

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در زمینه پیشگیری و مقابله با آلودگی هوا

حجت الاسلام و المسلمین یوسف ذوالفقاری آهنگر^۱

چکیده

بی‌شک سلامتی و تندرستی یکی از مهم‌ترین حقوق هر ملتی است و نقش محیط سالم و عاری از آلودگی در این میان عامل اساسی در تأمین این سلامتی خواهد بود. از این روی، دولت‌ها یکی از وظایف و تکالیف خود را صیانت و حفاظت از این محیط زندگی ملت خویش دانسته و به این منظور نهادهای و ساختارهای مختلفی ایجاد نموده، سیاست‌هایی وضع کرده و هزینه‌هایی صرف می‌نمایند.

دولت جمهوری اسلامی ایران نیز با توجه به ماهیت مردمی و دینی آن در این راستا بیش از سایر دولت‌ها احساس تکلیف می‌نماید که نمود آن وضع قواعد و مقررات بی‌شمار در قوانینی مانند برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. اما آنچه در عمل مشاهده می‌شود گواهی این است که این اهتمام کافی نبوده و کارآمدی چندانی نداشته است لذا سازمان بازرسی طی بازرسی‌های بسیار و مداوم به کنترل و آسیب‌شناسی اجرای قوانین و تکالیف دولت در این زمینه بخصوص انجام تکالیف محوله در قانون برنامه چهارم توسعه اهتمام ورزیده است. ماحصل این اهتمام گزارش‌های بازرسی متعدد از نهادهای مربوطه و شهرهای دچار آلودگی هوا و محیط زیست بوده است که به جهت اهمیت موضوع و نیز تکلیف سازمان بازرسی در خصوص اطلاع‌رسانی در زمینه نحوه اجرای قوانین و تکالیف نهادهای عمومی مقرر گردید چکیده‌ای از آن در قالب مقاله‌ای به زیور طبع آراسته گردد. در این مقاله، به دلیل رعایت اختصار به بررسی عملکرد دو نهاد اصلی یکی مسئول حفظ محیط زیست و مبارزه با آلودگی هوا و دیگری مسئول استانداردسازی آلاینده‌های هوا یعنی وزارت نفت پرداخته شده است. همچنین، نهادهای اصلی مبارزه‌کننده با آلودگی هوا در کلان‌شهرهایی که از این معضل رنج می‌برند نیز مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

واژگان کلیدی: آلودگی هوا؛ محیط زیست؛ توسعه پایدار؛ وزارت نفت؛ ذرات معلق.

مقدمه

یکی از عوامل بسیار مهم و حیاتی در سلامت جسم و جان آدمی، وجود هوای پاک و جلوگیری از آلودگی آن می‌باشد. رعایت حدود و حقوق مربوط به محیط زیست، از مطالبات جهانی است.^۱

رشد فزاینده صنعت و نقش ماشین در زندگی، موجب شده تا مناطقی از زمین به ویژه در کلان شهرها به دلیل تراکم ذرات معلق آلاینده‌ها، شرایط سخت و نفس‌گیری را برای حیات آدمی به وجود آورد. از سوی دیگر، به دلیل وقوع پدیده خشکسالی در دهه‌های هفتاد و هشتاد در کشور و نیز کشورهای همسایه، موجب شده تا استان‌های غربی و جنوبی در معرض پیامدهای ناشی از شکل‌گیری کانون‌های گرد و غبار داخل کشور و نیز صحراهای عظیم شمال عربستان و بیابان‌های شرق عراق و شمال شرق کویت قرار گرفته به گونه‌ای که طبق گزارش ایستگاه‌های سنجش آلودگی هوا، شدت آلودگی ناشی از گرد و غبار در سال ۱۳۸۷ تا ۵۹ برابر حد مجاز بوده است.

بر اساس مستندات موجود ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در سال ۱۳۷۹ در ایران بیش از ۷ میلیارد دلار برآورد شده و بر اساس گزارش سال ۱۳۸۷ بانک جهانی، خسارت سالانه آلودگی هوا در ایران تا سال ۲۰۱۶ میلادی به حدود ۱۶ میلیارد دلار می‌رسد.

شایان ذکر است که قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بند الف از ماده ۶۲، دولت را مکلف نموده تا در طول برنامه چهارم، میزان آلودگی هوای شهرهای تهران، اهواز، اراک، تبریز، مشهد، شیراز، کرج و اصفهان را در حد استاندارد مصوب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست کاهش دهد. همچنین، بر اساس نص صریح ماده ۵۹ قانون برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری مکلف است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاه‌های مرتبط اقدام لازم جهت اجرای نمودن قانون مذکور را به عمل آورد. با این حال، معضل

۱ در بعضی کشورها تعداد افرادی که در اثر آلودگی هوا جان خود را از دست می‌دهند، بیشتر از قربانیان سواخ رانندگی است. این مرگ و میر به طور خاص مربوط به آسم، برونشیت، تنگی نفس و حملات قلبی و الرژی های مختلف تنفسی است. براساس مستندات موجود، ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در سال ۱۳۷۹ در ایران بیش از ۷ میلیارد دلار برآورد شده است. طبق گزارش سال ۱۳۸۷ بانک جهانی، خسارت سالانه آلودگی هوا در ایران تا سال ۲۰۱۶ میلادی به حدود ۱۶ میلیارد دلار می‌رسد.

آلودگی هوا در کلان شهرها هنوز لاینحل باقی است و سلامتی شهروندان را تهدید می‌کند. از این روی، سازمان بازرسی اهتمام ویژه‌ای به اعمال نظارت و کنترل بر دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در این زمینه داشته است و ادارات کل بازرسی در حوزه‌های مربوطه را مکلف به بازرسی و ارائه گزارش‌های مبسوط نموده است. بازرسی از نهادهای مسئول و موظف به حفظ محیط زیست منجر به چندین گزارش ملی و استانی گردید که حاصل آن در گزارش کلانی به همین نام تهیه و به مراجع مربوطه ارائه گردیده است. مقاله حاضر، چکیده‌ای از گزارش مزبور می‌باشد که جهت استفاده محققان منتشر می‌گردد.

