

تبارشناسی راهبردهای تقنینی حوزه محیط زیست، چالش‌ها و مصادیق

صادق جعفرزاده درابی* و ابراهیم بیگزاده**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۵/۲	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۷
------------------------	------------------------

تضمین التزام همگانی به مقررات یکی از اهدافی است که حکومت‌ها در پی دستیابی به آن هستند. از این رو دستگاه‌های اجرایی، تقنینی و قضایی برای تحقق این هدف هریک وظیفه را متحمل می‌شوند. التزام همگانی به مقررات، اتخاذ رویکرد مناسب و جامع نیاز دارد که با عنایت به هزینه‌بر بودن اجرای مقررات محیط زیستی، تخلف از آنها شایع است. بخشی از این مشکل ریشه در نوع مقرراتی دارد که وضع می‌شوند. قواعد محیط زیستی به دلیل مطلوبیت اجتماعی و حمایت از حیات بشری و محیط زیست ضروری است، اما اینکه کدام رویکرد می‌تواند وافی به مقصود باشد مسئله‌ای است که سؤال اصلی این مقاله است. فعالان اقتصادی برای کاهش هزینه‌های خود تلاش می‌کنند تا به‌انحای مختلف، مقررات محیط زیستی را نقض کنند. آنها با این کار منافع خود را تأمین کرده و هزینه‌های اجتماعی ایجاد می‌کنند که رویکردهای مختلف تقنینی به دنبال کاهش آن هستند. هدف این مقاله تبیین این رویکردهاست تا مشخص شود آیا این فرضیه که رویکرد سنتی «وضع قاعده و کنترل» نمی‌تواند وضعیت پایدار و التزام همگانی را فراهم آورد صحیح است یا خیر. روش تحلیل رویکردهای تقنینی در حوزه محیط زیست موضوع ارزیابی این مقاله توصیفی-تحلیلی است که از استقرای هرکدام از رویکردها با اشاره به مصادیق خاص ملی و بین‌المللی، حاصل شده است. به‌طور خلاصه نتیجه حاصله این است که رویکرد مشوق محور منوط به موضوعی که قرار است به نظم درآید، لازم و ضروری است و می‌تواند رویکرد سنتی را تکمیل کند و موجب مؤثر بودن، به‌صرفه شدن و کارآمدی مقررات شود.

کلیدواژه‌ها: رویکرد وضع قاعده و کنترل؛ رویکرد مشوق محور؛ محیط زیست؛ مشوق‌های اقتصادی

* دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

Email: sadeghjafarzadeh67@gmail.com

Email: ebrahim_beigzadeh@sbu.ac.ir

** استاد دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی؛

مقدمه

برای اینکه به ابعاد مختلف تقنین در حوزه محیط زیست پی ببریم، سؤال اول این است که ورود دولت به معنای عام کلمه به عرصه قانونگذاری برای حفاظت از محیط زیست چه لزومی دارد؟ به عبارت دیگر، مسئله اول، چرایی تقنینی است. پاسخ به این سؤال، در وجود مفهوم «آثار خارجی»^۱ نهفته است.^۲ زمانی که عملکرد یک تولیدکننده موجب بروز پیامدهای خارجی شود و محیط زیست را متأثر سازد باید عاملی وجود داشته باشد تا این آثار را مدیریت و هزینه‌های آن را تنظیم کند. در واقع دولت در این موارد به عنوان حافظ منافع عمومی وارد عمل می‌شود. به صرفه بودن از منظر اقتصادی به معنای رفاه حداکثری با منابع کمتر است، اما میزان بهینه بودن نباید معیاری برای بهتر شدن وضعیت یک طرف و بدتر شدن وضعیت طرف دیگر شود. این در حالی است که فعالیت‌های اقتصادی می‌تواند چنین وضعیتی را رقم زند لذا ورود دولت در این فرایند الزامی است. (<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/ee-0568-50.pdf>). از طرف دیگر هیچ‌کس حق مالکانه‌ای بر محیط زیست ندارد، بلکه داشتن محیط زیست سالم خیر مشترکی^۳ است که متعلق به همه افراد است.

پس از مشخص شدن لزوم تقنین، مسئله اساسی این است که این هزینه‌ها چگونه باید

1. Externalities

۲. امروزه نوع دیگری از برخورد با تخلف از مقررات زیست‌محیطی شکل گرفته است. این رویکرد تحت تأثیر فشار جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی رقم خورده است که آن را راهبرد شبه‌رسمی می‌نامند؛ چراکه اجرای مقررات و استانداردهای آن داوطلبانه است. ضمانت اجرای عدم رعایت این استانداردها نیز برخلاف قوانین سخت، عمدتاً هشدار است و نه تنبیه فوری متخلفان. هشدار در این رویکرد مربوط به افشای اطلاعات است که مستقیماً بر اعتبار و شهرت تجاری متخلفان اثر می‌گذارد. برخلاف عقیده برخی که عنوان کرده‌اند این استانداردها دارای وصف «فرمان و کنترل» نیستند و صرفاً برای توجه و کاهش برون‌دادهای اجتماعی و محیط زیستی ایجاد شده‌اند آنها برای نظارت بر اجرای مقررات سه شیوه دارند. اول، نظارت درونی که در خود شرکت انجام می‌شود. دوم، نظارت بیرونی، در این نوع نظارت یک طرف ثالث بر اجرای مقررات نظارت خواهد کرد. سوم، نظارت مستقل که از سوی نهادی انجام می‌شود که وابستگی مالی به شرکت ندارد. البته این کنترل به دلیل ماهیت ناظران و جنس تنبیه، متفاوت از کنترل نهادین و رسمی مراجع مجری و ناظر قانون است. البته این رویکرد نواقصی نیز دارد که عبارتند از: عدم شفافیت عملکرد واحدهای تجاری و صنعتی و عدم قابلیت اتکا بر اطلاعات موجود. برای مطالعه بیشتر در این حوزه مراجعه شود به: Limardi, 2013; Scott and et al., 2017.

3. Common Good

درونی شود و چه نوع رویکردی در وضع قواعد و لوازم اجرای آنها باید اتخاذ شود که این هدف به نحو مطلوبی حاصل شود. اجرای قواعد حقوقی به معنای ترتیب اثر دادن به آنهاست. این کار متضمن آن است که قواعد چگونه قابلیت اجرایی پیدا کنند، به چه وسیله این قواعد به اجرا درآیند یا اینکه برای قابلیت اعمال آنها چه ضمانت اجرایی می‌توان پیش‌بینی کرد تا امکان نظارت بر اجرا فراهم شود (کیس، سند و لانگ، ۱۳۹۰: ۵۷). به راحتی می‌توان سه مؤلفه را در این عبارات از یکدیگر تفکیک کرد. سیاست‌های تقنینی و راهبردهای مختلف آنها، در واقع این سه مؤلفه را به اشکال مختلفی محقق می‌کنند. قوانین ملی ناظر بر محیط زیست و قواعد بین‌المللی این حوزه به فراخور راهبردی که اتخاذ کرده‌اند قصد دارند تا به بهبود کیفیت محیط زیست، به لزوم تنظیم و تحدید به‌کارگیری یا عدم استفاده برخی از مواد یا فناوری‌ها و شیوه‌های عملکرد بپردازند. این قواعد تلاش دارند تا علاوه بر عدم جلوگیری از رشد اقتصادی، به حفاظت از محیط زیست نیز کمک کنند. لازمه تحقق هدف این قواعد، تضمین مشارکت و التزام همگانی است.

برای تعیین نحوه اجرای قواعد، وسایل به اجرا درآمدن آنها و تضمین التزام همگانی می‌توان دو رویکرد تقنینی متفاوت اتخاذ کرد: اول، رویکرد سنتی «وضع قاعده و کنترل»^۱ است که سابقه طولانی دارد. در این رویکرد، قواعد از سوی نهاد واضع مقررات، تعیین شده و در مرحله بعد بر اجرای آنها نظارت می‌شود تا هرگونه انحراف از آنها با مجازات‌های مقرر روبه‌رو شود. دوم، رویکرد «مشوق محور»^۲ یا «بازار-پایه»^۳ است. این رویکرد در واقع پاسخی به رفع چالش درونی قواعد محیط زیستی و ارتباط آنها با عوامل اقتصادی است. بازیگران اقتصادی که ملزم به رعایت مقررات محیط زیستی هستند، اساساً به دلیل اینکه التزام به این مقررات هزینه‌بر است تلاش می‌کنند تا از اجرای آنها طفره روند و خود را از آنها وارهانند و رویکرد بازار-پایه تلاش دارد تا این میل درونی را به نوعی کاهش دهد.

