




The University of Tehran Press

Challenges of Environmental Regulation in Iran: in Light of the Better Regulation Approach

Masoud Faryadi 

Associate Prof., Department of Public & International Law, Faculty of Law & Political Sciences, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: m.faryadi@umz.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 2737-2765</p> <p>Received: 2024/11/17</p> <p>Received in Revised form: 2024/12/07</p> <p>Accepted: 2025/02/03</p> <p>Published online: 2025/12/22</p> <p>Keywords: <i>environmental regulation, better regulation, transparency of regulations, efficiency of regulations, environmental law.</i></p>	<p>In recent decades, with the development of the Better Regulation approach, reforming the environmental regulatory process has become necessary in many countries, including Iran. Considering the positive effects of applying Better Regulation principles on improving the quality of regulations, these principles can be used to enhance transparency, consultability, efficiency, stability, and enforceability of environmental regulations. This paper employs a descriptive, analytical, and legal diagnostic methodology to examine the extent to which Better Regulation principles have been applied in Iran's environmental regulatory process and to identify the challenges in this area. The findings indicate that, in many cases, environmental regulation in Iran does not follow the patterns and principles of Better Regulation. The use of these principles to improve regulations has not yet become institutionalized or established as a consistent practice in regulatory processes. One of the main factors contributing to the ineffective implementation of environmental regulations is the weakness in their quality and efficiency from the perspective of the Better Regulation approach.</p>
How To Cite	Faryadi, Masoud (2026). Challenges of Environmental Regulation in Iran: in Light of the Better Regulation Approach. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 55 (4), 2737-2765. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2025.385475.3636
DOI	10.22059/JPLSQ.2025.385475.3636
Publisher	The University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۵، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۴

Homepage: <http://jplsq.ut.ac.ir>

چالش‌های مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران در پرتو رویکرد مقررات‌گذاری بهتر

مسعود فریادی ✉

دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران. رایانامه: m.faryadi@umz.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۷۶۵-۲۷۳۷</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۲۷</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۹/۱۷</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۱۵</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: حقوق محیط زیست، شفافیت مقررات، کارآمدی مقررات، مقررات‌گذاری محیط زیستی، مقررات‌گذاری بهتر.</p>	<p>در دهه‌های اخیر با توسعه رویکرد مقررات‌گذاری بهتر، اصلاح فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز در بسیاری از کشورها از جمله ایران ضرورت یافته است. با توجه به آثار مطلوب کاربست قواعد مقررات‌گذاری بهتر در بهبود کیفیت مقررات، می‌توان از این قواعد برای افزایش شفافیت، مشورت‌پذیری، کارآمدی، ثبات و قابلیت اجرای مقررات محیط زیستی بهره جست. این مقاله به روش توصیفی، تحلیلی و آسیب‌شناسی حقوقی به بررسی این مسئله می‌پردازد که تا چه اندازه قواعد مقررات‌گذاری بهتر در فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران مورد استفاده واقع شده و چه چالش‌هایی در این زمینه وجود دارد. در نتیجه مشخص می‌شود که مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران در بسیاری از موارد از الگوها و قواعد مقررات‌گذاری بهتر پیروی نمی‌کند و استفاده از این قواعد برای بهبود مقررات هنوز نهادینه نشده و به الگو و رویه ثابتی در مقررات‌گذاری تبدیل نشده است. یکی از عوامل اصلی اجرای نامطلوب مقررات محیط زیستی نیز ضعف در کیفیت و کارآمدی این مقررات از منظر رویکرد مقررات‌گذاری بهتر است.</p>
استناد	فریادی، مسعود (۱۴۰۴). چالش‌های مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران در پرتو رویکرد مقررات‌گذاری بهتر. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۵ (۴)، ۲۷۶۵-۲۷۳۷. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2025.385475.3636
DOI	10.22059/JPLSQ.2025.385475.3636
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

یکی از روش‌های مهم ورود دولت‌ها در امور اقتصادی و اجتماعی مقررات‌گذاری با استفاده از ابزارهای مختلف تنظیمی است. مقررات‌گذاری دولتی می‌تواند به تثبیت نظم و امنیت حقوقی و توسعه کشور کمک کند. اما چنانچه مقررات اعمال شده از کیفیت مناسبی برخوردار نباشند، اجرای آنها دچار چالش می‌شود و هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی زیادی وارد خواهد کرد (World Bank, 2010: 2). در دهه‌های اخیر با تحول در کارکرد تنظیم‌گری دولت‌ها، نظام مقررات‌گذاری رایج نیز تحول می‌یابد. اصلاح نظام مقررات‌گذاری در برخی کشورها و همچنین اتحادیه اروپا در قالب رویکرد مقررات‌گذاری بهتر^۱ آغاز شده و ابلاغیه‌ها، مقررات، رهنمودها و برنامه‌های عمل متعددی برای بهبود کیفیت مقررات و تشویق دولت‌ها به کاربست اصول مقررات‌گذاری بهتر در نظام حقوقی خود تصویب شده است (European Commission, 2005; OECD, 2022; OECD, 2019). تصور این است که با بهبود کیفیت مقررات‌گذاری، اقدامات تنظیمی دولت شفافیت، کارامدی و قابلیت اجرایی بیشتری می‌یابد، هزینه‌های اجرایی کمتری برای مجریان و تابعان تحمیل کرده و منافع اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی را بهتر تأمین می‌کند. منظور از مقررات‌گذاری بهتر وضع مقرراتی کارآمد و اثربخش برای تنظیم امور اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی جامعه با کمترین هزینه برای تابعان، با قابلیت اجرا و پیروی هرچه بیشتر است (European Commission, 2021: 3). در مقررات‌گذاری بهتر، مقررات وضع شده برای اینکه با کمترین هزینه و بیشترین منفعت اجرا شوند، باید کیفیت خاصی داشته باشند و از اصول خاصی پیروی کنند. در این زمینه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و اتحادیه اروپا با هدف راهنمایی مقامات مقررات‌گذار، قواعدی برای مقررات‌گذاری بهتر پیشنهاد داده‌اند که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از شفافیت متن مقررات، شفافیت و مشورتی بودن فرایند تصویب، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، داشتن قابلیت اجرایی، تناسب هزینه‌ها و منافع، ثبات، مستند به شواهد علمی و ضمانت اجرای مناسب (OECD, 1995; OECD, 1994; European Commission, 2005; World Bank, 2010).

مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز یکی از حوزه‌های مهم مقررات‌گذاری اجتماعی است. همان‌گونه که هدف اصلی مقررات‌گذاری اجتماعی مسئولیت‌پذیر ساختن اشخاص نسبت به آثار فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی آنهاست (Eisner, 2007: 10)، مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز هدف مسئولیت‌پذیر ساختن اشخاص در برابر محیط زیست و سلامت عمومی را دنبال می‌کند. مقررات‌گذاری محیط زیستی به معنای استفاده از ابزارهای مختلف اجباری و غیراجباری شامل هنجارها، قوانین، مقررات، ضوابط، ترتیبات، تسهیلات و قراردادهای تنظیم‌شده حفاظت محیط زیست است. در حال حاضر ابزارهای اجباری

1. Better regulation

دولتی مهم‌ترین ابزار حقوقی برای حفاظت محیط زیست را تشکیل می‌دهند، ولی با آشکار شدن ایرادهای این ابزارها، استفاده از ابزارهای غیراجباری و غیردولتی مانند توافق دوجانبه و اجرای مشترک نیز افزایش می‌یابد. ضرورت بهبود کیفیت مقررات‌گذاری به مقررات محیط زیستی نیز تسری یافته است، چراکه مقررات محیط زیستی به دلیل پیچیدگی‌های علمی و حساسیت‌های محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی ماهیت و آثار گسترده‌ای دارند، و اصلی‌ترین عامل موفقیت این مقررات بهره‌مندی از کیفیتی مناسب و ابزارهای مؤثر و قابل اجراست. یکی از مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی مقررات محیط زیستی، به مراحل اولیه مقررات‌گذاری ارتباط دارد، یعنی تصویب مقرراتی که کیفیت لازم را ندارند و هزینه‌ساز، سختگیرانه، غیرشفاف و غیرمؤثرند. در این میان چالش‌های موجود در نظام مقررات‌گذاری کلان مانند تصویب مقررات مبهم، توجیه‌نشده، هزینه‌بر، ارزیابی‌نشده، سختگیرانه و فراتر از توان اجرایی مجریان و تابعان، به مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز تسری می‌یابد و مانع تنظیم‌گری مؤثر در حفاظت محیط زیست می‌شود. کیفیت نامطلوب مقررات‌گذاری محیط زیستی علاوه بر ناکارآمد ساختن نظام حفاظت محیط زیست، چالش‌های متعددی هم برای واحدهای صنعتی و تولیدی و در نتیجه توسعه اقتصادی یک کشور ایجاد می‌کند که در نتیجه اعتماد عمومی به مفید و ضروری بودن مقررات محیط زیستی از بین می‌رود.

مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران با آنکه طی دهه‌های اخیر از لحاظ کمی افزایش یافته، اما کیفیت مقررات وضع شده به دلایل مختلفی، از جمله بی‌توجهی به اصول مقررات‌گذاری بهتر و نبود یک الگوی مقررات‌گذاری کارآمد برای حفاظت محیط زیست، با مشکلات مختلفی روبه‌روست، مانند ابهام و نبود شفافیت، غیرمشورتی بودن، سختگیرانه و غیرتسهیل‌گرانه بودن و نبود تنوع در ابزارهای تنظیمی. کیفیت نامطلوب این مقررات در عمل چالش‌هایی برای دستگاه‌های اجرایی، مجریان و مؤسسات خصوصی و برخی فعالیت‌های اقتصادی ایجاد می‌کند، به نحوی که گاه وضع هر مقرره‌ای برای حفاظت محیط زیست با انتقادهای برخی دستگاه‌های اجرایی، نمایندگان مجلس و فعالان اقتصادی روبه‌رو می‌شود. بدین سبب بهبود کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی مسئله‌ای جدی برای توسعه حقوق محیط زیست ایران است.

برخی از قواعد مقررات‌گذاری بهتر مانند قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن، معطوف بودن به نیازهای واقعی، شفافیت و نبود ابهام در بند ۹ «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» (۱۳۹۸/۰۷/۰۶) شناسایی شده و نهادهای مقررات‌گذار باید از این قواعد پیروی کنند، و همچنین بند ۱ «سیاست‌های کلی محیط زیست» (۱۳۹۴/۰۸/۲۶) بر افزایش ظرفیت‌ها و توانمندی‌های حقوقی در حفاظت محیط زیست تأکید می‌کند، بنابراین با کاربست این قواعد در فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی باید تلاش کرد تا مقررات با کیفیت بهتر و دارای چالش‌های اقتصادی و اداری کمتری تصویب شود. با این حال هنوز قواعد ضروری دیگر برای بهبود مقررات‌گذاری محیط زیستی مورد شناسایی و

تصریح واقع نشده‌اند و به لحاظ علمی نیز مسئله کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی با وجود اهمیت زیاد آن تاکنون در ادبیات حقوق محیط زیست ایران بررسی و نقد علمی نشده است.^۱ از این‌رو تحقیق حاضر به روش توصیفی، تحلیلی و آسیب‌شناسی حقوقی به طرح و بررسی این مسئله می‌پردازد که تا چه اندازه از قواعد مقررات‌گذاری بهتر برای بهبود کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران استفاده شوی و بی‌توجهی به این قواعد چه چالش‌هایی می‌تواند ایجاد کند؟ بدین منظور این مقاله هفت قاعده اساسی مربوط به کیفیت وضع مقررات محیط زیستی بهتر در مرحله تصویب و پیش از اجرای این مقررات را شناسایی کرده و چالش‌های مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران را در پرتو این قواعد بررسی می‌کند. مفهوم مقررات‌گذاری در این مقاله در معنای وضع قواعد و سازوکارهای الزامی برای حفاظت محیط زیست به کار رفته است که می‌تواند هم قانون و هم مقررات مصوب قوه مجریه را در برگیرد. سرانجام این نتیجه به دست می‌آید که با آنکه برخی از این قواعد به‌طور موردی در تصویب چند مقررۀ محیط زیستی به کار رفته‌اند، اما هنوز کاربرست این قواعد در فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی به‌نحو نظام‌مندی متعین نشده و به رویه ثابت در این فرایند تبدیل نشده است. به همین دلیل مقررات محیط زیستی وضع‌شده گاه کیفیت و کارآمدی لازم برای تنظیم حفاظت مؤثر از محیط زیست را ندارند.

