



लेखक

श्री एस विजय कुमार
विशिष्ट अध्यापक, टेरी

सुश्री निधि श्रीवास्तव
परामर्शदाता, टेरी

श्री आर के बंसल
पूर्व सीईओ, धारणीय खनन पहल
के योगदान से

समीक्षक
डॉ. प्रदीपतो घोष
प्रतिष्ठित अध्यापक, टेरी

डॉ. सुनील पांडेय
निदेशक, टेरी

डॉ. ऋतु माथुर
निदेशक, टेरी

डॉ. दिव्या दत्त
निदेशक, टेरी

दी एनर्जी एंड रिसोर्सिंस इन्स्टीट्यूट
दरबारी सेठ ब्लॉक, आईएचसी कॉम्प्लेक्स,
लोधी रोड, नई दिल्ली-110 003
टेलीफोन: 2468 2100 तथा 4150 4900
फैक्स: 2468 2144 तथा 2468 2145
भारत +91 दिल्ली (0)11

भारत की पर्यावरणीय अभिशासन संरचना का पुनर्गठन

सारांश

इस परिचर्चा पत्र में सांविधानिक प्रावधानों और अंतर्राष्ट्रीय समझौतों (कन्वेंशन) से उत्पन्न बेहतर पर्यावरणीय प्रबंधन के दृष्टिकोणों के विकास के संदर्भ में पर्यावरण संबंधी मुख्य विधानों नामतः पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986; वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980; वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972; जल (प्रदूषकों का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981; और वायु (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981 की वर्तमान संरचना की जांच की गई है। इस परिचर्चा पत्र में यह निष्कर्ष निकलता है कि वर्तमान दृष्टिकोण अनावश्यक और अनुपयुक्त रूप से केन्द्राभिमुख स्वरूप का हैं और यही मुख्य कारण है कि ये विधान अपने उल्लिखित लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त करने में विफल रहे हैं।

वन संबंधी मुद्दों के संदर्भ में इस पत्र में निम्न सिफारिश की गई है:

- वन (संरक्षण) अधिनियम को संशोधित करने के लिए वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम (2002 में इसके संशोधन के पश्चात्) की अधिक संतुलित और संघीय संरचना का उपयोग उदाहरण के रूप में किया जाना चाहिए, राष्ट्रीय और राज्य वन संरक्षण बोर्ड का गठन करें और अपना उद्देश्य प्राप्त करने के लिए उन्हें अधिक प्रभावी बनाएं।
- निवल वर्तमान मूल्य (एनपीवी) की लेवी और प्रतिपूरक वनीकरण (सीए) प्रभार तथा इसका प्रबंधन और अनुप्रयोग और उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के अनुसरण में जारी अन्य दिशानिर्देशों को एक अलग विधान (जैसा कि हाल ही में प्रतिपूरक वनीकरण अधिनियम को अधिनियमित किया गया) बनाने की अपेक्षा वन संरक्षण अधिनियम में उपयुक्त ढंग से शामिल किया जाना चाहिए और राष्ट्रीय और राज्य वन संरक्षण बोर्डों को प्रतिपूरक वनीकरण के लिए निधियों का प्रबंध करना चाहिए।
- राष्ट्रीय और राज्य वन बोर्डों और वन्यजीव बोर्डों को, वन और वन्यजीव संरक्षण तथा प्रभाव मूल्यांकन करने, गम्य और अगम्य क्षेत्रों की पहचान करने, संचयी और क्षेत्रीय प्रभाव मूल्यांकन आदि का समन्वय करने में समर्थ बनाने के उद्देश्य के लिए पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम के अंतर्गत 'प्राधिकरण' घोषित किया जाना चाहिए।

पत्र में सिफारिश की गई है कि जहां पर्यावरणीय मुद्दों का संबंध है:

- पर्यावरण का संरक्षण और इसमें सुधार करने के प्रयोजनार्थ जल, वायु आदि को कवर करने के लिए एकल अतिमहत्वपूर्ण

विधान की आवश्यकता है। वायु (प्रदूषकों की निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981 को भी वर्तमान ईपी अधिनियम की अपेक्षा अनुच्छेद 253 के अंतर्गत अधिनियमित किया गया और जहां तक संस्थागत संरचनाओं और तंत्रों का संबंध है, यह बहुत उपयुक्त शुरुआती बिंदु होगा क्योंकि यह देश की अभिशासन व्यवस्था के संघीय स्वरूप को बेहतर ढंग से प्रदर्शित करता है।

- मूल संरचना में (क) राज्य स्तर पर राज्य विधानमंडल के प्रति जवाबदेही वाले राज्य पर्यावरण प्रबंधन प्राधिकरण (एसईएमए); और (ख) केंद्र सरकार द्वारा गठित संसद के प्रति जवाबदेही वाला राष्ट्रीय पर्यावरण प्रबंधन प्राधिकरण (एनईएमए) होना चाहिए।
- विधान और इसके अंतर्गत बनाए गए विभिन्न नियमों में दी गई शक्तियां प्राथमिक रूप से एसईएमए, राज्य सरकार में निहित होनी चाहिए और केंद्र सरकार (नेमा की सिफारिश पर) के पास निर्देश देने की शक्ति होनी चाहिए।
- इसी प्रकार, सेमा को विशेषज्ञ मूल्यांकन समिति की स्थापना करके राज्य सरकार के राज्य स्तरीय पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन प्राधिकरण (एसईआईएए) द्वारा निष्पादित कार्यों के समान कार्य करना चाहिए।

यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्यों में पर्यावरणीय संचालन प्रणाली स्वीकार्य मानको तक विकसित की जा सकती है, एक अखिल भारतीय सेवा: भारतीय पर्यावरण सेवा का गठन किया जाए और प्रबंधन और नीति निर्धारण प्रक्रियाओं में शैक्षणिक और तकनीकी संस्थाओं की भागीदारी को प्रोत्साहित करने का एक तंत्र विकसित किया जाए।

प्रस्तावना

पूरे विश्व में पर्यावरण विविध कारणों से दबाव की स्थिति में है। भारत के मामले में, कतिपय क्षेत्रों में अधिक जनसंख्या घनत्व प्राकृतिक संसाधनों और वहन क्षमता पर दबाव डाल रहा है जो प्रमुख कारण है। गरीबी और आर्थिक वृद्धि दर में वृद्धि करने की आवश्यकता भी इसके प्रमुख कारण में हैं।

सक्रिय सिविल सोसाइटी, स्वतंत्र न्यायपालिका और सुविकसित प्रशासनिक प्रणाली सहित विज्ञान और प्रौद्योगिकी, उदार लोकतांत्रिक मूल्यों में भारत का मजबूत आधार उचित गतिशील संतुलन की आवश्यकता को समझने में समर्थ बनाता है तथा इस उद्देश्य के लिए एक उपयुक्त तंत्र स्थापित करने के लिए प्रेरित करता है। तथापि, अधिकांश व्यवस्थाएं 1970 के दशक और 1980 की शुरुआत में स्थापित की गई थीं, जब प्रणालियां

इतनी विकसित नहीं थी और ज्ञान का स्तर इतना अच्छा नहीं था। परिणामस्वरूप, अनेक क्षेत्रों में यह एक अवधारणा है कि पर्यावरण पीय कानूनों की संरचना आर्थिक वृद्धि के लिए बाधक है और यह कि यह संरचना पर्यावरण संरक्षण के अभीष्ट उद्देश्यों को भी नहीं प्राप्त कर पा रही है।

इस परामर्श पत्र में 'पर्यावरण' शब्द का उल्लेख राष्ट्रीय पर्यावरण नीति 2006 (इसके बाद इसे एनईपी 2006 कहा जाएगा) में यथा परिभाषित रूप में किया गया है अर्थात: 'पर्यावरण में वे सभी घटक, प्राकृतिक या मानव निर्मित, बाह्य या स्वयं और उनका अंतर-संबंध जो मानवमात्र को अब या संभवतः भविष्य में मूल्य प्रदान करता हो, शामिल हैं। पर्यावरण संबंधी चिंता का संबंध मानव के कार्यों के माध्यम से इसका अपकर्ष होने से है। एनईपी 2006 के संगत उद्धरण परिशिष्ट में दिए गए हैं।

संविधानिक संरचना

सांविधानिक स्कीम को आगे लाना महत्वपूर्ण है ताकि उस सीमा का विश्लेषण किया जा सके जहां तक वर्तमान उद्देश्य की अपेक्षाओं के साथ इसे सुमेलित किया गया है और यह बाधा का कारण नहीं है।

भारत के संविधान का अनुच्छेद 246 संसद को सातवीं अनुसूची की सूची-1 (संघ सूची) में किसी मामले के संदर्भ में कानून बनाने की शक्ति प्रदान करता है और राज्य विधानमंडल को सूची-11 (राज्य सूची) में किसी मामले के संदर्भ में कानून बनाने की शक्ति प्रदान करता है। सूची-111 (समवर्ती सूची) में विषयों पर संसद या राज्य विधानमंडल दोनों ही कानून बना सकते हैं और विवाद की स्थिति में सामान्यतया केंद्रीय विधान अभिभावी होंगे, परंतु अनुच्छेद 245 (2) के प्रावधान, यदि राष्ट्रपति द्वारा अनुमति दे दी जाए तो राज्य में राज्य के कानूनों को अभिभावी होने के लिए समर्थ बनाते हैं।

एक विषय के रूप में 'पर्यावरण' का किसी सूची की सातवीं अनुसूची में कोई स्थान नहीं है। संविधान (बयालीसवां संशोधन) अधिनियम 1976 के परिणामस्वरूप संविधान में अंतः स्थापित अनुच्छेद 48क में राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांतों के रूप में एक प्रावधान किया गया है कि राज्य देश में पर्यावरण को सुरक्षित रखने और इसमें सुधार करने तथा वनों तथा वन्यजीवन की रक्षा करने का प्रयास करेगा। उक्त संविधान संशोधन अधिनियम के तहत 'वन' और 'वन्यजीवों' और 'पक्षियों' के संरक्षण विषय को सातवीं अनुसूची की राज्य सूची से समवर्ती सूची में ले जाया गया। संविधान संशोधन अधिनियम का एक उद्देश्य वास्तव में 'सामाजिक आर्थिक क्रांति' जो गरीबी और अज्ञानता तथा बीमारियों और अवसरों की असमानता को समाप्त करेगी, को प्राप्त करने में उत्पन्न कठिनाइयों को दूर करेगा। इस पृष्ठभूमि में विभिन्न केंद्रीय विधान, जो पर्यावरणीय स्वरूप के हैं, का वर्णन निम्नानुसार है:

- भारतीय वन अधिनियम 1927 का अधिनियमन 'राज्य सूची'

की अवधारणा से पहले किया गया था, जिसके विषयों को प्रारम्भ में भारत सरकार अधिनियम 1935 में और तत्पश्चात भारत के संविधान 1950 में औपचारिक रूप दिया गया था।

- संसद द्वारा पारित वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 (संक्षेप में एफसी अधिनियम 1980) सातवीं अनुसूची की सूची-III (समवर्ती सूची) की प्रविष्टि 17क का परिणाम है। इसे संविधान (बयालिंसवां संशोधन) अधिनियम 1976 के तहत पारित किया गया था जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ इस विषय को राज्य सूची से समवर्ती सूची में ले जाया गया था।
- वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 (संक्षेप में वन्यजीव अधिनियम) के मामले में यह संविधान के अनुच्छेद 252, जो राज्य विधानमंडल के संकल्प द्वारा इस प्रकार का अनुरोध प्राप्त होने पर संसद को दो या दो से अधिक राज्यों के लिए समान विधान पारित करने की व्यवस्था करता है, की सहायता लेकर 11 राज्यों के विधानमंडलों के संकल्प पर आधारित विधान है। अधिनियम की प्रस्तावना में उल्लेख है कि “और जबकि संसद को संविधान के अनुच्छेद 249 और 250 में यथा प्रदत्त उपर्युक्त मामलों को छोड़कर किसी के संदर्भ में राज्य को कानून बनाने की शक्ति नहीं है; और जबकि सं. विधान के अनुच्छेद 252 के खंड (1) के अनुसरण में आंध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, मणिपुर, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल राज्यों के विधानमंडलों के सभी सदनों द्वारा इस हेतु संकल्प पारित किया गया है कि इन राज्यों में उपर्युक्त मामलों को संसद द्वारा कानून के माध्यम से नियंत्रित किया जाए(इस प्रस्तावना को 1991 के संशोधन अधिनियम: 44 द्वारा संभवतः इसलिए विलोपित कर दिया गया था, क्योंकि वन्यजीव 1976 में समवर्ती विषय बन गया था)।”
- जल (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम 1974 (संक्षेप में जल अधिनियम) के मामले में भी, जैसा कि प्रस्तावना में उल्लिखित है, यह विधान वन्यजीव अधिनियम के समान संविधान के अनुच्छेद 252 की सहायता से 12 राज्यों के विधानमंडलों द्वारा पारित संकल्प पर आधारित है (वन्यजीव अधिनियम के विपरीत जल अधिनियम की प्रस्तावना बनाए रखी गई है, क्योंकि जल, राज्य सूची में बना हुआ है)।
- वायु (प्रदूषण निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981 (संक्षेप में वायु अधिनियम) को अनुच्छेद 253 के अंतर्गत संसद द्वारा पारित किया गया था, क्योंकि यह अनुच्छेद संसद को अन्य देशों के साथ या किसी अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन में कोई संधि, करार या कन्वेंशन का क्रियान्वयन करने के लिए कानून बनाने की शक्ति प्रदान करता है। वायु अधिनियम में “पृथ्वी के प्राकृतिक संसाधनों का संरक्षण जिसमें अन्य बातों के साथ वायु की गुणवत्ता का संरक्षण और वायु प्रदूषण पर नियंत्रण

तालिका 1: केंद्रीय विषय

- अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में हिस्सा लेना और विदेशों के साथ संधियां, करार आदि कार्यान्वित करना (13)
- रेलवे (22), राष्ट्रीय राजमार्ग (23), राष्ट्रीय जलमार्ग (24), वायुमार्ग (29)
- उद्योग (केंद्र सरकार के अधीन) (52)
- तेल क्षेत्रों का नियंत्रण (53)
- प्रादेशिक जल सीमाओं के बाहर मछली पकड़ना (57)
- जीएसआई, बीएसआई और जेडएसआई (68)
- मौसम विज्ञान संगठन (68)
- अंतर राज्यीय स्थानांतरण और अंतर्राज्यीय संगरोध (81)
- किसी कर (97) सहित, कोई विषय जिसका सूची II (राज्य सूची) और सूची III (समवर्ती सूची) में उल्लेख न किया गया

(किसी विषय के सम्मुख आने वाले कोष्ठक की संख्या सातवीं अनुसूची की संघ सूची में प्रविष्टियों की क्रम संख्या है)

करने के लिए उपयुक्त उपाय किए जाने की आवश्यकता” के संदर्भ में स्टाकहोम कन्वेंशन के निर्णय का उल्लेख किया गया है।

- हालांकि, पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम 1986 को अधिनियमित करने का आसन्न कारण भोपाल गैस त्रासदी रहा होगा फिर भी संसद द्वारा पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 (संक्षेप में ईपी अधिनियम) को भी संविधान के अनुच्छेद 253 के अंतर्गत वैधानिक सक्षमता का दावा करते हुए पारित किया गया था। इस अधिनियम में “पर्यावरण की सुरक्षा और सुधार तथा मानव, अन्य जीवों, पौधों और संपत्तियों के जोखिम का निवारण” के लिए उपयुक्त उपाय करने के संदर्भ में स्टाकहोम काफ्रेंस के निर्णय का उल्लेख किया गया है।

उपर्युक्त से यह स्पष्ट हो जाता है कि संसद ने वैधानिक सामर्थ्य का दावा करते हुए पर्यावरण के संदर्भ में अब तक कोई कानून नहीं बनाया है, केवल एफसी अधिनियम इस प्रावधान के अंतर्गत बनाया गया था। संघीय ढांचे में वैधानिक सामर्थ्य के प्रयोजनार्थ ‘पर्यावरण’ मुद्दे को किस प्रकार देखा जाए, यह एक जटिल विषय है। हालांकि कुछ हद तक संघीय ताकतों का ऐतिहासिक मूल्यांकन एक महत्वपूर्ण कारक होगा, क्योंकि पर्यावरण और इकोलाजिकल प्रक्रियाओं की वैज्ञानिक संरचना क्या है और कौन इसे सीधे तौर पर प्रभावित करता है, को प्रधानता दी जानी चाहिए, और कानून को स्वयं विज्ञान और वस्तुओं की प्राकृतिक व्यवस्था के साथ सामंजस्य बिठाना चाहिए, विशेषकर जब उपशमनकारी

और अनुकूलक स्वरूप की प्रतिक्रियाएं अनिवार्य रूप से बढ़ रही हो।

इस स्थिति में पर्यावरण से संबंधित कुछ प्रमुख विषयों को सूचीबद्ध करना और यह नोटिस करना उपयोगी होगा कि किस प्रकार इनको 'संघ' 'राज्य' और 'समवर्ती' सूची में वितरित किया गया है। तालिका 1, 2 और 3 में क्रमशः केंद्र, राज्य और समवर्ती विषयों का विवरण दिया गया है।

यह स्पष्ट है कि आमतौर पर अधिकांश विषयों का वितरण, यद्यपि स्पष्ट रूप से नहीं, "अधीनस्थता के सिद्धांतों" का पालन करता है, जो निःसंदेह भारत सरकार अधिनियम 1919 और 1935 से लेकर भारत सरकार अधिनियम 1950 के माध्यम से विकासमूलक प्रक्रिया के परिणामस्वरूप है। विशेष रूप से-

- भूमि जैसे विषय को राज्यों के पास छोड़ा गया है
- वायुमार्ग और रेलवे जैसे राष्ट्रीय एकरूपता वाले दृष्टिकोण की अपेक्षा रखने वाले विषय केंद्रीय क्षेत्र में रखे गए हैं।
- संक्रामक बीमारियों जैसे अंतर्राज्यीय विशेषता वाले विषय समवर्ती सूची में हैं; और
- राष्ट्रीय हित की विशेषता वाले विषय विशेष सूत्र द्वारा प्रबंधित किए जाते हैं, जो केंद्रीय नियंत्रण (उदाहरणार्थ राष्ट्रीय राजमार्ग और जलमार्ग, मिनरल डेवलपमेंट, उद्योग आदि) के लिए का एक हिस्सा अलग करने के लिए संसद की शक्ति के अधीन राज्य सूची में एक विषय के रूप में शामिल करने का प्रावधान करता है। समवर्ती सूची में विषय को रखने की अपेक्षा यह एक मजबूत संविन्यास है क्योंकि संसद के पास आरक्षित सामर्थ्य की सीमा तक राज्य को कानून बनाने की शक्ति नहीं देता है।

स्पष्ट है कि पर्यावरण नियंत्रण के प्रयोजनार्थ 'पर्यावरण' के मुद्दे को सांविधानिक संरचना के मूल उद्देश्य के साथ मिलाया जाना चाहिए, जो न केवल सांविधानिक दृष्टि से सांविधानिक संरचना के मूल दृष्टिकोण के अनुरूप होना चाहिए, बल्कि इसलिए कि यह एक फ्रेमवर्क, जो समय के मापदंडों पर खरा उतरा है, के साथ अधिक आसानी से स्थापित होता है।

संघीय ढांचे में एक विषय के रूप में 'पर्यावरण' के मुद्दे का समावेदन

संविधान (42वां संशोधन) अधिनियम, 1976 हर प्रकार से एक ऐतिहासिक घटना थी। संविधान में संशोधन ने एक व्यापक परिक्षेत्र को कवर किया और इसका निर्दिष्ट उद्देश्य, नीति निर्देशक तत्वों को और व्यापक बनाना तथा मौलिक अधिकारों पर इसे वरीयता देना था, ताकि सामाजिक आर्थिक सुधारों को आसान बनाया जा सके। अन्य बातों के साथ साथ इस संशोधन ने संविधान में एक नया भाग, भाग प्ट-क जोड़ दिया जिसे 'मूल कर्तव्य' कहा गया।

तालिका 2: राज्य सूची

- भूमि (18) और जल (17)
- जन स्वास्थ्य (6), कृषि (14), पशुधन (15), मत्स्य पालन (21)
- उद्योग (रक्षा या कानून द्वारा संघीय नियंत्रण के अंतर्गत को छोड़कर) (24)
- 1976 तक वन और वन्यजीव तथा पक्षियों का संरक्षण राज्य का विषय था
- (किसी विषय के सम्मुख आने वाले कोष्ठक की संख्या सातवीं अनुसूची की संघ सूची में प्रविष्टियों की क्रम संख्या है)

तालिका 3: समवर्ती सूची

- वन (17क), वन्यजीव और पक्षियों का संरक्षण (17ख)
- अंतर्राज्यीय जलमार्ग और नदी घाटी के विनियम (56)
- संक्रामक बीमारियों का अंतर्राज्यीय संक्रमण (29)
- यांत्रिक रूप से संचालित होने वाले वाहन (35)
- फैक्ट्रियां (36), ब्वायलर (37)
- विद्युत (38)
- खान और मिनरल (23) (वास्तव में राज्य विषय परंतु लोक हित में विधान बनाने की शक्ति केंद्र सरकार के पास है (54))
- आर्थिक और सामाजिक योजना (20)
- (किसी विषय के सम्मुख आने वाले कोष्ठक की संख्या सातवीं अनुसूची की संघ सूची में प्रविष्टियों की क्रम संख्या है)

पर्यावरणीय मामलों के संदर्भ में इस अधिनियम ने संविधान में निम्नलिखित परिवर्तन किए:

- नीति निर्देशक तत्वों में एक नया अनुच्छेद 48क अंतः स्थापित किया गया कि 'राज्य देश के पर्यावरण की रक्षा करने और वनों और वन्यजीवों को सुरक्षित करने का प्रयास करेगा'।
- नए सृजित भाग प्ट-क 'मूल कर्तव्य' में एक नया अनुच्छेद, 51क अंतः स्थापित किया गया जिसके तहत अन्य बातों के साथ साथ, "वनों, झीलों, नदियों और वन्यजीवों सहित प्राकृतिक पर्यावरण की रक्षा करना और इसमें सुधार करना" प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य बनाया गया।

- सातवीं अनुसूची की सूची III (समवर्ती सूची) में दो नई प्रविष्टियां अंतः स्थापित की गईं नामतः “17क वन” और “17ख वन्यजीवों और पक्षियों की रक्षा” और सूची II (राज्य सूची) में तदनुसूची प्रविष्टियां 19 और 20 को विलोपित कर दिया गया।

