



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه
دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۷۹

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

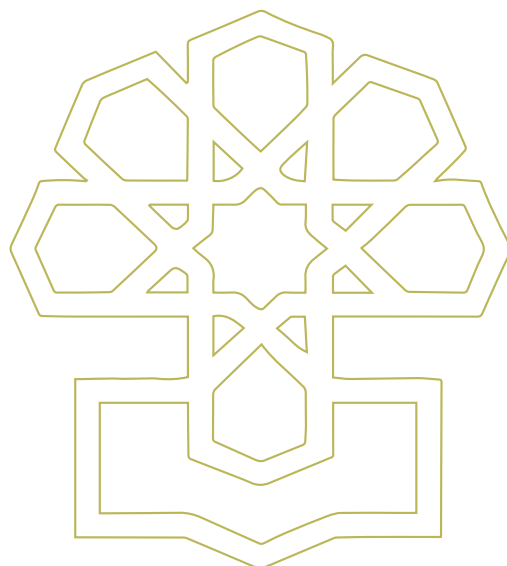
نوع گزارش:
 طرح/لایحه
 نظارتی
 راهبردی

گروه: محیط زیست و
منابع طبیعی

شماره مسلسل:
۲۵۰۲۰۱۷۹

تاریخ شروع مطالعه
۱۴۰۳/۷/۱۵

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۸/۱۵



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح پیوست‌های ۱ و ۲ سند الحاقی (پروتکل) ۱۳۷۵ (۱۹۹۶) معاهده (کنوانسیون) پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد»



هومن غلامپور ارباستان، الهه سلیمانی مورچه خورتی

چکیده

اکوسیستم‌های دریایی به شدت در معرض آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های انسانی قرار دارند. اخیراً تعداد فزاینده‌ای از آلاینده‌های نوظهور نظیر نانو پلاستیک‌ها و میکرو پلاستیک‌ها به محیط‌های بکر قطب شمال یا قطب جنوب رسیده‌اند. سال‌هاست که اقیانوس‌ها به‌عنوان محل تخلیه پسماندهای صنعتی، مواد شیمیایی (از جمله سلاح‌های شیمیایی)، فاضلاب‌ها، پسماندها و سایر دورریزهای تولیدی در خشکی‌ها هدف قرار گرفته‌اند. افزایش بار آلودگی در محیط زیست دریایی و عدم تکافوی ظرفیت خودپالایی دریاها، جهانی در جلوگیری از بروز مشکلات ناشی از دفع پسماندها در محیط زیست دریایی، ضرورت اعمال مقررات سختگیرانه‌تر در خصوص دفع/تخلیه پسماند و مواد دیگر در محیط‌های دریایی را غیرقابل انکار کرده است. بررسی اسناد بالادستی در این زمینه نظیر بند «۵» سیاست‌های ابلاغی در حوزه توسعه دریا محور، ماده (۲۰) قانون حفاظت از خاک و حکم جزء «۲» بند «چ» ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور نشانگر اهمیت ممانعت از آلودگی محیط زیست دریایی و بازیابی مواد و انرژی از پسماندهای لجن تصفیه‌خانه‌های فاضلاب است. بر این اساس، لایحه اصلاح پیوست‌های ۱ و ۲ سند الحاقی (پروتکل) ۱۳۷۵ (۱۹۹۶) معاهده (کنوانسیون) پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد در خصوص حذف «لجن فاضلاب» از فهرست هشت‌گانه پسماندهای مجاز به دفع در دریاها (پس از صدور مجوز مرجع ملی) که در هفدهمین نشست اعضای متعاهد به پروتکل لندن در ۱۵ مهر ماه سال ۱۴۰۱ به تصویب اعضا رسید، قابل پذیرش و مورد تأیید است.

محمدحسن معادی رودسری (ناظر علمی)، الهه سلیمانی مورچه خورتی (مدیر مطالعه)؛ محمد آدمی ابرقویی «دفتر مطالعات حقوقی»، طه اکرمی «دفتر مطالعات سیاسی» (اظهار نظر کنندگان)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی)؛ آذر مهمان‌نواز نوزدهم (صفحه‌آرا).



