



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره دوازدهم. سال اول

شماره ثبت:  
۸۰

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

نوع گزارش:  
 طرح / لایحه  
 نظارتی  
 راهبردی

گروه: محیط زیست

شماره مسلسل:

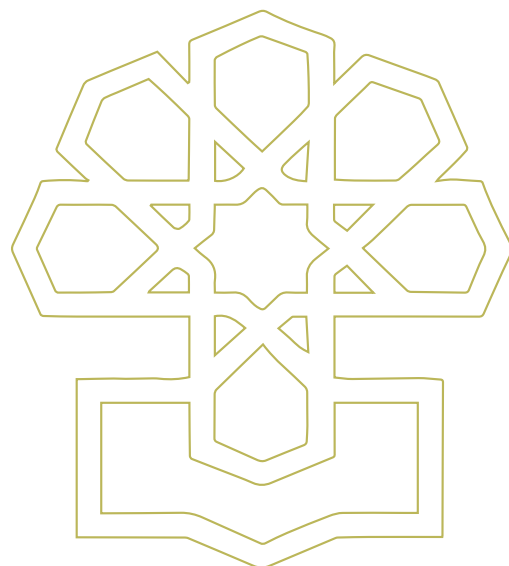
۲۵۰۲۰۲۷۴

تاریخ شروع مطالعه

۱۴۰۳/۸/۱۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۹/۱۳



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل درباره پایش (کنترل) انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان بخش و دفع آنها و اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹)» معاهده (کنوانسیون) پیشگیری از آلودگی دریایی ناشی از تخلیه پسماند و سایر مواد»



هومن غلامپور اربابستان، الهه سلیمانی مورچه خور تی

### چکیده

جمهوری اسلامی ایران، پس از تصویب قانون الحاق کشور به کنوانسیون بازل، در تاریخ ۱۳۷۱/۰۶/۳۱ توسط مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان در تاریخ، ۱۳۷۱/۰۷/۱۲ به عضویت این کنوانسیون درآمد. تاکنون ۹ الحاقیه به کنوانسیون بازل اضافه شده که از این تعداد، ۷ الحاقیه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. با توجه به قانون عضویت جمهوری اسلامی ایران در کنوانسیون بازل و با توجه به مواد (۱۷) و (۱۸) این کنوانسیون در خصوص سازوکار و فرایند تصویب اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های آن، لایحه اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل درباره پایش (کنترل) انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان بخش و دفع آنها و اضافه شدن الحاقیه‌های شماره‌های (۸) و (۹) به آن جهت طی تشریفات قانونی، در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که با وجود ابهام جدی در نحوه بررسی و اظهار نظر الحاقیه‌های (۸) و (۹) کنوانسیون مذکور توسط دستگاه متولی و همچنین عدم طی مراحل تشریفات قانونی بعد از ۲۶ سال از تصویب آن و استناد به مندرجات الحاقیه‌های مذکور در آیین نامه اجرایی واردات، صادرات و عبور پسماندها، بر اساس مقررات کنوانسیون بازل مصوب سال ۱۴۰۰، بدون تصویب الحاقیه‌ها

محمدحسن معادی رودسری (ناظر علمی)؛ الهه سلیمانی مورچه خور تی (مدیر مطالعه)؛ عسگر جلالیان «معاون حقوق بشر و امور بین الملل وزارت دادگستری» (اظهار نظر کننده خارج از مرکز)؛ محمد آدمی ابرقوئی «دفتر مطالعات حقوقی»، طه اکرمی «دفتر مطالعات سیاسی» (اظهار نظر کنندگان)؛ سیده مرزیه موسوی راد (ویراستار ادبی)؛ آذر مهمان نواز نوروز محله (گرافیک و صفحه آرایی)



در مجلس شورای اسلامی، تصویب لایحه اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل درباره پایش (کنترل) انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان بخش و دفع آنها و اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) به واسطه منافع زیست محیطی ناشی از نظارت بر حمل و نقل برون مرزی پسماندهای ذیل این کنوانسیون و توجه ویژه به پسماندهای پلاستیکی و آلودگی‌های ناشی از مدیریت آنها به ویژه ایجاد و پراکنش میکروپلاستیک‌ها مورد تأیید است.