यह नोट किया जा सकता है कि यद्यपि ‘वन’ और यहां तक कि ‘वन्यजीव और पक्षियों का संरक्षण’ विषय को राज्य सूची से समवर्ती सूची में स्थानांतरित कर दिया गया, ‘पर्यावरण’ विषय को हालांकि नए अंतः स्थापित अनुच्छेदों 48क और 51क में उल्लिखित किया गया किंतु इसे उसी समय समवर्ती सूची में अंतः स्थापित नहीं किया गया, जो एक ऐसी चूक थी जिसे अनभिप्रेत या कम महत्वपूर्ण नहीं माना जा सकता है। जैसा कि आगे हुई चर्चा से स्पष्ट है कि ‘पर्यावरण’ को तीनों में से किसी सूची में एक विषय के रूप में शामिल करने के प्रयास में आने वाली कठिनाइयां संभवतः इस चूक का कारण थी।

1970 में और 1980 में भी राज्यों में क्षेत्रीय अभिशासन प्रणालियों का उतना अच्छा विकास नहीं हुआ था और केंद्र सरकार को, किसी उद्विगासी विषय जिसकी प्रकृति और प्रमात्रा को पूर्णतः समझा नहीं गया था, पर राष्ट्रीय स्वामित्व लेना था। जैसे जैसे ज्ञान का क्षेत्र बड़ा होता गया बहु आयामी और अंतर आयामी संबंध स्पष्ट होते गए। कुछ क्षेत्रों में ये संबंध एकदम जटिल हो सकते हैं। जटिलता को समझना और प्रतिक्रियाओं की प्रकृति और उपयुक्तता का मूल्यांकन करना तथा प्रशामक और अनुकूलक, दोनों प्रकार की प्रतिक्रियाओं की प्रदायगी करने के लिए श्रेष्ठ तरीकों की पहचान करना, पर्यावरणीय मुद्दों का समाधान करने में समर्थ होने की कुंजी है।

यद्यपि ज्ञान और अनुभव अर्जित करने और क्षमता के विकास के माध्यम से अब, राज्य स्तरीय अभिशासन प्रणालियों के पास, एक सीमा तक बेहतर क्षमता है और नई स्थानीय अभिशासन प्रणालियों का (पंचायत और नगर पालिकाएं) भी गठन हुआ है, प्रश्न यह है कि क्या संघीय (और अधीनस्थ) सिद्धांतों को लागू करने से पर्यावरणीय प्रबंधन और अभिशासन को इस परिप्रेक्ष्य में सुधारा जा सकता है, जहां यह व्यापक भावना है कि वर्तमान संरचना, पर्यावरण को संरक्षित करने के उद्देश्य से सामाजिक आर्थिक विकास की आवश्यकता को संतुलित करने में अपर्याप्त और अप्रभावी है।

कुछ मुद्दों जिन्हें इस प्रक्रिया में सुलझाए जाने की आवश्यकता है, का निर्धारण निम्नवत किया गया है:

- सांविधानिक संदर्भों में केंद्र और राज्य (पंचायत और नगरपालिकाओं सहित) के संदर्भ में समग्र संरचना क्या होनी चाहिए?
- शासकीय और विनियामक प्रणालियों की रूपरेखा किस प्रकार की होनी चाहिए, ताकि लोकतांत्रिक संदर्भ और क्षेत्रीय और सामाजिक असमानताओं की स्थिति में सामाजिक आर्थिक और पर्यावरणीय अपेक्षाओं को संतुलित किया जा सके?

- दृष्टिकोण को किस प्रकार विज्ञान-आधारित और साथ ही सामाजिक समावेशी बनाया जा सकता है?

यह तथ्य कि एक विषय के रूप में ‘पर्यावरण’ का सातवीं अनुसूची में स्पष्ट उल्लेख नहीं है, एक महत्वपूर्ण विचार उस सीमा का विश्लेषण करना है, जहां तक इस प्रकार की अभिशासन संरचना (वर्तमान सहित) सांविधानिक प्रावधानों और मौजूदा विषय वितरण के साथ सामंजस्य स्थापित कर सकती है, और विशेष रूप में क्या यह :

- सभी प्रयोजनों और उद्देश्यों के लिए ‘पर्यावरण’ को अनुच्छेद 248 (केंद्रीय सूची की प्रविष्टि 97 के साथ पठित) जो संसद को राज्य और समवर्ती सूची में उल्लेख न किए गए किसी विषय के लिए कानून बनाने की शक्ति प्रदान करता है, के संदर्भ में केंद्रीय विषय के रूप में माना जा सकता है और माना जाना चाहिए।
- संसद को अंतर्राष्ट्रीय संधियों और प्रतिबद्धताओं को प्रोत्साहन देने के लिए कानून बनाने की शक्ति प्रदान करने वाले अनुच्छेद 253 के प्रावधान पर्याप्त हैं, क्योंकि वायु और ईपी अधिनियम के संदर्भ में विगत के अनुभव इसी अनुरूप रहे हैं; और
- यह देखते हुए कि ‘पर्यावरण’ और राज्य सूची में अधिकांश विषयों (भूमि, जल, उद्योग, जन स्वास्थ्य, कृषि और संबंधित कार्यकलाप) के बीच गहरा संबंध है, फ्रेमवर्क का ऐसा मिश्रण जो अंतर्राष्ट्रीय दायित्वों को पूरा करता हो और जो राज्य सूची के मामलों के लिए राज्य स्तरीय कानूनों (अनुच्छेद 246 (3) या अनुच्छेद 252 के अंतर्गत, जैसा कि जल अधिनियम के संदर्भ में किया जा चुका है) के साथ साथ केंद्र और समवर्ती सूची में मामलों के संदर्भ में वैधानिक शक्ति प्रदान करता हो, को शामिल करके संरचना को और स्तरीय बनाने की आवश्यकता है।

आगे बढ़ने से पहले इस परिचर्चा पत्र के प्रयोजनार्थ यह स्पष्ट किया जाता है कि हमारा फोकस ‘पर्यावरणीय अभिशासन पहलू’ पर अधिक है। यद्यपि ‘वन’ और ‘वन्यजीव’ पर्यावरण से जुड़े हुए हैं, फिर भी इस पत्र में इस मामले पर गहराई से विचार नहीं किया गया है, क्योंकि शासकीय संरचना के प्रति दृष्टिकोण को यहां सातवीं अनुसूची: आरंभ में राज्य सूची में और अब समवर्ती सूची में इन विषयों का उल्लेख करके व्यापक रूप से व्यवस्थित कर लिया गया है और कानूनी संस्था वन अधिनियम 1865 और 1878 तथा वर्तमान अधिनियम 1927 पर वापस विचार कर रही है। चेतवनी के रूप में यह अवश्य जोड़ा जाना चाहिए कि पारंपरिक अधिकारों सहित वनों का सामुदायिक स्वामित्व और प्रबंधन के मामले को अलग से देखे जाने की आवश्यकता है।

मौजूदा अभिशासन संरचना

राष्ट्रीय पर्यावरण नीति 2006 के उद्देश्यों में “VI पर्यावरणीय अभिशासन: को पर्यावरणीय संसाधनों के उपयोग का प्रबंधन

और विनियमन करने के लिए सुशासन (पारदर्शिता, तर्कसंगतता, जबाबदेही, समय और लागत में कमी, भागीदारी और नियामकीय स्वतंत्रता) के सिद्धांतों को लागू करने के लिए शामिल किया गया है।” परिचर्चा पत्र का यह भाग वर्तमान विधायी प्रावधानों का उनके प्रबंधन, नियामकीय और जिम्मेवारी प्रकार्यों और संघीय ढांचे के भीतर अधीनस्थता के सिद्धांतों को शामिल करने की सीमा के संदर्भ का विश्लेषण करता है, और पारदर्शिता और रिपोर्टिंग तथा समुदाय और सिविल सोसाइटी को शामिल करने के मुद्दों का समाधान करता है।

वन (संरक्षण) अधिनियम 1980

वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 सातवीं अनुसूची की सूची-III (समवर्ती सूची) की प्रविष्टि 17क की प्रविष्टि का परिणाम है।

अधिनियम की मुख्य संरचना निम्नानुसार है:

- राज्य सरकार वनों को अनारक्षित करने या वन भूमियों को गैर वन उपयोग के लिए देने का कार्य केवल केंद्र सरकार के पूर्व अनुमोदन से कर सकती है (धारा 2)
- अनुमोदन प्रदान करने और वनों के संरक्षण के मामलों पर भी सलाह देने के लिए पर्यावरण और वन मंत्रालय (अब पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय) में एक सलाहकार समिति का गठन किया गया है (धारा 3)
- अधिनियम के प्रावधानों को प्रचालनरत करने के लिए केंद्र सरकार को नियम बनाना है जिसे संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा (धारा 4)



वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के अनुसरण में बनाए गए 2003 के नियमों (नियम 1981, और 2004 में यथा संशोधित नियमों के अधिक्रमण में) में प्रावधान है कि वन भूमि का गैर वन उपयोग चाहने वाली प्रत्येक एजेंसी को संबंधित राज्य सरकार के नोडल अधिकारी के पास आवेदन करना होगा। राज्य सरकार इस बात से संतुष्ट होने पर कि यह औचित्यपूर्ण है, इस प्रस्ताव को केंद्र सरकार के पास पूर्व अनुमोदन के लिए भेज सकती है। 5 हेक्टेयर या कम क्षेत्र (माइनिंग को छोड़कर) के लिए पर्यावरण और वन मंत्रालय के क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा अनुमोदन प्रदान किया जाता है। 5 से 40 हेक्टेयर (खनन को छोड़कर) क्षेत्र के संदर्भ में पर्यावरण और वन मंत्रालय की क्षेत्रीय अधिकार प्राप्त समिति द्वारा अनुमोदन प्रदान किया जाता है। 40 हेक्टेयर या इससे अधिक क्षेत्र के माप के खनन के सभी प्रस्तावों के संदर्भ में केंद्र सरकार द्वारा पर्यावरण और वन मंत्रालय में वन सलाहकार समिति का परामर्श लिया जाता है। नियमों में प्रावधान किया गया है कि वन सलाहकार समिति में केंद्र सरकार के चार वरिष्ठ अधिकारी और तीन गैर आधिकारिक विशेषज्ञ शामिल होते हैं।

पर्यावरण और वन मंत्रालय ने समय समय पर ‘सामान्य अनुमोदन’ और ‘मानक शर्तों’ सहित विभिन्न गैर-वन कार्यकलापों के अनुमोदन के लिए पात्रता से संबंधित दिशानिर्देशों को जारी किया है।

वन (संरक्षण) अधिनियम के संबंध में न्यायिक घोषणाएं:

26 सितंबर 2005 को “टी एन गोदावरमन बनाम भारत संघ और अन्य” शीर्षक वाली 1995 की रिट याचिका (सिविल) 202 में उच्चतम न्यायालय ने निम्नलिखित टिप्पणी की थी:

“प्राकृतिक संसाधन समूचे राष्ट्र की संपत्ति है। यह केंद्र सरकार और राज्य सरकारों सहित सभी संबंधितों का दायित्व है कि वह इन संसाधनों का संरक्षण करे, अपव्यय न करे। भारत के संविधान के अनुच्छेद 48क में अपेक्षा की गई है कि राज्य देश के पर्यावरण को संरक्षित करने और इसमें सुधार करने तथा वन और वन्यजीवों की रक्षा करने के प्रयास करेगा। अनुच्छेद 51क के अंतर्गत यह प्रत्येक नागरिक की जिम्मेवारी है कि वह वनों, झीलों, नदियों और वन्यजीवों सहित प्राकृतिक पर्यावरण को संरक्षित करने और इसमें सुधार करने का प्रयास करेगा और जीवों के लिए दया का भाव रखेगा।” (लेखक द्वारा अनुवाद)

इस मामले की कुछ कार्यवाहियों के दौरान प्राप्त परिणामों के रूप में एमओइएफ ने पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 की धारा 3 (3) के अंतर्गत एक प्राधिकरण के रूप में प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन और आयोजना प्राधिकरण (सीएएमपीए) का गठन करने के लिए 23, अप्रैल 2004 को एक अधिसूचना जारी की

थी। न्यायालय ने दिनांक 26 सितंबर, 2005 के अपने निर्णय में पुष्टि की थी कि अधिसूचना के अंतर्गत सीएएमपीए को किया गया भुगतान सांविधानिक और वैध है और निर्णय की तिथि से एक माह के भीतर सीएएमपीए के विभिन्न खंडों को निर्णय के संदर्भ में उपयुक्त ढंग से आशोधित किया जाए।

मामले को बेहतर ढंग से विनियमित करने के लिए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने इन सामान्य उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए 'प्रतिपूरकवनीकरण निधि विधेयक, 2008' नामक एक विधान तैयार किया था। विधेयक की प्रस्तावना में उल्लेख है कि: "उच्चतम न्यायालय के उपर्युक्त आदेशों, निदेशों और टिप्पणियों के आधार पर, उच्चतम न्यायालय के निदेशों को कार्यान्वित करने के लिए अब तक एकत्र की गई सभी निधियों को इस निधि के अंतर्गत ले आने और प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन और आयोजना प्राधिकरण गठित करने के लिए संविधान की सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची की प्रविष्टि 17क के अंतर्गत संसद के अधिनियम द्वारा प्रतिपूरक वनीकरण निधि प्रबंधन और आयोजना प्राधिकरण का गठन करने का प्रस्ताव है।"

इस विधेयक को विज्ञान और प्रौद्योगिकी, पर्यावरण और वन संबंधी स्थाई संसदीय विभाग संबंधी समिति द्वारा जांचा गया था, जिसने अपनी रिपोर्ट दिनांक 22 अक्तूबर, 2008 में निम्न निष्कर्ष निकाला:

"19 समिति का मत है कि विधेयक में प्रस्तावित तरीके से इस प्रकार की निधि की स्थापना से केंद्र सरकार को वित्तीय शक्तियों के संकेंद्रण के माध्यम से आधिपत्य का प्रयोग करने के लिए केंद्र सरकार को अनुमति प्रदान करता है और राज्य सरकार की शक्तियों और प्रकायों का अतिक्रमण करता है। समिति इस तथ्य पर भी गंभीर चिंता व्यक्त करती है कि केंद्र सरकार विधिवत रूप से निर्वाचित राज्य सरकारों और विभिन्न राज्य निकायों को पूर्णतः नजरअंदाज कर सकती है और राज्यों के वनीकरण कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को सीधे ही निधियां प्रदान कर सकती है, जिससे संघीय ढांचे की अवधारणा को ठेस पहुंचेगी जो हमारे संविधान की आत्मा है। ग्राम पंचायतों/ग्राम सभाओं आदि जैसे स्थानीय निकायों को इस विधेयक में पूर्णतः नजर अंदाज किया गया है।"

समिति की टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने 2008 के विधेयक, जो व्यपगत हो गया था, के स्थान पर संसद में 2015 में प्रतिपूरक वनीकरण निधि विधेयक 2015 (संक्षेप में सीएएफ विधेयक 2015) पेश किया। 2015 के विधेयक में 2008 के विधेयक की बहुत सी कमियां, विशेषकर 'वन' के समवर्ती सूची का एक विषय होने के संदर्भ में अत्यधिक केंद्रीकरण की अवधारणा के स्पष्ट रूप से अनुपयुक्त होने के मुद्दे का समाधान किया गया था। इस विधेयक में अनिवार्य रूप से केंद्र और राज्य, दोनों स्तरों पर निधि और संस्थागत संरचना सृजित करने का अनुरोध प्रार्थित है। विधेयक

को मई 2015 में लोक सभा में पेश किए जाने के तुरंत बाद विभाग संबंधी विज्ञान और प्रौद्योगिकी, पर्यावरण और वन संबंधी स्थाई संसदीय समिति को भेज दिया गया था। स्थाई समिति ने बिल में कुछ परिवर्तनों का प्रस्ताव करते हुए फरवरी 2016 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की थी। डीआरपीएससी ने सुझाव दिया कि निधि को हरित भारत कार्यक्रम के तहत उपयोग नहीं किया जा सकता, क्योंकि इसका स्वयं का बजटीय आवंटन है। अन्य सुझावों में पौधरोपण में देशी प्रजातियों का उपयोग, किसी अस्पष्टता से बचने के लिए अवसंरचना और संबद्ध कार्यकलापों की स्पष्ट परिभाषा की समावेशी पर्यावरणसेवाओं की सूची बनाने और यह सुनिश्चित करने कि धन का खर्च वन प्रतिरक्षण, संरक्षण और प्रबंधन करने, निधि की सहायता से संरक्षित क्षेत्रों से लोगों के स्वैच्छिक पुनर्वास को आसान बनाने; निश्चित समय सीमा के भीतर राज्य प्राधिकरणों द्वारा प्रस्तुत वार्षिक योजना प्रचालन का अनुमोदन करना; नियमों को तैयार करने के पहले राज्यों के साथ पूर्व परामर्श करना; राष्ट्रीय प्रतिपूरक वनीकरण निधि में शेरों को कम करना (10 प्रतिशत से 5 प्रतिशत करना) सुनिश्चित करने के सुझाव शामिल हैं।

हालांकि, इनमें से अधिकांश सुझावों को संशोधित विधेयक में शामिल किया गया था, फिर भी दो महत्वपूर्ण सिफारिशों को शामिल नहीं किया गया था। ये कार्यक्रम के स्कोप से हरित भारत कार्यक्रम को बाहर करने और राष्ट्रीय निधि के शेरों को कम करने के संदर्भ में हैं। संशोधित विधेयक को लोक सभा और राज्य सभा द्वारा क्रमशः मई और जुलाई 2016 में पारित कर दिया गया था। प्रतिपूरक वनीकरण निधि अधिनियम 2016 (सीएएफ अधिनियम) की मुख्य विशेषताएं बाक्स 4 में दी गई हैं। सरकार द्वारा निरूपित प्रारूप सीएएफ नियमावली को अब तक अंतिम रूप नहीं दिया गया है। यह परिचर्चा पत्र के कार्य क्षेत्र से बाहर का विषय है कि वह विस्तार से प्रारूप नियमावली के प्रावधानों पर विचार कर सके, तथापि, यह नोट किया जा सकता है कि प्रारूप नियमावली में यह प्रावधान किया गया है कि राष्ट्रीय निधि की वार्षिक रिपोर्ट और लेखापरीक्षित लेखों को संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा। राज्य विधानमंडलों में राज्य निधियों की वार्षिक रिपोर्ट और लेखापरीक्षित लेखों को प्रस्तुत करने के संदर्भ में समान प्रावधान हैं।

वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम 1972

यह अधिनियम संविधान के अनुच्छेद 252, जो संसद को दो या दो से अधिक राज्यों के विधान मंडल का संकल्प के माध्यम से अनुरोध प्राप्त होने पर एक समान कानून पारित करने का प्रावधान करता है, का प्रयोग करते हुए 11 राज्यों के विधानमंडल के संकल्प पर आधारित है। आरंभ में यह कानून केवल उन राज्यों पर लागू किया गया जिनके विधान मंडलों ने संविधान के अनुच्छेद 252 के अंतर्गत अपेक्षित संकल्प को पारित कर दिया

था, किंतु वन्यजीव विषय को समवर्ती सूची में रखने के उपरांत पारित वन्यजीव (संरक्षण) संशोधन अधिनियम, 1991 के माध्यम से इसे सभी राज्यों पर लागू कर दिया गया। 1972 के अधिनियम की मूल संरचना का वर्णन बाक्स 5 में दिया गया है और राज्य के साथ साथ केंद्र की भूमिका का अनिवार्य रूप से प्रावधान करता है तथा राज्य सरकार के प्राधिकरणों को प्रचालनगत शक्तियां देने और प्रचालनगत मुद्दों पर नियम बनाने के लिए पर्याप्त अधिकार क्षेत्र देने के लिए सशक्त करता है।

इस विषय के समवर्ती सूची में शामिल होने के उपरांत पारित 1991 के संशोधन द्वारा अनेक परिवर्तन किए गए (जिसमें जम्मू कश्मीर को छोड़कर समग्र भारत में अधिनियम के परिचालन को लागू किया गया, प्रस्तावना को हटा दिया गया) लेकिन इससे किसी परिवर्तन ने मूल अधिनियम में निर्धारित आधार संरचना को प्रभावित नहीं किया है, सिवाय इसके कि तकनीकी कारणों



तालिका 4: समवर्ती सूची

- राष्ट्रीय प्रतिपूरक निधि प्राधिकरण और राज्य प्रतिपूरक निधि प्राधिकरण वनीकरण प्राधिकरण के साथ, केंद्रीय स्तर पर राष्ट्रीय प्रतिपूरक वनीकरण निधि और राज्य स्तर पर राज्य प्रतिपूरक वनीकरण निधि का गठन होगा;
- प्रतिपूरक वनीकरण, अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण, दंडात्मक प्रतिपूरक वनीकरण, निवल वर्तमान मूल्य, जलग्रहण क्षेत्रों का उपचार योजना या वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के प्रावधानों के अंतर्गत अनुमोदन देते समय केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित शर्तों का अनुपालन या वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 के अंतर्गत देय राशियों के परिणामस्वरूप किए गए सभी भुगतान राज्य निधि में जमा किए जाएंगे और 10 प्रतिशत राष्ट्रीय निधि में स्थानांतरित किया जाएगा;
- राज्य निधियों का उपयोग कृत्रिम पुनर्सृजन (पौधारोपण), सहायता प्राप्त, प्राकृतिक पुनर्सृजन, वन प्रबंधन, वन संरक्षण, वन और वन्य जीव अवसंरचना का विकास, लकड़ी और अन्य वन उत्पादों की रक्षा करने वाले सामानों की प्रदायगी करने के लिए किया जाएगा; ब्याज का उपयोग राज्य प्राधिकरणों के खर्चों को पूरा करने के लिए किया जाएगा। राष्ट्रीय प्राधिकरण इस उद्देश्य की प्राप्ति के तीन महीनों के भीतर राज्य प्राधिकरणों के प्रचालन की वार्षिक योजना का अनुमोदन करेगा;
- राष्ट्रीय निधि का उपयोग राष्ट्रीय प्राधिकरण के खर्चों या वन और वन्य जीव क्षेत्र के लिए किसी संस्था, सोसाइटी, वन और वन्यजीव के क्षेत्र में उत्कृष्टता केंद्र, प्रायोगिक योजना, संहिताओं और दिशानिर्देशों का मानकीकरण और अन्य ऐसे ही कार्यकलापों सहित किसी स्कीम के लिए किया जाएगा।
- राष्ट्रीय प्राधिकरण की वार्षिक रिपोर्ट संसद के समक्ष प्रस्तुत की जाएगी और राज्य प्राधिकरण की वार्षिक रिपोर्ट राज्य विध. नमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाएगी; लेखों की संपरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा की जाएगी।
- केंद्र सरकार राज्य सरकारों के परामर्श से राष्ट्रीय प्राधिकरण द्वारा राष्ट्रीय निधियों का प्रबंध करने और राज्य प्राधिकरण द्वारा राज्य निधियों का प्रबंध करने के लिए कानून बना सकते हैं। यह राष्ट्रीय और राज्य प्राधिकरणों और उनके अंगों द्वारा कार्य संचालन के लिए कानून बना सकते हैं।
- केंद्र सरकार समय समय पर, लिखित में राष्ट्रीय प्राधिकरण और प्रत्येक राज्य प्राधिकरण को, जैसा यह आवश्यक समझे, निदेश दे सकती है।
- उद्देश्य और कारणों के अपने वक्तव्य में मंत्रालय ने यह बताया था कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने टी एन गोदावरम थिरूमुलपाद बनाम भारत संघ और अन्य (1995 की रिट याचिका (सिविल) संख्या 202) के मामले में दिनांक 26 सितंबर 2005 के अपने निर्णय में टिप्पणी दी थी कि पारिस्थितिकी को संरक्षित करने और पुनर्सृजन की व्यवस्था करने के लिए सृजित निधियों को अनुच्छेद 266 या अनुच्छेद 283 के अंतर्गत निधि के रूप में नहीं माना जाना चाहिए। अतः इन निधियों को भारत की समेकित निधि या भारत के सार्वजनिक खाते के बाहर रखना चाहिए।

