

انتخاب ابزارهای مقررات‌گذاری برای حفاظت محیط زیست

مسعود فریادی*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۵/۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۲/۱۷

یکی از چالش‌های حقوقی حفاظت از محیط زیست اتکای نهاد مقررات‌گذار بر اعمال رویکرد دستور و کنترل و ابزارهای اجباری مانند استانداردگذاری و جرم‌انگاری است. با آنکه این ابزارها مزیت‌هایی مانند ضمانت اجرای به نسبت بالایی دارند، اما ایرادهایی مانند افزایش هزینه‌های تبعیت از مقررات برای اشخاص را نیز دارند که ضرورت بازنگری در کاربست آنها و استفاده از ابزارهای جایگزین غیراجباری مانند ابزارهای اقتصادی و مدیریت محیط زیستی را توجیه می‌کند. این مقاله با روشی توصیفی و تحلیلی ضمن دسته‌بندی ابزارهای مقررات‌گذاری محیط زیستی و بررسی نقاط قوت و ضعف آنها نشان می‌دهد حقوق محیط زیست ایران در تنظیم حفاظت محیط زیست به دلیل تلقی این امر به‌عنوان یک امر حاکمیتی، نقش چشمگیر دولت در تنظیم امور اجتماعی و ضعف بخش خصوصی، عمدتاً از ابزارهای اجباری استفاده می‌کند و توجه جدی به بهره‌گیری از ابزارهای غیراجباری نداشته است. با آنکه به دلایلی مانند ناآشنا بودن با ابزارهای غیراجباری، اقتصاد دولتی و تجاری نبودن فناوری‌ها کاربست این ابزارها در حفاظت محیط زیست دشوار به نظر می‌رسد، با این حال حقوق محیط زیست ایران قابلیت ایجاد بسترهای حقوقی لازم برای اتخاذ یک الگوی ترکیبی از هر دو ابزار را دارد.

کلیدواژه‌ها: مقررات‌گذاری محیط زیستی؛ حقوق محیط زیست؛ مدیریت محیط زیست؛ اقتصاد محیط زیست؛

ابزارهای حفاظت محیط زیست

*استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران؛

Email: m.faryadi@umz.ac.ir

مقدمه

در مقررات‌گذاری محیط زیستی به‌عنوان یکی از شکل‌های مقررات‌گذاری اجتماعی (Ogus, 2004: 4)؛ دولت به‌منظور حمایت از جامعه و جبران کاستی بخش خصوصی در تأمین منافع عمومی، اقدام به حفاظت از محیط زیست، مداخله و مقررات‌گذاری می‌کند. اما مسئله اساسی این است که دولت باید با استفاده از چه ابزارهایی در این امر مداخله کند؟ به‌طورکلی دولت برای تنظیم حفاظت محیط زیست چهار راهکار پیش رو دارد:

۱. تداوم وضعیت موجود تا اینکه خود نظام اقتصادی بدون دخالت دولت مشکل را حل کند؛ این راهکار با توجه به حساسیت تخریب محیط زیست و لزوم واکنش در برابر آن ایراد دارد؛
۲. اجرای کماکان مقررات جاری و عدم تصویب قوانین جدید؛ این راهکار باعث ادامه وضعیت نامطلوب موجود در حفظ محیط زیست می‌شود؛
۳. افزایش ضمانت اجرای مقررات؛ هزینه تولید را افزایش می‌دهد و اجرای مقررات به دلیل هزینه‌های زیاد آن دشوار است؛
۴. استفاده از ابزارهای جایگزین؛ با بار اجباری کمتر که منعطف و کم‌هزینه بوده، اما ضمانت اجرای کمتری دارد.

حال مسئله این است که مقام مقررات‌گذار چگونه می‌تواند بهترین راهکار و ابزار لازم برای حفاظت محیط زیست را انتخاب کند. چراکه هرکدام از این راهکارها نقاط قوت و ضعف خاص خود را دارند، از این‌رو مقررات‌گذار باید نسبت به موقعیت و کاربرد آنها، ابزار مقررات‌گذاری محیط زیستی را انتخاب کند.

دولت‌ها در حفاظت محیط زیست به‌طور سنتی از ابزار مقررات‌گذاری مبتنی بر دستور و کنترل یعنی تصویب، اعمال قوانین و مقررات بازدارنده (Baldwin and Cave, 1999: 2-3) و مقررات‌گذاری اجتماعی شامل انواع محدودیت‌ها و استانداردهای اجباری آلاینده‌ها استفاده می‌کنند (Den Hertog, 1999: 224; Ruhl, 2005: 22; Harrison, 1998: 53). این شیوه مقررات‌گذاری راهکاری برای تأمین منفعت عمومی، تحقق اهداف جمعی و ارتقای رفاه عمومی است، اما چالش‌های خاص خود را نیز دارد. به‌عنوان مثال این ابزار عموماً اجباری و واکنشی است و هیچ راهکاری برای اجرای منعطف مقررات توسط تابعان و یا ابزارهای پیشنهادی

جایگزین ارائه نمی‌دهد. حال آنکه حفاظت محیط زیست به‌عنوان یک امر تخصصی و فراگیر ابزارهای متنوعی را برای تحقق این هدف لازم دارد (Erbguth and Schlacke, 2014: 78) و برای هریک از حوزه‌های حفاظت محیط زیست ابزارهای خاصی نیاز است؛^۱ مثلاً حفاظت محیط زیست در بخش تجاری و صنعتی مستلزم بهره‌گیری از ابزارهای مالی و تشویقی است درحالی‌که در حفاظت از اکوسیستم‌های در معرض خطر مانند حیات وحش باید از ابزارهای کیفی بهره گرفت. تنوع در انتخاب ابزارهای مقررات‌گذاری در حفاظت محیط زیست کمک می‌کند تا نهادهای مختلفی که در این امر عمومی مشارکت دارند با توجه به ویژگی‌های خاص سازمانی خود ابزارهای مقتضی را انتخاب کنند.

برای کمک به مقررات‌گذار در انتخاب ابزارهای تنظیم حفاظت محیط زیست می‌توان این ابزارها را دسته‌بندی کرد. دنتیث ابزارهای مقررات‌گذاری را به دو دسته اجباری و غیراجباری تقسیم کرده است (Daintith, 1994: 213). بر همین اساس می‌توان ابزارهای حفاظت محیط زیست را نیز به دو دسته اجباری و غیراجباری تقسیم کرد. ابزارهای اجباری همان رویکرد سنتی دستور و کنترل دولتی هستند؛ درحالی‌که ابزارهای جایگزین یا غیراجباری عمدتاً شامل ابزارهای اقتصادمحور و اجتماع‌محور می‌شوند. با توجه به دسته‌بندی گفته شده این پرسش مطرح می‌شود که الگوی غالب در مقررات‌گذاری محیط زیستی در نظام حقوقی ایران استفاده از کدام دسته ابزارها بوده است و آیا این ابزارها می‌توانند کارآمدی لازم در تنظیم حفاظت محیط زیست را داشته باشند یا خیر؟

در حقوق ایران مدیریت حفاظت محیط زیست به دلیل تأکید بند «ط» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶/۷/۸) بر حاکمیتی بودن آن، برعهده دولت قرار گرفته است. با توجه به اصل پنجاهم قانون اساسی مبنی بر عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست، مشارکت نهادهای متعدد در حفاظت همه‌جانبه از محیط زیست مستلزم بهره‌مندی از ابزارهای مختلف مقتضی برای ایفای این وظیفه است که قانونگذار باید این ابزارها را برای

۱. ماده (۶) اعلامیه بلاجیو در زمینه محیط زیست بیان می‌دارد، به‌منظور رعایت مؤثر مقررات محیط زیستی و تشویق توسعه فناوری‌های دوستدار محیط زیست، اهداف محیط زیستی باید از طریق اعمال سازوکارهای اداری دستور و کنترل و مکانیسم بازار به‌طور مشترک پیگیری شوند (Bellagio Declaration, 1991).

