

کاستی‌های نظام حقوقی ایران در حفاظت از هوا

مسعود فریادی*

چکیده

یکی از اهداف بنیادین هر نظام حقوقی حفاظت از سلامتی و بهروزی انسان و محیط زیست او است که از طریق وضع و اجرای قوانین و ساز و کارهای الزام‌آور مقتضی و نظارت بر رعایت آن محقق می‌شود. در همین راستا نیز قوانین و مقررات متعددی به منظور کنترل این نوع آلودگی محیط زیستی به تصویب رسیده است. با این حال با توجه به شیوع فزاینده معضل آلودگی هوا در شهرهای ایران و افزایش هزینه‌های هنگفت بهداشتی، اجتماعی و اقتصادی این آلودگی، که معمولاً مورد محاسبه قرار نمی‌گیرند، کارایی این قوانین و مقررات، در برآورده ساختن اهداف اصلی خود مورد انتقاد قرار می‌گیرد. دلایل ناکارایی‌ها و کاستی‌های نظام حقوقی کنترل آلودگی هوا را در ایران صرف نظر از مشکلات مختلف جغرافیایی، اقتصادی و اجتماعی حفاظت از محیط زیست، متعدد، و مشتمل است بر پراکندگی و آشفتگی قوانین و مقررات متعدد به تصویب رسیده، عدم اتخاذ رویکرد یکپارچه به کنترل همه مجموعه عوامل آلاینده هوا، عدم توجه به رویکردهای پیشگیرانه و جبرانی، عدم اعمال سازوکارهای قوی بازرسی و نظارتی و ضمانت‌اجراهای لازم و نیز ضعف سازوکارهای اداری و قضایی در مدیریت کنترل جامع آلودگی هوای در کشور.

برای حل قاطعانه و سریع ناکارایی‌های حقوقی حفاظت از هوا و کاهش آلودگی و هزینه‌های هنگفت ناشی از آن، لازم است تا با اتخاذ رویکردی جامع و پرهیز از قانونگذاری وصله‌ای، اقدام به ادغام قوانین و مقررات پراکنده در یک قانون شامل همه استانداردهای دقیق انتشار آلاینده، نحوه کنترل و کاهش، نحوه جبران و اصلاح،

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

سازوکارهای اداری و قضایی قوی بازرسی و کیفری و آموزش کارشناسان و اطلاع-
رسانی عمومی و جبران هزینه‌های آلودگی هوا کرد.

مقدمه

در طی چهار دهه گذشته، آلودگی هوا تبدیل به یکی از مهم ترین و پیچیده ترین معضلات محیط زیست جهانی شده است، چرا که از یک سو پیامدهای بسیار گسترده و گوناگونی بر بخش‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، صنعتی و کشاورزی و همچنین، خود محیط زیست دارد که در صورت بی توجهی یا عدم اتخاذ تدابیر شایسته در برابر آن‌ها می‌تواند صدمات جبران‌ناپذیر انسانی و محیط زیستی وارد سازند. از سوی دیگر به دلیل دخالت عوامل مختلف جوی، جغرافیایی و محیطی و نیز انتشار انواع مواد آلاینده در جو و تأثیرات مختلف شیمیایی و زیستی آنها، آلودگی هوا ماهیتی پیچیده و چند بُعدی یافته که هرگز نمی‌توان آن را تنها از یک جنبه مورد بررسی قرار داد.

این اهمیت و پیچیدگی به همراه سرشت انتقال فرا مرزی آلودگی هوا، آن را تبدیل به معضلی جهانی کرده که حل آن به تنهایی در توان یک یا چند کشور نمی‌گنجد؛ بلکه نیازمند همکاری بین‌المللی همه کشورهای جهان است. به همین دلیل، مجمع عمومی سازمان ملل متحد این معضل را به «نگرانی مشترک بشریت»^۱ تعبیر می‌کند و توسعه روزافزون یک جریان بین‌المللی واکنش بی‌درنگ و قاطع در برابر آن را درخواست می‌کند. اصل «مسئولیت بین‌المللی مشترک»^۲ دولت‌ها در زمینه حفاظت از زیست بوم جهانی، آنها را به تلاش برای ایجاد بسترهای حقوقی و سیاسی لازم برای همکاری هماهنگ کشورها، تدوین برنامه‌های جامع ملی زمان مند، برای بررسی عوامل آلودگی هوا، روش‌های کاهش آلودگی، توسعه فنی و انرژی‌های پاک و نیز ایجاد چارچوبی برای گسترش همکاری با دیگر کشورها، متعهد می‌سازد. اجرای این تعهدات مهم ترین گام مؤثر برای کنترل آلودگی جهانی هوا و تضمین هوای پاک برای بشریت محسوب می‌شود که باید در سطح ملی و در چارچوب قوانین داخلی نیز نهادینه شوند. اما باید این نکته را مد نظر قرار داد که با توجه به پیچیده و فرابخشی بودن آلودگی

^۱. "Protection of Global climate for present and future generations of mankind", A/RES/43/53, 6 Dec 1988

^۲. برای نمونه رک. بند ۱ ماده ۳ «کنوانسیون ساختاری ملل متحد راجع به دگرگونی اقلیمی» (۹ می ۱۹۹۲ نیویورک).

هوا به دلیل منابع آلاینده مختلف و پیامدهای گسترده آن، حفاظت از هوا در برابر آلودگی، نظام حقوقی ویژه‌ای با اصول و قواعد نوینی می‌طلبد که باید در مقایسه با دیگر قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست، اندکی سخت گیرانه تر باشد و در برابر تهدیدهای بالقوه آلودگی هوا، پیش گیرانه و هماهنگ با ضروریات توسعه اقتصادی عمل کند. بدین جهت امروزه نظام‌های پیشرفته قانونگذاری در جهان صرفاً بر مقابله واکنشی با آلودگی هوا و وضع مقررات پراکنده برای جرم‌انگاری و کنترل منابع آلاینده غیر مجاز بسنده نمی‌کنند، بلکه به سوی اتخاذ تدابیری جامع برای کنترل همه منابع بالقوه و بالفعل آلاینده هوا، تدوین مقررات پیش گیرانه و جبرانی، استانداردهای دقیق و نظارت بر رعایت آنها و اعمال مجازات‌های متناسب و غیر بازدارنده روند توسعه اقتصادی حرکت می‌کنند. «برنامه هوای پاک برای اروپا» اتحادیه اروپا (۲۰۰۱)، «قانون هوای پاک» ایالات متحده آمریکا (۱۹۶۳) با اصلاحیه‌های بعدی و «برنامه نظارت بر کیفیت هوا» هند (۱۹۸۴) نمونه‌ای از این تدابیر هستند.

ایران نیز یکی از کشورهایی بوده که با آغاز روند صنعتی شدن و رشد شهرنشینی معضل آلودگی هوا را تجربه کرده است و در سال‌های اخیر نیز این آلودگی فزاینده به یکی از مشکلات عمده اجتماعی و محیط زیستی کشور تبدیل شده است. آلودگی هوا به دلیل ارتباط گسترده با بخش‌های مختلف بهداشتی، صنعتی، ترابری، کشاورزی، نیرو و محیط زیست، قابلیت تبدیل آن به آلودگی آب و خاک و هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم هنگفت آن، یکی از مهم‌ترین مسائل و دغدغه‌های اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و البته حقوقی به شمار می‌رود. در این میان نظام حقوقی ایران نیز در کنار دیگر بخش‌ها در برابر این معضل، واکنش نشان داده و قواعد حقوقی متعددی برای مقابله و کنترل آن در قالب قوانین و مقررات متنوع ایجاد کرده است. شمار قابل توجه مقرراتی که در زمینه کنترل آلودگی هوا در کنار برنامه‌های مختلف اجرایی در این زمینه، به‌ویژه کنترل میزان آلاینده‌های خودروها، در ایران به تصویب رسیده‌اند؛ نوید تحول عمده‌ای را در قانونگذاری محیط زیستی مبنی بر وضع قواعد الزام‌آور برای حفظ سلامتی انسان و محیط زیست در معرض خطر می‌دهند. دامنه این مقررات به حدی وسیع و متنوع است که چنانچه با سازوکارهای مناسب اجرایی قاطعانه به مرحله اجرا درآیند و رعایت آنها تضمین شود؛ بی‌گمان می‌توان شاهد کنترل بخش عظیمی از آلودگی هوای شایع بر فراز آسمان ایران شد.

اما بنا به دلایل متعددی از جمله پیچیدگی فنی مسائل مربوط به آلودگی هوا، گسترده بودن و فرابخشی بودن عوامل و پیامدهای آن، عدم توسعه قانونگذاری محیط زیستی و در مرحله قوام بودن قواعد مربوط به حفظ محیط زیست به همراه موانع توسعه اقتصادی و اجتماعی که آهنگ حفظ محیط زیست را به شدت آهسته می‌کند؛ نظام حقوقی حاکم بر کنترل آلودگی هوا و حفاظت از آن دچار شماری از کاستی‌ها و چالش‌ها است که به ناچار باید مرتفع شوند. مهمترین این کاستی‌ها عبارتند از: عدم اتخاذ رویکردهای جامع و فرابخشی در زمینه کنترل همه‌جانبه آلودگی هوا، پراکندگی، آشفتگی و تورم بیش از حد قوانین و مقررات ناظر بر آلودگی هوا، پیروی از رویکردهای واکنشی و نه پیش گیرانه، عدم جامعیت و دقت در استانداردهای رهائش آلاینده‌ها، فقدان مقررات دقیق و سخت گیرانه بازرسی و نظارت، فقدان سازوکارهای اداری و فنی کامل، تخصصی و سریع و سرانجام نظام قضایی سهل گیرانه در برابر جرایم آلودگی هوا.

در حال حاضر بحث کنترل آلودگی هوا با ارائه «لایحه قضازدایی و حذف برخی عناوین مجرمانه از قوانین» توسط دولت به مجلس وارد مرحله جدیدی شده است که لزوم بررسی جامع و دقیق این معضل را دو چندان می‌کند. بدین منظور ابتدا به بررسی کلی قوانین و مقررات کنونی حاکم بر حفاظت از هوا در نظام حقوقی ایران پرداخته و سپس به کاستی‌ها و ناکارایی‌های موجود اشاره می‌شود و آنگاه طرح پیشنهادی اولیه‌ای را جهت بررسی دقیق‌تر این معضل و ارائه راهکارهای مقتضی عرضه می‌دارد. این کاستی‌ها را می‌توان از سه چشم‌انداز مختلف، شامل، رعایت اصول، اتخاذ رویکردها و اتخاذ تدابیر عملی مورد بررسی قرار داد ولی پیش از آن باید عنوان کرد که نظام کنونی حقوقی حفاظت از هوا در ایران فقط ناظر بر آلودگی هوای شهری است و حفاظت از لایه ازن، مقابله با باران اسیدی و گازهای گلخانه‌ای را تحت پوشش قرار نمی‌هد.

گفتار اول: آلودگی هوا در نظام حقوقی ایران

افزایش فاحش انتشار انواع مواد آلاینده در جو به‌وسیله انواع واحدهای آلاینده صنعتی، کشاورزی، خدماتی و ساختمانی در طی بیست سال اخیر؛ قانونگذار ملی را بر آن داشته است که با تصویب مقررات لازم به پیشگیری و کنترل این روند افزایش بی‌ضابطه پیردازد و سلامت انسان و محیط‌زیست را تضمین کند. تنوع گسترده مواد

آلاینده منتشره، میزان هنگفت انتشار آن‌ها و پیامدهای مخرب آن، به حدی بوده که قانونگذار را در طی این دو دهه ناچار به تصویب دسته‌ای گوناگون از مقررات بخش‌های مختلف کرده است. این تحول در قانونگذاری که در زمینه قانونگذاری محیط‌زیستی تقریباً نادر بوده و در شمار معدودی از حوزه‌های محیط‌زیستی، این تعداد از قوانین به تصویب رسیده، بی‌گمان در نتیجه این تحول در آگاهی جمعی بوده است که هزینه‌های ناشی از عدم کنترل آلودگی هوا بسیار بالاتر، وخیم‌تر و جبران‌ناپذیرتر از هزینه محدود شدن توسعه اقتصادی و صنعتی ناشی از کنترل واحدهای تولیدی برای رعایت استانداردهای هوای پاک است. هزینه‌های ناشی از انواع بیماری‌های مرتبط با آلودگی هوا، به خطر افتادن جان انسان‌ها و دیگر موجودات زنده، تخریب‌های غیرقابل بازسازی محیط‌زیستی، به همراه هزینه‌های مختلف اقتصادی ناشی از این آلودگی، قابل مقایسه با هزینه‌هایی که باید برای محدود نمودن انتشار آلاینده‌های هوا پرداخت، نیست. چرا که نخستین هدف هر نظام حقوقی، تضمین بقای حیات انسان و تأمین حیات همراه با سلامتی و بهروزی اوست که رفاه اقتصادی و اجتماعی در مراحل بعدی قرار می‌گیرند. البته اتخاذ تدریجی «اصل توسعه پایدار» در قوانین ایران (به‌ویژه قانون پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مواد (۶۴) و (۶۵))، نشان از علاقه قانونگذار به ایجاد تدریجی پیوندی مطلوب میان حفظ محیط زیست و توسعه صنعتی و اقتصادی دارد. حفظ سلامتی انسان و محیط‌زیست در برابر آلودگی هوا و نیز اعمال اصل توسعه پایدار دو هدف اصلی هر نظام قانونی در زمینه مقابله با آلودگی هوا است که باید در متن قوانین و مقررات و نیز اهداف سازمانی نهادهای فعال در این زمینه مدون شود. با توجه به قوانین و مقررات و نهادهایی که در راستای مقابله با آلودگی هوا در نظام حقوق داخلی ایران تدوین شده، این گفتار در صدد بررسی رویکرد کنونی قانونگذار ملی ایران در این زمینه و بررسی نحوه تحقق این دو هدف است. سرانجام پس از بررسی سازوکارهای موجود، خلأها و چالش‌های قانونی مورد بحث قرار می‌گیرند و راهکارهای لازم برای تقویت سازوکارهای موجود در مقابله با آلودگی هوا پیشنهاد می‌شود.