۱. ارزیابی عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست

۱-۱. جلوگیری از آلودگی هوا^۱

مهم‌ترین منبع آلاینده هوا در سطح شهرهای بزرگ، وسایل نقلیه موتوری با سهمی حدود ۸۰٪ می‌باشد. چیزی نزدیک ۸۰۰ هزار خودرو کاربراتوری با قدمت بیش از ۷ سال در تهران در حال تردد می‌باشند که میزان آلاینده آن‌ها تا ۳۰ برابر خودروهای دارای استاندارد آلاینده‌گی است. طبق برآوردی دیگر، در حال حاضر نزدیک به ۴۰ درصد خودروهای فعلی یعنی حدود یک میلیون و سیصد هزار خودروی غیراستاندارد در تهران در حال تردد بوده که به دلیل عدم همکاری وزارت صنایع و معدن با سازمان حفاظت محیط زیست، استاندارد اندازه‌گیری آلاینده‌های آن خودروها تا زمان بازرسی به تصویب نرسیده است. بسیاری از آئین نامه‌های مربوط به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا با تأخیر چندین ساله و بعضاً ده ساله تهیه شده است. برای مثال، آئین نامه اجرایی بند «ب» از ماده ۶۲ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر از رده خارج نمودن کلیه خودروها و موتورسیکلت‌های فرسوده کشور در طول برنامه چهارم با بیش از ۴ سال تأخیر، به تصویب هیأت وزیران رسید.

۱ مستند به بخش چهارم، از گزارش اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۹۰/۳/۸)

از اقدامات شایسته توسط دستگاه‌های مربوطه، اعمال ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های موقت زمانی و نوعی برای منابع آلوده کننده بوده است. همچنین، تلاش‌های صورت گرفته برای جذب سرب از بنزین، آنژکتوری کردن خودروها، نصب مدل کاتالیستی و اعمال محدودیت در شماره گذاری خودروها از اقدامات اثربخش در راستای تحقق استاندارد آلاینده‌گی یورو ۳ و در آینده به یورو ۴ می‌باشد اما فقدان مدیریت واحد پاسخگو برای مرکز آزمایش آلاینده‌گی خودروها که منجر به وحدت مجری و ناظر گشت و عدم تبیین نقش و جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست در نحوه مدیریت آن مرکز از اشکالات موجود در مبحث استاندارد فوق می‌باشد. وضعیت اندازه‌گیری انواع آلاینده‌گی در موتورسیکلت‌ها بد بوده و برای تست آلاینده‌گی خودروهای دیزلی که بیشترین سهم را در میزان تولید دی‌اکسید کربن دارند به دلیل عدم تهیه تجهیزات مربوطه اقدامی به عمل نیامده است.

گوگرد موجود در گازوئیل خودروها از مهم‌ترین منبع آلوده کننده محیط زیست، شناسایی شده، همچنین استاندارد نبودن بنزین در ایران، باعث افزایش آلودگی هوا و نیز آسیب دیدن موتور خودروهاست و پایین بودن مقدار اکتان آن (۸۷) به ویژه به دلیل وجود MTBE در آن که موجب افزایش سوخت است، وجود MTBE در بنزین تولیدی داخل کشور از افزودنی است که به شدت سرطان زا می‌باشد و استفاده از آن در آمریکا و اروپا ممنوع بوده اما به دلیل وجود مشکلات فنی در پالایشگاه‌های ایران، این ترکیب حذف نشده است. حداقل گوگرد موجود در گازوئیل کشور ما نیز هفت برابر استاندارد می‌باشد. از مشکلات عمده در زمینه گازوئیل مقدار سولفور بالای آن (ppm7500) می‌باشد که با استاندارد جهانی فاصله بسیار زیادی دارد. البته در صورت استاندارد شدن گازوئیل، سوخت آن برای محیط زیست به مراتب از بنزین بهتر خواهد بود.

با وجود تشکیل کمیته‌ای در راستای تحقق آیین‌نامه اجرایی بند الف تبصره ۸۲ قانون برنامه دوم توسعه، به دلیل برخی از مشکلات، از جمله عدم برخورداری از ضمانت اجرایی مصوبات آن، عملاً باعث ناکارآمدی این کمیته شده است. همچنین، روند گازسوز

شدن تعداد خودروها نسبت به قبل، رو به کاهش می‌باشد. نبودن تعداد کافی جایگاه و پراکنش مناسب آن‌ها، اختلاف قیمت مناسب میان گاز و بنزین و تحولات قیمتی انرژی در سطح بین‌الملل از چالش‌های موجود در این زمینه بوده است.

سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص نحوه اجرای طرح کاهش مصرف بنزین و نفت گاز، نظارت کافی را اعمال نموده و بر این اساس طرح مذکور به اجرا در نیامده است. سازمان مذکور، تنها موفق به جذب حدود ۳۵٪ از کل مبلغ وام اختصاصی از بانک جهانی جهت طرح توانمندسازی مدیریت زیست محیطی بوده که این امر موجب گردید تا بانک جهانی از ارائه هرگونه وام دیگر و تمدید آن خودداری ورزد.