۲. روشن و مشخص بودن مقررات

از ارکان لازم برای کیفیت بهتر مقررات آن است که متن آنها برای مجریان و تابعان روشن و قابل فهم بوده و مشخص شود که چه مقرراتی حاکم است.

۲.۱. شفافیت متن مقررات

انواع مقررات هر کدام ادبیات خاص حقوقی خود را دارند، به‌ویژه مقررات محیط زیستی که از مفاهیم پیچیده اکولوژیکی، فنی و اقتصادی متنوعی استفاده می‌کنند. ادبیات این مقررات به‌دلیل پیوند با اکوسیستم‌ها و پدیده‌های مختلف طبیعی ممکن است پیچیده باشند (Rogers, 2020: 6) و تعبیر مختلفی از مفاهیم مندرج در مقررات ارائه شود. درهم‌تنیدگی مسائل محیط زیستی با مسائل اجتماعی، فنی و اقتصادی نیز به این پیچیدگی کمک می‌کند. اما از آنجا که این مقررات عمومی‌اند، باید متن روشن، شفاف و قابل درکی برای عموم داشته باشند تا بتوانند با کیفیت بهتری اجرا شوند. زیرا هرگونه ابهام در مفاد مقررات به سردرگمی مجریان و تابعان و اجرای نامناسب این مقررات منجر خواهد شد. در حقوق ایران بند ۹ «سیاست‌های کلی قانونگذاری» و بند ۱۳ «سیاست‌های کلی نظام اداری»

۱. برای نمونه ر.ک. فریادی، ۱۳۹۸.

(۱۳۸۹/۰۱/۱۴) بر شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری تأکید می‌کنند و طبیعتاً مقام مقررات‌گذار محیط زیستی نیز باید از این رهنمود پیروی کند.

زبان مقررات باید ایجابی و الزامی باشد تا بتواند مخاطب را به شیوایی به انجام عمل یا خودداری از عملی ملزم کند. یکی از چالش‌های برخی مقررات محیط زیستی ایران، به‌ویژه مقررات مصوب سازمان حفاظت محیط زیست از لحاظ سادگی و اصولی بودن متن این است که گاه از ساختار و زبان یک سند حقوقی برخوردار نیستند و معلوم نیست که توصیه‌نامه‌اند یا مصوبه الزام‌آور. برای مثال مصوبه سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص «دستورالعمل نحوه نظارت و پایش زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها» پس از تصویب گزارش ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (۱۳۹۴) از لحاظ متنی بیشتر ماهیت یک توصیه‌نامه و رهنمود غیرالزام‌آور دارد تا یک دستورالعمل الزام‌آور حقوقی. نبود زبان هنجاری و الزامی در این مقررات ضمانت اجرای آنها را کاهش می‌دهد و مجریان را در حالت بلاتکلیفی و عمل بر اساس تشخیص خود قرار می‌دهند. برخی از این مقررات نیز به‌نظر می‌رسد بیشتر با هدف ارائه رهنمودهای اجرایی برای همکاران اجرایی سازمان تصویب شده‌اند که در این صورت سطح الزام‌آور بودن این مصوبات برای اشخاص خارج از اداره به‌دلیل داخلی بودن و جنبه بخشنامه‌ای داشتن محل بحث و ابهام خواهد بود. برای مثال سبک نگارش مصوباتی مانند «ملاحظات زیست‌محیطی قابل توجه در خصوص استفاده از پسماند سوزها» (۱۳۹۶)، «راهبردها و برنامه عمل ملی حفاظت و احیاء تالاب‌های ایران» (۱۳۹۹) و برنامه‌های عمل در مورد حفاظت از برخی جانوران وحشی به‌گونه‌ای است که ماهیت توصیه‌ای و غیر الزام‌آور دارند. ضمانت اجرایی تخلف از این مصوبات مشخص نیست و در نهایت تخلف از آنها توسط مأموران اجرایی ممکن است یک تخلف اداری به‌شمار آید. برای شفاف‌سازی متن مقررات، مقررات‌گذار باید متن مصوبات خود را از چشم‌انداز مجریان و تابعان و مخاطبان دیگر این مقررات نیز ارزیابی کند تا مقرراتی قابل فهم برای همه تصویب شود.

۲.۲. مشخص بودن مقررات

مؤلفه دیگری که به قابل فهم بودن مقررات کمک می‌کند این است که مفهوم انواع مقررات و میزان لازم‌الاجرا بودن و ضمانت اجرای آن برای مجریان و تابعان مشخص باشد. در مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران عبارت‌های متنوعی مانند مقررات، ضوابط، موازین، نظامات، برنامه‌های عمل و ملاحظات محیط زیستی به‌کار می‌روند که گاه به لحاظ مصداقی و مفهومی و بار اجرایی برای مجریان و تابعان این اسناد دقیقاً مشخص نیستند. برای مثال بندهای «ب» و «ه» ماده ۴ «آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها» (۱۳۹۱/۰۲/۱۰) ایجاد هرگونه بنا و

تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها را ملزم به رعایت ضوابط و مقررات سازمان حفاظت محیط زیست در مناطق چهارگانه و دیگر ضوابط محیط زیستی کرده است. حال ابهام در اینجاست که منظور از ضوابط محیط زیستی مصرح در این ماده چیست و مجری این آیین‌نامه کدام ضوابط را باید ملاک عمل قرار دهد. همچنین از آنجا که واحدهای اقتصادی باید از استانداردهای فنی و آلاینده‌گی محیط زیستی مختلفی مانند استاندارد کیفیت هوا، آب و خاک و خروجی واحدهای صنعتی پیروی کنند، این استانداردها باید دقیق و روشن بوده، به اطلاع تابعان و مجریان رسانده شده و در فواصل زمانی مناسب به‌روزرسانی شوند. هرچند که سازمان حفاظت محیط زیست در برخی فواصل زمانی پیشنهاددهای اصلاح استانداردهای فنی و آلاینده‌گی را جهت تصویب به نهادهای مقررات‌گذار محیط زیستی ارسال می‌کند، اما هنوز رویه مشخصی در خصوص به‌روزرسانی مستمر این استانداردها و همساز ساختن آنها با شرایط محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی کشور وجود ندارد.

چالش دیگر این است که برخی از مقررات محیط زیستی احکامی را به‌طور کلی بیان کرده، اما تصمیم‌گیری در مسائل جزئی و اجرایی را به صلاحیت تشخیصی مقامات مجری می‌سپارند تا حسب مورد تصمیم بگیرند. به دلیل کمبود مقررات یا ابهام، نقص و اجمال در این مقررات، مانند ضوابط مصرح در بندهای «ب» و «ه» ماده ۴ آیین‌نامه فوق‌الذکر سازمان ناچار است تا در اموری مانند تعیین وقوع آلودگی، بررسی تقاضاها و پاسخ به استعلامات بر اساس صلاحیت تشخیصی بر مبنای دانش فنی کارشناسی و مدیریتی مسئولان و سیاست‌های خود تصمیم‌گیری کند. اگر مقررات‌گذار جزئیات اجرایی یک تکلیف را مشخص نکند، در عمل مقام مجری ناچار به استفاده از صلاحیت تشخیصی خود می‌شود. برای مثال مقام مقررات‌گذار ضوابط مورد عمل سازمان حفاظت محیط زیست در فرایند بررسی و اعلام نظر در خصوص گزارش ارزیابی آثار محیط زیستی یک طرح عمرانی یا بررسی مناسب بودن استقرار یک واحد صنعتی در یک محل را دقیقاً مشخص نکرده است. مبنای عمل سازمان در الزام مجریان و واحدهای تولیدی و عمرانی به ارزیابی آثار محیط زیستی «آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی» (۱۳۹۰/۰۸/۲۹) با اصلاح بعدی است. اما این آیین‌نامه جزئیات اساسی نحوه انجام ارزیابی آثار از جمله ملاک‌های مورد عمل سازمان در تأیید یا رد گزارش ارزیابی ارائه‌شده توسط مجری طرح‌های مشمول این آیین‌نامه را بیان نکرده و تکلیف این موارد به صلاحیت تشخیصی مسئولان این سازمان گذاشته است. حال مشخص نیست که سازمان دقیقاً بر اساس چه ملاک‌هایی آثار احتمالی یک فعالیت صنعتی و عمرانی را از لحاظ محیط زیستی ارزیابی می‌کند. این خلأها چالش‌هایی را برای خود سازمان، شرکت‌های مشاور و مجریان فعالیت‌های صنعتی و عمرانی ایجاد می‌کند. از جمله اینکه شرکت‌های مشاور و مجریان این طرح‌ها دقیقاً نمی‌دانند در آغاز فعالیت‌های خود باید کدام موازین محیط زیستی را رعایت کنند. مشخص نبودن موازین مورد عمل در

استقرار واحدها و ارزیابی آثار محیط زیستی می‌تواند این تردید را برای آنان ایجاد کند که سازمان حفاظت محیط زیست در بررسی درخواست انجام فعالیت‌های صنعتی و عمرانی به‌جای پیروی از رویه قانونی مشخص و یکسان، صرفاً برخی ضوابط مبهم و صلاحیده‌های تشخیصی کارشناسان و مدیران خود را ملاک عمل قرار می‌دهد. درحالی‌که حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که معیارها و ضوابط مورد عمل این سازمان به‌ویژه در پاسخ به استعلامات و درخواست‌ها، تا حد ممکن دقیق‌تر و جزئی‌تر تعریف و تصویب شوند. البته محدود کردن صلاحیت تشخیصی سازمان حفاظت محیط زیست و الزام به جزئی‌سازی و تفصیل در ضوابط محیط زیست با چالشی عمده یعنی رفتارهای متغیر و پیچیده اکوسیستم‌های طبیعی در شرایط مختلف روبه‌رو است و بنابراین در هر حال درجه‌ای از صلاحیت تشخیصی برای داشتن قابلیت انطباق با این شرایط مختلف محیط زیستی در تصمیم‌گیری‌های این سازمان لازم است. بنابراین هرچند که داشتن صلاحیت تشخیصی یک ضرورت اداری برای اجرای مقررات است، اما مقررات محیط زیستی به‌دلیل درهم‌تنیدگی با مسائل مختلف فنی، اقتصادی و اجتماعی باید تا حد امکان تفصیلی‌تر بوده و ضوابط و ملاک‌های مورد عمل مجریان این مقررات مشخص باشد. چنانچه سازمان بر مبنای ضوابط و ملاک‌های روشن و مشخصی تصمیم بگیرد، احتمال سوءاستفاده از صلاحیت تشخیصی مقامات کاهش یافته و ضمن رعایت حقوق اشخاص، تصمیمات قانونمند این سازمان قابلیت پذیرش بیشتری برای تابعان مقررات محیط زیستی خواهد داشت.