से आरक्षित वन और प्रादेशिक जल के मामले को एक परंतुक कि प्रादेशिक जल के मामले में अभयारण्य घोषित करने के लिए केंद्र सरकार का पूर्व अनुमोदन लिया जाएगा, के साथ धारा 18 से हटाकर एक नई धारा 26क में स्थानांतरित कर दिया गया। एक महत्वपूर्ण परिवर्तन अधिनियम के लंबे शीर्षक में 'वन्यजीव और पक्षी' शब्दों के स्थान पर 'वन्यजीव, पक्षी और पौधे' शब्दों से प्रतिस्थापित करना और विनिर्दिष्ट पौधों के संरक्षण विषय को देखने के लिए एक नया अध्याय (अध्याय-प्पक) जोड़ना था।

शासन संरचना में महत्वपूर्ण परिवर्तन करने के लिए वन्यजीव अधिनियम को 2002 में (2003 का अधिनियम संख्या 16) पुनः संशोधित किया गया और इन संशोधनों में निम्नलिखित बातें शामिल थीं:

- विधान को देश के पारिस्थितिकी और पर्यावरण सुरक्षा से जोड़ना (लंबे शीर्षक के माध्यम से);
- प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक वन्यजीव राष्ट्रीय बोर्ड (गैर सांविधिक राष्ट्रीय वन्यजीव बोर्ड को प्रतिस्थापित करने के लिए) का गठन करना तथा वन और वन्यजीव के प्रभारी मंत्री की अध्यक्षता में बोर्ड की स्थाई समिति का गठन करना (मुख्य अधिनियम की धारा 5क और ख);
- राज्य वन्यजीव सलाहकार बोर्ड के स्थान पर मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में राज्य वन्यजीव बोर्ड का गठन करना (मुख्य

अधिनियम की धारा 6 का प्रतिस्थापन)

- राज्य सरकारों द्वारा अभयारण्यों और रक्षित स्थानों में कतिपय कार्यकलापों की अनुमति देने के पहले राष्ट्रीय बोर्ड द्वारा 'पूर्व अनुमोदन' की व्यवस्था करना (मुख्य अधिनियम की धारा 33 में परंतुक जोड़ा गया है)
- राष्ट्रीय बोर्ड द्वारा सिफारिश और कतिपय मामलों में परामर्श की व्यवस्था करना। (मुख्य अधिनियम की धारा 35 (5) और (6) को यथा संशोधित किया गया)

यहां यह नोट किया जा सकता है कि पर्यावरण कानून का केंद्र, डब्ल्यूडब्ल्यूएफ-1 बनाम भारत संघ और अन्य शीर्षक वाली रिट याचिका (सिविल) सं 337/1995 में उच्चतम न्यायालय ने दिनांक 9 मई, 2002 के अपने आदेश में यह निदेश दिया था कि वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 की धारा 29 के अंतर्गत अभयारण्य से विनाश, दोहन या विलोपन की अनुमति भारतीय वन्यजीव बोर्ड संबंधी स्थाई समिति का अनुमोदन प्राप्त किए बिना नहीं दी जानी चाहिए। तदुपरांत, सरकार ने 2003 के अधिनियम 16 के तहत वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 में संशोधन किए जिसमें अन्य बातों के साथ साथ बोर्ड और इसकी समिति को सांविधिक दर्जा दिया गया। संशोधनों के परिणामस्वरूप मुख्य अधिनियम के संगत परिवर्तनों को बाक्स 5 में टेढ़े अक्षरों में दर्शाया गया है।

तालिका 5: वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम 1972

- केंद्र सरकार में वन्यजीव संरक्षण का एक निदेशक (धारा 3)
- राज्य सरकार द्वारा नियुक्त राज्य स्तर पर एक मुख्य वन्यजीव वार्डन (धारा 4)
- राज्य सरकार द्वारा गठित एक राज्य स्तरीय वन्यजीव सलाहकार बोर्ड (धारा 6), जिसे अभयारण्य, राष्ट्रीय पार्क, और सघन क्षेत्रों के रूप में घोषित किए जाने वाले क्षेत्रों का चयन करने की जिम्मेवारी और उसका प्रशासन और वन्यजीव और विनिर्दिष्ट पौधों की रक्षा और संरक्षण (धारा 8) का कार्य सौंपा गया है; सलाहकार बोर्ड को मुख्यमंत्री की अध्यक्षता वाले राज्य वन्यजीव बोर्ड द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया है और 2002 के संशोधन द्वारा प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक राष्ट्रीय बोर्ड का गठन किया गया है।
- राज्य सरकार द्वारा अभयारण्यों (धारा 18), सघन क्षेत्रों (धारा 37) की घोषणा
- केंद्र सरकार को पट्टे पर या राज्य सरकार द्वारा इसको स्थानांतरित क्षेत्रों में अभयारण्यों की घोषणा, और ऐसे क्षेत्रों में वन्यजीव संरक्षण निदेशक द्वारा नियंत्रण कार्य (धारा 38)
- वन्यजीव संरक्षण के निदेशक (या उनके द्वारा प्राधिकृत अधिकारी), मुख्य वन्यजीव वार्डन (या उनके द्वारा प्राधिकृत अधिकारी) को प्रवेश, खोजबीन, गिरफ्तारी या कैद करने का अधिकार है (धारा 50)
- राज्य सरकार या मुख्य वन्यजीव वार्डन को संयोजन करने (धारा 54), और न्यायालय को केवल उनकी शिकायत पर संज्ञान लेना है (धारा 56)
- अन्य कानूनों का प्रचालन प्रतिबंधित नहीं है (धारा 56)
- केंद्र सरकार ट्रैफियों और पशुओं के सामानों, पशुओं की खरीद और केंद्र सरकार द्वारा घोषित अभयारण्य के संदर्भ में कानून बना सकती है (धारा 63), राज्य सरकार को अन्य सभी मामलों पर कानून बनाना है (धारा 64)

जल (प्रदूषण निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1974 (संक्षेप में जल अधिनियम)

जल अधिनियम संभवतः भारत का पहला 'पर्यावरणीय' विधान है जो प्रदूषण और इसका निवारण और नियंत्रण करने की आवश्यकता को सुस्पष्ट रूप से संबोधित करता है। उल्लेखनीय है कि यह विधान अनुच्छेद 252 का उपयोग करके 12 राज्यों के विधानमंडलों द्वारा पारित संकल्प पर आधारित है। वस्तुतः अधिनियम की प्रस्तावना में यह उल्लेख है कि "और जबकि संसद को उपर्युक्त में से किसी मामले पर कानून बनाने की शक्ति नहीं है....." यह तथ्य कि 'पर्यावरण' सातवीं अनुसूची में एक विषय के रूप में शामिल नहीं था और कि पर्यावरणीय विधानों का उद्देश्य 'जल' जो एक राज्य विषय था, संभवतः इस वक्तव्य का कारण था। इतना ही महत्वपूर्ण यह तथ्य है कि इस अधिनियम के 1974 में पारित होने और तुरंत बाद 1976 में पारित 42वें सांविधानिक संशोधन में 'वन' और वन्यजीव को राज्य सूची से समवर्ती सूची में स्थानांतरित करने के बावजूद भी 'पर्यावरण' विषय को केंद्रीय या समवर्ती सूची में अंतः स्थापित करने का प्रस्ताव नहीं किया गया।

इन परिस्थितियों से निःसंदेह प्रभावित अधिनियम की संरचना का विवरण बाक्स 6 में दिया गया है और इसमें केंद्र सरकार के अधीन केंद्र सरकार के प्रतिनिधियों के साथ साथ राज्य बोर्डों के पांच प्रतिनिधियों वाले केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड; और राज्य सरकार के अधीन राज्य सरकार द्वारा नियुक्त सदस्यों वाले राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड की परिकल्पना की गई। महत्वपूर्ण रूप से केंद्रीय बोर्ड और राज्य बोर्डों के प्रकार्यों का विवरण विस्तृत रूप से दिया गया है जिसमें राज्य बोर्डों की प्रचालनगत जिम्मेदारियों और परामर्शी और समन्वयकारी कार्यकलापों के साथ केंद्र सरकार की जिम्मेदारियों का विवरण प्रदान किया गया है। नियम बनाने की शक्ति भी संबंधित सरकारों में निहित की गई है।

जल अधिनियम 1974 के अंतर्गत गठित केंद्रीय बोर्ड और राज्य बोर्ड के संसाधनों को संवर्धित करने के लिए उद्योगों और स्थानीय प्राधिकरणों द्वारा जल का उपयोग करने पर उपकर लगाने का प्रावधान करने के लिए अनुच्छेद 252 के अंतर्गत 12 राज्यों के पूर्व उल्लिखित संकल्प की सहायता से जल (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम 1977 का भी अधिनियमन किया। उपकर राज्यों द्वारा एकत्र किया जाता है, भारत के समेकित निधि में प्रेषित किया जाता है, और केंद्र सरकार द्वारा राज्यों को उनके द्वारा किए गए संग्रह के हिस्से (करारोपण कानून (संशोधन) अधिनियम, 2017 के माध्यम से जुलाई 2017 से वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप उपकर समाप्त हो गया (12 अन्य उपकरों सहित) के संदर्भ में वितरित किया जाता है।

वायु (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981 (संक्षेप में वायु अधिनियम)

जून 1972 में स्टाकहोम में आयोजित मानव पर्यावरण के संबंध में संयुक्त राष्ट्र सम्मेलन में (संक्षेप में स्टाकहोम सम्मेलन) "वायु की गुणवत्ता का प्रतिरक्षण करने और वायु प्रदूषण का नियंत्रण करने सहित अन्य बातों के साथ साथ पृथ्वी के प्राकृतिक पर्यावरण का संरक्षण करने के लिए उपयुक्त कदम उठाने हेतु" निर्णय लिया गया। वायु की गुणवत्ता और वायु प्रदूषण पर नियंत्रण का संदर्भ है सम्मेलन के निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिए वायु अधिनियम का कार्यान्वयन किया गया था। संसद में पेश किए गए विधेयक के परिशिष्ट में दिए गए उद्देश्यों और कारण के विवरण में प्रदूषण से संबंधित पर्यावरणीय समस्याओं का निवारण करने के लिए एकीकृत दृष्टिकोण की आवश्यकता का हवाला दिया गया था क्योंकि इसका प्रस्ताव किए जाने का कारण जल अधिनियम 1974 के अंतर्गत केंद्रीय बोर्ड और जहां कहीं गठित हो, राज्य बोर्ड को वायु अधिनियम के अंतर्गत प्रकार्य निष्पादित करने चाहिए।

चूंकि जल अधिनियम के अंतर्गत केंद्रीय बोर्ड और राज्य बोर्ड (जहां उनका गठन किया गया हो) को वायु अधिनियम के अंतर्गत संस्था के रूप में अपनाया गया है, इसलिए जल अधिनियम से उत्पन्न समग्र संरचना और संघीय संबंध को वायु अधिनियम के अंतर्गत समाहित कर दिया गया, भले ही अनुच्छेद 252 (राज्य विषय पर दो या दो से अधिक राज्यों के लिए कानून) की अपेक्षा अनुच्छेद 253 (अंतर्राष्ट्रीय करारों को लागू करने वाला) के अनुसरण में अधिनियमित किया गया था। इस संबंध में बाक्स 7 में विवरण में दिया गया है। 'वायु' को 'जल' की तरह सातवीं अनुसूची की किसी भी सूची में विशेष रूप से उल्लिखित नहीं किया गया है, का इन परिस्थितियों में कोई प्रासंगिकता नहीं है, यद्यपि निःसंदेह वायु में जल के समान अनेक गुण हैं, अतः मेरिट के आधार पर देखा जाए तो यह दृष्टिकोण अनुपयुक्त नहीं है।



तालिका 6: जल (प्रदूषण निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1974

- केंद्र सरकार के अधीन केंद्र सरकार के प्रतिनिधियों के साथ साथ राज्य बोर्डों के पांच प्रतिनिधियों वाले केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (धारा 3)
 - राज्य सरकार के अधीन राज्य सरकार द्वारा नियुक्त सदस्यों वाला राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (धारा 4)
 - दो या अधिक संस्पर्शी राज्यों में संयुक्त बोर्ड बनाया जा सकता है (धारा 13), और केंद्र सरकार को केवल दो या अधिक राज्यों के संयुक्त बोर्ड के अधिकार क्षेत्र से संबंधित मामलों में धारा 15 के अंतर्गत निदेश देने का अधिकार दिया गया है।
 - केंद्रीय बोर्ड के मुख्य प्रकार्यों में निम्नलिखित शामिल हैं:
 - » केंद्र सरकार को परामर्श देना
 - » राज्य बोर्डों के कार्यकलापों का समन्वय करना
 - » तकनीकी सहायता प्रदान करना और अनुसंधान और जांच को प्रायोजित करना
 - » प्रशिक्षण और मास मीडिया कार्यकलाप की योजना बनाना और आयोजन करना
 - » तकनीकी डाटा एकत्र करना, संकलित करना और प्रकाशित करना और मैनुअल, कोड और गाइड तैयार करना
 - » संबंधितों के परामर्श से मानक निर्धारित करना
- राज्य सरकार**
- नमूनों आदि का विश्लेषण करने के लिए प्रयोगशालाओं की स्थापना करना और मान्यता देना (धारा 16)
 - व राज्य बोर्ड के प्रमुख प्रकार्यों में निम्नलिखित शामिल हैं:
 - » जल धाराओं और कुओं में प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने के लिए योजना बनाना और कार्यान्वयन सुनिश्चित करना
 - » राज्य सरकार को परामर्श देना
 - » सूचना एकत्र करना और प्रसार करना
 - » जांच और अनुसंधान को प्रोत्साहित करना और आयोजित करना
 - » जल धाराओं और कुओं में प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने में तैनात व्यक्तियों के लिए प्रशिक्षण आयोजित करने में केंद्रीय बोर्ड के साथ सहयोग करना
 - » प्रचालन की सहमति के संबंध में निरीक्षण
 - » तकनीकी मानक निर्धारित करना
 - » प्रवाहों आदि में प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने के लिए आदेश देना
 - » प्रदूषण की संभावना वाले उद्योगों के स्थान के बारे में राज्य सरकार को सलाह देना
 - » नमूनों आदि का विश्लेषण करने के लिए प्रयोगशालाओं की स्थापना करना और मान्यता देना (धारा 17)
 - केंद्र सरकार को केंद्रीय बोर्ड निदेश देने के लिए शक्ति प्रदान की गई है। केंद्र सरकार के साथ साथ राज्य सरकार को राज्य बोर्ड को निर्देश देने का अधिकार दिया गया है। जहां राज्य बोर्ड केंद्र सरकार के निर्देशों का अनुपालन करने में चूक करता है और गंभीर आपातकाल की स्थिति उत्पन्न होती है तो केंद्र सरकार ऐसे क्षेत्रों, अवधि और उद्देश्य, जैसा विनिर्दिष्ट किया जाए, के लिए राज्य बोर्ड को प्रकार्य निष्पादित करने के लिए निदेश दे सकता है (धारा 18)
 - राज्य बोर्ड को धारा 20 के अंतर्गत सूचना प्राप्त करने, धारा 21 के अंतर्गत नमूने एकत्र करने, और उनका विश्लेषण करने; धारा 23 के अंतर्गत प्रवेश और निरीक्षण; स्थापित या प्रचालित करने की सहमति देने (या मना करने) (धारा 25) की शक्ति प्राप्त है ;
 - कोई भी न्यायालय अधिनियम के अंतर्गत किसी शिकायत का संज्ञान नहीं लेगा जब तक कि राज्य बोर्ड द्वारा इसकी शिकायत न की गई हो (सिवाय इसके कि किसी व्यक्ति ने शिकायत करने की भावना से 60 दिन पहले बोर्ड को इसका नोटिस दिया हो) (धारा 49)
 - धारा 28 के अंतर्गत राज्य बोर्ड के आदेशों के विरुद्ध अपील का अधिकार राज्य अपीलीय प्राधिकरण के पास है; और राज्य सरकार धारा 29 के अंतर्गत पुनरीक्षण की शक्तियों का प्रयोग कर सकती है।
 - केंद्र सरकार केंद्रीय बोर्ड के कार्यकरण के लिए निधियों की व्यवस्था करेगी तथा राज्य सरकार राज्य बोर्ड के कार्यकरण के लिए निधियों की व्यवस्था करेगी (धारा 34 और 35) (संसद ने अलग से जल (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) उपकर अधिनियम 1977 जो केंद्र सरकार द्वारा उपकर प्रभारित करने का प्रावधान करते हैं। उपकर राज्य सरकार द्वारा एकत्र किए जाते हैं और भारत की समेकित निधि में प्रेषित किए जाते हैं। उपकर से प्राप्त आय को जल अधिनियम 1974 के अंतर्गत उपयोग किए जाने के लिए केंद्र सरकार द्वारा केंद्र और राज्य बोर्ड को अदा किया जाएगा।
 - केंद्रीय बोर्ड की वार्षिक रिपोर्ट संसद के समक्ष और राज्य बोर्ड की वार्षिक रिपोर्ट राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाएगी (धारा 39)
 - केंद्रीय बोर्ड को केंद्र सरकार के समक्ष और राज्य बोर्ड को राज्य सरकार और केंद्र सरकार के समक्ष अपनी रिपोर्ट, और विवरणियां, जैसा अपेक्षित हो, प्रस्तुत करना अपेक्षित है (धारा 61)
 - केंद्र सरकार केंद्रीय बोर्ड या संयुक्त बोर्ड को प्रकार्यों के निष्पादन में चूक के लिए हटा सकता है (धारा 62)
 - अधिनियम के अंतर्गत केंद्र सरकार केंद्रीय बोर्ड के लिए तथा राज्य सरकार राज्य बोर्ड के लिए के लिए कानून बना सकती है (धारा 63 और 64)

तालिका 7: वायु (प्रदूषण निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981