اکوسیستم‌های دریایی به شدت در معرض آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های انسانی قرار دارند. به تازگی تعداد فزاینده‌ای از آلاینده‌های نوظهور نظیر نانوپلاستیک‌ها و میکروپلاستیک‌ها به محیط‌های بکر قطب شمال یا قطب جنوب رسیده‌اند. سال‌هاست که اقیانوس‌ها به عنوان محل تخلیه پسماندهای صنعتی، مواد شیمیایی (از جمله سلاح‌های شیمیایی)، فاضلاب‌ها، پسماندها و سایر دورریزهای تولیدی در خشکی‌ها هدف قرار گرفته‌اند. به واسطه افزایش نگرانی‌ها در خصوص اثرات زیست‌محیطی فعالیت‌های انسانی بر محیط زیست دریایی، از جمله دفع بی‌رویه پسماندها در اقیانوس‌ها از دهه ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰، کنوانسیون جلوگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماندها و سایر مواد در سال ۱۹۷۲ با عنوان کنوانسیون لندن مصوب شد. کنوانسیون لندن به دفع عمدی کشتی‌ها، هواپیماها، سکوها و دیگر سازه‌های ساخته شده و یا پسماندهای تولیدی در آنها به دریا می‌پردازد. کنوانسیون لندن طرف‌های متعهد را ملزم می‌کند به منظور تخلیه پسماند و سایر مواد در دریا مجوز صادر کرده و به طور کلی تخلیه برخی مواد خطرناک را ممنوع کنند. در سال ۱۹۹۶، طرف‌های متعهد به کنوانسیون لندن مذاکراتی را برای به‌روزرسانی و در نهایت جایگزینی کنوانسیون لندن انجام دادند که منجر به تصویب پروتکل لندن شد که این پروتکل در سال ۲۰۰۶ برای کلیه اعضا لازم‌الاجرا گردید. بر اساس ماده (۴)، پروتکل کشورهای عضو باید نسبت به دفع هر گونه از پسماندها به غیر از ۱. مواد حاصل از لایروبی، ۲. لجن فاضلاب، ۳. ضایعات ماهی یا مواد حاصل از عملیات فراوری صنعتی ماهی، ۴. شناورها و سکوها یا دیگر سازه‌های انسان‌ساخت در دریا، ۵. مواد بی‌اثر و غیر آلی زمین‌شناسی، ۶. مواد آلی با منشأ طبیعی، ۷. اقلام حجیم عمدتاً شامل آهن، فولاد، بتن و مواد غیر مضر مشابهی که نگرانی در مورد آنها صرفاً معطوف به اثرات فیزیکی و محدود به پیرامون آنها می‌شود، در جایی نظیر جزایر کوچک و جوامع ایزوله شده که دسترسی عملی به گزینه دفعی غیر از دفع در دریا ندارند و ۸. جریان دی‌اکسید کربن ناشی از فرایندهای جذب CO₂ (مندرج در پیوست ۱ این پروتکل) ممانعت کنند. جمهوری اسلامی ایران به منظور حفاظت از محیط زیست دریایی و ترویج استفاده پایدار و حفظ منابع دریایی و مدیریت فعالیت‌های انسانی در جهت ادامه استفاده‌های مجاز از دریا و برآوردن نیازهای نسل‌های کنونی و آینده (از طریق همکاری‌های بین‌المللی و در جهت پیشگیری؛ کاهش و حذف آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد) در آبان‌ماه سال ۱۹۹۳ به این پروتکل ملحق و اجرای مفاد آن در کشور الزامی شد.

