



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه اصلاح قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا»

#### مقدمه

با وجود آمارهایی که از مقایسه میزان آلاینده‌ها با استانداردهای جهانی صورت می‌گیرد، ادعای دور از واقعیتی نیست اگر اصلی‌ترین مشکل زیست‌محیطی کلان‌شهرهای کشور را مسئله آلودگی هوا بدانیم. آمارهای گوناگون و بعضاً متناقض ارائه شده از روند آلودگی و سهم منابع مختلف در ایجاد آن یکی از مشکلات امروز آلودگی هوا در کشور ماست. دخیل بودن نهادهای مختلف اعم از قانونگذار، اجرایی، انتظامی، صنایع، شهرداری‌ها، سازمان محیط زیست و... که هر کدام جداگانه به ارائه آمار در این زمینه می‌پردازند و عدم هماهنگی این بخش‌ها می‌تواند باعث انحراف از هدف اصلی یعنی کنترل آلودگی هوا و سردرگمی در تبیین سیاست‌های مناسب شود. آخرین برآورد بانک جهانی (در سال ۲۰۰۵) نشان می‌دهد که خسارات سالیانه آلودگی هوا در ایران ۱۴ هزار و ۴۲۰ میلیارد ریال معادل ۱/۶ درصد تولید ناخالص داخلی است و خسارت مرگومیر ناشی از آلودگی هوای شهری سالیانه ۶۴۰ میلیون دلار معادل ۵ هزار و ۱۰۰ میلیارد ریال یعنی ۰/۵۷ درصد از تولید ناخالص داخلی است.<sup>۱</sup>

نگرانی از تبعات ناشی از مواجهه با آلاینده‌های هوا و آثار نامطلوب آن بر سلامت سبب شد به‌منظور کنترل و کاهش آلودگی هوا در کشور نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرح کاهش آلودگی هوا در کشور را پیشنهاد دهند. لکن پس از یک سال بررسی این طرح و جمع‌بندی آن در کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی براساس پیشنهاد دولت - به‌منظور جلوگیری از تناقض این طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی - این طرح در قالب لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. زیرا طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند تنها در صورتی قابل طرح در مجلس می‌باشند که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد. لذا درحال حاضر لایحه اصلاح قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

#### استانداردهای آلودگی هوا در ایران

سابقه توجه به کنترل و کاهش آلودگی هوا به جهت آثار سوء آن بر سلامت در شهرهای بزرگی نظیر تهران، اصفهان، تبریز، مشهد، شیراز، اهواز و اراک در مستندات قانونی موجود در سال ۱۳۵۴ به‌عنوان اولین قانون «جلوگیری از آلودگی هوا» مصوب مجلس شورای ملی وقت برای تمام شهرهای کشور تدوین شده است.

در برنامه‌های دوم و سوم توسعه کشور، اهمیت کنترل و کاهش آلودگی هوا در مواد قانونی ذیل این‌گونه ارائه شده است:  
**برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳ - ۱۳۷۸)**، تبصره «۸۲» بند «ب»: «دولت مکلف است در طول برنامه دوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی اقدام نماید.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره توسط سازمان حفاظت محیط زیست و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید».

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۱۳

شماره چاپ:

۱۲۱۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۷/۳۰

معاونت پژوهش‌های  
 زیربنایی و امور تولیدی  
 دفاتر: مطالعات زیربنایی  
 مطالعات حقوقی  
 مطالعات انرژی، صنعت  
 و معدن  
 مطالعات بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۹۸۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۸/۲۰

**برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳ - ۱۳۷۸)، ماده (۱۰۴) بند «د»:** «دولت مکلف است در طول برنامه سوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای شهرهای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان در حد استانداردهای سازمان بهداشت جهانی اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند همان آیین‌نامه اجرایی تبصره «۸۲» قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ می‌باشد».

که متأسفانه در طی گذشت ۱۰ سال و ۲ دوره از برنامه توسعه هیچ‌گاه کیفیت هوای این شهرها در حد استانداردهای سازمان جهانی بهداشت قرار نگرفت و به‌دلایل مختلف بر آلودگی هوای این شهرها نیز افزوده شده است.