- जल अधिनियम के अंतर्गत केंद्रीय बोर्ड और राज्य बोर्ड को वायु अधिनियम के अंतर्गत प्रकार्यों का निष्पादन करना है (धारा 3 और 4)।
- राज्य जहां राज्य बोर्डों का गठन नहीं किया गया है, वहां राज्य बोर्ड का गठन किया जाएगा (धारा 5) (चूंकि अनुच्छेद 253 के अंतर्गत कानून अधिनियम में अनिवार्य प्रावधान करने की अनुमति देता है)। तथापि, इस अधिनियम के अंतर्गत संयुक्त बोर्ड का गठन करने का प्रावधान नहीं है, वायु की गुणवत्ता में सुधार करने और वायु प्रदूषण को रोकने, नियंत्रित करने और इसे कम करने के लिए केंद्रीय बोर्ड और राज्य बोर्ड के प्रकार्य जल अधिनियम के अंतर्गत प्रावधानों के समान ही हैं। (धारा 16 और 17)
- जैसा कि जल अधिनियम में प्रावधान है, वायु अधिनियम में केंद्र सरकार को केंद्रीय बोर्ड को निदेश देने और केंद्रीय बोर्ड और राज्य सरकार को राज्य बोर्ड को निदेश देने का प्रावधान किया गया है। (धारा 18)
- विशेष रूप से 'वायु' के संबंध धारा 19 राज्य सरकार को 'वायु प्रदूषण नियंत्रण' क्षेत्र घोषित करने और इंधन और अन्य सामग्री को जलाने पर प्रतिबंध लगाने का अधिकार प्रदान करती है।
- विशेष रूप से 'वायु' के संबंध धारा 20 राज्य सरकार को 'राज्य बोर्ड द्वारा निर्धारित उत्सर्जन मानकों को लागू करने के संबंध में मोटर वाहन पंजीकरण प्राधिकरणों को निर्देश जारी कर सकता है।
- राज्य बोर्ड को किसी वायु प्रदूषण नियंत्रण क्षेत्र में कोई उद्योग स्थापित करने या इसका प्रचालन करने की सहमति देने का अधिकार प्राप्त है।
- राज्य बोर्ड को धारा 24 के अंतर्गत प्रवेश और निरीक्षण; धारा 25 के सूचना प्राप्त करने, धारा 26 के अंतर्गत नमूने एकत्र करने, और धारा 27 के अंतर्गत उनका विश्लेषण करने की शक्ति प्राप्त है;
- जल अधिनियम के प्रावधानों के समान रूप में अपील का अधिकार (धारा 31)। हालांकि राज्य सरकारों के पास पुनरीक्षण का कोई अधिकार नहीं है।
- राज्य बोर्ड को (केंद्र सरकार के निदेशों के अधीन, यदि कोई हों) बंद करने, विनियमित करने, प्रचालित करने आदि, और बिजली, पानी या किसी अन्य सेवा को बंद करने या चालू करने का अधिकार प्राप्त है। (धारा 31 क)
- वायु अधिनियम के अंतर्गत स्थापित राज्य बोर्डों के खर्चों को पूरा करने के लिए केंद्र सरकार अंशदान देगी (धारा 32)। यह नोट किया जा सकता है कि यह जल अधिनियम के अंतर्गत स्थापित बोर्डों के प्रावधानों से अलग है क्योंकि वहां केंद्र सरकार ने केंद्रीय बोर्ड और राज्य बोर्डों के खर्चों को पूरा करने के लिए राज्यों की ओर से उपकर लगाया है, संभवतः ऐसा इसलिए किया गया है क्योंकि 'जल' एक राज्य विषय है और 'वायु' के विषय में ऐसी स्पष्टता नहीं है। तथापि, केंद्र सरकार जल अधिनियम के अंतर्गत गठित राज्य बोर्डों को वायु अधिनियम के अंतर्गत कार्यों का निष्पादन करने के लिए खर्चों का वहन नहीं करती है; संविधान का अनुच्छेद 258 (2) संसद को कानून बनाने की अनुमति देता है जिसके माध्यम से वह समवर्ती सूची या राज्य सूची में शामिल न किए गए विषयों के संदर्भ में भी यह राज्यों पर शुल्क लगाने का अधिकार देता है परंतु अनुच्छेद 258 (3) में यह प्रावधान किया गया है कि केंद्र सरकार प्रशासन की अतिरिक्त लागत के लिए राज्य सरकार को भुगतान करेगी।
- जल अधिनियम के समान ही वायु अधिनियम में प्रावधान किया गया है कि केंद्रीय बोर्ड की वार्षिक रिपोर्ट संसद के समक्ष और राज्य बोर्ड की रिपोर्ट राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाएगी (धारा 35)।
- जल अधिनियम की तरह वायु अधिनियम की धारा 43 में प्रावधान किया गया है कि कोई भी न्यायालय अधिनियम के अंतर्गत किसी शिकायत का संज्ञान नहीं लेगा जब तक कि राज्य बोर्ड द्वारा इसकी शिकायत न की गई हो (सिवाय इसके कि किसी व्यक्ति ने शिकायत करने की भावना से 60 दिन पहले बोर्ड को इसका नोटिस दिया हो)
- जल अधिनियम की तरह वायु अधिनियम की धारा 47 में प्रावधान किया गया है कि राज्य सरकार राज्य बोर्ड को इसके कार्य निष्पादन में चूक के लिए समाप्त कर सकता है।
- अधिनियम के अंतर्गत केंद्र सरकार केंद्रीय बोर्ड के लिए तथा राज्य सरकार राज्य बोर्ड के लिए के लिए कानून बना सकती है (धारा 53 और 54)

पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम 1986 (संक्षेप में ईपी अधिनियम)

वायु अधिनियम 1980 की तरह ईपी अधिनियम को भी संविधान के अनुच्छेद 253 के अंतर्गत अधिनियमित किया गया था, और इसमें “पर्यावरण की रक्षा और सुधार तथा मानवों, अन्य जीव जंतुओं, पौधों तथा संपत्ति के जोखिमों का निवारण” करने से संबंधित स्टाकहोम सम्मेलन 1972 के निर्णयों का उद्धरण दिया गया है और इसमें उल्लेख है कि “जहां तक मानवों, अन्य जीव जंतुओं, पौधों तथा संपत्ति के जोखिमों का निवारण का संबंध है, उपर्युक्त निर्णयों को कार्यान्वित करना आवश्यक माना गया है।”

ईपी अधिनियम का कार्य क्षेत्र केंद्र सरकार पर सीधे लागू नहीं होता है और धारा 23 के अंतर्गत प्रत्यायोजन के माध्यम से केवल राज्य एजेंसियों की भूमिका की परिकल्पना की गई है। यह अधिनियम केंद्र सरकार को “ऐसे सभी उपाय करने का अधिकार देता है, जिसे वह पर्यावरण की गुणवत्ता की रक्षा करने तथा इसमें सुधार करने और प्रदूषण पर्यावरणीय प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण

और न्यूनीकरण करने के लिए आवश्यक समझे” (धारा 3 (1))।

ईपी अधिनियम की सामान्य अवसंरचना (अधिक विवरण के लिए बाक्स 8 देखें) केंद्र सरकार को पर्यावरणीय प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने के लिए कार्यक्रमों की योजना बनाने और इनका कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए इस अधिनियम और इस अधिनियम से संबंधित अन्य कानूनों के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा की जाने वाले कार्यों का समन्वय करने, मानकों का निर्धारण करने, उद्योगों के प्रचालन का क्षेत्र नियंत्रित करने, प्रक्रियाओं और सुरक्षोपायों का निर्धारण करने, पर्यावरणीय प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने के लिए निरीक्षण करने; प्रयोगशालाओं की स्थापना करने तथा उनको मान्यता देने; सूचनाओं का संग्रह और प्रसार करने; और मैनुअल, कोड और गाइड आदि तैयार करने का अधिकार प्रदान करती है। यह कहा जा सकता है कि ये अधिकार सभी पर्यावरणीय मुद्दों के संदर्भ में वायु और जल अधिनियम के अंतर्गत राज्य बोर्डों द्वारा किए जाने वाले कार्यों के समान ही है और उस सीमा तक कि ये शक्तियां जल और वायु के पर्यावरणीय पहलुओं के संदर्भ

तालिका 8: पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम 1986

- अधिनियम के अंतर्गत केंद्र सरकार द्वारा किए गए उपायों में निम्न बातें शामिल हैं:
 - » इस अधिनियम और अधिनियम के उद्देश्यों संबंधित अन्य कानूनों के अंतर्गत राज्य सरकारों द्वारा किए जाने वाले कार्यों का समन्वय करना
 - » पर्यावरणीय प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने के कार्यक्रमों की योजना बनाने और उनका कार्यान्वयन करना
 - » मानकों का निर्धारण करना
 - » उद्योगों के प्रचालन का क्षेत्र नियंत्रित करना
 - » प्रक्रियाओं और सुरक्षोपायों का निर्धारण करना
 - » अन्वेषण और अनुसंधान करना और प्रायोजित करना
 - » पर्यावरणीय प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने के लिए निरीक्षण करना
 - » प्रयोगशालाओं की स्थापना करना तथा उनको मान्यता देना (धारा 12 भी)
 - » सूचनाओं का संग्रह और प्रसार करना
 - » मैनुअल, कोड और गाइड आदि तैयार करना (धारा 3 (2))
- केंद्र सरकार अपनी शक्तियों का प्रयोग करने के लिए एक या अधिक प्राधिकरण का गठन कर सकती है (धारा 3 (3))
- केंद्र सरकार किसी उद्योग को बंद करने, प्रतिबंध लगाने, और विनियमित करने और विद्युत, जल आपूर्ति या अन्य सेवाएं रोकने या चालू करने का आदेश देने सहित निदेश दे सकती है (धारा 5)
- केंद्र सरकार विभिन्न क्षेत्रों और उद्देश्यों के लिए जल, वायु और मिट्टी की गुणवत्ता के मानक निर्धारित करने के लिए नियम बना सकती है (धारा 6)
- केंद्र सरकार को प्रवेश करने और निरीक्षण करने (धारा 10), नमूने लेने और उनका विश्लेषण करने (धारा 11) का अधिकार है
- राज्य सरकार और अन्य प्राधिकरणों से रिपोर्ट और विवरणी प्रस्तुत करना अपेक्षित है (धारा 20)
- कोई न्यायालय किसी अपराध का संज्ञान नहीं ले सकता जब तक कि केंद्र सरकार द्वारा इसकी शिकायत न की जाय (सिवाय इसके कि कोई व्यक्ति 60 दिन पहले अपने आशय का नोटिस न दे) (धारा 19)
- केंद्र सरकार इस अधिनियम के अंतर्गत नियम बना सकती है (धारा 25) और प्रत्येक नियम को संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा
- केंद्र सरकार अपनी शक्तियों को राज्य सरकार आदि को प्रत्यायोजित कर सकती है (धारा 23)
- इस अधिनियम के प्रावधान किसी अन्य अधिनियम के साथ किसी असंगतता के बावजूद लागू किए जाएंगे (धारा 24)

में प्रयोग किए जाने वाले अधिकार राज्य के क्षेत्र में उल्लंघन की संभावना पैदा कर सकता है।

ईपी अधिनियम केंद्र सरकार को केंद्र सरकार की शक्तियों का प्रयोग करने के लिए एक या अधिक प्राधिकरण का गठन करने के लिए अधिकार प्रदान करता है। केंद्र सरकार ने अधिनियम के तहत बने नियम के अंतर्गत एक अधिसूचना के माध्यम से 'राज्य स्तरीय पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन प्राधिकरण (एसईआईए) का गठन किया है परंतु जल अधिनियम और वायु अधिनियम के राज्य बोर्डों के विपरित ये वस्तुतः केंद्र सरकार की संरचनाएं हैं (किसी भी मामले में एसईआईए का सृजन अधिनियम के अंतर्गत नहीं किया गया है जैसा कि केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड और राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के मामले में है। इस प्रकार ये प्राधिकरण स्वतंत्र रूप से या अलग से संसद या राज्य विधानमंडल के प्रति जवाबदेह नहीं हैं)

ईपी अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, अधिनियम के मामले में केवल केंद्र सरकार कानून बना सकती है और ऐसे प्रत्येक नियम संसद के समक्ष प्रस्तुत किए जाएंगे (और राज्य विधानमंडलों के प्रति जवाबदेही के संदर्भ में कोई तदनुसूची देयता नहीं है।); राज्य सरकारों के पास कोई प्रत्यक्ष अधिकार नहीं हैं परंतु केंद्र सरकार राज्य सरकारों को अपनी शक्तियां प्रत्यायोजित कर सकती है। इस अधिनियम के प्रावधान किसी अन्य अधिनियम के साथ किसी असंगतता के बावजूद लागू किए जाएंगे।

ईपी अधिनियम के अंतर्गत पर्यावरण संरक्षण प्राधिकरणों की स्थापना

केंद्र सरकार ने उच्चतम न्यायालय द्वारा दिनांक 11.12.1996 की रिट याचिका (सिविल) सं 1994 की 561 के आदेश में वर्णित प्रक्रिया को अपनाते हुए 'एहतियाती सिद्धांत' और 'प्रदूषक भुगतान करेगा सिद्धांत' को सामान्यतया क्रियान्वित करने के लिए धारा 3 (3) के अंतर्गत अनेक प्राधिकरणों का गठन किया है। इनमें निम्न शामिल हैं:

- धारा 3 (2) के मामलों के संदर्भ में निदेश जारी करने के लिए धारा 5 (1) के अंतर्गत शक्तियों के साथ एक वर्ष के लिए भूजल का विनियमन और नियंत्रण करने के लिए 1997 में केंद्रीय भूजल प्राधिकरण (एक मौजूदा संगठन, केंद्रीय भूजल बोर्ड पर अधिकार देते हुए) का गठन; इसके सदस्य वही है जो केंद्रीय भूजल बोर्ड के थे।
- धारा 3 (2) (अ) ख (पग), (गपप) में मामलों के संदर्भ में धारा 5 के अंतर्गत निदेश जारी करने के लिए एक वर्ष के लिए सीआरजेड, पुलीकट और चिलिका में थ्रिप फार्मों को समाप्त करने के लिए 1997 में मत्स्यपालन प्राधिकरण का गठन।
- धारा 3 (2) (पग) - (गपप) में मामलों के संदर्भ में धारा 5 और धारा 19 के अंतर्गत अधिकारों का प्रयोग करने के लिए

तीन वर्ष के लिए धारा 3 (1) और (3) के अंतर्गत 2001 में जल गुणवत्ता मूल्यांकन प्राधिकरण का गठन। इसके सदस्य विभिन्न मंत्रालयों द्वारा नामित किए जाने हैं और पर्यावरण और वन मंत्रालय प्रशासनिक मंत्रालय है जिसे प्राधिकरण को सहायता देने के लिए एक प्रकोष्ठ का गठन करना है।

- धारा 5, 10,11 और 19 के अंतर्गत शक्तियों के साथ एनस. 1आर और वाहन प्रदूषण संबंधी पर्यावरण और वन मंत्रालय की कार्रवाई योजना में प्रगति की निगरानी करने के लिए 12 वर्षों की अवधि के लिए 1998 में पर्यावरण प्रदूषण (निवारण और नियंत्रण) प्राधिकरण का गठन। इसके सदस्य केंद्र, राज्य से प्रतिनिधि और विशेषज्ञ होंगे।
- धारा 5 और 19 के अंतर्गत शक्तियों के साथ आगरा और भ. गलपुर प्रभाग के क्षेत्रों को शामिल करते हुए 4 वर्ष और 8 महीनों के लिए 1998 में ताज ट्रेपेजियम जोन प्रदूषण (निवारण और क्षतिपूर्ति का भुगतान) प्राधिकरण 2003 का गठन। इसके सदस्यों में आगरा विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष सहित केंद्र और राज्य सरकार के सदस्य शामिल होंगे।
- धारा 3 (2) (अ) ख (ग) और (गपप) में मामलों के संदर्भ में धारा 5 के अंतर्गत शक्तियों के साथ 11 वर्षों की अवधि के लिए 1996 में पारिस्थितिकी को क्षति (निवारण और क्षतिपूर्ति का भुगतान) प्राधिकरण का गठन; इसकी अध्यक्षता उच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त जज करेंगे और सदस्य को केंद्र और राज्य सरकारों से लिया जाएगा।
- 2009 में प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में सदस्य के रूप में मुख्यमंत्रियों के प्रतिनिधित्व वाली राष्ट्रीय गंगा नदी घाटी प्राधिकरण का गठन और उत्तर प्रदेश, झारखंड, पश्चिम बंगाल और बिहार में 2009 में मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में (राज्य गंगा नदी संरक्षण प्राधिकरण राज्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय कार्यकारी समिति के साथ) का गठन किया गया।

पर्यावरण (संरक्षण) नियमावली, 1986

- केंद्र सरकार ने 1986 में धारा 6 और 25 के अंतर्गत नियम बनाए हैं, जो प्रदूषण के उत्सर्जन और प्रवाह के मानकों को स्थापित करने और उसे लागू करने की अनुमति प्रदान करते हैं।
- नियम 5 (3) में निर्धारित प्रक्रियाओं का अनुपालन करते हुए केंद्र सरकार किसी उद्योग के स्थान या उसके प्रचालन पर रोक या पाबंदी लगा सकती है।

नोट: ईपी अधिनियम के अंतर्गत अन्य नियम हैं, जैसे कि खतरनाक अपशिष्ट नियमावली, बायो-मेडिकल अपशिष्ट नियमावली, नगरपालिका अपशिष्ट नियमावली जिनके अंतर्गत जल और वायु अधिनियम के अंतर्गत संस्था के रूप में एसपीसीबी द्वारा प्रशासित मामलों के अलावा एसपीसीबी द्वारा प्रशासित विषय आदि के लिए यह सीपीसीबी के प्रति जवाबदेह होगा।

अधिनियमों और नियमों के अंतर्गत अधिसूचनाएं

ईपी अधिनियम की धारा 3 (1) केंद्र सरकार को ऐसे सभी उपाय करने की अधिकार देती है जिसे यह पर्यावरण की गुणवत्ता की रक्षा करने या इसमें सुधार करने और पर्यावरण प्रदूषण का निवारण, नियंत्रण या इसका न्यूनीकरण करने के लिए आवश्यक या लाभकारक माने। केंद्र सरकार ने राष्ट्रीय पर्यावरण नीति 2006 के अनुसरण में पूर्व पर्यावरणीय अनुमोदन देने के लिए 14 सितंबर 2006 को अन्य के साथ साथ, धारा 3 (1) और (2) तथा नियम 5 (3) के अंतर्गत निम्नलिखित कार्यकलापों के लिए अधिसूचना (अधिसूचना के कार्यक्रम में विनिर्दिष्ट) जारी की है:

- प्राकृतिक संसाधनों का खनन, निष्कर्षण, बिजली उत्पादन
- प्राइमरी प्रोसेसिंग
- सामग्री उत्पादन और प्रोसेसिंग
- विनिर्माण और फ़ैब्रिकेशन
- सेवा क्षेत्र
- प्राथमिक अवसंचना
- भौतिक अवसंचना
- निर्माण और क्षेत्र विकास

अधिसूचना में अनुसूची में विनिर्दिष्ट कार्यकलाप की श्रेणियों के संदर्भ में नई परियोजनाओं के विस्तार या आधुनिकीकरण के लिए 'पूर्व पर्यावरणीय अनुमोदन' प्रदान करने की प्रक्रिया का विस्तृत वर्णन किया गया है। प्रक्रिया की संरचना निम्नानुसार है:

- ईपी अधिनियम (पैरा 3) की धारा 3 (3) के अंतर्गत केंद्र सरकार द्वारा गठित राज्य स्तरीय पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन प्राधिकरण
- राज्य और केंद्र स्तर पर गठित विशेषज्ञ मूल्यांकन समिति (ईसीए) (पैरा 4)
- संभावित प्रभावों की स्थानिक सीमा और प्रकृति के संबंध में सभी परियोजनाओं को श्रेणी क और ख में बांटना
- श्रेणी ख की परियोजनाओं को ईसीए की सिफारिश पर एसई. आईएए द्वारा अनुमोदित किया जाएगा
- केंद्रीय ईसीए की सिफारिश के आधार पर श्रेणी क परियोजनाओं को पर्यावरण और वन मंत्रालय द्वारा अनुमोदित किया जाएगा

पर्यावरणीय अभिशासन से संबंधित

न्यायिक मत

इस मुद्दे को नियंत्रित करने वाले दो मुख्य न्यायिक मत 6 जुलाई 2011 का लेफार्ज निर्णय (लेफार्ज यूमियम माइनिंग प्रा. लिमिटेड टी. एन. गोदावरमन थिरूमुलपाद बनाम भारत संघ और अन्य के मामले में आवेदक) और 6 जनवरी 2014 के गोदावरमन

आदेश (टी. एन. गोदावरमन थिरूमुलपाद बनाम भारत संघ और अन्य) हैं:

- लेफार्ज मुद्दे पर न्यायालय ने कहा था कि: "इस प्रकार हमारा विचार है कि पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम 1986 की ध. रा 3 (3) के अंतर्गत केंद्र सरकार को परियोजनाओं का मूल्यांकन करने, अनुमोदन के लिए पर्यावरणीय शर्तें लागू करने और प्रदूषण करने वाले लोगों पर जुर्माना लगाने के लिए एक राष्ट्रीय विनियामक की नियुक्ति करनी चाहिए।"
- गोदावरमन आदेश में न्यायालय ने कहा था कि: "इस प्रकार पर्यावरणीय अनुमोदन के लिए परियोजनाओं की प्रोसेसिंग, मूल्यांकन और अनुमोदन देने के संबंध में सरकार द्वारा जारी दिनांक 14.09.2016 की अधिसूचना के अंतर्गत वर्तमान तंत्र अधिकांश संदर्भों में कमजोर है और यह अपेक्षित है कि राष्ट्रीय स्तर पर एक विनियामक हो जिसके कार्यालय सभी राज्यों में हो (जो) पर्यावरण संरक्षण अधिनियम के अंतर्गत अपने अधिकारों का प्रयोग करते समय यह सुनिश्चित करेगा कि लेफार्ज यूमियम माइनिंग प्राइवेट लिमिटेड के मामले में इस न्यायालय के दिनांक 06.07.2011 के आदेश को यथा धारित करने के लिए राष्ट्रीय वन नीति 2006 का पूर्ण क्रियान्वयन किया गया है।"



राष्ट्रीय पर्यावरण नीति 2006

आगे बढ़ने से पहले पर्यावरणीय अभिशासन सुधारों के संबंध में स्वयं नीति के कुछ प्रावधानों को ध्यान में रखना उपयुक्त है। स्वयं नीति के पैरा 5.1 के 'नियामकीय सुधार' शीर्षक में उल्लेख है कि: 'पर्यावरणीय संरक्षण के नियामकीय परिक्षेत्र में एक विधायी

फ्रेमवर्क और नियामकीय संस्थाओं का एक सेट है। प्रत्येक की अपर्याप्तता के फलस्वरूप एक ओर पर्यावरणीय अपकर्ष में बढ़ोतरी हुई है और दूसरी ओर विकास परियोजनाओं में लंबे विलंब और ट्रांजेक्शन लागत अधिक हुई है.....'