۲. مسئله اصلی

به واسطه افزایش جمعیت و رشد سریع صنعت که افزایش چشمگیر تولید انواع پسماندها را در پی داشته، دفع پسماندها و به دنبال آن آلودگی دریاها سبب بروز نگرانی‌های گسترده در طی سالیان اخیر شده است. آلوده شدن محیط زیست دریایی به واسطه ورود ترکیبات سمی به زنجیره غذایی و تخریب اکوسیستم‌های دریایی در درازمدت، از بین رفتن حیات دریایی را به همراه خواهد داشت. افزایش بار آلودگی در محیط زیست دریایی و عدم تکافوی ظرفیت خودپالایی دریاهای جهانی در جلوگیری از بروز مشکلات ناشی از دفع پسماندها در محیط زیست دریایی، ضرورت اعمال مقررات سختگیرانه‌تر در خصوص دفع/تخلیه پسماند و مواد دیگر در محیط‌های دریایی را غیر قابل انکار کرده است. نظر به آنچه مورد اشاره قرار گرفت و از آنجا که بررسی‌ها نشانگر آن است که «لجن فاضلاب» در مقایسه با سایر اشکال پسماندهای آلی که در دریا ریخته می‌شوند، دارای مقدار قابل توجهی از مواد خطرناک بوده و سبب افزایش نگرانی عمومی در مورد کمیت و کیفیت دفع این دسته از پسماندها در محیط زیست دریایی شده است، در هفدهمین نشست اعضای متعهد به پروتکل لندن در ۱۵ مهرماه سال ۱۴۰۱ نسبت به اصلاح پیوست‌های ۱ و ۲ این پروتکل اقدام شد. بر اساس اصلاحات به عمل آمده «لجن فاضلاب» از فهرست هشت‌گانه پسماندهای مجاز به دفع در دریاها (پس از صدور مجوز مرجع ملی) حذف شد. بر این اساس در صورت تصویب لایحه اصلاح پروتکل لندن در مجلس شورای اسلامی، دفع «لجن فاضلاب» در دریا حتی با اخذ تأییدیه سازمان حفاظت محیط زیست ممنوع است (موضوع پیوست ۱ پروتکل لندن). بر اساس ممنوعیت اعلام شده، نیازی به تهیه گزارش ارزیابی مندرج در پیوست ۲ پروتکل لندن برای تخلیه «لجن فاضلاب» در محیط زیست دریایی نیز وجود نخواهد داشت.

۳. نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

موضوع تصویب لایحه اصلاح پیوست‌های ۱ و ۲ سند الحاقی (پروتکل) ۱۳۷۵ (۱۹۹۶) معاهده (کنوانسیون) پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد در خصوص حذف «لجن فاضلاب» از دسته‌بندی پسماندهای هشت‌گانه قابل تخلیه به محیط زیست دریایی، از دو منظر ۱. کاهش آلودگی محیط زیست دریایی و ۲. بازیابی مواد و انرژی از پسماندهای لجن تصفیه‌خانه‌های فاضلاب قابل بررسی است.

بررسی اسناد بالادستی در این زمینه نشان می‌دهد که بر اساس بند «۵» سیاست‌های ابلاغی در حوزه توسعه دریا محور در سال ۱۴۰۲، «ممانعت از تخریب محیط زیست دریایی» مورد تأکید قرار گرفته است. از سویی دیگر، تعیین نقش قانونی برای وزارت جهاد کشاورزی به منظور تدوین و ابلاغ ضوابط فنی استفاده از لجن فاضلاب و یا مواد حاصل از فراوری آن در خاک به عنوان کود با همکاری سازمان



حفاظت محیط زیست، وزارت نیرو، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت کشور و سازمان ملی استاندارد ایران در **ماده (۲۰)** **قانون حفاظت از خاک ۱۳۹۸**، اهمیت بازیابی مواد از لجن تصفیه خانه های فاضلاب را غیر قابل انکار کرده است. علاوه بر این، با توجه به آنکه بر طبق تبصره «۴» ماده (۲) قانون مدیریت پسماندها مصوب سال ۱۳۸۳، لجن های حاصل از تصفیه فاضلاب های شهری و تخلیه چاه های جذبی فاضلاب خانگی در صورتی که خشک یا کم رطوبت باشند، در دسته پسماندهای عادی قرار خواهند گرفت، **حکم جزء «۲» بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه پنج ساله هفتم توسعه کشور در خصوص لزوم استفاده از کودهای آلی حاصل از فرایندهای بازیافت پسماندها در مورد «لجن فاضلاب» نیز تسری خواهد یافت.**