این دو رویکرد برای ایجاد التزام همگانی از دو بُعد متفاوت، ظاهر شده‌اند: رویکرد اول از ابزار کنترل و در صورت تخلف، مجازات مرتکب و رویکرد دوم با اقتصادی کردن اجرای

1. Command and Control
2. Incentive Based
3. Market Based

مقررات عمل می‌کنند. هرچند رویکرد دوم نافی نظارت و کنترل نیست. به این ترتیب رویکرد مشوق محور درست از همان نقطه‌ای وارد عرصه وضع قواعد و تضمین پایبندی به آنها می‌شود که مانع اساسی اجرای مقررات محیط زیستی است.

در این مقاله تلاش می‌شود بعد از روشن کردن مفهوم رویکردهای مذکور، مصادیقی از اتخاذ هر یک از آنها را ذکر کرده، در نهایت با اشاره به مزایا و معایب آنها، امکان استفاده از آنها در حوزه‌های مختلف محیط زیست بررسی شود.

۱. تبیین رویکردهای وضع مقررات

۱-۱. رویکرد وضع قاعده و کنترل

همان طور که در مقدمه اشاره شد، رویکرد وضع قاعده و کنترل، رویکرد قدیمی‌تری است و استفاده از آن فقط به موضوع‌های محیط زیستی و قواعد این حوزه محدود نمی‌شود. برای مثال این رویکرد در قوانین مبارزه با مواد مخدر، قاچاق کالا و ارز، صادرات و واردات و... نیز کاربرد دارد.^۱ به طور کلی این رویکرد از سه مرحله وضع قاعده؛ نظارت بر اجرای قواعد و مجازات و تنبیه متخلفان تشکیل می‌شود.

نظام‌های حقوقی که این رویکرد را اتخاذ می‌کنند فرصت کمی را برای تابعان فراهم می‌کنند تا آنها بتوانند در فرایند اجرای قانون نقش فعالی از خود نشان دهند چراکه این رویکرد در مرحله اجرا صرفاً بر گزارش دهی و بازرسی و تنبیه کردن متکی است (The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment, 2001). استفاده از این رویکرد در دو قالب کلی «لزوم به‌کارگیری فناوری» و «استانداردهای عملکرد»

۱. اصطلاح Command and Control ابتدا در علوم نظامی کاربرد داشته است. برای مثال در رأی سلیچی، دادستان دادگاه بین‌المللی کیفری برای رسیدگی به جنایات ارتكابی در یوگسلاوی سابق، برای احراز اعمال کنترل از سوی فرمانده و اثبات مسئولیت وی در پاراگراف ۳۴۸ به این تعبیر اشاره می‌کند (Judgement, 1998). اما با گذر زمان این تعبیر در حوزه‌های دیگر نیز مورد استفاده قرار گرفت که از جمله می‌توان به علوم کامپیوتر اشاره کرد.

دبیرکل سازمان ملل نیز در گزارش سال ۲۰۰۹ خود در خصوص مسئولیت حمایت به رویکرد Command and Control در پاراگراف ۶۴ اشاره می‌کند و ضمن تشکر از کشورها به ناکارآمدی اقدام‌های انجام شده از منظر اقدام نظامی سریع و بموقع که شیوه Command and Control بخشی از آن بوده اذعان دارد (A/63/677 12 January 2009).

متجلی می‌شود. در قالب اول، هیچ ابتکار عملی به فعالان اقتصادی داده نمی‌شود. لزوم نصب برخی از تجهیزات مانند فیلترهای هوا بر دودکش یکی از مصادیق است، اما در استانداردهای عملکرد، حدی از انعطاف در نظر گرفته شده است؛ چراکه فعالان را در اتخاذ نوع عملکرد آزاد می‌گذارند. در این قالب برخلاف شیوه قبلی که بر تجهیزات تمرکز می‌کند، روی آلودگی و کیفیت محیط زیست تأکید می‌شود. برای مثال اقدام‌های بهره‌وری انرژی در این دسته قرار می‌گیرد. اقدام‌های دسته دوم با همین میزان انعطافی که دارند از دسته اول ارزان‌تر تمام می‌شوند (<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/ee-0568-50.pdf>): چراکه انتخاب راه و شیوه نیل به نتیجه را به فعالان واگذار کرده و آنها می‌توانند راه ارزان‌تری را انتخاب کنند.

درکل استفاده از چنین رویکردی، یک راه حل دمکراتیک به معنای وارد کردن اشخاص در فرایند تحقق اهداف مدنظر نیست چراکه تنها مؤید فرمان برداری محض و تبعیت از مقررات است. این در حالی است که یکی از مفاهیم خاص رژیم حقوقی محیط زیست، اصل همکاری است و مطابق با اصل پنجم اعلامیه ریو همه اشخاص باید در راستای توسعه پایدار و رفع فقر، همکاری کنند (Rio Declaration, 1992, Principle 5). از این اصل چنین برداشت می‌شود که این مفهوم متضمن یک وضعیت فعال است درحالی‌که استفاده از رویکرد وضع قاعده و کنترل، موجب تبعیت محض و منفعل را فراهم می‌آورد. درواقع در این رویکرد، اجرای مقررات متضمن همکاری نیست، بلکه وضعیت اطاعت خالصانه را تداعی می‌کند. با بررسی رویکرد مشوق محور این کاستی رویکرد وضع قاعده و کنترل، بارز خواهد شد.

ویژگی اطاعت و فرمان برداری در رویکرد وضع قاعده و کنترل تا حدی خاص است که برخی این رویکرد را با رویکرد قانونگذاری در «الگوی شوروی» (سابق) یا «برنامه ریزی متمرکز سوسیالیستی» یکسان تلقی کرده‌اند (Cole and Grossman, 1999: 887). نظارت بر اجرای قانون بسیار دشوار است، چراکه از یکسو با معضلاتی از قبیل عدم تکافوی هزینه‌های نظارت، غیرممکن بودن نظارت همه‌جانبه و کامل بر همه تابعان و عدم نیروهای کافی و کارآموده روبه‌رو است و ازسوی دیگر، عدم رعایت مقررات محیط زیستی موجب کاهش

هزینه‌های تولید می‌شود و این امر در نهایت، قابلیت رقابت محصول نهایی را در برابر رقبای صادق که به الزامات محیط زیستی پایبندند، افزایش می‌دهد که این امر انگیزه‌ای برای یافتن راه‌های جدید دور زدن نظارت است. این رویکرد با دو معضل مواجه است. اولی یک معضل درونی است، در حالی که معضل دوم مربوط به تعارض میان رعایت مقررات زیست محیطی و حداکثر کردن سود اقتصادی است که یک معضل بیرونی تلقی می‌شود و ریشه در مبانی قواعد حفاظت و حمایت از محیط زیست و صرفه اقتصادی دارد.

یکی از ایرادهایی که به این رویکرد گرفته می‌شود، محدود و محصور شدن واضع مقررات^۱ است، یعنی مطابق با این رویکرد، قانونگذار و تابعان برای وضع قواعد جدید با یکدیگر ارتباط و مشارکت لازم و شایسته‌ای ندارند و اقدام‌های قانونگذار تا حد زیادی به اطلاعاتی که از تابعان به دست می‌آید، وابسته نیست. از این رو احتمال دارد قانونگذار به نفع عموم مردم عمل نکند و تنها با وضع مقررات بیشتر به تورم مقررات و سخت‌تر کردن مجازات‌ها مبادرت کند (Module of UNIDO, www.unido.org).

در این رویکرد، مجازات‌ها نیز برای نقض‌های احتمالی مقرر شده‌اند تا هزینه‌های عدم رعایت الزامات را بالا برند. باوری که در پس استفاده از این مجازات‌ها قرار دارد این است که با بالا بردن هزینه‌های عدم التزام به مقررات، اجرا و التزام همگانی به آنها تضمین خواهد شد. با توجه به همه موارد مطرح شده باید اذعان داشت، تعارض موجود میان حداکثرسازی منافع اقتصادی و حفاظت از محیط زیست در این رویکرد به نحو شدیدی خود را نمایان می‌کند.^۲

1. Regulatory Captured

۲. توجه به محیط زیست در کنار مفهوم توسعه و رشد اقتصادی مرهون تلاش‌های خانم برونتلند است. پیش از اینکه محیط زیست به عنوان یک خیر مشترک (Common Good) مطرح شود هدف اولیه فعالان اقتصادی تنها سود اقتصادی حداکثری بود در حالی که با پدیداری مفهوم توسعه پایدار، هر دو مطلوب - «رشد اقتصادی و توسعه» و «محیط زیست» - توأمان باید لحاظ شوند. برای مطالعه گزارش خانم برونتلند مراجعه کنید به:

Report of the World Commission on Environment and Development

عدم التزام به مقررات منبعث از رویکرد وضع قاعده و کنترل، به راحتی صورت می‌گیرد.^۱ برای مثال فعالان تجاری و اقتصادی شیوه عدم التزام را تغییر می‌دهند و آن را به نوعی انجام می‌دهند که مقرره خاصی در آن قسمت وجود ندارد. درحالی‌که اگر مقررات به خوبی تنظیم شده باشند و الزام‌ها را صرفاً در جایی تحمیل کنند که منافع بیش از هزینه‌هایی باشد که برای کاهش آلودگی ایجاد می‌شوند، هم تولید ادامه می‌یابد و هم محیط زیست تحت حمایت قرار می‌گیرد؛ در نتیجه موجب افزایش رفاه اجتماعی نیز می‌شود (https://nepis.epa.gov).