## ۱. مقدمه

استانداردهای سخت گیرانه و به دنبال آن هزینه‌های بالای دفع پسماندهای ویژه (خطرناک) در کشورهای توسعه یافته سبب سرازیر شدن این دسته از پسماندها به کشورهای با سطح آگاهی زیست محیطی پایین تر، توسعه یافتگی کمتر، نیروی انسانی ارزان و مقررات و سازوکارهای اجرایی آسان تر شد. حجم بالای پسماندهای ویژه (خطرناک) وارداتی از کشورهای پیشرفته به واسطه تشدید نگرانی‌های زیست محیطی در افکار عمومی کشورهای پذیرنده پسماند سبب شد تا کنوانسیون بازل با هدف کنترل نقل و انتقالات فرامرزی پسماندهای ویژه (خطرناک) و سایر انواع پسماندها (مشمول برخی از پسماندهای پر توزایی که مشمول سیستم‌های بین المللی دیگر کنترل نمی شوند) و ارتقای مدیریت زیست محیطی در ۲۲ مه ۱۹۸۹ تدوین و به امضای ۵۳ کشور رسیده و پس از آن در ۵ مه ۱۹۹۲ در سطح بین المللی لازم الاجرا شود. به تدریج تا به امروز ۱۸۸ کشور به عضویت این کنوانسیون درآمدند. جمهوری اسلامی ایران نیز پس از تصویب قانون الحاق کشور به کنوانسیون در تاریخ ۱۳۷۱/۰۶/۳۱ توسط مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۱/۰۷/۱۲ به عضویت این کنوانسیون درآمد. کنوانسیون بازل حمل و نقل فرامرزی، پسماندهای ویژه (خطرناک) و سایر پسماندها (مشمول برخی از پسماندهای پر توزایی که مشمول سیستم‌های بین المللی دیگر کنترل نمی شوند) را تنظیم کرده و متعهدین به این کنوانسیون، طرفین خود را موظف به حصول اطمینان از مدیریت و دفع سالم پسماندها می کند. این کنوانسیون، پسماندهای سمی، قابل انفجار، خورنده، قابل اشتعال و عفونی را تحت پوشش قرار می دهد. همچنین اعضا موظف هستند نسبت به کاهش حداکثری کمیت و ارتقای کیفیت پسماند تولیدی اهتمام ورزیده و پسماندها را تا سرحد امکان نزدیک به محل تولیدشان تصفیه و دفع کنند. نظر به آنچه به آن اشاره شد، بر اساس **قانون مدیریت پسماندها**، مصوب سال ۱۳۸۳ که چارچوب اصلی تقنین مدیریت پسماند در کشور به شمار می رود، نقل و انتقال برون مرزی پسماندهای ویژه را منوط به رعایت مقررات کنوانسیون بازل و با نظارت مرجع ملی کنوانسیون (سازمان حفاظت محیط زیست) نموده (موضوع ماده (۱۴) قانون مدیریت پسماندها) و همچنین متخلفین از این حکم را موظف به اعاده پسماندهای مشمول این کنوانسیون به کشور مبدأ و یا در صورت امکان معدوم کردن در داخل تحت نظارت و طبق نظر سازمان حفاظت محیط زیست کرده است (موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت پسماندها).