با توجه به شدت آلودگی هوا و ملموس بودن پیامدهای زیان بار آن، ایجاد چارچوب قانونی برای کنترل این معضل مورد توجه قانونگذار واقع شده که مقررات قابل توجهی را در این زمینه تصویب کرده است. در کنار قانونگذار، دولت نیز اقدام به

تأسیس برخی نهادها و تدوین برخی برنامه‌ها برای کنترل و کاهش آلودگی هوا کرده است. سازوکارهای شکل گرفته گرفته در زمینه مبارزه با آلودگی هوا در نظام حقوقی ایران در دو دسته جای می‌گیرند: نخست سازوکارهایی که برای عمل به تعهدهای بین‌المللی دولت ایران ناشی از الحاق به کنوانسیون بین‌المللی در زمینه مبارزه با آلودگی هوا تدوین شده‌اند و دوم، سازوکارهایی ملی که بنا به ابتکار مجلس و دولت تدوین شده‌اند. در این بخش با بررسی این دو دسته سازوکارهای موجود و شناسایی نقاط قوت و ضعف تلاش بر آن می‌شود تا رویکرد حقوقی دولت جمهوری اسلامی ایران در زمینه مقابله با آلودگی هوا مشخص شود.

بند اول) سازوکارهای اجرای تعهدهای بین‌المللی

به‌طور کلی کشورها در جهت ایفای تعهدهای قراردادی خود و هماهنگ نمودن نظام حقوق داخلی خود با نظام بین‌المللی حفاظت از جو، اقدام به توانمندسازی در عرصه تدوین و اجرای راهبرد ملی کرده‌اند، یا در حال اقدام هستند.^۱ با توجه به این که مبارزه با آلودگی هوا مسأله‌ای فرا بخشی و گسترده است، اتخاذ یک راهبرد ملی جامع برای ایجاد هماهنگی و اقدام مشترک ضرورتی غیر قابل انکار محسوب می‌شود. دولت جمهوری اسلامی ایران با تصویب «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون وین درباره حفاظت از لایه ازن» (۱۳۶۸/۹/۷)، «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل مونترال» (۱۳۶۸/۱۱/۲۸)، «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون ساختاری سازمان ملل درباره تغییرات اقلیمی» (۱۳۷۵/۳/۶) و سرانجام «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل کیوتو» (۱۳۸۴/۴/۸)؛ عضو دو کنوانسیون مهم بین‌المللی و پروتکل‌های آن در زمینه مقابله با آلودگی هوا شده است. دلایل الحاق ایران به این معاهدات را می‌توان در انگیزه‌های زیر خلاصه نمود:

نخست این که آگاهی‌های عمومی در مورد تأثیرات زیان بار دگرگونی اقلیمی و کاهش لایه ازن، گسترش یافته و تمام کارگزاران حکومتی را متوجه این حقیقت ساخته است که مقابله با این تهدیدها و تأمین فضای پاک‌تر برای زیست جز در پرتو

^۱ Michel, David. "Climate policy for the 21st century", publication of center for transatlantic relations, Washington, D.C, 2003, P.P 270 – 275, Online at: <http://transatlantic.sais-jhu-edu>

همکاری‌های گسترده بین‌المللی میسر نیست. بنابراین شرکت داوطلبانه در جریان تلاش بین‌المللی برای حفظ محیط‌زیست جوی یکی از انگیزه‌های مهم دولت برای الحاق به این معاهدات است. دومین دلیل، بهره‌گیری از مشوق‌های مالی و فنی مقرر در این اسناد است. چرا که کشورهای در حال توسعه به محض عضویت در این کنوانسیون‌ها، کمک‌های مالی و فنی برای اجرائی نمودن این اسناد دریافت می‌کنند و در طول اجرای مفاد کنوانسیون و در ازای پیشرفت در اجرای آن میزان این کمک‌ها افزایش می‌یابد. دولت ایران نیز با عضویت در این کنوانسیون‌ها می‌تواند از کمک‌های مالی و فنی برنامه توسعه سازمان ملل در این راستا بهره‌مند شود.^۱

سرانجام این که مشارکت در فرایند همکاری بین‌المللی برای حفظ محیط زیست تبدیل به بخشی از جریان رایج هم‌گرایی بین‌المللی در روابط خارجی گشته است که در طی این فرایند دولت‌ها به‌صورت خواسته یا ناخواسته برای ارتقای وجهه بین‌المللی خود، افزایش همکاری مشترک بین‌المللی و اقناع افکار داخلی و جهانی در برنامه‌های جهانی حفظ محیط‌زیست مشارکت می‌کنند. دولت جمهوری اسلامی ایران نیز بدین منظور در اغلب این‌گونه برنامه‌ها مشارکت داشته و عضو بسیاری از معاهدات بین‌المللی در زمینه حفاظت از محیط زیست شده است.

الحاق به این کنوانسیون و پروتکل‌های آن، طبیعتاً تعهدهای حقوقی لازم‌الاجرائی را متوجه دولت جمهوری اسلامی ایران می‌سازد که باید با تصویب مقررات لازم و تدوین برنامه‌های عملی، این تعهدها را در چهارچوب نظام حقوقی داخلی نهادینه کرد. این تعهدها عبارتند از:

۱. کنوانسیون وین و پروتکل مونترال:
- انجام پژوهش و ارزیابی پیامدهای فعالیتهای انسانی بر کاهش لایه ازن؛
- اتخاذ مقررات لازم برای حفاظت از انسان و محیط زیست در برابر کاهش لایه ازن؛
- تسهیل مبادله علمی و اطلاعاتی؛
- همکاری با دیگر اعضا برای توسعه فن‌آوری‌ها و تجربیات؛

^۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی. مورخ ۱۳۶۸/۹/۷ و ۱۳۷۵/۲/۲۵ به ترتیب راجع به الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به «کنوانسیون وین درباره حفاظت از لایه ازن» و «کنوانسیون ساختاری سازمان ملل درباره تغییرات اقلیمی».

- کاهش انتشار مواد کاهنده لایه اوزون در طی یک فرصت ۱۰ سال تا سال ۱۹۹۷.
- ۲. کنوانسیون تغییرات اقلیمی و پروتکل کیوتو:
- تهیه و ارائه فهرست و میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای؛
- تهیه و تدوین یک برنامه ملی شامل موارد زیر:
- وضع مقرراتی برای کاهش تغییرات اقلیمی؛
- وضع مقرراتی برای توسعه و انتقال فناوری‌های حفاظت از محیط‌زیست؛
- وضع مقرراتی برای حفاظت از جنگل‌ها و دریاها؛
- وضع مقررات لازم برای سازگاری با دگرگونی اقلیمی؛
- تدوین و اجرای برنامه‌های آگاه‌سازی عمومی؛
- ارتقای الگوهای توسعه پایدار.

در راستای اجرای مفاد این کنوانسیون‌ها، به ترتیب، دفتر حفاظت از لایه اوزون در سال ۱۳۷۲ و دفتر طرح ملی تغییر آب و هوا در سال ۱۳۷۸ در سازمان حفاظت از محیط‌زیست تأسیس شد که این دو دفتر به‌عنوان مرجع ملی اجرایی این دو کنوانسیون در کشور محسوب می‌شوند. تأسیس این دفاتر با حمایت مالی و فنی برنامه توسعه سازمان ملل و صندوق تسهیل جهانی محیط‌زیست تحت چارچوبی با عنوان «قرارداد همکاری مشترک برای توانمندسازی» صورت گرفته است. دفتر حفاظت از لایه اوزون با توجه به کمک بلاعوض مالی که دریافت نموده، اقدام به تصویب تعدادی از طرح‌های توانمندسازی برای جایگزین ساختن مواد کاهنده لایه اوزون در صنایع و تجهیز تعدادی از کارخانجات، با فن‌آوری‌های حفاظت از لایه اوزون پرداخته است.^۱

دفتر طرح ملی تغییر آب و هوا نیز توانسته است نخستین «گزارش ملی» ایران را در مورد فهرست و میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای تهیه و تقدیم کنفرانس اعضای کنوانسیون تغییرات اقلیمی کند. ارائه این گزارش نخستین گام در راستای ارتقای همکاری برای اجرای این کنوانسیون محسوب می‌شود.

تأسیس این دفاتر، تنها اقدام صورت گرفته برای اجرای این کنوانسیون‌ها بوده و

^۱. اسماعیل، حمیدی. «تلاش‌های سازمان حفاظت محیط‌زیست در عرصه بین‌المللی»، گزارش سازمان حفاظت محیط‌زیست، تهران، ۱۳۸۲، ص ۲۱.

بجز آن هیچ ترتیبات سازمانی دیگری در این راستا ایجاد نشده است. دفاتر ایجاد شده تحت عنوان مرجع ملی این دو کنوانسیون نیز، تنها برنامه‌ای اجرایی بوده و از لحاظ مالی و سازمانی کاملاً محدود هستند که به جز ایفای نقش اطلاع‌رسانی - البته در سطح محدود - دامنه اجرایی چندانی ندارند. به این دلیل که فعالیت این دفاتر به کمک‌های مالی محدود از سوی برنامه توسعه سازمان ملل وابسته است و به هیچ عنوان از حمایت مالی و سازمانی لازم داخلی بهره‌مند نیستند.^۱ لازم به یادآوری است که یکی از اهداف مهم تصویب این کنوانسیون‌های بین‌المللی، ارائه راه کارهای لازم به دولت‌ها برای تدوین یک برنامه ابتکاری ملی در زمینه حفاظت از هوا است و تدوین و اجرا نمودن این برنامه ملی در اولویت انجام تعهدات ملی جای می‌گیرد. چرا که اساساً قابلیت اجرایی یافتن، و اجرای شایسته مفاد این کنوانسیون‌ها، نیازمند تصویب قوانین اجرایی تکمیلی و تأسیس نهادهای لازم است. حال آن‌که «برنامه ملی» اجرایی برای کاهش لایه ازون و قوانین و مقررات مربوطه به تصویب مراجع ذیربط نرسیده است.

اما در راستای اجرایی ساختن کنوانسیون تغییرات اقلیمی و پروتکل کیوتو، هیأت وزیران در تاریخ (۱۳۸۷/۱۲/۴) اقدام به تصویب "آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب و هوا و پروتکل کیوتو" نمود که طی چهار فصل سیاست‌ها و راهبردها، ایجاد یک کارگروه ملی برای اجرای این سیاست‌ها، تعیین وظایف دیگر دستگاه‌های اجرایی مرتبط با مسأله تغییرات اقلیمی، شیوه سازگاری با این تغییرات، آموزش و پژوهش و سازوکارهای همکاری‌های بین دولتی پرداخته است. با این حال هنوز می‌توان گفت که کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای، تغییر روش‌های تولیدی و بهره‌گیری از روش‌های سالم‌تر در بخش‌های مختلف کشور به لحاظ حقوقی الزام‌آور نیست. بنابراین در درجه اول باید منتظر ارائه مشوق‌های اقتصادی و صنعتی برای اقبال به سمت روش‌های تولیدی سالم‌تر، سازوکارهای حقوقی نظارتی و تضمینی بیشتر و نیز فرهنگ‌سازی گسترده برای مقابله با تغییرات اقلیمی در جامعه شد.

۱. همان

بند دوم) سازوکارهای حقوقی داخلی

نکته مهمی که باید در جریان بررسی قوانین و مقررات مربوط به آلودگی هوا مد نظر قرار داد این است که قانونگذار ملی، در فرایند تدوین این دسته از مقررات همواره با این اصل کلی روبه‌روست که «مسئله آلودگی هوا» یک مسأله چند بُعدی فرابخشی و مشتمل بر مسائل در هم تنیده عوامل و پیامدهای مختلف، بخش‌های مختلف درگیر و روش‌های گوناگون واکنش و جبران است. بدین معنا که نخست: آلودگی هوا در رایج‌ترین تعریف آن شامل ورود انواع مختلفی از آلاینده‌ها در محیط‌زیست جوی است و تنها نوع خاصی از آلاینده‌ها را در برنمی‌گیرد. براین اساس مقررات مربوط به آلودگی هوا نمی‌تواند به احصاء شمار محدودی از این آلاینده‌ها بر مبنای شدت آلاینده‌گی هوا بپردازد، چرا که هر آلاینده‌ای آلودگی خاص خود را به همراه دارد. این آلاینده ممکن است در ترکیب با آلاینده‌های دیگر، ترکیب خطرناک‌تری به‌وجود آورد. بنابراین تدوین یک فهرست جامع از انواع مواد آلاینده هوا در مقررات مربوط به آلودگی هوا، اساسی‌ترین گام در جهت اعمال کنترل بر انتشار مواد آلاینده محسوب می‌شود.

دوم اینکه انواع مختلف آلاینده‌های هوا به‌وسیله واحدهای مختلف آلاینده کشاورزی، صنعتی، ترابری، ساختمانی و خدماتی منتشر می‌شود نه فقط از یک یا چند بخش خاص. بنابراین برای رسیدن به یک رویکرد جامع، مقررات ناظر بر آلودگی هوا باید همه بخش‌های مرتبط با واحدهای آلاینده را تحت کنترل قرار دهد و برای هر نوع واحد آلاینده قواعد خاص آن واحد را در چارچوب رویکرد کلی کنترل آلودگی هوا تدوین کند که لازمه آن ایجاد هماهنگی میان‌بخشی و سازمانی است. به‌عنوان نمونه باران اسیدی محصول ترکیب اکسید سولفور ناشی از سوزاندن منابع فسیلی، کوره‌های ذوب فلزات و گرمایش ساختمان‌ها و اکسید ازن ناشی از تولید انرژی در نیروگاه‌ها و پالایشگاه‌ها است. بنابراین برای کنترل این نوع بارش، ایجاد هماهنگی میان بخش‌های نفت و گاز، نیروگاه‌ها، ساختمان‌سازی، صنایع و معادن و سرانجام الگوی مصرف اجتماعی لازم است.

