



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

گروه محیط زیست

سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی
مطالعات انرژی،
صنعت و معدن

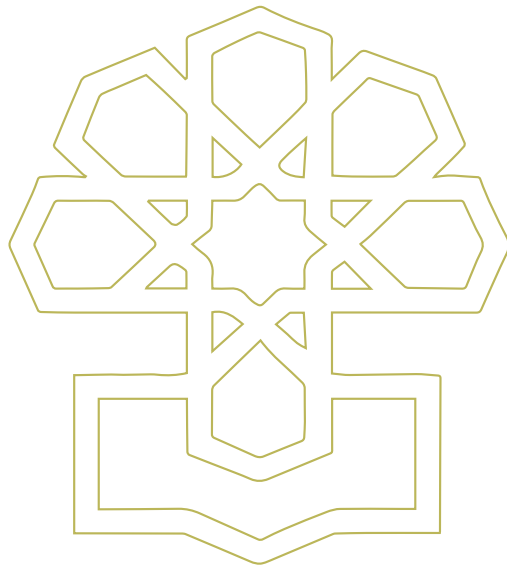
مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۹۴۲۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۹/۱۳



الزامات تشخیص فرسودگی وسایل نقلیه بانگاہ به آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک



مسعود رضائی

چکیده

آلودگی هوا را شاید بتوان مهم‌ترین معضل محیط زیستی در کلان‌شهرهای کشور دانست که طی سالیان اخیر پیامدهای گسترده‌ای را نظیر خسارات سلامت شهروندان، کاهش کیفیت زندگی و تعطیلی مدارس، ادارات و کسب‌وکارها را به همراه داشته است. یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار بر انتشار آلاینده‌ها از منابع متحرک کیفیت وسایل نقلیه موجود است که از تباطؤ مستقیم با سن وسایل نقلیه دارد. در حال حاضر در کشور بیش از ۳ میلیون خودرو در سن مرز فرسودگی هستند که بیانگر ضرورت اقدام جدی در این خصوص است. این در حالی است که براساس معیار تعیین شده در آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک تاکنون وسیله نقلیه‌ای که در دو دوره متوالی نتواند معاینه فنی خود را اخذ کند گزارش نشده است و عملاً وسایل نقلیه مشمول فرسودگی در کشور صفر شده است. فقدان نظارت بر عملکرد مراکز معاینه فنی، ضعف ساز و کارهای اجرایی در مراکز معاینه فنی و ابهام در تعریف خودروی فرسوده از جمله چالش‌ها و ابهام‌های آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک است. در این راستا در گزارش حاضر پیشنهادهایی نظیر اصلاح تعریف وسیله نقلیه فرسوده، ایجاد ساز و کار مجزای گواهی عدم فرسودگی در مراکز معاینه فنی، تشدید نظارت بر مراکز معاینه فنی از طریق تصویب دستورالعمل تشدید نظارت بر مراکز معاینه فنی و بهبود نظارت بر گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه ارائه شده است.

محمدحسن معادی رودسری (ناظر علمی)، الهه سلیمانی مورچه خورتی (مدیر مطالعه)
اظهار نظر کنندگان: یحیی مزروعی ایبانه (دفتر مطالعات حقوقی)، رسول سلیمانی (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)
شیوا امین اسکندری (ویراستار ادبی)، آذر مهمان نواز (گرافیک و صفحه‌آرایی)