از نقطه نظر حقوقی براساس بند «۴» ماده (۲۲) پروتکل پیشگیری از آلودگی دریاناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد، این اصلاحات ۱۰۰ روز بعد از تصویب در نشست طرف های متعاقد برای تمام اعضا به غیر از طرف های متعاقدی که قبل از پایان (۱۰۰) روز، عدم توانایی خود را برای پذیرش اصلاحیه در زمان تعیین شده اعلام می دارند، لازم الاجرا خواهد شد. لذا با توجه به گذشت بیش از ۱۰۰ روز از زمان اصلاحات مربوطه (بیش از دو سال)، و عدم ارائه هیچ گونه اعتراض و مخالفتی از طرف جمهوری اسلامی ایران به اصلاحات اعمال شده در فرصت قانونی مورد اشاره، **مفاد لایحه، پیش از بررسی حاضر، از نظر بین المللی برای جمهوری اسلامی ایران لازم الاجرا شده است و از این رو، پیشنهاد می شود دستگاه مربوطه (سازمان حفاظت محیط زیست) در خصوص طی نشدن فرایند قانونی داخلی برای اعمال اصلاحات در زمان مقرر، رفع ابهام کند.**

در نهایت می توان گفت که با توجه به الزامات قانونی که در بالا به آن اشاره شد و نظر به تأیید اصلاحات پیشنهادی توسط سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مرجع ملی کنوانسیون و پروتکل حاضر، **تصویب لایحه اصلاح پیوست های ۱ و ۲ سند الحاقی (پروتکل) ۱۳۷۵ (۱۹۹۶) معاهده (کنوانسیون) پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد از نقطه نظر کارشناسی بلامانع است.**

توجه به این نکته ضروری است که پروتکل لندن در راستای تحقق اهداف توسعه پایدار به ویژه در خصوص پایدارسازی اقیانوس ها، دریاها و منابع دریایی، امنیت غذایی و اقتصاد دریا و همسو با بند «۵» سیاست های ابلاغی کلی نظام در حوزه توسعه دریامحور است. از این رو، ضروری است تا به این مقوله توجه شود که بندها و اهداف مختلف توسعه پایدار به شیوه های مختلفی در حال اجرا و تصویب در داخل کشور می باشند.

۴. نتیجه گیری و پیشنهاد

نظر به وجود الزامات قانونی ملی نظیر سیاست های ابلاغی، قوانین دائمی و قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت کشور در خصوص کاهش آلودگی محیط زیست دریایی و بازیابی مواد و انرژی از پسماندها، تصویب لایحه اصلاح پیوست های ۱ و ۲ سند الحاقی (پروتکل) ۱۳۷۵ (۱۹۹۶) معاهده (کنوانسیون) پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد در مجلس شورای اسلامی قابل پذیرش و مورد تأیید است.

نظر به آنکه اصلاحات در برخی معاهده ها (کنوانسیون) و اسناد الحاقی (پروتکل) بین المللی با عضویت جمهوری اسلامی ایران پس از گذشت مهلت تعیین شده، برای کشور لازم الاجرا می شود و از این رو، می تواند سبب تحمیل تعهدات بین المللی و عدم النفع های احتمالی برای کشور شود، لذا ضرورت دارد تا دستگاه های مربوطه در بازه های زمانی تعیین شده برای بررسی اصلاحات اعمال شده در متون اسناد مذکور، نسبت به انجام بررسی های کارشناسی لازم و اخذ نظرات کلیه ذی نفعان و ذی مدخلان (کشوری و لشگری)، طی فرایند قانونی اعمال اصلاحات مذکور در کشور اقدام کنند. بدین جهت پیشنهاد می شود؛ دستگاه مربوطه (سازمان حفاظت محیط زیست) در خصوص طی نشدن فرایند قانونی داخلی برای اعمال اصلاحات در زمان مقرر، رفع ابهام کند.

گزیده سیاستی

نظر به تأیید مرجع ملی پروتکل و وجود الزامات قانونی در خصوص کاهش آلودگی محیط زیست دریایی و بازیابی مواد و انرژی از پسماندها، تصویب لایحه اصلاح پیوست های ۱ و ۲ سند الحاقی معاهده پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد مورد تأیید است.