حفاظت همه جانبه از محیط زیست فراهم کند. به نظر می‌رسد قانونگذار با تصور حاکمیتی بودن مسئله حفاظت محیط زیست و ناکارآمدی بخش خصوصی در این زمینه، الگوی غالب در مقررات‌گذاری محیط زیستی را در استفاده از ابزارهای اجباری تعریف کرده است. در نتیجه عموماً و عملاً دولت بازیگر اصلی در حفاظت محیط زیست بوده و برای ایفای بهترین نقش از ابزارهایی بهره می‌جوید که الزام و اجبار به دنبال دارند. حال ممکن است این پرسش مطرح شود که آیا اجباری و الزامی بودن این ابزارها ضامن حفظ بهتر محیط زیست است یا مانع آن؟ با آنکه این ابزارها برای حفاظت محیط زیست ضروری بوده و استفاده از آنها گریزناپذیر است، اما آیا در حفاظت محیط زیست می‌توان صرفاً بر روی مداخله دولتی تکیه کرد و از بخش‌ها و ابزارهای مختلف برای این هدف بهره نبرد؟ آیا نظام حقوقی ایران قابلیت اتخاذ ابزارهای غیراجباری در حفاظت محیط زیست را دارد یا خیر؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها و شناخت الگوی انتخاب ابزار در مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران این مقاله در سه قسمت به بررسی ابزارهای اجباری حفاظت محیط زیست، نقد آنها و شناسایی ابزارهای جایگزین می‌پردازد و تلاش می‌کند ضمن اشاره به نقاط قوت و چالش‌های آنها الگوی ترکیبی را پیشنهاد دهد.

۱. ابزارهای اجباری

ابزارهای اجباری مقررات‌گذاری آن دسته از ابزارهایی هستند که دولت با توسل به اصل اقتدار عمومی به‌طور یک‌جانبه مقررات الزام‌آور را برای حفاظت محیط زیست تصویب و اجرا می‌کند. مقررات‌گذار به دلیل مزایای خاص ابزارهای اجباری استفاده از آنها را در تنظیم حفاظت محیط زیست در اولویت قرار می‌دهد. چراکه ابزارهای اجباری اساساً در پی تحقق منافع عمومی و برابری هستند، ضمانت اجرای بیشتری دارند، تصویب و اجرای آنها عموماً از طریق یک نظام تشریفات اداری مشخص انجام شده و در اکثر موارد تابع نظارت قضایی هستند. اصلی‌ترین ابزارهای حقوق محیط زیست در ایران نیز عمدتاً ابزارهای اجباری دستور و کنترل بوده است که شامل این موارد می‌شود:^۱

۱. برای آگاهی از شیوه‌های دسته‌بندی این ابزار در نظام‌های حقوقی دیگر رک. Varela, 2008: 253-254.

۱-۱. استانداردها سازی

استانداردهای محیط زیستی عموماً در قالب تصویب مقرراتی برای تعیین استانداردهای کیفیت، انتشار آلاینده‌گی، فناوری، فرایند تولید و عملکرد محیط زیستی است (Margulis, 1996: 6) که در نظام حقوقی ایران عمدتاً دو مورد نخست آن و معمولاً به دلیل فنی بودن توسط هیئت وزیران و گاه توسط شورای عالی حفاظت محیط زیست و سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌شوند.^۱ این استانداردها می‌توانند شاخص‌هایی مشخص برای ارزیابی تطابق فعالیت‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی با مطلوبیت‌های محیط زیستی و در نتیجه ارزیابی تبعیت واحدهای آلاینده از مقررات ارائه دهند. با این حال رویکرد دستور و کنترل بیشتر متکی بر کنترل منابع آلاینده و تحمیل استانداردهای یکسان بر این منابع بوده و در واقع ساده‌ترین روش حفظ محیط زیست و صرفاً راه‌حل‌های آخر خطی (یعنی کسب صرف نتیجه) را تجویز می‌کند (Goulder and Parry, 2008: 7) بدون آنکه راهکارهای پیشنهادی جدیدی برای رعایت مؤثر محیط زیست در بخش‌های مختلف ارائه دهد. به همین دلیل استانداردهای آلودگی و تخریب هدفمند و منعطف نیستند؛ چراکه این استانداردها، هیچ‌گونه فناوری خاصی یا حق انتخاب دیگری برای واحدهای اقتصادی پیشنهاد نمی‌کنند یا مشوق‌های مناسبی برای نوآوری و اجرای بهتر مقررات ارائه نمی‌دهند. حال آنکه استانداردها باید فناوری محور باشند و حق انتخاب‌های متنوعی ارائه دهند (Driesen, 2010: 204) نکته‌ای که در مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران به آن توجهی نشده است.

مقررات محیط زیستی به دلیل آنکه معمولاً توسط نهادهای مرکزی تصویب می‌شوند ممکن است تطابق کمتری با شرایط مختلف محیطی کشور داشته و استانداردهای آلاینده‌گی را برای کل کشور و کلیه واحدهای آلاینده به صورت یکسان اعمال کنند. به این معنا که استانداردها براساس ظرفیت تولیدی واحدهای آلاینده، بزرگی و کوچکی آنها و نیز قدرت فنی و اقتصادی اعمال نمی‌شود. ممکن است یک واحد آلاینده به دلیل ظرفیت تولیدی بالا نیاز به تولید آلودگی بیشتری داشته باشد و برعکس واحد تولیدی دیگری ظرفیت

۱. نمونه این استانداردها را می‌توان در تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص تعیین حد مجاز استانداردهای خروجی از کارخانجات و کارگاه‌های صنعتی (۱۳۹۵/۱/۲۲) یافت.

تولیدی کمتری داشته و نیاز کمتری به تولید آلودگی داشته باشد. یکی از راهکارها در این زمینه تشدید تدریجی استانداردهای محیط زیستی است؛ به این ترتیب که برای حمایت اقتصادی از واحدهای آلاینده، این واحدها در سال نخست تأسیس از مقررات ساده‌گیرانه تبعیت کرده و سپس با افزایش توان اقتصادی طی سال‌های بعدی باید از استانداردهای سخت‌گیرانه تبعیت کنند (Stavins, 2005: 13). نمونه این راهکار را در معافیت خودروهای جدید از معاینه فنی می‌توان ملاحظه کرد.^۱ با این حال این راهکار نیز با وجود جنبه اقتصادی مثبت آن، عملاً آلودگی محیط زیست را تشدید می‌کند مگر آنکه این واحدها متعهد شوند در سال‌های بعدی سهم بیشتری در کاهش آلودگی داشته باشند.

۲-۱. جریمه

با آنکه اخذ جریمه از اشخاص متخلف، جایگزین مناسبی برای مجازات زندان یا تعطیلی واحد آلاینده است، اما با این ایراد روبه‌روست که معمولاً تناسبی میان میزان جریمه، نوع تخلف انجام شده، شخص متخلف و قدرت اقتصادی او و ماهیت خسارت محیط زیستی به بار آمده وجود ندارد. در واقع اخذ جریمه هرچند که سنگین هم باشد، تفاوتی برای وضعیت محیط زیست تخریب شده نخواهد داشت.^۲ امروزه به دلیل شدت مجازات‌های محیط زیستی و تأثیر نامطلوب آنها بر رشد اقتصادی، اتخاذ راهکارهای دیگری مانند هدفمندی در این مجازات‌ها از جمله استفاده از ضمانت اجراهای منعطف‌تر مانند مذاکره و اقناع مؤسسات آلاینده، اخطار و گرایش به سمت استفاده از مجازات‌های جایگزین مانند محرومیت از مشوق‌های مالی، عدم مشارکت مؤسسه متخلف در تصمیم‌گیری‌های صنفی، منع تبلیغات و افشای نام واحدهای آلاینده ضروری است (Ogus and Abbot, 2002: 494) که البته در نظام حقوقی ایران مورد استفاده قرار نگرفته‌اند.

۱. بند «پ» ماده (۹) قانون هوای پاک (۱۳۹۶/۴/۲۵).

۲. به عنوان مثال می‌توان به جریمه‌هایی که مصوبه ۳۸۰ شورای عالی حفاظت محیط زیست راجع به بهای جانوران وحشی از لحاظ مطالبه ضرر و زیان (۱۳۹۳/۱۰/۲۹)، در نظر گرفته است، اشاره کرد که ارزش اقتصادی آن با ارزش اکولوژیک حیوانات در معرض انقراض هم‌سنگ نیست.

۳-۱. صدور مجوز

به منظور کنترل آثار فعالیت واحدهای اقتصادی صنعتی بر محیط زیست؛ استقرار، احداث و فعالیت این واحدها یا تولید و واردات برخی کالاها منوط به کسب مجوز می‌شود. در حقوق ایران از این ابزار در الزام به ارزیابی آثار محیط زیستی و رعایت ضوابط استقرار صنایع در فعالیتهای معدنی و صنعتی بزرگ استفاده شده است.^۱ ابزار صدور و لغو مجوز برای کنترل فعالیتهای آلاینده به شرطی می‌تواند مؤثر باشد که استانداردهای لازم برای تطبیق شرایط استقرار و فعالیت برای واحدهای آلاینده و نیز موارد لغو مجوز به دقت تعیین شده و همچنین ضمانت اجرای کسب نکردن مجوز نیز مشخص شده باشد.