۲-۱. رویکرد مشوق محور

وجود کاستی‌های رویکرد سنتی، موجب نیل به سمت رویکرد جدیدتری می‌شود. این رویکرد همان رویکرد «مشوق محور» یا «بازار-پایه» است. رویکرد جدید به دنبال آن است که با استفاده از ابزارهای اقتصادی از شدت تعارض میان تحقق «حفاظت از محیط زیست» و «تحمیل هزینه‌های سنگین اقتصادی» کاسته، درعین حال تابعان مقررات را در عرصه اجرا به نحو فعال دخیل کند. این رویکرد حتی مدعی است که می‌تواند موجبات عبور از الزام مقرر در قانون و حصول نتیجه‌ای بهتر و فراتر فراهم آورد از آنچه که با وضع قواعد به دنبال آن هستیم (Park, 2011: 32). هرچند برخی میان رویکرد مشوق محور و رویکرد بازار-پایه به تفکیک قائل شده‌اند (Module of UNIDO, www.unido.org) اما به نظر می‌رسد این دو رویکرد یکی باشند. رویکرد بازار-پایه نیز در ذات خود رویکردی تشویقی است و فقط به دلیل جدید بودن و توسعه مفهوم مشوق‌ها، این تفکیک صورت گرفته است. این رویکرد به نوعی ثمره و نتیجه تحلیل اقتصادی حقوق است و از نوآوری‌های تحلیل‌های میان‌رشته‌ای است.

۱. امروزه با ورود سازمانهای غیردولتی، تحولی عظیم در کنترل اجرای قواعد رخ داده است. این نوع کنترل که خارج از چارچوب رسمی نظارت بر قوانین ملی و مقررات بین‌المللی است یک نظارت مستقل است. این نوع نظارت و کنترل، امری است که می‌تواند تا حد زیادی مشکلات موجود بر سر راه کنترل رسمی التزام به قواعد را مرتفع کند. این سازمان‌ها با تکیه بر قابلیت‌های جامعه مدنی با تهدید اعتبار و شهرت تجاری و هشدار به کارخانه‌ها و شرکت‌های ناقض مقررات، وارد عمل می‌شوند. تفاوت کنترل این سازمان‌ها با کنترل رسمی مقام‌های دولتی در آن است که این سازمان‌ها قابلیت اعمال مجازات ندارند. البته ممکن است اطلاع‌رسانی آنها در جامعه به حساسیت مقام‌های رسمی نیز منجر شود و به اعمال مجازات علیه ناقضان بیانجامد. (Baron and Diermeier, 2007)

اساسی‌ترین فرضی که در عالم حقوق از علم اقتصاد به عاریه گرفته شده «انتخاب معقول»^۱ با وجود منابع محدود است. این فرض متضمن آن است که اشخاص به دنبال حداکثرسازی منافع خود هستند و در راه نیل به آن به شیوه‌های معقول و قابل پیش‌بینی متوسل می‌شوند. مطابق با اجزای نظریه انتخاب معقول، استفاده از ابزارهای ارزیابی اقتصادی اجازه می‌دهد تا پیش‌فرض‌ها را براساس اتکاپذیری مناسب و با چشم‌انداز ارزیابی علل و نتایج رفتار شخص، چارچوب بندی کرد. همچنین می‌توان از آن برای ارزیابی کارآمدی گزینه‌های هنجاری از قبیل اثر قوانین و نهادهای خاص، استفاده کرد. درواقع، هسته مرکزی نظریه انتخاب معقول یک امر مسلم و محقق است. گرچه شاید دیدگاه‌های متفاوتی درخصوص میزان عقلانیت اشخاص وجود داشته باشد؛ اما این پیش‌فرض وجود دارد که آنها همیشه در قالب هزینه - فایده،^۲ منافع و مضار خود را سبک و سنگین می‌کنند و به‌طور ثابت، گزینه‌ای را انتخاب می‌کنند که بیشترین منافع را برای آنها داشته باشد یعنی آن عملی را برمی‌گزینند که منافعش بر مضارش فزونی دارد (Bianchi, 2016: 264). با این منطق، اشخاصی که به‌صورت معقول عمل می‌کنند، زمانی برای کاری تلاش خواهند کرد که منافع حاصل از آن بیش از هزینه‌هایش باشد؛ آنها فقط زمانی نقض قانون خواهند کرد که از آن عوایدی حاصل کنند که بیش از عواید التزام به تعهدشان باشد و زمانی از نقض مقررات اجتناب می‌کنند که انجام آن متضمن مجازاتی بیش از منافع حاصل از تخلف باشد. حضور تابعان در فرایند اجرای مقررات با مشوق‌های اقتصادی این امکان را فراهم می‌کند که آنها با تمایل خود و رضایت کامل آنچه را که برعهده دارند، انجام دهند. درواقع هدف نهایی این رویکرد آن است که اجرا و التزام به مقررات محیط زیستی را از منظر اقتصادی به‌صرفه کند. امتیاز آن نسبت به شیوه سنتی این است که توان بازار را برای کاهش معضلات محیط زیستی و خطرات وارده بر سلامت عمومی، به‌تحرك در می‌آورد (<https://nepis.epa.gov/Exec/ZyPDF.cgi/40000DNO.PDF?Dockey=40000DNO.PDF>).

ردپای این نوع رویکرد در اسناد مبنایی حقوق محیط زیست رؤیت می‌شود. برای

1. Rational Choice

2. Cost and Benefit

مثال اصل (۱۶) اعلامیه ریو در باب مفهوم آلوده‌کننده - پرداخت‌کننده به موضوع استفاده از ابزارهای اقتصادی اشاره می‌کند^۱ (Rio Declaration, 1992, Principle 16). البته باید خاطر نشان کرد که اعلامیه ریو در این اصل به نسل اول ابزارهای اقتصادی اشاره دارد که صرفاً به درونی کردن هزینه‌ها می‌پردازد که مهم‌ترین آنها پرداخت مالیات است. این در حالی است که برخی از ابزارهای اقتصادی جدید، امکان سرمایه‌گذاری‌های فراسرزمینی و انتقال فناوری را نیز فراهم می‌کنند؛ یعنی مشوق‌های اقتصادی را به کار می‌گیرند تا هزینه‌های رعایت مقررات را کاهش دهند. این موضوع و انواع ابزارهای اقتصادی در بخش‌های بعدی مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۲. انواع مصادیق رویکرد مشوق محور

همان‌طور که در قسمت قبلی عنوان شد، رویکرد مشوق محور ابزارهای مختلفی دارد که هرکدام از آنها می‌تواند برای موضوع خاصی مورد استفاده قرار گیرد. این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که هم نحوه عملکرد این ابزارهای مختلف و به تبع آن، نتیجه ناشی از آنها، متفاوت است. از جمله این ابزارها می‌توان به محاسبه قیمت خدمات پسماند شهری براساس میزان آن، جریمه برای استفاده از سوخت‌های فسیلی حاوی کربن، الصاق برچسب‌های دوستدار محیط زیست و غیره اشاره کرد. در اینجا روی چهار مصداق اصلی تأکید می‌شود.

رتال جامع علوم انسانی

۲-۱. مالیات‌های محیط زیستی

این مالیات‌ها بر فعالیت‌های تولیدی وضع می‌شود که هزینه‌هایی بر محیط زیست تحمیل می‌کنند. در واقع این مالیات‌ها برای مقابله با آثار تبعی^۲ ناشی از به‌کارگیری

۱. اصل (۱۶) اعلامیه ریو عنوان می‌کند: «مقامات داخلی باید تلاش نمایند تا درونی کردن هزینه‌های محیط زیستی را ارتقا بخشند و با استفاده از ابزار اقتصادی رویکردی را اتخاذ نمایند که در آن آلوده‌کننده باید هزینه آلودگی را به دوش بکشد، در این رویکرد باید منفعت عمومی مدنظر قرار گیرد و به‌گونه‌ای نباشد که تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی را از کار بیاندازد».