۲-۱. صدور مجوزهای زیست محیطی واحدهای بزرگ تولیدی و خدماتی^۱

به رغم ممنوعیت احداث واحدهای صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران و لازم‌الاجرا بودن آن توسط تمامی دستگاه‌های اجرایی، فقط سازمان حفاظت محیط زیست به آن توجه داشته است. نحوه اجرای ماده ۴ ضوابط و معیار استقرار صنایع، حاکی از سلیقه‌ای عمل نمودن ادارات کل استان‌ها بوده علاوه بر آن مفاد ماده مزبور در تقابل و تناقض کلیه مصوبه استقرار صنایع بوده و با وجود چنین ماده‌ای، کلیه واحدهای تولیدی و صنعتی در استان‌ها، قابلیت اجرا خواهند داشت.

در بند ۱۲ آیین نامه اجرایی ماده ۱۰۵، در خصوص چگونگی برخورد با عدم توجه به اختیاریه‌های صادر شده توسط مجری طرح‌ها و پروژه‌ها، پیش‌بینی‌های لازم به عمل آورده نشده است. علاوه بر آن یکی از بزرگ‌ترین مشکلات در خصوص صدور مجوزهای زیست محیطی، عدم تمکین مجریان طرح‌ها به ویژه طرح‌های ارگان‌های دولتی است که بدون اخذ مجوز زیست محیطی اقدام به احداث واحد می‌نمایند. تعداد طرح‌ها و پروژه‌هایی که بدون گزارش ارزیابی در کل کشور در حال اجرا می‌باشد، نشان می‌دهد که به مفاد ماده ۱۰ و ۱۳ آیین نامه اجرایی ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم تنفیذی در

۱ مستند به بخش پنج از گزارش اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۹۰/۳/۸)

برنامه چهارم توسعه مبنی بر منظور نمودن اعتبارات لازم برای انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی مربوط به طرح‌ها و پروژه‌های دولتی، در بودجه سنواتی توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و شورای برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها عمل نشده است.

در راستای تحقق ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم تنفیذی در برنامه چهارم، عملاً اعلام نظر گزارش‌های ارزیابی اثرات زیست محیطی، به دلیل نبودن توان کارشناسی مناسب در سازمان حفاظت محیط زیست در موعد مقرر انجام نیافته، بر این اساس مجریان طرح‌ها و متولیان صنایع و واحدهای تولیدی، عدم ارائه پاسخ را به منزله تأیید طرح خود دانسته که این امر موجب بروز مشکلات عدیده ای می‌گردد. یکی از دلایل طولانی شدن رسیدگی به گزارش‌های ارزیابی نیز، تهیه آن‌ها توسط افراد بدون صلاحیت بوده که این امر موجب شده گزارش‌های تهیه شده از کیفیت لازم برخوردار نباشد به همین دلیل بعضی از شرکت‌ها برای تهیه گزارش‌های ارزیابی به کپی برداری از گزارش‌های طرح‌های دیگر که حتی در استان‌های دیگر تهیه شده و بدون اینکه کوچک‌ترین تغییری در آن ایجاد کنند، اقدام نمایند. از طرفی به دلیل انتخاب مشاور ارزیابی کننده توسط مجری طرح و وابستگی پرداخت حق‌الزحمه منوط به گزارش ارزیابی، معمولاً مشاوران ارزیابی کننده به جای ارزیابی زیست محیطی، توجیه زیست محیطی را رویکرد خویش قرار می‌دهند. در رفع ایرادات وارده به گزارش‌های ارزیابی نیز مشاور مربوطه بدون ارتفاع ایرادات وارده و بدون اصلاحات لازم، آن را تأیید می‌کند. اعلام مشروط طرح مورد درخواست و نیز برخورد دوگانه و همچنین عدم ثبات و قاطعیت سازمان حفاظت محیط زیست در اعلام نظر گزارش‌های مذکور و در نهایت صدور مجوز غیر موجه و فوق تخصصی بودن بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌ها و عدم توانایی سازمان در این زمینه و کمبود نیروی متخصص لازم، از دیگر مشکلات موجود در این عرصه می‌باشد.

۳-۱. ارزیابی زیست محیطی^۱

از جمله نقاط قابل توجه، برخی از مفاد الگوی ارزیابی زیست محیطی و نیز آئین نامه اجرایی ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم) است که توسط سازمان حفاظت محیط زیست به عمل در نیامده است، به علاوه، سازمان مذکور فاقد اطلاعات منسجم و به روز از آخرین اقدامات به عمل آمده در زمینه واحدهای تولیدی و صنعتی آلاینده می‌باشد.

به مفاد تبصره ۱ ماده ۹ آیین نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی مبنی بر تشکیل کمیته علمی ارزیابی زیست محیط عمل نشده است. همچنین، به نظر می‌رسد سازمان حفاظت محیط زیست فاقد کارشناسانی است که بتوانند در خصوص بند «ج» از ماده ۱۰ آیین نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی در اموری از قبیل موضوعات فرهنگی و اجتماعی به اظهارنظر دقیق بپردازند.

۴-۱. ارتقای آگاهی‌های عمومی در زمینه توسعه پایدار و حفظ محیط زیست^۲

عدم پیش بینی ضمانت اجرایی خاص برای ایفای به موقع و بهینه وظایف و تکالیف مقرر، عدم پیش بینی وظیفه برای برخی از دستگاه‌های مؤثر و مهم از قبیل شهرداری‌ها و تشکل‌های غیردولتی در جهت مشارکت در راستای تحقق اهداف قانونگذار برای ارتقای سطح آگاهی زیست محیطی مردم و مسئولین، عدم استفاده از تجارب مراکز تحقیقاتی در تهیه آئین نامه اجرایی، عدم استفاده از ظرفیت موجود در رسانه‌های دولتی و عدم نظرسنجی در خصوص میزان اثربخشی اقدامات انجام شده از جمله ایرادات وارد بر آئین نامه اجرایی مربوط به اجرای بند الف، ماده ۶۴ قانون برنامه چهارم بوده است.