۳. شفافیت در فرایند مقررات‌گذاری

مقررات برای همه افراد جامعه اجرا می‌شوند، بنابراین فرایند، دلایل و اهداف تصویب این مقررات باید برای همه شفاف باشند تا تابعان بتوانند آن را بپذیرند و اجرا کنند. شفافیت در فرایند مقررات‌گذاری، به‌ویژه در زمینه حفاظت محیط زیست که با توسعه اقتصادی و اجتماعی پیوند خورده و احتمال بروز تعارض میان آنها زیاد است، اعتماد عمومی به ضرورت تصویب مقررات را افزایش می‌دهد و اجرای این مقررات را ساده‌تر می‌سازد. برخی عناصر مهم در شفاف‌سازی فرایند مقررات‌گذاری عبارت‌اند از:

۳.۱. توجیه دلایل تصویب یک مقرر

ضرورت اطلاع‌رسانی و توجیه تصویب مقررات برای مجریان و تابعان مقررات یکی از اصول مقررات‌گذاری بهتر است (Durand, 2008: 45)، چراکه توجیه دلایل و انگیزه‌های تصویب مقررات، مجریان و تابعان این مقررات را کمک می‌کند تا با درک بهتری در خصوص لزوم تصویب این مقررات و آثار آن، مفاد آن را اجرا کنند. در این زمینه ابلاغیه اتحادیه اروپا تأکید می‌کند که مقام مقررات‌گذار

باید برای مجریان و تابعان توجیه کند که مقررات چگونه به نفع همه مردم هستند (EU, 2017). برای توجیه تصویب مقررات محیط زیستی نیز مقررات‌گذار باید مشخص کند که بر پایه چه اصول و ضوابطی مقرر الزام‌آوری را تصویب می‌کند و انگیزه‌های اصلی آن در مقررات‌گذاری چیست. برای مثال چرا و چگونه واحدهای صنعتی طبق مصوبه در خصوص استقرار واحدهای صنعتی و تولیدی، در هفت رده مختلف دسته‌بندی شده‌اند و معیار تعیین فاصله در این مصوبه چه بوده است؟ استانداردهای حدود مجاز انتشار آلودگی طبق چه معیارهایی تهیه و تصویب شده‌اند؟ مبنای اساسی در شناسایی واحدها یا طرح‌های عمرانی و صنعتی بزرگ برای انجام ارزیابی آثار محیط زیستی چیست؟ آیا این مقررات از مقررات کشورهای دیگر تقلید شده یا اینکه بر مبنای مطالعات دقیق، شفاف و جامع محیط زیستی، فنی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی تهیه و تصویب شده‌اند؟ مصوبات الزام‌آور باید اسناد پشتیبان هم داشته باشند که بتوان دلایل و توجیهات مقررات‌گذار را در تصویب این مصوبات بررسی کرد و مطمئن شد که هیچ مصوبه‌ای بدون مطالعات و بررسی‌های کافی به تصویب نرسیده است. با این حال تا کنون شفاف‌سازی فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران تبدیل به رویه نشده است. در عمل به‌طور معمول اسناد و مطالعات علمی پشتیبان برای توجیه وضع مقررات محیط زیستی منتشر نمی‌شود و الزام خاصی مبنی بر اینکه نهادها مقررات‌گذار محیط زیستی در مورد دلایل وضع مقررات خود اطلاع‌رسانی و توجیه کنند، وجود ندارد.

یکی دیگر از مؤلفه‌های شفافیت که به توجیه‌پذیری مقررات کمک می‌کند، پیش‌بینی‌پذیر بودن وضع، اصلاح یا لغو مقررات است، یعنی اینکه مجریان و تابعان مقررات بتوانند پیش از وضع مقررات در جریان دلایل و نحوه وضع آنها قرار گیرند (Brown et al., 2006: 60, 66). این مؤلفه که مبتنی بر اصل رعایت انتظارات مشروع است، به‌ویژه در مقررات اقتصادی و محیط زیستی که با تحولات زیادی روبه‌رو هستند، ضرورت بیشتری دارد. وضع یا تغییر ناگهانی مقررات محیط زیستی می‌تواند را مشکلاتی برای واحدهای اقتصادی از لحاظ سازگاری و پیروی از این مقررات ایجاد کند و منصفانه آن است که مقام مقررات‌گذار پیش از تصمیم‌گیری خود، اشخاص ذی‌نفع را به‌طور مقتضی در جریان تصمیم خود بگذارد. با این حال تدابیر لازم برای رعایت این قاعده نیز در مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران نادیده مانده است.

۲.۳. اثبات منفعت عمومی در مقررات‌گذاری

حفاظت محیط زیست به نفع کل جامعه بوده و از مصادیق بارز منفعت عمومی است، بنابراین مقررات محیط زیستی نیز باید در راستای تحقق این هدف تصویب شوند. مقررات محیط زیستی ماهیتاً بخشی از مقررات اجتماعی به‌شمار می‌آیند که هدف آن اتفاقاً تأمین منافع عمومی جامعه یعنی سلامتی،

بهداشت و رفاه نسل امروز و آینده است (Morgan & Yeung, 2007: 7,10)، بنابراین می‌توان تصویب آنها را توجیه کرد. اما مشکل اساسی در توجیه تصویب و اجرای مقررات محیط زیستی این است که این مقررات در مواردی برای حفظ محیط زیست به‌ناچار محدودیت‌هایی برای فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی ایجاد می‌کنند و همین محدودیت‌های ضروری نارضایتی فعالان اقتصادی و دستگاه‌های مجری و سرانجام اجرای نامطلوب مقررات را در پی دارد. یا اینکه گاهی به‌نظر می‌رسد این مقررات عملاً نفع گروهی خاص را مرجح می‌دارند. برای مثال تبصره ۱ ماده ۱۲ «قانون هوای پاک» (۱۳۹۶/۰۴/۲۵) به‌منظور تصمیم‌گیری در خصوص تعطیلی کامل کار و فعالیت کارخانه‌ها، معادن بزرگ و واحدهای آلاینده بزرگ که اغلب جزو واحدهای دولتی بوده، فرایندی متفاوت از تعطیلی دیگر واحدهای آلاینده اتخاذ کرده است. بدیهی است که اجرای مقررات مبتنی بر تبعیض به نفع گروهی خاص مشکل‌ساز خواهد بود. به همین دلیل برای توجیه ضرورت تصویب مقرراتی برای حفظ محیط زیست که احتمالاً محدودیت‌های اقتصادی هم داشته باشد، باید برای مجریان و تابعان اثبات شود که این مقررات مبتنی بر منفعت عمومی بوده، اهداف بی‌طرفانه‌ای را دنبال کرده و صرفاً به نفع گروهی خاص نیستند. مثال دیگر مصوبه سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص «مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی» (۱۳۹۷) است که محدودیت‌هایی در زمینه استقرار و احداث واحدهای تولیدی و صنعتی ایجاد می‌کند. با آنکه لزوم فاصله‌گذاری میان واحدهای آلاینده و شهرها برای حفاظت از محیط زیست انسانی ضروری بوده و برای همه توجیه‌پذیر است، اما توجیه این مصوبه برای مسئولان واحدهای تولیدی و صنعتی به دلیل مشکلاتی که برای فعالیت آنها مانند دشواری زیاد در یافتن زمین مناسب برای احداث واحد خود، هزینه‌های زیاد تأمین زیرساخت‌ها، انرژی و ترابری ایجاد می‌کند دشوار خواهد بود. حال آیا ایراد از مصوبه سازمان در خصوص الزام به رعایت فاصله در مکان‌یابی احداث واحدهای تولیدی و صنعتی است یا ارتباطی به مقررات محیط زیستی ندارد؟ منطقاً احداث واحدهای تولیدی و صنعتی آلاینده در مناطق نزدیک به شهرها از لحاظ محیط زیستی و بهداشت عمومی توجیه‌پذیر نیست، اما برای اقناع‌پذیر ساختن تصویب چنین مقرره‌ای لازم است که در مقابل تدابیری حمایتی نیز مانند تسهیل دسترسی واحدهای آلاینده به فناوری‌های دوستدار محیط زیست و تسهیل دسترسی به مکان مناسب برای ساخت واحد صنعتی اتخاذ و اجرا شود.

۳.۳. مشارکت اشخاص ذی‌نفع در مقررات‌گذاری

شفاف‌سازی فرایند مقررات‌گذاری مستلزم دادن امکان مشورت و مشارکت اشخاص ذی‌نفع در مقررات‌گذاری است. مشورت عمومی در زمینه مقررات‌گذاری به معنای جلب نظر اشخاص علاقه‌مند و ذی‌نفع در تصویب مقررات به‌منظور بهبود کیفیت مقررات و ایجاد همگرایی میان مقررات‌گذار و مجری

و تابع مقررات است. با توجه به اهمیت و نتایج مثبت مشورت در مقررات‌گذاری، در برخی از نظام‌های اداری مانند آلمان، کانادا و استرالیا رویه‌های الزامی برای کسب نظرها و مشاوره‌های عمومی در فرایند مقررات‌گذاری ایجاد می‌شود (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۱۱). در این زمینه ابلاغیه کمیسیون اروپا در خصوص برنامه اقدام برای تسهیل و بهبود محیط مقررات‌گذاری بر لزوم تعیین موازین اولیه مشورت عمومی در مقررات‌گذاری، تسهیل مشارکت همه اشخاص ذی‌نفع در تصویب مقررات و استمرار بخشیدن به مشورت در فرایند مقررات‌گذاری تأکید می‌کند (European Commission, 2002). در زمینه حفاظت محیط زیست نیز سازوکارهایی برای تسهیل مشورت عمومی در زمینه مسائل محیط زیستی توسعه می‌یابد، مانند کمیته مشورتی شهروندان برای کیفیت محیط زیست آمریکا^۱ که یکی از نهادهای مشورتی در کنار آژانس حفاظت محیط زیست و شورای کیفیت محیط زیست برای جلب مشارکت و مشورت عمومی در زمینه مقررات محیط زیستی است. در ایران نهادهای مقررات‌گذار محیط زیستی، به‌ویژه سازمان حفاظت محیط زیست و شورای عالی حفاظت محیط زیست، نیاز دارند که سازوکارهایی برای تسهیل ابراز نظر و مشورت اشخاص ذی‌نفع در ساختار و تشریفات اداری خود ایجاد کنند. البته مصوبه معاون حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات^۲ (۱۴۰۳/۰۷/۳۰) از دستگاه‌های مقررات‌گذار می‌خواهد تا در فرایند مقررات‌گذاری امکان مشارکت اشخاص ذی‌ربط را فراهم کنند که این الزام شامل نهادهای مقررات‌گذار محیط زیستی هم می‌شود.