۴-۱. انتقال واحدهای آلاینده به خارج از محدوده شهری

به موجب بند «۲۰» ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴/۴/۱۱) و ماده (۱۴) قانون هوای پاک؛ واحدهای آلاینده به خارج از محدوده شهری باید انتقال یابند، البته این راهکار نیز اساساً مشکل را حل نمی‌کند، بلکه فقط آن را به مکان دیگری منتقل می‌کند.

۵-۱. توقف فعالیت یا تعطیل کردن واحدهای آلاینده

این ابزار شدیدترین اقدام برای مجازات شخص یا واحد آلاینده است،^۲ اما این اشکال را دارد که توقف یا تعطیلی فعالیت واحد آلاینده مانند کارخانه هنگامی می‌تواند به عنوان واپسین راهکار برای حفظ محیط زیست اعمال شود که راهکارهای جایگزین متعددی وجود داشته باشد و در صورت موفق نبودن، این ابزار نهایی اعمال شود. به عنوان مثال دادن مهلت کاهش آلودگی به واحدهای آلاینده راهکار مناسبی است، با این حال به ویژه واحدهای اقتصادی ضعیف ممکن است توان کاهش آلودگی و استفاده از تجهیزات پیشرفته را نداشته باشند. بنابراین یا باید این واحدها را تعطیل کرد که هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی زیادی دارد یا با ارائه کمک‌های مالی و فنی برای اصلاح شیوه تولیدی از تعطیلی آنها جلوگیری کرد.

۱. مانند مصوبه هیئت وزیران در خصوص ضوابط زیست محیطی فعالیتهای معدنی (۱۳۸۴/۱/۲۱).

۲. مواد (۱۱ و ۱۲) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸).

۲. نقد ابزارهای اجباری

حفاظت محیط زیست از طریق دستور و کنترل و ابزارهای اجباری آن، در کنار مزایایی که دارد چالش‌های خاص خود را نیز دارد:

۲-۱. افزایش تشریفات قانونی

ایجاد، اعمال و اصلاح ابزارهای اجباری به دلیل تشریفات قانونی و اداری به‌کندی انجام می‌شود. اجرای مؤثر این ابزارها به نظارت ازسوی مقامات صلاحیتدار و ضمانت اجرایی بستگی دارد که از طریق فرایندهای قضایی و مجازات کیفری معمولاً بطئی و پیچیده اعمال می‌شود. چراکه نظارت بر رعایت دقیق این ابزارهای مقرراتی مستلزم فعالیت مستمر تشکیلات اداری و بازرسی است که هزینه‌های اداری را افزایش می‌دهد. درحالی‌که محیط زیست عرصه تحولات سریع و نیازمند واکنش‌های به‌موقع است. به همین دلیل استانداردهای محیط زیستی باید پویا بوده و با تغییرات شرایط محیط زیستی انسانی و طبیعی سازگاری داشته باشند.

۲-۲. ضمانت اجرای ناکارآمد

تضمین اجرای این مقررات توسط تابعان، به دلیل آنکه اجباری و غیرداوطلبانه بوده، مستلزم ضمانت اجراست که معمولاً مقررات‌گذار در این خصوص ناچار به استفاده از ابزار جرم‌انگاری می‌شود، اما اجرای این ابزار نیازمند نظارت و مداخله دستگاه اداری و قضایی بوده و اینکه اعمال مجازات‌هایی مانند زندان برای تخریب محیط زیست آثار اجتماعی و اقتصادی نامطلوبی دارد. علاوه بر مسئله هزینه‌بر بودن مداخله دستگاه اداری و قضایی در این خصوص، تناسب و بازدارندگی مجازات‌ها هم موضوع دیگری است چراکه میزان مجازات‌های جرائم محیط زیستی نشان می‌دهد، میان آثار سنگین محیط زیستی تخلفات و مجازات‌های آن تناسبی وجود ندارد. از آنجاکه اغلب مجازات‌های محیط زیستی در حقوق ایران جریمه مالی است، هنگامی که هزینه انجام تخلف محیط زیستی از منافع حاصل از آن تخلف کمتر باشد بدیهی است که متخلف راه اول را برمی‌گزیند. به همین دلیل ابزارهای اجباری همواره با چالش ضمانت اجرای مؤثر و بازدارنده روبه‌رویند.

۳-۲. افزایش هزینه‌های مقررات‌گذاری

اگر هدف اولیه حقوق محیط زیست جلوگیری از استفاده بیش از حد یا تخریب محیط زیست باشد، بی‌گمان هدف دوم آن تحقق هدف اول با صرف کمترین هزینه اقتصادی و اجتماعی خواهد بود (Heyes and Liston, 2006: 256). به منظور تحقق مؤثر اهداف توسعه پایدار، یعنی حفظ محیط زیست همسو با توسعه اقتصادی و اجتماعی، این هزینه‌ها باید به هر طریقی کاهش یابند. افزون بر آنکه وضع، اجرا و نظارت بر اجرای مقررات محیط زیستی هزینه‌های زیادی را طلب می‌کند، این مقررات هزینه‌های تبعیت برای تابعان به‌ویژه مؤسسات کوچک را نیز افزایش می‌دهند (Cropper and Oates, 1992: 678; Decker, 2003: 104). از آنجاکه گاهی مقررات‌گذار در شناخت منافع اقتصادی واحدهای آلاینده درست عمل نمی‌کند تدابیر تجویزی آن نیز ممکن است به لحاظ اقتصادی ناکارآمد باشد (Driesen, 1997: 579). به همین دلیل استانداردهای تجویزی در ابزارهای اجباری یکسان، غیرمنعطف و هزینه‌بر بوده و به لحاظ اقتصادی کارآمد نیستند. بنابراین همه مؤسسات موظفند از یک استاندارد تبعیت کنند و این امر به افزایش هزینه تبعیت از مقرراتی منجر می‌شود که مبتنی بر فناوری‌های غیرمنعطف هستند (Ibid., 2010: 204). همچنین معمولاً هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی این ابزارها نیز به درستی شناسایی و محاسبه نمی‌شوند. از یکسو این مقررات تابعان را به استفاده از فناوری‌های کاهش آلودگی مجبور می‌کند و تأمین مالی این فناوری‌ها را برعهده خود آنها می‌گذارد. ازسوی دیگر ابزارها عموماً با هدف تأثیرگذاری بر یک گروه مشخص تصویب و اجرا می‌شوند (Peters, 2002: 554)، اما در عمل ممکن است بر گروه‌های دیگر نیز اثرگذار باشند. نمونه بارز این تأثیرگذاری جانبی؛ مقررات محیط زیستی است که بر بخش اقتصاد و امور اجتماعی نیز اثر جانبی دارند. این مقررات می‌توانند هزینه‌های اجتماعی منفی مانند بیکاری در اثر تعطیلی یک کارگاه آلاینده یا الزام به جابه‌جایی از یک منطقه حفاظت شده داشته باشند که معمولاً محاسبه نمی‌شود. نظام حقوقی مشخص نمی‌کند که این هزینه‌ها را چه کسی باید پرداخت کند.

۴-۲. چالش‌های اجرای مقررات

هر نهادی با ماهیت سازمانی خاص خود فقط با ابزارهای خاصی می‌تواند در حفظ محیط

زیست مشارکت داشته باشد و قانونگذار باید این ابزار را در اختیار آن نهاد قرار دهد. به عنوان مثال بند «ب» ماده (۱۹۱) قانون برنامه پنجم توسعه، به منظور جلوگیری از شکار بی رویه و نابودی تنوع زیستی، دولت را مکلف می‌کند با همکاری مراجع ذی ربط در نیروهای مسلح ترتیبی اتخاذ کند تا ضمن محدود کردن پروانه حمل اسلحه شکاری و بازنگری در ضوابط صدور پروانه‌های مذکور، تعداد سلاح‌های شکاری را متناسب با جمعیت حیات وحش به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست متناسب کرده و نسبت به جمع‌آوری سلاح‌های غیرمجاز تا پایان برنامه اقدام کند. درحالی‌که ابزار لازم برای اجرای این ماده، یعنی اینکه چگونه باید تعداد سلاح‌های شکاری متناسب با جمعیت قابل برداشت از حیات وحش شود و سلاح‌های غیرمجاز جمع‌آوری شوند، را مشخص نمی‌کند.