سازمان حفاظت محیط زیست، با برنامه جامع آموزش همگانی با رویکرد چشم‌انداز بیست ساله کشور در خصوص افزایش سطح آگاهی‌های عمومی مدیران و مردم اقداماتی را به عمل آورده است، اما بروز رفتارهای ناهنجار زیست محیطی در بسیاری از افراد

۱ مستند به بخش ششم از گزارش اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۹۰/۳/۸)
۲ مستند به بخش هفتم از گزارش اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۹۰/۳/۸)

جامعه، حکایت از آن دارد که اقدامات به عمل آمده کافی و مؤثر نبوده است که علت آن وجود ناهماهنگی‌ها و عدم تعامل برخی از دستگاه‌ها از جمله سازمان صدا و سیما بوده است. البته در برخی از موارد فعالیت‌های غیرمرتبط جزء عملکرد آموزشی محاسبه شده است. همچنین، به دلیل نبودن دانش آموزش‌های زیست محیطی و ناکافی بودن تحقیقات و پژوهش‌های مراکز و مؤسسات علمی در این زمینه، تاکنون نیازها، روش‌ها و برنامه‌های آموزشی، متناسب با اقبال مختلف جامعه به صورت کامل شناسایی نشده است که این امر موجب شده است تا متولیان آموزش محیط زیست در مواجهه با مخاطبین با محدودیت و ضعف اطلاعات علمی روبرو باشند.

در زمینه تعامل دستگاه‌های ذی‌ربط برای ارتقای آگاهی‌های عمومی در دست‌یابی به توسعه پایدار و حفظ محیط زیست، حسب ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی مربوطه، با تشکیل کارگروهی، اقداماتی صورت پذیرفته است اما در مواردی وجود مشکلات و موانع موجب می‌شده است تا کمتر نتایج مفیدی به دست آید که شرکت نامنظم و غیر مستمر نمایندگان برخی دستگاه‌ها مثل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و نیز معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری از جمله این موارد می‌باشد.

۵-۱. نحوه اجرای طرح مدیریت محیط زیستی آب و هوا

طی موافقت‌نامه مالی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک جهانی، مبلغ ۲۰ میلیون دلار در تاریخ ۱۳۸۲/۲/۲۳ با عنوان طرح توانمندسازی مدیریت زیست محیطی به مدت ۵ سال برای ایران در نظر گرفته شد که مقرر گردید مجری طرح و استفاده‌کننده از تسهیلات، سازمان حفاظت محیط زیست باشد. مبلغ کل اعتبار جهت پروژه توانمندسازی مدیریت زیست محیطی ۲۳ میلیون دلار در نظر گرفته شد که سهم دولت جمهوری اسلامی ایران از طرح مذکور ۳ میلیون دلار بوده است. اهداف اصلی طرح عبارت بودند از:

الف) تقویت و ظرفیت‌سازی سازمان حفاظت محیط زیست در پایش کیفی هوا و

آب؛

ب) ایجاد همکاری بین بخشی از طریق پروژه‌های کوچک؛

ج) آموزش و برنامه‌های اطلاع رسانی در جهت تقویت وضعیت کیفی آب و هوا؛

بررسی‌ها حاکی است با گذشت هفت سال (۸۲ تا ۸۸)، سازمان حفاظت محیط زیست توانسته تنها حدود ۳۵٪ از کل مبلغ وام را جذب کند و به دلیل سوء مدیریت، از جذب بقیه وام ناتوان بوده که این امر سبب گردید تا بانک جهانی از ارائه هرگونه وام دیگر و تمدید آن خودداری ورزد. نحوه هزینه کرد اعتبارات طرح فوق به شکلی بوده که عملاً اهداف مصوب عملی نشده است.

همچنین، قراردادی است که در اواخر سال ۱۳۸۳ میان سازمان حفاظت محیط زیست و شرکت خارجی ESA از کشور فرانسه با موضوع خرید و نصب تجهیزات پایش کیفی هوا و خدمات راهبردی و غیره به ارزش ۴/۴۹۰/۸۶۷ یورو، علی‌رغم گذشت دو سال از زمان اتمام آن و صرف هزینه گزاف، مورد استفاده واقع نشده و ایستگاه‌های پایش و یا دستگاه‌های تحویلی به دلیل مشخص نبودن پیمانکار تعمیر و نگهداری و عدم آموزش، غیر فعال و بدون استفاده باقی مانده‌اند.

بررسی وضعیت مدیریت طرح محیط زیستی آب و هوا نیز حاکی از وجود ضعف‌های مدیریتی بوده که به عنوان مثال طی سال‌های ۸۲ تا ۸۷ شش نفر از مدیران طرح فوق‌الذکر، همگی از افراد مأمور به سازمان بوده و هیچ‌کدام از کارکنان سازمان حفاظت محیط زیست نبوده‌اند که این تغییرات پی در پی مدیران و به ویژه از مدیرانی که با محیط کار و سیستم مدیریتی آن سازمان آشنا نبودند، موجب تأخیر در اجرای برنامه‌ها و سایر عواقب به وجود آمده در این عرصه شده است.

۲. بررسی مهم‌ترین برنامه‌ها و اقدامات وزارت نفت

۲-۱. جلوگیری از آلودگی هوا^۱

استاندارد سوخت مورد استفاده در ایران تا زمان بازرسی انجام گرفته، بومی و به

۱ برگرفته از گزارش اداره کل نظارت و بازرسی امور نفت (۱۳۹۰/۹/۲۸)

طور تقریبی استاندارد EURO II بوده و از سال ۱۳۸۹ استاندارد EURO III و پس از بهره‌برداری از طرح‌های بنزین سازی و غیره استاندارد EURO IV خواهد بود اما به دلیل افزایش قیمت خودرو، خودروسازان چندان راغب به انجام این کار نمی‌باشند. گرچه مسئولین مربوطه در دی ماه سال جاری به صورت رسمی استاندارد بنزین را در تهران EURO IV اعلام نمودند. از این رهگذر، بخش عمده‌ای از آلاینده‌های ناشی از بنزین، مربوط به بخارات ناشی از آن است که معمولاً دارای بنزن و یا آروماتیک‌های دیگر می‌باشد و عاملی است برای بروز انواع سرطان. مقایسه غلظت بنزن در مقایسه با استاندارد اروپا، نشان دهنده وضعیت بحرانی است.