۴. کارآمدی و اثربخشی

مقررات محیط زیستی باید با کمترین هزینه و بیشترین نفع بهترین نتیجه عملی را تضمین کنند. در غیر این صورت علاوه بر هدر دادن منابع اداری و تحقق نیافتن اهداف محیط زیستی، مشکلاتی برای توسعه اقتصادی کشور ایجاد می‌کنند و موجب بدبینی اجتماعی نسبت به کارآمدی این مقررات می‌شوند. برخی از مؤلفه‌های کارآمدی و اثربخشی مقررات محیط زیستی عبارت‌اند از:

۴.۱. داشتن قابلیت اجرا

مقررات‌گذار محیط زیستی باید میزان قابلیت اجرایی شدن مقررات را در مرحله تهیه و تصویب بررسی کند، چراکه این مقررات به دلیل ارتباط دوگانه با مسائل محیط زیستی و مسائل اقتصادی و اجتماعی، پیچیدگی‌ها، عدم قطعیت‌ها و آثار جانبی خاص خود را دارند و هر مقرر محیط زیستی لزوماً با کارآمدی کامل به اجرا نمی‌رسد، مگر آنکه شرایط لازم برای اجرایی شدن آن فراهم شود. شاید یکی از

1. Citizens' Advisory Committee on Environmental Quality, Executive Order 11472.

اصلی‌ترین چالش‌های مقررات محیط زیستی در ایران دشواری در اجرا و تضمین اجرا برای نهادهای مجری و ناظر، و دشواری در پیروی از مقررات برای اشخاص خصوصی است. اجرای مقررات محیط زیستی به دلیل محدودیت‌هایی که بر فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی وارد می‌کنند، گاه چالش‌هایی ایجاد می‌کند. این مقررات باید بتوانند برخی ضرورت‌های اقتصادی و اجتماعی را لحاظ کرده، دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی را همراه ساخته و محیط زیست را در برابر فعالیت‌های مخرب حفظ کنند. بدین منظور این مقررات باید به شیوه‌ای تصویب شوند که در درجه نخست برای خود مقام مجری قابل اجرا باشند تا سپس تابعان این مقررات نیز بتوانند از مفاد آن پیروی کنند. بررسی‌های واقع‌بینانه اولیه در مرحله تصویب مقررات کمک می‌کند تا از تصویب مقررات آرمانی و اجرانشدنی پیشگیری شود. چه اینکه در مواردی مقام مقررات‌گذار با آگاهی از اینکه تحقق اهداف مصوبه‌ای در عمل به دلایلی مانند کمبود منابع مالی دشوار خواهد بود، اما به هر حال آن مصوبه را تصویب می‌کند. تصویب مقرراتی که اجرای آن قابل تضمین نیست، در عمل هزینه‌های اداری را افزایش داده، تورم مقررات‌گذاری ایجاد کرده و اعتماد عمومی به عقلانی و ضروری بودن مقررات را کم‌رنگ می‌سازد. راهکارهای مختلفی برای ارتقای قابلیت اجرای مقررات پیش روی مقام مقررات‌گذار وجود دارد که از مهم‌ترین آنها به این موارد می‌توان اشاره کرد:

۴.۱.۱. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

اجرای نامطلوب مقررات محیط زیستی از عوامل مختلفی ناشی می‌شود، از جمله ابهام در مفاهیم و سازوکارهای مقررات، تعیین غیرواقع‌بینانه اهداف در مقررات، نبود سازوکارهای متناسب برای تحقق اهداف مقرر، پیش‌بینی نشدن منابع لازم برای اجرای مقررات، تعارض با قوانین و مقررات دیگر. برای اطمینان از اینکه مقررات مشکل‌ساز یا ناکارآمد به تصویب نرسند و آثار منفی محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی در پی نداشته باشند، در برخی نظام‌های حقوقی از سازوکار ارزیابی آثار مقررات‌گذاری استفاده می‌شود. ابلاغیه کمیسیون اروپا در خصوص برنامه اقدام برای تسهیل و بهبود محیط مقررات‌گذاری نیز ارزیابی آثار مقررات‌گذاری را برای بهبود کیفیت مقررات و تسهیل اجرای آن برای تابعان ضروری می‌داند (European Commission, 2002). ارزیابی آثار اولیه (پیش از تصویب) و ثانویه (پس از تصویب) مقررات روشی نظام‌مند برای تحلیل آثار مقررات‌گذاری‌ها و کمک به تصویب مقررات کارآمدتر و دارای قابلیت اجرایی بیشتر است (فریادی، ۱۳۸۹: ۱۱-۱۲). در ارزیابی آثار مقررات محیط زیستی نیز با تحلیل پیامدهای احتمالی اقتصادی و اجتماعی مقررات، میزان قابلیت اجرا، کارآمدی و اثربخشی آنها ارزیابی شود. با این حال ارزیابی آثار مقررات‌گذاری محیط زیستی هنوز جایگاهی نهادینه در نظام حقوقی ایران نیافته است و مقام مقررات‌گذار در تصویب مقررات، ارزیابی‌های

نظام‌مند لازم را در مورد ضرورت تصویب این مقررات، قابلیت اجرا شدن و سازگاری آنها با شرایط تابعان به‌ویژه واحدهای اقتصادی انجام نمی‌دهد. با وجود تصویب قوانین و مقررات متعدد محیط زیستی، تاکنون هیچ ارزیابی نظام‌مندی در خصوص آثار و نحوه اجرا و شناخت میزان کارآمدی این مقررات انجام نشده است. بنابراین مقام مقررات‌گذار باید ملزم شود که پیش از تصویب مقررات و پس از تصویب آن ارزیابی‌هایی را در مورد آثار مقررات‌گذاری‌های محیط زیستی، پیش‌مستمر و نظارت بر میزان اجرایی شدن قوانین و مقررات محیط زیستی و آثار آن بر بخش‌های مختلف انجام دهد.

۲.۱.۴. تناسب

اصل تناسب در مقررات‌گذاری محیط زیستی ایجاب می‌کند که مقررات محیط زیستی با ماهیت، حجم و شدت تهدیدها و آسیب‌های محیط زیستی و توان واقعی مجریان و تابعان این مقررات تناسب داشته باشند. همچنین برای تضمین اثربخشی مقررات لازم است که سازوکارهای متناسب برای تحقق اهداف این مقررات پیش‌بینی شود (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۱۵). از آنجا که طبق این اصل باید میان اهداف مصوبه و ابزارهایی که ایجاد کرده و نتایج حاصل از آن مصوبه تناسب وجود داشته باشد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۸۳)، مقررات محیط زیستی باید بتوانند میان تهدیدهای بالقوه و بالفعل محیط زیستی اولویت‌بندی کرده و راهکارهای واکنشی، پیشگیرانه و پیش‌دستانه متناسب را انتخاب کنند. بنابراین برای مثال آلودگی هوا و کمبود منابع آب از اولویت‌های اصلی محیط زیستی ایران هستند و مقررات محیط زیستی باید متناسب با این تهدیدها تدابیر مقتضی برای کاهش انتشار آلاینده‌های هوا و اعمال بهره‌برداری بهینه از منابع آب اتخاذ کنند. طبق اصل تناسب برای تضمین کارآمدی مقررات، هزینه‌های این مقررات نباید از منافع آن بیشتر باشد. برای مثال تعطیلی کسب‌وکارهای کوچک مجاز به‌منظور حفاظت محیط زیست یا انتقال اجباری ساکنان بومی جنگل به مناطق دیگر برای حفظ جنگل می‌تواند هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی بیشتری از منافع آن داشته باشد. چنانچه مقررات محیط زیستی هزینه‌های سنگین توجیه‌نشده‌ای را تحمیل کنند، پیامدهایی مانند نارضایتی و عدم همکاری واحدهای اقتصادی در اجرای این مقررات را در پی خواهد داشت. البته مقررات محیط زیستی در برخی موارد هزینه‌های مستقیم مانند الزام به کاهش آلودگی و هزینه‌های عدم‌النفع برای واحدهای اقتصادی دارد، ولی چنانچه تدابیری برای تعدیل این هزینه‌ها اتخاذ نشود و یا حمایت‌هایی برای اجرای بهتر این مقررات در فعالیتهای اقتصادی به‌عمل نیاید، مسیر اجرای این مقررات هموار نخواهد بود.

بنابراین طبق اصل تناسب تکالیف مندرج در مقررات باید با توان مالی و فنی و وضعیت هریک از واحدهای اقتصادی همساز شوند. اما مقررات محیط زیستی اغلب برای همه فعالیت‌های صنعتی، عمرانی و معدنی به‌طور یکسان و بدون توجه به شرایط مختلف این فعالیت‌ها و مکان و منطقه استقرار

آنها اعمال می‌شود. اعمال این مقررات به‌طور یکسان برای همه فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی از جنبه عام‌الشمول و برابر بودن مقررات توجیه‌پذیر است، اما مقررات یکسان می‌تواند فعالیت آزاد واحدهای اقتصادی را که هر کدام شرایط خاص خود را دارند، محدود سازد و در عمل برای برخی از این واحدها تسهیلگر و برای برخی دیگر بازدارنده باشد و در نتیجه محیطی غیررقابتی میان این واحدها ایجاد کند (Dechezleprêtre, 2018: 4). مقررات محیط زیستی به‌ناچار باید با وضعیت مختلف انواع شرکت‌ها و واحدهای اقتصادی هماهنگی و تناسب داشته باشد، چراکه بسیاری از واحدهای اقتصادی به شیوه مختلفی بر محیط زیست اثر می‌گذارند، درحالی‌که وضعیت اقتصادی، اداری و فنی آنها با یکدیگر متفاوت است. برای مثال اهمیت یک شرکت تولیدکننده کالایی ضروری مانند برق با شرکت تولیدکننده کالاهای غیرضروری مانند لوازم تزئینی یکسان نیست و در نتیجه مقررات محیط زیستی باید در مورد واحدهایی که کالاهای ضروری تولید می‌کنند، تدابیر ویژه‌ای اتخاذ کنند. خودمقررات‌گذاری و مقررات‌گذاری داوطلبانه مانند اجرای سیستم‌های مدیریت محیط زیستی و مقررات‌گذاری مشارکتی محیط زیستی راهکارهایی هستند که کمک می‌کنند خود این واحدها در انتخاب نوع ابزار تنظیمی آزاد باشند (Krysiak & Oberauner, 2010) و برای حفظ محیط زیست ابتکار عمل داشته باشند.

سازمان حفاظت محیط زیست اغلب از استانداردهای عام‌الشمول برای تعیین آلودگی محیط زیستی استفاده می‌کند که با شرایط متفاوت محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی مناطق مختلف کشور ناهمساز است. برای مثال حد مجاز برای انتشار یک ماده آلاینده در مناطق مختلف کشور، خواه کم‌جمعیت یا پرجمعیت، طبق استانداردهای آلاینده‌های این سازمان یکسان است. درحالی‌که سازمان باید استانداردهای محیط زیستی را با توجه به شرایط جمعیتی، حساسیت‌های محیط زیستی، محل استقرار واحدهای صنعتی، نوع واحد آلاینده و سطح فناوری آن، بار اقتصادی این استانداردها و امکان واحدهای صنعتی در پیروی از آنها تهیه و تصویب کند. البته در چند مقررۀ محیط زیستی تلاش شده است که تفاوت‌های نوعی و حجمی واحدهای آلاینده در تعیین استانداردها لحاظ شود. برای مثال طبق «آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی» فقط مسئولان فعالیت‌های عمرانی و تولیدی بزرگ ملزم به ارزیابی آثار محیط زیستی فعالیت خود هستند و نیز طبق «تصویب‌نامه تعیین حد مجاز انتشار آلاینده‌های هوا» (۱۳۹۷/۰۶/۲۱) واحدهای صنعتی نوساز از استانداردهای حد مجاز انتشار آلودگی ملایم‌تری نسبت به واحدهای آلاینده قدیمی پیروی می‌کنند. با این حال لازم است که در تصویب مقررات محیط زیستی همیشه تدابیر و تسهیلات ویژه‌ای برای بهبود قابلیت اجرایی و لحاظ کردن وضعیت واحدهای کوچک و آسیب‌پذیر و جوامع محلی اتخاذ شود. از دیگر لوازم اصل تناسب ایجاد ابزارهای اجرایی مناسب برای مقررات است. مقام مقررات‌گذار باید