۵-۲. چالش‌های تبعیت از مقررات

ابزارهای اجباری نشانگر میزان مداخله دولت در امور اجتماعی هستند. از آنجاکه این ابزارها برای تحقق منافع عمومی به کار برده می‌شوند، اساساً بر اصل اقتدار یعنی امتیازهای ویژه نهادهای عمومی تکیه دارند، اما اجباری بودن این ابزارها قابلیت نوآوری تابعان را برای اجرای این ابزارها کاهش می‌دهد. هزینه‌های سنگین ابزارهای اجباری می‌تواند قدرت نوآوری مؤسسات را در استفاده از فناوری‌های همساز با محیط زیست کاهش دهد. درحالی‌که هرچه مؤسسات قدرت نوآوری بیشتری داشته باشند می‌توانند هزینه‌های مقررات‌گذاری و تبعیت از مقررات محیط زیستی را کاهش دهند (Fiorino, 1996: 9). گاهی ممکن است خود واحدهای اقتصادی روش‌های بهتری برای حفاظت محیط زیست پیدا کنند، اما تبعیت مؤثر از مقررات محیط زیستی مستلزم بهره‌مندی از امکانات مالی و فنی و همکاری اداری و درجه‌ای از آزادی برای نوآوری در اجراست. به‌ویژه آنکه مقررات‌گذاری مبتنی بر دستور و کنترل فناوری محور هستند، یعنی اجرای مفاد آنها توسط تابعان مقررات مستلزم بهره‌گیری از فناوری‌های کاهش خسارت محیط زیستی است. ممکن است این مقررات استفاده از فناوری خاصی را الزام کنند یا اینکه صرفاً حدنصاب برای آلودگی تعیین کرده و واحد اقتصادی را در انتخاب فناوری آزاد بگذارند (Driesen, 2010: 204-205). منطق

اصلی فناوری محور بودن مقررات این است که واحدهای اقتصادی می‌توانند فناوری‌های لازم برای اجرای این مقررات را یا خودشان ابداع کرده و یا از بازار تهیه کنند. بدیهی است چنانچه بازار آزاد امکانات لازم برای ابداع، تجاری‌سازی و فروش این فناوری‌ها را نداشته باشد هدف این مقررات برآورده نخواهد شد. همین مسئله یکی از کاستی‌های نظام مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران است که فعال اقتصادی را به کاهش تخریب محیط زیست ملزم می‌کند، اما بازار اقتصادی توانایی لازم برای ارائه فناوری‌های مناسب و کم‌هزینه برای اجرای این مقررات را ندارد. درحالی‌که مقررات‌گذار ابتدا باید شرایط حقوقی و اقتصادی لازم برای توسعه و تجاری‌سازی فناوری‌های کاهش تخریب محیط زیست را تضمین می‌کرد، سپس واحدهای اقتصادی را به تبعیت از مقررات محیط زیستی ملزم می‌ساخت.

یکی از شروط لازم برای اعمال استانداردهای محیط زیستی، زمینه مناسب برای توسعه فناوری‌های محیط زیستی است. در حقوق محیط زیست با اتکا بر مدیریت اکوسیستمی، مقررات باید همواره بر مبنای بهترین دانش علمی و فناوری‌های در دسترس تصویب و اجرا شوند (Angelo, 2009: 955). به همین دلیل برخی کشورهای صنعتی اعمال استانداردهای محیط زیستی را با حمایت از نوآوری و توسعه فناوری‌های مربوطه مانند اعطای مشوق برای استفاده از این فناوری‌ها، تجاری‌سازی و تسهیل بازار رقابتی آغاز کردند (Prates and Serra, 2007: 129-130). به‌عنوان مثال قانون شماره (۶۹۳۸) برزیل (مواد ۳، ۶ و ۹) تسهیلات خاصی را برای توسعه فناوری‌های محیط زیستی در نظر می‌گیرد (Lei no 6.938/1981). همچنین اجرای مؤثر این ابزارها دسترسی به اطلاعات جامع در مورد اجرای مقررات را نیاز دارد (Steinway, 2014: 2). دولت از طریق مقررات‌گذاری، واحدها را به کاهش آلودگی ملزم می‌کند بدون آنکه آگاهی چندانی در مورد هزینه‌های این اجبار برای واحدهای آلاینده داشته باشد. درحالی‌که واحدهای آلاینده از هزینه‌های کاهش آلودگی در فرایند تولید آگاهی بیشتری نسبت به مقررات‌گذار دارند.

۶-۲. چالش‌های اداری

حفاظت از محیط زیست صرفاً یک اقدام واکنشی و تک‌بعدی نیست، بلکه باید مجموعه‌ای

از اقدامات پیش‌دستانه، واکنشی و ترمیمی برای حفاظت از یکپارچگی اکوسیستم‌ها در کلیه حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی مرتبط با محیط زیست باشد. حفاظت جامع از محیط زیست نظام اداری خاصی را نیاز دارد و مستلزم مشارکت دستگاه‌های مرتبط و بهره‌مندی آنها از سازوکارهای جامع در این زمینه است. با این حال و با وجود تأکید اصل پنجاهم قانون اساسی بر عمومی بودن وظیفه حفاظت محیط زیست، قانونگذار ایران عمده‌تاً سازمان حفاظت محیط زیست را مجهز به ابزارهای حفاظت محیط زیست کرده و نهادهای مختلفی که با محیط زیست ارتباط دارند را از ابزارهای لازم برای حفاظت جامع و یکپارچه از محیط زیست بهره‌مند نکرده است. نتیجه آنکه نظام حقوقی حفاظت محیط زیست در ایران به دلیل اتخاذ رویکردی دولت‌محور در حفاظت محیط زیست (مشهدی، ۱۳۹۵: ۶۶-۶۴) و اتکا بر ابزارهای اجباری دستور و کنترل و بهره‌نبردن از ابزارهای مختلف اقتصادی و اجتماعی تک‌بعدی است؛ ابزارهایی که ماهیت آنها دولتی و مبتنی بر اجبار یک‌سویه بوده‌اند و همواره حفاظت واکنشی از محیط زیست را مدنظر قرار داده‌اند. در اغلب مواردی که قانونگذار سازمان خاصی را مسئول رسیدگی به امور محیط زیستی می‌کند، ابزارها و سازوکارهای لازم و جامع برای حفظ مطلوب محیط زیست را در اختیار آن نگذاشته است. به عنوان نمونه «قانون حفاظت از دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی در مقابل آلودگی به مواد نفتی (۱۳۸۹/۵/۲۷)»، وظیفه کنترل آلودگی نفتی در دریا را برعهده سازمان بنادر و دریانوردی می‌گذارد که در اصل وظیفه سازمان حفاظت از محیط زیست است. با این حال سازوکارها و ابزارهای لازم برای مدیریت جامع مسائل محیط زیستی دریاها و فعالیت‌های آلاینده کشتی‌ها را، مانند الزام یا تشویق کشتی‌ها به استفاده از فناوری‌های پاک یا اتخاذ تدابیری برای کاهش تردد کشتی‌ها از مناطق حساس دریایی، در اختیار این سازمان قرار نمی‌دهد، بلکه در ماده (۲۴) تأکید می‌کند بررسی شرایط اقلیمی و زیست‌بومی دریایی و همچنین پیشگیری از آلودگی آنها به جز موارد مصرح در این قانون، همچنان برعهده سازمان حفاظت محیط زیست است.

۳. ابزارهای جایگزین (غیراجباری)

با توجه به مشکلات ابزارهای اجباری در حفاظت مؤثر از محیط زیست، به ناچار باید

به دنبال ابزارهایی بود که ضمن کاهش هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی مقررات، کارآمدی بیشتر و هزینه‌های کمتری در حفاظت محیط زیست داشته باشند. در دهه‌های اخیر مقررات‌زدایی و استفاده از ابزارهای غیراجباری مانند مالیات به جای جریمه، اعطای یارانه و دیگر مشوق‌های اقتصادی و ارائه توصیه‌های فنی به‌عنوان ابزارهایی جایگزین مورد توجه قرار گرفته است. ویژگی مهم ابزارها این است که مبتنی بر دستور و کنترل نیستند؛ یعنی راه‌حل‌های مختلفی ارائه می‌دهند که تابعان را در انتخاب آن آزاد می‌گذارد، تصویب و اجرای آنها با مشارکت و گفتگوی دوسویه صورت می‌گیرد، هزینه‌های اجرای کمتری داشته و به‌جای سازکار ضمانت اجرای کیفی از سازکارهای بازار استفاده می‌کند که می‌تواند بیشتر از مقررات‌گذاری و مداخله دولت در حفظ محیط زیست جنبه عمومی داشته باشد چراکه همه قسمت‌های بخش خصوصی را می‌توان درگیر در امر حفظ محیط زیست کرد و از نیروهای مردمی، انجمن‌های غیردولتی و گروه‌های داوطلب نیز استفاده کرد.