पैरा 5.1.1 'नीति और विधाई फ्रेमवर्क पर पुनः चर्चा करना' में नीति में यह मत व्यक्त किया गया है कि निम्नलिखित विशेष कार्रवाई की जाएगी:

- क) राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के अनुसरण में समीक्षा और परामर्श के माध्यम से प्रासंगिक सेक्टरल और क्रॉस सेक्टरल नीतियों में पर्यावरण संबंधी सराकारों की पहचान करके और इनको एकीकृत करके पर्यावरण और प्राकृतिक संसाधनों के प्रबंधन के प्रति एक समग्र और एकीकृत दृष्टिकोण को संस्थागत रूप देना।
- ख) राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के अनुसरण में बेहतर वैज्ञानिक समझ, आर्थिक और सामाजिक विकास और बहुस्तरीय पर्यावरणीय क्षेत्र के विकास के कारण नए विधानों के लिए उभरने वाले क्षेत्रों की पहचान करना।
- ग) राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के अनुसरण में संगत कानूनों और विनियमों के बीच सहक्रिया विकसित करना, अप्रचलित कानूनों को समाप्त करना, समान उद्देश्यों वाले कानूनों को समामेलित करना। इसके अलावा, विधानों की इस नीति के साथ अनुकूलता सुनिश्चित करने की दृष्टि से राज्य और स्थानीय सरकारों के स्तर पर विधानों की समीक्षा को प्रोत्साहित करना और आसान बनाना।
- घ) किसी संभावित प्रतिकूल प्रभाव और संभावित अनुकूल प्रभावों को संबंधित करने के लिए क्षेत्रगत नीतियों और कार्यक्रमों का पर्यावरणीय मूल्यांकन करने के लिए तकनीकों को अंगीकृत करना और व्यवस्था में लाने के उपाय करना।
- ड.) आवश्यक पर्यावरणीय संसाधनों तक बेहतर पहुंच सुनिश्चित करके विशेषकर गरीबों की आजीविका और भलाई सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के उद्देश्यों और सिद्धांतों के संबंध में सुपरिभाषित समय सीमा में आवश्यक विधाई परिवर्तन करने में सरकारों (केंद्र, राज्य, स्थानीय) के संबंधित स्तरों की जबाबदेही तय करना।

उच्च स्तरीय समिति (एचएलसी) रिपोर्ट

उपर्युक्त विचारों को ध्यान में रखते हुए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने 6 प्रमुख अधिनियम जो देश के पर्यावरण की रक्षा करते हैं, की समीक्षा करने तथा उनको उद्देश्यों के अनुसरण में लाने के लिए उपयुक्त संशोधनों का सुझाव देने के लिए 29 अगस्त, 2014 को पूर्व मंत्रिमंडल सचिव श्री टी एस

आर सुब्रमणियम की अध्यक्षता में एक उच्च स्तरीय समिति का गठन किया था। इन अधिनियमों की सूची निम्नानुसार है:

- (i) पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986;
- (ii) वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980;
- (iii) वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972;
- (iv) जल (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1974
- (v) वायु (प्रदूषकों का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981; और
- (vi) भारतीय वन अधिनियम, 1927

उच्च स्तरीय समिति के विचारार्थ विषय निम्नानुसार थे:

- (i) उपर्युक्त प्रत्येक अधिनियम के साथ साथ इसके उद्देश्यों के कार्यान्वयन की स्थिति का आकलन करना;
- (ii) इन अधिनियमों से संबंधित विभिन्न न्यायालय आदेशों और न्यायिक घोषणाओं को ध्यान में रखते हुए इनकी जांच करना;
- (iii) उद्देश्यों को पूरा करने के लिए वर्तमान अपेक्षाओं के अनुसार इनमें से प्रत्येक अधिनियम में आवश्यक विशेष संशोधनों की सिफारिश करना; और
- (iv) प्रस्तावित सिफारिशों को लागू करने के लिए उपर्युक्त अधिनियमों में से प्रत्येक के लिए संशोधनों का प्रारूप तैयार करना।

जबकि समिति जिसने नवंबर 2014 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी, की सिफारिशों में विचारार्थ विषयों में यथा परिकल्पित व्यापक क्षेत्र को कवर किया था, 'पर्यावरणीय अभिशासन' से संबंधित सिफारिशों का संक्षिप्त विवरण निम्नानुसार है:

- पर्यावरणीय अनुमोदन के लिए आवेदनों को प्रोसेस करने तथा पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफसीसी) को अनुमोदन हेतु सिफारिश करने के लिए एक राष्ट्रीय पर्यावरण प्रबंधन प्राधिकरण (नेमा) का गठन किया जाना चाहिए।
- प्रत्येक राज्य के लिए एक 15 सदस्यीय राज्य पर्यावरण प्रबंधन समिति (सेमा) का गठन (एसईआईए को प्रतिस्थापित करते हुए) किया जाना चाहिए (जिसमें पांच पदेन सदस्य राज्य सरकार द्वारा नामित किए जाएंगे और शेष सदस्यों को राज्य सरकार की सिफारिश पर एमओईएफसीसी द्वारा नियुक्त किया जाएगा। (पृष्ठ 53)
- नेमा को परियोजना अनुमोदन के मामलों को छोड़कर सेमा को निर्देश देने का अधिकार होना चाहिए और राज्य सरकार को परियोजना के अनुमोदन के मामलों को छोड़कर सेमा को

निर्देश देने का अधिकार होना चाहिए। परियोजना अनुमोदन के मामलों में केंद्र सरकार को नेमा और सेमा को निर्देश देने का अधिकार होना चाहिए।

- नेमा और सेमा क्रमशः सीपीसीबी और एसपीसीबी को प्रतिस्थापित कर सकते हैं और नेमा के पास सेमा के उपर नियंत्रण और निगरानी का अधिकार होना चाहिए (पृष्ठ 63)। रिपोर्ट में सिफारिश की गई है कि जल अधिनियम और वायु अधिनियम को पर्यावरण अधिनियम में मिला देना चाहिए (पृष्ठ 82)।
- रिपोर्ट में मॉडल कानून में सुझाव दिया गया है कि नेमा को सिफारिशी निकाय होना चाहिए और पर्यावरण अनुमोदन संबंधी अंतिम निर्णय एमओईएफसीसी द्वारा लिया जाना चाहिए (पैरा 6.1)। उच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त न्यायाधीश की अध्यक्षता वाले अपीलीय प्राधिकरण के पास निर्णयों के बारे में अपील किया जा सकेगा।
- एक नए अंब्रेला कानून की रचना: नेमा और सेमा को वै. धानिक दर्जा प्रदान करने के लिए पर्यावरण कानून (प्रबंधन) अधिनियम (ईएलएमए)। रिपोर्ट के पैरा 8.3 में उल्लेख है कि “भले ही कानून निचोड़ में ‘जल’ संबंधी मुद्दों को देखता है, नए कानून की विषय वस्तु पर्यावरण है और यह केंद्र की अवशिष्ट शक्तियों के अंतर्गत आता है। इसके अलावा, पर्यावरण विषय विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों और कन्वेंशंस जिसका भारत भी एक हिस्सा रहा है, का एक भाग रहा है और इसलिए कानून बनाने की संसद की शक्ति दोषमुक्त है।”
- प्रारूप ईएलएमए प्रतिपूरक वनीकरण प्रभार लगाने और इस उद्देश्य के लिए निधि का सृजन करने का प्रावधान करता है। प्रारूप एक पर्यावरणीय (पर्यावरणीय पुनर्गठन निधि) प्रभार लगाने का भी प्रावधान करता है जिसे इस निधि में जमा किया जाएगा।
- रिपोर्ट में भारतीय वन सेवा के पैटर्न पर भारतीय पर्यावरण सेवा का गठन करने की सिफारिश की गई है (पृष्ठ 78)।
- रिपोर्ट में सिफारिश की गई है कि केंद्र सरकार पर्यावरण गीय विधानों के प्रति जवाबदेह होगी; राज्य सरकार सेमा के कार्यकरण की निगरानी करेगी और पर्यावरणीय लेवी एकत्र करेगी। प्रत्येक जिले के पास एक पर्यावरण प्रबंधन योजना होनी चाहिए और स्थानीय निकायों का निर्माण किया जाना चाहिए। (पृष्ठ 83-84)

ऐसा प्रतीत होता है कि समिति की कुछ सिफारिशों पर ठीक से विचार नहीं किया गया है। उदाहरण के लिए जल अधिनियम के अंतर्गत ‘जल’ स्पष्टतया राज्य का विषय है और एसपीसीबी राज्य

के अंतर्गत एक निकाय है, जबकि इसके प्रस्तावित प्रतिस्थापन से सेमा को केंद्र सरकार के अंतर्गत निकाय के रूप प्रस्तावित किया गया है। इसी प्रकार, इस रिपोर्ट के साथ संलग्न प्रारूप ईएलएमए (पृष्ठ 66-77) में वार्षिक रिपोर्ट को न तो संसद और न ही राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किए जाने अपेक्षित है जबकि सीपीसीबी को अपनी वार्षिक रिपोर्ट संसद के समक्ष और एसपीसीबी को अपनी वार्षिक रिपोर्ट राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित है। इस तथ्य के बावजूद कि कैंपा के मामले में 2008 का सरकारी विधेयक अधीनस्थता के सिद्धांतों का अनुपालन न करने के कारण स्थाई संसदीय समिति द्वारा अस्वीकार कर दिया गया था, यह रिपोर्ट अपने कुछ प्रावधानों में स्पष्ट तौर पर केंद्रीयकरण के पक्ष में दिखाई देती है।

एचएलसी रिपोर्ट की जांच करने वाली संसदीय समिति की रिपोर्ट:

इसी परिप्रेक्ष्य में विभाग संबंधी विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, पर्यावरण एवं वन संबंधी स्थाई संसदीय समिति ने उच्च स्तरीय समिति की रिपोर्ट की जांच करने और रिपोर्ट देने का निर्णय लिया। समिति ने उच्च स्तरीय समिति की रिपोर्ट पर विभिन्न स्टेकधारकों से ज्ञापन आमंत्रित किया और अपनी बैठक में इस मुद्दे पर विशेषज्ञों/सिविल सोसाइटी संगठनों/एनजीओ के विचारों को सुना। 21 जुलाई 2015 की अपनी रिपोर्ट में समिति ने सिफारिश दी कि “पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को उच्च स्तरीय समिति की सिफारिशों के कार्यान्वयन पर आगे बढ़ने की बजाय पर्यावरण विशेषज्ञों सहित स्टेकधारकों द्वारा व्यक्त विचारों/मतों और आपत्तियों पर विधिवत विचार करे”

पर्यावरणीय अभिशासन की वर्तमान अवसंरचना का विश्लेषण

पर्यावरणीय अवसंरचना और इसके प्रचालनात्मक प्रभावों का विश्लेषण करने से निम्नलिखित बातें स्पष्ट होती हैं:

- वर्तमान विधाई संरचना का विश्लेषण: वर्तमान कानून 3 भिन्न श्रेणियों में आते हैं:
- अनुच्छेद 246 के अंतर्गत कानून: जैसे कि वन (संरक्षण) अधिनियम
- अनुच्छेद 252 के अंतर्गत कानून: जैसे कि वन्य जीव अधिनियम और जल अधिनियम; और
- अनुच्छेद 253 के अंतर्गत कानून: जैसे कि वायु अधिनियम और ईपी अधिनियम

इन कानूनों का संघीय परिदृश्य में संरचनात्मक दृष्टि से विश्लेषण करने पर निम्नलिखित बातें स्पष्ट होती हैं:

- एक संघीय संरचना: जैसा कि जल अधिनियम, वायु अधिनियम

और वन्यजीव अधिनियम में प्रमुख प्रकार्य राज्य विधानमंडलों के प्रति जवाबदेह राज्य स्तरीय निकायों द्वारा निष्पादित किए जाते हैं, और केंद्रीय संस्थाओं को नीतिगत और तकनीकी सहायता प्रदान करनी होती है तथा केंद्रीय कार्य निष्पादित करने होते हैं।

- अर्ध-संघीय संरचना: जैसा कि एफसी अधिनियम में है, जहां वन भूमि का गैर-वानिकी उद्देश्यों के लिए स्थानांतरण करने का प्रस्ताव राज्य सरकारों की ओर से ही आता है, तथापि, राज्य सरकार द्वारा भूमि के परिवर्तन से पहले केंद्र सरकार का पूर्व-अनुमोदन प्राप्त करना आवश्यक होता है। कानून बनाने की शक्ति केंद्र सरकार के पास है। जवाबदेही संसद के पास होती है किंतु राज्य सरकार के पास मजबूत संस्थागत संरचना और संसाधन तथा वैकल्पिक साधनों (जैसा कि भारतीय वन अधिनियम) के माध्यम से राज्य विधानमंडलों के प्रति जवाब देही होती है। तथापि, कैंपा से संबंधित प्रावधानों में अनेक वर्षों तक मजबूत केंद्रीयकरण की विशेषता थी। प्रतिपूरक वनीकरण निधि अधिनियम, 2016 में कुछ सीमा तक संघीय पुट को बनाए रखने का प्रयास किया गया है। तथापि, राज्य वित्त से वित्तपोषित कार्यकलापों का कार्यान्वयन करने की वार्षिक योजना का प्रचालन अभी भी राष्ट्रीय प्राधिकरण के अंतिम अनुमोदन के अध्याधीन है।
- केंद्राभिमुखी संरचना: जैसा कि ईपी अधिनियम में है जहां सभी सांविधिक संस्थाएं केंद्र सरकार की हैं (धारा 3 (3) के अंतर्गत गठित एसईआईए और प्राधिकरण सहित, यद्यपि आंशिक रूप से राज्य के नामित सदस्यों से संघटित)। राज्य स्तरीय संस्थाओं को प्रत्यायोजन के माध्यम से अधिकार (वापस लेने के अधिकार के साथ), राज्य स्तर पर समुचित संस्थागत और सहायक क्षमता का सृजन करने और विधाई संरचना के अनुसरण में अन्य राज्य संस्थाओं (पंचायती राज सं. स्थाओं सहित) के संरेखण को प्रतिबंधित किया गया है। नियम बनाने की शक्ति केंद्र सरकार के पास है और संस्थाओं की जवाबदारी संसद के प्रति है न कि राज्य विधानमंडल के प्रति।
- प्रचालनगत प्रभावों का विश्लेषण: वर्तमान नियामकीय व्यवस्था और पर्यावरणीय अभिशासन संरचना का अंतर विश्लेषण का सार निम्नानुसार प्रस्तुत किया जा सकता है:
- स्वामित्व का अभाव और राज्य स्तर पर अंतः क्रय
- क्षेत्रगत नीतियों और कार्यकरण का पर्यावरणीय विवेचनों में कोई एकीकरण न करना और यह मान लेना कि पर्यावरणीय मामले केवल आंशिक रूप से देखे जाएंगे तथा ये अधिकांशतः एड-आन हैं।
- मुख्य ध्यान केवल अनुमोदन देने पर है और देश के सामने

खड़े व्यापक पर्यावरणीय मुद्दों पर ध्यान नहीं दिया जा रहा है।

- अनुमोदन प्रणाली के संबंध में अनुमोदन कार्य देख रहे कर्मचारी/ प्राधिकरण या समितियां एकांत में कार्य करते हैं (वन, वन्यजीव और पर्यावरण अनुमोदन के लिए अलग अलग मूल्यांकन की व्यवस्था) और मूल्यांकन की गुणवत्ता रूटीन और उपानुकूलतम है। इससे परियोजनाओं के अनुमोदन में विलंब होता है और यह पर्यावरण संरक्षण या वन/वन्यजीव संरक्षण के प्रति किसी मूल्य संवर्धन के बिना किया जाता है।
- लोक परामर्श प्रक्रिया अपने पर्यावरणीय और सामाजिक सरो. कारों को संबोधित करने में व्यापक रूप से निष्प्रभावी और अनुपयुक्त प्रतीत होती है। यह अवधारणा भी है कि पर्यावरण पीय निर्णय असंगत लिहाज से लिए जा रहे हैं। विकास परियोजनाओं के सामाजिक प्रभावों का ध्यान देने के लिए कोई सांविधिक व्यवस्था भी नहीं है।
- मूल्यांकन प्रक्रियाएं और परिणामस्वरूप लिए गए निर्णय परियोजना विशेष आधारित होते हैं और इसमें बड़ी तस्वीर पर ध्यान नहीं दिया जाता है (वहन क्षमता, जलवायु परिवर्तन, धारणीय विकास लक्ष्य आदि पर आधारित क्षेत्रीय/संचयी/ कार्यनीतिक मूल्यांकन)
- अनुमोदन में विनिर्दिष्ट शर्तों की निगरानी समग्र रूप से अपर्याप्त हैं और इसमें राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों की भागीदारी नगण्य है। निरीक्षण और निगरानी में शामिल विविध एजेंसियां क्षेत्रीय पहलुओं पर बिना किसी समन्वय या किसी मनोयोग के अलग अलग कार्य करती हैं।
- एक ही परियोजना/कार्यकलाप के लिए विविध अनुमोदन प्राप्त करने की अपेक्षा जो अधिकांशतः क्रमानुसार होती है, के परिणामस्वरूप विलंब और दो-दो बार कार्य और/या अतिव्यापन होता है।
- इस प्रक्रिया में इन परियोजनाओं द्वारा खड़े किए गए पर्यावरण पीय चुनौतियों को वास्तविक रूप से देखा नहीं जाता है।
- शामिल सभी पक्षों की पहुंच में एक विश्वसनीय डाटा रिपो. जितरी का अभाव।

वस्तुतः एचएलसी रिपोर्ट में उल्लेख है कि “परियोजना अनुमोदन के लिए अनुमोदन प्रक्रिया व्यापक तौर पर अपारदर्शी है, अतिव्यापी प्रक्रियाओं के साथ विविध अनुमोदन शामिल है, प्रौद्योगिकी और विश्वसनीय सूचना के अपर्याप्त अनुप्रयोग पर आधारित है, महत्वपूर्ण ढंग से परियोजना प्रस्तावकों द्वारा प्रदत्त डाटा पर निर्भर है..... वर्तमान प्रणाली प्रक्रियोन्मुख है जिसमें पर्यावरण को सुरक्षित करने पर बहुत कम ध्यान दिया गया है..... अनुमोदन के लिए लगने वाला औसत समय महत्वपूर्ण ढंग से अधिकांश

मामलों में विनिर्दिष्ट समय से ज्यादा लगता है जबकि अधिकांश परियोजनाएं पहले या बाद में अनुमोदन प्राप्त कर लेती हैं जो स्पष्ट करता है कि वास्तविकता पर ध्यान नहीं है।”

■ अनुच्छेद 248 की प्रयोज्यता (अवशिष्ट विषय): अनुच्छेद 248 के अंतर्गत संसद के पास समवर्ती सूची या राज्य सूची के बाहर किसी भी विषय पर कानून बनाने का अनन्य अधिकार है। इस प्रावधान का प्रयोग पहले नहीं किया गया था जब ईपी अधिनियम का अधिनियमन किया गया था और इसका अब प्रयोग किया जाना (जैसा कि एचएलसी द्वारा सुझाया गया है) आभासी माना जा सकता है। यदि ‘पर्यावरण’ इस उद्देश्य के लिए अवशिष्ट मामले के रूप में माना जाता है तो राज्य स्तरीय जलवायु परिवर्तन कार्रवाई योजना को पर्याप्त वित्तपोषण के दायित्वों के साथ कुछ जलवायु परिवर्तन मामलों को राज्यों द्वारा केंद्र की जिम्मेवारी के रूप में देखा जा सकता है।

मूल प्रश्न यह है कि सांविधानिक संरचना में ‘पर्यावरण’ और ‘प्रदूषण’ के मामले को किस प्रकार हल किया जाए। ‘वन’ और ‘वन्यजीव’ का मामला साधारण है क्योंकि इनको सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची में शामिल किया गया है और इसलिए संसद कानून बना सकती है। ‘पर्यावरण’ और ‘प्रदूषण’ के मामले में इस बात के कारण कि ‘जल’, उद्योग, भूमि, लोक स्वास्थ्य, कृषि, पशुधन, मत्स्यपालन आदि सब राज्य के विषय हैं इसलिए किसी कानून को विभिन्न सांविधानिक प्रावधानों के साथ सुसंगत होना चाहिए; उदाहरणार्थ अनुच्छेद 48क ‘पर्यावरण का सुधार’ को राज्य नीति के निदेशक तत्व बनाता है, और यह कि अधिकांश घटक विषय राज्य के विषय हैं, अतः स्पष्ट तौर पर यह राज्य का विकासमूलक प्रकार्य है। अनुच्छेद 248 के अंतर्गत ‘पर्यावरण’ को अवशिष्ट विषय के रूप में व्याख्या करना इन परिस्थितियों में स्पष्टतया तर्कसंगत नहीं होगा। विकासमूलक और विनियामकीय प्रकार्यों के बीच भेद करना भी कठिन होगा क्योंकि विनियामकीय प्रकार्यों से विकासमूलक प्रकार्यों को सहयोग देना अपेक्षित है।

पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों को भूमिका देने के उद्देश्य के साथ ‘पर्यावरण’ को अवशिष्ट केंद्रीय विषय मानना भी उचित नहीं होगा। अतः इस प्रयोजनार्थ राज्य नीति के निदेशक सिद्धांतों के अनुकूल ‘पर्यावरण में सुधार’ में पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों को भूमिका देने के लिए संविधान की 11वीं और 12वीं अनुसूची को संशोधित किए जाने की आवश्यकता है। स्पष्ट है कि पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों को उन मामलों में अधिकार और कर्तव्य होंगे जिनमें राज्य सरकार को सातवीं अनुसूची के अंतर्गत कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है।

“पर्यावरण” को अवशिष्ट विषय मानने के विकल्प की

तुलना में इसको समवर्ती सूची में एक विषय के रूप में वर्गीकृत करना निःसंदेह वरीय विकल्प होगा, हालांकि जैसा उल्लेख किया गया है, 42वें सांविधानिक संशोधन में ऐसा नहीं किया गया, और संभवतः ऐसा इसलिए नहीं किया गया क्योंकि इससे एक दूसरे के विरोधाभासी विषयों को समाहित करने के लिए संशोधन करने का रास्ता मिल सकता था जिसके परिणामस्वरूप केंद्र और राज्य सरकारों के बीच जिम्मेदारियों के विभाजन की व्यवस्था को हानि होती। अभी के लिए संविधान की सातवीं अनुसूची में मदों के वितरण को बिना किसी छेड़छाड़ के छोड़ देना विवेकपूर्ण होगा क्योंकि एक भिन्न विषय के रूप में पर्यावरण का विलोप करने से पर्यावरणीय क्षेत्र में कानूनों की अभाव नहीं हुआ था।

एफसी अधिनियम और सीएएफ अधिनियम के लिए अभिशासन संरचना की अभीष्ट विशेषताएं

समान व्यवस्था होने के बावजूद वर्तमान में वन्यजीव और वन संरक्षण के साथ अलग अलग बरताव किया जाता है। यह अब विशेषकर स्पष्ट है क्योंकि 2002 के संशोधन के माध्यम से “जंगली पौधों” को वन्यजीव अधिनियम में शामिल कर लिया गया है। इसके अलावा, प्रतिपूरक वनीकरण जो एफसी अधिनियम से उत्पन्न मुद्दों का समाधान करता था, के लिए अलग प्रक्रिया है और इसे अलग विधान (सीएएफ अधिनियम) के तहत देखा जाता है।

■ “वन” और “वन्यजीव” को क्रमशः एफसी अधिनियम और वन्यजीव अधिनियम के अंतर्गत कवर किया जाता है, दोनों समवर्ती सूची में विषयों को कवर करते हैं, अतः इस बात का कोई कारण नहीं है कि वन्य जीव अधिनियम (जो उच्चतम न्यायालय के आदेश के आधार पर 2002 में संशोधन के उपरांत अंततः केंद्र और राज्यों के प्रकार्यों को संतुलित करता है) की अधिक संघीय संरचना का उपयोग एफसी अधिनियम को संशोधित करने और उद्देश्यों को प्राप्त करने में इसे और प्रभावी बनाने में क्यों नहीं किया जा सकता है। वर्तमान समय में इस अधिनियम में एमओईएफसीसी में वन सलाहकार समिति और क्षेत्रीय अधिकार प्राप्त समिति का प्रावधान किया गया है। तथापि ये संस्थाएं राज्य सरकारों को वन संरक्षण कार्यनीतियों की योजना बनाने के लिए सलाह नहीं दे सकती हैं। अपेक्षाओं के अनुपालन का कार्यभार से राज्य सरकारों के वन विभागों के समय और क्षमता पर भारी बोझ पड़ रहा है लेकिन स्टेक और स्वामित्व की भावना के अभाव में इस पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जा रहा है। राज्य वन्यजीव बोर्ड की तर्ज पर (परंतु इसे पर्याप्त रूप से प्रभावी बनाने के लिए स्टेकहोल्डरों की व्यापक