ابزارهای اجرایی لازم برای تحقق مفاد مقررات پیش‌بینی کند. با این حال به دلیل تعارض میان اولویت‌ها یا کمبود منابع لازم، ابزارهای اجرایی لازم برای مقررات محیط زیستی به نحو مطلوبی پیش‌بینی نمی‌شود. این مقررات به دلیل اینکه در پهنه گسترده‌ای از کشور اعمال می‌شوند نیاز به منابع مالی و اداری متناسب دارند. مقررات ناظر بر حوزه‌هایی مانند حفاظت از مناطق چهارگانه، حیات وحش و تالاب‌ها که دامنه شمول گسترده‌ای دارند، یا مقررات مربوط به کنترل آلودگی که اجرای آنها نیاز به فناوری‌های نوین دارد، به دلیل نبود منابع مالی، فنی و نیروی انسانی کافی به نحو کامل و اثربخش اجرا نمی‌شوند. در این زمینه‌های نمونه‌های زیادی وجود دارد: ماده ۲۹ «قانون هوای پاک» ایجاد هرگونه آلودگی صوتی توسط منابع ثابت و متحرک، را ممنوع کرده و برای تخلف از این حکم در مورد منابع ثابت، مجازات جزای نقدی درجه هفت موضوع ماده ۱۹ «قانون مجازات اسلامی» در نظر می‌گیرد. تبصره ۱ این ماده نیز نیروی انتظامی را مکلف می‌کند تا راننده وسایل نقلیه موتوری را به پرداخت جریمه نقدی ملزم کند. در اجرای این ماده با توجه به اینکه تشخیص وقوع آلودگی صوتی مستلزم استفاده از ابزارهای سنجش خاصی است، تا هنگامی که این ابزارها در اختیار نیروی انتظامی قرار نگرفته است، ایفای این وظیفه مقدور نخواهد بود. ماده ۱۰ «قانون ساماندهی صنعت خودرو» (۱۴۰۰/۰۸/۲۶) تردد، حمل بار و مسافر توسط وسایل نقلیه موتوری را پس از رسیدن به سن فرسودگی در کلان‌شهرها ممنوع کرد اما تعریف سن فرسودگی خودرو، نحوه شناسایی و توقیف و تعیین تکلیف خودروهای فرسوده در جاده‌ها مشخص نیست. نمونه دیگر «آیین‌نامه کاهش مصرف کیسه‌های پلاستیکی» (۱۴۰۱/۷/۲۰) است که به نظر می‌رسد بیشتر ماهیت توصیه‌ای دارد تا الزام‌آور. این آیین‌نامه بدون تعیین ضمانت اجرا و مرجع صلاحیتدار مشخص ممنوعیت‌هایی در تولید و مصرف کیسه‌های پلاستیکی اعمال می‌کند. برای مثال طبق ماده ۴ این آیین‌نامه تولید برخی انواع کیسه‌های پلاستیکی حاوی افزودنی‌های خطرناک برای محیط زیست ممنوع است. حال چه مرجعی و طبق چه تشریفات تولیدکننده این کیسه‌ها را مجازات خواهد کرد؟ شخص متخلف مجازات مشمول کدام عنوان مجرمانه و مجازات خواهد شد؟

نمونه دیگر از این چالش شیوه غیرمطمئن تأمین مالی اجرای مقررات محیط زیستی است. برخی از این مقررات تأمین منابع مالی اجرای یک ماده را به اجرا شدن ماده‌ای دیگر معلق کرده‌اند. برای مثال تبصره ۱ ماده ۱۰ «قانون ساماندهی صنعت خودرو» دولت را موظف می‌کند تا با صرفه‌جویی حاصل از بهبود و مدیریت مصرف سوخت ناشی از اجرای این قانون، منابع مالی لازم برای جایگزینی خودروهای فرسوده با خودروهای نو را فراهم کند. اما چنانچه وجوه پیش‌بینی شده در این قانون به دلیل اجرای ناقص تأمین نشود، منابع مالی لازم برای جایگزینی خودروهای فرسوده نیز تأمین نخواهد شد. اجرای هیچ قانونی به‌طور صددرصد قابل تضمین نیست و همیشه باید درجه‌ای از احتمال نقض یا اجرای

نامطلوب یک قانون در عمل مدنظر قرار گیرد. چنین مقررات بدون ضمانت اجرا جایگاه اجتماعی مقررات را کاهش می‌دهند، چراکه با اجرا نشدن این مقررات زمینه شکل‌گیری این تصور اجتماعی که مقررات محیط زیستی بیشتر تزیینی و آرمانی‌اند، تقویت می‌شود.

سرانجام اینکه تناسب مقررات با توان واحدهای تابع ایجاب می‌کند که درجه‌ای از انعطاف‌پذیری در این مقررات پیش‌بینی شود. بدین ترتیب که یکی از ایرادهای مقررات‌گذاری مبتنی بر دستور و کنترل این است که غیرمنعطف‌اند، به‌ویژه مقررات محیط زیستی که اتفاقاً به انعطاف بیشتر در برابر شرایط مختلف محیطی، اقتصادی و فنی نیاز دارند (Hann & Stavins, 1991: 3,6). مقررات محیط زیستی به دلیل اینکه محدودیت‌هایی برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی اعمال می‌کنند و احتمال دارد اجرای آنها برای همه اشخاص به یک اندازه مقدور نباشد، باید ضمن تأکید بر لزوم تحقق هدف اساسی خود، شرایط اقتصادی، فنی، جغرافیایی و اجتماعی مختلف را هم مدنظر قرار دهد. برای مثال این مقررات می‌توانند تسهیلات خاصی برای واحدهای صنعتی کوچک و نوپا در نظر بگیرند و یا استانداردهای ساده‌تر و تدریجی برای آنها اعمال کنند. یکی از مشکلات اساسی واحدهای تولیدی در ایران هزینه‌بر بودن پیروی از مقررات محیط زیستی و دسترسی نداشتن به فناوری‌های محیط زیستی نوین برای کاهش آلودگی و تخریب است. بسیاری از واحدهای صنعتی به دلایل مالی، فنی و موانع گمرکی امکان دسترسی به این فناوری‌ها را ندارند، بنابراین چنانچه مقررات محیط زیستی بدون توجه به این مانع، الزامات سنگینی را بر عهده این واحدها بگذارند، طبیعتاً یا آن واحدها ناچار به توقف فعالیت می‌شوند یا این مقررات در عمل اجرا نخواهند شد. بنابراین لازم است تا مقررات محیط زیستی در تعیین ضوابط برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، تسهیلات مقتضی را نیز برای آسان ساختن اجرای این ضوابط در نظر گیرند. برای مثال واحدهای آلاینده در مواردی که نیاز به فناوری‌های خاص است، در صورت داشتن امکان دسترسی به فناوری‌ها و امکانات فنی مورد نیاز، ملزم به کاهش آلودگی شوند و دستگاه‌های متصدی نیز از توسعه و دسترس‌پذیر ساختن این فناوری‌ها حمایت کنند.

۲.۴. کاهش بار مقررات‌گذاری

با تصویب مقررات جدید در عمل تشریفات اداری و الزاماتی مانند نظارت، مجوز، کنترل و پایش و تغییر فناوری و روش‌های تولیدی نیز افزایش می‌یابند که می‌تواند هزینه‌ها و چالش‌هایی برای مجریان و تابعان مقررات ایجاد کند. حال آنکه یکی از اصول مقررات‌گذاری بهتر، ساده‌سازی امور اجرایی و اداری (آقایی طوق، ۱۳۹۲: ۱۵۸؛ مرکز مالیر، ۱۳۹۰: ۴۲) و به تبع آن کاهش بار مقررات و الزامات و هزینه‌ها برای انجام فعالیت اقتصادی است. اتحادیه اروپا در راستای مقررات‌گذاری بهتر از دولت‌های عضو

می‌خواهد تا بار تشریفات اداری مقررات را برای تابعان این مقررات در حد معقول تنظیم کنند (European Commission, 2009: 5-6; European Commission, 2007: 6-7). از آنجا که به‌طور معمول مقررات دارای تشریفات اداری بوده و هزینه‌هایی در بردارد، برای اینکه مقررات با سهولت بیشتری اجرا شوند، نباید هزینه‌های سنگین و خارج از توان بر دوش مجریان و تابعان این مقررات بگذارند و تشریفات اداری غیرمعقول و نامتناسبی را تحمیل کنند (OECD, 2006).

مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز به دلیل تأکید بر مداخله نهادهای دولتی در حفاظت محیط زیست می‌تواند تشریفات اداری و دیوانسالاری را به‌طور غیرمنطقی و غیرضروری افزایش دهد و هزینه‌هایی مانند تغییر فناوری و الگوی تولید بر دوش واحدهای اقتصادی بگذارد. برای مثال الزام به ارزیابی آثار مقررات‌گذاری یا استعلام از سازمان حفاظت محیط زیست برای تأیید مکان استقرار واحد صنعتی مستلزم طی برخی تشریفات و هزینه‌های اداری است. یکی از راهکارهای مناسب برای کاهش این هزینه‌ها، ارزیابی اولیه توان مجریان و تابعان مقررات و مشارکت دادن اشخاص ذی‌نفع در مقررات‌گذاری محیط زیستی به‌جای دخالت مستقیم دولت است. با این حال در سال‌های اخیر با افزایش تعارض میان حفظ محیط زیست و فعالیت‌های اقتصادی، در میان برخی مسئولان و فعالان اقتصادی این تصور شکل می‌گیرد که مقررات محیط زیستی مانع توسعه اقتصادی کشور است و هزینه‌های زیاد و تکالیف سنگینی بر دوش واحدهای تولیدی و صنعتی می‌گذارد. در واقع ممنوعیت‌هایی که این مقررات برقرار می‌کنند، نوعی هزینه تلقی می‌شود. یکی از نگرانی‌های اساسی در مقررات‌گذاری محیط زیستی این است که این مقررات به دلیل سازوکارهای محدودکننده‌ای که دارند، می‌توانند آثار بازدارنده‌ای بر فعالیت‌های اقتصادی بگذارند و کسب‌وکارها را محدود سازند (Verna Coronado, 2015: 62,65). در واقع وجود همین نگرانی‌ها هم از موانع اصلی توسعه و تقویت مقررات‌گذاری محیط زیستی است. ولی به اجمال می‌توان گفت که مقررات محیط زیستی به‌تنهایی مانع فعالیت واحدهای اقتصادی نیستند و عوامل دیگری مانند دسترسی نداشتن به منابع مالی و فناوری‌های نو در مشکلات این واحدها دخالت دارند. ضمن آنکه با بهبود کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی و ابتدای این مقررات بر اصل توسعه پایدار می‌توان بخش عمده‌ای از بار مقررات‌گذاری محیط زیستی را برای این واحدها کاهش داد.

هرچند مقررات محیط زیستی سختگیرانه می‌تواند واحدهای اقتصادی را مجبور به استفاده از فناوری‌های سبز کند (عادلی و همکاران، ۱۴۰۲) و این اجبار سبب گسترش و تجاری‌سازی این فناوری‌ها می‌شود، اما چنانچه این مقررات بر پایه اصول مقررات‌گذاری بهتر و توسعه پایدار تصویب نشوند، می‌توانند موانعی برای کسب‌وکارها ایجاد کنند. در واقع تعارض در اینجاست که از یک سو حفاظت محیط زیست به مقررات نیاز دارد، ولی تسهیل کسب‌وکارها گاه مستلزم تسهیل مقررات محیط

زیستی است. طبیعتاً تا هنگامی که چنین تعارضی مرتفع نشود، فعالان اقتصادی و برخی مقامات مقررات‌گذار از کاهش یا مقررات‌زدایی محیط زیستی حمایت می‌کنند.