مزایای بهره‌گیری از ابزارهای غیراجباری و نیز استفاده از ابزارهای متنوع فرهنگی و اجتماعی می‌تواند امکان مشارکت نهادهای مختلف در حفاظت محیط زیست و نیز رعایت استانداردهای محیط زیستی توسط بخش‌های عمومی و خصوصی را تسهیل و تضمین کند. این امر مستلزم تجدیدنظر جدی در کاربست ابزارهای دستور و کنترل در حقوق محیط زیست و بهره‌گیری از ابزارهای تشویقی، مشارکتی، داوطلبانه و ابزارهای اجتماعی و فرهنگی است. در دهه‌های اخیر بخش داوطلبانه مانند خانواده، بازار و نهادهای جامعه مدنی نقش آفرینی چشمگیری در حوزه عمومی داشته‌اند و به‌طور کلی به دلیل داشتن تخصص، انگیزه، اطلاعات و منابع انسانی لازم برای اداره امور تخصصی خود، برای دولت‌ها بهتر است که بخشی از امور تخصصی را کلاً در اختیار این نهادهای داوطلب قرار دهد (Howlett, 2009: 77). مشارکت بخش‌های مختلف عمومی و خصوصی در حفاظت محیط زیست هنگامی تسهیل خواهد شد که از ابزارهای لازم برای مشارکت در این زمینه بهره‌مند شوند (Thomas, 2008: 3). طبق اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت، همان‌گونه که ماده (۷) اعلامیه دهلی نوراچ به اصول حقوق بین‌الملل در زمینه توسعه پایدار بیان می‌دارد باید نقش و مسئولیت اشخاص دولتی و غیردولتی مختلف در حفاظت محیط زیست مشخص شود (ILA, 2002). ایفای

این نقش بدون ابزارهای لازم ممکن نیست. به دلیل پیچیدگی بخش‌های مختلف محیط زیستی و انسانی، تأکید می‌شود که برای حفاظت و مدیریت کارآمد محیط زیست، استفاده از ابزارهای حفاظتی مختلف و مناسب برای حفظ محیط زیست در همه سطوح و کلیه بخش‌های دولتی و غیردولتی ضروری است (Spagnuolo, 2011: 1875) تا ضمن تسهیل مشارکت همه نهادها در حفظ محیط زیست، کارآمدی و اثربخشی بیشتری داشته باشند. در یک نظام اقتصادی پویا چنانچه مؤسسات و شرکت‌ها از ابزارها و امکانات مناسب اقتصادی بهره‌مند باشند، حقوق محیط زیست نه تنها موجب کاهش نرخ رشد اقتصادی نمی‌شود؛ بلکه اشخاص را به جستجوی ابزارهای جایگزین کم‌هزینه و دوستدار محیط زیست برای تولید تشویق می‌کند. چراکه با اعمال مقررات محیط زیستی، هزینه استفاده از روش‌های تولیدی آلاینده یا مخرب محیط زیست بالا رفته و شرکت‌ها از یکسو به دنبال کاهش هزینه‌های اقتصادی و تبعیت از مقررات هستند و ازسوی دیگر با ارائه فرآورده‌های سالم و همساز با محیط زیست افزایش محبوبیت اجتماعی خود را در جامعه برمی‌جویند (Hackett, 2001: 171-172).

البته ابزارهای غیراجباری حل‌کننده همه مشکلات حقوقی در حفاظت محیط زیست نیستند، بلکه به‌عنوان ابزاری برای کاهش و تعدیل مشکلات ناشی از اتخاذ رویکرد دستور و کنترل و ابزارهای اجباری عمل می‌کنند. درحالی‌که در دهه‌های اخیر ابزارهای غیراجباری بسیار متنوعی در برخی نظام‌های حفاظت محیط زیست کشورها ایجاد شده است (Arnold and Whitford, 2006: 1) اما ابزارهای غیراجباری در نظام حقوق محیط زیست ایران کمتر شناخته و اعمال شده‌اند. این ابزارها را می‌توان بخشی از سازوکارهای اصل توسعه پایدار نیز تلقی کرد. از آنجاکه اصل توسعه پایدار به حوزه‌های مختلفی ارتباط پیدا می‌کند، ابزارهای متنوعی را نیز به‌کار می‌گیرد از جمله از طریق این راهکارها (Meadowcroft, 2007: 948):

۱. تشویق نوآوری‌های علمی و فنی برای کاهش تخریب منابع طبیعی و انتشار پسماند و افزایش بهره‌وری در مصرف؛
۲. اتخاذ الگوهای چندبعدی مشارکتی در حکمرانی خوب با حضور فعالانه بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی در تصمیم‌گیری و اجرا برای حل همه مشکلات محیط زیستی؛
۳. فرهنگ‌سازی و اطلاع‌رسانی عمومی در حفاظت محیط زیست؛

۴. توسعه سیستم‌های مدیریتی محیط زیستی؛

۵. ارائه ابزارهای مختلف مانند توافق برای اجرای استانداردهای محیط زیستی، مدیریت مشترک، اصلاح نظام‌های مالی، تغییر نظام‌های مسئولیت برای تشویق مؤسسات به کاربست ارزش‌های محیط زیستی در ساختار و فعالیت سازمانی مؤسسات. مهم‌ترین ابزارهای غیراجباری عبارتند از:

۳-۱. ابزارهای اقتصادی

ابزارهای اقتصادی مانند مالیات‌ها و یارانه‌های سبز و ارائه مشوق‌های مالی ابزارهای بازارمحوری هستند که برای کاهش تخریب محیط زیست به وسیله درونی کردن هزینه‌های تولید (مانند آلودگی) در مؤسسات به کار برده می‌شوند. کارکرد مهم این ابزارها کاهش هزینه اقتصادی تحقق اهداف مقررات محیط زیستی است که در دهه اخیر گسترش بسیار زیادی یافته‌اند (Heyes and Liston, 2006: 256-7).

۳-۱-۱. مشوق‌های اقتصادی

این مشوق‌ها ابزارهایی هستند که دولت برای تغییر رفتار تابعان قانون به سمت حفاظت بهتر محیط زیست به کار می‌گیرد، مانند پرداخت یارانه به کالاهای سبز، کمک‌های مالی و فنی برای تجهیز واحدهای آلاینده به فناوری‌های سالم، کاهش تعرفه گمرکی واردات فناوری‌های نو به کشور، تخفیف‌های مالیاتی در ازای کاهش هر واحد آلودگی و ایجاد مشاغل جایگزین مانند خدمات و گردشگری. به دلیل نقش بسیار ضعیف نهادهای اقتصادی و مالی در حفاظت از محیط زیست، این ابزارها در نظام حقوقی ایران جایگاهی چشمگیری نیافته‌اند.^۱

۱. بند «۱۱» سیاست‌های کلی محیط زیست (۱۳۹۴/۸/۲۶) سرمایه‌گذاری‌ها و فناوری‌های سازگار با محیط زیست با استفاده از ابزارهای مناسب را تجویز می‌کند.

۲-۱-۳. اصلاح بازار

ایجاد بازار برای خدماتی که قبلاً رایگان بودند مانند خرید و فروش حق انتشار آلودگی (مانند برنامه تجارت انتشار اتحادیه اروپا)^۱، و اصلاح بازار با هدف ارزش‌گذاری برای خدمات محیط زیستی و اعمال هزینه‌های محیط زیستی در قیمت کالاها (Ashford and Caldart, 2008: 33, 128) روش‌های قابل تأملی برای اصلاح کاستی‌های بازار در حفاظت محیط زیست هستند که البته این راهکارها نیز در نظام حقوقی ایران نادیده مانده‌اند.

۳-۱-۳. اخذ مالیات و عوارض آلودگی

از آنجاکه ممنوعیت انتشار آلودگی می‌تواند محدودیت‌های اقتصادی سنگینی برای واحدهای صنعتی دربرداشته باشد، نظام حقوقی این مشکل را از طریق وضع مالیات یا عوارض بر فعالیت‌های آلاینده حل می‌کند. به این ترتیب مؤسسات به جای آنکه تعطیل شوند باید مبالغی را به عنوان مالیات یا عوارض برای انتشار اضافی آلودگی پرداخت کنند که اصولاً این وجوه باید صرف حفاظت محیط زیست شوند. اما اعمال این ابزار که کمتر در نظام حقوقی ایران استفاده شده،^۲ مستلزم توسعه و تقویت سازوکارهای بازار آزاد و بهره‌مندی از سامانه‌های اطلاعاتی دقیق برای کنترل میزان انتشار در کلیه واحدهای آلاینده است تا میزان انتشار هر واحد مشخص شود و بر آن اساس مالیات یا عوارض تعلق گیرد. با این حال این روش هم اگر برای واحدهای آلاینده از لحاظ اقتصادی مناسب باشد، به لحاظ محیط زیستی روش سازنده‌ای نیست، چراکه به هر حال حجم مشخصی از آلودگی منتشر می‌شود، مگر آنکه میزان مالیات و عوارض آلودگی به اندازه‌ای بالا باشد که واحد آلاینده را به کاهش آلودگی وادار کند.