रेंज के साथ) राज्य वन संरक्षण बोर्ड (एसएफसीबी) का गठन करने से इस स्थिति से निपटने में सहायता मिल सकती है और यह राज्यों के पास इस प्रयोजनार्थ जमा होने वाले सीए और एनपीवी निधियों के प्रतिशत का उपयोग करने की अनुमति देकर राज्य स्तरीय क्षमता वर्धन के लिए वित्तीय सहायता हेतु स्पष्टता प्रदान करने में सहायक होगा (जैसा कि बाद में स्पष्ट होगा, क्षेत्रीय और राज्य स्तरीय बोर्डों और क्षेत्रीय नियामकीय संस्थानों को ईपी अधिनियम के अंतर्गत “प्राधिकरण” के रूप में अधिकार देकर गठन किया जाना बेहतर पर्यावरणीय अभिशासन की विस्तृत संरचना का एक भाग है)।

- एफसी अधिनियम को इस प्रयोजनार्थ गोदावरमन निर्णय पर निर्भर रहने की अपेक्षा एनपीवी और सीए की वसूली की व्यवस्था करने की आवश्यकता है। सीएएफ अधिनियम द्वारा सृजित संस्थागत व्यवस्था को एफसी अधिनियम में मौजूद समान संरचना का अनुसरण करने की आवश्यकता है। जबकि अधिनियम में राष्ट्रीय और राज्य प्राधिकरणों केवल सीए और एनपीवी से प्राप्त आय को प्रबंधित करने के उद्देश्य के लिए हैं, इन सभी प्रावधानों को एफसी अधिनियम में ही शामिल करना एक बेहतर व्यवस्था होगी। जैसा कि उपर चर्चा की गई है, एक राज्य स्तरीय वन संरक्षण बोर्ड को राज्य निधियों की निगरानी और प्रबंधन करने की जिम्मेवारी दी जा सकती है। एक समान राष्ट्रीय वन संरक्षण बोर्ड एक ओर राष्ट्रीय निधियों को प्रबंधित करने की विशेष व्यवस्था और दूसरी ओर वन को गैर-वानिकी उद्देश्यों के लिए परिवर्तित करने के प्रस्तावों पर विचार करने के साथ साथ राष्ट्रीय स्तर पर एफसी अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन की निगरानी कर सकता है (उसी रूप में जैसे एफसी किया जा रहा था)।
- वर्तमान एफसी अधिनियम और एक सीमा तक सीएएफ अधिनियम, 2016 आंशिक तौर पर इस अवधारणा पर आधारित है कि राज्यों में प्रक्रिया की योजना बनाने और प्रबंधित करने में क्षमता का अभाव है, क्योंकि भारतीय वन सेवा एक अखिल भारतीय सेवा है, वास्तव में इस क्षेत्र में अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा केंद्र से राज्यों को ज्ञान और श्रेष्ठ पद्धतियों को अंतरित करने की अपार क्षमता है। जैसा कि उपर उल्लेख है राज्य स्तर पर क्षमता वर्धन के क्रम में अधिक केंद्रीयकरण की वर्तमान संरचना को ‘ढीले संघीय संरचना’ से प्रतिस्थापित किया जा सकता है जिसमें नवीनतम प्रौद्योगिकी; इंटरनेट और कंप्यूटर डाटाबेस; पारदर्शी रिपोर्टिंग; सिविल सोसाइटी की संस्थागत भागीदारी का व्यापक उपयोग; तथा पर्यावरण और वन मंत्रालय को अपेक्षित आश्वासन प्रदान करने के लिए कार्यान्वयन जांच प्रणाली का समावेश हो। इसमें निम्नलिखित शामिल किया

जा सकता है:

- एफसी प्रस्ताव एमओईएफ पोर्टल (<<http://forest-clearance.nic.in/>>). पर आनलाइन प्राप्त और प्रोसेस किए जा रहे हैं। सीए और सीएएफ का विवरण <<http://egreenwatch.nic.in/>> पर दिया गया है। भू संदर्भित डाटा संग्रह के लिए मोबाइल प्रौद्योगिकी सहित डाटा संग्रह, ट्रांसमिशन, प्रबंधन और विजुअलाइजेशन के लिए भू-स्थानिक और भू संदर्भित प्रौद्योगिकियां अपनाई जानी चाहिए। सिविल सोसाइटी संस्थाओं सहित सभी स्टेकधारकों के लिए खोजे जाने योग्य डाटाबेस में उचित आउटपुट प्रदान किया जाना चाहिए।
- प्रतिपूरक वनीकरण कार्य में कार्यान्वयन और सामाजिक लेखा परीक्षा प्रक्रियाओं में सिविल सोसाइटी संगठनों (जेएफएम समूह और पंचायती राज संस्थाओं जैसे) की भागीदारी का प्रावधान होना चाहिए।
- अधिनियम में पारदर्शी मूल्यांकन के आधार पर एफसी अधिनियम के अंतर्गत नियामकीय प्रक्रियाओं के स्थापित उचित प्रबंधन ट्रैक रिकार्ड के साथ साथ प्रतिपूरक वनीकरण निधि का प्रभावी उपयोग करने वाले राज्यों को पूर्व अनुमोदन शक्तियों (अर्थात् जिनका प्रयोग क्षेत्रीय अधिकार प्राप्त समिति द्वारा किया जा रहा है) के प्रत्यायोजन का प्रावधान किया जा सकता है ताकि सुशासन को प्रोत्साहित किया जा सके।

ईपीए अधिनियम की अभिशासन संरचना की अभीष्ट विशेषताएं

जल, वायु और ईपी अधिनियम के संबंध में पूर्व में की गई चर्चा के आलोक में मौजूदा संरचना की कुछ सकारात्मक विशेषताओं जिनका उपयोग उनकी क्षमता के अनुसार किया जाना आवश्यक है, और साथ ही नकारात्मक विशेषताएं जिनको दूर किए जाने की आवश्यकता है, का निर्धारण किया जाना संभव है।

- तीन महत्वपूर्ण पर्यावरणीय विधानों जल, वायु और पर्यावरण अधिनियम में स्पष्ट तौर पर संघीय संरचना का अनुपालन किया गया है जिसमें राज्य संस्थाएं राज्य विधानमंडल के प्रति जवाबदेह होती हैं और केंद्रीय संस्थाएं सामर्थ्य और सहयोगी संरचना प्रदान करती हैं। अनुच्छेद 253 के अंतर्गत अधिनियमित ईपी अधिनियम और इसके अंतर्गत नियम और अधिसूचनाएं ईपी अधिनियम की धारा 3 जो केंद्र सरकार को पर्यावरण की रक्षा करने और सुधार करने तथा इस प्रयोजनार्थ प्राधिकरणों का सृजन करने के लिए सभी उपाय करने में समर्थ बनाती है, के अंतर्गत प्रावधानों के माध्यम से विशिष्ट केंद्रीय तत्व लेकर आते हैं। यह विशेष रूप से स्पष्ट हो जाता है जहां यह राज्य

के विषय 'जल' को शामिल करता है। केंद्रीकरण को स्थाई बनाने की प्रवृत्ति (इस स्थिति में जब यह अपना उपयोगिता खो चुकी है) एचएलसी की इस सिफारिश से स्पष्ट हो जाती है कि सीपीसीबी और एसपीसीबी (बाद वाला राज्य सरकार की संस्था है) को क्रमशः नेमा और सेमा (दोनों को केंद्र सरकार की संरचना माना जाना है) द्वारा प्रतिस्थापित किया जाएगा और यह कि नेमा को सेमा पर नियंत्रण और निगरानी का अधिकार होना चाहिए।

- सातवीं अनुसूची में विषयों के वितरण को देखते हुए जिसमें जल, वायु, उद्योग आदि को राज्य सूची में रखा गया है, पर्यावरण अभिशासन के लिए अनन्य और शीर्ष पाद केंद्रीकरण व्यवस्था की अपेक्षा सहयोगी संघीय सहकार्यता की आवश्यकता है। इसके लिए स्पष्ट संकेत वह तरीका है जिसमें ईपी अधिनियम की धारा 3 (3) के अंतर्गत अनेक 'प्राधिकरणों' का गठन किया गया है। कृषि मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण वाले एक वर्ष के लिए गठित "मत्स्यपालन प्राधिकरण" जिसमें विभिन्न मंत्रालयों द्वारा अंशकालिक आधार पर नामित सदस्य शामिल होते हैं, एक उदाहरण है, और इसी प्रकार जल संसाधन मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण वाले तीन वर्ष के लिए गठित "जल गुणवत्ता मूल्यांकन प्राधिकरण" जिसमें विभिन्न मंत्रालयों द्वारा अंशकालिक आधार पर नामित सदस्य शामिल होते हैं, भी एक उदाहरण है। स्पष्ट है कि ऐसे मामलों में संस्थागत क्षमता निर्मित करना या बनाने के लिए बहुत कम अवसर होता है। भू-जल के विनियमन और नियंत्रण के लिए अधिनियम में केंद्रीय भूजल बोर्ड, जिसके सदस्य वही हैं जो सीजीडब्ल्यूबी के हैं, को प्राधिकरण के रूप में घोषित करना एक अधिक धारणीय मॉडल है। अपने राज्य स्तरीय समकक्षों के साथ समन्वय करने के लिए एक स्थाई विशेषज्ञ निकाय के रूप में सीजीडब्ल्यूबी की प्राधिकरण के रूप में अधिक विश्वसनीयता है। निष्कर्ष यह है कि आकस्मिक या अपवादात्मक मामलों को छोड़कर धारा 3 (3) का उपयोग केंद्र और राज्य स्तरों पर मौजूदा क्षेत्रीय संस्थाओं (नियामकीय संस्थाओं सहित) को सशक्त बनाने के लिए किया जाना चाहिए; यह ऐसे प्राधिकरणों को उनकी मौजूदा क्षमता का उपयोग करने में समर्थ बनाएगा; यह उनकी कारोबारी पद्धतियों में पर्यावरणीय मुद्दों को शामिल करेगा और फायर फाइटिंग मोड में न्यूनीकरण उपायों में लगे रहने की अपेक्षा निवारण पहलुओं को सुदृढ़ बनाएगा। उदाहरण के लिए प्रस्तावित 'राज्य स्तरीय वन संरक्षण बोर्ड' और मौजूदा 'राज्य स्तरीय वन्यजीव बोर्ड' (या इनकी स्थाई समितियाँ) को विधानों के अंतर्गत 'प्राधिकरण' के अधिकार दिए जा सकते हैं।

- तथ्य कि "पर्यावरण" को सातवीं अनुसूची में स्थान नहीं दिया गया है, इसे उचित परिप्रेक्ष्य में देखे जाने की आवश्यकता है। ज्ञान और प्रौद्योगिकियों के विकास के साथ ही विरोधाभासी प्रकृति के अनेक विषय सामने आ रहे हैं। सामान्य रूप उनको नए विषय के रूप में मानना और अनुच्छेद 248 में उन पर अवशिष्ट शक्तियाँ लागू करना समय के साथ सातवीं अनुसूची में विषयों का वितरण करने के आधार संघीय सिद्धांतों को नष्ट कर देगा। जहाँ तक इस प्रकार के नए विषयों का एक दूसरे को काटने का संबंध है, सातवीं अनुसूची के पैटर्न का विश्लेषण करना और इन विषयों को श्रेष्ठ रूप में व्यवस्थित करने के लिए विधाई प्रावधानों को संरचित करना आवश्यक है। ऐसा करने में विफल रहने पर इसके अनचाहे परिणाम हो सकते हैं: उदाहरण के लिए "पर्यावरण" के मामले में और 'जलवायु परिवर्तन' के संदर्भ में।
- ईपी अधिनियम की केंद्रीकरण विशेषताएं और आगे केंद्राभिमुखी होने की भावना संभवतः अनुच्छेद 253 की भावना को गलत अर्थों में लेना है। अनुच्छेद के अंतर्गत अधिकारों को जहाँ कहीं संभव हो संघीय संरचना के भीतर प्रयुक्त करने की आवश्यकता है और जब इस मामले में जल और वायु अधिनियम के रूप में ऐसी संरचना के तत्व पहले से ही विद्यमान हों, तो उचित प्रक्रिया केंद्रीकृत निरूपण से इसे अलग थलग करने और इसे प्रतिस्थापित करने के स्थान पर इन पर सही ढंग से कार्य करना होगा। जबकि पर्यावरण को संरक्षित करने और इसमें सुधार करने के लिए जल, वायु, आदि को कवर करने वाले एकल समावेशी विधान की आवश्यकता है, वायु अधिनियम जो अनुच्छेद 253 के अंतर्गत अधिनियमित किया गया था मौजूदा ईपी अधिनियम के अंतर्गत नहीं, इसलिए जहाँ तक संस्थागत संरचना और तंत्र का संबंध है यह उपयुक्त शुरूआती विंदु होगा।
- ईपी अधिनियम की संकल्पना तब की गयी थी, जब ज्ञान का स्तर और पर्यावरण मुद्दों को प्रबंधित करने की क्षमता सीमित थी। इस अधिनियम के 30 वर्षों के प्रचालन के दौरान अर्जित अनुभव, विशेष रूप से ईआईई अधिसूचना के पिछले 10 वर्षों के अनुभव ने स्टेकधारकों के बीच पर्याप्त अनुभव और क्षमता का सृजन किया और अब जलवायु परिवर्तन सहित पर्यावरण प्रभावों के वैज्ञानिक और प्रबंधन पहलुओं को व्यापक संदर्भों में देखे जाने के लिए तंत्र को रि-ट्यून करने की आवश्यकता है, तथा इसमें राज्य स्तरीय संस्थाओं और तंत्रों को स्पष्ट, प्रत्यक्ष और पर्याप्त भूमिका दी जानी चाहिए। राष्ट्र स्तरीय संस्थाओं को निगरानी प्रदान करनी चाहिए और राज्य स्तरीय संस्थाओं को ऐसी स्थिति में होना चाहिए जहाँ

वे अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर पर्यावरण का स्वामित्व और जिम्मेदारी ले सके।

- विकेंद्रीकृत पर्यावरणीय निर्णय लेने के संबंध में प्रायः की जाने वाली आलोचना बाटम थैसिस की ओर दौड़ है। तथापि, इस मान्यता का समर्थन करने वाले अनुभवजन्य साक्ष्य भारत और अन्य देशों, दोनों जगहों पर अपर्याप्त हैं। इसके अलावा, प्रतिस्पर्धी संघात्मकता के सकारात्मक प्रभाव प्राप्त हो सकते हैं। ऐसा तभी संभव हो सकता है जब राष्ट्रीय संस्थाएं राज्य स्तरीय संस्थाओं को पर्यावरणीय अभिशासन के मामलों में और सशक्त बनने की अनुमति प्रदान करें। नीचे की ओर दौड़ के संदर्भ में किसी सरोकार को उचित निगरानी तंत्र के माध्यम से हल किया जा सकता है। ये आंतरिक के साथ साथ न्यायालय और अधिकरणों के माध्यम से हो सकते हैं। न्यायालय और राष्ट्रीय हरित अधिकरण (एनजीटी) ऐसे मामलों में सक्रिय रहे हैं जहां पर्यावरण के प्रति खराब अभिशासन किया जा रहा है और यह आगे भी जारी रह सकता है।
- उपर्युक्त के आलोक में जल अधिनियम और वायु अधिनियम को शामिल करके ईपी अधिनियम के लिए सुझाई गई अवसं. रचना निम्नानुसार होगी:
- ईपी अधिनियम में एकीकृत मूल्यांकन दृष्टिकोण (वन, वन्यजीव, जैव विविधता, जलवायु परिवर्तन और अन्य पर्यावरण गीय मामलों को शामिल करके) अपनाया जाना चाहिए। वन और वन्यजीव के एकीकरण की प्रक्रिया विधि विषय से संबंधित खंड में विस्तार से बताई गई है।
- राज्य सरकार द्वारा एसपीसीबी के स्थान पर राष्ट्रीय पर्यावरण प्रबंधन प्राधिकरण (नेमा) का गठन किया जा सकता है, जो जल अधिनियम के अंतर्गत सीपीसीबी के समान ही संसद के प्रति जवाबदेह होगा।
- केन्द्रीय सरकार द्वारा सीपीसीबी के स्थान पर एक राष्ट्रीय पर्यावरण प्रबंधन प्राधिकरण नेमा का गठन किया जा सकता है, जिसकी जवाबदेही संसद के प्रति उसी प्रकार से हो, जैसा कि वायु अधिनियम के अधीन एसपीसीबी की है।
- नेमा और सेमा के प्रकार्य वायु और जल अधिनियम के अंतर्गत एसपीसीबी के समान ही सामान्य सिद्धांतों पर आधारित होंगे, अर्थात् कि-
 - » नेमा केंद्र सरकार को सलाह देगा; सेमा के कार्यकलापों का समन्वय करेगा; तकनीकी सहायता प्रदान करेगा; मास मीडिया अभियान आयोजित करेगा; विशेष परिस्थितियों में सेमा के कार्यकलाप निष्पादित करेगा; डाटा एकत्र, संक. लित और प्रकाशित करेगा; मानक निर्धारित करेगा आदि।

- » सेमा प्रदूषण के निवारण, नियंत्रण और न्यूनीकरण करने के लिए योजनाएं बनाएगा; राज्य सरकारों को सलाह देगा; सूचना एकत्र और प्रसार करेगा; निरीक्षण, अन्वेषण और अनुसंधान करेगा; मानक निर्धारित करेगा; अपशिष्ट और संसाधन रिकवरी के लिए क्फायती उपचार विधियों का विकास करेगा।
- » विधायी प्रावधानों का वित्तपोषण करने के लिए पहले के जल उपकर की तरह पर्यावरण उपकर की उगाही की जानी चाहिए।
- » मौजूदा ईपी अधिनियम की धारा 3 (1) और (2) के रूप में प्राप्त शक्तियां सेमा में निहित हो जाएगी और राज्य सरकार और केंद्र सरकार (नेमा की सलाह पर) के पास निदेश जारी करने का अधिकार होगा। यह नेमा की सलाह पर केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित मानकों को सेमा द्वारा पूरा करने के अध्याधीन होगा; यदि सेमा इन मानकों को किसी समय पूरा करने में विफल रहता है तो केंद्र सरकार धारा के अधीन नेमा को शक्तियों को सौंपने का अधिकार रखती है जब तक कि सेमा मानकों की अपेक्षाएं पूरी न कर दे। सुविज्ञता के साथ साथ विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए सेमा के अंतर्गत पदों के लिए अर्हता और सुविज्ञता का निर्धारण नेमा द्वारा किया जा सकता है और नियुक्ति कार्य नेमा के परामर्श से सेमा द्वारा गठित स्वतंत्र तृतीय पक्ष विशेषज्ञ की सहायता से किया जा सकता है।
- » अधिनियम के विशिष्ट प्रयोजनों को पूरा करने के लिए प्राधिकरणों का गठन करने के लिए के लिए ईपी अधिनियम की धारा 3 (3) के अंतर्गत अधिकारों को स्पष्ट रूप से विचारित नहीं किया गया है। एक वरीय व्यवस्था केंद्र और राज्य सरकारों के मौजूदा (अधिमानतः सांविधिक) प्राधिकरणों (चाहे किसी नाम से उनको पद. नामित किया जाता हो) को अधिकार सौंपे जाने हैं। इस प्रकार आशोधित प्रावधानों से यह सुनिश्चित होगा कि प्राधिकरणों के पास वैधता, क्षमता, और विशिष्ट अधिकार क्षेत्र है और केंद्र या राज्य सरकार के पास इनका स्वामित्व है तथा संसद या राज्य विधानमंडल के प्रति जवाबदेही है। इसी प्रकार शक्तियों को केंद्र सरकार द्वारा सौंपा जा सकता है और राज्य सरकार के मामलों में राज्य सरकार के परामर्श से या इसके दृष्टांत पर ऐसा किया जा सकता है। ऐसे सभी मामलों में जहां शक्तियां प्रदत्त हैं, पर्यावरण उपकर का उपयोग अधिनियम के अंतर्गत प्रकार्य निष्पादित करने में संस्था द्वारा वहन की गई अतिरिक्त लागत का खर्च पूरा करने में किया जाएगा।