سوم اینکه آلودگی هوا به دلیل سیال و فراگیر بودن مختص منطقه خاصی نیست و مناطق گسترده‌ای را تحت پوشش قرار می‌دهد. از این لحاظ با آنکه ایجاد مناطق ویژه مقابله با آلودگی هوا برای اجرای برخی مقررات خاص مانند منع تردد خودروها لازم است؛ ولی

به‌دلیل پیامدهای ناگزیر فرامنطقه‌ای آلودگی هوا، مقررات ناظر بر آن باید با رویکرد فرامنطقه‌ای و ملی به تصویب و اجرا درآید.

چهارم اینکه، قانونگذاری در حوزه آلودگی هوا، باید بر مبنای اصل توسعه پایدار صورت پذیرد تا قوانین مصوب از قابلیت اجرایی لازم برخوردار شوند. به این معنا که تصویب و اجرای این قوانین نباید آن چنان سخت گیرانه باشد که با محدود نمودن تولید صنعتی، کشاورزی و اقتصادی جریان عمومی توسعه جامعه را آهسته کند و نیز نباید چندان سهل گیرانه و فاقد ضمانت اجرایی باشد که آلودگی هوای اجتناب ناپذیر ناشی از توسعه اقتصادی و صنعتی تبدیل به تهدیدی خطرناک علیه حیات انسانی محیط‌زیستی و خود اصل توسعه شود. یکی از روش‌های اعمال این اصل در مقررات راجع به این مسأله اعمال کنترل مواد آلاینده، بر طبق سه رویکرد ممنوعیت، حذف تدریجی و وضع حد نصاب است. با اعمال این سه رویکرد در زمینه انتشار مواد آلاینده می‌توان تا حدی توازن لازم را برآورده کرد. بدین ترتیب که با تدوین فهرست آلاینده‌ها و تخمین میزان خطرناک بودن آن‌ها، هر یک از مواد آلاینده در یکی از سه دسته زیر جای می‌گیرند:

دسته اول مواد بسیار خطرناک است که انتشار آنها باید به طور کلی ممنوع شود مانند برخی گازهای سمی. دسته دوم مواد خطرناکی است که به‌دلیل کاربرد زیاد آنها باید انتشار آنها طی یک برنامه بلند یا کوتاه مدت تدریجاً متوقف شود مانند گازهای کلروفلوروکربن (مواد کاهنده لایه اوزن) و دسته سوم شامل مواد کم خطرتر است که باید بر مبنای میزان تهدیدآور بودن آنها در چارچوب حد نصاب خاصی منتشر شوند.

مالیات‌بندی بر استفاده و انتشار مواد دسته دوم و سوم و اخذ هزینه‌های انتشار از واحدهای انتشاردهنده آن، از جمله روش‌های دیگر اعمال اصل توسعه پایدار است. اعمال این روش‌های کنترل، هنگامی می‌توانند موفق باشد و توسعه پایدار را تضمین کند که نحوه دسترسی و استفاده از مواد جایگزین سالم برای مواد آلاینده‌ای که انتشار آنها باید محدود شود، پیش بینی شده باشد. به‌عنوان نمونه، ممنوعیت انتشار یک نوع گاز خاص مانند فئون به موجب قانون، باید با پیش بینی یک ماده جایگزین برای آن همراه باشد؛ چرا که در غیر این صورت، راه، برای تخلف از ممنوعیت قانونی مورد نظر، فراهم خواهد شد و یا اینکه محدودیت در تولید اقتصادی و صنعتی را در پی خواهد داشت. از این رو روش‌های کاهش و کنترل آلودگی هوا، به همراه قواعد مربوط به انتقال فن‌آوری، اطلاعات علمی و مشوق‌های اقتصادی باید در جریان تدوین قوانین

در این زمینه همواره مدنظر قانونگذار باشد.

پنجم اینکه به منظور تحقق هدف نهایی اعمال قوانین مربوط به آلودگی هوا یعنی تضمین هوای پاک، برای همه لازم است تا شیوه جبران پیامدهای زیان بار محیط‌زیستی، انسانی، اقتصادی و اجتماعی آلودگی هوا در این قوانین مقرر شوند. چرا که پیامدهای آلودگی هوا، صرفاً به خطر افکندن مستقیم زندگی انسانها نیست، بلکه این آلودگی همه بخش‌های اجتماعی را درگیر می‌سازد. بدین جهت از یک سو مقررات حاکم، باید واحدهای آلاینده را به رفع پیامدها و آثار آلودگی و جبران خسارت‌های وارده ملزم کند و از سوی دیگر در رویکردی گسترده‌تر، باید نحوه جبران خسارات اقتصادی، کشاورزی، صنعتی و هزینه‌های هنگفت حفظ بهداشت انسان و محیط زیست ناشی از آلودگی هوا پیش بینی کند.

نتیجه آنکه، با توجه به چند بخشی بودن مسأله آلودگی هوا و ابعاد برشمرده در مورد آن؛ یک برنامه جامع ملی برای تدوین و اعمال یکپارچه همه این اصول و بایسته‌های ذکر شده، لازم است. با این رهیافت که قانونگذاری در زمینه آلودگی هوا، بدون اعمال این اصول و تدوین چنین برنامه جامعی نمی‌تواند در برآورد اهداف حفظ سلامتی انسان و محیط زیست و توسعه پایدار موفق باشد.

با توجه به این شاخص‌های مهم برشمرده، مقررات راجع به کنترل آلودگی هوا در ایران مورد بررسی واقع می‌شود. رویکرد نظام حقوقی ایران در زمینه کنترل آلودگی هوا بیش تر به سمت اتخاذ روش‌های سهل‌گیرانه در برابر کنترل آلودگی هوا بوده است تا حداقل زمینه برای توسعه پایدار فراهم شود. طی حدود بیست سال از آغاز تصویب مقررات جدی در این زمینه، روند پیشرفت این رویکرد کاملاً تدریجی بوده و تنها در سال‌های اخیر با تصویب مقررات مختلف شتاب یافته است. نخستین قانون در زمینه کنترل جدی آلودگی هوا در سال ۱۳۷۴ به تصویب رسید و از سال ۱۳۷۹ به بعد روند تصویب مقررات مختلف در زمینه کنترل جدی آلاینده‌های هوا شدت یافت. دلیل این امر را گذشته از حاد شدن پیامدهای آلودگی هوا، می‌توان تحقق تدریجی رشد توسعه اقتصادی و صنعتی دانست؛ که به همین دلیل بخش صنعت و اقتصاد می‌توانست با محدودیت‌های مقرر در مقررات کنترل آلودگی هوا سازگاری یابد.

مقررات موجود در این زمینه در چارچوب یک برنامه ملی جامع کنترل آلودگی هوا به تصویب نرسیده‌است بلکه در دو دسته مقررات اصلی راجع به آلودگی هوا و در

قالب یک قانون کلی «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» و مقررات مختلف فرعی دیگر راجع به این زمینه در سه محور عمده، تعریف ضوابط و استانداردها، اعمال پیشگیری و کنترل و اعمال نظارت تصویب شده‌اند. رویکرد نخست ناظر بر آن دسته از مقرراتی است که به تعریف کلی آلودگی هوا و ممنوعیت‌های آن، عوامل آلاینده، استانداردهای تولید و مصرف مواد آلاینده هوا می‌پردازند. رویکرد دوم شامل آن دسته از مقرراتی است که نحوه اعمال استانداردها، شیوه‌های پیشگیری و کنترل از طریق ایجاد ممنوعیت، محدود و گزارش‌دهی را مقرر می‌دارد. رویکرد سوم نیز ناظر بر مقرراتی است که نحوه نظارت بر اجرایی شدن مقررات قبلی و ضمانت اجرایی‌ها را مشخص می‌سازد.

الف) مقررات اصلی

۱. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴)

• **تعیین ضابطه:** ماده ۹ این قانون، کلی‌ترین ماده قانونی است که با ممنوع کردن آلودگی محیط زیست، آن را چنین تعریف کرده است: «... منظور از آلوده ساختن محیط‌زیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا، خاک یا زمین، به میزانی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژیک آن را به طوری که زیان‌آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان یا آثار و ابنیه باشد تغییر دهد». تبصره این ماده استعمال سموم دفع آفات نباتی را از شمول این ماده، خارج نموده است. در حالی که برخی از انواع این سموم در زمره مواد آلاینده هوا و کاهنده لایه اوزون قرار می‌گیرند. به موجب ماده ۱۰ ضوابط تعیین معیار و میزان آلودگی موضوع ماده ۹ این قانون بر طبق آیین‌نامه اجرایی مشخص خواهد شد؛ در حالی که آیین‌نامه اجرایی این قانون، مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۴ هیأت وزیران، هیچ اشاره‌ای در مورد تعیین این ضوابط نداشته است.

• **آیین کنترل:** بر طبق ماده (۱۱)، سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است تا واحدهای آلاینده را بر طبق ضوابط مندرج در آیین‌نامه اجرایی شناسایی نموده و اخطار توقف انتشار آلودگی صادر کند. البته همان‌گونه که عنوان شد، این ضوابط در آیین‌نامه اجرایی این قانون مدون نشده است.

• **ضمانت اجرایی:** بر طبق ماده (۱۲) مسئولان واحدهای آلاینده‌ای که اخطار

سازمان حفاظت محیط زیست را دریافت کرده‌اند، مکلف به توقف فعالیت آلاینده هستند و در صورت خودداری از این امر، محکوم به حبس یا پرداخت جزای نقدی خواهند شد. مقررات فنی و اداری نحوه تعیین میزان آلودگی فعالیت‌های واحدهای آلاینده و نظارت براین گونه فعالیت‌ها، در این قانون مشخص نشده است.

۲. «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» (۱۳۷۴/۲/۳)

این قانون جامع‌ترین قانون جاری است که مفصلاً قواعد مربوط به مقابله با آلودگی هوا، تعریف این آلودگی، عوامل و نحوه کنترل آن را مقرر می‌دارد.

تعیین ضوابط: ماده (۲) این قانون در عباراتی مشابه ماده (۹) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، آلودگی هوا را تعریف و ممنوع کرده است. ماده (۳) نیز منابع آلوده‌کننده هوا را در سه دسته مشخص کرده است:

۱-۲) وسایل نقلیه موتوری: ماده (۴)، استفاده از وسایل نقلیه موتوری که بیش از حد مجاز مقرر ایجاد آلودگی می‌کنند را ممنوع کرده و تعیین حد مجاز خروجی این وسایل را در اختیار شورای عالی حفاظت محیط زیست نهاده است. این شورا نیز طی مصوبه شماره ۱۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۷ در راستای اجرای این ماده، حد مجاز خروجی از اگزوز «خودروهای بنزینی» در حال تردد را تعیین نموده است. با این وصف حد مجاز خروجی از خودروهای گازوئیلی معلوم نیست.

۲-۲) کارخانجات، کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها: ماده (۱۲) «احداث کارخانجات و کارگاه‌های جدید» را مستلزم رعایت ضوابط و معیارهای سازمان حفاظت محیط زیست کرده است. فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های جدیدی که ضوابط و معیارهای موضوع این ماده را رعایت نکنند بر طبق ماده (۱۴) ممنوع است. این ماده تنها کارخانجات و کارگاه‌های جدید را مشمول ضوابط مورد اشاره ساخته و واحدهای قدیمی که میزان آلودگی آنها طبیعتاً بیش تر است را مستثنی از ضوابط احداث ساخته است. ضوابط مورد اشاره در این ماده به موجب مصوبه هیأت وزیران راجع به ضوابط و معیارهای استقرار صنایع (۱۳۷۸/۱۲/۲۶) مشخص شده که تخلف از این ضوابط به موجب ماده (۱۴) این قانون ممنوع است.

تبصره «۱» ماده (۱۳) این قانون «احداث نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها، کارخانجات پتروشیمی، کارخانجات صنایع نظامی، فرودگاه‌ها و ترمینال‌های بارگیری» را موقوف به

رعایت ضوابط محل استقرار تعیین شده از سوی سازمان حفاظت محیط زیست کرده که تاکنون تعیین و تصویب این ضوابط صورت پذیرفته است.

تبصره «۲» ماده (۱۵) این قانون، سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به تعیین استانداردهای هوای پاک و استانداردهای آلوده‌کننده‌های ناشی از کارخانجات و کارگاه‌ها با توجه به حساسیت منطقه‌ای نموده است. این استانداردها در «آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران» مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۷ و «مصوبه هیأت وزیران راجع به استانداردهای حد مجاز خروجی از کارخانجات و کارگاه‌های صنعتی» مصوب ۱۳۷۹/۸/۳۰ مدون شده‌اند.

۲-۳) منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه: ماده (۲۲) این قانون «بخش و انتشار هر نوع مواد آلوده‌کننده هوا بیش از حد مجاز» را توسط این منابع ممنوع ساخته و طبقه‌بندی این منابع و تعیین حد مجاز آلودگی ناشی از این منابع را برعهده سازمان حفاظت محیط زیست نهاده است؛ با این حال تاکنون مصوبه‌ای در این خصوص توسط این سازمان به تصویب نرسیده است.

• **آیین کنترل:** این قانون در مورد دو منبع اصلی آلاینده، مقرراتی را مشخص کرده است: به موجب ماده (۵) وسایل نقلیه موتوری باید «دارای گواهینامه مخصوص مبنی بر رعایت حد مجاز خروجی آلوده‌کننده‌های هوا باشد» که در صورت نداشتن چنین گواهینامه‌ای از تردد آن وسیله جلوگیری خواهد شد.