## ۲. مسئله اصلی

تولید مواد و محصولات با ساختار و ترکیبات جدید از یک سو و رشد فناوری‌های در خصوص شناسایی و اندازه گیری ترکیبات در خاک، آب و هوا و تأثیر آن بر سلامت انسان و محیط زیست از سوی دیگر سبب شده است که از زمان تصویب نسخه اولیه کنوانسیون بازل از خردادماه سال ۱۳۶۸ تاکنون، چندین الحاقیه به این کنوانسیون اضافه شود. بررسی قانون «**قانون اجازه عضویت جمهوری اسلامی ایران در کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان بخش و دفع آنها**» که در سال ۱۳۷۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسیده حکایت از آن دارد که در زمان تصویب این قانون ۶ الحاقیه به کنوانسیون بازل در کشور به قانون بدل شده است. علاوه بر این به واسطه تصویب الحاقیه (۷) کنوانسیون بازل در سال ۱۳۷۳، مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی مورخ ۱۸ مردادماه سال ۱۳۹۴ «**قانون تصویب اصلاحیه کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان بخش و دفع آنها**» را به تصویب رساند که این مصوبه پس از تأیید شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۴ لازم الاجرا شد. ذکر این نکته ضرورت دارد که استعلامات به عمل آمده از سازمان حفاظت محیط زیست گویای این واقعیت است که الحاقیه‌های (۸) و (۹) کنوانسیون بازل در سال ۱۹۹۸ میلادی (سال ۱۳۷۷ شمسی) به کنوانسیون مذکور ضمیمه شده است، اما با وجود تصویب قانون اصلاحیه کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان بخش و دفع آنها در سال ۱۳۹۴ در مجلس شورای اسلامی الحاقیه‌های (۸) و (۹) آن پس از قریب به ۱۷ سال از الحاق آنها به کنوانسیون بازل، به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده بود. در حال حاضر به واسطه افزایش نگرانی‌ها در خصوص پلاستیک‌ها و آلودگی‌های ناشی از آن در سال ۲۰۱۹، الحاقیه (۲) دچار تغییر شد. اکنون به واسطه تغییر در الحاقیه (۲)، سازمان حفاظت محیط زیست اقدام به ارسال «**لایحه اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل درباره پایش (کنترل) انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان بخش و دفع آنها و اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹)**» به آن کرده و همان گونه که مشخص است علاوه بر ارائه لایحه جهت اصلاح الحاقیه شماره (۲)، الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) را نیز جهت طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال کرده است.





همان‌گونه که در عنوان ثبت نیز قابل مشاهده است لایحه پیشنهادی شامل دو بخش اصلی مشتمل بر دو بخش اول: اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل و دوم) اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) به قانون کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آنهاست.

### بخش اول) اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل

روند روبه‌رشد پسماندهای پلاستیکی یک مشکل جدی محیط زیستی در مقیاس جهانی است. آلودگی پلاستیک می‌تواند در تمام مراحل چرخه حیات ایجاد شده و منجر به ایجاد تهدیدات جدی برای سلامت انسان و محیط زیست شود. بر این اساس در ماه مه سال ۲۰۱۹ میلادی، اعضای کنوانسیون بازل، دو تصمیم مهم را در راستای جلوگیری و به حداقل رساندن تولید پسماندهای پلاستیکی، بهبود مدیریت زیست محیطی، کنترل جابه‌جایی فرامرزی، کاهش خطر مواد خطرناک استفاده شده در تولید پسماندهای پلاستیکی و همچنین افزایش آگاهی عمومی، آموزش و تبادل اطلاعات در زمینه پسماندهای پلاستیکی اخذ کرده‌اند. براساس اصلاحیه انجام شده در الحاقیه شماره (۲) کنوانسیون در بخش وای ۴۸ (Y48)، پسماند پلاستیکی از جمله مخلوط پسماند در دسته پسماندها نیازمند توجه خاص طبقه‌بندی شده و نقل و انتقال برون مرزی آن ذیل کنوانسیون بازل انجام خواهد پذیرفت. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که تصویب اصلاحات الحاقیه مذکور، ضمن نظارت بر واردات پسماندهای پلاستیکی آلوده نظیر ظروف حاوی سموم (موضوع ماده (۱۲) ضوابط و روش‌های مدیریت اجرایی پسماندهای کشاورزی، مصوب سال ۱۳۸۹) و همچنین با اعمال توجه خاص به ورود پسماندهای پلاستیکی از جمله پسماندهای مخلوط، می‌تواند زمینه را برای کاهش احتمال ایجاد و پراکنش میکروپلاستیک‌ها به‌عنوان آلاینده‌های نوظهور فراهم سازد. علاوه بر این، همان‌گونه که در لایحه پیشنهادی نیز به آن اشاره شده، با توجه به ذکر عبارات‌های «به‌طور تقریبی فاقد آلودگی» و «به‌طور تقریبی تنها» در الحاقیه مذکور، سبب شده است تا حدود تبدیل پسماندهای پلاستیکی خطرناک و غیر خطرناک با توجه به الزاماتی که در داخل کشور و توسط سازمان حفاظت محیط زیست تهیه خواهد شد، تعیین شود. بنابراین اصلاح مندرجات الحاقیه شماره (۲) ضمن داشتن فواید زیست محیطی می‌تواند زمینه را برای تبادل اطلاعات، جذب کمک‌های فنی و مالی و انتقال فناوری‌های نوین توسط مرکز منطقه‌ای این کنوانسیون به‌خصوص در زمینه میکروپلاستیک‌ها فراهم آورد.