در اکثر خودروهای تولیدی کشور، میزان مصرف سوخت بنزین در خودروهای دوگانه سوز در مقایسه با خودروهای بنزینی افزایش یافته است که این خود، بر آلودگی هوا تأثیرگذار است. میزان نشر آلاینده CO در طی سال‌های ۸۵ الی ۸۷ افزایش داشته است که این امر ناشی از کیفیت پایین خودروهای دوگانه سوز با مصرف سوخت CNG می‌باشد. همچنین، در سال ۱۳۸۷ درصد افزایش اکسیدهای نیتروژن و هیدروکربن‌ها در خودروهای دوگانه سوز نسبت به بنزینی ۲۹/۳٪ بوده است. روند کاهشی میانگین CO₂ منتشر شده از کل خودروهای تولیدی داخل در شش سال گذشته نیز از سال ۱۳۸۴ با ورود خودروهای دوگانه سوز کند شده است.

سوخت CNG در کشور به عنوان سوختی پاک و با آلاینده‌های کم مطرح شد اما با توجه به شرایط مصرف در حالت فعلی در کشور و فراهم نبودن تکنولوژی طراحی مناسب موتور سوخت CNG، نسبت به بنزین آلاینده‌های بیشتری ایجاد می‌کند و این در حالی است که روند افزایشی مصرف گازوئیل در کشورهای اروپای غربی و آمریکا نشان دهنده جایگزینی بنزین با گازوئیل است که آلاینده‌های کمتری دارد. البته کلیه نهادهای مورد بررسی نیز بر توسعه سوخت دیزل تأکید دارند. همچنین خودروها با سوخت LPG نسبت به بنزین سوز و CNG سوز آلاینده‌های کمتری دارند.

طرح کهاب یکی از مهم‌ترین اقدامات وزارت نفت در خصوص کاهش آلاینده‌های زیست محیطی فرآورده‌های نفتی بوده که در راستای کاهش، هدایت، انتقال و بازیافت

بخارات بنزین در حال اجرا می‌باشد و یکی از مؤثرترین طرح‌های کاهش آلودگی در بخش توزیع محسوب می‌شود اما میزان پیشرفت آن نسبت به زمان‌بندی پیشنهادی این طرح به ویژه در بخش تجهیز نفت‌کش‌ها و تجهیز انبارها عقب‌تر می‌باشد.

طی سال‌های گذشته شرکت ملی و پخش فرآورده‌های نفتی ایران به دلیل محدودیت شرایط تأمین سوخت و در راستای تسهیل واردات بنزین بعضاً نسبت به تغییر تعدادی از معیارهای تأیید کیفی سوخت مغایر با مندرجات استاندارد ملی استاندارد شرکت ملی نفت ایران اقدام نموده است. در این مدت، صرفاً در موارد محدودی بنزین عرضه شده با مفاد استاندارد شرکت ملی نفت ایران مغایر بوده است. شرایط تحریم عملاً کشور را با پذیرش بنزین با پایه کمتر از ۸۵ نیز مواجه نموده است.

با وجود مغایرت برخی از مشخصات فنی بنزین با مندرجات استاندارد ملی، طی سال‌های گذشته مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران نسبت به تجزیه و تحلیل بر روی نتایج آزمون و ارائه تذکر به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در خصوص رعایت مفاد استاندارد اقدام ننموده است. همچنین، طی این سال‌ها نتایج ارزیابی کیفیت عرصه بنزین در کشور به صورت منظم از سوی شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران در اختیار مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران قرار نگرفته است.

۲-۲. جمع‌آوری گازهای همراه نفت^۱

برنامه‌ریزی جامعی که برای جمع‌آوری عمده گازهای همراه در مناطق خشکی و دریایی صورت گرفته نشان‌دهنده تغییر رویکرد مدیریت صنعت نفت در بهینه‌سازی تولید و جلوگیری از هدر رفتن سرمایه‌های ملی است با این حال، این صنعت در اجرایی کردن پروژه‌ها کارنامه موفق‌تری نداشته و فاصله زیادی تا تحقق جمع‌آوری کامل گازهای همراه میادین نفتی و جلوگیری از سوزاندن آن دارد. در حال حاضر از مجموع حدود ۱۰۰ میلیون متر مکعب گاز همراه تولیدی در روز بیش از ۴۰ میلیون متر مکعب

۱ برگرفته از گزارش اداره کل نظارت و بازرسی امور نفت (۱۳۸۹/۲/۱۳)