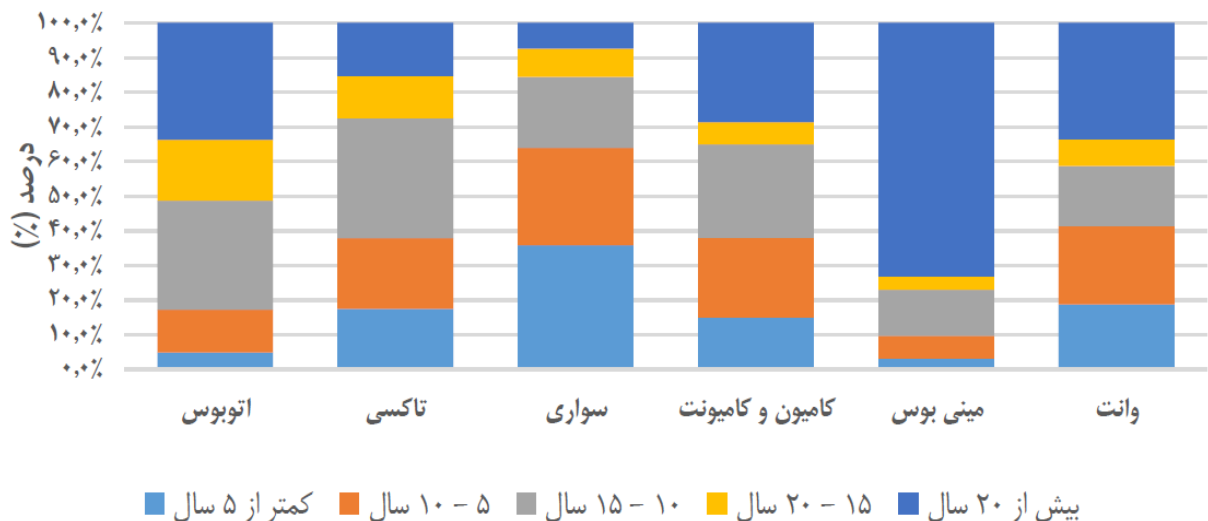


آلودگی هوا را شاید بتوان مهم‌ترین معضل محیط زیستی در شهرهای کشور دانست که طی سالیان اخیر پیامدهای گسترده‌ای را نظیر خسارات سلامت شهروندان، کاهش کیفیت زندگی و تعطیلی مدارس، ادارات و کسب‌وکارها را به همراه داشته است. طی سالیان اخیر برای حل این معضل راهکارهای متعددی نظیر نصب فیلتر دوده، اسقاط وسایل نقلیه فرسوده، افزایش ناوگان عمومی، جایگزینی موتورسیکلت‌های برقی و استفاده از سوخت جایگزین CNG پیشنهاد شده است. براساس گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۱۸ اسقاط ناوگان حمل‌ونقل سنگین، تجهیز ناوگان سنگین به فیلتر دوده، توسعه محدوده LEZ و بهبود سامانه نظارت و اجرا از راهکارهای با اولویت اول کاهش آلودگی هوای تهران معرفی شده است [۱]. کاظمی و گلدان‌ساز (۱۳۹۹) ضمن اولویت‌بندی و رتبه‌بندی بین راهکارهای مؤثر بر مبنای هزینه‌های اجرا و میزان اثرگذاری آنها در کاهش آلودگی هوا موسوم به تحلیل هزینه-فایده نشان دادند که اسقاط ناوگان فرسوده همه وسایل نقلیه و همچنین گازسوز کردن یا نصب فیلتر دوده روی اتوبوس‌های غیر فرسوده، بهترین راهکارهای کاهش آلودگی هوای تهران خواهند بود [۲].

علاوه بر مزایای زیست‌محیطی و بهبود کیفیت هوا، خودروهای فرسوده موجب افزایش مصرف سوخت و انتشار CO₂ می‌شود. ایالات متحده و آلمان از جمله کشورهایی هستند که برنامه‌های اسقاط وسایل نقلیه را با هدف صرفه‌جویی مصرف سوخت و انتشار دی‌اکسید کربن و رونق صنعت خودرو اجرا کرده‌اند. برنامه‌های اسقاط وسایل نقلیه همچنین می‌تواند محرکی اقتصادی برای صنعت خودرو باشد. پس از شروع رکود اقتصادی جهانی در اواخر سال ۲۰۰۸ که طی آن فروش خودرو به شدت کاهش یافت، بسیاری از مناطق جهان برنامه مالی اسقاط وسایل نقلیه را برای تشویق مصرف‌کنندگان اجرا کردند. به‌عنوان مثال، مزایای اقتصادی سیستم کمک‌هزینه خودرو در سال ۲۰۰۹ در ایالات متحده بیش از مزایای زیست‌محیطی مورد توجه بوده است [۳].