### بخش دوم) اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) به قانون کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آنها

بررسی‌های کارشناسی انجام گرفته در خصوص اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) نشان می‌دهد که با وجود اعلام مرجع ملی کنوانسیون بازل (سازمان حفاظت محیط زیست) مبنی بر اظهار نظر کارشناسی درباره این الحاقیه‌ها و موافقت این سازمان با مندرجات الحاقیه‌های مذکور در کمیسیون مواد شیمیایی و ایمنی وزارت امور خارجه، هیچ‌گونه مستندات مکتوب در این خصوص وجود ندارد. از سوی دیگر نظر به الحاق این دو الحاقیه به کنوانسیون بازل در سال ۱۹۹۸ میلادی (۱۳۷۷ شمسی) و تصویب الحاقیه شماره ۱۷ این کنوانسیون در سال ۱۳۹۴ (۱۷ سال پس از الحاق دو الحاقیه شماره (۸) و (۹)) و عدم ارسال لایحه اضافه شدن الحاقیه‌های مذکور به مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۴، دارای ابهام جدی است. با وجود این، نظر به الزام قانونی بر نقل و انتقال برون مرزی پسماندهای ویژه زیر نظر سازمان حفاظت محیط زیست براساس مقررات کنوانسیون بازل، «آیین‌نامه اجرایی واردات، صادرات و عبور پسماندها براساس مقررات کنوانسیون بازل» به پیشنهاد شماره ۱۸۳۸/۱۰۰/۱۴۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۴/۸ سازمان حفاظت محیط زیست (با همکاری وزارتخانه‌های امور خارجه، راه و شهرسازی، نفت، صنعت، معدن و تجارت، کشور و امور اقتصادی و دارایی) و به‌استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۴ هیئت وزیران به تصویب رسید. در بندهای «۱۲» و «۱۳» ماده (۱) آیین‌نامه مذکور به تعریف پسماندهای الحاقیه شماره (۸) و (۹) پرداخته شده است. علاوه بر این در مواد (۸)، (۹)، (۱۲)، (۱۳)، (۱۴)، (۱۷) و (۲۰) به مندرجات الحاقیه شماره (۸) و همچنین در تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱۱) و در مواد (۱۲)، (۱۳)، (۱۴) و (۲۳) به مندرجات الحاقیه شماره (۹) کنوانسیون بازل اشاره و استناد شده است. از آنچه مورد اشاره قرار گرفت می‌توان استنتاج کرد که به‌رغم وجود ابهام در خصوص دلیل عدم ارائه الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) دستگاه متولی به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب اصلاحیه کنوانسیون بازل درباره کنترل انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آنها در سال ۱۳۹۴، اما در سال ۱۴۰۰ همکاری دستگاه‌هایی شامل وزارتخانه‌های امور خارجه، راه و شهرسازی، نفت، صنعت، معدن و تجارت، کشور و امور اقتصادی و دارایی در تدوین آیین‌نامه مورد اشاره و گذشت بدون مشکل آن در طی سه سال گذشته گویای آن است که تصویب و اجرایی‌سازی الحاقیه‌های (۸) و (۹) کنوانسیون بازل در راستای حفظ محیط زیست بوده و از نقطه نظر دستگاه‌های ذی‌نفع قابل قبول است.