1. European Union Emission Trading Scheme

۲. به عنوان مثال بند «د» ماده (۴۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و بند «۷» ماده (۲) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (۱۳۸۶/۹/۱۸).

۲-۳. ابزارهای مدیریتی

در ابزارهای اجباری تمرکز بر نحوه تبعیت تابعان از مقررات است، یعنی تضمین اینکه حدنصاب آلودگی رعایت می‌شود یا خیر. اما کیفیت اجرای این مقررات و حفظ کیفیت محیط زیست، یعنی هدف غایی حقوق محیط زیست، مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد و به محض اینکه حدنصاب آلودگی توسط واحد آلاینده رعایت شد، دیگر تکلیف تابعان تمام شده و تعهدی بیش از این برای بهسازی کیفیت محیط زیست ندارند. حال آنکه آنچه که از نظر حقوق محیط زیست مهم بوده، حفظ و ارتقای کیفیت محیط زیست است نه ثابت نگه داشتن آلودگی. به همین دلیل در مقررات‌گذاری باید عملکرد محیط زیستی واحدهای اقتصادی از طریق تغییر روش‌های مدیریتی اصلاح شوند. در چند دهه اخیر ناکارآمدی ابزارهای اجباری از یکسو و ضرورت حفظ رقابت در بازار از سوی دیگر مؤسسات را به اتخاذ تدابیر خودخواسته برای حفاظت محیط زیست تشویق کرده است تا به این وسیله علاوه بر رهایی از کنترل دولتی با آزادی عمل بیشتری به نوآوری و درونی‌سازی حفاظت محیط زیست در ساختار سازمانی خود بپردازند.

یکی از بارزترین این راهکارها مدیریت محیط زیستی است. در این راهکار واحدهای اداری و صنعتی تشویق می‌شوند تا محیط زیست را در نظام مدیریتی خود به صورت داوطلبانه درونی کنند بدون آنکه مداخله جدی از سوی دولت نیاز باشد. مدیریت محیط زیستی ابزاری است برای پیش‌بینی، پیشگیری و کنترل آثار محیط زیستی در فعالیت‌های مؤسسه با ابتکار خود کارکنان. این ابزار علاوه بر کاهش مداخله دولت، به مؤسسات کمک می‌کند تا با رعایت داوطلبانه ضوابط محیط زیستی مشروعیت اجتماعی بیشتری کسب کنند (Jänicke, 2006: 20). این روش مدیریتی عمدتاً در قالب دو ابزار خودمقررات‌گذاری و مقررات‌گذاری مشترک اعمال می‌شود. خودمقررات‌گذاری (خودتنظیمی)^۱ رویکردی داوطلبانه در تنظیم و درونی‌سازی حفاظت محیط زیست در مؤسسات است که از دهه ۹۰ وارد جریه ابزارهای مقررات‌گذاری شد (Heyes and Liston, 2006: 272) و بیشتر در قالب اجرای داوطلبانه استانداردهای

محیط زیستی، برچسب زنی کالاها، گزارش انتشار مواد آلاینده، مجهز شدن به فناوری‌های به‌روز و اصلاح روش‌های تولیدی انجام می‌شود.

از آنجاکه حقوق محیط زیست نوین درصدد گسترش دامنه حضور بازیگران مختلف اعم از عمومی و خصوصی در حفاظت محیط زیست است، مقررات‌گذاری مشترک^۱ اجازه می‌دهد تا نهادهای عمومی و خصوصی بتوانند با همکاری همدیگر، به‌عنوان مثال با اجرای مشترک از طریق قرارداد همکاری مشترک (Daintith, 1998: 356)، اقدام به تنظیم امور محیط زیستی کنند و این نکته مورد تأکید برنامه اقدام محیط زیستی ششم اتحادیه اروپا نیز است (EC, 2001). این ابزارها براساس ابتکار و نوآوری نهادها و مؤسسات مختلف ایجاد می‌شوند. مؤسسات افزون بر رعایت مقررات محیط زیستی، شخصاً ابتکارهای جدیدتری را برای حفظ محیط زیست و کاهش آثار منفی ناشی از فعالیت خود به‌کار می‌گیرند مانند کنترل نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی و کاهش آلودگی، اصلاح فرایندها و بهبود روش‌های انجام کار و تولید، کاهش استفاده از انرژی و تولید پسماند، بهبود محیط کار برای کارکنان، همکاری با نهادهای دولتی، شفاف‌سازی فعالیت‌ها و اتخاذ راهبردهای رقابتی در تولید سالم (Berry and Rondinelli, 1998: 39).

نظام‌های اقتصادی و اجتماعی باید به نوعی تنظیم شوند که کمترین آثار را بر محیط زیست وارد کنند که این امر مستلزم مدیریت آثار محیط زیستی از رهگذر پیشگیری، ترمیم و بهسازی محیط زیست و کاهش یا تعدیل آثار وارد بر طبیعت یا کاهش احتمال وقوع دوباره این آثار است (Saunier and Meganck, 2009: 130). نظام‌های مدیریت محیط زیستی؛ یکی از مهمترین ابزارهای داوطلبانه بوده و از ارکان اصلی ایزو ۱۴۰۰۱ مصوب سازمان بین‌المللی استانداردسازی است (ISO 14001, 2004 (4)). این روش مدیریتی با وجود الزامی نبودن، نوعی ابزار خودتنظیمی است که می‌تواند برای مؤسسه‌ای که این روش را به‌طور داوطلبانه اجرا می‌کند مشوق‌های مالی و فنی به همراه داشته باشد مانند اولویت در انعقاد قرارداد با این مؤسسات در پیمانکاری‌های دولتی (Arnold and Whitford, 2006: 3). عناصر این نظام‌ها عبارتند از: اتخاذ تدابیر محیط زیستی، برنامه‌ریزی، اجرای مؤثر، ارزیابی ریسک،

حسابرسی محیط زیستی، مشارکت اشخاص ذی‌ربط، آموزش و اطلاع‌رسانی، پیشگیری، آینده‌نگری، پایش و نظارت (Bell, 2014: 1012).

ابزارهای مدیریتی نیز در حقوق محیط زیست ایران مورد توجه شایسته قرار نگرفته است. در این زمینه صرفاً مصوبه‌های تکراری با عنوان مدیریت سبز مانند «آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۰) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰/۱۱/۹)» برای اجرای سیاست‌های مدیریت سبز در نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی تصویب می‌شوند که حیطه موضوعی محدودتری داشته، صرفاً نهادهای عمومی را مدنظر قرار داده و ضمانت اجرای مشخصی نیز ندارند. حال آنکه دولت می‌تواند با اقدامات ترویجی، مؤسسات را در اتخاذ داوطلبانه این ابزارها به منظور درونی‌سازی حفاظت محیط زیست کمک کند.

۳-۳. ابزارهای اجتماعی

باآنکه ابزارهای غیراجباری حفاظت محیط زیست را ابزارهای بازار محور هم می‌خوانند، اما این ابزارها صرفاً جنبه اقتصادی ندارند و گاه جنبه اجتماعی آنها مهم‌تر و کاربردی‌تر است. مهم‌ترین ابزارهای اجتماعی غیراجباری عبارتند از:

۳-۳-۱. آموزش و فرهنگ‌سازی

حفاظت مؤثر از محیط زیست مستلزم پشتیبانی فکری و فرهنگ‌سازی در جامعه است تا بتوان زمینه را برای حفاظت داوطلبانه از محیط زیست و اجرای مطلوب قوانین محیط زیستی فراهم کرد. ابزارهای فرهنگی کم‌هزینه‌ترین ابزارها برای آموزش و حفاظت داوطلبانه از محیط زیست هستند. توسعه و ترویج فرهنگ حفظ محیط زیست فقط برعهده دولت نیست و جامعه مدنی نیز باید در این راستا تلاش کند. بااین‌حال فرهنگ‌سازی محیط زیستی یکی از خلأهای جدی در حفاظت محیط زیست ایران است. فرهنگ اسراف و مصرف غلط نیز یکی از مشکلات اجتماعی ایران بوده و با وجود طرح مکرر بحث اصلاح الگوهای مصرف عمومی در جامعه و تصویب مقررات برای آن، هنوز الگوی مصرف پایدار

نهادینه نشده است.^۱ بخش عمده‌ای از این کاستی به ضعف ابزارهای فرهنگی در زمینه حفاظت محیط زیست مانند ارتقای برنامه‌های اطلاع‌رسانی و آموزش عمومی و تخصصی برمی‌گردد. باآنکه ارائه آموزش‌های عمومی و تخصصی محیط زیستی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست است، اما حل این مشکل از لحاظ سرشت فرهنگی در صلاحیت همه نهادهای آموزشی و فرهنگی می‌گنجد. این در حالی است که نهادهای فرهنگی و آموزشی بسیاری در کشور فعالیت می‌کنند که می‌بایست در فرایند فرهنگ‌سازی محیط زیستی مشارکت داشته باشند، اما این نهادها برنامه‌های نظام‌مندی برای آموزش محیط زیستی در سطوح مختلف ندارند. همچنین دیگر نهادهای مرتبط با محیط زیست مانند وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز برنامه‌های آموزش تخصصی منظمی برای ترویج روش‌های بهره‌برداری همساز با محیط زیست ندارند.