۲. این واژه معادل اصطلاح By-product است و به معنای آن نیست که کارخانه در کنار محصول اصلی که تولید می‌کند به تولید یک کالای دیگر می‌پردازد بلکه به معنای آثار جانبی فعالیت کارخانه است.

شیوه خاصی در تولید کالا، تأمین انرژی یا فراهم آوردن خدمات وضع می‌شوند که با سازوکارهای عادی تعیین قیمت نمی‌توان محاسبه کرد. فلسفه این ابزار قانونی آن است که اگر هزینه عدم استفاده از الگوهای خاص تولیدی و ارائه خدمات را با وضع مالیات بالا ببریم می‌توانیم تولیدکنندگان یا ارائه‌دهندگان خدمات را به مسیر مورد نظر سوق دهیم. تعابیر هزینه‌ها،^۱ مالیات^۲ و عوارض^۳ محیط زیستی همگی به این ابزار اطلاق می‌شوند. نحوه تخصیص مالیات نیز این‌گونه است که در ازای هر واحد آلودگی مورد نظر مبلغ مشخصی، تعیین می‌شود. در برخی از مواقع، قوانین برای اقدام‌هایی که در آتیه انجام خواهد شد و در نتیجه آن، از ورود آلودگی به محیط زیست جلوگیری می‌شود مبلغی را به‌عنوان عوارض یا مالیات دریافت می‌کنند. برای نمونه می‌توان به قانون فدرال روسیه در خصوص مدیریت پسماند صنعتی و دریافت مبلغی برای بازیافت وسایل نقلیه در آینده، هنگام خرید آنها اشاره کرد.^۴

هرچند استفاده از ابزار مالیات تا حد زیادی مشابه با وضع مجازات در رویکرد سنتی وضع قواعد و کنترل است، اما باید خاطر نشان ساخت که دو تفاوت عمده میان آنها وجود دارد: اولاً در رویکرد سنتی، مقام‌های قضایی یا مراجع نظارتی با کارکرد شبه قضایی هستند که باید مجازات را تعیین و صادر کنند در حالی که در رویکرد نوین این امر در مقررات به‌عنوان یک مجازات درج نشده است و به تصمیم‌چنین نهادهایی نیاز ندارد. ثانیاً مجازات‌ها بعد از تخلف، تعیین و صادر می‌شوند در حالی که مالیات‌ها از پیش تعیین شده، اخذ می‌شوند و منوط به تخلف نیستند.

این ابزار اقتصادی، در میان کشورها بیشترین استفاده را دارد و به دو صورت از محیط زیست حفاظت می‌کند. اولاً با تأثیر بر آلوده‌کننده، شیوه فعالیت و استفاده از مواد

1. Charges

2. Tax

3. Fee

۴. این قانون موضوع شکایت ژاپن و اتحادیه اروپا در نهاد حل اختلاف سازمان جهانی تجارت قرار گرفته است چراکه برخی از محصولات تولید داخل روسیه از این مالیات معاف شده‌اند لذا شاکیان آن را مصداق نقض رفتار ملی دانسته‌اند. برای مشاهده مختصری از مفاد اساسی این قانون و اصلاحیه‌های آن نک: www.ecolex.org.

ورودی در خط تولید را تغییر می‌دهد و در نهایت موجب تغییر مصارف نهایی می‌شود. ثانیاً، یک منبع مالی به دولت می‌دهد تا به مدیریت فعالیت‌های محیط زیستی بپردازد. (<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/ee-0487-01.pdf>)
شاید در نگاه اول عنوان شود که اخذ مالیات چطور می‌تواند یک مشوق تلقی شود درحالی‌که بار مالی داشته، موجب تحمیل هزینه می‌شود. در پاسخ به این ابهام باید گفت در صورتی‌که فعالان اقتصادی به برخی از اهداف نائل شوند از مالیات‌ها معاف خواهند شد و به این ترتیب، مالیات به یک مشوق بدل می‌شود.

۲-۲. سامانه مجوزهای قابل تجارت

در این سامانه به آلوده‌کنندگان، حقوق قابل انتقالی در ازای میزان آلودگی که تولید می‌کند، اعطا می‌شود. دو نوع سامانه مجوز قابل تجارت وجود دارد:

۲-۲-۱. اعتبارات کاهش انتشار آلودگی

در این سامانه، سقفی برای میزان آلودگی قابل انتشار در یک منطقه تعیین نمی‌شود. برای هر وسیله‌ای یک میزان مشخص در نظر گرفته می‌شود که اگر آلوده‌کننده بتواند از آن میزان کمتر آلوده کند، اجازه می‌یابد مقدار کاهش یافته را در قالب اعتباراتی در دست بگیرد و آنها را به فروش برساند.

۲-۲-۲. سامانه مجوزهای دارای محدودیت

در این سامانه یک سرحدی برای میزان مجاز انتشار آلودگی تعیین می‌شود و مجوزهایی که برای تجارت اختصاص داده می‌شود با میزان آلودگی برابر است. این مجوزها بین آلوده‌کنندگان برپایه میزانی توزیع می‌شود که مجاز به آلوده کردن هستند. مقدار مجوزهای اختصاص یافته به هریک از آلوده‌کنندگان براساس سوابق تاریخی میزان آلودگی آنها و اندازه کارخانه‌ها خواهد بود. اگر این آلوده‌کنندگان بتوانند کمتر از آن میزان، آلودگی تولید کنند مجاز خواهند بود که مقدار مجوز مازاد خود را به فروش برسانند (<http://yosemite.epa.gov>).

۳-۲. سامانه‌های بازپرداخت مبالغ مضاعف^۱

مطابق با این سامانه‌ها، پرداخت یک مبلغ مازاد بر قیمت کالا، در زمان خرید الزامی است. زمانی که عمر مفید مصرف آن کالا به پایان می‌رسد، خریداری می‌تواند با بازگرداندن کالای خریداری شده به مراکز دفع زباله یا مراکز خاص خدمات شهری مبلغی را دریافت کند که در ابتدا بیشتر از مبلغ کالا پرداخت کرده است (<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/ee-0216b-13.pdf>). یکی از مصادیق این نوع مقررات، قانون بازپایافت ۲۰۰۳ و اصلاحی ۲۰۰۶ آلمان است. در این قانون، صنعت تولیدکنندگان نوشیدنی و صنعت تولیدکنندگان ظروف، ملزم شده‌اند مبلغ مضاعفی را از مصرف‌کنندگان دریافت کنند و در قبال بازگرداندن ظروف، آن مبلغ اضافی به مصرف‌کنندگان بازگردانده می‌شود (<https://liveworkgermany.com>).

باید توجه داشت که اولاً این ابزار اقتصادی برای برخی از کالاها و محصولات خاص است، مثلاً این ابزار به طور عمده در خصوص باتری‌ها استفاده می‌شود که ترکیبات اسیدی دارند و رها کردن آنها در فضای آزاد موجب تخریب محیط زیست می‌شود. ثانیاً استفاده از این ابزار منوط به یک نظام اقتصادی باثبات است تا مسائلی مانند تورم، ارزش آن مبلغ مضاعف پرداختی را زائل نکند و استفاده از این ابزار بی‌فایده نباشند. چراکه برخی از کالاها طول عمر بالایی دارند و از زمان خرید تا تحویل آنها یک مدت زیادی سپری می‌شود.

۴-۲. یارانه‌ها

یارانه‌های مختص کاهش آلودگی اشکال مختلفی دارند. این یارانه‌ها برای حمایت از مدیریت آلودگی، پاک‌سازی اراضی، مدیریت پسماند و جایگزینی سوخت اتومبیل پرداخت می‌شود که بخش خصوصی انجام می‌دهد. انواع مختلف یارانه‌ها که برای مدیریت آلودگی محیط زیست پرداخت می‌شوند شامل وام‌ها با سود کم، مالیات‌های ترجیحی و سیستم خرید ترجیحی کالاهایی می‌شود که آلودگی کمتری تولید می‌کنند (Ibid.). مشکل اساسی پرداخت یارانه این است که هزینه‌ها را در نهایت بر پرداخت‌کنندگان مالیات یا بودجه

1. Depository Refund System

عمومی تحمیل می‌کند، درواقع مسئولیت را برعهده اشخاصی می‌گذارد که فاعل اعمال یا به عبارت دیگر آلوده‌کننده نیستند.