نگرانی از تبعات ناشی از مواجهه با آلاینده‌های هوا و آثار نامطلوب آن بر سلامت سبب شد که در تدوین برنامه چهارم توسعه نقش وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز دیده شود.

سپس قانون جلوگیری از آلودگی هوا (خطمشی برای کنترل آلودگی هوا) به‌وسیله مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۴ به تصویب رسید. این قانون شامل ۳۶ ماده بوده و منابع آلاینده را در سه گروه دسته‌بندی کرده است:

- وسایل نقلیه موتوری،

- کارخانجات، نیروگاه‌ها و کارگاه‌ها،

- منابع تجاری، خانگی و متفرقه.

مقررات مربوط به استانداردهای نشر یا غلظت مجاز بعداً به‌وسیله سازمان حفاظت محیط زیست کشور و با همکاری سازمان‌های مربوطه (شهرداری تهران، وزارت صنایع و وزارت دفاع) آماده شده و این قانون به اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برمی‌گردد که حفاظت محیط زیست را به‌عنوان یک وظیفه عمومی اعلام می‌کند و هدف آن جلوگیری از فعالیت‌های آلوده‌زا می‌باشد. مسئولیت اصلی اجرای قانون با سازمان حفاظت محیط‌زیست کشور است.

استانداردهای ملی کیفیت هوا در ایران عمدتاً براساس استاندارد سازمان حفاظت محیط زیست آمریکا تدوین شده است. همچنین قانون «توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت» در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که به‌طور غیرمستقیم بر کاهش آلودگی هوا در شهرها مؤثر خواهد بود.

آخرین مستند موجود بندهای «ب» و «ج» ماده (۱۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه است.

## خسارات ناشی از آلودگی هوا در ایران

آخرین برآورد بانک جهانی (در سال ۲۰۰۵) نشان می‌دهد که خسارات سالیانه آلودگی هوا در ایران ۱۴ هزار و ۴۲۰ میلیارد ریال معادل ۱/۶ درصد تولید ناخالص داخلی است و خسارت مرگ‌ومیر ناشی از آلودگی هوای شهری سالیانه ۶۴۰ میلیون دلار معادل ۵ هزار و ۱۰۰ میلیارد ریال یعنی ۰/۵۷ درصد از تولید ناخالص داخلی است. همچنین نشانه‌های بیماری ناشی از آلودگی هوای شهری ۵۲۰ میلیون دلار معادل ۴ هزار و ۱۰۰ میلیارد ریال و ۰/۴۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال است. بر پایه این گزارش، بیماری‌های ناشی از آلودگی هوای شهری نیز سالیانه ۲۶۰ میلیون دلار معادل ۲ هزار و ۱۰۰ میلیارد ریال و ۰/۲۳ درصد از تولید ناخالص ملی به اقتصاد ایران خسارت وارد می‌کند. ازسوی دیگر هزینه آموزش در این زمینه ۲۵ میلیون دلار معادل ۲۰۰ میلیارد ریال و ۰/۰۲ درصد از تولید ناخالص داخلی و خسارات ناشی از آلودگی هوای شهری به مراکز تفریحی ۵۰ میلیون دلار معادل ۳۹۰ میلیارد ریال و ۰/۰۴ درصد تولید ناخالص داخلی است.<sup>۱</sup>

براساس مفاد گزارش جامع هوای سازمان بازرسی کل کشور ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در ایران در سال ۱۳۷۹ بیش از ۷ میلیارد دلار برآورد شده است.

## اظهاری نظر کارشناسی

عدم التزام دستگاه‌ها به نص صریح قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، تعدد قوانین و مصوبات، عدم تأمین و تخصیص اعتبارات ویژه اجرای برنامه‌ها و قوانین، بارگذاری بیش از حد جمعیت، صنعت و خدمات بدون توجه به ظرفیت اکولوژیکی، عدم لحاظ اهداف توسعه پایدار در طرح‌ها، پروژه‌ها و برنامه‌های توسعه، بخشی‌نگری دستگاه‌های اجرایی، عدم لحاظ شاخص‌های زیست‌محیطی در نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، گستردگی حیطه تأثیرپذیری (وجود تأثیرات برون‌استانی و برون‌کشوری) در آلودگی هوای کشور، معضلات ترافیکی در سطح شهرها و جاده‌ها، کیفیت نامناسب سوخت مصرفی، ازهم‌گسیختگی اقدامات ناشی از عدم وجود مدیریت یکپارچه قوانین از جمله دلایل اصلی عدم کاهش آلودگی هوای کشور است.