۲-۳-۳. حمایت از مؤسسات سبز

توسعه مؤسسات سبز، افزون بر حمایت اقتصادی، مستلزم حمایت فرهنگی و تبلیغی است تا بدین نحو مردم آشنایی بیشتری با این قبیل مؤسسات و کالاها و خدمات آنها به دست آورند و زمینه تشویق دیگر مؤسسات به رعایت مقررات محیط زیستی و تولید سبز فراهم شود. در این زمینه دستورالعمل انتخاب صنایع سبز و واحدهای برگزیده صنایع سبز توسط سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۷۸/۴/۱۶) با هدف ترویج ارزش‌های محیط زیستی در میان صنایع و ایجاد رقابت میان آنها در بهره‌گیری از فناوری‌های سبز تصویب شده است. اما چنین مشوق‌هایی هنگامی مؤثرند که این واحدها بتوانند کالاهای تولیدی را در بازار رقابتی با قیمت و کیفیت مطلوبی عرضه کنند

۳-۳-۳. مشارکت اشخاص غیردولتی

به دلیل زمان بر و هزینه بر بودن مداخله دولتی، مشارکت نظام‌مند اشخاص غیردولتی

۱. یکی از مقررات معدودی که در این باره تصویب شده عبارت است از تصویب‌نامه در خصوص تعیین الگوی مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی و جرائم مصارف مازاد بر الگو (۱۳۸۵/۱۲/۲۰) و سیاست‌های کلی محیط زیست.

یعنی مؤسسات خصوصی و انجمن‌های مردم نهاد در فرایند مدیریت حفاظت محیط زیست می‌تواند افزون بر کاهش هزینه‌های مداخله دولت، به تقویت مشارکت جمعی در حفظ محیط زیست کمک کند. با این حال اشخاص غیردولتی در فرایند تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت در حقوق محیط زیست ایران جایگاه نظام‌مند و مؤثری ندارند تا به این وسیله دولت تنها بازیگر عرصه حفاظت محیط زیست در عمل باشد. به نظر می‌رسد انجمن‌های محیط زیستی در حقوق محیط زیست ایران صرفاً حضور افتخاری و تبلیغاتی دارند نه مشارکت اثرگذار و تعیین‌کننده.^۱

به‌طورکلی در حقوق ایران بسیاری از ابزارهای غیراجباری و تشویقی حفاظت محیط زیست با وجود کم‌هزینه و منعطف بودن آنها مورد توجه جدی واقع نشده و این ابزارها جایگاه حقوقی مناسبی در میان ابزارهای مقررات‌گذاری محیط زیستی کشور ندارند. صرفاً در سال‌های اخیر به‌طور موردی برخی ابزارهای نو در حفاظت از محیط زیست مانند تشویق به استفاده از فناوری‌های پاک به‌صورت بخشی و نه جامع وارد نظام حقوقی ایران شده است.^۲ یکی از موارد استثنایی در این زمینه برنامه صیانت از جنگل‌های شمال و طرح آن مبنی بر خروج دام از جنگل بود^۳ که راهکارهای اقتصادی و فرهنگی برای حفظ جنگل‌ها ارائه می‌داد مانند اعطای زمین در ازای خروج دام از جنگل. هرچند که اجرای این طرح نیز به‌دلیل موانع متعددی مانند عدم نظارت کافی و روش‌های اجرایی ناکارآمد با موفقیت روبه‌رو نشد (Azimi and Amiri Lamar, 2008: 168-169). ابزارهای اجتماعی مانند تسهیل همکاری با نهادهای مردمی و محلی و سپردن امور به خود افراد محلی نیز که روش‌های کم‌هزینه‌ای برای حفاظت محیط زیست هستند کمتر مورد توجه مقررات‌گذار واقع شده‌اند. حال آنکه استفاده از ابزارهای غیراجباری در نظام حقوقی ایران می‌توانست کارآمدی نظام حفاظت محیط زیست را ارتقا بخشد و تا حدودی مشکلات حفاظت

۱. برای مثال رک. ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲/۱۲/۴).

۲. مانند قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی (۱۳۸۹/۱۲/۴) و قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (۱۳۸۶/۹/۱۸).

۳. مصوبه هیئت وزیران درباره «برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور» مصوب (۱۳۸۲/۶/۲۴).

محیط زیست را کاهش دهد. به هر حال نظام حقوقی ایران همچنان بر اعمال ابزارهای اجباری حفاظت محیط زیست تأکید می‌کند. البته به نظر نمی‌رسد موانع حقوقی جدی برای اتخاذ ابزارهای غیراجباری در حقوق ایران وجود داشته باشد و حتی تلقی حفاظت محیط زیست به عنوان امر حاکمیتی نمی‌تواند دلیلی برای ممنوعیت استفاده از این ابزارها باشد. دلیل این عدم گرایش به سمت کاربست این ابزارها را باید در ناآشنایی با این ابزارها و البته مشکلات اقتصادی مانند ضعف بازار رقابت آزاد و روند بطئی خصوصی‌سازی جستجو کرد. چراکه لازمه اصلی انتخاب ابزارهای غیراجباری وجود شرایط اقتصادی مناسب مانند رقابت، گردش آزاد سرمایه، مداخله حداقلی دولت و دسترسی به فناوری‌های به‌روز است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام‌های حقوقی به‌طور سنتی در انتخاب ابزارهای حفاظت محیط زیست ابتدا بر ابزارهای اجباری (دستور و کنترل) دولتی تکیه کرده‌اند. اما به دلیل برخی ناکارآمدی‌های این ابزارها استفاده از ابزارهای غیراجباری اقتصادی، اجتماعی و مدیریتی در حفاظت محیط زیست که هزینه‌های کمتری داشته و به‌طور داوطلبانه مورد استقبال تابعان مقررات قرار گیرد ضرورت یافته است. حقوق محیط زیست ایران به دلیل تلقی حفاظت محیط زیست به عنوان یک امر حاکمیتی، در مقررات‌گذاری محیط زیستی اولویت را به ابزارهای دستور و کنترل اجباری داده است. انتخاب ابزارهای اجباری با توجه به حساسیت‌های محیط زیستی و ضرورت واکنش قاطع در برابر تخریب محیط زیست و نیز تأمین منفعت عمومی قابل توجیه است، اما این ابزارها نیز اشکالات خاص خود را دارند که ناچار باید از ابزارهای مقررات‌گذاری با اجبار کمتر و کارآمدی بیشتر استفاده کرد. اما به دلیل برخی چالش‌های اقتصادی و اجتماعی مانند ضعف بازار رقابت آزاد، کمبود فناوری‌های نوین کم‌هزینه و در دسترس، ناآشنایی مقام مقررات‌گذار با ابزارهای جایگزین و غیراجباری، حساسیت مسائل محیط زیستی و بی‌اعتمادی دولت به توان بخش خصوصی در حفاظت محیط زیست، زمینه برای استفاده از ابزارهای غیراجباری در حقوق ایران مناسب نیست.