این امکان وجود دارد که ابزارهای مذکور با یکدیگر به کار گرفته می‌شوند. برای مثال، سامانه مجوزهای قابل تجارت هرچند به عنوان یک مشوق اقتصادی سعی دارد تا از میزان آلودگی بکاهد، اما در تکمیل آن باید از وضع مالیات نیز استفاده شود؛ به این معنا که اگر بیش از میزان مجاز آلودگی تولید شد، باید مبلغی را به عنوان مالیات یا عوارض دریافت کرد. نکته دیگری که جلب توجه می‌کند آن است که مالیات همیشه متضمن عوایدی برای دولت است، درحالی که سامانه مجوزهای قابل تجارت صرفاً در جایی برای دولت عواید مالی به همراه دارند که برخی از این مجوزها را دولت به فروش برسند. اما این امر نباید باعث خدشه به ماهیت این ابزارها شود که کنترل و کاهش آلودگی نهایی است و به منبع درآمدی برای دولت تبدیل شود. این امر مستلزم ارزیابی مستمر عوامل مختلف و وضعیت کلی محیط زیست است.

۳. ویژگی‌های رویکرد مشوق محور نسبت به رویکرد وضع و کنترل قواعد

ویژگی خاص رویکرد مشوق محور، داشتن انعطاف است که برای وضع مقررات و اجرای آنها یک حسن بزرگ محسوب می‌شود. این انعطاف رویکرد مشوق محور به چند گونه متجلی می‌شود که در کنار انعطاف، مشوقی برای اختراع نیز است که در ادامه توضیح داده می‌شود.

۳-۱. انعطاف درون کارخانه‌ای^۱

این نوع انعطاف به معنای آن است که چون هزینه کنترل آلودگی همه برعهده آلوده‌کننده است بنابراین وی انگیزه دارد این هزینه‌ها را کاهش دهد. از آن جهت که خود کارخانه‌ها به دنبال شیوه‌های کاهش آلودگی می‌روند به این ویژگی، خود-پلیسی^۲ نیز اطلاق می‌شود (Potoski and Prakash, 2004: 153).

1. Within-firm Flexibility
2. Self-police

۲-۳. انعطاف میان کارخانه‌ای^۱

برخی از ابزارهای رویکرد مشوق محور مثل مجوزهای قابل تجارت، متضمن سطوح مختلف آلودگی میان منابع آلوده‌کننده مختلف است؛ یعنی یک کارخانه این امکان را دارد که آلودگی خود را نه تنها به دلیل اقدام‌های خود کاهش دهد، بلکه می‌تواند از اقدام‌های کارخانه‌های دیگر بهره‌گیرد. از آنجاکه هر یک از کارخانه‌ها به دنبال منابع ارزان‌تر برای کاهش آلودگی خود هستند یک وضعیت رقابتی ایجاد می‌شود که نتیجه آن می‌تواند به روش‌های ابداعی از اقدام‌های درون یک کارخانه برای کاهش آلودگی ارزان‌تر منجر شود (Gayerl and Horowitz, 9:2005)، البته وجود چنین انعطافی به معنای آن نیست که همه کارخانه‌ها (تابعان) به یک اندازه از آن بهره‌مند می‌شوند. کارخانه‌های بزرگ‌تر که متمول‌ترند می‌توانند برای کاهش آلاینده‌های خود، تحقیقات و آزمایش‌های علمی انجام دهند و در نتیجه منافع مادی بیشتری حاصل کنند در حالی که انجام چنین تحقیقاتی برای کارخانه‌های کوچک‌تر، بار مالی زیادی داشته و ممکن است از منظر اقتصادی به صرفه نباشد.

۳-۳. انعطاف زمانی

برخی از سامانه‌های مجوز قابل تجارت این امکان را فراهم می‌سازند که کارخانه‌ها بتوانند مجوزهای استفاده نشده خود را برای آینده ذخیره کنند یا از مجوزهای آتی خود در زمان حاضر به شکل قرض استفاده کنند و در آینده به اندازه همان مقدار مجوز، بازگردانند. همان‌طور که پیش از این در خصوص رویکرد وضع قاعده و کنترل عنوان شد، از میان سه انعطافی که در رویکرد مشوق محور وجود دارد تنها انعطاف اول و آن هم صرفاً در زمانی که رویکرد سنتی به مسئله استاندارد عملکرد معطوف باشد در آن متصور است.

۴-۳. تشویق اختراع

کارخانه‌ها برای کاهش میزان آلودگی به فناوری‌های جدید و خاص نیازمندند که این امر موجب سرمایه‌گذاری در این حوزه و تشویق اختراعات جدید می‌شود.

البته تحقق این ویژگی‌ها مستلزم برآورده شدن مبنایی است که برای رویکرد مشوق محور در نظر گرفته شده که همانا به صرفه بودن این اقدام‌ها از منظر اقتصادی است. با این حال باید دانست برخی از هزینه‌های جانبی رویکرد مشوق محور بسیار بالاتر از رویکرد سنتی است و اساساً مستلزم داشتن سطحی از توسعه‌یافتگی و ابزار و فناوری لازم برای رصد التزام نسبت به مقررات است.

اصولاً رصد التزام به مقررات در رویکرد سنتی از منظر علمی ساده‌تر است و مستلزم ابزار پیچیده‌ای نیست. در حالی که اندازه‌گیری و نظارت بر اجرای مقررات در رویکرد مشوق محور بسیار پیچیده و دستگاه‌ها و ابزارهای خاصی لازم است (Cole and Grossman, 1999: 903). جدید و پیچیده‌تر شدن فرایند و شیوه رعایت مقررات به ابزار جدید و پیچیده نظارت و ارزیابی نیاز دارد.

۴. معضلات رویکردها

هرچند این رویکردها به دنبال تضمین التزام به مقررات محیط زیستی هستند اما معضلات و کاستی‌هایی نیز دارند که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

۴-۱. ارزیابی آثار جانبی

هر دو رویکرد مورد بحث (سنتی و مشوق محور) برای اینکه بتوانند از اجرای مقررات و الزامات مندرج در قوانین و مقررات اطمینان حاصل کنند باید به مشاهده و نظارت مستقیم بپردازند. در واقع برای تعیین میزان و نحوه اجرای مقررات باید آثار جانبی فعالیت شخص ملتزم به مقررات زیست محیطی ارزیابی شود. در حالی که همه انواع این آثار جانبی ارزیابی و اندازه‌گیری نمی‌شوند، حتی در مقررات مبتنی بر رویکرد مشوق محور از قبیل مالیات و مجوزهای قابل تجارت نیز همه آثار جانبی قابل اندازه‌گیری و محاسبه نیستند. برای نمونه کاهش محصولات کشاورزی به دلیل مواد شیمیایی، رسوب مواد زائد و افزایش فلزات سنگین و کاهش مواد آلی خاک تحت عنوان آثار جانبی با منابع غیرقابل تشخیص^۱ شناخته می‌شوند (Gayer and Horowitz, 2005: 85).

از آنجاکه آثار جانبی را نمی‌توان به‌طور کامل و دقیق ارزیابی و اندازه‌گیری کرد هرکدام از رویکردهای مذکور با کاستی‌هایی مواجه می‌شوند؛ مثلاً در استفاده از ابزار مالیات، فرض نظری این است که مالیات باید به اندازه آثار جانبی آن محصول، فرایند تولید مربوطه یا خدماتی باشد که ارائه می‌شود. بنابراین زمانی که این آثار به‌درستی و دقت اندازه‌گیری نشوند این ابزار نمی‌تواند دقت و صرفه اقتصادی دقیقی داشته باشد.

۲-۴. تعارض با تعهدات بین‌المللی

رویکردها ممکن است با تعهدات بین‌المللی کشورها تعارض داشته باشند. در این خصوص می‌توان به‌طور مشخص به قواعد سازمان جهانی تجارت در خصوص محدودیت‌های واردات یا پرداخت یارانه‌های غیرمجاز اشاره کرد. مقرراتی که متعاقب رویکرد سنتی وضع قواعد و کنترل تصویب شود و استفاده از کالای خاصی را برای کاهش آلودگی مقرر کند، می‌تواند با وجود شرط شباهت با کالاهای خارجی، نقض شرط رفتار ملی یا رفتار کامله الوداد تلقی شود (General Agreement on Tariffs and Trade, Article 3). مقرراتی نیز که در راستای رویکرد مشوق محور به پرداخت یارانه‌ها منتج می‌شود، می‌تواند به نقض قواعد مربوط به منع پرداخت یارانه‌های غیرمجاز منجر شود. گفتنی است مطابق با ماده (۵) موافقتنامه یارانه و اقدام‌های جبرانی، یارانه‌هایی که در قالب رویکرد مشوق محور پرداخت می‌شوند با یارانه‌های قابل اقامه دعوی شباهت دارند؛ چراکه به پایین آمدن هزینه تولید منجر شده و امکان رقابت با کالاهای خارجی وارداتی را بالا می‌برند. پس با این وصف اثر مخرب آنها را می‌توان اثبات کرد (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Article 5).