در راستای روان نمودن سامانه حمل و نقل شهری، ماده (۶)، شهرداری‌ها، نیروی انتظامی و سازمان حفاظت محیط زیست را موظف می‌کند تا تدابیر لازم برای طراحی حمل و نقل شهری هم‌ساز با کاهش آلودگی هوا را اتخاذ کنند. در این راستا «آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از هوا» مورخ ۱۳۸۱/۴/۵ به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

ساخت و تولید خودروها به موجب مواد (۸) و (۹) این قانون باید تابع استانداردهای محیط زیستی باشد که مصوبه مربوطه آن تحت عنوان «مصوبه راجع به استاندارد گازهای خروجی از اگزوز خودروهای سواری و وانت» مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۹ به تصویب هیأت وزیران رسیده است. بر طبق مواد (۱۲) و (۱۳) احداث کارخانجات جدید با رعایت ضوابط محیط زیستی و تأیید محل احداث آن توسط سازمان حفاظت محیط زیست صورت می‌گیرد. ماده (۱۵) این قانون به‌منظور کنترل خروجی

کارخانجات و نیروگاه‌ها، سازمان را مکلف به نظارت بر رعایت حد مجاز انتشار آلاینده‌ها کرده است؛ بدین ترتیب که این سازمان پس از تشخیص واحدهای آلاینده، اخطار توقف فعالیت موجب آلودگی را به واحد مذکور ارسال می‌کند تا ظرف مدت معینی نسبت به رفع آلودگی یا تعطیل فعالیت آلاینده اقدام کند. در مورد نحوه کنترل منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه شیوه کنترلی و پیشگیری مشخصی در این قانون مدون نشده است.

• **ضمانت اجرایی:** رویکرد قانون حاضر در برابر تخطی از مفاد آن و اعمال ضمانت اجرایی مقتضی، استفاده از مجازات‌های کیفری شامل جزای نقدی و حبس تعزیری و الزام به متوقف ساختن فعالیت آلاینده بوده است. تخلف‌های پیش‌بینی شده در این قانون عبارتند از:

ماده (۲۸) - تردد وسایل نقلیه موتوری آلوده کننده غیرمجاز (جزای نقدی و توقیف وسیله نقلیه).

ماده (۲۹) - عدم رعایت استانداردهای محیط زیستی در احداث کارخانجات و کارگاه‌ها و عدم رعایت اخطار سازمان حفاظت محیط زیست مبنی بر رفع آلودگی یا ممانعت از فعالیت آلاینده توسط کارخانجات (جزای نقدی یا حبس تعزیری و نیز جبران خسارت).

ماده (۳۰) - ایجاد ممانعت در جریان بازرسی و تحقیقات مأموران سازمان حفاظت محیط زیست برای تعیین میزان آلودگی (جزای نقدی و حبس تعزیری).

ماده (۳۱) - سوزاندن و انباشتن زباله‌های شهری در فضای عمومی (جزای نقدی).

ماده (۳۲) - ایجاد آلودگی توسط منابع خانگی و متفرقه (جزای نقدی).

با توجه به اینکه منابع خانگی و متفرقه آلاینده هوا در این قانون تعریف نشده و حد مجاز ایجاد آلودگی توسط این منابع در قانون تعیین نشده است، اعمال مجازات برای این‌گونه واحدها در این قانون منطقی نیست.

۳. «آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» مصوب ۱۳۷۹/۶/۲۸

هیأت وزیران

این آیین‌نامه به بیان تفصیلی تعاریف و تشریح اقدامات لازم برای اجرایی کردن قانون نحوه جلوگیری از هوا پرداخته است:

• **تعیین ضوابط:** ماده (۱) آیین‌نامه، عبارات اساسی متن را تعریف کرده است، از جمله در بند «پ» (مواد آلاینده) را بدین نحو تعریف کرده و شماری از مصادیق آن را ذکر کرده است: «هر نوع ماده گازی، بخار، مایع، جامد یا مجموعه ترکیبی از آنها که در هوای آزاد پخش و باعث آلودگی هوا یا موجب تشدید آلودگی آن شود». اما این تعریف هیچ شاخصی از «آلودگی هوا» به دست نمی‌دهد و بر عکس آنچه که در مورد تعریف آلودگی در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا ذکر شده است منظور از ایجاد یا تشدید آلودگی هوا در این بند مشخص نیست؛ حال آنکه ابتدا می‌بایست آلودگی هوا تعریف شده و شاخص‌های آن تعیین شود و سپس به ذکر انواع مواد آلاینده هوا اشاره می‌شد. افزون بر این، این مصوبه می‌بایست به عنوان یک آیین‌نامه اجرایی فهرستی کامل از انواع آلاینده‌های هوا را برای قطعیت و نهادینه شدن کنترل آلودگی هوا ارائه می‌داد؛ در حالی که تنها به ذکر مصادیقی از آن پرداخته و شماری از مهم‌ترین آلاینده‌ها از قبیل دی‌اکسید کربن، متان، ازون، اکسید سولفور و آلاینده‌های صنعتی را فرو گذارده است. ذکر عبارت «و نظایر آن» پس از اشاره به مواد آلاینده در این بند نمی‌تواند کمکی به تشخیص و تعیین مواد آلاینده کند؛ چرا که نخست، ارائه تعریف مواد آلاینده مواد در این بند به دلیل عدم تعریف دقیق آلودگی هوا به آن اندازه روشن نیست که انواع آلاینده هوا و نظایر آن را مشخص کند؛ دوم اینکه، آن‌گاه که قانونگذار در مقام ارائه تعریف و سپس ایجاد محدودیت یا ممنوعیت بر آن، مصوبه‌ای را تصویب می‌کند باید فهرستی جامع و مانع و کامل از موارد مشمول محدودیت یا ممنوعیت را ارائه دهد، نه اینکه با ذکر مصادیق و باز گذاردن تعریف، زمینه را برای بروز ابهام در تعیین مصادیق و تعاریف فراهم سازد.

ماده (۲) این آیین‌نامه منابع آلودگی هوا را در دو دسته وسایل نقلیه موتوری و منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه تقسیم‌بندی کرده و کارخانجات و کارگاه‌ها و نیز منابع کشاورزی را از شمار این منابع حذف کرده است که دلیل آن روشن نیست. با توجه به اینکه اغلب مواد آلاینده مورد اشاره در بند «پ» ماده (۱) این آیین‌نامه از طریق کارخانجات منتشر می‌شود؛ حذف این منبع مهم ایجاد آلودگی از شمار منابع آلودگی هوا در این آیین‌نامه تناقض‌آمیز می‌نماید.

با آنکه انواع منابع آلاینده هوا در این آیین مشخص شده، اما حد مجاز ایجاد آلودگی و انواع مواد آلاینده مشمول محدودیت یا ممنوعیت انتشار از این منابع معین

نشده است. ماده (۸) آیین‌نامه سازمان را مکلف به شناسایی و طبقه‌بندی منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه و تعیین حد مجاز آلودگی برای آنان نموده که تاکنون مقرره‌ای در این زمینه توسط این سازمان به تصویب نرسیده است. بنابراین چارچوب قانونی حاکم بر نحوه نظارت بر این دسته از منابع دقیقاً مشخص نیست.

• **آیین کنترل:** در زمینه کنترل مواد آلاینده هوا، ماده (۳) سازمان را مکلف ساخته است تا «نسبت به شناسایی و تعیین نوع و میزان مواد آلوده‌کننده هوا به طرق مقتضی از جمله اخذ اطلاعات مدارک لازم و در صورت لزوم بازدید و بازرسی اقدام نماید». نخست اینکه منابع منتشرکننده این مواد آلوده‌کننده مشخص نیست. چرا که متنوع‌ترین و گسترده‌ترین نوع آلاینده‌ها از منابع صنعتی منتشر می‌شوند که این منابع از فهرست منابع آلاینده مندرج در این آیین‌نامه حذف شده‌اند. از سوی دیگر منابع آلاینده مندرج در این آیین‌نامه یعنی وسایل نقلیه موتوری و منابع تجاری تنها شمار محدودی از مواد آلاینده مورد اشاره در بند «پ» ماده (۱) این آیین‌نامه را منتشر می‌کنند. یعنی حداکثر دود، دوده، منواکسید کربن و ذرات معلق و باقی مواد آلاینده عموماً از سایر منابع، یعنی صنعتی و کشاورزی منتشر می‌شود. بنابراین در این ماده (۳) معلوم نیست که سازمان حفاظت محیط زیست باید نسبت به شناسایی مواد آلوده‌کننده از کدام منابع و اخذ اطلاعات از چه افرادی اقدام کند.

مواد (۴ تا ۶) آیین‌نامه نحوه کنترل وسایل نقلیه موتوری را بیان می‌دارند: ماده (۴) تنظیم شرایط ایجاد مراکز معاینه فنی این دسته وسایل را برعهده سازمان قرار داده که در این راستا بند «۵» ماده (۱۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ و «آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام معاینه و صدور برگ معاینه فنی خودرو» مصوب ۱۳۸۲/۸/۷ هیأت وزیران جزئیات مربوط به نحوه کنترل میزان آلودگی ناشی از وسایل نقلیه را از طریق معاینه فنی و صدور گواهینامه مخصوص مشخص کرده‌اند. بر طبق مواد (۵) و (۶) رانندگان این وسایل مکلف به ارائه این گواهینامه بوده و در صورت عدم انجام معاینه فنی و ارائه این گواهینامه، تردد وسیله نقلیه ممنوع می‌شود.

البته این الزام، به موجب ماده (۶) آیین‌نامه تنها شامل وسایل نقلیه در حال تردد در ۸ شهر بزرگ کشور می‌شود و شمول آن به سایر شهرها بر طبق تبصره «۲» منوط به تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست خواهد بود. جای آن داشت که در راستای انجام تدابیر پیش گیرانه و فرهنگ‌سازی رعایت استانداردهای فنی هوا برای وسایل

نقلیه در شهرهای کوچک، مقررات مربوط به انجام معاینه فنی به این شهرها نیز تسری می‌یافت تا از بروز حداقل آلودگی هوا جلوگیری می‌شد.

ماده (۸) آیین‌نامه، سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به شناسایی منابع تجاری، خانگی و متفرقه آلاینده هوا و تعیین میزان آلودگی ناشی از آنها و نیز درخواست از آنها برای رفع آلودگی کرده که البته تاکنون مورد عمل واقع نشده است.

• **ضمانت اجرایی:** به‌طور کلی در مواد این آیین‌نامه، اعمال نظارت و ضمانت اجرایی لازم برای تضمین اهداف مدنظر آن صورت پذیرفته است. به‌عنوان نمونه تبصره ماده (۳) کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را موظف به همکاری با مأموران سازمان در ارائه اطلاعات و اسناد لازم برای کنترل کیفیت هوا کرده اما ضمانت اجرایی آن را مشخص نکرده است. ماده (۸) بدون تعیین ضمانت اجرایی، واحدهای تجاری و متفرقه آلاینده را مکلف به رفع آلودگی کرده است؛ و همچنین ماده (۹)، بیمارستانها و درمانگاهها را مکلف به استفاده از دستگاه مناسب زیاله‌سوز ساخته بدون آنکه ضمانت اجرایی آن را مشخص کند. تنها براساس ماده (۶)، ضمانت اجرایی تردد وسایل نقلیه فاقد برچسب گواهینامه مخصوص، مشخص شده که عبارت است از جزای نقدی و توقیف وسیله.

در حالی که انتظار می‌رود آیین‌نامه اجرایی یک قانون به تشریح مفصل و جزئیات آن قانون بپردازد، آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از هوا به جزئیات بسیار کمتری پرداخته است. حال آنکه مقام تصویب کننده می‌توانست جزئیات بیشتری از مواد قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا را در این آیین‌نامه از جمله انواع آلاینده‌ها، انواع منابع آلاینده، اعمال شیوه‌های بهتر کنترل و نظارت، نحوه بازرسی از واحدهای آلاینده و جلوگیری و توقف فعالیت‌های آلاینده و سرانجام جبران آلودگی مشخص کند.

۴. «آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم توسعه...» مصوب

۱۳۷۹/۱۲/۲۷ هیأت وزیران

بر طبق بند «ج» ماده (۱۰۴) این قانون، واحدهای تولیدی موظفند برای کاهش عوامل آلاینده محیط زیست برای تطبیق مشخصات فنی خود با ضوابط محیط زیست و کاهش آلودگی‌ها اقدام کنند. از این لحاظ آیین‌نامه اجرایی این بند نیز به تدوین فهرست

مواد آلاینده محیط زیست از جمله هوا و حد مجاز انتشار آنها پرداخته است و تنها مصوبه‌ای است که فهرست مواد آلاینده را مشخص می‌کند.

• **تعیین ضوابط:** ماده (۲) این آیین‌نامه کلیه واحدهای تولیدی را موظف ساخته است که خروجی خود را در حد ضوابط و معیارهای مذکور در این آیین‌نامه حفظ کنند. بر طبق جدول ۴ آیین‌نامه، ۱۰ مورد ماده آلاینده هوا به همراه حد مجاز انتشار آنها مدون شده است که این ده مورد، از جمله رایج‌ترین و آلاینده‌ترین مواد ناشی از واحدهای تولیدی است که اغلب آنها در زمره گازهای سمی خطرناک قرار می‌گیرد. با توجه به انواع آلاینده‌های مختلفی که در حال حاضر از واحدهای گوناگون صنعتی منتشر می‌شود یا می‌تواند منتشر شود و اینکه این آلاینده‌ها ممکن است آثار آلاینده خطرناکی داشته باشند؛ فهرست نمودن تنها ده مورد گاز آلاینده در این آیین‌نامه و اعمال کنترل بر انتشار آنها را نمی‌توان اقدامی جامع و گسترده در راستای مقابله با آلودگی هوا برشمرد. چرا که بسیاری از گازهای کاهنده لایه اوزن، گاز شایع اوزن ناشی از خودروها، دی‌اکسید سولفور (از عوامل باران اسیدی) ذرات سرب (از عوامل کند ذهنی) و مهم‌ترین گازهای گلخانه‌ای یعنی دی‌اکسید کربن و متان جزء گازهای آلاینده هوا محسوب نشده‌اند و فارغ از هرگونه کنترل هستند.