بنابراین انتظار می‌رود که در مقررات‌گذاری محیط زیستی بهتر بتوان با اتخاذ رویکردهای پایدار، الگوهای مناسب‌تری برای تنظیم امور اقتصادی و محیط زیستی ارائه داد و امکان تأمین منافع اقتصادی برای کسب‌وکارها را ضمن تضمین حفاظت محیط زیست فراهم کرد. اما باید توجه داشت که مقررات محیط زیستی لزوماً محدودکننده و بازدارنده نیستند یا می‌توانند این‌گونه نباشند. مشکل اصلی در مقررات‌گذاری محیط زیستی برای فعالیتهای اقتصادی، لزوماً بازدارندگی و محدودیت این مقررات نیست، بلکه نبود دانش فنی و تسهیلات و مشوق‌های مالی و فناوری و ضعف آمادگی واحدهای اقتصادی در پیروی از این مقررات است. رویکرد نوین مقررات‌گذاری محیط زیستی بر استفاده از ابزارهای متنوع مانند مشوق‌های اقتصادی و فنی برای همساز ساختن فعالیتهای صنعتی و اقتصادی با حفاظت محیط زیست مبتنی است (Godard, 2014: 143). بنابراین با تغییر در الگوی مقررات‌گذاری می‌توان در کنار یا به‌جای مقررات محدودکننده دستوری، از مقررات تسهیل‌کننده و مشوق‌دهنده هم استفاده کرد.

۳.۴. وجود مقررات پشتیبان

بسیاری از مقررات محیط زیستی برای اجرای بهتر به مقررات پشتیبان نیاز دارند، مانند مقرراتی برای دسترسی واحدهای تولیدی به فناوری‌ها و انرژی‌های پاک، آموزش فنی، تسهیل کسب‌وکارها و تسریع در امور اداری. تصویب نشدن این مقررات یا اجرا نشدن آنها عملاً به ناکارآمدی در اجرای مقررات محیط زیستی می‌انجامد. برخی از قوانین و مقررات محیط زیستی به ذکر جزئیات بسنده کرده و هیأت وزیران یا سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به تهیه و تصویب آیین‌نامه یا دستورالعمل‌های اجرایی می‌کنند. اما این اسناد که در واقع پشتیبان آن قانون یا مصوبه اصلی بوده و باید جزئیات اجرایی را مشخص کنند، یا با تأخیر تصویب می‌شوند و یا اصلاً تصویب نمی‌شوند. در نتیجه اجرای مؤثر آن قانون یا آیین‌نامه اصلی نیز به دلیل مشخص نشدن جزئیات اجرایی آن دچار مشکل می‌شود. برای مثال طبق ماده ۵ «آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه راجع به ارزیابی راهبردی محیطی» (۱۳۹۰/۱۱/۱۶) سازمان حفاظت محیط زیست مکلف شده بود تا دستورالعمل‌های نحوه انجام ارزیابی راهبردی محیطی را ظرف شش ماه تهیه کند و به تصویب شورای عالی برساند که این امر تاکنون محقق نشده است. طبق بند «الف» ماده ۳۸ «قانون برنامه ششم توسعه» (۱۳۹۵/۱۲/۱۴) نیز شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای پایداری محیط زیست نیز می‌بایست تصویب می‌شد که تا کنون نشده

است. بنابراین مقررات محیط زیستی را باید به‌عنوان مجموعه یکپارچه و به‌هم‌پیوسته نگریست و تلاش کرد که همه مقررات تشکیل‌دهنده این مجموعه تکمیل باشند.

برخی از آیین‌نامه‌های محیط زیستی مصوب هیأت وزیران نیز در حد ذکر مسائل کلی باقی مانده و از بیان جزئیات اجرایی پرهیز کرده و تکلیف امر را به خود سازمان حفاظت محیط زیست سپرده‌اند. حال آنکه انتظار می‌رود آیین‌نامه‌های اجرایی با تفصیل بیشتری جزئیات اجرایی قانون را بیان کرده و مقام مجری را در اجرای آن کاملاً هدایت کند. بدیهی است که شأن حقوقی و ضمانت اجرای یک قانون بیشتر از مقررات مصوب هیأت وزیران است و مصوبات این هیأت شأن حقوقی بالاتری نسبت به مصوبات سازمان حفاظت محیط زیست دارند. بنابراین هنگامی که تصویب مواردی به سازمان حفاظت محیط زیست سپرده می‌شود، هرچند که به تقویت صلاحیت مقررات‌گذاری این سازمان می‌انجامد، اما در عین حال نیز از جایگاه حقوقی آن مصوبه کاسته می‌شود و این امر ممکن است ضمانت اجرای اداری و قضایی آن مصوبه را نیز تحت تأثیر قرار دهد. به‌ویژه آنکه یکی از چالش‌های قضایی سازمان حفاظت محیط زیست این است که برخی قضات دادگاه‌ها با تفسیری مضیق از اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی، فقط قوانین را ملاک تصمیم‌گیری خود قرار می‌دهند و خود را مقید به استناد به مصوبات این سازمان یا شورای عالی حفاظت محیط زیست نمی‌دانند. بنابراین تا حد امکان مقررات محیط زیستی که ناظر بر دستگاه‌های مختلف‌اند، باید با تفصیل و طرح جزئیات بیشتری در مراجع عالی‌تر تصویب شوند.

۵. تشویق نوآوری و توسعه فناوری

حفاظت محیط زیست نیازمند نوآوری در روش‌ها، ابزارها و فناوری‌های روز است. اجرای مقررات محیط زیستی نیز بدون ایجاد شرایط لازم برای نوآوری و استفاده از فناوری‌ها و روش‌های بهینه در فعالیت‌های صنعتی و عمرانی در عمل هزینه‌بر و گاه ناکارآمد است (Lovely & Popp, 2011: 16). حتی گاه مقررات محیط زیستی بدون تسهیل دسترسی به فناوری‌های نوین عملاً به‌نحو مطلوبی اجرا نخواهند شد (Hann & Stavins, 1991: 13)، به‌ویژه در سال‌های اولیه مقررات‌گذاری محیط زیستی که هنوز واحدهای اقتصادی نتوانسته‌اند با این مقررات سازگار شوند. بنابراین یکی از لوازم اجرای مؤثر مقررات محیط زیستی، تشویق و تسهیل استفاده از روش‌های مناسب برای اجرای کم‌هزینه و بهتر این مقررات است. مقررات محیط زیستی نباید نوآوری و ابداع روش‌های خلاقانه در اجرای مقررات را برای تابعان محدود کنند، بلکه باید اجازه دهند تا تابعان این مقررات، به‌ویژه در بخش خصوصی که تمرکز بیشتری بر بهره‌وری و فناوری‌های نو دارد، بتوانند با نوآوری روش‌های بهتری برای رسیدن به هدف

مقررات ابداع کنند که هم برای خود این تابعان مناسب و مقرون‌به‌صرفه باشد و هم محیط زیست بهتر حفظ شود. برای مثال حفاظت از گونه‌ها در خارج از زیستگاه اصلی آنها^۱ و خرید و فروش حق انتشار آلودگی یا حق تولید انرژی پاک نمونه‌هایی از نوآوری در حفاظت محیط زیست است که می‌تواند مورد حمایت مقررات محیط زیستی باشد. در ایران با وجود تأکید بند ۱۳ «سیاست‌های کلی محیط زیست» مبنی بر ضرورت بهره‌مندی از فناوری‌های نوآورانه محیط زیستی، مقررات محیط زیستی کمتر به تشویق واحدهای تابع به نوآوری و استفاده از فناوری‌های نو در حفاظت محیط زیست پرداخته‌اند. درحالی‌که اجرای بسیاری از مقررات محیط زیستی نیازمند دسترسی به فناوری‌های نو و راهکارهای نوآورانه است، اما به دلیل محدودیت‌های مالی، گمرکی، بانکی و فنی مختلف، کمبود دانش فنی و حمایت‌های قانونی، در عمل دسترسی فعالان اقتصادی به این فناوری‌ها و امکان ابداع روش‌های جدید در حفاظت محیط زیست محدود می‌شود. برای مثال کاهش انتشار آلودگی و افزایش بهره‌وری در مصرف انرژی مستلزم دسترسی به دانش فنی و فناوری‌های نوین مناسب‌اند که به‌سادگی در دسترس صنایع کشور قرار ندارند و تعرفه‌ها و موانع گمرکی واردات فناوری‌های محیط زیستی همچنان سختگیرانه است. بنابراین مقررات‌گذاری محیط زیستی باید در کنار ایجاد ضوابط و استانداردها، تدابیری نیز برای تسهیل و تشویق نوآوری در روش‌های حفاظت محیط زیست و تجاری‌سازی فناوری‌های نو اتخاذ کنند.

۶. ثبات و تحول مقررات

مقررات محیط زیستی باید در مدت زمان معقولی ثبات و پایداری داشته باشند تا مجریان و تابعان این مقررات بتوانند خود را با آن سازگار سازند. همچنین به‌منظور ایجاد نظم حقوقی مطلوب و دادن توانایی پیش‌بینی به مجریان و تابعان، طبق اصل انتظارات مشروع از تغییرات ناگهانی یا دیر هنگام در اصلاح این مقررات باید پرهیز شود. از آنجا که مجریان و تابعان برای اجرای مقررات محیط زیستی به مهلت مقتضی برای تغییر فناوری و روش‌های تولیدی و صنعتی و آموزش نیاز دارند، بنابراین پس از تصویب یک مصوبه الزام‌آور، باید مهلت کافی برای آموزش و آماده‌سازی آنها داده شود. این نکته‌ای است که در مقررات محیط زیستی ایران اغلب نادیده گرفته شده است. از سوی دیگر به دلیل اینکه شرایط محیط زیست و دانش بشری در مورد آن همواره در حال تحول است، مقررات محیط زیستی نیز ضمن حفظ ثبات حقوقی، باید همسو با تحولات محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی تحول یابند و به‌روز شوند. تحول و به‌روزرسانی مقررات به‌ویژه در زمینه قواعد مربوط به فناوری‌ها و روش‌های حفاظت محیط

1. Ex-situ

زیست که پیشرفت بیشتری دارند و نیز مجازات‌های محیط زیستی اهمیت بیشتری دارد. با این حال بسیاری از قوانین و مقررات محیط زیستی ایران مانند «قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» (۱۳۵۳) و آیین‌نامه اجرایی آن قدیمی بوده و همسو با تحولات محیط زیستی، اجتماعی و اقتصادی اصلاح و به‌روزرسانی نشده‌اند. اصلاح و به‌روزرسانی استانداردها و جریمه‌های محیط زیستی نیز تابع جدول زمانی مشخصی نیست.