همان‌طور که در خصوص رویکرد مشوق محور عنوان شد، برخی اقدام‌های تشویقی مانند الصاق برچسب در صورتی که مانع تجارت شود می‌تواند نقض رفتار ملی و موافقتنامه موانع فنی تجارت تلقی شود. البته به شرط اینکه الزام‌های فنی و الصاق برچسب‌ها با موضوع‌های مشروع مانند حفاظت از محیط زیست با ادله و شواهد، مدارک علمی و اطلاعات فنی توجیه‌پذیر نباشند (Agreement on Technical Barriers to Trade, Article 2). در این خصوص یک مورد مشخص در نهاد حل اختلاف سازمان جهانی تجارت وجود دارد.

این قضیه مربوط به شکایت اتحادیه اروپا و ژاپن علیه کانادا است. موضوع این شکایت، «قانون انرژی سبز و اقتصاد سبز» مصوب سال ۲۰۰۹ (Green Energy and Green Economy Act, 2009) و دستورالعمل هیئت‌وزیران با نام «برنامه طولانی‌مدت انرژی»^۱ ایالت اونتاریو^۲ بود. این شکایت از دو بخش عمده تشکیل می‌شد: اول، عدم رعایت اصل رفتار ملی به علت اعطای برتری به سوخت‌های حاصل از منابع تجدیدپذیر نسبت به انرژی‌های حاصل از سایر منابع و دوم، پرداخت یارانه به انرژی‌هایی که با استفاده از کالاهای تولید داخل تولید شده‌اند. هیئت حل اختلاف، ادعای اول را با نقض ماده (۳) موافقتنامه تعرفه و تجارت، صحیح تشخیص داد (WT/DS412/AB/R&WT/DS426/AB/R, paras.152-154)، اما درخصوص موضوع دوم، آن را نقض ماده (۱) موافقتنامه یارانه و اقدام‌های جبرانی ندانست؛ چراکه قانون و برنامه ایالت اونتاریو را صرفاً خرید دولتی قلمداد کرد که هدف از آن انتقال مستقیم یا محتمل منابع مالی نبوده است (Ibid., Paras 246-248).

۳-۴. مناطق آلوده و تطبیق

از معضلات دیگری که ممکن است به دلیل استفاده از رویکرد مشوق محور و الزام به استفاده از برخی تجهیزات یا استانداردهای عملکرد بروز کند، مسئله ایجاد مناطق آلوده^۳ است. یکی از ایرادهای اساسی استفاده از رویکرد مشوق محور این است که موجب تمرکز آلودگی در برخی مناطق می‌شود. برای مثال ممکن است فعالان یکی از مناطق برای کاهش آلودگی خود تدابیر مناسبی اندیشیده باشند و برعکس در منطقه دیگر تدبیری اندیشیده نشده باشد و منطقه دوم از مجوزهای منطقه اول استفاده کند و سطح آلودگی را در منطقه خود بالا ببرد (Morag-Levine, 2007: 163). برای رفع این معضل می‌توان به منطقه‌بندی در کشور و تعیین حداکثر میزان مجاز برای استفاده از مجوز در هر منطقه متوسل شد.

1. Minister's FIT Directive, 2009.

2. Ontario

3. Hot Spot

علاوه بر این برخی از اوضاع و وقایع می‌تواند تطبیق وضعیت جدید با مجوزهای تعیین شده و تخصی داده شده را دشوار کند. برای مثال اگر مجوزها برای کنترل آلودگی یک رودخانه تعیین و اختصاص داده شده باشند و آب رودخانه به دلیل موج گرما یا خشکسالی کاهش یابد، مجوزها باید مجدداً با وضعیت موجود تطبیق داده شود که این امر مستلزم صرف زمان بیشتر و ارزیابی مجدد است که می‌تواند زمان زیادی به طول بینجامد.

۴-۴. ایجاد آلودگی و قبح ذاتی

ایراد دیگری که به مسئله خرید و فروش مجوز برای آلودگی وارد می‌شود، مسئله اخلاقی «قبح ذاتی آلوده کردن محیط زیست» است. به اعتقاد اشخاصی که این ایراد را مطرح می‌کنند اگر با آلودگی به شکل یک کالا برخورد و آن را خرید و فروش کنیم، قبح ایجاد آلودگی از میان می‌رود و این عمل «مفهوم مسئولیت مشترک» در خصوص معضلات محیط زیستی را مخدوش می‌کند. هرچند اقتصاددانان با این ایراد به شدت مخالفت می‌کنند و قبح ذاتی را غیرقابل درک می‌دانند اما اگر حقوق محیط زیست و حقوق بشر دو مقوله درهم تنیده و مکمل یکدیگر لحاظ شوند که تحقق اهداف یکدیگر را تسهیل می‌کنند، باید گفت - فارغ از اینکه داشتن محیط زیست سالم یک حق بشری است یا خیر - تمتع بسیاری از حق‌های بشری منوط به داشتن محیط زیست سالم است (Cullet, 1995: 25) و با توجه به اقتدار و التزام اخلاقی که در پس آموزه‌های حقوق بشری وجود دارند و اینکه حق‌های بشری تنها به دلیل اینکه در اسناد الزام‌آور قید شده‌اند دارای قدرت الزام‌کنندگی نیستند (Tasioulas, 2003: 1)، می‌توان این ایراد را وارد دانست.

به عبارت دیگر برخورد مادی و اقتصادی با موضوع‌هایی که التزام به آنها و رعایتشان مستلزم داشتن اعتقاد و باور درونی است سبب می‌شود که هم خود تابع، دارندگی مادی را رافع موانع قانونی قلمداد کند و هم جامعه در کلیت خود چنین تصویری داشته باشد. در نتیجه بازدارندگی درونی و ذاتی برای عدم آلوده کردن محیط زیست از بین خواهد رفت و مادی‌گرایی جایگزین آن می‌شود.

۵. مصادیق قوانین داخلی و کنوانسیون‌های تابع رویکردهای مذکور

۵-۱. رویکرد وضع قاعده و کنترل

۵-۱-۱. قوانین داخلی

اصولاً عمده قوانین متقدم حوزه محیط زیست به طور گسترده متأثر از رویکرد وضع قاعده و کنترل بوده‌اند. برای مثال می‌توان به قانون هوای پاک ۱۹۷۰ آمریکا^۱ اشاره کرد که به شدت پیرو این رویکرد است. این قانون همه کارخانه‌ها را ملزم می‌کند تا بدون هیچ تفاوتی، آلودگی آنها به مقداری باشد که مدنظر قانون است و از تأسیسات خاصی استفاده کنند و اقدام‌های خاصی را انجام ندهند. کنگره در این قانون آژانس حفاظت از محیط زیست^۲ را ملزم کرده است تا استانداردهای لازم برای کنترل آلودگی کارخانه‌ها را وضع کند. آژانس که اختیار خود را موسع تفسیر کرده مدتی پس از اجرای این قانون، به جای اینکه تمام کارخانه‌ها را به نصب برخی صافی‌های خاص ملزم کند، متوجه شد که برخی از نیروگاه‌ها می‌توانند با استفاده از زغال‌های با سولفور اندک، آلودگی خود را کاهش دهند. با این وجود، کنگره در اصلاح بعدی قانون هوای پاک با الزام کارخانه‌ها و نیروگاه‌ها به استفاده از صافی‌ها موجب شد که همه کارخانه‌ها به سمت خرید زغال‌های معمولی با سولفور بالا و قیمت پایین‌تر بروند (Provisions of the Clean Air Act Amendments of 1977). نکته جالب این است که قیمت این صافی‌ها در کل از قیمت زغال با سولفور پایین‌تر است که موجب شده اجرای این مقرر از منظر مالی به صرفه نباشد. این امر مغایر با «اصل انتخاب معقول» بود و اجرای این قانون را به چالش کشیده بود. کنگره برای جبران این کاستی در اصلاح سال ۱۹۹۰ از رویکرد مشوق محور استفاده کرد و مجوزهای قابل تجارت را وارد قانون کرد.