- » प्रवेश और निरीक्षण; नमूना लेने; उनका विश्लेषण करने; शिकायत दर्ज करने; सूचना प्राप्त करने आदि का अधिकार संरचना में दिया जाना चाहिए जैसा कि वायु अधिनियम में अपेक्षित है।
- » जैसा कि वायु अधिनियम के मामले में है, राज्य सरकार को 'प्रदूषण नियंत्रण' क्षेत्र अधिसूचित करने और विशेष पद्धतियों को प्रतिबंधित करने का अधिकार है; और वस्तुतः कतिपय प्रदूषण रूझानों के अंतर-राज्यीय विशेषता को संबोधित करने के संदर्भ में केंद्र सरकार प्रभावित राज्य या प्रभावित होने की संभावना वाले राज्य के अनुरोध पर, या स्व-प्रेरणा से उचित अवसर प्राप्त होने के उपरांत प्रदूषण के गंभीर मामलों में राज्य सरकार या सेमा को निर्देश जारी कर सकती है।
- » मोटर वाहन के संदर्भ में केंद्र सरकार न्यूनतम उत्सर्जन मानकों के संबंध में निर्देश जारी कर सकती है और राज्य सरकार उत्सर्जन मानको, जो सेमा द्वारा निर्धारित किए जा सकते हैं, परंतु राष्ट्रीय मानकों से कमतर नहीं होने चाहिए, को लागू करने के लिए मोटर वाहन पंजीकरण प्राधिकरण को निर्देश जारी कर सकती है।
- » सेमा विशेषज्ञ मूल्यांकन समिति का गठन करके राज्य सरकार के एसईआईएए के लिए वर्तमान में परिकल्पित प्रकार्यों को निष्पादित कर सकता है। यह नेमा की सलाह पर केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित मानकों को सेमा द्वारा पूरा करने के अध्याधीन होगा; यदि सेमा इन मानकों को किसी समय पूरा करने में विफल रहता है तो केंद्र सरकार धारा के अधीन नेमा को शक्तियों को सौंपने का अधिकार रखती है जब तक कि सेमा मानकों की अपेक्षाएं पूरी न कर दे।
- » सेमा स्वतः या केंद्र सरकार के निर्देश पर (नेमा की सलाह पर) क्षेत्रीय मूल्यांकन करने क्षेत्रीय प्रभाव मूल्यांकन करेगा ताकि विभिन्न उद्देश्यों के साथ साथ ईको-सेंसिटिव जोन और संरक्षित क्षेत्रों की घोषणा करने के लिए दिशानिर्देश जारी करने में समर्थ हो सके। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, ईपी अधिनियम में एकीकृत मूल्यांकन (वन, वन्यजीव, जैव विविधता, जलवायु परिवर्तन और अन्य पर्यावरणीय मामलों को शामिल करके) का प्रावधान होना चाहिए।
- » ईपी अधिनियम में संक्षिप्त सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन का प्रावधान किया जाना चाहिए जो पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन के साथ साथ किया जाए क्योंकि दोनों निकटता से जुड़े हैं और पुनरावृत्ति तरीके से श्रेष्ठ ढंग से निपटाए जा सकते हैं।
- » संवेदनशील/कमजोर के रूप में अभिचिन्हित किए गए जिलों/बेसिंस/पर्यावरणीय यूनितों या विकास कार्यकलापों के धारणीय पर्यावरणीय प्रभावों का अनुभव होने की संभावना वाले क्षेत्रों के लिए तैयार किए जाने वाले जिला एसईआईए के लिए प्रावधान बनाए जाने चाहिए। मूल्यांकन कार्य राज्य सरकार या इसके द्वारा अभिचिन्हित एजेंसी द्वारा किया जा सकता है ताकि बेसलाइन और समर्थकारी संचयी/क्षेत्रीय स्तर का मूल्यांकन और वहन क्षमता प्राक्कलन किया जा सके। यहां यह नोट किया जा सकता है कि राष्ट्रीय पर्यावरण नीति 2006 के पैरा 5.1.3 में यह उल्लेख है कि ईआईए परियोजनाओं के मूल्यांकन और समीक्षा का प्रमुख प्रक्रिया विधि बना रहेगा और यह कि नीति "क्षेत्रीय और संचयी पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन को संस्थागत बनाने के लिए केंद्र और राज्य के विनियामक प्राधिकरणों को प्रोत्साहित करेगी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि पर्यावरणीय सरोकारों को योजना के स्तर पर ही पहचाना और हल किया जा सके।"
- » अभिचिन्हित जिलों/बेसिंसों/पर्यावरण यूनितों के लिए व्यक्तिगत परियोजनाओं को सामान्यतया सेमा द्वारा संभवतः नेमा के परामर्श से मूल्यांकित किया जाता है। केवल उन्ही परियोजनाओं को नेमा द्वारा मूल्यांकित/अनुमोदित किया जाता है जो रणनीतिक प्रकृति (न्यूक्लियर, रक्षा, अंतरिक्ष आदि) की होती हैं या मेगा परियोजनाएं होती हैं या राष्ट्रीय/अंतरराष्ट्रीय हेरिटेज स्थलों के निकट स्थित या उन पर प्रभाव डालने की संभावना वाली परियोजनाएं या एक से अधिक राज्यों को शामिल करने वाली परियोजनाएं जैसे कि नदियों को जोड़ना, अंतर्देशीय पाइपलाइन, रेल ट्रैक लिंक आदि से संबंधित होती हैं। विशेष सुविधा प्रदान करने के लिए विशेषकर आरंभिक अवधि में जब सुविज्ञता का विकास हो रहा हो, मामलों की विशेष श्रेणियां जहां संभावित प्रभाव को बहुत अधिक माना गया हो, में पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन के विचारार्थ विषयों का पूर्व अनुमोदन देने के रूप में सेमा को नेमा द्वारा प्रचालनात्मक ओवरसाइट प्रदान की जा सकती है।
- » एसपीसीबी की तरह सेमा को वायु और जल अधिनियमों के अंतर्गत सहमति के समान रूप में सहमति देना जारी रखना चाहिए। सेमा (राज्य सरकार के निर्देशों के अध्याधीन) बंद करने, विनियमित करने, प्रचालन करने आदि और बिजली, जल या कोई अन्य सेवा बंद करने या चालू करने का निर्देश देने का अधिकार दिया जा सकता है।
- » नेमा की वार्षिक रिपोर्ट को संसद के समक्ष और सेमा

की वार्षिक रिपोर्ट को राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा।

- » नेमा को केंद्र सरकार के समक्ष और सेमा को राज्य सरकार और नेमा के समक्ष अपनी रिपोर्ट और विवरणी जैसा अपेक्षित हो, प्रस्तुत करना आवश्यक है।
- » केंद्र सरकार नेमा को अपने निष्पादन में चूक के लिए समाप्त कर सकती है।
- » राज्य सरकार सेमा को अपने निष्पादन में चूक के लिए समाप्त कर सकती है।
- केंद्र सरकार अधिनियम के अंतर्गत नेमा के लिए नियम बनाने के साथ साथ सेमा के लिए मॉडल नियम बना सकती है।
- एचएलसी ने प्रक्रियाओं की प्रभाविता में सुधार करने और पर्यावरण विनियमों को पूर्वानुमेय, पारदर्शी, और वैज्ञानिक मार्ग पर लाने के लिए वन सेवा की तर्ज पर एक अखिल भारतीय सेवा: भारतीय पर्यावरण सेवा का सृजन करने की सिफारिश की थी। यह तथ्य कि 'पर्यावरण' एक व्यापक और जटिल क्रास कटिंग विषय है जो विषय को 'वन' से बहुत अधिक जटिल बनाता है। तथापि, अखिल भारतीय सेवा का विचार एक आकर्षक विचार है क्योंकि एक विश्वसनीय राष्ट्रीय फ्रेमवर्क प्रदान कर सकता है जो पर्यावरण प्रबंधन और नीति निरूपण को संस्थागत बना सकता है, समन्वय सुनिश्चित करता है, पर्यावरणीय चिंताओं में योगदान देने वाली या पर्यावरणीय प्रभाव डालने वाली संस्थाओं में पर्यावरण चिंताओं को क्रमबद्ध रूप से संस्थागत बनाने में सहायता करता है, और केंद्र सरकार और राज्य सरकारों के बीच ज्ञान, श्रेष्ठ प्रथाओं और सरोकारों का संगठित आदान-प्रदान सुनिश्चित करता है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि विविध विशेषज्ञता को पर्याप्त मान्यता और किसी रूप में निगमन प्राप्त होगा और यह कि संगठित दृष्टिकोण एक कठोर और अनन्य फ्रेमवर्क का सृजन नहीं करता है, विशेष तंत्र को शामिल किया जा सकता है। राज्य और केंद्रीय स्तरों पर एक गतिशील और जोशीले शिक्षाविदों और सरकार का सहयोग सुनिश्चित करने की व्यवस्था इस समाधान का मूल मंत्र होगी।

विचारार्थ अन्य मुद्दे

प्रस्तावित संरचना को समुचित सहयोग देना सुनिश्चित करने के लिए फ्रेमवर्क में निम्नलिखित मुद्दों को भी शामिल किए जाने की आवश्यकता है:

- नेमा और सेमा की भूमिका का बेहतर ढंग से पृथक्करण होना चाहिए: सेमा को आमतौर पर केवल क्षेत्रीय एसई. आइए को मूल्यांकित/अनुमोदित करना चाहिए। केवल उन्ही

परियोजनाओं को नेमा द्वारा मूल्यांकित/अनुमोदित किया जाता है जो रणनीतिक या संवेदी प्रकृति की होती हैं या मेगा परियोजनाए होती हैं या राष्ट्रीय/अंतर्राष्ट्रीय हेरिटेज स्थलों के निकट स्थित या उन पर प्रभाव डालने की संभावना वाली परियोजनाए या एक से अधिक राज्यों को शामिल करने वाली परियोजनाए जैसे कि नदियों को जोड़ना, अंतर्देशीय पाइपलाइन, रेल ट्रैक लिंक आदि से संबंधित होती हैं। अन्य सभी व्यक्तिगत परियोजना अनुमोदन सेमा द्वारा दिया जाना है।

- वन और वन्यजीव अनुमोदन: जहां कहीं वन और/या वन्यजीव अनुमोदन अपेक्षित है सेमा को राज्य वन संरक्षण बोर्ड (एसएफसीबी) या उसकी स्थाई समिति (एकीकृत) को परियोजना (चाहे व्यक्तिगत परियोजना में पर्यावरण अनुमोदन अपेक्षित हो या न हो)के मूल्यांकन के उपरांत सिफारिश (लागू की जाने वाली शर्तों, सीए प्रावधान आदि) करनी चाहिए और एसएफसीबी और समिति राज्य सरकार को सिफारिश कर सकती है जो अंततः शक्तियों के प्रत्यायोजन के मामले में अनुमोदन प्रदान करेगी या अन्य मामलों में केंद्र सरकार को सिफारिश करेगी।
- व्यक्तिगत मामलों में संशोधन: क्षेत्रीय और एकीकृत मूल्यांकन की अवधारणा को विपथन के साथ साथ वन और वन संरक्षण के उद्देश्य से एफसी अधिनियम में शामिल किया जाएगा। वन, वन्य जीव, इकोलाजिकल, और जैव विविधता संबंधी मामलों पर एकीकृत दृष्टिकोण अपनाने में समर्थ बनाने के लिए एकल वन और वन्यजीव संरक्षण विधान के साथ एसबीडब्ल्यूएल और एनबीडब्ल्यूएल को एसएफसीबी और एनएफसीबी में विलयित किया जा सकता है (जैव विविधता अधिनियम के अंतर्गत क्रमशः राज्य जैव विविधता बोर्ड और राष्ट्रीय जैव विविधता प्राधिकरण को विलयित करने पर विचार किया जा सकता है)। संरक्षित क्षेत्रों के आस पास इको सेंसिटिव जोन को ईपी अधिनियम और एफसी अधिनियम में भी शामिल किया जाना चाहिए। एनएफसीबी और एसएफसीबी को ऐसे जोनों की सीमा के संबंध में संबंधित राज्य सरकारों को विचार करने और सिफारिश करने के लिए सशक्त बनाया जाना चाहिए।
- मूल्यांकन प्रक्रिया में पर्यावरण के सभी पहलुओं नामतः वन, वन्यजीव, पर्यावरण (वायु, जल, मृदा, भूमि, शोरगुल, जैव विविधता आदि), जलवायु परिवर्तन, धारणीय विकास लक्ष्य आदि को एकीकृत करने के लिए प्रयास करने चाहिए और इसमें पर्यावरण मूल्यांकन के साथ सामाजिक मुद्दों का एकीकरण करना चाहिए। इसके लिए आंतरिक और समन्वित तंत्र को संस्थागत बनाने दोनों के माध्यम से बहुपक्षीय क्षमता का निर्माण करना अपेक्षित है।

- 'नो गो' (या अक्षत क्षेत्रों) के मामलों को एचएलसी रिपोर्ट में तथा संसदीय समिति की रिपोर्ट में भी उठाया गया है। वस्तुतः इकोलाजिकल सेंसिटिविटी को हैंडल करने के लिए श्रेष्ठ टूल ईआइए के माध्यम से है। यदि क्षेत्रीय ईआइए को अच्छी गुणवत्ता और मूल्यांकन के साथ प्रयोग किया जाए तो इकोलाजिकल महत्व के क्षेत्रों की पहचान करने, प्रभाव का मूल्यांकन करने और सुनिश्चित करने कि उचित निर्णय लिया जा रहा है, के लिए एक सक्षम यंत्र होगा। अधिक इकोलाजिकल संवेदनशीलता वाले क्षेत्रों की विशिष्ट पहचान करने और ऐसे स्थलों को विकास परियोजनाओं के लिए विचार करने के पहले पूर्व अनुमोदन लेने के लिए प्रावधान किए जा सकते हैं। नेमा/सेमा संबंधित सरकार द्वारा अधिसूचित किए जाने के लिए ऐसे स्थलों पर विचार करने के लिए एनएफसीबी/एसएफसीबी को सिफारिश कर सकते हैं।

पर्यावरण अभिशासन फ्रेमवर्क में सुधार के संबंध में निष्कर्ष

वन (संरक्षण) अधिनियम

- एफसी अधिनियम को संशोधित करने और उद्देश्यों को प्राप्त करने में इसे और प्रभावी बनाने के लिए वन्यजीव अधिनियम की अधिक संघीय संरचना का उपयोग किया जाना चाहिए। जैसा कि वन्यजीव अधिनियम के मामले में है, वन संरक्षण के लिए राज्य और केंद्र स्तर पर एक बोर्ड होना चाहिए। पर्यावरण और वन मंत्रालय की वन सलाहकार समिति को राष्ट्रीय और राज्य वन संरक्षण बोर्डों में (एनएफसीबी और एसएफसीबी) में मिला देना चाहिए। प्रस्तावित राज्य वन संरक्षण बोर्ड (वास्तव में बोर्ड की एक स्थाई समिति) को सेमा के एकीकृत मूल्यांकन के आधार पर और नेमा और एनएफसीबी के दिशानिर्देशों पर विचार करने के लिए वन अनुमोदन की सिफारिश करने का अधिकार देना चाहिए (राज्य वन्यजीव बोर्ड के लिए भी राज्य स्तरीय स्थाई समिति की समान व्यवस्था का निगमन किया जा सकता है)। वस्तुतः जैसा कि वन्य जीव अधिनियम के मामले में है, विषय की समवर्ती सूची को मान्यता देने में 'सिफारिश' करने की शक्ति को 'पूर्व अनुमोदन के अध्यक्षीन अनुमोदन देना' से प्रतिस्थापित किया जाना चाहिए।
- 'अनुमोदन' पहलु जिसे स्थाई समिति के लिए छोड़ दिया जाना चाहिए, पर ध्यान देने के बजाए अधिनियम के संरक्षण उन्मुख प्रावधानों को प्रचालनरत करने के लिए प्रोत्साहित करने हेतु राष्ट्रीय और राज्य बोर्डों की संरचना की जानी चाहिए।
- एनपीवी और सीए की वसूली और उनका प्रबंधन और प्रयोज्यता से संबंधित प्रावधान तथा उच्चतम न्यायालय के

निर्देशों के अनुसरण में जारी अन्य दिशानिर्देशों को अलग विधान में शामिल करने की अपेक्षा एफसी अधिनियम में ही शामिल किया जाना चाहिए या कार्यकारी दिशानिर्देश के रूप में छोड़ देना चाहिए और राष्ट्रीय और राज्य वन सलाहकार बोर्ड को प्रतिपूरक वनीकरण और वन्यजीव संरक्षण कार्यकलापों के लिए निधियों का प्रबंध करना चाहिए।

- राष्ट्रीय और राज्य बोर्ड की स्थाई समितियों (और वन्यजीव बोर्ड की भी) को वन संरक्षणके प्रयोजनार्थ और प्रभाव मूल्यांकन, नो गो क्षेत्र की पहचान, संचयी और क्षेत्रीय प्रभाव मूल्यांकन आदि में समन्वय स्थापित करने के लिए इपी अधिनियम की धारा 3 (3) के अंतर्गत प्राधिकरण के रूप में घोषित किया जाना चाहिए।
- स्पष्ट सहक्रिया के लिए संबंधित वन्यजीव और वन संरक्षण विधानों को एकल विधान में शामिल कर दिया जाना चाहिए।

पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम

- पर्यावरण को संरक्षित करने और सुधार करने के प्रयोजनार्थ जल, वायु आदि को कवर करने के लिए ओवरआर्चिंग एकल विधान की आवश्यकता है। वायु अधिनियम को भी इपी अधिनियम के बजाए अनुच्छेद 253 के अंतर्गत के अंतर्गत अधिनियमित किया गया, एक उपयुक्त शुरूआती बिंदु होगा जहां तक इनका संबंध संस्थागत संरचना और तंत्र से है क्योंकि यह देश की शासन संरचना की संघीय विशेषता को दर्शाता है।
- मूल संरचना में शामिल होना चाहिए: (क) एसपीसीबी को प्रतिस्थापित करने के लिए राज्य सरकार द्वारा राज्य स्तर पर गठित राज्य पर्यावरण प्रबंधन प्राधिकरण (सेमा) जो वायु अधिनियम के अंतर्गत एसपीसीबी के समान राज्य विधानमंडल के प्रति जवाबदेह होगा; और (ख) सीपीसीबी को प्रतिस्थापित करने के लिए केंद्र सरकार द्वारा राष्ट्रीय स्तर पर गठित राष्ट्रीय पर्यावरण प्रबंधन प्राधिकरण (नेमा) जो जल अधिनियम के अंतर्गत सीपीसीबी के समान संसद के प्रति जवाबदेह होगा।
- नेमा और सेमा के प्रकार्य वायु और जल अधिनियम में एसपीसीबी और सीपीसीबी पर लागू सामान्य सिद्धांतों के समान होने चाहिए। सेमा/नेमा द्वारा एकीकृत मूल्यांकन की अवधारणा सभी व्यक्तिगत अधिनियमों, नामतः एफसी अधिनियम, वन्यजीव अधिनियम और इपी अधिनियम में निर्मित की जानी चाहिए।
- मौजूदा इपी अधिनियम की धारा 3 (1) और (2) और इसके तहत विभिन्न नियमों के रूप में प्राप्त शक्तियां सेमा में निहित हो जाएगी और राज्य सरकार और केंद्र सरकार (नेमा की सलाह पर) के पास निदेश जारी करने का अधिकार होगा।

वन्यजीव अधिनियम में पहले से उपलब्ध 'पूर्व अनुमोदन' की अवधारणा को विशेष प्रकृति के मामले या संभावित प्रभाव का विस्तार व्यापक होने या राष्ट्रीय या अंतर्राष्ट्रीय निहितार्थों वाले मामलों का समाधान करने के लिए इस विधान में शामिल किया जाना चाहिए।

- सेमा को अधिनियम और प्रत्येक विशिष्ट नियम के अंतर्गत नेमा के परामर्श से केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित संस्थागत मानकों को पूरा करना होगा; यदि सेमा इन मानकों को किसी समय पूरा करने में विफल रहता है तो केंद्र सरकार धारा के अधीन नेमा को शक्तियों को सौंपने का अधिकार रखती है जब तक कि सेमा मानकों की अपेक्षाएं पूरी न कर दे।

- यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्यों में पर्यावरण अभिशासन प्रणाली स्वीकृत मानकों तक विकसित हो सके, एक अखिल भारतीय सेवा : भारतीय वन सेवा का सृजन राज्य और केंद्रीय संस्थाओं जो पर्यावरण को प्रभावित करने की क्षमता रखती हैं या पर्यावरण संबंधी नीति निर्धारण में योगदान दे सकती हैं, में पर्यावरणीय सराकारों को प्रोत्साहन प्रदान करने के लिए किया जाना चाहिए। इस आवश्यकता को विज्ञान और साक्ष्य आधारित निर्णय लेने की क्षमता प्रदान करने के लिए पर्याप्त बहुआयामी सुविज्ञता प्रदान करने के लिए एक मजबूत सरकारी शिक्षाविद भागीदारी द्वारा पूर्ण किए जाने की आवश्यकता है।

संदर्भ

(28 अगस्त 2017 को अंतिम बार अभिगम किया गया)

1. राष्ट्रीय पर्यावरण नीति 2006, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार
<http://www.moef.gov.in/sites/default/files/introduction-nep2006e.pdf>
2. वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980
<http://envfor.nic.in/legis/forest/forest2.html>
3. वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972
<http://envfor.nic.in/legis/wildlife/wildlife1.html>
4. जल (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1974
<http://www.moef.nic.in/legis/water/wat1.html>
5. वायु (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम 1980
<http://www.envfor.nic.in/legis/air/air1.html>
6. पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986
<http://envfor.nic.in/legis/env/env1.html>
7. पर्यावरण (संरक्षण) नियमावली, 1986
<http://envfor.nic.in/legis/env/env4.html>
8. 26 सितंबर 2005 की रिट याचिका (सिविल) सं 1995 का 202 शीर्षक टी एन गोदावरमन बनाम भारत संघ और अन्य
<http://indiankanoon.org/doc/1026316/>
9. प्रतिपूरक वनीकरण निधि (सीएएफ) विधेयक 2008
http://www.prsindia.org/uploads/media/Compensatory%20Afforestation/1211455621_The_Compensatory_Afforestation_Fund_Bill_2008.pdf
10. सीएएफ विधेयक 2008 के संबंध में विभाग संबंधी स्थाई वित्त समिति रिपोर्ट
http://www.prsindia.org/uploads/media/Compensatory%20Afforestation/scr1226033277_The_Compensatory_Afforestation_Fund_Bill_2008.pdf
11. प्रतिपूरक वनीकरण निधि (सीएएफ) विधेयक, 2015
<http://www.prsindia.org/uploads/media/Compensatory%20Afforestation/Compensatory%20>

<http://www.prsindia.org/uploads/media/Compensatory%20Afforestation/Compensatory%20>

afforestation%20fund%20bill,%202015.pdf
12. लेफार्ज यूमियम माइनिंग प्रा. लि. गोदावरमन थिरुमुलपाद बनाम भारत संघ और अन्य के संबंध में आवेदक दिनांक 6 जनवरी 2011

<http://indiankanoon.org/doc/1725193/>

13. टी. एन. गोदावरमन थिरुमुलपाद बनाम भारत संघ और अन्य के संबंध में दिनांक 6 जनवरी 2014 का आदेश

<http://supremecourtindia.nic.in/outtoday/WC2021995.pdf>

14. पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रशासित विभिन्न अधिनियमों की समीक्षा करने के लिए उच्च स्तरीय समिति की रिपोर्ट

http://envfor.nic.in/sites/default/files/press-releases/Final_Report_of_HLC.pdf

15. एचएलसी रिपोर्ट पर विभाग संबंधी संसदीय स्थाई समिति की रिपोर्ट

<http://164.100.47.5/newcommittee/reports/EnglishCommittees/Committee%20on%20S%20and%20T,%20Env.%20and%20Forests/263.pdf>