• **آیین کنترل:** سازوکار کنترلی این آیین‌نامه در ماده (۳) تعیین شده است که براساس آن «کلیه واحدهایی که خروجی آنها آلودگی بیش از حد ضوابط، معیارها و استانداردهای زیست محیطی دارند [...] موظفند پس از اخطار سازمان و تعیین مهلت اقدامات لازم را در جهت کاهش یا رفع آلودگی و تخریب به عمل آورند». با این حال، نحوه اعمال کنترل یعنی چگونگی شناسایی و راه‌هایی که بیش از حد مجاز ایجاد آلودگی می‌کنند، نحوه اعمال ضوابط و استانداردهای مندرج در این ماده و انجام بازرسی و تحقیقات لازم مشخص نشده است. همچنین تکلیف واحدهای آلاینده‌ای که برای نوع فعالیت آنها تاکنون استاندارد محیط زیستی مقرر نشده، اما ممکن است توسط سازمان به‌عنوان واحد آلاینده تشخیص داده شود، مشخص نیست.

• **ضمانت اجرایی:** ماده (۴)، واحدهایی که از تکالیف مندرج در ماده (۳) یعنی عدم کاهش آلودگی در مهلت مقرر، سرپیچی کنند را موظف به پرداخت جریمه کرده است که نحوه محاسبه این جریمه را ماده (۶) مشخص می‌سازد. با این حال تصریحی نسبت به لزوم توقف فعالیت آلاینده یا محکومیت به توقف چنین فعالیتی به میان نیامده

و تنها به اعمال مجازات نقدی بسنده شده است.

۵. «مصوبه هیأت وزیران راجع به استانداردهای حد مجاز خروجی از کارخانجات و کارگاه‌های صنعتی» مصوب ۱۳۷۹/۸/۳۰

با توجه به مفاد ماده (۱۵) «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» که سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به تعیین استانداردهای خروجی از کارخانجات کرده، هیأت وزیران این مصوبه را تصویب کرده است که مشخصاً دو دسته از گازهای آلاینده را فهرست‌بندی و مشمول حد مجاز انتشار می‌سازد. فهرست دسته اول گازها، شامل همان ده مورد گاز آلاینده مدون در فهرست جدول ۴ «آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۰۴) قانون برنامه توسعه سوم» می‌شود. در این فهرست تعیین حد مجاز انتشار این گازهای آلاینده براساس نوع واحد تولیدکننده گاز مورد استفاده از گاز و درجه‌بندی استاندارد براساس جدید یا قدیمی بودن کارخانه صورت گرفته است که در حد خود می‌تواند به دقت بودن و تکمیل استانداردهای انتشار این گازها کمک کند. دسته دوم گازها حد مجاز انتشار سه گروه از گازهای آلاینده را برحسب میزان خطرناکی آنها مشخص می‌کند، البته بدون آنکه منابع انتشار دهنده آن و نوع مورد استفاده را معین کند.

با آنکه فهرست گازهای آلاینده و حد مجاز انتشار آنها در این دو مصوبه تعیین شده، اما تعیین حد مجازها براساس تراکم انتشار گازهای آلاینده از نظر قانونگذار مغفول مانده است. می‌دانیم که شمار اندکی از گازها مانند دی‌اکسید کربن به‌صورت طبیعی دارای چاهک جذب‌کننده مانند درختان بوده و می‌توانند مدتی پس از انتشار بازیافت شوند. اما بسیاری از گازهای آلاینده فاقد چنین جذب‌کننده‌ای هستند و پس از انتشار تقریباً سه حالت پیدا می‌کنند: یا آنکه در همان منطقه تولید شده متمرکز می‌شوند؛ یا آنکه به همراه باران دوباره به سطح زمین بازمی‌گردند؛ یا اینکه توسط هوا انتقال فرامرزی می‌یابند. انتشار آلاینده هوا در دو حالت نخست به‌دلیل تراکم آن در یک منطقه جغرافیایی وضعیت خطرناکی می‌تواند ایجاد کند. به‌عنوان نمونه یک واحد تولیدکننده گاز «بنزن» را در نظر می‌گیریم که براساس مصوبه هیأت وزیران راجع استانداردهای حد مجاز خروجی از کارخانجات مکلف است تا انتشار این گاز را حداکثر تا ۲۰ میلی‌گرم در متر مکعب حفظ کند. اما آنچه که محل پرسش باقی می‌ماند این است که حتی اگر این حد مجاز خروجی نیز رعایت شود، این گاز پس از انتشار و طی مدت

زمانی در همان محل انتشار متراکم می‌شود و میزان آن در جو به حد خطرناک می‌رسد؛ از آن‌جا که این گاز سمی است و حتی تماس با مقدار بسیار اندکی از آن می‌تواند باعث ورود آسیب‌های جدی بهداشتی به انسان و محیط زیست شود، نحوه کنترل آن چگونه خواهد بود؟ به عبارت دیگر مصوبه‌های مورد اشاره برای وضعیت پس از انتشار و اینکه پس از این مرحله گاز آلاینده چه حالتی می‌تواند پیدا کند، هیچ نوع تدبیری اتخاذ نشده است.

۶. از «قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران» مصوب (۱۳۸۳/۷/۲۵)

بر طبق بند «الف» ماده (۶۱) این قانون، دولت مکلف است تا در طول برنامه چهارم اقدام به آغاز طرح خود اظهاری برای پایش منابع آلاینده کند. بدین نحو که «کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی و زیربنایی باید براساس دستورالعمل سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به نمونه‌برداری و اندازه‌گیری آلودگی‌ها و تخریب‌های خود اقدام و نتیجه را به سازمان مذکور ارائه دهد». در صورت مدون و اجرا شدن این طرح توسط دولت، اقدام مؤثری در راستای کنترل انتشار آلودگی به ویژه در زمینه آلودگی هوا، می‌تواند صورت بگیرد. البته این طرح نیازمند یک برنامه اجرایی گسترده برای تعیین سازوکارهایی اجرایی آن، مانند نحوه نمونه‌برداری آلودگی‌ها، مرجع مسئول تعیین آلودگی، حد مجاز آلودگی (برای آلاینده‌هایی که حد مجاز انتشار آن معین نشده است) و واحدهای مشمول این طرح است. با این حال دستورالعمل مذکور در این بند تاکنون به تصویب سازمان نرسیده؛ در حالیکه اصولاً برای تضمین کنترل مؤثر انتشار آلودگی، تقویت سازوکارهای نظارتی و بازرسی سازمان، بر واحدهای آلاینده ضروری است.

بند «الف» ماده (۶۲) این قانون نیز دولت را مکلف به کاهش میزان آلودگی هوای ۸ شهر بزرگ کشور در حد استاندارد مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست کرده که آیین‌نامه اجرایی آن باید تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد. جالب اینکه بند «ب» تبصره «۱۸» «قانون برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ دولت را مکلف به کاهش میزان آلودگی هوای ۷ شهر بزرگ کشور «در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی» نموده که آیین‌نامه اجرایی آن باید تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد. به همین نحو این مقرر دوباره در بند «د» ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم

توسعه جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ نیز تکرار شده است. بدین منظور صرفاً «آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره «۸۲» قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران» مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده است که ماده (۱۰) آن مقرر می‌دارد «به‌منظور کاهش آلودگی هوای شهرهای مذکور در بند «ب» تبصره «۸۲» قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه در هر یک از استانهای ذی‌ربط، کمیته‌ای تشکیل خواهد شد تا ضمن تدوین طرح‌ها و روش‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت، راهکارهای مناسب و عملی در جهت کاهش مؤثر و سریع آلودگی هوای شهرهای مورد نظر را تنظیم و به اجرا درآورند».

جای آن داشت که این آیین‌نامه به تدوین برنامه مشخصی برای کاهش عملی آلودگی هوا می‌پرداخت تا به هدف مقرر در بند «ب» تبصره «۸۲» قانون مذکور جامه عمل می‌پوشانید و از بسط و تراکم قانونگذاری پیشگیری می‌کرد. یا این که حداقل در جهت تشریح وظایف کمیته‌های اشاره شده و تقویت امکانات و اختیارات اجرایی آنان مقررات لازم را تدوین می‌کرد. هر چند که در عمل نیز این کمیته‌ها کارایی مشخصی نداشته‌اند.

۷. «مصوبه هیأت وزیران راجع به استاندارد گازهای خروجی از اگزوز خودروهای سواری و وانت» مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۹

این مصوبه به استناد مواد (۸) و (۱۱) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا که سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به تعیین استاندارد ساخت و تولید و ورود وسایل نقلیه موتوری کرده، به تصویب رسیده است و استانداردهای دو گاز خروجی از این دسته وسایل نقلیه را برحسب وزن آنها مقرر می‌کند. با توجه به اینکه گازهای آلاینده مختلفی از اگزوز این وسایل نقلیه خارج می‌شود مانند ازون، دی‌اکسید ازت، دی‌اکسید گوگرد، اکسید سولفور و ذرات معلق، تعیین استاندارد خروجی برای صرفاً دو گاز در این مصوبه نشان از نگاه کاملاً حداقلی به مبارزه با آلودگی هوای ناشی از این منابع مهم آلاینده دارد.

قسمت دیگر این مصوبه کلیه واردکنندگان و تولیدکنندگان داخلی انواع خودروهای بنزینی را موظف به رعایت استاندارد اروپایی (ECE-15.04) در ساخت یا ورود این خودروها ساخته است بدون آنکه این استاندارد را مشخصاً توضیح دهد یا آن را

پیوست متن مصوبه گرداند تا واردکنندگان، تولیدکنندگان و مراجع مسئول بررسی رعایت این استاندارد، که مشخص نشده است، بتوانند بر طبق آن عمل کنند.

۸. «مصوبه هیأت وزیران راجع به ممنوعیت تولید و ورود مینی‌بوس‌ها و

اتوبوس‌های دیزلی فاقد استاندارد مصوب یورو - یک» مورخ ۱۳۷۸/۷/۱۲

براساس این مصوبه، تولید و ورود مینی‌بوس‌ها و اتوبوس‌های دیزلی فاقد استاندارد مصوب یورو- یک موضوع بند «۳» مصوبه شماره (۱۶۲) مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۷ شورای عالی حفاظت محیط زیست ممنوع است و تشخیص عدم تطبیق این نوع وسایل نقلیه با استانداردهای اشاره شده برعهده سازمان حفاظت محیط زیست است (ماده (۱)). با این حال، این استانداردها یعنی استانداردهای مصوب یورو- یک موضوع بند «۳» مصوبه شورا تعریف نشده و نحوه تطبیق نیز مشخص نشده است.

این مصوبه همچنین شماره‌گذاری اتوبوس‌ها و مینی‌بوس‌های گازوئیل سوز را ممنوع اعلام کرده و شهرداری «تهران» را مکلف به تعویض این وسایل با نوع گازسوز آنها نموده است (ماده (۲)). با آنکه نحوه تأمین مالی گاز سوز کردن مینی‌بوس‌ها ماده (۳) ترتیباتی مقرر کرده است، اما این ترتیبات برای گاز سوز کردن اتوبوس‌های دیزلی مندرج در تبصره «۲» ماده (۲)، پیش‌بینی نشده و طبیعتاً مسئول اجرای این ماده یعنی شهرداری تهران را با معضل کمبود اعتبار روبه‌رو خواهد ساخت. در صورت تأمین اعتبار و اجرای دقیق این مصوبه، آلودگی هوای ناشی از اتوبوس‌ها و مینی‌بوس‌ها به روش مناسبی می‌تواند کنترل شود و البته جای آن داشت که مقررات آن به شهرداری‌های دیگر شهرهای کشور نیز تسری پیدا می‌کرد.

۹. «مصوبه شماره ۱۶۲ مورخ ۱۳۷۷/۵/۲۷ شورای عالی حفاظت محیط

زیست»

این مصوبه در راستای اجرای بند «ب» تبصره «۸۲» قانون برنامه پنج ساله دوم به کنترل آلودگی هوای ناشی از وسایل نقلیه پرداخته از جمله اینکه سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به تدوین برنامه زمان بندی جلوگیری از تردد وسایل نقلیه موتوری فاقد برگ معاینه فنی و اجرای آن توسط نیروی انتظامی ساخته است (ماده (۱))؛ نصب کیت‌های گاز توسط وانت‌بارها و تاکسی‌ها (ماده (۲))؛ رعایت استاندارد

گازهای خروجی اگزوز توسط مینی‌بوس‌ها و اتوبوس‌ها (ماده (۳))؛ تدوین برنامه گازسوز کردن مینی‌بوس‌ها توسط وزارت صنایع، نفت و سازمان حفاظت محیط زیست (ماده (۴))؛ تدوین برنامه زمانبندی اجرای استانداردها برای انواع سوخت‌ها توسط وزارت نفت؛ صنایع و سازمان حفاظت محیط زیست (ماده (۵)). برنامه‌های مندرج در مواد (۱) و (۲) تدوین شده و در حال اجرا است و لکن دیگر برنامه‌های مندرج در مواد (۳)، (۴) و (۵) هنوز به مرحله تدوین نرسیده‌اند. با آنکه این مصوبه به استناد بند «ب» تبصره «۸۲» قانون برنامه پنج ساله دوم تصویب شده، اما این بند دولت را مکلف به اقدام در راستای کاهش میزان آلودگی هوای ۷ شهر بزرگ کشور، «در حد استاندارد سازمان بهداشت جهانی» کرده؛ حال آنکه مصوبه شورای عالی محیط زیست تنها به تدوین مقررات برای کاهش آلودگی هوا ناشی از خودروها و تنها در شهر تهران پرداخته و تصریحی به استاندارد سازمان بهداشت جهانی نکرده است.