طی سالیان اخیر معافیت خودروسازان داخلی از گواهی اسقاط از یک سو و ممنوعیت واردات خودرو از سوی دیگر به کاهش چشمگیر اسقاط خودرو منجر شده است. در حال حاضر در کشور بیش از ۳ میلیون خودرو در سن مرز فرسودگی هستند که بیانگر ضرورت اقدام جدی در این خصوص است. میزان مصرف بنزین کشور نیز به بیش از ۱۱۰ میلیون لیتر در روز رسیده و از میزان متوسط تولید پیشی گرفته است. با توجه به روند کند افزایش تولید بنزین در کشور و رشد سالیانه ۵ الی ۱۰ درصدی مصرف بنزین در صورت تداوم شرایط فعلی، کشور به واردکننده بنزین تبدیل خواهد شد. در سال ۱۴۰۰ میانگین عمر ناوگان وسایل نقلیه عمومی باری کشور بیش از ۱۹ سال بوده است [۴]. خلاصه وضعیت کلی ناوگان وسایل نقلیه در حال تردد در شهر تهران براساس سال تولید در شکل ۱ نشان داده شده است که بیانگر عبور بیش از ۴۰٪ وانت‌ها، بیش از ۹۰٪ مینی‌بوس‌ها، بیش از ۳۰٪ کامیون‌ها، بیش از ۱۵٪ سواری‌ها، بیش از ۶۰٪ تاکسی‌ها و بیش از ۸۰٪ اتوبوس‌ها از سن مرز فرسودگی است [۵].

شکل ۱. بررسی عمر ناوگان وسایل نقلیه در حال تردد در شهر تهران براساس سال تولید [۵]



۲. پیشینه قانونی

الف) آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۷/۰۶/۲۱ (ابطال شده): طبق ماده (۱) سن فرسودگی وسایل نقلیه مختلف تعیین شده بود. این آیین نامه در خصوص نحوه تعیین سن فرسودگی وسایل نقلیه به دلیل رأی شماره ۴۵۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب نظر فقهای شورای نگهبان ابطال گردید: «با توجه به اینکه راه‌های مطمئن دیگری جهت احراز شرایط قانونی لازم برای ادامه فعالیت خودروها از جمله آلاینده نبودن وجود دارد، اطلاق از رده خارج شدن خودروها صرفاً با رسیدن به سن مذکور در مصوبه از جهت اسراف و تضییع حقوق مالکین، خلاف شرع شناخته شد».

ب) آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۴۰۰/۳/۹: در آیین نامه اصلاح شده دو تعریف سن مرز فرسودگی و وسیله نقلیه موتوری فرسوده ارائه شد. بر این اساس وسایل نقلیه موتوری که در سن مرز فرسودگی قرار می‌گیرند مشمول افزایش دفعات سالیانه معاینه فنی می‌شوند. در ماده (۲) این آیین نامه اجرایی جدول سن مرز فرسودگی و تعداد دفعات انجام معاینه فنی انواع وسایل نقلیه موتوری تعیین شده است. به موجب این آیین نامه وسیله نقلیه موتوری فرسوده وسیله‌ای است که بدون توجه به حد سن مرز فرسودگی، پس از دو دوره متوالی نتواند گواهی معاینه فنی معتبر اخذ نماید و مشمول محدودیت‌های ماده (۸) قانون می‌شود.