16. भारत में पर्यावरण संचात्मकता और वन अभिशासन: परियोजना संक्षेप (टीईआरआई:2015)

17. प्रतिपूरक वनीकरण निधि (सीएएफ) अधिनियम, 2016
<http://www.ukcampa.org.in/Docs/CAMPA%20Act%202016.pdf>

18. कर कानून (संशोधन) अधिनियम, 2017
[http://www.prsindia.org/uploads/media/Taxation%20Laws/Taxation%20Laws%20\(Amendment\)%20Act,%202017.pdf](http://www.prsindia.org/uploads/media/Taxation%20Laws/Taxation%20Laws%20(Amendment)%20Act,%202017.pdf)

19. प्रारूप: प्रतिपूरक वनीकरण निधि (सीएएफ) नियमावली, 2017
http://www.mahaforest.gov.in/fckimagefile/The%20Compensatory%20Afforestation%20Fund%20Rule,%202016-24_04_2017.pdf

20. प्रतिपूरक वनीकरण निधि (सीएएफ) अधिनियम, 2016
<http://www.ukcampa.org.in/Docs/CAMPA%20Act%202016.pdf>

21. कर कानून (संशोधन) अधिनियम, 2017
[http://www.prsindia.org/uploads/media/Taxation%20Laws/Taxation%20Laws%20\(Amendment\)%20Act,%202017.pdf](http://www.prsindia.org/uploads/media/Taxation%20Laws/Taxation%20Laws%20(Amendment)%20Act,%202017.pdf)

22. प्रारूप: प्रतिपूरक वनीकरण निधि (सीएएफ) नियमावली, 2017
http://www.mahaforest.gov.in/fckimagefile/The%20Compensatory%20Afforestation%20Fund%20Rule,%202016-24_04_2017.pdf

परिशिष्ट

राष्ट्रीय पर्यावरण नीति 2006 से उद्धरण

अध्याय 3: राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के उद्देश्य

इस नीति के प्रमुख उद्देश्यों का वर्णन नीचे दिया गया है। इन उद्देश्यों का संबंध प्रमुख पर्यावरण चुनौतियों की वर्तमान अवधारणा से है। वे समय के साथ तदनुसार विकसित हो सकती हैं:

■ (iv) पर्यावरणीय अभिशासन:

सुशासन के सिद्धांतों (पारदर्शिता, तर्कसंगतता, जवाबदेही, समय और लागत में कमी, भागीदारी और नियामकीय स्वतंत्रता) का उपयोग पर्यावरण के संसाधनों का प्रबंधन और विनियमन करने के लिए लागू करना।

अध्याय 4: सिद्धांत

इस नीति का विकास इस मान्यता से हुआ है कि केवल ऐसा विकास धारणीय है जो इकोलॉजिकल बाधाओं और न्याय के आदेशों का सम्मान करता हो। उपर उल्लिखित उद्देश्यों को केंद्र, राज्य और स्थानीय स्तरों पर विभिन्न लोक प्राधिकरणों के विभिन्न कार्यनीतिक हस्तक्षेपों के माध्यम से प्राप्त किया जाता है। वे विविध भागीदारियों के भी आधार होंगे। विधानों के अलावा ये कार्यनीतिक मध्यक्षेप और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए विधिक सिद्धांतों का विकास लागत, और अनुप्रयोग के तकनीकी और प्रशासनिक पहलुओं के संबंध में उनकी प्रासंगिकता, व्यवहार्यता के आधार पर स्पष्टता से वर्णित सिद्धांतों के सेट पर आधारित हो सकते हैं। तदनुसार निम्नलिखित सिद्धांत इस नीति के संबंध में विभिन्न कर्ताओं के कार्यकलापों को निर्देशित करते हैं। इनमें से प्रत्येक सिद्धांत का नीतिगत उद्घोषणाओं और न्याय शास्त्र में स्थापित वंश विकास क्रम है।

■ (ग) विकेंद्रीकरण

विकेंद्रीकरण में, स्थानीय स्तर पर जहां विशेष पर्यावरणीय मुद्दे प्रमुख होते हैं, इन मुद्दों का समाधान करने के लिए लोक प्राधिकरणों को सशक्त बनाने हेतु राज्य और स्थानीय प्राधिकरणों को केंद्र प्राधिकरण से शक्तियों को सौंपना या स्थानांतरित करना शामिल है।

■ (vi) एकीकरण

एकीकरण का तात्पर्य क्षेत्रगत नीति निर्माण में पर्यावरणीय विचारों को शामिल करना, पर्यावरण संबंधी नीति अनुसंधान में सामाजिक और प्राकृतिक विज्ञान का एकीकरण और पर्यावरण नीतियों के कार्यान्वयन का प्रभार रखने वाले केंद्रीय, राज्य और स्थानीय स्व सरकारी स्तरों पर विभिन्न एजेंसियों के बीच संगत लिंकेज को सुदृढ़ बनाना है।

अध्याय 5: कार्यनीतियाँ और कार्रवाईयाँ

■ 5.1 विनियामकीय सुधार:

पर्यावरण संरक्षणों के लिए विनियामकीय व्यवस्था में एक विधायी फ्रेमवर्क और एक विनियामक संस्थाओं का एक सेट है। इनमें से किसी में भी अपर्याप्त क्षमता होने के परिणामस्वरूप एक ओर पर्यावरणीय अपकर्ष बढ़ा है तो दूसरी ओर विकास परियोजनाओं की मंजूरी में लंबा विलंब और लेनदेन लागत अधिक हुई है। विधान जो पर्यावरणीय संरक्षण पर विशेष रूप से आधारित हैं, के अलावा राजकोषीय व्यवस्था सहित अनेक क्षेत्रीय और अंतर क्षेत्रीय कानून और नीतियां भी पर्यावरण गुणवत्ता को प्रभावित करती हैं। (इनमें से कुछ की चर्चा आगे की गई है)

■ 5.1.1 नीति और विधायी फ्रेमवर्क की पुनः चर्चा

वर्तमान विधायी ढांचा व्यापक छतरी के रूप में पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986, जल (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1974; जल उपकर अधिनियम, 1977; और वायु (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, 1981, वन और जैव विविधता का प्रबंधन करने के संबंध में कानून भारतीय वन अधिनियम, 1927 में समाहित है; वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980; वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972; और जैव विविधता अधिनियम, 2002 में निहित है। विभिन्न अन्य अधिनियम हैं, जो इन मूल अधिनियमों के मूल प्रावधानों को पूरित करते हैं।

निम्नलिखित विशेष कार्रवाई की जाएगी:

- क) राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के अनुसरण में समीक्षा और परामर्श के माध्यम से संगत क्षेत्रीय और अंतर क्षेत्रीय नीतियों में पर्यावरणीय सरोकारों को स्पष्ट रूप से निर्धारित करने और एकीकृत करने के लिए पर्यावरण और प्राकृतिक संसाधनों के प्रबंधन के प्रति एक समग्र और एकीकृत दृष्टिकोण को अपनाना।
- ख) राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के अनुसरण में बेहतर वैज्ञानिक समझ, आर्थिक और सामाजिक विकास और बहुस्तरीय पर्यावरणीय क्षेत्र के विकास के कारण नए विधानों के लिए उभरने वाले क्षेत्रों की पहचान करना।
- ग) राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के अनुसरण में संगत कानूनों और विनियमों के बीच सहक्रिया विकसित करना, अप्रचलित कानूनों को समाप्त करना, समान उद्देश्यों वाले कानूनों को समामेलित करना। इसके अलावा, विधानों की इस नीति के साथ अनुकूलता सुनिश्चित करने की दृष्टि से राज्य और स्थानीय सरकारों के स्तर पर विधानों की समीक्षा को प्रोत्साहित करना और आसान बनाना।
- घ) किसी संभावित प्रतिकूल प्रभाव और संभावित अनुकूल प्रभावों को संबोधित करने के लिए क्षेत्रगत नीतियों

और कार्यक्रमों का पर्यावरणीय मूल्यांकन करने के लिए तकनीकियों को अंगीकृत करना और व्यवस्था में लाने के उपाय करना।

- ड.) आवश्यक पर्यावरणीय संसाधनों तक बेहतर पहुंच सुनिश्चित करके विशेषकर गरीबों की आजीविका और भलाई सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय पर्यावरण नीति के उद्देश्यों और सिद्धांतों के संबंध में सुपरिभाषित समय सीमा में आवश्यक विधायी परिवर्तन करने में सरकारों (केंद्र, राज्य, स्थानीय) के संबंधित स्तरों की जबाबदेही तय करना।

■ 5.1.2 संबंधित सुधारों की प्रक्रिया

■ (i) दृष्टिकोण:

विभिन्न संविधियों और कानूनों के अंतर्गत मंजूरी और अनुमोदन प्रदान करने की वर्तमान प्रक्रियाओं की समीक्षा करने के लिए निवेश अनुमोदन और कार्यान्वयन प्रक्रियाओं में सुधार करने संबंधी समिति (गोविंदराजन समिति) की सिफारिश, जिसमें यह पहचान की गई थी कि पर्यावरण और वन अनुमोदन में विलंब विकास परियोजनाओं में विलंब का सबसे बड़ा स्रोत है, का अनुपालन किया जाएगा। इसमें पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, वन संरक्षण अधिनियम, जल (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, वायु (प्रदूषण का निवारण और नियंत्रण) अधिनियम, वन्य जीव (संरक्षण) अधिनियम, और पर्यावरण संरक्षण अधिनियम के अंतर्गत जेनेटिक इंजिनियरी अनुमोदन समिति (जीईएसी) नियमावली शामिल हैं। उद्देश्य विलंब को कम करना और निर्णय लेने का स्तर बढ़ाना, पर्यावरणीय प्रकार्यों का विकेंद्रीकरण करना और अधिक पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करना है।

इसके अलावा निम्नलिखित कार्रवाई की जाएगी:

- क) वृहत्तर पारदर्शिता के साथ त्वरित निर्णय लेना और सूचना तक अभिगम करना सुनिश्चित बनाने के लिए सभी कार्रवाई योजनाओं के अंतर्गत आवश्यक क्षमता वर्धन के साथ साथ सूचना प्रौद्योगिकी आधारित टूल का उपयोग करने को बढ़ावा दिया जाएगा।
- ख) और अधिक विकेंद्रीकरण को साकार करने के लिए राज्य स्तरीय एजेंसियों को पर्यावरण विनियम और प्रबंधन के लिए और अधिक जिम्मेदारी दी जा सकती है। तथापि, इस प्रकार का सशक्तिकरण और पारदर्शिता, जवाबदेही, वैज्ञानिक और प्रबंधकीय क्षमता, और नियामकीय निर्णय लेने और प्रवर्तन कार्रवाई करने पर आधारित होना चाहिए।
- ग) विभिन्न क्षेत्रों में 'अतुलनीय मूल्य' वाले प्रतिष्ठानों की पहचान करने के लिए तंत्र और प्रक्रियाओं का निर्धारण किया जाएगा। यह सुनिश्चित किया जाएगा कि सुशासन के सिद्धांतों का अनुपालन करने के लिए सभी नियामकीय तंत्रों को विधिक रूप से सशक्त बनाया जाएगा।

■ (ii) विधिक कार्रवाई का फ्रेमवर्क:

भारत में पर्यावरणीय रूप से अस्वीकृत व्यवहार का प्रबंध करने का वर्तमान दृष्टिकोण व्यापक रूप से आपराधिक प्रक्रियाओं और प्रतिबंधों पर आधारित होता है। यद्यपि आपराधिक प्रतिबंध, यदि सफल हो जाते हैं तो निवारक प्रभाव डाल सकते हैं, वास्तविकता में ये अनेक कारणों से लाभकारक होते हैं। दूसरी ओर प्रवर्तन प्राधिकरणों को निरंकुश शक्तियां देने से लगान मांगने को बढ़ावा मिल सकता है।

दूसरी ओर सिविल कानून लचीलापन देता है और इसके प्रतिबंध विशेष परिस्थितियों में अधिक प्रभावी रूप से लागू किए जा सकते हैं। सिविल कार्यवाहियों का साक्ष्यनुमा भार आपराधिक कानूनों की अपेक्षा कम नुकसान करता है। यह आदेश और निषेधाज्ञा के माध्यम से निवारक नीतियों की अनुमति देता है।

तदनुसार वर्तमान विधानों की समीक्षा के माध्यम से विधिक कार्य क्षेत्र में प्रवर्तन के लिए सिविल और आपराधिक प्रक्रियाओं और आदेशों का विवेकपूर्ण मिश्रण लागू किया जा सकता है। सिविल देयता कानून, सिविल प्रतिबंध, और प्रक्रियाएं गैर-अनुपालन के अधिकांश मामलों को नियंत्रित करता है। आपराधिक प्रक्रियाएं और प्रतिबंध गंभीर, और पर्यावरण कानून के सिद्ध किए जा सकने वाले उल्लंघनों के लिए उपलब्ध होगा और उनका आरंभ जिम्मेवार प्राधिकरणों में निहित होगा। भारतीय दंड संहिता और अपराधी प्रक्रिया संहिता के संगत प्रावधानों में उपाय किया जा सकता है। सिविल और आपराधिक दोनों के लिए जुर्माने का श्रेणीकरण उल्लंघन की गंभीरता के अनुसार किया जाएगा।

■ 5.1.3 मूलभूत सुधार:

■ (i) पर्यावरण और वन स्वीकृतियां :

नई परियोजनाओं की समीक्षा और मूल्यांकन करने के लिए पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन प्रमुख प्रक्रिया विधि बनी रहेगी। गोविंदराजन समिति की सिफारिशों के अनुसार मूल्यांकन प्रक्रियाएं प्रमुख संशोधनों के दौर से गुजर रही हैं। नई व्यवस्था के अंतर्गत राज्य/संघ राज्य स्तर पर शक्तियों का महत्वपूर्ण हस्तांतरण हुआ है। तथापि, ऐसे हस्तांतरण को प्रभावकारी बनाने के लिए मानव और संस्थागत क्षमता के पर्याप्त विकास द्वारा समाहित किए जाने की आवश्यकता है।

इसके अलावा, अनुमोदन प्रक्रिया को और प्रभावी बनाने के लिए निम्नलिखित कार्रवाई की जाएगी:

- क) यह सुनिश्चित करने के लिए पर्यावरणीय सराकारों को योजना के स्तर पर ही पहचाना और हल किया जाएगा, क्षेत्रीय और संचयी प्रभाव मूल्यांकन को संस्थागत बनाने के लिए केंद्र और राज्य के नियामकीय प्राधिकरणों को प्रोत्साहित करना।
- ख) पर्यावरण मूल्यांकन प्रक्रिया के एक भाग के रूप में संगत

- परियोजनाओं के रासायनिक दुर्घटनाओं की संभावना का विशेष आकलन करना।
- ग) पर्यावरण अनुमोदन प्रक्रिया के एक भाग के रूप में विकास परियोजनाओं के लिए परिवर्तित की जाने वाली भूमियों की गुणवत्ता और उत्पादकता को सम्यक महत्व देना। उच्च कृषि भूमि के बड़े परिवर्तन वाली परियोजनाओं के लिए पर्यावरण मूल्यांकन अपेक्षित होगा।
- घ) पर्यावरण प्रबंधन अवसंरचना स्थापित करने और पर्यावरण अनुपालन लागू करने में सुविधा प्रदान करने के लिए उद्योगों और अन्य विकास कार्यकलापों का समूहन करना। सरकार, उद्योग जगत, और प्रभावित होने वाले समुदाय को शामिल करके भागीदारी प्रक्रियाओं के माध्यम से परियोजना पश्चात निगरानी और पर्यावरणीय प्रबंधन योजना पर बल देना।
- ड.) गैर-वानिकी उद्देश्यों के लिए घने प्राकृतिक वनों और आनुवंशिक संसाधनों के अधिक संकेंद्रण वाले क्षेत्रों के परिवर्तन को केवल महत्वपूर्ण राष्ट्रीय हितों वाले स्थल विशेष मामलों तक प्रतिबंधित करना। वनों के संबंध में अतिक्रमण के और किसी नियमितिकरण की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।
- च) सुनिश्चित करे कि वनों के परिवर्तन के सभी मामलों में परियोजना या कार्यकलाप के लिए न्यूनतम अनिवार्य आवश्यक वन भूमि का परिवर्तन किया जाए। परिवर्तित भूमि का वास्तविक परिवर्तन तब तक न किया जाय, जब तक कि परियोजना कार्य शुरू न हो जाए।
- छ) उद्योगों के बंद होने के उपरांत, विशेषकर खनन योजनाओं के सभी अनुमोदनों में खनन बंद होने के उपरांत पर्यावरण का प्रतिरक्षण करने के प्रावधान सुनिश्चित किए जाए और ऐसी परियोजनाओं के लिए पश्चात निगरानी की प्रणाली शामिल की जाए।
- ज) विनियमित कार्यकलापों की विभिन्न श्रेणियों के लिए पर्यावरण प्रबंधन हेतु 'अच्छी प्रथाओं' की संहिताओं को निरूपित और आवधिक रूप से अपडेट किया जाए।



एस विजय कुमार एक आईएस अधिकारी थे जिन्होंने केंद्रीय मंत्रालयों/पर्यावरण एवं वन विभाग, भूमि संसाधन, खनन और ग्रामीण विकास विभागों में कार्य किया है। अब वह भूमि और खनिज पदार्थों सहित एसडीजी और प्राकृतिक संसाधन से संबंधित नीतिगत मुद्दों पर कार्य करते हैं। वह यूएनईपी अंतर्राष्ट्रीय संसाधन पैनल के भी सदस्य हैं।



निधि श्रीवास्तव टेरी में एक परामर्शदाता हैं। वह ऊर्जा और पर्यावरण कानून में विशेषज्ञता सहित प्रशिक्षित वकील हैं। वे पर्यावरण, खनिज, वन, अन्य प्राकृतिक संसाधन और प्रौद्योगिकी अभिशासन के विधिक और नीतिगत मुद्दों पर कार्य कर चुकी हैं। उनके अनुसंधान के विषयों में संघात्मकता और बहुस्तरीय अभिशासन शामिल हैं।

यह विशिष्ट क्षेत्रों में अपने अनुसंधान कार्य के आधार पर टेरी के नीतिगत सार संक्षेपों और परिचर्चा पत्रों की जारी श्रृंखला में से एक है। ये सारपत्र और परिचर्चा पत्र संसद सदस्यों, नीति निर्धारकों, विनियामकों, क्षेत्रगत विशेषज्ञों, सिविल सोसाइटी और मीडिया को उपलब्ध करवाई जाती है। इन्हें <http://www.teriin.org/policybrief/> पर देखा जा सकता है। हमारा उद्देश्य मुख्य मामलों पर ध्यान केंद्रित करना और व्यापक विमर्श और चर्चा को प्रोत्साहित करने के लिए हमारी नीतिगत सिफारिशों को सूचीबद्ध करना है। हम आपकी टिप्पणियों और सुझावों को बहुत महत्व देंगे।

पर्यावरण और धारणीय विकास से संबंधित पत्र और नीतिगत सार संक्षेप

1. Sustainable Urban Development: Necessity of Integrating Water-Energy-Food Dimensions in Developmental Policies	October 2016
2. Sustainability Dynamics of Resource Uses and Economic Growth	August 2015
3. Towards a Policy for Climate Resilient Infrastructure and Services in Coastal Cities	June 2015
4. Climate Proofing Indian Cities: A Policy Perspective	March 2014
5. India and Sustainable Development Goals	November 2013
6. Engagement with Sustainability Concerns in Public Procurement in India: Why and How	August 2013

टेरी के अन्य नीतिगत सारपत्र और विमर्श पत्र

1. Why we need a New Mineral Exploration Policy for National Mineral Security	June 2017
2. Designing a Business Model for Sustainable Management of End-of-Life Vehicles (ELVs) in India	March 2017
3. Charging Power - Understanding Electricity Pricing and the Willingness to Pay for Electricity in India	February 2017
4. Water Neutral Electricity Production in India: Avoiding the Unmanageable	December 2016
5. Solar PV for Enhancing Electricity Access in Kenya: What Policies are Required?	July 2015
6. Moving Forward with a World-class Mineral Policy for National Mineral Security	June 2015
7. Organic Agriculture: An Option for Fostering Sustainable and Inclusive Agriculture Development in India	June 2015
8. Supply-side Financing of Improved Biomass Cookstoves in India	May 2015
9. Selecting the Appropriate Improved Cooking Technology: What Matters?	May 2015
10. Can Subsidies be a Tool for Strengthening the Improved Cookstoves Market?	April 2015
11. Capacity Needs of Government Officials for Integration of Energy and Human Developments	April 2015
12. Mainstreaming Gender in Improved Cookstove Value Chain	March 2015
13. Bundling Improved Cooking and Lighting Technology for Energy Access	March 2015
14. Biofuel Promotion in India for Transport: Exploring the Grey Areas	February 2015
15. The Mineral Development and Regulation Framework in India	January 2015
16. Crisis in India's Electricity Distribution Sector: Time to Reboot for a Viable Future	January 2015
17. What would India Need for Moving to a 100% Renewable Energy Scenario by 2050?	December 2014
18. Perspectives on a Water Resource Policy for India	October 2014
19. Advancement of Fuel Quality and Vehicle Emissions Norms to Improve Urban Air Quality in India	September 2014
20. Tax Regime for Improved Cookstoves and its Implications	September 2014
21. Proliferation of Cars in Indian Cities: Let Us Not Ape the West	June 2014
22. Shale Gas in India: Look Before You Leap	June 2013
23. Petroleum Product Pricing Reforms in India: Are We on the Right Track?	March 2013
24. Enhancing Water Use Efficiency of Thermal Power Plants in India: Need for Mandatory Water Audits	December 2012
25. Governance of Mining in India: Responding to Policy Deficits	June 2012
26. Don't Tinker with the Clock to Save Energy	August 2011
27. India's coal reserves are vastly overstated: is anyone listening?	March 2011
28. Critical non-fuel minerals security: Why India urgently needs to have a policy in place	December 2010
29. Strengthening Agricultural Biotechnology Regulation in India	September 2010



The Energy and Resources Institute

दी एनर्जी एंड रिसोर्सिस इन्स्टीट्यूट (टेरी)
दरबारी सेठ ब्लॉक, आईएचसी कॉम्प्लेक्स,
लोधी रोड, नई दिल्ली-110003

दूरभाष : 24682100 or 41504900
फैक्स : 24682144 or 24682145
वेब : www.teriin.org