آن (بیش از ۲ برابر حجم گاز وارداتی از ترکمنستان یا صادراتی به ترکیه) سوزانده می‌شود. نگاهی به آمار وضعیت سوزاندن گازهای همراه نفت در کشور در مقایسه با سایر تولیدکنندگان در اوپک نشان می‌دهد که ایران رتبه دوم را در سوزاندن گازها دارد. یکی از علل عمده تأخیر در اجرایی شدن پروژه‌های جمع‌آوری گازهای همراه نگاه تولید محور یا به عبارتی در اولویت قرار داشتن افزایش تولید از میادین یا توسعه میادین جدید است لذا سرمایه‌گذاری برای کاهش سوزاندن گازهای همراه در اولویت دوم قرار دارد؛ به نحوی که کمبود اعتبار مشکل اصلی طرح‌های جمع‌آوری گازهای همراه می‌باشد. یکی از علل عدم اجرای مناسب طرح‌های جمع‌آوری گازهای همراه عدم بازدهی سریع مالی این طرح‌ها است. این در حالی است که اگر هزینه‌های محیط زیستی آلاینده‌ها لحاظ گردد اجرای این طرح‌ها توجیه بیشتری پیدا می‌کند. همچنین، در صورت استفاده از مزایای مکانیزم توسعه پاک، این طرح‌ها توجیه‌پذیر خواهند شد اما تا به حال از این سازوکار به صورت گسترده در صنعت نفت استفاده نشده است. سوزاندن گازهای همراه نه تنها اثرات منفی بر محیط زیست جهانی دارد بلکه اثرات محلی آن نیز به خصوص در موقعیت‌هایی که تولید نفت در نزدیکی اماکن مسکونی انجام می‌شود (مانند شهر اهواز) بسیار زیان‌بار است.

با توجه به اینکه پروتکل کیوتو، (سازوکار توسعه پاک) در سال ۲۰۱۲ پایان می‌یابد و احتمال اجباری شدن آن وجود دارد (به ویژه با توجه به اجلاس کپنهاک در خصوص تصمیم‌گیری برای جایگزینی پروتکل کیوتو) در صورت عدم انجام کارهای کارشناسی مقدماتی در این خصوص، کشور با تهدید جدی مواجه خواهد شد. اگرچه شرکت ملی نفت در این خصوص اقداماتی داشته است اما ضرورت شناخت بیشتر از محورهای مربوطه و استفاده بیشتر از ظرفیت‌های موجود و همچنین، بهره‌گیری از نیروی متخصص در این خصوص به ویژه با توجه به جدید بودن مباحث مربوطه به CDM، اجتناب‌ناپذیر است. در حال حاضر یکی از مشکلات موجود در حوزه سازوکار توسعه پاک در شرکت ملی نفت ایران، فقدان یک تیم تخصصی ویژه جهت بررسی این طرح‌هاست و تعداد محدودی از کارشناسان مدیریت برنامه‌ریزی تلفیقی، در کنار سایر وظایف، امور مربوط

به سازوکار توسعه پاک را پیگیری می‌نمایند. عدم آشنایی مدیران ذی‌ربط در سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مرجع صلاحیت‌دار ملی، با ویژگی‌های سازوکار توسعه پاک نیز موجب از دست رفتن فرصت‌های متعدد در کشور شده است.

۳. عملکرد دستگاه‌های متولی مبارزه با آلودگی هوا در کلان‌شهرها

۱-۳. شهر مشهد مقدس^۱

در شهر مشهد مقدس، خودروها و وسائط نقلیه موتوری، بالاترین سهم را در آلودگی هوا دارند. اداره کل حفاظت محیط زیست استان خراسان رضوی، نظارت مؤثری بر مراکز معاینه فنی خودرو نداشته و این در حالی است که عملکرد مراکز مذکور دارای نارسایی‌هایی بوده است. به طور کلی، اداره کل حفاظت محیط زیست استان خراسان رضوی و سازمان‌های جهاد کشاورزی و صنایع و معادن آن استان در جهت اجرای مفاد مواد ۱۲ و ۱۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا عملکرد مطلوبی نداشته‌اند. هرچند، بخشی از مشکلات در این عرصه به وجود سازوکار قضایی برای وصول جرایم زیست محیطی باز می‌گردد اما علی‌رغم حجم بالای آلودگی و حجم بالای جرایم زیست محیطی، تاکنون هیچ‌کدام از مسببین آلودگی هوا، به مرجع قضایی معرفی نشده‌اند.

۲-۳. شهر اراک^۲

علی‌رغم نقش مهم کارخانه‌های این شهر در آلودگی هوا اما به دلیل عدم تخصیص اعتبارات لازم و پیش‌بینی‌شده در مصوبه‌ها و عدم هماهنگی مسئولین ذی‌ربط و عدم همکاری مسئولین شرکت آلومینیوم به بهانه اینکه سهام آن به بخش خصوصی واگذار شده، هنوز خط‌های تولید قدیمی فعال هستند.

در راستای اعلام وضعیت زیست محیطی واحدهای صنعتی به پایگاه اطلاع‌رسانی، در سال ۱۳۸۸، تعداد ۲۵۰ واحد صنعتی به اداره کل حفاظت محیط زیست، خوداظهاری

۱ مستند به گزارش اداره کل بازرسی استان خراسان رضوی (۱۳۹۰/۹/۱۶)
۲ مستند به گزارش اداره کل بازرسی استان مرکزی (۱۳۹۰/۵/۱۱)

تسلیم نموده و وضعیت آلایندگی آن‌ها توسط آزمایشگاه‌های متعدد مورد بررسی قرار گرفته است. در ایامی از سال که آلودگی هوا فراتر از استانداردهای زیست محیطی بوده است، مراتب به استانداری، صدا و سیما، دانشگاه علوم پزشکی و فرمانداری اراک، منعکس و تشکیل جلسات کمیته شرایط اضطراری آلودگی هوا درخواست شده است.