۳. آسیب‌شناسی سازوکار تشخیص وسایل نقلیه فرسوده

با وجود تعداد بالای خودروهای در مرز فرسودگی در کشور، استعلام‌های صورت گرفته از دستگاه‌های مربوطه نشان می‌دهد پس از تصویب آیین نامه اجرایی تاکنون وسیله نقلیه‌ای که در دو دوره متوالی نتواند معاینه فنی خود را اخذ نماید گزارش نشده است و عملاً وسایل نقلیه مشمول فرسودگی در کشور صفر شده است. این در حالی است که طبق اطلاعات ارائه شده در بخش مقدمه بین ۱۵ تا ۸۰ درصد وسایل نقلیه مختلف در شهر تهران اعم از خودروی سواری، مینی‌بوس، اتوبوس و... از سن مرز فرسودگی عبور کرده‌اند. از جمله چالش‌های سازوکار وسایل نقلیه فرسوده بر اساس آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۴۰۰/۳/۹ می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) فقدان نظارت بر عملکرد مراکز معاینه فنی: طبق ماده (۵) آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک وزارت کشور موظف به تشدید نظارت بر عملکرد مراکز معاینه فنی کلان شهرها با افزایش بازرسی سرزده و حضور نیروی ناظر مقیم از طریق شهرداری‌ها بوده است. همچنین وزارت کشور با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست موظف به تدوین و ابلاغ دستورالعمل نحوه تشدید نظارت، ظرف سه ماه شده بودند. دستورالعمل فوق در سال ۱۴۰۱ در کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست دولت در حال بررسی نهایی بود اما سازمان حفاظت محیط زیست در اقدامی ناصواب طی مکاتباتی با دفتر حمل و نقل و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور آن را از دستور کار خارج کرد و در حال حاضر دستورالعمل مصوب برای نظارت بر این مراکز وجود ندارد. توجه سازمان حفاظت محیط زیست برای این اقدام ابلاغ قانون سامان‌دهی صنعت خودرو بود در حالی که نیازی به چنین اقدامی وجود نداشته است و می‌توانست این دستورالعمل با استناد به آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک اجرایی شود.

ب) ضعف سازوکارهای اجرایی در مراکز معاینه فنی: یکی از محدودیت‌های سازوکار فعلی مراکز معاینه فنی برای تشخیص فرسودگی وسایل نقلیه آن است که در این مراکز صرفاً پلاک ماشین مورد بررسی قرار می‌گیرد و اصالت خودرو چک نمی‌شود. همین مسئله زمینه تخلفات را برای دریافت گواهی معاینه فنی خودروهای فاقد کیفیت فراهم کرده است. طبیعتاً انتظار می‌رود مالکان وسایل نقلیه در مرز فرسودگی نیز برای اخذ گواهی معاینه فنی متوسل به راه‌های غیرقانونی شوند. یکی دیگر از معضلات مراکز معاینه فنی مبتنی بر نیروی انسانی بودن فرایندهاست که زمینه تخلفات در این مراکز را فراهم می‌کند.

ج) ابهام در تعریف خودروی فرسوده: طبق آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک مصوب ۱۴۰۰/۳/۹ «وسیله نقلیه موتوری فرسوده وسیله‌ای است که بدون توجه به حد سن مرز فرسودگی، پس از دو دوره متوالی نتواند گواهی معاینه فنی معتبر اخذ نماید.» طبق تعریف فوق اگر مالک وسیله نقلیه‌ای که از سن مرز فرسودگی گذشته است بخواهد آن را از رده خارج کند می‌بایست طی بازه زمانی مشخص شده (هر شش ماه یا هر سه ماه یک بار) به مراکز معاینه مراجعه کند و دوبار هزینه مربوطه را بپردازد تا وسیله نقلیه آن به عنوان وسیله فرسوده پذیرفته شود. از طرفی اگر وسیله نقلیه در مرز فرسودگی طی بازه‌های زمانی تعیین شده برای اخذ گواهی معاینه فنی مراجعه نکند صرفاً پلیس آن را جریمه می‌کند اما محدودیت‌های وسیله نقلیه فرسوده بر آن اعمال نمی‌شود.