۷. مستند بودن به یافته‌های علمی و اطلاعات موثق

یکی از ویژگی‌های مقررات‌گذاری بهتر این است که مقررات تا حد ممکن نه بر اساس پیش‌فرض‌های اثبات‌نشده ذهنی، بلکه بر پایه شواهد عینی و اجتماعی، شواهد روابط علی و معلولی میان پدیده‌ها و عوامل بروز مشکلات تصویب شوند (و کیلیان، ۱۴۰۲: ۷۸). به‌دلیل پیچیدگی و گستردگی اکوسیستم‌های طبیعی، مدیریت حوزه‌های مختلف محیط زیستی نیز همیشه با کمبود قطعیت علمی روبه‌روست (Jones, 2007: 349) و این چالش اتخاذ تصمیم‌های بلندمدت مانند مقررات‌گذاری را دشوار می‌سازد. در نتیجه در مقررات‌گذاری محیط زیستی بهره‌گیری از پژوهش‌های علمی دقیق، داده‌های آماری و اطلاعات موثق ضرورت اساسی دارد. مقررات‌گذار باید تضمین کند که مقررات محیط زیستی با اتکای بر به‌روزترین پژوهش‌های علمی در زمینه محیط زیست و بر اساس آخرین اطلاعات و آمار دقیق از وضعیت محیط زیست تصویب شده‌اند. از این‌رو همکاری مستمر نهاد متصدی حفاظت محیط زیست با نهادهای علمی برای تصویب یا ارزیابی مقررات محیط زیستی ضروری است. در کشورهای پیشرو در حفاظت محیط زیست مؤسسات تحقیقاتی و علمی با انجام پژوهش‌های علمی کمک مؤثری به مقررات‌گذاری محیط زیستی بهتر می‌کنند، مانند انجمن حمایت از پژوهش محیط زیستی^۱ در انگلستان که نقش بسزایی در کاربست دستاوردهای علمی در مقررات‌گذاری محیط زیستی در این کشور داشته است (Holmes & Clark, 2008: 702). در ایران یکی از چالش‌های اصلی در تصویب مقررات محیط زیستی دقیق، نبود یا کمبود اطلاعات و آمارهای محیط زیستی مطمئن است که اتخاذ مقررات کارآمد محیط زیستی را دشوار می‌سازد. هنوز با وجود نیم قرن فعالیت سازمان حفاظت محیط زیست، آمار دقیق رسمی در خصوص آخرین وضعیت بسیاری از اکوسیستم‌های طبیعی کشور مانند آمار حیوانات وحشی، مساحت جنگل‌ها و تالاب‌ها منتشر نشده است. همچنین زنجیره ارتباط و همکاری مستمر مناسب میان نهادهای مقررات‌گذار محیط زیستی با نهادهای علمی و پژوهشی شکل نگرفته است. در این زمینه لازم است تا اولاً تهیه اطلاعات و آمار محیط زیستی در

1. Environment Research Funders' Forum (ERFF)

کشور به روش علمی ساماندهی شود و اطلاعات محیط زیستی در دسترس عموم قرار گیرد؛ دوم اینکه مقررات محیط زیستی ضرورتاً با استفاده از آخرین یافته‌های علمی تصویب شوند؛ سوم اینکه سازمان حفاظت محیط زیست سازوکارهای مؤثرتری برای جلب نظرهای جامعه علمی در مقررات و تصمیمات محیط زیستی ایجاد کند.

۸. تنوع ابزارهای مقررات‌گذاری

ابزارهای اجباری مبتنی بر دستور و کنترل مانند استانداردگذاری برای انتشار آلودگی و الزام به کسب مجوز برای فعالیت صنعتی، از اصلی‌ترین ابزارهای مقررات‌گذاری محیط زیستی در بیشتر کشورهاست. اما این ابزارها با ایرادهای مختلفی مانند نیاز به مداخله و کنترل زیاد دولت، افزایش احتمال نقض مقررات و هزینه‌بر بودن برای مجریان و تابعان روبه‌رو هستند. از لحاظ اجتماعی نیز استفاده مکرر از ابزارهای مقررات‌گذاری اجباری نشان از وجود نوعی بی‌اعتمادی میان قانونگذار، مجری قوانین و تابعان قانون دارد (Stewart, 1996: 587). در رویکرد مقررات‌گذاری بهتر تنوع‌بخشی به مرجع مقررات‌گذار به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی محیط زیستی و تنوع‌بخشی به انواع ابزارهای جایگزین دستور و کنترل به یکی از راهبردهای اصلی در مقررات‌گذاری محیط زیستی تبدیل می‌شود (Heyvaert, 1995: 91). در این زمینه بند ۱۶ توافقنامه کمیسیون اروپا راجع به قانونگذاری بهتر از دولت‌های عضو می‌خواهد تا بیش از پیش از ابزارهای جایگزین دستور و کنترل دولتی مانند مقررات‌گذاری مشترک و مقررات‌گذاری داوطلبانه استفاده کنند (European Commission, 2003). تنوع ابزارهای مقررات‌گذاری و استفاده از ابزارهای تنظیمی جایگزین یا مکمل مانند ابزارهای اجتماعی، آموزش و فرهنگ‌سازی، ابزارهای خودتنظیمی داوطلبانه مانند اعمال سیستم مدیریت محیط زیستی و اجرای توافقنامه‌های دو یا چندجانبه برای حفظ محیط زیست، ابزارهای بازارمحور مانند اعمال عوارض و مالیات‌های محیط زیستی، سیستم پرداخت برای خدمات اکوسیستمی (Wunder et al., 2010: 3) و یارانه‌ها و مشوق‌های سبز، و سرانجام تنبیهات اعتباری و اجتماعی به‌جای مجازات تعطیلی کارخانه، کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی را بهبود می‌بخشند، چالش‌های ابزارهای اجباری را برای مجریان و تابعان کاهش می‌دهند و گزینه‌های بیشتری برای حفاظت محیط زیست پیش‌روی تابعان این مقررات می‌گذارند. برای نمونه در موارد متعددی مقررات‌گذاری داوطلبانه در حفاظت محیط زیست مانند اجرای سیستم‌های مدیریت محیط زیستی در مؤسسات نتایج بهتری در حفاظت محیط زیست داشته است (Anton et al., 2004: 633). هدف اصلی استفاده از ابزارهای جایگزین در مقررات‌گذاری محیط زیستی افزایش کارآمدی و اثربخشی این مقررات (Goulder & Parry, 2008: 2-3)، کاهش مداخله دولتی، کمک به واحدهای صنعتی برای افزایش نوآوری و استفاده بهینه از فناوری‌های همساز

با محیط زیست (Prates, 2010: 32)، افزایش انعطاف در مقررات و دادن گزینه‌های متنوع‌تر به تابعان آن در اجرای مقررات، و تسهیل حکمرانی مشارکتی در حفاظت محیط زیست است.

از مهم‌ترین مزایای ابزارهای غیراجباری، امکان ارائه مشوق و تسهیلات بیشتر برای اجرای مقررات محیط زیستی است. از آنجا که برخی مقررات محیط زیستی به دلیل محدودیت‌هایی که برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کند با برخی مخالفت‌ها یا اصطکاک‌ها در اجرا روبه‌رو می‌شود، همچنین به دلیل اینکه اجرای برخی از این مقررات مستلزم دسترسی به فناوری‌ها و دانش فنی روز است، بنابراین پیش‌بینی تشویق‌ها و تسهیلات متناسب برای تضمین اجرای هر چه بهتر این مقررات ضرورت دارد. از این‌رو مقررات‌گذاری محیط زیستی مبتنی بر ارائه تشویق، بر مقررات‌گذاری مبتنی بر الزام و دستور اولویت می‌یابد (Malloy, 2002: 533-534). در واقع مقررات‌گذاری در حوزه‌های مرتبط با کسب و کارها هنگامی می‌تواند اثربخش و موفق باشد که با رویکردهای تسهیلگری و حمایتگری برای بهبود شرایط کسب و کار همراه شود (مرکز مالگیری، ۱۴۰۲: ۵۹) و مقام مقررات‌گذار در کنار وضع قواعد اجباری، تدابیری برای حمایت و تسهیل اجرای مقررات وضع کند. چنین رویکردی برای حل برخی تعارض‌های موجود میان حفظ محیط زیست و توسعه اقتصادی یک ضرورت اساسی است.

مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران به‌طور سنتی بر استفاده از ابزارهای اجباری تأکید و تمرکز داشته است (حلی‌ساز و صفی‌خانی، ۱۴۰۱: ۳۶۹-۳۷۰). به دلیل غیرمنعطف و الزامی بودن الگوی مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران تابعان و مجریان مقررات باید به هر قیمت مفاد آن را اجرا کنند. بدیهی است که چنانچه تابعان و مجریان نتوانند لوازم اجرای این مقررات را فراهم کنند، راهی جز عدم اجراء، تخلف و یا اجرای ناقص پیش‌رو باقی نمی‌ماند. بنابراین تنوع‌بخشی به ابزارهای مقررات‌گذاری و بهره‌گیری از سازوکارهای متنوع برای تشویق واحدهای صنعتی به نوآوری و حفاظت داوطلبانه از محیط زیست ضرورتی اساسی است و به‌منظور مقررات‌گذاری بهتر برای حفاظت محیط زیست باید مقام مقررات‌گذار سازوکار اجرای بهتر این مقررات را نیز پیش‌بینی و تسهیل کند از طرقی مانند آموزش مجریان و تابعان، همکاری و هماهنگی، ارائه مشوق‌های مالی و فنی و تسهیلات اداری و اعطای زمین. البته با آنکه عموماً ابزارهای مقررات‌گذاری داوطلبانه و مشترک در حقوق محیط زیست ایران مورد توجه واقع نشده، ولی در دهه‌های اخیر برخی ابزارهای جایگزین دستور و کنترل مانند قرارداد اجرای مشترک و اعطای برخی مشوق‌های مالی در چند مقرر محیط زیستی به‌کار رفته است. «آیین‌نامه مشارکت در حفظ محیط زیست طبیعی و رونق کسب و کار محیط زیستی» (۱۴۰۳/۴/۲۰) و کاهش یا بخشودگی مالیاتی پیش‌بینی‌شده در مواردی مانند ماده ۵ «آیین‌نامه اجرایی بندهای «ب، ج و د» ماده ۴۵ «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» (۱۳۷۵/۱۲/۱۶)، «تصویب‌نامه در خصوص معافیت مالیاتی صنایع جدیدالاحداث مستقر در شهرک‌های صنعتی خارج از

شعاع یکصد و بیست کیلومتری مرکز استان تهران به مدت ده سال» (۱۳۸۸/۰۴/۱۷) و تبصره ماده ۷ «آیین‌نامه کاهش مصرف کیسه‌های پلاستیکی» از این موارد است. تبصره‌های ۳ و ۴ ماده ۱۱ «قانون هوای پاک» در خصوص خوداظهاری واحدهای تولیدی و صنعتی در مورد میزان انتشار آلودگی را با مسامحه می‌توان مصداقی از ابزار اجرای مشترک در حفاظت محیط زیست به‌شمار آورد. البته این مسئله که استفاده از ابزار تخفیف یا بخشودگی مالیاتی به‌دلیل چالش‌های موجود در نظام مالیاتی کشور تا چه اندازه می‌تواند در تغییر رفتار مسئولان مؤسسات و شرکت‌های آلاینده اثرگذار باشد، مستلزم بررسی‌های اقتصادی است، اما همین اندازه تنوع‌بخشی به ابزارهای مقررات‌گذاری در حفاظت محیط زیست نیز به لحاظ شکلی به‌خودی‌خود پیشرفت به‌شمار می‌آید.

۹. نتیجه

در دهه‌های اخیر با بروز چالش‌های ناشی از مقررات‌گذاری، اصلاح نظام مقررات‌گذاری مورد توجه برخی دولت‌ها و نهادهایی مانند اتحادیه اروپا و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه قرار گرفته و قواعدی برای مقررات‌گذاری بهتر پیشنهاد شده است. کاربست قواعد مقررات‌گذاری بهتر در فرایند مقررات‌گذاری می‌تواند کیفیت و کارآمدی مقررات را بهبود بخشد. از آنجا که مقررات محیط زیستی هم دچار چالش‌هایی بوده و نیاز مبرم به اصلاح و تقویت دارند، از قواعد مقررات‌گذاری بهتر می‌توان برای بهبود کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی نیز بهره جست، چراکه حفاظت مؤثر از محیط زیست به‌دلیل همپوشانی و گاه تعارض آن با مقررات اقتصادی و اجتماعی به مقررات بهتری نیاز دارد، یعنی مقرراتی که بر پایه اصول علمی، مشورت عمومی و ارزیابی‌های کارشناسی تصویب شده و کارآمدی و قابلیت اجرای بیشتری داشته باشند.