در راستای تحقق مفاد تبصره ماده ۸ مبنی بر جابه‌جایی کوره‌های آجرپزی و سایر آلاینده‌ها، کوره‌داران رغبتی برای جابه‌جایی نداشته و مسائلی از قبیل بعد مسافت برای تهیه خاک را مطرح می‌نمایند. علاوه بر آن موضوع گازرسانی به برخی از کوره‌های فعلی موجب ماندگاری آن‌ها در محل شده است. همچنین، به دلیل کمبود گاز طبیعی برای تأمین گاز لازم نیروگاه سازند، آن نیروگاه از سوخت مازوت استفاده می‌کند. بهبود حمل و نقل، مهندسی صحیح ترافیک، ساماندهی پایانه‌ها، گسترش پارکینگ‌ها، خروج خودروهای فرسوده، توسعه دولت الکترونیک به منظور کاهش سفرها از جمله وظایفی بوده‌اند که بر عهده دستگاه‌های زیرمجموعه معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری در استان‌ها گذاشته شده که شهرداری اراک طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ فعالیت‌های چشمگیری را در جهت تحقق اهداف فوق‌الذکر در شهر اراک داشته است اما اولاً انجام اقدامات اساسی‌تر در ارتباط با اصلاح هندسی معابر و تقاطع‌های ترافیکی شهر، نیازمند اعتبارات کلان می‌باشد؛ ثانیاً اتوبوس‌های گازوئیلی موجود در شبکه حمل و نقل عمومی اراک، امکان تبدیل به سیستم گازسوز را ندارند لذا اصل جایگزینی باید مدنظر قرار گیرد؛ ثانیاً به دلیل سود بالای تسهیلات بانکی و عدم توانایی متقاضیان در معرفی ضامن معتبر به بانک، استقبال رانندگان تاکسی از جایگزین نمودن خودرو چشمگیر نبوده است.

نتایج به دست آمده از آنالیز دودکش واحدها در مقایسه با استانداردهای حد مجاز خروجی از کارخانه‌ها و کارگاه‌های صنعتی در مورد اکسید گوگرد و اکسید نیتروژن بسیار بیشتر از استانداردها می‌باشد و این در حالی است که دستورالعمل و استاندارد مربوط به حد مجاز خروجی دودکش واحدهای تجاری و متفرقه ابلاغ نشده است.

همچنین، مشاهدات هیأت بازرسی در شهر اراک حکایت از اجرا نشدن مفاد ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و ماده ۶ آئین نامه اجرایی آن توسط نیروی انتظامی دارد.^۱ در شهر اراک فقط سه جایگاه سوخت گاز طبیعی فشرده و یک جایگاه سوخت گاز طبیعی مایع وجود دارد که تا تعداد مصوب فاصله زیادی وجود دارد.

انجام پایش در فواصل طولانی، عدم برخورد قانونی لازم و جدی تری در خصوص صدور پروانه تأسیس واحدهای تولیدی و صنعتی از سوی سازمان صنایع و معادن بدون استعلام از اداره کل مزبور و نیز عدم اقدام مؤثر و به هنگام در جهت برخورد قانونی لازم با واحدهای آلاینده محیط زیست از مصادیق عدم اقدام مؤثر آن اداره کل در راستای اجرای مفاد قوانین و مقررات موضوعه بوده است که قطعاً تبعات عدیده ای را به دنبال خواهد داشت.

۳-۳. شهر اهواز^۲

یکی از شهرهای هدف در بند الف از ماده ۶۲ قانون برنامه چهارم اقتصادی شهر اهواز می‌باشد. از این رو به ارزیابی عملکرد برخی از مهم‌ترین نهادهای مسئول پرداخته می‌شود. فهرست عناوین وظایف دستگاه‌های ذی‌ربط در استان خوزستان و شهر اهواز در خصوص تحقق مفاد آئین نامه مذکور به شرح ذیل است:

- اجرای طرح بیابان زدایی؛
- تجهیز اورژانس و مراکز درمانی استان؛
- تعیین حقاله تالاب‌ها؛
- ایجاد بادشکن پیرامون تأسیسات تصفیه آب شرب؛
- ایجاد فضای سبز شهرها؛
- اطلاع‌رسانی و آموزش همگانی.

۱ براساس مفاد ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و آئین نامه اجرایی آن، اخذ گواهی‌نامه مبنی بر رعایت حد مجاز خروجی آلوده کننده های هوا توسط دارندگان وسایل نقلیه موتوری الزامی است و بنابراین بنابر ماده ۶ آئین نامه اجرایی قانون مذکور، می بایست توسط نیروی انتظامی از تردد وسایل نقلیه فاقد گواهی‌نامه لازم جلوگیری شود.

۲ مستند به گزارش اداره کل استان خوزستان (۱۳۹۰/۵/۹)

یکی از دلایل ایجاد کانون‌های گرد و غبار، بیابان‌های فاقد پوشش گیاهی می‌باشد، لذا اجرای طرح‌های بیابان زدایی به منظور تثبیت شن، در دستور کار قرار گرفته است. در مواد ۵، ۷ و ۱۲ آیین‌نامه آمادگی و مقابله با پدیده گرد و غبار، در خصوص شناسایی کانون‌های بحرانی فرسایش بادی، مالچ پاشی و اجرای نهال کاری تأکید گردیده است.

در تبصره ماده ۵ آیین‌نامه فوق‌الذکر، وزارت نفت مکلف به تأمین رایگان مالچ مورد نیاز شده است. عدم تأمین مالچ به صورت رایگان از سوی وزارت نفت که مورد ایراد دیوان محاسبات کشور هم واقع گردید موجب شده تا عملاً تبصره ماده ۵ آیین‌نامه مربوطه محقق نشود. همچنین، به دلیل عدم تخصیص اعتبار از ناحیه وزارتخانه‌های ذی‌ربط نظیر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کشور و نیرو، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی که طبق آئین‌نامه آمادگی و مقابله با آثار زیان‌بار پدیده گرد و غبار تکالیفی داشته‌اند، از قبیل دانشگاه علوم پزشکی جندی شاپور اهواز و اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان، به هنگام اجرای وظایف با مشکل روبرو شده و یا عملاً برخی از دستگاه‌های دیگر از قبیل شرکت آب و فاضلاب استان و اهواز در ارتباط به تکالیف مقرر هیچ‌گونه اقدامی نکرده‌اند و اعتبارات استانی در این خصوص نیز به دلیل گستردگی فعالیت‌ها، کافی نبودند.