د) تفاوت معیارهای تشخیص فرسودگی با آزمون‌های مراکز معاینه فنی: مراکز معاینه فنی در کشور معمولاً وسایل نقلیه ورودی را بر اساس آزمون‌های مختلفی نظیر بررسی عیوب ظاهری، سنجش شدت صوت، سنجش آلاینده‌گی، سنجش هم‌راستایی چرخ‌ها و سنجش قدرت ترمزگیری مورد ارزیابی قرار می‌دهند. طبیعتاً ارزیابی مراکز معاینه فنی در زمانبندی‌های تعیین شده موجب سوق دادن افراد به تعمیر و نگهداری مناسب وسایل نقلیه محسوب می‌شود. اما پرسش مهمی در اینجا وجود دارد که آیا آزمون‌های مراکز معاینه فنی برای تشخیص وسایل نقلیه فرسوده کفایت می‌کند؟ به نظر می‌رسد اگر قرار است تشخیص فرسودگی (یا عدم فرسودگی) در این مراکز صورت گیرد ضروری است معیارهای ویژه‌ای در این خصوص تعیین شود.



یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار بر انتشار آلاینده‌ها از منابع متحرک کیفیت وسایل نقلیه موجود است که ارتباط مستقیم با سن وسایل نقلیه دارد. در حال حاضر در کشور بیش از ۳ میلیون خودرو در سن مرز فرسودگی هستند که بیانگر ضرورت اقدام جدی در این خصوص است. همچنین در سال ۱۴۰۰ میانگین عمر ناوگان وسایل نقلیه عمومی باری کشور بیش از ۱۹ سال بوده است خلاصه وضعیت کلی ناوگان وسایل نقلیه در حال تردد در شهر تهران نشان می‌دهد بیش از ۴۰٪ وانت‌ها، بیش از ۹۰٪ مینی‌بوس‌ها، بیش از ۳۰٪ کامیون‌ها، بیش از ۱۵٪ سواری‌ها، بیش از ۶۰٪ تاکسی‌ها و بیش از ۸۰٪ اتوبوس‌ها از سن مرز فرسودگی عبور کرده‌اند. این در حالی است که براساس معیار تعیین شده در آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک تاکنون وسیله نقلیه‌ای که در دو دوره متوالی نتواند معاینه فنی خود را اخذ کند گزارش نشده است و عملاً وسایل نقلیه مشمول فرسودگی در کشور صفر شده است.

با توجه به شرایط فوق ضروری است سازوکار تشخیص وسایل نقلیه فرسوده اصلاح شود که در این راستا پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

(الف) اصلاح تعریف وسیله نقلیه فرسوده: جهت اصلاح سازوکار تشخیص وسایل نقلیه فرسوده تعریف زیر پیشنهاد می‌شود: «وسیله نقلیه فرسوده وسیله‌ای است که از سن فرسودگی عبور نماید مگر اینکه بتواند در بازه‌های زمانی تعیین شده گواهی عدم فرسودگی را اخذ نماید.»

(ب) ایجاد سازوکار مجزای گواهی عدم فرسودگی: برای اعطای گواهی عدم فرسودگی اشاره شده در بند قبلی ضروری است سازوکار مجزایی تدوین شود. هر چند مراکز معاینه فنی کشور بهترین زیرساخت را برای اعطای گواهی عدم فرسودگی دارند اما ضروری است فرایند و سازوکار دقیق تری برای تشخیص فرسودگی تعریف شود. در این راستا با توجه به ماده (۱۰) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو که تردد وسایل نقلیه فرسوده در کلان‌شهرها را ممنوع اعلام کرده است باید زیرساخت لازم برای ایجاد مراکز معاینه فنی ویژه گواهی عدم فرسودگی در کلان‌شهرهای کشور فراهم شود.