در کنار این مقررات همچنین می‌توان به مقررات مختلفی که در زمینه مقابله با آلودگی هوا تصویب شده‌اند اشاره کرد از جمله:

بند «ز» ماده (۱۰۴) قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹/۱/۱۷) راجع به لزوم رفع نقص فنی منجر به آلودگی هوا توسط خودروها؛ بند «۵» ماده (۱۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» راجع به لزوم انجام معاینه فنی خودروها؛ «آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام معاینه و صدور برگ معاینه فنی خودرو» مصوب ۱۳۸۲/۸/۷ هیأت وزیران راجع به نحوه کار ستاد معاینه فنی و مراکز فنی مجاز برای انجام معاینه و صدور برگ معاینه فنی برای خودروها؛ «آیین‌نامه ضوابط فنی واردات خودرو» مصوب ۱۳۸۲/۴/۱۰ هیأت وزیران راجع به لزوم رعایت استانداردهای محیط زیستی در واردات خودرو؛ «آیین‌نامه نحوه از رده خارج کردن خودروهای فرسوده» مصوب ۱۳۸۲/۱/۲۴ هیأت وزیران راجع به نحوه تعیین خودروهای فرسوده و اعطای تسهیلات لازم برای از رده خارج کردن این خودروها و احداث مراکز معاینه فنی توسط وزارت کشور؛ «آیین‌نامه جایگزینی و امحای تاکسی‌های فرسوده» مصوب ۱۳۸۲/۴/۳ هیأت وزیران راجع به تشخیص تاکسی‌های فرسوده و نحوه از رده خارج کردن یا گازسوز کردن آنها؛ «مصوب هیأت وزیران راجع به جایگزینی تاکسی‌ها و تاکسی‌های موقت شهر تهران با بیش از پانزده سال عمر با خودروهای نو تولید داخلی» مصوب ۱۳۸۱/۲/۱۸ هیأت وزیران راجع به از رده خارج نمودن «تاکسی‌های فرسوده غیرقابل اصلاح توسط وزارت کشور؛ «مصوبه

هیأت وزیران راجع به تعیین سن فرسودگی خودروها» مورخ ۱۳۸۳/۷/۴؛ «مصوبه هیأت وزیران راجع به ممنوعیت واگذاری خودروهای فرسوده» مورخ ۱۳۸۲/۴/۱؛ «مصوبه شماره ۲۴ مورخ ۱۳۸۱/۸/۲۸ شورای عالی حفاظت محیط زیست راجع به جدول زمانبندی حذف تدریجی اتوبوس‌ها و مینی‌بوس‌های دیزلی»، «مصوبه هیأت وزیران راجع به رعایت استاندارد اروپایی در ورود یا ساخت موتورسیکلت» مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۲؛ «مصوبه شماره ۱۹۵ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۵ شورای عالی حفاظت محیط زیست راجع به حد مجاز گازهای خروجی از اگزوز موتورسیکلت‌های دو زمانه و چهار زمانه»؛ «مصوبه هیأت وزیران راجع به برنامه جامع کاهش آلودگی هوای شهر تهران» مورخ ۱۳۷۹/۲/۲۱ راجع به معاینه فنی خودروها، گاز سوز کردن اتوبوس‌ها و توزیع بنزین بدون سرب؛ «مصوبه شماره ۲۳۹ مورخ ۱۳۷۸/۶/۳ شورای عالی حفاظت محیط زیست راجع به ضرورت حذف آزیست از تولیدات کارخانجات».

ب) مقررات فرعی

مقررات دیگری نیز در راستای پیش‌گیری و کنترل آلودگی هوا به نحو مستقیم یا غیرمستقیم تصویب گشته‌اند از جمله: «مصوبه هیأت وزیران راجع به ضوابط و معیارهای استقرار صنایع» مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۱ راجع به تعیین استقرار صنایع در خارج از حریم شهرها برحسب نوع واحد تولیدی؛ مواد (۶۵) و (۶۶) «قانون برنامه چهارم توسعه ...» مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ راجع به تکلیف دولت مبنی بر اعمال سیاست‌های مصرف بهینه و پایدار منابع طبیعی؛ بند «الف» ماده (۱۰۴) «قانون برنامه سوم توسعه ...» مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ راجع به تکلیف دولت مبنی بر حفاظت از جنگل‌ها و مراتع؛ ماده (۱۲۱) «قانون برنامه سوم توسعه ...» راجع به اعمال صرفه‌جویی، منطقی کردن مصرف انرژی و حفاظت از محیط زیست توسط دولت؛ «آیین‌نامه اجرایی بندهای «الف»، «ب»، «ج» و «د» ماده (۱۲۱) قانون برنامه سوم توسعه ...» مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۶ هیأت وزیران راجع به صرفه‌جویی در مصرف انرژی؛ «آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی» مصوب ۱۳۷۶/۱۰/۲ شورای عالی حفاظت محیط زیست راجع به لزوم ارائه ارزیابی اثرات محیط زیستی توسط واحدهای تولیدی.

گفتار دوم: کاستی‌ها و راهکارها

با توجه به حجم آلودگی هوا در کشور و منابع متعدد آن که امر کنترل را دشوار می‌سازد و پیامدهای گسترده مانند انواع آسیب‌های بهداشتی و هزینه‌های جانبی آن، ناکارایی نظام حقوقی حاکم بر کنترل آلودگی هوا در ایران بدیهی است. با آنکه آمار دقیقی در مورد هزینه‌های گوناگون بهداشتی، اجتماعی و اقتصادی آلودگی هوا در ایران ارائه نمی‌شود، اما قطعاً هزینه‌های هنگفتی که شهروندان و نیز محیط زیست کشور در برابر این معضل مرگبار به صورت مستقیم و غیر مستقیم می‌پردازند، نظام حقوقی را، که هدف بنیادین آن حفاظت از سلامت و بهروزی انسان و محیط زیست است، در برابر انتقادهای جدی قرار می‌دهد. به طور کلی کاستی‌ها و چالش‌های حقوقی حفاظت از هوا را در ایران می‌توان از سه جنبه رعایت اصول حاکم بر حفاظت از هوا، اتخاذ رویکردها و اتخاذ تدابیر عملی مورد بررسی قرار داد:

بند اول) ضعف در تطبیق با اصول حاکم بر حفاظت از هوا

۱. قوانین مربوط به کنترل آلودگی هوا در گام نخست، باید فهرست دقیق و جامعی از انواع مواد آلاینده را تدوین کرده و آنها را مشمول ممنوعیت، حذف تدریجی یا محدودیت در انتشار کنند؛ همچنین استانداردهای محیط زیستی واحدهای مختلف انتشار دهنده این آلاینده‌ها را نیز مقرر نمایند. حال آنکه فهرست مواد آلاینده هوا در قوانین مصوب در این زمینه، از جامعیت لازم برخوردار نیست و از سازوکار اعمال ممنوعیت یا حذف تدریجی انتشار آلاینده‌های خطرناک و در عین حال قابل جایگزین در این قوانین استفاده نشده است. همچنین قواعد اعمال کنترل بر آلاینده‌های منتشر شده، نحوه مدیریت آن مانند لزوم ایجاد چاهک‌های طبیعی و مصنوعی و نیز قواعد انتشار براساس محدودیت‌های زمانی نهاده نشده‌اند.

۲. استانداردهای انتشار آلاینده‌ها، نحوه فعالیت و نحوه انتشار برای واحدهای آلاینده مهمی همچون پالایشگاه‌ها، نیروگاه‌ها، واحدهای ساختمان‌سازی و نیز واحدهای تجاری خدماتی و کشاورزی و معادن علی‌رغم آنکه می‌بایست توسط سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شد، تاکنون تدوین نشده‌اند. این امر برای ایجاد هماهنگی میان واحدهای مختلف آلاینده به‌منظور رسیدن به یک رویکرد جامع ملی در کنترل انتشار آلاینده‌ها مهم است؛ از این جهت لازم بود تا استانداردهای انتشار آلاینده در دو سطح ملی (استاندارد ملی انتشار برای هر نوع خاص آلاینده) و هر یک از واحدهای تولیدی

(برحسب نوع واحد تولیدی و محصول آن) تدوین می‌شد.

۳. مقررات کنترل آلودگی باید با رویکرد کنترل در سطح ملی و محلی با توجه به شرایط خاص آن منطقه مدون شوند؛ که البته این رویکرد در تصویب این دسته مقررات تا حد زیادی مدنظر بوده است. اما مقررات ناظر بر کنترل در سطح محلی عموماً شامل ۷ شهر بزرگ کشور، به‌ویژه تهران و در زمینه آلودگی ناشی از خودروها است و در مورد دیگر مناطق محلی یا مناطق صنعتی و کشاورزی (مانند مناطق شمالی به‌دلیل کشت برنج) مقررات خاصی ناظر بر کنترل محلی آلودگی هوا به تصویب نرسیده است. ۴. با آنکه انتشار برخی از گازهای آلاینده به خصوص در مورد صنایع، مشمول مقررات کنترل و کاهش شده؛ اما روش‌های جبران این کاهش توسط منابع آلاینده و استفاده از مواد جایگزین برای حفظ سطح تولید در این مقررات پیش‌بینی نشده است. به موجب مقرراتی که پیش از این اشاره رفت، برخی از واحدها ملزم به رعایت برخی استانداردهای رهائش هستند مانند کاهش انتشار برخی مواد؛ رعایت برخی استانداردها در جریان تولید مانند نصب فیلتر؛ دفع پسماندها به روش مخصوص و استفاده از سوخت‌های سالم مانند گاز. در حالی که نحوه تأمین بار اقتصادی و فنی رعایت این استانداردها پیش‌بینی نشده است. در نتیجه هزینه مضاعفی بر بخش صنعت و اقتصاد وارد خواهد ساخت که با اصل توسعه پایدار همخوانی ندارد؛ مگر آنکه از روش‌های تعدیلی مانند اخذ هزینه‌های انتشار برای برخی گازها یا ممنوعیت تدریجی انتشار آنها، مالیات بر انتشار، اعطای کمک‌های فنی و مشوق‌های اقتصادی برای استفاده از روش‌های تولیدی سالم‌تر بهره‌گیری شود.

۵. با توجه به اینکه گازهای آلاینده منتشر شده، مدت‌ها و گاه تا سالیان دراز در جو باقی می‌مانند و بسیاری از آنها دوباره از طریق باد و باران وارد چرخه محیط زیست شده و برخی نیز جذب چاهک‌هایی مانند درختان می‌شود؛ روش‌های تعدیل آثار این گازهای منتشر شده گسترش چاهک‌های طبیعی و مصنوعی و جبران خسارت‌های ناشی از انتشار غیرمجاز در مقررات پیش‌بینی نشده است. از سوی دیگر برای جبران خسارت‌های مستقیم و غیرمستقیم آلودگی هوا بر بخش بهداشت، کشاورزی، حفظ منابع طبیعی و اقتصاد تدبیری اتخاذ نگشته است. این هزینه‌ها شامل هزینه‌های مستقیم کاهش فرآورده‌های کشاورزی، تخریب منابع طبیعی و تهدید سلامتی انسانی و نیز هزینه‌های غیرمستقیم مقابله با این تهدیدها می‌شود که اصولاً می‌بایست در قوانین

بودجه و برنامه پنج ساله لحاظ می‌شد.

بند دوم) عدم اتخاذ رویکرد فرابخشی

در این دسته از مقررات توجه کامل و دقیق به همه بخش‌های مرتبط با آلاینده هوا برای ایجاد هماهنگی و رسیدن به یک رویکرد جامع کم‌تر لحاظ شده است و مقررات ناظر بر این بخش‌های مختلف دارای کاستی‌هایی هستند:

الف) انرژی: برای قانونمند ساختن این بخش به عنوان یکی از بخش‌های مهم آلاینده هوا، تدوین یک برنامه راهبردی ملی انرژی مانند «قانون جامع انرژی» لازم است تا مسائل مهم مرتبط با آلودگی هوا مانند استفاده از انرژی‌های پاک و حذف تدریجی سوخت‌های فسیلی در آن لحاظ شود. کنترل آلودگی هوا در بخش انرژی مستلزم تدوین مقرراتی ناظر بر این موارد است که به نحو شایسته‌ای در قوانین مرتبط مورد توجه واقع نشده‌اند. حذف تدریجی استفاده از سوخت‌های فسیلی که تنها تاحدودی در زمینه سوخت خودروهای تاکسی و اتوبوس‌های شهری اعمال می‌شود، قطع تدریجی یارانه‌های پرداختی برای مصرف این انرژی و مالیات‌بندی بر مصرف آن، که همواره محل بحث بوده است.

با آنکه در قوانین برنامه پنج ساله از دولت خواسته می‌شود تا مقررات لازم برای صرفه‌جویی در مصرف انرژی و حفظ کارایی آن را تدوین نماید، ولی تاکنون عملاً مصوبه جامعی در این زمینه به تصویب نرسیده است. این مصوبه می‌توانست شامل قواعد مربوط به حفظ استانداردهای ملی تولید و مصرف انرژی استفاده از فن‌آوری‌های نوین برای حفظ کارایی انرژی، سرمایه‌گذاری برای نوین سازی بافت‌های قدیمی واحدهای تولید انرژی، اصلاح الگوهای مصرف اجتماعی مانند ساختمان‌سازی منطبق با صرفه‌جویی انرژی شود.

در زمینه استفاده از انرژی‌های سالم و تجدید شونده، لزوم سرمایه‌گذاری و توسعه در این زمینه، اعمال مشوق‌های اقتصادی برای این دسته از انرژی‌ها و سازوکارهای سازمانی برای مدیریت آنها، مقررات خاصی به تصویب نرسیده است.