برای رفع چالش‌های موجود در فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی ایران نیز می‌توان از قواعد مقررات‌گذاری بهتر بهره گرفت. طی دهه‌های گذشته مقررات متعددی در حوزه‌های مرتبط با محیط زیست تصویب شده‌اند که به‌دلیل پیروی نکردن از الگوها و قواعدی مشخص در مقررات‌گذاری، کیفیت، اثربخشی و کارآمدی مطلوب را ندارند و گاه به‌جای همگرایی با اصل توسعه پایدار، مشکلات اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کنند. بنابراین با بهبود کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی بر پایه قواعد مقررات‌گذاری بهتر، می‌توان مقرراتی تصویب کرد که با اتکالی بر اصل توسعه پایدار و تأمین منافع سه‌جانبه اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی بهتر از گذشته اجرا شوند.

در تحقیق حاضر کیفیت مقررات‌گذاری محیط زیستی در حقوق محیط زیست ایران در پرتو هفت مورد از مهم‌ترین قواعد مقررات‌گذاری بهتر در مرحله تصویب و پیش از اجرای این مقررات بررسی شد.

با آنکه برخی از این قواعد به‌طور موردی در تصویب شماری از مقررات محیط زیستی اعمال شده‌اند، اما بسیاری از این قواعد جایگاه ثابت و متعینی در فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی نیافته‌اند و در نتیجه مقرراتی تصویب شده‌اند که از رویکرد مقررات‌گذاری بهتر قابل نقد هستند. در واقع اساساً فرایند مقررات‌گذاری محیط زیستی در ایران تکلیفی نسبت به پیروی از الگو و قواعد مقررات‌گذاری بهتر در تهیه و تصویب مقررات کارآمدتر ندارد. بدیهی است چنانچه مقررات محیط زیستی شفافیت، مشورت‌پذیری، کارآمدی و اثربخشی مطلوب را نداشته باشند و بدون ارزیابی‌های اولیه از داشتن قابلیت اجرایی تصویب شوند، نه‌تنها کارآمدی لازم برای حفظ محیط زیست را نخواهند داشت، بلکه چالش‌هایی هم برای مجریان و فعالان اقتصادی ایجاد خواهند کرد. این کاستی را می‌توان از عوامل اصل معطل ماندن یا اجرای ناقص مقررات محیط زیستی کشور به‌شمار آورد. بنابراین ضروری است که طبق مصوبه‌ای، برای مثال سیاست‌های کلی مقررات‌گذاری محیط زیستی، کاربرد قواعد مقررات‌گذاری بهتر به رکنی ثابت در فرایند همه مقررات‌گذاری‌های محیط زیستی تبدیل شود تا مقررات محیط زیستی باکیفیت‌تر و کارآمدتری به تصویب برسند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. زانتاکی، هلن (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*. ترجمه حسن و کیلیان، تهران: سمت.
۲. فریادی، مسعود (۱۳۸۹). *سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران*. تهران: اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۳. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹). *اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری*، تهران: خرسندی.

ب) مقالات

۴. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۲). ساده‌سازی اداری و راهکارهای آن. *فصلنامه حقوق اداری*، (۱)۱، ۱۵۵-۱۸۸.
۵. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات: بررسی تطبیقی و وضعیت ایران. *فصلنامه حقوق اداری*، ۵ (۱۴)، ۹-۳۰.
۶. حلی‌ساز، ارشک؛ صفی‌خانی، ساجده (۱۴۰۱). بررسی رویکرد سیاست اجباری در قوانین و مقررات محیط زیستی ایران. *مجلس و راهبرد*، ۲۹ (۱۱۲) ۳۶۱-۳۹۰.
۷. عادل، امیدعلی؛ گودرزی فراهانی، یزدان؛ ابراهیمی‌نژاد رفسنجانی، علی‌اکبر (۱۴۰۲). تأثیرپذیری غیرخطی رقابت‌پذیری و نوآوری بنگاه از سختگیری در مقررات زیست‌محیطی: آزمون فرضیه پورتر. *علوم و تکنولوژی*

محیط زیست، ۲۵ (۲)، ۶۹-۵۵.

۸. مرکز مال میری، احمد (۱۳۹۰). تأثیر کیفیت و کمیت مقررات بر محیط کسب و کار. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۲۳۱۳.

ج) گزارش‌ها

۹. مرکز مال میری، احمد (۱۴۰۲). ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب و کار در ایران، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، نشر سبزان.

۱۰. وکیلان، حسن (۱۴۰۲). قانونگذاری خوب: مبانی، شاخص‌ها و ابعاد، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران.

د) قوانین و مقررات

۱۱. سیاست‌های کلی نظام

۱۲. سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۰۱/۱۴)

۱۳. سیاست‌های کلی محیط زیست (۱۳۹۴/۸/۲۶)

۱۴. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری (۱۳۹۸/۷/۶)

ه) قوانین

۱۵. قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۱۴)

۱۶. قانون هوای پاک (۱۳۹۶/۰۴/۲۵)

۱۷. قانون ساماندهی صنعت خودرو (۱۴۰۰/۰۸/۲۶)

و) مصوبات هیأت وزیران

۱۸. آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها (۱۳۹۱/۰۲/۱۰).

۱۹. آیین‌نامه اجرایی بندهای «ب، ج و د» ماده ۴۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۷۵/۱۲/۱۶)

۲۰. آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه راجع به ارزیابی راهبردی محیطی (۱۳۹۰/۱۱/۱۶).

۲۱. آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی» (۱۳۹۰/۰۸/۲۹) با اصلاح بعدی.

۲۲. آیین‌نامه کاهش مصرف کیسه‌های پلاستیکی (۱۴۰۱/۰۷/۲۰).

۲۳. آیین‌نامه مشارکت در حفظ محیط زیست طبیعی و رونق کسب‌وکار محیط زیستی (۱۴۰۳/۰۴/۲۰)
۲۴. تصویب‌نامه در خصوص معافیت مالیاتی صنایع جدیدالاحداث مستقر در شهرک‌های صنعتی خارج از شعاع یکصد و بیست کیلومتری مرکز استان تهران به مدت ده سال «(۱۳۸۸/۰۴/۱۷)».

ز) مصوبات سازمان حفاظت محیط زیست

۲۵. دستورالعمل نحوه نظارت و پایش زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها پس از تصویب گزارش ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (۱۳۹۴).
۲۶. راهبردها و برنامه عمل ملی حفاظت و احیای تالاب‌های ایران (۱۳۹۹).
۲۷. مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی و صنعتی (۱۳۹۷).
۲۸. ملاحظات زیست‌محیطی قابل توجه در خصوص استفاده از پسماند سوزها (۱۳۹۶).

۲. انگلیسی

A) Books

1. Eisner, M. A., (2007). *Governing the Environment: The Transformation of Environmental Regulation*, USA: Lynne Rienner Publishers.
2. Morgan, B. & Yeung, K. (2007). *An Introduction to Law and Regulation*, UK: Cambridge University Press.
3. Heyvaert, V. (2019). *Transnational Environmental Regulation and Governance: Purpose, Strategies and Principles*, UK: Cambridge University Press.
4. Rogers, D. T. (2020). *Environmental Compliance and Sustainability: Global Challenges and Perspectives*, USA: CRC Press.

B) Articles

5. Anton, W. R. Q. Deltas, G. & Khanna, M. (2004). Incentives for Environmental Self-regulation and Implications for Environmental Performance, *Journal of Environmental Economics and Management*, (48), 632-654.
6. Hann, R. V. & Stavins, R. N. (1991). Incentive-based Environmental Regulation: A New Area form an Old Idea, *Ecology Law Quarterly*, 18:1.
7. Holmes, J. & Clark, R., (2008). Enhancing the Use of Science in Environmental Policy-making and Regulation, *Environmental Science and Policy*, 11, 702-711.
8. Jones, J. (2007). Regulatory Design for Scientific Uncertainty_ Acknowledging the Diversity of Approaches in Environmental Regulation and Public Administration, *Journal of Environmental Law*, 19(3), 347-365.
9. Krysiak, F. C., & Oberauner, I. M. (2010). Environmental Policy à la Carte: Letting Firms Choose their Regulation. *Journal of Environmental Economics and Management*. (60) 221-232.
10. Lovely, M. & Popp, D. (2011). Trade, Technology, and the Environment: Does Access to Technology Promote Environmental Regulation?. *Journal of Environmental*

Economics and Management, (61), 35-61.

11. Malloy, T. F. (2002). Regulating by Incentives: Myths, Models, and Micromarkets, *Texas Law Review*, (81).
12. Stewart, R. B. (1996). The Future of Environmental Regulation: United States Environmental Regulation: A Failing Paradigm. *Journal of Law and Commerce*, (15).

C) Reports

13. Brown, A. C. et al. (2006). Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems, USA: World Bank.
14. Dechezleprêtre, A. & Sato, M. (2018). Green Policies and Firms' Competitiveness, OECD Issue Paper, France.
15. Goulder, L. H. & Parry, I. W. H. (2008). Instrument Choice in Environmental Policy Resources for the Future, USA: Resources for the Future Discussion Paper: RFF DP 08-07.
16. OECD (2006). Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, Paris: OECD.
17. OECD (2019). Better Regulation Practices across the European Union, France: OECD Publishing.
18. OECD (2022). Better Regulation Practices across the European Union, France: OECD Publishing.
19. World Bank (2010). Better Regulation for Growth; Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform: Regulatory Quality Indicators, USA: World Bank Group.
20. Wunder, S. et al., (2010). Payments for Environmental Services and the Global Environment Facility, Scientific and Technical Advisory Panel (STAP), USA: Global Environment Facility (GEF).

D) Documents

21. European Commission, Interinstitutional Agreement on Better Law-making, (2003/C 321/01).
22. European Commission, (2002), Communication on Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment", COM(2002) 278 final.
23. European Commission, (2005), Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005) 97 final.
24. European Commission Working Document (2009) Reducing Administrative Burdens in the European Union, Annex to the 3rd Strategic Review on Better Regulation, COM(2009) 16 final.
25. European Commission, Communication on Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM(2007) 23 final.
26. European Commission, (2017). Communication on EU law: Better Results through Better Application (2017/C 18/02).
27. European Commission, (2021). Commission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines, SWD(2021) 305 final.
28. OECD, (1994). Improving the Quality of Government Regulation Economic, Legal and Managerial Techniques, OECD Publishing, OCDE/GD(94)59, France.

29. OECD (1995). OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, OECD Publishing, OCDE/GD(95)95, France.

۳. فرانسوی

1. Durand, C. (2008). Mieux Légiférer: une des Priorités Centrales de la Commission européenne, *ERA Forum*, 9:41–52.
2. Godard, O. (2014). Instruments Économiques, Justification et Normes de Justice : le Cas de la Politique Climatique, Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.): *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistances, effets*, France: Presses de Sciences Po.

۴. پرتغالی

1. Prates, T. M. (2010). Regulação Ambiental nos Sistemas Regionais de Inovação, *Economia política do desenvolvimento Maceió*, vol. 3, n. 8, p. 29-42.

۵. اسپانیایی

1. Verna Coronado, V. (2015). La Regulación Ambiental: Naturaleza, Necesidad y Criterios para su Formulación. *Revista De Derecho Administrativo*, (15), 61-73.