(ج) تشدید نظارت بر مراکز معاینه فنی: با توجه به اهمیت مسئله تشخیص وسایل نقلیه فرسوده در کشور ضروری است سازوکارهای نظارتی شدیدتری برای مراکز معاینه فنی ویژه گواهی عدم فرسودگی تعیین شود به‌طور مثال ضروری است فرایند به‌طوری طراحی شود که اصالت وسایل نقلیه حین ورود بررسی شوند. بر کسی پوشیده نیست که در حال حاضر تخلفات گسترده‌ای در مراکز معاینه فنی، حتی در کلان‌شهرها، صورت می‌گیرد. تخلفاتی مانند صدور گواهی غیابی و خلاف واقع، تخلف در انجام آزمون‌ها توسط اپراتور، وجود ایراد در تجهیزات مراکز معاینه فنی و... از تخلفات رایج در مراکز معاینه فنی هستند. بنابراین لازم است با ایجاد سازوکارهای مطمئن، تاحدامکان میزان این تخلفات را کاهش داد. از جمله این سازوکارها می‌توان به افزایش انجام بازدیدهای سرزده از مراکز، چکاپ دوره‌ای تجهیزات مورد استفاده در مراکز معاینه فنی، ایجاد گشت نامحسوس در مراکز معاینه فنی به‌عنوان مراجعه‌کننده و بررسی آماری میزان قبولی یا مردودی مراجعه‌کنندگان به مراکز معاینه فنی از سوی نهادهای ناظر اشاره کرد. حذف حداکثری نیروی انسانی از فرایندها و هوشمندسازی فرایند و اقدام‌هایی نظیر نصب دوربین پلاک‌خوان و فیلمبرداری از فرایند معاینه فنی نیز ضروری است در این راستا صورت گیرد.

(د) بهبود نظارت بر گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه: اگر مبنای فرسودگی وسایل نقلیه عدم توانایی در اخذ گواهی معاینه فنی در نظر گرفته شود، تا زمانی که نظارت دقیق و فراگیر بر معاینه فنی وسایل نقلیه در حال تردد در کل کشور انجام نشود، شناسایی وسایل نقلیه فرسوده امکان‌پذیر نخواهد بود. در حال حاضر ضعف در سامانه‌های نظارت بر معاینه فنی وسایل نقلیه در حال تردد به‌خصوص در شهرهای کوچک وجود دارد و تشخیص و جریمه وسایل نقلیه فاقد گواهی معاینه فنی آن‌طور که باید انجام نمی‌شود. به‌خصوص در مورد ناوگان موتورسیکلت بارها اعلام شده که راکبان این وسایل هیچ تمایلی برای اخذ گواهی معاینه فنی نداشته و هیچ نظارتی در خصوص معاینه فنی موتورسیکلت‌ها در کل کشور صورت نمی‌پذیرد. بنابراین در راستای شناسایی دقیق وسایل نقلیه فرسوده، موضوع نظارت بر معاینه فنی وسایل نقلیه در حال تردد و اعمال قانون وسایل متخلف، اقدام‌های لازم باید به‌صورت صددردی و در سطح کل کشور انجام شود.

1. Heger, Martin, and Maria Sarraf. Air Pollution in Tehran: Health Costs, Sources, and Policies. World Bank, 2018.

۲. کاظمی سوچلمایی، محمد و گلدان‌ساز، محمدرضا. محاسبه اثر بخشی و اولویت‌بندی راهکارهای مدیریت کیفیت هوای تهران. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۹.

3. Bieker, G. and Mock, P. (2020). Green Vehicle Replacement Programs as A Response to the COVID-19 Crisis: Lessons Learned From Past Programs and Guidelines for the Future.

۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بیانیه سیاستی در خصوص صنعت و بازار خودرو. ۱۴۰۲.

۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. پویایی‌شناسی آلودگی هوا. شماره مسلسل ۱۹۱۴۸، ۱۴۰۲.