ب) حمل و نقل: تدوین مقررات لازم برای کنترل آلودگی توسط خودروها، توسعه مناسب و چشمگیری داشته است از جمله استانداردهای ساخت و تولید خودروها، تعیین سن فرسودگی و خارج ساختن خودروهای فرسوده، استانداردهای آلایش، برنامه‌ریزی در راستای توسعه بخش حمل و نقل عمومی. با این حال، به دلیل گستردگی

زیاد این بخش و نیاز مبرم به توسعه آن، افزایش تأمین اعتبار و سرمایه‌گذاری در این بخش، توسعه استانداردهای آلودگی به وسایل نقلیه گازوئیلی و همچنین وسایل نقلیه هوایی، دریایی و ریلی و نیز برنامه‌ریزی و توسعه در بخش وسایل نقلیه سالم مانند دوچرخه لازم است.

پ) صنعت: به دلیل آنکه این بخش، مهم‌ترین بخش منتشرکننده آلاینده‌های هوا محسوب می‌شود؛ لازم است تا مقررات دقیق و جامعی در زمینه شناسایی واحدهای آلاینده، استانداردها، سهمیه‌ها و زمانبندی انتشار مواد آلاینده، نظام دقیق گزارش‌دهی، نوسازی و نوین‌سازی واحدهای آلاینده با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، رعایت حریم‌های تأسیس تدوین شود. مقرراتی که تاکنون در این راستا به تصویب رسیده‌اند، عموماً لزوم رعایت استانداردهای انتشار را برای تعداد محدودی از آلاینده‌ها و نیز رعایت حریم‌های تأسیس را مقرر داشته‌اند و کاستی‌هایی در موارد زیر به‌نظر می‌رسد: شماری از واحدهای مهم آلاینده مانند نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها، معادن، ترمینال‌ها و فرودگاه‌ها، علی‌رغم ذکر در مقررات، مشمول ضوابط مورد اشاره کنترل آلودگی هوا نیستند؛ سهمیه‌ها و زمانبندی انتشار هر یک از مواد آلاینده برای واحدهای انتشاردهنده معین نشده؛ سازوکارهای گزارش‌دهی انتشار آلاینده‌ها و شیوه فعالیت برای این موارد تدوین نشده و نیز مقررات لازم برای نوسازی واحدهای فرسوده، بهره‌گیری از فن-آوری‌های نوین و انتقال آن به تصویب نرسیده است.

ت) کشاورزی: این بخش نیز مستقیماً متأثر از پیامدهای آلودگی هوا به‌ویژه دگرگونی اقلیمی و کاهش لایه اوزون و همچنین از عوامل مؤثر در بروز آن است که تدوین مقررات لازم برای حفاظت از آن و نیز کاهش عوامل آلاینده هوا را در این بخش ضروری می‌سازد؛ از جمله مقررات لازم برای اصلاح شیوه‌های کشاورزی برای سازگار نمودن این بخش با دگرگونی اقلیمی و کاهش لایه اوزون، اصلاح شیوه‌های کاشت برنج و اصلاح الگوهای دامداری برای کاهش انتشار گاز متان و استفاده از کودهای سالم. در این زمینه، بجز لزوم دولت به فراهم آوردن زمینه استفاده از کودهای سالم (بند «ب» ماده (۶۱) قانون برنامه چهارم) هیچ‌گونه مقررات خاص دیگری به تصویب نرسیده است.

ث) اقتصاد: به‌طور کلی این بخش از دو جنبه در مقررات کنترل آلودگی هوا محل بحث قرار می‌گیرد: نخست، الزام به تأمین هزینه‌های اقتصادی کنترل آلودگی هوا مانند

تأمین اعتبار مالی نوسازی واحدهای فرسوده آلاینده هوا، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، استفاده از مواد جایگزین کم‌تر آلاینده یا سالم؛ و دوم، الزام به تأمین هزینه‌های اقتصادی ناشی از پیامدهای آلودگی هوا مانند آسیب‌های بهداشتی، کاهش فرآورده‌های کشاورزی، کاهش تولید صنعتی و خدماتی به دلیل محدودیت‌های محیط زیستی در تولید است که اصولاً می‌باید در قوانین بودجه و برنامه‌های پنج ساله توسعه پیش‌بینی شوند. اما تنها مقررات خاصی که در این زمینه به تصویب رسیده عبارت است از نحوه تأمین مالی خروج خودروهای فرسوده، گازسوز کردن تاکسی‌ها و اتوبوس‌ها و تأمین سوخت گاز به جای نفت برای تمام مناطق کشور توسط وزارت نفت، نیرو و صنایع در قوانین برنامه پنج ساله، که البته آن‌هم برای اجرایی شدن، منوط به تأمین اعتبار مالی مناسب آن است.

ج) سازمان اداری: به لحاظ تخصصی و پیچیده بودن مسأله آلودگی هوا و ارتباط سازمانهای مختلف با زمینه کاری گوناگون با آن؛ در درجه نخست، توانمندسازی سازمانی یعنی تدارک واحدهای مختلف درون سازمانی و آماده‌سازی نیروی انسانی متخصص برای اقدام به کنترل آلودگی هوا و در مرحله بعد تدارک واحدهای میان وزارتخانه‌ای و فرابخشی به‌منظور هماهنگ نمودن این اقدامات ضرورتی اساسی است. در این راستا دفتر بررسی آلودگی هوا در سازمان حفاظت محیط زیست با زمینه کاری انجام بررسی‌های تحقیقاتی، تنها واحد سازمانی تخصصی دولتی مسئول کنترل آلودگی هوا است؛ اما تاکنون اقدامی در راستای تأسیس واحدهای میان وزارتخانه‌ای با توجه به ضرورت سازمانی آن صورت نپذیرفته است و از این لحاظ اتخاذ اقدامات هماهنگ، تدوین برنامه‌های اجرایی مشترک و اجرای این برنامه‌ها همیشه به دشواری صورت می‌پذیرد. تربیت نیروی انسانی متخصص در زمینه کنترل آلودگی هوا به‌ویژه بازرسان متخصص، نقش مکملی در تقویت این سازمانها دارد که تاکنون مورد توجه نهادهای ذی‌ربط واقع نشده است.

ح) بهداشت: مقابله با آسیب‌های گوناگون و خطرناک آلودگی هوا بر سلامت انسان و محیط زیست نیازمند تدوین و اجرای برنامه‌های جامع و پیگیر است ازجمله ارائه آموزش‌های بهداشتی لازم، تأمین تجهیزات پزشکی و امکانات امدادرسانی مناسب، ایجاد مناطق پاک مانند مدارس و بیمارستانها. اما علیرغم گستردگی و شیوع آلودگی هوای شهری در ایران تاکنون تدابیر بهداشتی جامع و مستمر مشخصی برای مقابله یا

کاهش آثار آن تدوین و اجرا نشده است.

ج) آموزش و اطلاع رسانی: با آنکه سازمان حفاظت محیط زیست مسئولیت قانونی در زمینه ارائه آموزش‌های گوناگون همگانی برای حفاظت از محیط زیست از جمله هوا را بر عهده دارد، و با توجه به اینکه ارائه آموزش‌های لازم می‌تواند، گام بسیار مؤثری در پیشگیری و کاهش آلودگی هوا داشته باشد؛ بجز برنامه‌های مقطعی، محدود و کوتاه‌مدت آموزشی، هیچ برنامه مدون جامع و گسترده‌ای برای این منظور تهیه نشده است. تهیه آمار دقیق و اطلاعات لازم برای اعمال کنترل مؤثر بر آلودگی هوا نیازی است که اهمیت آن اغلب به هنگام تدوین مقررات مشخص می‌شود اما برنامه‌ای برای توسعه سازوکارهای آن به تصویب و اجرا نرسیده است.

بند سوم) ضمانت اجرایی ضعیف

اعمال ضمانت اجرایی برای اجرای ضوابط و مفاد قانونی در مقررات مصوب در این زمینه بر سه محور مجازات کیفری حبس، جزای نقدی و نیز ممنوعیت از ادامه فعالیت آلاینده مبتنی بوده است. با وجود جامع بودن نسبی این مقررات و تحت پوشش قرار دادن بسیاری از فعالیت‌های آلاینده، و تعیین مجازات‌ها در صورت تخلف برای آنها، **پنج کاستی** عمده در این دسته از مقررات به چشم می‌خورد.

الف) در زمینه کنترل برخی از فعالیت‌های آلاینده، ضمانت اجرایی خاصی مقرر نشده که فهرست آنها به ترتیب زیر است:

۱. عدم الزام به اتخاذ تدابیر پیش گیرانه در فعالیت‌های آلاینده هوا از قبیل نصب فیلتر، آزمایش‌های فنی منظم و کنترل کیفیت دستگاه‌های مورد استفاده در این فعالیت‌ها، از لحاظ رعایت استانداردهای محیط زیستی، نوسازی قطعات فرسوده و آلاینده

۲. عدم جرم‌انگاری ایجاد آلودگی توسط منابع تجاری و کشاورزی

۳. عدم جرم‌انگاری سوزاندن انواع مختلف زباله‌های کشاورزی، صنعتی و بیمارستانی

۴. عدم جرم‌انگاری تخلف از مقررات «مصوبه راجع به استاندارد گازهای خروجی از اگزوز خودروهای سواری و وانت»

۵. عدم تعیین استانداردهای خروجی مواد آلاینده برای انواع دیگر منابع آلاینده متحرک مانند خودروهای گازوئیل سوز، قطارها و بالگردها و هواپیماها

۶. عدم جرم‌انگاری انتشار کلیه انواع مواد آلاینده مانند گازهای سمی، گلخانه‌ای و کاهنده لایه ازون به دلیل عدم تعیین فهرست کامل آلاینده‌ها و استانداردهای انتشار آن توسط سازمان حفاظت محیط زیست

ب) اعمال مجازات‌های حبس و جزای نقدی عملاً نمی‌تواند جبران‌کننده خسارت‌های انسانی و محیط زیستی ناشی از آلودگی هوا باشد و تنها یک عامل بازدارنده نسبی تلقی می‌شود. چرا که پرداخت جریمه نقدی به‌خصوص در صورت پایین بودن مبلغ آن، برای شرکت‌های بزرگ آسان است. به ویژه با توجه به اینکه کمترین و بیشترین میزان مجازات، در خصوص آلودگی هوا، به ترتیب، حبس تعزیری از دو ماه تا یک سال، و جزای نقدی از پنج هزار ریال تا ده میلیون ریال است؛ میزان این مجازات‌ها با درنظر گرفتن خطرناک بودن پیامدهای آن و منافع مالی مستقیم آن، اندک و توجیه‌ناپذیر به نظر می‌رسند. مجازات زندان نیز با توجه به یافته‌های حقوق کیفری در زمینه مجازات‌های جایگزین در برخی موارد راه‌حل مناسبی به‌نظر نمی‌رسند. پ) مقررات موجود در زمینه مقابله با آلودگی هوا عموماً ناظر بر کنترل و مجازات پس از انتشار آلودگی هستند و نه بر پیشگیری از آن. حال آنکه به دلیل خطرناک و جبران‌ناپذیر بودن آلودگی هوا ترجیح اولیه باید بر پیشگیری از این آلودگی باشد و بنابراین باید جنبه‌های بازدارنده مجازات این جرم را تقویت کرد. بنابراین الزام به رعایت استانداردهای کنترل کیفیت هوا، از قبیل تجهیز منابع آلاینده به وسایل پیشگیرانه یا کاهنده آلودگی هوا مانند نصب فیلتر و نوسازی قطعات فرسوده، معاینه فنی منظم از یک سو و رفع آثار آلودگی و بهسازی محیط زیست، به همراه مجازات‌های اجتماعی مانند الزام به درخت کاری و حفظ و پرورش آن و کاهش سهمیه‌های تولید برای واحدهای متخلف از سوی دیگر راه‌حل مناسبی برای کارآمد تر ساختن اعمال ضمانت اجرا ها به نظر می‌رسد.

ت) در جرم‌انگاری آلودگی هوا، شرایط زمانی و مکانی ارتکاب این جرم، فقط در دو مورد، شرایط اضطراری جوی به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست و الزام به معاینه فنی خودروها، در هفت شهر بزرگ کشور لحاظ شده است. در واقع قانونگذار آلودگی هوا را در هر مکان و زمان، جرم‌انگاری کرده است حال آنکه آلودگی هوا ارتباط بسیار نزدیکی با شرایط زمانی (فصول سال) و مکانی (مناطق جغرافیایی) دارد و با توجه به این شرایط وضعیت این آلودگی تغییر می‌کند. به عنوان نمونه آلودگی هوا در

مناطق پرجمعیت و در فصولی از سال که جا به جایی هوا با سرعت کمتری رخ می- دهد، پیامدهای شدیدتری دارد و باید ارتکاب این جرم در این شرایط مشمول تشدید مجازات شود.

ث) عموماً قضات و کارکنان قضایی قوه قضاییه به دلیل نقص در آموزش دانشگاهی حقوق محیط زیست، فاقد تخصص‌های لازم در زمینه حقوق کیفری محیط زیست هستند و حتی این قوه، از کارشناسان فنی آلودگی کافی و مجهز نیز برخوردار نیست. افزون بر این، گرایش روزافزون قوه قضاییه، مبنی بر جرم‌زدایی تخلفات محیط زیست و رویکردهای ملایم این قوه نسبت به این گونه جرایم به دلیل هم نوایی آن با ضروریات توسعه اقتصادی، عامل بازدارنده‌ای در خصوص مقابله جدی و قاطعانه با آلودگی هوا به شمار می‌رود.