با توجه به گذشت حدود بیست سال از اجرای قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب سال ۱۳۷۴ و لزوم بازنگری آن بر مبنای نقاط ضعف مکشوف از آن در طول دو دهه گذشته و همچنین شدت آلودگی هوا در کشور و رخداد پدیده‌هایی از جمله گردوغبار، تغییر اقلیم و امواج الکترومغناطیس و لزوم برخورد و مقابله جدی با آن و رفع خلأهای قانونی موجود لایحه اصلاح قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

با توجه به مشکلات ذکر شده بازبینی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بسیار حائز اهمیت و ضروری می‌باشد، لکن بررسی‌های به‌عمل آمده نشان می‌دهد که لایحه پیشنهادی دولت نیز پاسخگوی معضلات زیست‌محیطی ناشی از آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور نمی‌باشد زیرا لایحه پیشنهادی دارای جامعیت کامل برای حل مشکلات ذکر شده نمی‌باشد. در اصلاحیه پیشنهادی به مباحثی همچون پیشگیری از آلودگی‌ها، ارزیابی‌های زیست‌محیطی، تدوین استانداردها، چگونگی اجرای قوانین و ضمانت‌های اجرایی، جرائم، چگونگی به‌کارگیری ضابطان قضایی، استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، حق‌آبه‌های محیط زیستی به خوبی توجه نشده است.

نمونه‌هایی از اشکالات و عدم جامعیت لایحه پیشنهادی به شرح زیر است:

- همانگونه که بیان شد مشکلات موجود در خصوص آلودگی هوای کشور در بسیاری از موارد اشکال در عدم اجرای صحیح و به‌موقع قوانین و مصوبات است. بنابراین قوانین نیازمند ضمانت‌های اجرایی قوی می‌باشند که این موضوع در مواد لایحه پیشنهادی به خوبی مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

- همچنین در لایحه پیشنهادی باید اصلاحیه قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بر اساس مفاهیم امروزی شاخص‌های مربوط به توسعه پایدار، کاهش و یا جلوگیری از آلودگی هوا مورد بازبینی قرار می‌گرفت که این امر نیازمند اضافه نمودن فصل جدیدی تحت عنوان فصل تعاریف می‌باشد که این موضوع نیز مغفول مانده است.

- یکی از بهترین راه‌حل‌ها برای کاهش آلودگی هوا استفاده از انرژی‌های پاک است که در مقایسه با سوخت‌های فسیلی مقدار ناچیزی آلودگی را ایجاد می‌نمایند و لکن در این لایحه استفاده از این منابع انرژی مورد توجه نبوده است.

- توجه به مسئله گسترش ریزگردها و کانون‌های تشکیل آنها نیازمند توجه به رعایت حق‌آبه‌های زیست‌محیطی تالاب‌ها، خورها، دریاچه‌ها و اکوسیستم‌های حساس و در معرض خطر می‌باشد که در این لایحه کوچکترین توجهی بدان‌ها نشده است.

## جمع‌بندی

با توجه به مشکلات ذکر شده لازم است که قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مورد بازبینی قرار گیرد و لکن بررسی‌های به‌عمل آمده نشان می‌دهد که لایحه پیشنهادی دولت پاسخگوی معضلات زیست‌محیطی ناشی از آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور نمی‌باشد. زیرا این لایحه تنها در حد اصلاح جزئی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (سال ۱۳۷۴) می‌باشد لذا پیشنهاد اصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی این است که به‌دلیل جامع و کامل تر بودن مصوبه کمیسیون کشاورزی و آب و منابع طبیعی (با عنوان قانون هوای پاک) این مصوبه جایگزین لایحه پیشنهادی گردد. شایان ذکر است مصوبه کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی تمامی نکات ذکر شده در لایحه را مورد توجه قرار داده است.