۵-۱-۲. کنوانسیون‌های بین‌المللی

عمده کنوانسیون‌های بین‌المللی حوزه محیط زیست قبل از دهه نود تابع رویکرد وضع قاعده و کنترل هستند. برای مثال یکی از مهم‌ترین کنوانسیون‌های مربوط به محیط زیست دریایی یعنی

1. Clean Air Act, 1970

2. U.S. Environmental Protection Agency

کنوانسیون ماریپول که در سال ۱۹۷۲ به تصویب رسیده است همه حاوی الزام به استفاده از برخی امکانات در کشتی‌ها و تغییرسازه آنهاست. برای نمونه، مطابق کنوانسیون و اصلاحیه سال ۱۹۷۸، کشتی‌های بالاتراز ۲۰۰۰ تن باید تانکرهای حمل آب توازن خود را از تانکرهای حمل سوخت جداکنند (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, Annex I). مشکل عمده‌ای که مقررات درباره تخلیه نفت از جمله کنوانسیون ماریپول دارند، این است که تعهدات آنها به درستی اجرا نمی‌شود و کشتی‌ها با ترفندهایی به ریختن نفت در دریا مبادرت می‌کنند که این مسئله برگرفته از همان تمایل فعالان اقتصادی به مسئله به صرفه کردن فعالیت تجاری خود است. به عنوان نمونه، آخرین مشاهده‌ها و بررسی‌ها حاکی از مغایرت مستقیم با محدودیت‌های اجرایی تخلیه‌ها با اتصال فرعی بین جداکنندگان نفت از آب توازن است که به آلوده شدن آب توازن با نفت و در نهایت آلوده شدن دریا می‌شود. تحقیقات نشان داده‌اند که برخی از دریانوردان عامدانه تجهیزات جداکننده نفت را از آب دست‌کاری می‌کنند تا میزان بیشتری نفت به دریا ریخته شود (Fitzmaurice, 2009: 41). این موضوع همه‌ساله در کشورهای مختلف جهان به صدور احکام کیفری (پرداخت جریمه) منجر می‌شود. برای مثال در سال ۲۰۱۲ دو مهندس سنگاپوری به دلیل تعبیه این اتصالات و نقض «قانون جلوگیری از آلودگی ناشی از کشتی‌ها» در آمریکا به پرداخت جریمه محکوم شدند (www.epa.gov/ebtpages/fsgsearch/pdfandwpdf2012.808-65.html).

۲-۵. رویکرد مشوق محور

۱-۲-۵. قوانین داخلی

یکی از مهم‌ترین و اولین قوانین داخلی که از رویکرد مشوق محور تأسی پذیرفته است، قانون سیاست و حفظ انرژی^۱ ۱۹۷۵ آمریکا است. این قانون، استانداردهای متوسط اقتصادی سوخت را با محدودیت‌هایی بر هر گالون سوخت در مایل برای اتومبیل‌های مسافرکش جدیدی وضع کرد که در ایالات متحده به فروش می‌رسند. ویژگی مشوق محوری این قانون آن است که

شرکت‌های سازنده اتومبیل‌های با مصرف انرژی کمتر از میزان تعیین شده قانون، اعتباراتی اخذ می‌کنند و می‌توانند این اعتبارات را ذخیره کنند. کارخانه‌ها در انتخاب روش، وسایل و ابزاری که موجب کاهش مصرف شوند، نیز آزادند.^۱ در مقابل، کارخانه‌ها در ازای هر ۱/۰ لیتری که محصولاتشان از استاندارد بالاتر برود، ۵/۵ دلار جریمه می‌شوند.^۲ برنامه تجارت کاهش انتشار ایالت اونتاریو کانادا^۳ نمونه دیگری از این مصادیق است. این برنامه یک اقدام عملیاتی در دالان میان کبک^۴ و وینسور^۵ است تا تجربه عملی در خصوص تجارت انتشار را به‌عنوان ابزاری برای کاهش دود و دیگر آلودگی‌های هوا بالا ببرد. این برنامه نیز در قبال کاهش میزان انتشار، اعتباراتی را اعطا می‌کند که قابل تجارت هستند (www.extranet.gov).

یکی دیگر از سازوکارهای قانونی که از رویکرد مشوق محور استفاده کرده است، کمیسیون حوزه رودخانه مری دارلینگ^۶ در استرالیا است. میزان شوری آب این رودخانه به دلیل اقدام‌ها و فعالیت‌های کشاورزی ایالات بالادستی افزایش یافته و دیگر ایالات پایین‌دستی نمی‌توانند از آن استفاده کنند. کمیسیون، ایالات بالادستی را مسئول دانسته و هرگونه اقدامی که موجب افزایش نمک رودخانه شود را ممنوع کرده است. کمیسیون در ازای تدابیری که ایالات بالادستی برای کاهش ورود نمک به رودخانه می‌اندیشند و سرمایه‌گذاری‌هایی که انجام می‌دهند به آنها اعتباراتی می‌دهد. این اعتبارها برای جبران بدهی‌هایی است که در زهکشی هزینه شده است (www.mdba.gov.au).

۲-۲-۵. کنوانسیون‌های بین‌المللی

مهم‌ترین مصادیق، کنوانسیون چارچوب سازمان ملل در خصوص تغییرات جوی و پروتکل کیوتو در خصوص انتشار گازهای گلخانه‌ای (www.unfccc.int) است. هدف این دو سند

-
1. Section 327 & 362, "Effect on Other Law", "State Energy Conservation Plans"
 2. Section 504 & 525, "Enforcement"
 3. Ontario Canada Pilot Emissions Reduction Trading Review and Assessment, Established 1996.
 4. Quebec
 5. Widnsor
 6. Murry-Darling Basin Commission

کاهش سطح انتشار گازهای گلخانه‌ای به میزان موجود در سال ۱۹۹۰ است. در این راستا کشورها به دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه تقسیم شده‌اند. کشورهای دسته اول باید به کشورهای دسته دوم کمک مالی کنند و انتقال فناوری را نیز ارتقا دهند. با الحاق پروتکل کیوتو، نیل به هدف کنوانسیون، شخصی و موردی شد. هدف نهایی، کاهش ۵ درصدی گازها نسبت به سال پایه شد. پروتکل سه سازوکار ابداعی برای انجام الزام‌های مقرر در بند «۱» ماده (۳) درخصوص کاهش انتشار، تدارک دیده است. این سازوکارها شامل انجام طرح در کشورهای دیگر یا «اجرای مشترک»، تأمین مالی برای طرح‌های کشورهای دیگر «روش توسعه پاک» و خرید مجوزهای کاهش انتشار از کشورهای دیگر «تجارت انتشار» می‌شوند (شیروی، ۱۳۸۹: ۲۵۹-۲۵۸). علاوه بر این، بند «الف» شق (۵) ماده (۲) با اشاره به ابزارهایی مانند مشوق‌های مالی، معافیت‌های مالیاتی و پرداخت یارانه به شیوه‌های اجرای راهبردها و الزام‌های مورد نظر این سند کمک می‌کند. پروتکل مونتریال درخصوص مواد کاهنده لایه اوزن نیز در زمره این اسناد قرار می‌گیرد. این پروتکل در ماده (۶) خود از کشورهای توسعه‌یافته می‌خواهد تا با ارائه یارانه، اعتبار و کمک به کشورهای در حال توسعه، آنها را کمک کنند تا به کاهش استفاده از مواد کاهنده لایه اوزن دست یابند (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987 Article 6).

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تفاوت اساسی دو رویکرد مورد مطالعه ما در اختلاف جایگاهی است که آنها برای وارد کردن این فرض اقتصادی در نظر گرفته‌اند. در رویکرد وضع قاعده و کنترل، از مؤلفه اقتصاد به‌عنوان معیاری برای بالا بردن هزینه تخلف استفاده شده است تا از این طریق، تخطی از قواعد را منع کند. در حالی که در رویکرد مشوق محور، مؤلفه اقتصادی به‌عنوان عاملی برای ترغیب فعالان به رعایت قواعد محیط زیستی، وارد در مقررات می‌شود. با این حال رویکردهای مذکور معارض یکدیگر نیستند و می‌توانند در فرایند وضع یک قانون در کنار هم قرار گیرند. در واقع هدف هر دو رویکرد یکسان است و تنها ابزار رسیدن به آنها متفاوت است. در حالی که رویکرد وضع قاعده و کنترل از یک الزام بیرونی برای اجرای مقررات

استفاده می‌کند، رویکرد مشوق محور از الزام درونی و دخیل کردن تمایلات اقتصادی فعالان اقتصادی و تجاری بهره می‌برد. رویکرد مشوق محور به دنبال درگیر کردن نفع تابعان است. این امر آنان را از یک تابع صرف به یک کنشگر مبدل می‌کند. به عبارت دیگر این راهبرد تقنینی، بدون اینکه فناوری را با انسداد مواجه کند، رفتار تابعان را به مسیر مورد علاقه جامعه هدایت می‌کند و میزانی از انتخاب شخصی تابعان در فرایند تبعیت را مورد حفاظت قرار می‌دهد (Bereyer, 1982: 271).