بند چهارم) نیاز به وضع مقررات و کنترل

توسعه و تقویت سازوکارهای حقوقی مقابله با آلودگی هوا نیازمند اتخاذ یک رویکرد جامع و هماهنگ در وضع مقررات لازم، کنترل مؤثر و نظارت دقیق بر آن است:

الف) وضع مقررات: با آنکه مقررات مختلفی در زمینه مقابله با آلودگی هوا به تصویب رسیده؛ اما این فرایند نیز به نوعی دچار کاستی‌های رایج و قدیمی نظام قانونگذاری در ایران بوده است از جمله اینکه: از سویی وضع مقررات مختلف در یک زمینه خاص به تراکم و تورم مقررات حاکم بر آن زمینه انجامیده است؛ مانند مقررات راجع به کنترل مصرف انرژی، استاندارد آلاینده‌های خودروها و کنترل آنها که چندین آیین‌نامه و مصوبه در این زمینه به تصویب رسیده است. از سوی دیگر، در زمینه‌های حساس‌تر و ضروری‌تر، تصویب مقررات لازم، صورت نگرفته است، مانند تدوین استانداردهای آلاینده‌های مختلف، نحوه انتشار و شیوه رعایت آنها در واحدهای تولیدی. در بند اول این گفتار به نمونه‌هایی اشاره شد که لزوم تصویب مقررات اجرایی در یک ماده قانونی مقرر شده، اما هنوز به تصویب نهاد مسئول آن نرسیده است مانند تدوین استانداردهای آلاینده‌های واحدهای خانگی و تجاری.

ب) کنترل: در مقررات حاکم بر کنترل آلودگی هوا، کنترل دو واحد آلاینده مهم یعنی خودروها و کارخانجات، محل بیشترین توجه بوده، اما سازوکارهای دقیق اعمال

کنترل بر آنها، به نحو جامعی مقرر نشده‌اند، از جمله: با وجود الزام صاحبان خودروهای بنزینی به رعایت استانداردهای آلاینده‌گی از طریق معاینه فنی خودرو و نصب برچسب مخصوص، سازوکارهای نحوه این الزام به‌ویژه در شهرهای کوچک، دقیقاً مشخص نیست و بنابراین همچنان شاهد تردد خودروهای فاقد برچسب هستیم. سازمان حفاظت محیط زیست برنامه جامعی برای بازرسی از کارخانجات و کارگاه‌های گوناگون مرتبط با آلودگی تدوین نکرده و در متن مقرراتی که در زمینه لزوم بازرسی از این دست واحدها به تصویب رسیده، سازوکارهای بازرسی مانند شرایط بازرسی‌ها، مواعید بازرسی، شیوه انجام بازرسی، نحوه جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات، نحوه رسیدگی و آزمایش میزان انتشار آلودگی مشخص نشده است.

نظام کنترل مبتنی بر لزوم ارائه گزارش از سوی واحدهای آلاینده و دادن مهلت به این واحدها از سوی سازمان حفاظت محیط زیست برای کاهش یا توقف انتشار آلاینده به نحو مؤثری مقرر نشده؛ چرا که مهلت مناسب در هیچ‌کدام معین نشده است. هم چنین موارد لازم برای درج در گزارش این واحدها، نحوه تهیه و ارائه آن و نیز تحلیل و راستی‌آزمایی آن در این مقررات مدون نشده است.

با توجه به مطالب عنوان شده در مورد سازوکارهای حقوقی شکل گرفته در زمینه مقابله با آلودگی هوا در ایران و با اشاره به کاستی‌های آن، می‌توان نظام حقوقی کنونی در این زمینه را، نظامی در فرایند «تدوین، توسعه و تقویت» دانست که تأکید بیشتر آن بر کاهش آلودگی هوای شهری، به‌ویژه از طریق کنترل حمل‌ونقل استوار است. از این‌رو هنوز نمی‌توان از تشکیل و تثبیت یک «نظام حقوقی کنترل آلودگی هوا» سخن گفت. بنابراین برای توسعه سریع این نظام حقوقی، پیشنهاد می‌شود تا همسو با تجربه دیگر کشورها مبنی بر اتخاذ رویکرد تدوین برنامه‌های جامع و زمان‌مند ملی (مانند «برنامه کنترل کیفیت هوا» در هند و «برنامه ملی کنترل آلودگی هوا» در فنلاند) یک برنامه ملی جامع کنترل آلودگی هوا توسط نهادهای ذی‌ربط تهیه، تصویب و اجرا شود که مشتمل بر چارچوب زیر باشد:

۱. توسعه سازمانی

تأسیس یک نهاد ملی کنترل آلودگی هوا در سطح فراوزارتخانه‌ای و با حوزه عملکرد فرابخشی، یکی از ضرورت‌های اقدام ملی علیه آلودگی هوا به‌شمار می‌آید.

چرا که «دفتر بررسی آلودگی هوا» به عنوان یکی از ارکان فرعی سازمان حفاظت محیط زیست، به لحاظ اداری دارای اختیارات و امکانات محدودی برای اقدام در سطح ملی است که برای ایجاد هماهنگی های فراسازمانی و فرا وزارتخانه ای کافی نیست. بنابراین تأسیس یک نهاد هماهنگ کننده با وظایف و اختیارات زیر ضروری تلقی می شود:

- ۱-۱. بررسی کامل وضع موجود سطح انتشار آلاینده ها، آمارگیری و اطلاع رسانی،
- ۲-۱. بررسی روش های کاهش انتشار آلاینده ها و ارائه الگوهای مناسب،
- ۳-۱. تهیه و تدوین «برنامه ملی جامع کاهش تدریجی انتشار آلاینده ها» برای تمام واحدهای آلاینده در یک سقف زمانی مشخص مثلاً ۱۰ ساله و ارائه آن به مرجع صلاحیت دار، جهت تصویب و اجرا،
- ۴-۱. تهیه و تدوین پیش نویس استانداردها، مقررات فنی و برنامه های عملی و تقدیم آنها به مرجع صلاحیت دار، جهت تصویب و اجرا،
- ۵-۱. تأسیس و تقویت نهادهای بازرسی و سنجش آلودگی هوا برای انجام نظارت های قبلی و بعدی بر واحدهای آلاینده در سراسر کشور،
- ۶-۱. ایجاد واحدهای قضایی صلاحیت دار برای پیگیری سریع تخلفات واحدهای خاطی از طریق دادگستری،
- ۷-۱. پرورش و جذب کارشناسان آلودگی هوا
- ۸-۱. تهیه و اجرای برنامه های آموزشی.

۲. توسعه قوانین و مقررات

با توجه به کاستی های موجود در قوانین موجود از جمله وجود برخی خلأ های قانونی در زمینه کنترل منسجم آلودگی هوا، وجود برخی قوانین پراکنده یا متعدد در یک زمینه (مانند وسایل نقلیه موتوری)؛ اصلاح قوانین موجود یا تصویب قوانین و مقررات لازم با هدف ادغام مقررات پراکنده، اتخاذ رویکردهای یکپارچه به حفاظت حقوقی از هوا به شرح زیر، ضروری تلقی می شود:

۲-۱. قانون جامع کنترل آلودگی هوا

برای رسیدن به یک نظم حقوقی مشخص و ساختاری در زمینه کاهش آلودگی هوا، تصویب یک قانون جامع در این زمینه یا اصلاح قانون فعلی «نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» ضروری است که در هر صورت باید موارد زیر در متن آن مندرج شوند:

- ۱-۲-۱. ارائه دقیق و مفصل تعاریف، ضوابط و استانداردهای هوای پاک و هوای آلوده، تعیین فهرست کامل آلاینده‌های هوا و شناسایی تمام واحدهای آلاینده بالقوه و بالفعل، تعیین حدنصاب‌های مجاز انتشار به صورت جداگانه و کلی (جمعی) به ترتیب برای مواد آلاینده، واحدهای آلاینده و سطح مجاز ملی آلاینده‌ها،
- ۱-۲-۲. ارائه سازوکارهای پیشگیری و کنترلی برای نحوه اعمال استانداردها از طریق نظارت قبلی شامل تعیین فهرست واحدهایی که باید برای فعالیت خود مجوز قبلی کسب کنند و الزام آنها به اخذ مجوز، تعیین شرایط اخذ و صدور مجوز، نظارت بعدی شامل انجام بازرسی‌های مرتب و زمانمند از واحدهای آلاینده و الزام آنها به اعلام دوره‌ای سطح و کیفیت انتشار در واحدهای خود، پیگیری قضایی شامل شناسایی واحدهای آلاینده و اعلام تخلف آنها به نهادهای قضایی.
- ۱-۲-۳. اعمال اصل بهسازی محیط زیستی از طریق الزام به بهسازی محیط از آلاینده‌های منتشر شده و جبران پیامدهای انسانی و محیط زیستی آن،
- ۱-۲-۴. تشدید مجازات آلوده کنندگان هوا و بهره‌گیری از مجازات‌های جایگزین مانند الزام متخلف به درخت کاری و گسترش فضاهای سبز، محرومیت از مشوق‌های مالی، مجازات‌ها علیه اعتبار تجاری شرکت متخلف مانند جلوگیری از تبلیغ.
- ۱-۲-۵. تأسیس یک نهاد مرکزی کنترل آلودگی هوا
- ۲-۲. **قانون جامع انرژی.** اهمیت مسأله حفظ کارایی انرژی و بهره‌گیری از انرژی‌های پاک و تجدید شونده در حفاظت مناسب از هوا ایجاب می‌کند تا در تصویب قانونی جامع و ساختاری راجع به انرژی تسریع و موارد زیر در آن مندرج شود:
- ۱-۲-۲-۱. تدوین نظام جامع تولید، مصرف و حفظ کارایی انرژی شامل الگوهای بهینه مصرف صنعتی، تجاری و خانگی انرژی، استانداردهای تولید و انتقال بهینه و پایدار انرژی،
- ۲-۲-۲. تدوین سازوکارهای نظارت بر حفظ کارایی انرژی و رعایت استانداردها،
- ۲-۲-۳. تدوین سازوکارها و الزام‌های قانونی توسعه انرژی‌های پاک و تجدید شونده،
- ۲-۲-۴. تدوین برنامه ملی جامع حفظ و بهره‌گیری پایدار از ذخایر نفتی کشور.
- ۲-۳. **قوانین مالی حمایتی و بازدارنده:** توسعه فنی و اجتماعی سازوکارهای مقابله با آلودگی هوا، همواره نیازمند برخی مشوق‌های اقتصادی بوده است که می‌باید در متن

قوانینی مانند بودجه سالانه و برنامه‌های پنج ساله توسعه تدوین شود از جمله برای:

۲-۳-۱. توسعه استفاده از فن‌آوری‌های نوین، نوسازی صنایع فرسوده، گسترش استفاده از انرژی‌های پاک،

۲-۳-۲. حفظ و گسترش فضاها، سبز و مناطق پاک (مانند مدارس، بیمارستانها و...)،

۲-۳-۳. جبران خسارت‌های انسانی، محیط زیستی و کشاورزی ناشی از آلودگی هوا،

۲-۳-۴. وضع مالیات بر صنایع و کالاهای آلاینده محیط زیستی به‌عنوان مقررات بازدارنده و کاهش زمینه فعالیت این گونه صنایع.

۲-۴. اجرای تعهدات بین‌المللی

تدوین مقررات و قوانین لازم جهت اجرایی نمودن دو کنوانسیون وین و تغییرات اقلیمی که دولت ایران به آن ملحق شده است، ضرورتی اساسی جهت عمل به تعهدات مقرر در این دو سند و افزایش همکاری‌های بین‌المللی در زمینه مقابله با آلودگی هوا تلقی می‌شود.

جمع‌بندی

۱. آلودگی هوا به عنوان یکی از عمده مشکلات محیط زیستی و انسانی ایران همواره کانون توجه مسئولان و کارشناسان بوده و برنامه‌های مختلفی برای حل این معضل پیشنهاد شده است. با آنکه قوانین و مقررات مختلفی برای کنترل آلودگی هوا به تصویب رسیده است، اما به نظر می‌رسد این دسته تدابیر برای مقابله قاطعانه با این معضل به نحوی که هم هوای پاک را شهروندان هدیه کند و هم در روند توسعه اقتصادی ایجاد اختلال نکند از کارآیی لازم برخوردار نیستند. چرا که این مقررات با رویکردی ملایم و واکنشی، عموماً به تدوین سازوکارهای کنترل انتشار آلاینده‌ها توسط خودروها و کارخانجات پرداخته و از دیگر واحدهای مهم آلاینده صرف نظر می‌کنند، استانداردهای دقیق و جامعی را برای انتشار و نحوه کنترل آلاینده‌ها ارائه نمی‌دهند و از سازوکارهای بازرسی و نظارت قوی و ضمانت اجرایی مناسب بهره‌مند نیستند.

۲. در عرصه بین‌المللی، با آنکه دولت جمهوری اسلامی ایران عضو دو کنوانسیون مهم بین‌المللی در زمینه دگرگونی اقلیمی و کاهش لایه ازون شده؛ اما سازوکارهای اجرایی متعددی برای عمل به تعهدات و تحقق مفاد آنها لازم است. از این رو، نظام حقوقی حفاظت از هوا در ایران صرفاً محدود به آلودگی هوای شهری می‌شود، و تهدیدهای مهم دیگر علیه هوا و جو، یعنی باران اسیدی، تأثیرات گلخانه‌ای و کاهش لایه ازون را در برنمی‌گیرد لذا می‌توان این نظام حقوقی را ناقص توصیف کرد.

۳. با آنکه تصویب این مقررات و انجام برنامه‌های اجرایی مختلف توسط دولت برای کنترل واحدهای آلاینده، تا حد زیادی در حفظ هوای پاک و سلامتی انسان و محیط زیست نقش داشته، اما تدوین و اجرای برخی سازوکارهای تقنینی و اجرایی به همراه تقویت و تشدید سازوکارهای نظارتی و کیفری که برای کنترل کامل آلودگی هوا لازم است، پیشنهاد می‌شود در طی یک برنامه ملی جامع و کامل زمان مند نهاده‌شوند. با توجه به رویکردهای نو در زمینه کنترل آلودگی هوا مانند رویکردهای پیشگیرانه، جبرانی، پایدار و یکپارچه، و نیز با بهره‌گیری از تجربه‌های بین‌المللی در این زمینه می‌توان به شکل‌گیری یک «نظام حقوقی» جامع، کامل و سختگیرانه در زمینه مقابله با آلودگی هوا امیدوار شد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتانی جامع علوم انسانی