## ۴. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نظر به وجود الزامات قانونی ملی نظیر قانون مدیریت پسماندها، آیین‌نامه اجرایی واردات، صادرات و عبور پسماندها بر اساس مقررات کنوانسیون بازل، مصوب سال ۱۴۰۰، سیاست‌های ابلاغی در خصوص گسترش اقتصاد سبز با مدیریت بهینه پسماندها، تصویب لایحه اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل درباره پایش (کنترل) انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آنها و اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) به واسطه فراهم بودن چارچوب تقنینی لازم در کشور، جلوگیری از آلودگی ناشی از ورود پسماندهای ویژه (خطرناک) به کشور و توجه ویژه به پسماندهای پلاستیکی به‌منظور جلوگیری از انتشار آلاینده‌های نوظهور ریز پلاستیک‌ها در مجلس شورای اسلامی پس از رفع ابهام نسبت به عواید حاصل از کنوانسیون بازل به‌ویژه در شرایط تحریم‌های ظالمانه، قابل پذیرش و مورد تأیید است. نظر به لزوم تصویب اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های اسناد بین‌المللی موضوع اصول (۷۷ و ۱۲۵) قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی و در جهت طی تشریفات قانونی داخلی به‌صورت کارشناسی و دقیق در زمان مقرر شده در اسناد بین‌المللی فوق‌الذکر (در صورتی که تصویب اصلاحیه‌ها یا ملحقات دارای تاریخ مشخصی در آن اسناد باشد)، پیشنهاد می‌شود سامانه‌ای جهت درج اسناد بین‌المللی که جمهوری اسلامی ایران عضو آنهاست، طراحی شده و در دسترس نهادهای مرتبط (از جمله مجلس شورای اسلامی) قرار گیرد و هرگونه تغییر در آن اسناد در اسرع وقت در این سامانه بارگذاری شده و به اطلاع نهادهای فوق برسد تا نسبت به اعلام نظر کارشناسی و مواضع جمهوری اسلامی ایران در این خصوص در موعد مقرر حسب مورد توسط نهادهای مربوطه اقدام شود و از تحمیل خسارت احتمالی بابت مواردی مانند گذشتن موعد اظهار نظر نسبت به اصلاحیه‌ها جلوگیری به عمل آید.

همان‌گونه که در گزارش به شماره مسلسل ۱۹۱۲۳ با عنوان «بررسی اقدامات و چالش‌های پیرامون «کنوانسیون بازل» در کشور» به آن اشاره شد، وجود موانع در مسیر تحقق حداکثری جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از کشورهای عضو کنوانسیون بازل نظیر جلوگیری از انتقال فناوری‌های نو برای مدیریت و ارزش‌افزایی پسماند و یا ایجاد محدودیت‌های انتقال منابع مالی عاید از این کنوانسیون به کشور به‌واسطه تحریم‌های ظالمانه از جمله چالش‌های اساسی در اجرای کنوانسیون بازل در کشور است [۱]. بنابراین پیشنهاد می‌شود تا ضمن چاره‌اندیشی دستگاه دیپلماسی کشور برای ایجاد اجماع بین‌المللی به‌منظور عدم تأثیرگذاری تحریم‌ها بر اجرای تعهدات و همچنین بهره‌مندی کشور از عواید کنوانسیون مذکور، تقویت مرکز منطقه کنوانسیون بازل و استکهلم در ایران و بهره‌مندی از ظرفیت‌های کشورهای همسایه پس از رفع ابهام نسبت به عواید حاصل از کنوانسیون بازل به‌ویژه در شرایط تحریم‌های ظالمانه در دستور کار مرجع ملی کنوانسیون بازل در ایران (سازمان حفاظت محیط زیست) قرار گیرد.

## منبع و مأخذ

[۱] حمیدرضا، تقوایی نجیب، مسعود، رضائی، مجید، نجیمی. (۱۴۰۲). «بررسی اقدامات و چالش‌های پیرامون «کنوانسیون بازل» در کشور»، شماره مسلسل ۱۹۱۲۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

### گزیده سیاستی

تصویب لایحه اصلاح الحاقیه شماره (۲) معاهده (کنوانسیون) بازل درباره پایش (کنترل) انتقالات برون مرزی مواد زاید زیان‌بخش و دفع آنها و اضافه شدن الحاقیه‌های شماره (۸) و (۹) پس از رفع ابهام نسبت به عواید حاصل از کنوانسیون بازل به‌ویژه در شرایط تحریم‌های ظالمانه مورد تأیید است.