با توجه به مصادیقی که در مقاله به آنها اشاره شد، اتخاذ هر یک از این رویکردها و اینکه از کدام ابزار رویکرد مشوق محور بتوان استفاده کرد، بنا به شرایط و اوضاع و احوال موضوعی است که باید به نظم درآید. به‌ویژه برخی از مصادیق رویکرد مشوق محور صرفاً در خصوص موارد خاصی اجرایی هستند که نمی‌توان از آن ابزار برای همه منابع آلودگی محیط زیست استفاده کرد. در واقع همان‌طور که برخی از اندیشمندان متذکر شده‌اند اینکه چه چیزی مناسب است، امری نسبی و بنا به وضعیت محیط زیست است (Hodgson, 1991: 51).

هرکدام از رویکردهای تقنینی می‌تواند ورود محصول به بازار، نحوه برخورد با آن در بازار، هزینه‌ها، فناوری تولید و نحوه عملکرد یا ترجیح آن محصول نسبت به موارد دیگر را هدف قرار دهد. ولی در کل آنچه رویکرد سنتی وضع قاعده و کنترل نسبت به هر یک از این مراحل اعمال می‌کند از آنچه که در رویکرد مشوق محور مقرر می‌شود قابل پیش‌بینی‌تر بوده و راحت‌تر تحت نظارت درمی‌آید.

در مواردی که از رویکرد مشوق محور استفاده شده است، برای تضمین اجرای الزام‌های قانونی تنها به ابزارهای اقتصادی اکتفا نشده و در نهایت از ابزارهای تنبیهی و مجازات نیز استفاده شده است. این خود حاکی از نقش تکمیلی این دو رویکرد است. در واقع هر زمان که رویکردهای جدید به محدودیت‌های مورد نظر دست نیابند، شیوه سنتی وضع قاعده و کنترل همیشه به‌عنوان ساختاری قابل اتکا در دسترس است.

به‌طور کلی قوانینی که فقط به تحمیل الزام می‌پردازند و از تابعان می‌خواهند تا اقدام‌هایی را اتخاذ یا از انجام آنها خودداری کنند الزاماً به نتیجه مطلوب نخواهند

انجامید؛ چراکه شناسایی نیازها و ترسیم واقعیت‌ها ممکن است متفاوت از مطلوبیت مندرج در قانون و خواست و توان تابعان باشد. از این‌رو تلاش شده است تا با اتخاذ رویکرد مشوق‌محور، تبعیت از مقررات را با «انتخاب عاقلانه» پیوند دهند و در نتیجه التزام به مقررات را حداکثر کنند.

در نهایت باید گفت موضوع‌هایی مثل به‌صرفه بودن، انعطاف، قابلیت اجرا، بازدارندگی، قابلیت پیش‌بینی، مدیریت‌پذیری و مؤثر بودن که همگی از اوصاف یک قانون مناسب و شایسته است با ترکیب دو رویکرد مذکور حاصل می‌شوند و هیچ‌یک به‌تنهایی نمی‌تواند وضعیت مطلوب و مناسبی را حاصل کند که هدف مقررات است.



منابع و مأخذ

۱. شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۹). «تجارت انتشار»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۵۲.
۲. کیس، آکساندر چارلز، پیتراچ سند و وینفراید لانگ (۱۳۹۰). حقوق محیط زیست، ترجمه محمدحسن حبیبی، جلد اول، چاپ سوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
3. A/63/677 12 January 2009. available at: responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf
4. Abbott, Kenneth (2010). “The Transnational Regime Complex for Climate Change”, *Environment and Planning C Government Policy*, 30.
5. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.
6. Agreement on Technical Barriers to Trade.
7. Andzelm, Danuta, Christine Lazaruk and Megan McMulkin-Turvolgyi (2002). “Ontario Emissions Trading: Review and Assessment”, Available at: www.extranet.gov.ab.ca/env/infocentre/info/library/5716.pdf.
8. Baron, David P. and Daniel Diermeier (2007). “Strategic Activism and Nonmarket Strategy”, *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 16, Iss. 3.
9. Bianchi, Anderia (2016). *International Law Theories: an Inquiry into Different Ways of Thinking*, Oxford University Press.
10. Breyer, Stephen G. (1982). *Regulation and Its Reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
11. Clean Air Act, Amendments of 1970.
12. Cole, Daniel H. and Peter Z. Grossman (1999). “When is Command and Control Efficient? Institution, Technology, and the Comparative Efficacy of Alternative Regulatory Regimes for Environmental Protection”, *Wisconsin Law Review*, 887
13. Cullet, Philippe (1995). “Definition of an Environmental Right in a Human Rights Context”, International Environmental Law Research Center.

14. Dir 2009/28/EC, annexes I and II.
15. Economic Incentives: Options for Eenvironmental Protection (1991). Report of the U.S. Environmental Protection Agency Economic Incentives Task Force.
16. Environmental Crimes Case Bulletin, July 2012.
17. Fitzmaurice, Malgosia (2009). *Contemporary Issues in Iinternational Environmental Law*, Massachusetts United States of America, Edward Elgar Publishing, First Published.
18. Gayer, Ted and John K. Horowitz (2005). "Market-based Approaches to Environmental Regulation", *Foundations and Trends R. in Microeconomics*, Vol. 1, No 4.
19. General Agreement on Tariffs and Trade.
20. Green Energy and Green Economy Act, 2009
21. Guidelines for Preparing Economic Analyses (2010). "Regulatory and Non-Regulatory Approaches to Pollution Control".
22. Hodgson, Geoffrey M. (1991). "Economic Evolution: Intervention Contra Pangloss", *J. ECON*, 25 ISSUES.
23. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, Annex I of MARPOL 73/78.
24. International Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment (2005). Office of Policy, Economics and Innovation Office of the Administrator U.S. Environmental Protection Agency Washington.
25. Judgement, Trial (1998). "Prosecutor v. Zejnil Delalic Zdravko Mucic also known as "Pavo" Hazim Delic Esad Landzo also Known as "ZENGA"". Available at: www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf (accessed at March 2017).
26. Kyoto Protocol Adopted, 1998.
27. Limardi, Michela (2013). "Non-governmental Regulation and the Threat of Market-Based Sanctions", American Political Science Association Annual Meeting Paper.

28. Module of UNIDO, *Introduction and user Manual*, available at: https://www.unido.org/sites/default/files/200904/training_manual_on_sustainable_energy_regulation_and_policymaking_for_Africa_0.pdf
29. Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987.
30. Morag-Levine, Noga (2007). “The Problem of Pollution Hotspots: Pollution Markets, Coase, and Common Law”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Vol. 17, Iss. 1.
31. Park, Patricia (2011). *International Law for Energy and the Environment*, Second Edition, the Taylor and Francis Group.
32. Potoski, Matthew and Aseem Prakash (2004). “The Regulation Dilemma: Cooperation and Conflict in Environmental Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 2.
33. Provisions of the Clean Air Act Amendments of 1977.
34. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, available at: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.
35. Reports of the WTO Panels, Canada Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program WT/DS412/R & WT/DS426/R, 19 December 2012.
36. Rio Declaration, 1992.
37. Scott, Joanne, Smith Tristan, Rehmatulla Nishatabbas and Milligan Ben (2017). “The Promise and Limits of Private Standards in Reducing Greenhouse Gas Emissions from Shipping”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 29.
38. Tasioulas, John (2003). “*The Moral Reality of Human Rights*”, UNESCO Poverty Project “Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight against Poverty” Philosophy Seminar – All Souls College – Oxford (UK)

39. The Energy Policy and Conservation Act, 1975.
40. The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment (2001). Office of Policy, Economics, and Innovation Office of the Administrator U.S. Environmental Protection Agency Washington, DC, available at: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/ee-0216b-13.pdf> (accessed at April 2017)
41. <http://yosemite.epa.gov/EE%5Cepa%5Ceed.nsf/webpages/EconomicIncentives.html>
42. <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi/40000DNO.PDF?Dockey=40000DNO.PDF>
43. <https://liveworkgermany.com/2017/05/how-does-the-german-pfand-system-work-and-is-it-effective>
44. <https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/ee-0568-50.pdf>
45. <https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-08/documents/ee-0487-01.pdf>
46. WT/DS412/AB/R&WT/DS426/AB/R, paras.152-154
47. www.ecolex.org/details/legislation/federal-law-no-89-fz-on-industrial-and-consumer-waste-lexfaoc022617/
48. www.epa.gov/ebtpages/fsgsearch/pdfandwpf2012.808-65.html
49. www.extranet.gov.ab.ca/env/infocentre/info/library/5716.pdf.
50. www.mdba.gov.au/sites/default/files/archived/cap/Striking_the_Balance_Report_97_98.pdf
51. www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf