

مطالعه تطبیقی میزان شفافیت الزامات محیط زیستی در قراردادهای بالادستی نفت و گاز در حقوق ایران و آمریکا

فیصل عامری *

حسن عزیزی **

DOI: 10.22096/law.2021.114404.1549

[تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۰۷ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۲۸]

چکیده

هدف از این مطالعه شناسایی میزان شفافیت یعنی چگونگی سهولت دسترسی به اطلاعات عمومی در زمینه‌ی الزامات محیط زیستی قراردادهای بالادستی نفت و گاز در حقوق ایران و آمریکا است. علاوه بر مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی، با تأکید بر روش دلفی، از پرسشنامه حاوی ۲۴ پرسش که زمینه‌های شفافیت قوانین را در چرخه‌ی حیات پروژه‌ی هیدروکربنی شامل تأییدیه یا مجوزها، عملیات و خاتمه بررسی می‌کند، استفاده شده است. پرسشنامه توسط شرکت "وورلی پارسونز" و با همکاری API تهیه شده و مورد تأیید حوزه‌های حقوقی ده کشور در پژوهشی مشابه قرار گرفته است. جامعه آماری شامل ۱۲ خبره‌ی حوزه، برگزیده شده‌اند. هنگام تأییدیه اجرای پروژه هیدروکربنی در دو کشور، ارزیابی محیط زیستی الزامی است اما این مجوز در ایران با بکارگیری کمتر از ده نفر، ۷۵۰۰۰ دلار هزینه دارد ولی در آمریکا با پنجاه تا صد نفر دو میلیون دلار صرف آن می‌شود. در ایران برخلاف آمریکا، قانون آزادی گردش اطلاعات زیست‌محیطی وجود ندارد. در مرحله عملیات پروژه، الزامات زیست محیطی آمریکا به مراتب از شفافیت بیشتری برخوردارند. در مرحله خاتمه پروژه در ایران، برنامه پایان پروژه در دسترس همگان نیست حال آنکه در آمریکا همه به آن دسترسی دارند. در مجموع ایران ۹ امتیاز و آمریکا ۲۶ امتیاز شفافیت دارند و بنا براین در چرخه حیات پروژه‌ی هیدروکربنی، آمریکا به مراتب شفاف‌تر از ایران عمل می‌کند.

واژگان کلیدی: شفافیت؛ الزامات؛ تأییدیه؛ عملیات؛ خاتمه.

* دانشیار گروه حقوق خصوصی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. Email: faysal_ameri@yahoo.co.uk

** دانشجوی دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

Email: h.azizi88@yahoo.com



مقدمه

صنعت نفت و گاز، مخاطرات محیط زیستی زیادی را در بردارد که می‌تواند بر هوا، آب، و خاک و همه‌ی موجوداتی که در زمین زندگی می‌کنند، تأثیرگذار باشد. چالش حاصل از فعالیت‌های صنعت نفت و گاز "آلودگی" است که با تمامی مراحل تولید، از فعالیت‌های اکتشافی تا پالایش مرتبط است، انتشار گازها و ذرات معلق ناشی از حفاری، تولید و پالایش، آلودگی ایجاد می‌کند. اکتشاف و تولید نفت در آمریکا، باعث شده است تا اثرات مضر محیط زیستی به خاک، آب‌های سطحی، آب‌های زیرزمینی، و اکوسیستم در ۳۶ ایالت و کانون تولید در ایالات متحده آمریکا وارد شود. همچنین اثرات و اختلالات در سطح زمین ناشی از جابجایی کالا، ساخت جاده، و نظایر آن باعث شده تا هکتارها از اراضی اطراف چاه‌های نفت تحت تأثیر اثرات تجمعی عملیات تولید قرار گیرد (خارا، هانور، ۲۰۰۳: ۴۹۹، ۵۴۰).

استفاده از ذغال سنگ، نفت و گاز به عنوان منبع سوخت در قرن بیستم امکان توسعه و افزایش تولید چشمگیر را برای انسان فراهم کرد. اما این منابع انرژی در حال آلوده کردن اتمسفر و تخریب محیط زیستی هستند که انسان برای بقا و ادامه حیات خود به آن‌ها وابسته است، قطعاً گذار از سوخت‌های فسیلی به منابع انرژی پاک تر مسیر آسانی محسوب نمی‌شود اما از نقطه نظر محیط زیستی و اخلاقی ضرورتی انکار ناپذیر است با این اوصاف استخراج گسترده سوخت‌های فسیلی برای پیشگیری از اثرات فاجعه بار محیط زیستی باید متوقف شود (شهبازی، رضائی نسب، ۱۳۹۶: ۱۱). اثرات محیط زیست این صنعت، شامل تشدید اثر گلخانه‌ای^۱، باران اسیدی^۲، کاهش کیفیت آب^۳ و آلودگی آب‌ها، تخریب اکوسیستم^۴ و از بین رفتن تنوع زیستی^۵ می‌باشد. ورود میلیون‌ها لیتر نفت خام به دریاها بر اثر حوادث مختلف دریایی، تخلیه صدها هزار لیتر زائدات نفتی به محیط زیست، آلودگی‌های ناشی از فعالیت پالایشگاه‌ها، پساب‌های صنایع و آلودگی‌های مواد نفتی، ضرورت پرداختن به محیط زیست را در این حوزه روشن می‌کند. در دهه‌های اخیر آگاهی از اهمیت مسائل کلان محیط زیستی، به کانونی برای تفکر بیشتر در مورد قانونمند نمودن صنعت نفت و گاز از منظر مقررات محیط زیستی تبدیل شده است. یکپارچگی مفهومی توسعه و محیط زیست عامل نزدیک شدن دیدگاه تمامی شرکا و ذی نفعان در کنفرانس سازمان ملل متحد در مورد

-
1. Greenhouse Effect Intensification.
 2. Acidic Rain.
 3. Water Quality Reduction.
 4. Water Pollution.
 5. Ecosystem Destruction.
 6. Biodiversity.

محیط زیست و توسعه^۱ در سال ۱۹۹۲ شد. اصل چهارم اعلامیه "ریو"^۲ تأکید می‌نماید به منظور دستیابی به توسعه پایدار، حفاظت از محیط زیست بایستی به‌عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از فرآیند توسعه در نظر گرفته شود. از این رو دستورالعمل‌های مدیریت محیط زیستی در بخش اکتشافات و تولید نفت و گاز بر پایه تجربه جمعی به‌وسیله برنامه محیط زیستی سازمان ملل متحد^۳ و صنعت نفت به‌دست‌آمده است.^۴

توسعه پایدار را فرآیندی تعریف کرده‌اند که طی این فرایند، بدون اینکه توانایی نسل‌های آینده برای تأمین نیازهایشان تحت تأثیر قرار گرفته باشد، نیازهای کنونی جامعه تأمین شود. از این رو از میان ابعاد چهارگانه توسعه یعنی توسعه محیط زیستی، توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی، توسعه حقوقی، گزینه محیط زیستی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (جعفرنیا، جلیلود. ۱۳۸۹: ۱). در ایران در برنامه پنج‌ساله توسعه دوم، نخستین بار واژه توسعه پایدار، شاخص‌ها و معیارهای توسعه پایدار یا پایداری اقتصادی و اندازه‌گیری توسعه پایدار مطرح شده است. یکی از ابزارهای دستیابی به اهداف توسعه پایدار، ارزیابی آثار محیط زیستی پروژه‌ها است که برای شناسایی، پیش‌بینی، ارزشیابی و اقدامات کاهش آثار بیوفیزیکی، اجتماعی و دیگر آثار مرتبط با توسعه، پیش از شروع عملیات اجرایی می‌باشد. علاوه بر این، امروزه معیارهایی مانند ردپای اکولوژیکی^۵، شاخص پایداری محیط زیست^۶، شاخص شکنندگی محیط زیست^۷ و شاخص عملکرد محیط زیست^۸، اهمیت زیادی پیدا کرده‌اند و برای پروژه‌ها، علاوه بر ارزیابی فنی و ارزیابی اقتصادی، ارزیابی زیست محیطی نیز اضافه شده است. از این رو حرکت در مسیر توسعه پایدار صنعتی بدون توجه به محیط زیست در صنعت نفت و گاز غیرممکن است. در جهان نیز مباحث محیط زیستی مرتبط با آلودگی‌های ناشی از نفت و فرآورده‌های آن، جایگاه ویژه‌ای یافته است، به طوری که آلودگی‌های آب، خاک و هوا ناشی از

1. The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED).
2. PRINCIPLE 4 In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.
3. United Nations Environment Program (UNEP).
4. The World Conservation Union (IUCN) (1993). Oil and Gas Exploration and Production in Mangrove Areas (IUCN/E&P Forum 1993) report No.2.54/184. The World Conservation Union (IUCN) (1993).
5. Ecological Footprints.
6. Environmental Sustainability Index.
7. Environmental Vulnerability Index.
8. Environmental Performance Index.

فعالیت های بالادستی صنعت نفت و گاز و همچنین نتایج منفی حاصل از آن، منتقدان را به بحث های متنوعی کشانده است.

کشورها از لحاظ الزامات قانونی زیست محیطی به سه دسته تقسیم می شوند:

۱. کشورهایی مانند آمریکا، که قوانینی در زمینه ارزیابی محیط زیستی راهبردی دارند. در قانون سیاست های ملی محیط زیست^۱ این کشور الزاماتی برای ارزیابی اثرات زیست محیطی پروژه های توسعه مطرح شده است. شورای کیفیت محیط زیست ایالات متحده آمریکا^۲ مقرراتی را منتشر نموده و این مقررات توسط آژانس محیط زیست ایالات متحده برای توسعه بین المللی^۳ مورد استفاده قرار گرفته است.

۲. کشورهایی مانند ایران، که فاقد هرگونه الزام رسمی و قانونی در خصوص ارزیابی زیست محیطی راهبردی بوده اند. نخستین بار آئین نامه اجرایی ارزیابی اثرات محیط زیستی طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی در تاریخ ۱۱/۳/۱۳۹۰ به تصویب رسید.

۳. کشورهایی مانند انگلستان، که دارای قوانین رسمی برای ارزیابی محیط زیستی راهبردی نیستند ولی از روش های غیررسمی برای دخالت دادن ملاحظات محیط زیستی در تصمیم گیری ها استفاده می کنند (خوشمنش زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۲۰).

هر چند قوانین و مقررات موجود در بسیاری موارد قابلیت کنترل فعالیت های مؤثر در محیط زیست و قانونمند کردن مطالعات محیط زیستی و ارزیابی محیط زیستی راهبردی در زمینه طرح ها و برنامه ها را دارد ولی لازم است که یک قانون جامع و کامل، ویژه ارزیابی محیط زیستی راهبردی در کشور به تصویب برسد. نتایج حاصل از بررسی و تحلیل ابعاد مختلف حاصل حاکی است که ارزیابی آثار محیط زیستی به تنهایی قادر به لحاظ اهداف پایداری در توسعه کشور نیست، زیرا قوانین به دلیل اجمال و گاهی موقت بودن و همچنین دخالت سلاقی در حوزه اجرا ناکارآمد می شوند و لذا نیازمند تلفیق ملاحظات کلان محیط زیستی چون شناسایی، پیش بینی، ارزشیابی و اقدامات عملی با خط مشی ها، سیاست ها و برنامه ها و قوانین و مقررات در جهت کاهش آلودگی هستیم. این نتایج نشان می دهد که مهم ترین چالش ها و محدودیت های موجود در حوزه های قوانین و مقررات، نواقص و خلأها است؛ برخی از قوانین، بازدارندگی ندارند در دستگاه های اجرایی و سازمان متولی به لحاظ قابلیت ها و رویکردها، روش شناسی ارزیابی، فرآیند تهیه و

1. National Environmental Policy Act (NEPA).
2. Council of Environmental Quality (CEQ).
3. Us Agency International Development (USAID).

ارزیابی گزارش‌های بازنگری طرح‌ها، پایش، کنترل و نظارت، در بدنه کارشناسی کاستی‌هایی وجود دارد و ضعف مشارکت‌های مردمی نیز مشهود است (دبیری؛ کیانی، ۱۳۸۶: ۹۵). با وجود اهمیت دامنه شمول ارزیابی محیط زیستی راهبردی^۱ تاکنون قانون یا مقررات مؤثری با الهام از کشورهای پیشرو، در ایران تدوین نشده است. الزامات این ارزیابی در سطوح قانون‌گذاری و اجرا مطرح است. اگر در قانون‌گذاری، از تجربه کشورهای پیشرفته استفاده نشود اجرای الزامات حقوقی آن نتیجه بخش نخواهد بود (خوشمنش زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱).

هدف این مطالعه را می‌توان شناخت تجارب موفق ایالات متحده در زمینه شفافیت قوانین و مقررات و پیشنهاد کاریست آن، در ایران دانست. نگاه قانون‌گذار در ایران، نگاهی کلی، اجمالی و قابل برداشت‌های گوناگون است، مثلاً در ماده ۷ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹، وزارت نفت مکلف است تا در جریان عملیات نفتی ضمن برنامه‌ریزی‌های صحیح، نظارت و مراقبت کامل جهت صیانت ذخایر نفتی و حفاظت منابع و ثروت طبیعی و تأسیسات و جلوگیری از آلودگی محیط زیست (هوا، آب و خاک) با هماهنگی سازمان‌های ذی‌ربط به عمل آورد، درحالی‌که قوانین مرتبط در آمریکا، مفصل و جزء نگر است. در متن قراردادهای بالادستی نفت و گاز آمریکا منظور از قوانین محیط زیستی^۲ هرگونه قانون موضوعه^۳، قانون^۴، فرمان^۵، مقررات^۶، دادنامه^۷، مجموعه قوانین^۸ دستور قضایی^۹، دستور موقت^{۱۰}، یا حکم دادگاه^{۱۱} صادرشده از دولت مرکزی، مقامات ایالتی، شامل قوانین مشترک در اثر و یا قبل از زمان مؤثر مربوط به کنترل هر آلاینده و یا حفاظت از هوا، آب، خاک و یا محیط زیست و دفع مواد زائد و خطرناک است.^{۱۲}

1. Strategic Environmental Assessment SEA.

2. Environmental Law

3. Statute

4. Law

5. Ordinance

6. Regulations

7. Judicial writ

8. Code

9. Judicial Order

10. Injunction

11. Decree Issued

22. The term "Environmental Laws" means any statute, law, ordinance, rule, regulation, code, order, judicial writ, injunction, notice to lessees or decree issued by any federal, state, or local governmental authority in effect as of the Effective Time relating to the control of any pollutant or protection of the air, water, land, or environment or the release or disposal of hazardous materials, hazardous substances or waste materials.

در این مقاله مفهوم شفافیت^۱ در سه مرحله‌ی چرخه‌ی حیات یک پروژه هیدروکربنی شامل تأییدیه یا مجوزها^۲، عملیات^۳ و خاتمه^۴ پروژه بین دو کشور مقایسه شده است.

مبانی نظری و مروری بر مطالعات گذشته

رعایت قواعد زیست محیطی در استخراج نفت خام و گاز به دلیل اثرگذاری قابل توجه بر محیط زیست اهمیت بیشتری دارد. گسترش آلودگی نفتی موجب شده تا کشورها به دنبال راهکارهایی برای مقابله با اثرات مخرب آن باشند. با وجود این که سالها از تصویب اولین کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا توسط نفتکش‌ها می‌گذرد تا از آلودگی دریا جلوگیری شود اما شفاف نبودن حدود مسئولیت کارفرمایان، شرکت‌های دولتی، پیمانکاران و صاحبان نفتکش‌ها، محدودیت‌های مالی پرداخت خسارت به زیان دیدگان و عدم نظارت بر انجام تعهدات کشورهای عضو باعث شد تا نتایج مورد انتظار حاصل نشود. به این دلیل که تنظیم کنندگان قراردادهای نفتی خود را به رعایت دو موضوع اساسی ملزم نمی‌دانند؛ نخست قید قواعد زیست محیطی در قراردادهای نفتی به استناد اصول حاکم بر تجارت بین‌المللی و حقوق بین‌الملل و سپس عدم اجرای صحیح و دقیق قواعد مذکور، لذا نیل به تفاهم برای قید مقررات و اجرای قواعد زیست محیطی مهم است. درج قواعد زیست محیطی در قراردادهای نفتی که شاخص‌ترین سند در تنظیم روابط حقوقی طرفین است و می‌توان از آن به عنوان چارچوبی برای درج تعهدات زیست محیطی، در جهت نهادینه کردن استفاده از منابع انرژی با حفظ محیط زیست، که در بیانیه ریو به آن تأکید شده، استفاده کرد (دارابی نیا، ۱۳۹۲: ۲). اچ دی پارکر و جی دی پیت (H.D. Parker & G.D. Pitt)، در کتاب خود با عنوان "ابزار کنترل آلودگی نفت و پساب‌ها" در فصل دوم با عنوان قوانین بین‌المللی با تأکید بر کنوانسیون ماریول و پروتکل‌های الحاقی به آن، بررسی جامعی در خصوص عدم کفایت کنترل آلودگی نفتی و قانون‌گذاری بین‌المللی انجام دادند. از دیدگاه آنان عدم تطابق مقررات بین‌المللی با یافته‌های علمی و متناسب نبودن مفاد کنوانسیون‌های موجود با نیازهای واقعی، دو عامل اصلی در عدم جلوگیری از آلودگی نفتی و مؤثر بودن اقدامات احتیاطی پیشگیرانه در این زمینه هستند. آنان در بلندمدت، خواهان تغییرات ساختاری در محتوای کنوانسیون‌های بین‌المللی در رابطه با آلودگی نفتی و توسعه قوانین بین‌المللی مرتبط با آن هستند (Parker, 1987: 17).

-
1. Transparency
 2. Approvals
 3. Operations
 4. Closer

نیکلاس دی سدلیر، الفتریا و همکاران در دو اثر جداگانه، مقابله با آلودگی محیط زیست را به ترتیب از منظر آرای صادره از دادگاه اروپا و قانون آلودگی نفتی آمریکا ۱۷۷۶ مورد بررسی قرار داده اند (Sadeleer, 2009: 299).

در مقاله‌ای با عنوان "بررسی تطبیقی جرائم ناشی از آلودگی هوا در حقوق ایران و حقوق فدرال ایالات متحده با تأکید بر قانون هوای پاک آمریکا"، مطالعه تطبیقی صورت گرفته است (خاتم گویا، صبوری پور، ۱۳۹۴: ۱). این مقاله به بررسی جرائم مرتبط با آلودگی هوا در حقوق ایران (تحت قانون مجازات اسلامی و سایر قوانین خاص زیست محیطی مرتبط با آلودگی هوا) و حقوق فدرال ایالات متحده پرداخته است. با بررسی مقررات مندرج در کد فدرال ایالات متحده و مقایسه آن با قوانین داخلی چنین نتیجه‌گیری کرده است که اولاً از یک سو، مقررات مزبور به سبب ورود در آئین نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های گسترده و تخصصی و به تبع آن جرم‌انگاری نقض چنین شیوه‌نامه‌هایی توسط قانون‌گذار فدرال، جرائم تحت شمول قانون فدرال هوای پاک از پیچیدگی و گستردگی بیشتری برخوردار بوده و جنبه فنی آن غالب می‌باشد و از سویی مجازات‌های پیش‌بینی شده تحت قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا. عکس مجازات‌های مندرج در قانون فدرال هوای پاک از شدت لازم برخوردار نبوده و به تبع آن بازدارندگی لازم را بازتاب نخواهد نمود و ثانیاً به سبب جرم‌انگاری عامی که تحت ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی صورت پذیرفته است، به جهت لگام گسیختگی، به‌درستی با اصل قانونی بودن مجازات‌ها همسو نبوده و به سبب گستردگی مصادیق و دامنه شمول موجب جهل به حکم قانون‌گذار از جانب مخاطبان ماده مزبور خواهد گردید. ثالثاً تحت حقوق ایالات متحده با عنایت به طرح‌های اجرائی ایالتی، که در هر ایالت به نحو اختصاصی و با هماهنگی سازمان حفاظت از محیط زیست فدرال جاری است، به سبب راهبرد های مختلف و متنوع کنترل بر کاهش انتشار و انطباق با ویژگی‌های خاص منطقه‌ای و پویایی آن، پیشگیری بهتر و موثرتری را از آلودگی هوا به ارمغان می‌آورد.

مسعود امانی در مطالعه "حقوق قراردادهای بین‌المللی نفت" با این استدلال که چون ماهیت قراردادهای نفتی، از نوع تعهد به نتیجه می‌باشد، تنها زمانی قرارداد نفتی پایان یافته محسوب می‌شود که تمامی تعهدات طرفین در پروژه‌های نفتی به انجام رسیده باشد (امانی، ۱۳۹۳: ۱۲۷). محمدرضا صابر در پژوهش "بیع متقابل در بخش بالا دستی نفت و گاز" اعمال مقررات محیط زیستی طی عملیات نفتی را از وظایف دولت بر منابع ملی بر می‌شمارد (صابر، ۱۳۸۶: ۲۴۳-۲۹۵).

فرهاد ایرانپور نیز مقررات محیط زیستی در قراردادهای نفتی را نه در قالب اعمال حاکمیت مطلق دولت میزبان بلکه با اجرای نوعی مشارکت طرفین در تصمیم‌گیری می‌داند (ایرانپور، ۱۳۸۶).

۱: در مقاله "اصول قانونی حاکم بر قراردادهای بالادستی صنعت نفت و گاز ایران" بیان شده است که این اصول واجد جنبه آمرانه بوده که امکان عدول از آن، به عنوان خطوط قرمز حاکم بر انعقاد قراردادهای خارجی در بخش بالادستی صنعت نفت و گاز کشور را غیرممکن می‌کند، از جمله اصول مورد نظر تضمین برداشت صیانتی از مخازن نفت و گاز در مدت قرارداد است. یکی از مهم‌ترین مسائل در تولید نفت و گاز، تولید صیانتی است (ابراهیمی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱). ضرورت حفظ محیط زیست، اصل غیرقابل تردیدی است که دارای مقبولیت بوده و این ضرورت به موازات رشد صنعت و فناوری و به دنبال آن بروز آلودگی‌ها، اهمیت بیشتری پیدا کرده است، رشد ناموزون صنایع در سال‌های اخیر و ادامه روند فعلی آن، اکوسیستم‌ها را به شدت تحت تأثیر قراردادها و می‌دهد. بنابراین هدایت فعالیت‌های صنعتی به گونه‌ای که کمترین آثار زیان‌بار را بر محیط زیست داشته باشد، امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. سازمان ملل متحد در برنامه یونسکو در رابطه بشر و یونسکو (سال ۱۹۸۸ میلادی) در تعریف محیط زیست بیان می‌دارد: «محیط زندگی بشر یا آن بخش از جهان که بنا به دانش کنونی بشر همه حیات در آن استقرار دارد». در تعریف آلودگی محیط زیست گفته شده است: «هر نوع تغییر مستقیم یا غیرمستقیم در ویژگی‌های فیزیکی، شیمیایی، زیست‌شناختی یا رادیواکتیوی هر بخش از محیط زیست مانند آب، هوا یا زمینی با تخلیه یا انباشتن آلاینده‌ها و یا انجام اعمال آلاینده به نحوی که در سودمندی محیط زیست یا هر بخشی از آن تأثیر زیان‌آوری بگذارد و شرایطی پیش بیاورد که برای بهداشت انسان و بهزیستی او، سلامتی پرندگان، حیات وحش، ماهی‌ها و دیگر آبزیان و گیاهان، مخاطره‌آمیز یا شدیداً خطرناک باشد و محیط زیست را برای نسل امروز و نسل‌های آینده نامرغوب، نامطمئن و یا غیرقابل استفاده کند».

نسوزاندن گازهای همراه نفت یکی از چالش‌های اصلی زیست محیطی در ایران محسوب می‌شود پروژه‌های نفتی نباید به سفره‌های زیرزمینی آب لطمه وارد کرده و آن‌ها را آلوده کند.

قوانین و مقررات محیط زیستی عبارت‌اند از اصل پنجاهم قانون اساسی، قانون محیط زیست مصوب ۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۲/۳، کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ (مواد ۶۹۰، ۶۸۸، ۶۸۶). قانون برنامه ششم توسعه به موضوع محیط زیست توجه ویژه نموده است به‌طوری‌که در ماده ۲، موضوعات خاص راهبردی در مورد آب و محیط زیست به عنوان یکی از سه موضوع محوری ذکر شده است. بر اساس ماده ۳۸، دولت موظف است حفاظت از محیط زیست و نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط زیست (SEA) را در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی اثرات محیط زیستی (EIA) طرح‌های بزرگ بگنجانند. در بند الف ماده ۴۸ دولت مکلف است:

کلیه طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید و مشعل در کلیه میادین نفتی و تأسیسات صنعت نفت را با تعیین نرخ عادلانه خوراک آن‌ها به مردم و بخش غیردولتی واگذار نماید به گونه‌ای که تا پایان برنامه حداقل نود درصد (۹۰٪) گازهای مشعل مهار و کنترل شده باشد. آلودگی محیط زیستی در برخی از موارد موجب مسئولیت کیفری می‌شود، اگر آلودگی محیط زیست دارای شرایط ذیل باشد، جرم تلقی می‌شود:

الف) نقض شدید تعهد

ب) تعهد نقض شده دارای اهمیت اساسی برای حفاظت محیط زیست باشد.

حال در مواردی که پیمانکار خارجی در قرارداد بیع متقابل نفتی جهت اکتشاف، توسعه، استخراج و بهره‌برداری از نفت، نقض شدید تعهد مربوط به عدم آلودگی محیط زیست را انجام دهد و در قوانین بین‌المللی و داخلی برای تعهد نقض شده، مسئولیت کیفری تعیین شده باشد، قطعاً موجبات مسئولیت کیفری وی را از طرف شرکت ملی نفت و دیگر سازمان‌های ذی‌ربط فراهم می‌آورد. بنابراین ملاحظات محیط زیستی از مواردی بوده که لازم است اولاً پیمانکاران بین‌المللی نفتی قبل از شروع پروژه‌های بالادستی نفتی مطالعات جامع میدانی انجام دهند و ریسک‌های احتمالی نسبت به محیط زیست و محیط سبز را شناسایی و ارزیابی کنند و طرح‌های پیشگیرانه از آلودگی‌ها و آسیب‌های زیست محیطی را در پروژه به نحو مطلوب ملاحظه کرده و توافقنامه جامع با سازمان‌ها و یا مراکز ذی‌ربط به‌ویژه سازمان محیط زیست اخذ کنند (ابراهیمی، ۱۳۹۲). از این رو جهت بهینه‌سازی برنامه‌های بهداشت، ایمنی و محیط زیست در صنعت نفت سیاست‌هایی پیش‌بینی شده است که عبارت‌اند از:

الف) استقرار نظام مدیریت بهداشت، ایمنی، محیط زیست در شرکت‌های اصلی و فرعی و کنترل صحت انجام اقدامات؛

ب) حذف زمینه‌های ایجاد حوادث و اثرات سوء بر افراد و محیط زیست و کاهش احتمالی آن‌ها در مناطق نفت‌خیز؛

ج) ارتقای استاندارد فرآورده‌های تولیدشده هیدروکربوری به سطح استانداردهای جهانی و حذف مواد مضر از فرآورده‌ها؛

د) اعمال سیاست‌های مصرف بهینه منابع پایه مانند: مدیریت مصرف انرژی، آب، مواد اولیه، کاهش مواد زائد، مهار و کنترل گازهای همراه و تبدیل آن به محصولات با ارزش افزوده بالا و بازیافت در مناطق مذکور (ابراهیمی و دیگران، ۱۳۹۳: ۲۵).

در این مطالعه قوانین محیط زیستی و اجرایی در رابطه با شفافیت مورد توجه قرار گرفته است. در اینجا منظور از شفافیت این است که عموم مردم چگونه به راحتی می‌توانند اطلاعات عمومی مرتبط با موضوع را دریافت کنند؟ در این مقاله موضوع شفافیت در سه مرحله از چرخه حیات پروژه بزرگ هیدروکربنی شامل: اخذ تأییدیه یا مجوزها، عملیات، و خاتمه به این شرح مورد بررسی قرار گرفته است: عموم مردم به چه میزان به سهولت از امور و مقررات زیست محیطی آگاهی پیدا می‌کنند؟ این پرسش به بررسی نتایج "شفافیت" می‌پردازد و نشان دهنده تفاوت‌های کلیدی در بین دو کشور ایران و آمریکا می‌باشد. این تفاوت‌ها عبارتند از:

- جزئیات ارائه شده از گزارش‌های نظارت و پایشی به عموم مردم،
- فراوانی و نوع فرآیندهای ممیزی قانونی،
- چگونگی گزارش دولت در خصوص اختتام و احیای تأسیسات و امکانات بالادستی نفت و گاز،
- چگونگی گزارش‌ها در مورد برنامه‌های مربوط به چاه‌ها و تأسیسات رهاشده، مانند ارائه گزارش‌هایی به مردم در مورد فعالیت‌ها، پیشرفت و اطلاعات مالی.

این مطالعه از یک فرآیند بازمینی کیفیت سرسختانه پیروی نموده تا اعمال نظرهای شخصی را به کمترین حد ممکن برساند و دقت نتایج را تضمین کند. پرسش‌ها به گونه‌ای طراحی شده‌اند که هر کارشناس با توجه به سابقه و تجربه کاری خود می‌تواند به آن‌ها پاسخ دهد. بیشتر پرسش‌ها دارای یک پاسخ بله و خیر و یا یک عدد مانند تاریخ، مقدار یا تعداد هستند و به هیچ‌کدام از پاسخ‌ها وزن ویژه‌ای داده نشده است و همگی از ارزش یکسانی برخوردارند. سیاست‌های محیط زیستی موجود و قوانین و مقررات نظارتی در داکوتای شمالی و کالیفرنیا ایالات متحده در این مقایسه پیشرو بودند. در نتیجه فرض پیشرو بودن ایالات متحده آمریکا نیز مورد تأیید قرار می‌گیرد.

روش شناسی پژوهش

این پژوهش با دوروش به صورت موازی انجام شد تا امکان مقایسه نتایج حاصل از هر دو روش فراهم شود: روش مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی حقوق تطبیقی:

در این روش، تأکید بر الزامات محیط زیستی بخش بالادستی نفت و گاز بین نظام حقوقی ایران و آمریکا صورت گرفت تا وجوه اشتراک و افتراق آن‌ها کشف و شناخت کافی از این دو نظام حقوقی به دست آید.

با توجه به پیشینه موضوع و چارچوب نظری تحقیق از کتاب‌های مرجع و مقالات پژوهشی، مجله‌های علمی پژوهشی، اسناد دولتی مربوط به هر دو کشور، مجله‌ها و نشریه‌های اطلاع رسانی، اسناد و بیانیه‌ها، آمارنامه‌ها، منابع الکترونیک و سایت‌های رسمی استفاده شد.

روش پیمایشی (با تأکید بر روش دلفی)

در این مرحله، پرسشنامه‌ای که بر اساس سفارش "انجمن تولیدکنندگان نفت کانادا" توسط شرکت انگلیسی "وورلی پارسونز" در سال ۲۰۱۴ میلادی تدوین شده و از آن برای مطالعات تطبیقی بین‌المللی در زمینه مقررات محیط زیستی در چندین کشور سرآمد در تولید نفت و گاز استفاده شده است به کار گرفته شد.^۲

پرسش‌های ۲۴ گانه پرسشنامه توسط یک تیم از متخصصان با تجربه بین‌المللی بر اساس مفهوم شفافیت^۳ تنظیم شده است. این پرسش‌ها با توجه به مفهوم یاد شده، سه مرحله‌ی چرخه‌ی حیات یک پروژه عظیم هیدروکربنی را در برمی‌گیرد، که به ترتیب، عبارت‌اند از: تأییدیه یا مجوزها (پرسش‌های شماره ۱ تا ۱۱)، عملیات (پرسش‌های شماره ۱۲ تا ۱۸)، و خاتمه (پرسش‌های شماره ۱۹ تا ۲۴).

بیشتر پرسش‌ها نیازمند پاسخ بلی یا خیر و یا درج عدد یا مقدار هستند و ارزش آن‌ها یکسان است. پاسخ‌های بلی دارای ارزش یک و پاسخ‌های خیر دارای ارزش صفر هستند و پاسخ‌هایی که بازه گسترده‌تری دارند بر اساس یک زنجیره‌ی ساده مثلاً از ۱ تا ۳ طبقه بندی شده‌اند.

جامعه آماری:

در این پژوهش از نظرات ۱۲ نفر از اساتید و خبرگان حقوق، محیط زیست و صنعت نفت برای تکمیل پرسشنامه‌ها استفاده شد.

یافته‌ها

پرسشنامه‌ها از طریق الکترونیکی در اختیار نخبگان اعم از حقوق دانان و متخصصین صنعت نفت و گاز و محیط زیست قرار گرفت و پس از انجام بازنگری‌های لازم و حصول اجماع، نتایج آن در سه مرحله تأییدیه یا اخذ مجوزها، عملیات و خاتمه پروژه ارائه می‌شود.

1. Canadian Association of Petroleum Producers

2. <https://www.capp.ca> > media > capp > customer-portal > document, Canadian association of petroleum producers, (An International Comparison of Leading Oil and Gas Producing Regions Environmental Regulation)

3. Transparency

جمع‌بندی پاسخ‌ها در سطح شفافیت قوانین و مقررات و مرحله تأییدیه یا اخذ مجوزهای شروع پروژه برای کشور ایران و دو منطقه‌ی عمده تولید کننده نفت و گاز کشور آمریکا (داکوتای شمالی و گالف کوئست) در جدول ۱ ارائه شده است.

ردیف	پرسش‌های پرسشنامه	نوع پاسخ	امتیاز			
			امتیاز پایه	ایران	آمریکا	گالف کوئست
۱	آیا قانون آزادی (گردش) اطلاعات وجود دارد؟	خیر	۰	۰	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۲	آیا مراحل تصویب قانونی و الزامات به آسانی در دسترس عموم قرار دارد؟	خیر	۰	۰	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۳	آیا عموم، قادر به ارائه نظریات و مشارکت در پیش نویس قانون و الزامات هستند؟	خیر	۰	۰	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۴	آیا قوانینی وجود دارد که مشخص شود پروژه‌های در دست تصویب "بهترین سود" را برای مردم دارد؟	خیر	۰	۰	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۵	آیا پایه‌ای برای ابلاغ تصمیم (تصویب یا رد پروژه) به مردم وجود دارد؟ (یعنی، گزارش تصمیم)	خیر	۰	۰	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۶	آیا سهامداران (کارفرمایان - در ایران) قادر به مشارکت و ارائه پیشنهاد و یا مداخله در تنظیم پیش نویس پروژه‌ها هستند؟	خیر	۰	۱	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۷	روش یا روش‌هایی که سهامداران (کارفرمایان - در ایران) قادر به ارائه نظرات و دخالت در تصمیم‌گیری باشند را بیان کنید.	هیچ کدام	۰	۱	۱	
		نوشته شده	۱	۱	۱	
		شفاهی	۱	۱	۱	
		هر دو	۲	۱	۱	
۸	آیا الزامی برای استفاده از نظرات و مشورت در قانون گذاری وجود دارد؟ به‌عنوان مثال، الزام به مشورت با "طرف‌های درگیر"، و یا مردم بومی؟	خیر	۰	۱	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۹	آیا الزامات روند قانونی، شامل فرایند برگزاری جلسات عمومی و یا درخواست اطلاعات وجود دارد؟ (مانند، جلسات، اطلاعات تکمیلی درخواست‌ها، مداخله)	خیر	۰	۱	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۱۰	آیا یک فرایند روند درخواست تجدید نظر عمومی برای اتخاذ تصمیمات نظارتی وجود دارد؟ (به‌عنوان مثال انجمن استیناف محیط زیست)	خیر	۰	۱	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۱۱	آیا فرایند درخواست تجدید نظر برای پیشنهاد دهندگان پروژه برای اتخاذ تصمیمات نظارتی وجود دارد؟	خیر	۰	۱	۱	
		بله	۱	۱	۱	
۱۲	جمع		۶	۱۱	۱۲	

جدول ۱ مقایسه تطبیقی الزامات زیست محیطی ایران و آمریکا در سطح "شفافیت" و مرحله "تأییدیه یا مجوزها" پروژه

مطالعه تطبیقی میزان شفافیت الزامات محیط زیستی... / عامری و عزیزی ۱۷۷

با بررسی پاسخ‌های مرتبط به قوانین و مقررات در مرحله ی تأییدیه یا مجوزهای پروژه‌های بالادستی نفت و گاز از نظر شفافیت قوانین و مقررات این نتایج به دست آمد:

در ایران قانون آزادی گردش اطلاعات محیط زیستی وجود ندارد، اما در ایالات متحده آمریکا چنین قانونی حاکمیت دارد.

در ایران هنگام اخذ تأییدیه و مجوزها اطلاعات مربوط به مراحل تصویب قانونی و الزامات به آسانی در دسترس عموم قرار ندارد درحالی که در آمریکا به سهولت این مراحل تصویب در اختیار عموم و ذی نفعان قرار می‌گیرد.

در ایران، برای مردم امکان ارائه نظریات و مشارکت در پیش نویس قانون و الزامات، فراهم نشده است. درحالی که در ایالات متحده آمریکا با سازوکارهایی امکان ارائه نظر، پیشنهاد و مشارکت در تنظیم پیش نویس قوانین وجود دارد.

در ایران قانونی وجود ندارد که به موجب آن مردم آگاه شوند که پروژه‌های در دست تصویب لزوماً "بهترین سود" را برای آنان دارد درحالی که در آمریکا مردم به‌خوبی از این نکته که پروژه‌های در دست تصویب "بهترین سود" را دارند، آگاه می‌شوند.

در ایران، مبنائی برای ارائه گزارش به مردم در خصوص تصویب یا رد پروژه وجود ندارد، درحالی که در آمریکا چنین مبنائی وجود دارد و گزارش تصمیمات به مردم ارائه می‌شود. امکان مشارکت و ارائه پیشنهاد یا مداخله در تنظیم پروژه‌ها برای سهامداران در آمریکا و کارفرمایان در ایران به صورت شفاهی یا کتبی فراهم است. در هر دو کشور الزام برای استفاده از نظرات و مشورت طرف‌های درگیر و مردم بومی در قانونگذاری وجود دارد. برای طی مراحل قانونی در هر کشور الزاماتی مانند برگزاری جلسات عمومی و نظایر آن وجود دارد. در هر دو کشور فرآیندهایی برای پیگیری روند درخواست تجدید نظر عمومی به ویژه در مورد اتخاذ تصمیمات نظارتی پیش‌بینی و ابلاغ شده است و فرآیندهایی برای پیشنهاد دهندگان پروژه پیش‌بینی شده و در این مورد هر دو کشور یکسان ارزیابی شده‌اند. همچنین شباهت‌هایی بین حقوق دو کشور از قبیل مراحل قانونی جلسات عمومی، فرآیندهای درخواست تجدید نظر عمومی و مانند آن وجود دارد. بنابراین در نظام حقوقی ایران الزامات محیط زیستی وجود دارد که در جزئیات آن کاستی‌هایی قابل ذکر است که در نتایج جدول ۱ به آن اشاره نمودیم و مؤثر بودن و شفافیت آن مورد تردید قرار می‌گیرد.

جمع بندی پاسخ‌ها در سطح شفافیت قوانین و مقررات و مرحله عملیات پروژه برای کشور ایران و دو منطقه‌ی عمده تولید کننده نفت و گاز کشور آمریکا (داکوتای شمالی و گالف کوست) در جدول ۲ ارائه شده است. در این جدول در مرحله عملیات پروژه‌های بالادستی نفت و گاز، شفافیت الزامات و مقررات زیست محیطی بررسی شده است.

پرسش	پرسش‌های پرسشنامه	نوع پاسخ	امتیاز		
			ایران	داکوتای شمالی - آمریکا	گالف کوست - آمریکا
۱	آیا گزارش‌ها یا داده‌های نظارتی برای عموم مردم در دسترس است؟	خیر	۰	۱	۱
		بله	۱		
۲	اگر چنین است، سطح جزئیات رسانه‌ای شدن (در حوزه‌های هوا، آب، خاک و انتشار) را مشخص نماید.	هیچ کدام	۰		
		در گستره‌ی صنعت	۱		
		در گستره‌ی شرکت	۲		
		در گستره‌ی تأسیسات	۳		
۳	آیا دولت، پیامدهای ناشی از عدم رعایت الزامات را پیگیری و به مردم گزارش می‌دهد؟	خیر	۰	۱	۱
		بله	۱		
۴	آیا رویدادها به هر میزان و شکلی، گزارش می‌شوند؟	خیر	۰	۱	۱
		بله	۱		
۵	آیا یک فرآیند رسمی حسابرسی قانونی، در محل برای نظارت بر میزان پیروی از قانون وجود دارد؟	خیر	۰	۱	۱
		بله	۱		
۶	در صورت وجود فرآیند رسمی حسابرسی قانونی، با برنامه منظم صورت می‌گیرد و یا به صورت سرزده و برنامه ریزی نشده؟	هیچ کدام	۰		
		برنامه ریزی شده	۱		
		سرزده و تصادفی	۲		
		هر دو	۳		
۷	آیا فرآیندی برای ممیزی سیستم نظارتی (به‌عنوان مثال ممیز کل) وجود دارد؟	خیر	۰		
		بله	۱		
۹	جمع		۱	۹	۹

جدول ۲ مقایسه تطبیقی الزامات زیست محیطی ایران و آمریکا در سطح "شفافیت" و مرحله "عملیات" پروژه

ملاحظه می‌شود گزارش‌ها و برداشت‌ها و داده‌های نظارتی در آمریکا برای عموم در دسترس است ولی در ایران این اطلاعات به سهولت در دسترس عموم قرار ندارد. یافته‌های جدول شماره

۲ نشان می‌دهد در آمریکا این گزارش‌ها در سطح پایین‌تر از شرکت یعنی در گستره‌ی تأسیسات در دسترس عموم قرار دارد. در هر دو کشور ایران و آمریکا، دولت‌ها پیامدهای ناشی از عدم رعایت الزامات را پیگیری و به مردم گزارش می‌دهند. در خصوص گزارش رویدادها در آمریکا به هر میزان و شکلی گزارش می‌شوند، درحالی‌که در ایران چنین نیست. در آمریکا در محل پروژه برای نظارت بر میزان پیروی از قانون، فرآیند رسمی حسابرسی قانونی وجود دارد ولی در ایران چنین فرآیندی تعریف نشده و وجود ندارد. این فرآیند رسمی در آمریکا هم به صورت برنامه‌ریزی شده و هم به صورت سرزده برای انجام حسابرسی قانونی صورت می‌گیرد، درحالی‌که در ایران این حسابرسی با هیچ روشی انجام نمی‌شود. در ایران، فرآیندی برای ممیزی سیستم نظارتی وجود ندارد، اما در آمریکا در گالف کوست، این فرآیند وجود دارد و در داکوتای شمالی شرایط همانند ایران است. در مجموع می‌توان گفت در مقایسه با ایران، در مرحله عملیات پروژه‌ها، قوانین و مقررات در آمریکا از شفافیت لازم برخوردار هستند. با نگاهی به امتیاز " ۱ " ایران و مقایسه آن با امتیاز " ۹ " آمریکا ملاحظه می‌شود که اختلاف زیادی بین دو کشور وجود دارد و پیشرو بودن آمریکا در این مورد تأیید می‌شود.

جمع بندی پاسخ‌ها در سطح شفافیت قوانین و مقررات و مرحله خاتمه پروژه برای کشور ایران و دو منطقه‌ی عمده تولید کننده نفت و گاز کشور آمریکا (داکوتای شمالی و گالف کوست) در جدول ۳ ارائه شده است.

در این جدول شفافیت قوانین و مقررات و الزامات زیست محیطی در مرحله خاتمه عملیات بالادستی پروژه‌های بالادستی نفت و گاز، بررسی شده است، همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در ایران برنامه خاتمه پروژه در دسترس عموم نیست ولی در آمریکا این برنامه در دسترس همگان قرار دارد.

در ایران، دولت در مورد صدور گزارش احیای تأسیسات یا گواهینامه احیاء، اطلاع رسانی انجام نمی‌دهد درحالی‌که در آمریکا این اطلاع رسانی انجام می‌شود.

در ایران، در خصوص روند پیشرفت و گزارش‌های مالی برنامه‌های تأسیسات و چاه‌های بدون استفاده، به طور علنی اعلام نمی‌شود. درحالی‌که در آمریکا در داکوتای شمالی این اعلام علنی صورت می‌گیرد اما شرایط در گالف کوست مشابه ایران می‌باشد.

در ایران شرکت‌ها برای مستندسازی و گزارش اصلاح و احیای تأسیسات به مرجع نظارتی، هیچگونه الزامی ندارند درحالی‌که در آمریکا این الزام وجود دارد.

پرسش	پرسش های پرسشنامه	نوع پاسخ	رتبه	امتیاز		
				ایران	داکوتای شمالی - آمریکا	کالیفرنیا - آمریکا
۱۹	آیا برنامه خاتمه پروژه در دسترس عموم است؟	خیر	۰	۰	۱	۱
		بله	۱			
۲۰	آیا دولت در مورد صدور گزارش احیای تأسیسات یا گواهینامه احیا، اطلاع رسانی می کند؟	خیر	۰	۰	۰	۱
		بله	۱			
۲۱	اگر برنامه ای برای تأسیسات و چاه های بدون استفاده وجود دارد، آیا فعالیت ها، روند پیشرفت و گزارش وضعیت مالی به طور علنی اعلام می شود؟	خیر	۰	۰	۱	۰
		بله	۱			
۲۲	آیا شرکت ها الزامی به مستندسازی و گزارش اصلاح و احیای تأسیسات به مرجع نظارتی دارند؟	خیر	۰	۰	۱	۱
		بله	۱			
۲۳	آیا مرجع نظارتی، گزارش اصلاح و احیای تأسیسات را به سهامداران (کارفرما) ارائه می دهد؟	خیر	۰	۱	۱	۱
		بله	۱			
۲۴	آیا میزان و دفعات تخطی شرکت ها از مقررات مربوط به پایان کار تأسیسات ثبت می شود؟	خیر	۰	۱	۰	۱
		بله	۱			
جمع			۳	۴	۵	

جدول ۳ مقایسه تطبیقی الزامات زیست محیطی ایران و آمریکا در سطح "شفافیت"

و مرحله "خاتمه" پروژه

در هر دو کشور مرجع نظارتی، گزارش های اصلاح و احیای تأسیسات را به سهامداران و یا کارفرمایان ارائه می دهند.

تعداد دفعات و تخطی شرکت های بالادستی نفت و گاز از مقررات پایان کار تأسیسات در ایران ثبت می شود. در آمریکا در داکوتای شمالی، این موارد ثبت نمی شود ولی در کالیفرنیا مشابه ایران اقدام می شود.

بر اساس یافته های این پژوهش در مجموع می توان گفت از نظر شفافیت، قوانین و مقررات و الزامات محیط زیست در مرحله خاتمه پروژه شرایط در آمریکا با کسب ۵ امتیاز نسبت به ایران با ۳ امتیاز به مراتب بهتر است. در موضوع دوام قوانین نیز بایستی یادآوری کنیم، این قوانین در آمریکا دائمی هستند و نظیر برخی از احکام مندرج در قوانین برنامه های توسعه پنج ساله ایران، موقتی نمی باشند.

بحث و نتیجه گیری

بررسی الزامات محیط زیستی در هر سه مرحله حیات پروژه هیدروکربنی از منظر شفافیت نشان می دهد که آمریکا ۲۶ امتیاز و ایران ۹ امتیاز کسب نموده اند؛ بنابراین، آمریکا، به مراتب پیشروتر از ایران است.

بررسی نتایج حاصل از جمع بندی پرسش نامه های مرحله اخذ تأییدیه یا مجوزهای پروژه هیدروکربنی از منظر شفافیت قوانین و مقررات حاکی است:

- در آمریکا قانون آزادی گردش اطلاعات محیط زیست وجود دارد ولی در ایران چنین قانونی وجود ندارد.

- در آمریکا هنگام اخذ تأییدیه پروژه هیدروکربنی، اطلاعات مراحل تصویب قانونی و الزامات آن به آسانی در دسترس عموم قرار می گیرد ولی در ایران این اطلاعات در اختیار عموم قرار ندارد.

- در آمریکا برای این که عموم مردم بتوانند نظر و پیشنهاد خود را در تنظیم پیش نویس قوانین ارائه کنند و از این رهگذر در تصویب قوانین مشارکت نمایند سازوکارهایی وجود دارد ولی در ایران چنین ساز و کاری در قوانین وجود ندارد. در مجلس شورای اسلامی تنها دو مسیر برای قانون- گذاری وجود دارد نخست ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی از سوی دولت و دیگری ارائه طرح از سوی نمایندگان مجلس.

- در آمریکا اطلاع رسانی از این نکته که پروژه هیدروکربنی «بهترین سود» را برای مردم دارد به موجب قانون صورت می پذیرد اما در ایران چنین قانونی وجود ندارد.

- در آمریکا برای تصویب و رد پروژهها، مبنایی برای ارائه گزارش به مردم وجود دارد ولی در ایران چنین مبنایی وجود ندارد.

- در هر دو کشور امکان مشارکت و ارائه پیشنهاد یا مداخله در تنظیم پروژهها وجود دارد ولی این امکان در آمریکا فقط برای سهامداران فراهم شده است ولی در ایران فقط کارفرمایان از چنین حقی برخوردارند.

- در هر دو کشور، الزاماتی برای استفاده از نظرات و مشاوره طرفهای درگیر و مردم بومی در قانون گذاری وجود دارد.

- در هر دو کشور الزاماتی برای طی مراحل قانونی مانند برگزاری جلسات عمومی در نظر گرفته شده است.

- در هر دو کشور برای پیگیری در خواست تجدید نظر عمومی در مورد تصمیمات نظارت، فرآیندهایی در نظر گرفته شده است و این قبیل فرایندها برای پیشنهاد دهندگان پروژه نیز پیش بینی شده است.

همان گونه که ملاحظه می شود الزامات محیط زیست در بخش بالا دستی نفت و گاز در ایران در مقایسه با آمریکا به اندازه کافی شفاف نیست و در جاهایی که مشابهت‌هایی وجود دارد، مانند برگزاری جلسات عمومی حدود تصمیم‌گیری های جلسات عمومی مربوط به حیطة قانون‌گذاری نیست. در ایران نیز فرآیندهای درخواست تجدیدنظر عمومی در جزئیات نیز با کاستی‌هایی مواجه است.

پیشنهادها

۱. در ایران قانون آزادی گردش اطلاعات محیط زیست تهیه و به تصویب برسد و به موجب آن مراحل تصویب و الزامات هر پروژه هیدروکربنی در دسترس عموم قرار گیرد. در این قانون همچنین می‌توان برای سمن‌ها^۱ در خصوص ایفای نقش سازنده در خصوص فرسایش اجتماعی، تخریب محیط زیست، نقض حقوق قانونی مردم و حل مشکلات و موانع در مسیر اجرای پروژه های صنعت نفت و گاز کشور برای پرهیز از قضاوت‌های ناصحیح و سطحی در باره طرف‌های ذینفع در پروژه‌های هیدروکربنی مسئولیت‌هایی را برشمرد. در این قانون پیشنهادی، می‌توان مشوق‌هایی را پیش بینی کرد تا مردم با پروژه هیدروکربنی همراه شوند و همچنین الزامات اجتماعی و محیط زیست و روش‌های پیش‌گیری از بین رفتن اکوسیستم های خشکی و دریایی رعایت شوند.

۲. ساز و کارهایی برای اظهار نظر عمومی و اهل‌خبره و سایر شرکای اجتماعی و در هنگام تنظیم پیش نویس قوانین تهیه و ابلاغ شود.

۳. در خصوص تضمین و اطلاع‌رسانی نکته کلیدی «بهترین سود» ممکن در هر پروژه هیدروکربنی ساز و کارهایی تصویب و نتایج آن به اطلاع همگان برسد.

۴. مبنای قانونی برای پذیرش و یا رد هر پروژه هیدروکربنی برای ارائه گزارش به مردم پیش بینی و ابلاغ شود.

۵. امکان مشارکت شرکت‌های داخلی و خارجی نفتی با انجمن‌های حفاظت از محیط زیست.

۱. سازمان مردم‌نهاد و یا NGO.

۶. به منظور شفاف سازی و به موجب اصلاحات پیشنهادی در قوانین و مقررات، سازمان حفاظت از محیط زیست موظف شود هر فصل، گزارش ها و اطلاعات نظارتی محیط زیست را در سطح جامعه گزارش نماید و پیامدهای ناشی از عدم رعایت الزامات محیط زیست را در گستره صنعت نفت اطلاع رسانی نماید، به عنوان مثال میزان سوزاندن گازهای همراه و یا گزارش افزایش مستمر ضریب بازیافت و برداشت نهایی از مخازن نفت و گاز.

۷. تهیه گزارش حسابرسی قانونی محیط زیست و الگو برداری از نحوه‌ی تهیه گزارش و آثار و عواقب آن از مقررات مشابه در آمریکا.

۸. با روش های علمی، نظر خواهی از مردم به عنوان بخشی از شناسایی آثار محیط زیستی و ارزیابی آن و پیامدهای حاصل از عدم اجرای الزامات محیط زیست به صورت نظام مند صورت پذیرد تا مردم بومی و نهادهای مدنی مانند سمن ها و شوراهای شهر و روستا بتوانند نگرانی های خود را ابراز نموده و در یافتن راهکارهای عملی و مناسب مشارکت فعال داشته باشند.

۹. از آن جایی که پایان عمر تأسیسات نفتی تأثیرات مخرب اجتماعی بر جامعه میزبان خواهد داشت بایستی علاوه بر ملاحظات محیط زیستی درمورد این تأثیرات نیز پیش بینی های لازم صورت پذیرد. بنابر این لازم است گزارش شناسایی و ارزیابی پروژه ها پس از خاتمه آن نیز تهیه شود و این گزارش شامل اثرات محیط زیست و اجتماعی باشد و پیش از آن نیز استانداردهای مربوطه تهیه شود.

۱۰. گزارش های ارزیابی و شناسایی پیامدهای محیط زیست در مرحله خاتمه پروژه بایستی قابلیت انطباق با شرایط، مقررات و استانداردهای جدید را در بر داشته باشد و این قابلیت انطباق تمامی مراحل چرخه حیات پروژه هیدروکربنی را در برگیرد.

۱۱. گرچه ارجاع به استانداردهای بین المللی یکی از روش های درج ملاحظات محیط زیست در قراردادهای بالادستی نفت و گاز می باشد، بازنگری در قوانین داخلی و تقویت ویژگی های مثبت آن و حذف نقاط احتمالی ضعف می تواند به ارتقا سطح کیفی قوانین داخلی منجر شود و ارجاع به قوانین داخلی اولویت داشته باشد.

۱۲. ایجاد محتوای آموزشی کوتاه و ساده برای افزایش آگاهی عمومی در زمینه مسائل محیط زیست در تمامی مراحل پروژه از جمله خاتمه پروژه می تواند در مسئولیت پذیری شهروندان که در مجاورت پروژه های نفتی زندگی می کنند مؤثر باشد.

۱۳. آن چه که مسلم است منابعی که تأسیسات نفت و گاز در مجاورت آنها برپا شده است دارای عمر معین می باشند به همین دلیل پایان هر پروژه نفتی بایستی به وضوح در زمان اخذ تأییدیه پروژه نفتی مشخص باشد به عنوان مثال برچیدن دکل های حفاری و تعیین تکلیف چاه های نفتی که عمر آنها خاتمه یافته است بنابراین استانداردهای خاتمه پروژه در خشکی و دریا بایستی تدوین شوند و روش های شاخصی برای تأسیسات و چاه های بدون استفاده تدوین شود. این عملیات شامل اصلاح و احیا بایستی به صورت شفاف به مسئولین و مردم گزارش و اطلاع رسانی شود.



کتابنامه

الف. کتب و مقالات

الف-۱. فارسی

ابراهیمی، سید نصرالله (۱۳۹۲)، میزگرد هم اندیشی نظام جدید قراردادهای صنعت نفت، کمیته بازرنگری قراردادهای نفتی وزارت نفت، جلد دوم، چاپ اول، موسسه ارتباط گستران انرژی. ابراهیمی، سید نصرالله، منتظر، مهدی، و مسعودی، فرزاد (۱۳۹۳)، «اصول قانونی حاکم بر قراردادهای خدماتی بالادستی صنعت نفت و گاز ایران»، پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران، ۳ (۱۲): ۱۰۲۵.

ابراهیمی سید نصراله و شیرجیان، محمد (۱۳۹۳)، «قراردادهای بالادستی نفت و گاز نظام جمهوری اسلامی ایران و تبیین دلالت های قانونی و الزامات قراردادهای جدید»، اقتصاد انرژی ایران، اقتصاد محیط زیست و انرژی ۱۰ (۲): ۱-۳۹.

امانی، مسعود (۱۳۹۳)، حقوق قراردادهای بین المللی نفت، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، ص ۱۲۷.

ایرانپور، فرهاد (۱۳۸۶)، «مبانی عمومی قراردادهای نفتی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی شماره ۳، ص ۱.

جعفرنیا، شهرام، حمید، جلیوند (۱۳۸۹)، بررسی شاخص های زیست محیطی توسعه پایدار در محیط زیست شهری، ص ۱.

خاتم گویا، رضا، صوری پور، مهدی (۱۳۹۴)، «بررسی تطبیقی جرائم ناشی از آلودگی هوا در حقوق ایران و حقوق فدرال ایالات متحده آمریکا»، همایش بین المللی جامع محیط زیست، ص ۱.

خوش منش زاده، بهنوش؛ منوری، سید مسعود؛ دبیری، فرهاد (۱۳۹۱)، «بررسی تطبیقی نظام حقوقی ارزیابی زیست محیطی راهبردی (SEA) در کشورهای مختلف جهان و مقایسه آن با ایران»، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره چهاردهم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۱، ص ۱۲۰.

دارابی نیا، مرتضی (۱۳۹۲)، لزوم قید قواعد زیست محیطی در قراردادهای بین المللی نفتی ناظر بر استخراج و انتقال مواد نفتی، (رساله دریافت دکتری تخصصی (PH.D) دانشگاه پیام نور مرکز، مرکز تحصیلات تکمیلی)، ص ۲.

دبیری، فرهاد، و کیانی، مژده (۱۳۸۶)، «بررسی قوانین و مقررات پیشگیرانه از جمله ارزیابی اثرات محیطی در کشور ایران و چند کشور صنعتی»، علوم و تکنولوژی محیط زیست. ۴ (۹): ۹۵-۱۰۴.

صابر، محمدرضا (۱۳۸۶)، «مطالعه تطبیقی ماهیت حقوقی قراردادهای بیع متقابل و جایگاه حقوقی آن»، مجله حقوقی، شماره ۳۷، صص ۲۴۳-۲۹۵.

الف-۲. لاتین:

- An Initiative of the Global Leaders of Tomorrow Environment Task Force, World Economic Forum, Annual Meeting, (Davos, Switzerland, 2001).
- Bohringer C., Jenkins m., *Measuring the Immeasurable – A Survey of Sustainability Indices*, (Ecol. Econ2007).63:2.
- Canadian association of petroleum producers, An International Comparison of Leading Oil and Gas Producing Regions Environmental Regulation, <https://www.capp.ca › media › capp › customer-portal › document>.
- Parker, H.D. and Pitt, G.D (1987). *Pollution Control Instrumentation for Oil and Effluents-first publish*. pp.17-39.
- Rees William, *Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: What Urban Economies Leave out*, 4, (Environ. Urban, 1992).121.
- Singh R. k., Murty H. R., Gupta S. k. and Dikshit A. k. *An Overview of Sustainability Assessment Methodologies*, (Bhilai, India2012) 15:293.
- Sadeleer N. d., Liability for Oil Pollution Damage versus Liability for Waste Management (2009). Volume 21, Issue 2, 2009, pp. 299–307.
- The World Conservation Union (IUCN) (1993).Oil and Gas Exploration and Production in Mangrove Areas (IUCN/E&P Forum 1993) report No.2.54/184. The World Conservation Union (IUCN) (1993).
- Yousif, K., Kharaka, Hanor J. S. (2003). *Basins, Treatise on Geochemistry*, Volume 5. pp. 605. ISBN 0-08-043751-6. Elsevier, pp.499-540.