البته نظام حقوقی می‌تواند زمینه‌های حقوقی اولیه برای توسعه و کاربست این ابزارها

را با وضع قوانین و مقررات مقتضی فراهم کند و در این زمینه محدودیت حقوقی چشمگیری وجود ندارد. پیشنهاد می‌شود با توجه به ضرورت استفاده از هر دو گروه ابزارهای اجباری و غیراجباری و مزایای خاص آنها، یک الگوی ترکیبی در مقررات‌گذاری محیط زیستی ارائه شود که برمبنای آن انتخاب هر یک از این دو گروه ابزارها با توجه به شاخص‌هایی مانند درجه حساسیت‌های محیط زیستی، میزان توان اقتصادی و اجتماعی واحدهای آلاینده و بهره‌برداری‌کننده از طبیعت و میزان آمادگی خود دولت در اجرای مقررات صورت گیرد. مثلاً حفاظت از حیات وحش به دلیل در معرض خطر بودن باید توسط ابزارهای اجباری شدید تنظیم شود، اما می‌توان مدیریت پسماند از تولید تا بازیافت را با استفاده از ابزارهای غیراجباری مانند آموزش، توسعه فناوری و مشارکت جمعی تنظیم کرد. بنابراین انتخاب ابزارها نیز لزوماً نباید براساس نظام دستور و کنترل انجام شود، بلکه در گام نخست ضمن گسترش انواع ابزارهای غیراجباری در مقررات‌گذاری‌ها، صلاحیت‌های تشخیصی لازم نیز باید به مسئولان اجرایی داده شود تا با توجه به شاخص‌های مذکور و میزان حساسیت‌های محیط زیستی مناسب‌ترین ابزار را انتخاب و اجرا کنند.

منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۰۴) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۴/۴/۸).
۲. تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص تعیین حد مجاز استانداردهای خروجی از کارخانجات و کارگاه‌های صنعتی (۱۳۹۵/۱/۲۲).
۳. قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲/۱۲/۴).
۴. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸).
۵. قانون حفاظت از دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی در مقابل آلودگی به مواد نفتی (۱۳۸۹/۵/۲۷).
۶. قانون هوای پاک (۱۳۹۶/۴/۲۵).
۷. مشهدی، علی (۱۳۹۵). «دولت و محیط زیست: از رویکردهای بدون دولت تا رویکردهای مشارکتی»، فصلنامه دولت‌پژوهی، سال دوم، ش ۸.
۸. مصوبه ۳۸۰ شورای عالی حفاظت محیط زیست راجع به بهای جانوران وحشی از لحاظ مطالبه ضرر و زیان (۱۳۹۳/۱۰/۲۹).
۹. مصوبه هیئت وزیران در خصوص ضوابط زیست محیطی فعالیت‌های معدنی (۱۳۸۴/۱/۲۱).
۱۰. مصوبه هیئت وزیران درباره «برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور» (۱۳۸۲/۶/۲۴).
11. Angelo, Mary Jane (2009). "Stumbling Toward Success: A Story of Adaptive Law and Ecological Resilience", *Nebraska Law Review*, Vol. 87.
12. Arnold, Richard and Andrew B. Whitford (2006). "Making Environmental Self-Regulation Mandatory", *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 4.
13. Ashford, Nicholas A. and Charles C. Caldart (2008). *Environmental Law, Policy, and Economics Reclaiming the Environmental Agenda, USA*, MIT Press.
14. Azimi Nouraldin and Masoud Amiri Lamar (2008). "Assessing Herd Phase-out Plan Impacts on the North Forests Communities in Gilan Province: A Case Study of Rezvanshahr", *Geographical Researches*, Vol. 63, (In Persian).
15. Baldwin, Robert and Cave Martin (1999). *Understanding Regulation; Theory, Strategy and Practice*, 2nd ed., USA: Oxford University Press.

16. Bell, Christopher L. (2014). "Management Systems and Environmental Law", in Thomas F. P. Sullivan (eds): *Environmental Law Handbook*, 22nd ed., USA: Bernan Press.
17. Bellagio Declaration on the Environment, Bellagio, Italy (1991).
18. Berry, Michael A. and Dennis A. Rondinelli (1998). "Proactive Corporate Environmental Management: A New Industrial Revolution", *The Academy of Management Executive*, Vol. 12, No. 2.
19. Brown, Ashley C. and et al., (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, USA: World Bank.
20. Cropper, M. L. and W. E. Oates (1992). "Environmental Economics: A Survey", *Journal of Economic Literature*, Vol. 30.
21. Daintith, Terence (1994). "The Techniques of Government", in Jeffery Jowell and Dawn Oliver (eds): *The Changing Constitution*, 3rd ed., UK: Oxford University Press.
22. --- (1998). "Legal Measures and Their Analysis", in Robert Baldwin (ed): *A Reader on Regulation*, USA: Oxford University Press.
23. Decker, Christopher S. (2003). "Corporate Environmentalism and Environmental Statutory Permitting", *Journal of Law and Economics*, Vol. XLVI.
24. Den Hertog, John (1999). "General Theories of Regulation", in B. Bouckaert and G. De Geest (eds): *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. V., UK: Edward Elgar.
25. Driesen, David M. (1997). "The Societal Cost of Environmental Regulation: Beyond Administrative Cost-Benefit Analysis", *Ecology Law Quarterly*, Vol. 24, N. 3.
26. --- (2010). "Alternatives to Regulation? Market Mechanisms and the Environment", in Robert Baldwin et al. (eds): *The Oxford Handbook of Regulation*, UK: Oxford University Press.

27. EC, Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the European Community 'Environment (2010): Our Future, Our Choice', COM (2001), 31 Final.
28. Erbguth, Wilfried and Sabine Schlacke (2014). Umweltrecht, 5 Auflage, Deutschland: Nomos.
29. Fiorino, Daniel J. (1996). "Toward a New System of Environmental Regulation: The Case for an Industry Sector Approach", *Journal of Environmental Law*, Vol. 26. No. 2.
30. Goulder, Lawrence H. and Ian W.H. Parry (2008). "Instrument Choice in Environmental Policy", Resources for the Future Discussion Paper, No. RFF DP 08-07, USA.
31. Hackett, Steven C. (2001). Environmental and Natural Resources Economics: Theory, Policy, and the Sustainable Society, USA: M. E. Sharpe.
32. Harrison, K. (1998). "Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection", *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 2, No. 3.
33. Heyes Anthony and Catherine Liston (2006). "Economics of Environmental Regulation: Instruments and Cases", in Michael Crew and David Parker (eds), International Handbook on Economic Regulation, UK: Edward Elgar.
34. Howlett, Michael (2009). "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design", *Policy Sciences*, Vol. 42, No. 1.
35. ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, 2 April 2002.
36. ISO (International Organization for Standardization), ISO 14001:2004 (E).
37. Jänicke, Martin (2006). "Ecological Modernisation: New Perspectives", in Martin Jänicke and Klaus Jacob: (eds): Environmental Governance in Global Perspective New Approaches to Ecological Modernisation, Germany: Freie Universität Berlin.

38. Lei nº 6.938 de 31/08/1981, Brasil.
39. Margulis, Sergio (1996). "A Regulamentação Ambiental: Instrumentos e Implementação", IPEA Discussão Nº 437, Brasil.
40. Meadowcroft, James (2007). "Sustainable Development", in Mark Bevir et al. (eds): *Encyclopedia of Governance*, USA: SAGE Publications.
41. Ogus, Anthony and Carolyn Abbot (2002). "Pollution and Penalties", in Timothy Swanson (ed): *An Introduction to The Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, UK: Elsevier Science Ltd.
42. Ogus, Anthony (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, 2nd ed., UK: Hart Publishing.
43. Peters, Guy (2002). "The Politics of Tool Choice", in Lester Salamon and Odus V. Elliott (eds): *Tools of Government: A Guide to the New Governance*, USA: Oxford University Press.
44. Prates, Thierry and Maurício Serra (2007). "Os Impactos da Regulação Ambiental na Inovação: Algumas Considerações", *Economia and Tecnologia*, Ano 03, Vol. 08.
45. Ruhl, J. B. (2005). "Regulation by Adaptive Management - Is It Possible?", *Minnesota Journal of Law, Science and Technology*, Vol. 7.
46. Saunier, Richard E. and Richard A. Meganck (2009). *Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance*, 2nd ed., UK: Earthscan.
47. Spagnuolo, Francesca (2011). "Diversity and Pluralism in Earth System Governance: Contemplating the Role for Global Administrative Law", *Ecological Economics*, Vol. 70.
48. Stavins, Robert N. (2005). "The Effects of Vintage-Differentiated Environmental Regulation", *Resources for the Future Discussion Paper 05-12*, USA.
49. Steinway, Daniel M. (2014). "Fundamentals of Environmental Law", in Thomas F. P. Sullivan (ed): *Environmental Law Handbook*, 22nd ed., USA: Bernan Press.

50. Thomas, Craig W. (2008). "Evaluating the Performance of Collaborative Environmental Governance", Prepared for Presentation at the Consortium on Collaborative Governance Mini-Conference, Santa Monica.
51. Varela, Carmen Augusta (2008). "Instrumentos de Políticas Ambientais, Casos de Aplicação e seus Impactos para as Empresas e a Sociedade", *Revista Ciências Administrativas*, Vol. 14, No. 2.