کارگروه مشترک وزارت نیرو و سازمان حفاظت محیط زیست، در راستای تعیین حلقه تالاب‌های کشور اقدامی نکرده و بسیاری از شهرداری‌ها همانند شهرداری سوسنگرد، بندر امام خمینی (ره)، بندر ماهشهر و شوشتر، علاوه بر مشکلات اعتباری که سایر شهرداری استان نظیر امیدیه، رامهرمز و دزفول جهت اجرای طرح کمربند سبز دارند، به دلیل اینکه طرح تفصیلی یا جامع آن شهرها در حال تصویب و یا بازنگری می‌باشند، عملاً قادر به اجرای کمربند سبز نشده‌اند.

از آنجایی که برای مقابله با پدیده گرد و غبار اطلاع‌رسانی و آموزش همگانی اجتناب ناپذیر می‌باشد، ماده ۶ آیین‌نامه مذکور، استانداری‌های مناطق تحت تأثیر به ویژه منطقه جنوب و غرب کشور را موظف نمود تا جهت ایجاد آمادگی در مواجهه با پدیده گرد و غبار، برنامه‌های آموزشی لازم را با همکاری ادارات هواشناسی، آموزش

و پرورش، حفاظت محیط زیست، سازمان آب‌منطقه‌ای، دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی تهیه و با همکاری مؤثر صدا و سیما استان اجرا نمایند. در این خصوص کارگروه استانی مقابله با پدیده گرد و غبار، مقرر نمود از محل اعتبارات ستاد خشکسالی با یکی از مراکز علمی و آموزشی استان قراردادی منعقد گردد اما تاکنون به دلیل عدم تخصیص اعتبار، قرارداد مذکور منعقد نگردیده است.

۴-۳. شهر تهران

حسب ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، دارندگان وسایل نقلیه موتوری ملزم به اخذ گواهینامه مخصوص رعایت حد مجاز خروجی آلاینده می‌باشند. اطلاعات موجود حاکی است، به دلیل عدم برخورد قانونی پلیس راهنمایی و رانندگی با خودروهای فاقد برچسب معاینه فنی در سفرهای نوروزی، مراجعات به مراکز معاینه فنی با کاهش چشمگیر همراه بوده و این در حالی است که گازهای خروجی از اگزوز ماشین‌ها مهم‌ترین عامل آلوده کننده هواست. بخش عمده‌ای از موتورسیکلت‌های غیراستاندارد، در حال تردد می‌باشند البته از سال ۱۳۸۳ موتورسیکلت‌های دو زمانه در تهران و هفت شهر بزرگ دیگر، شماره گذاری نشده‌اند.

قریب به ۱۴/۳ درصد از صنایع کشور در شهر تهران متمرکز شده و حدود ۲۰ درصد از آلودگی هوای تهران مربوط به واحدهای صنعتی می‌باشد. گرچه بخش اعظمی از این واحدها فاقد مجوز زیست محیطی می‌باشند اما درصد بسیار ناچیز از واحدهای آلاینده، با معرفی به مراجع قضایی تحت پیگرد قرار گرفته‌اند. پایش‌های به عمل آمده در این خصوص فاقد برنامه منظم و مدون بوده و آماری از واحدهای آلاینده یا واحدهای غیرمجاز در دست نیست.

در راستای تحقق بند الف ماده ۶۲ قانون برنامه چهارم توسعه، برنامه جامع کاهش آلودگی هوای تهران تهیه و به تصویب رسید اما دستگاه‌های ذی‌ربط در این خصوص به ویژه در زمینه ارائه گزارش میزان پیشرفت فعالیت‌های محوله به سازمان حفاظت محیط زیست، هیچ‌گونه همکاری از خود نشان نداده‌اند.

بررسی‌ها حاکی است جهت تحقق موضوع بند الف ماده ۶۲ قانون برنامه چهارم توسعه، توسط سازمان حفاظت محیط زیست و با حضور نمایندگان وزارتخانه‌های ذی‌ربط، برنامه جامع کاهش آلودگی هوای تهران تهیه و به تصویب رسیده و پس از آن نیز طی بررسی و نشست‌های صورت گرفته در کمیته اجرایی، محورهای اصلی این برنامه، حول موارد ذیل تهیه شده است.

اجرای طرح جامع کاهش آلودگی هوای تهران از سال ۱۳۸۱ آغاز و پیش بینی خاتمه آن تا سال ۱۳۸۳ و کل اعتبار در نظر گرفته آن طی برنامه سوم، مبلغ ۲۳۳/۰۰۰ میلیون ریال بوده است. موافقت‌نامه طرح به صورت یک پروژه با شرح عملیات به شرح ذیل تنظیم و مبادله شده است:

- تعمیر و بهسازی خودروهای شخصی بنزینی و موتورسیکلت‌ها؛
- جایگزینی مینی‌بوس‌ها و موتورسیکلت‌های دودزای فرسوده؛
- اطلاع رسانی، آموزش و تحقیقات؛
- تبدیل موتورهای دیزلی به CNG سوز و دو زمانه به چهار زمانه.

با شروع برنامه چهارم توسعه، اجرای این طرح تا پنج سال دیگر یعنی تا سال ۱۳۸۸، تمدید شده است و اعتبار آن به میزان ۳۲۸/۶۹۵ میلیون ریال پیش‌بینی شده که با احتساب اعتبارات موافقت‌نامه سال‌های قبل در مجموع ۴۴۷/۷۴۹ میلیون ریال برای طرح جامع کاهش آلودگی هوای تهران در نظر گرفته شد.

هدف اصلی طرح مذکور، حسب موافقت‌نامه، شامل اجرای عملیات خرید و اسقاط مینی بوس‌ها و موتورسیکلت‌های دو زمانه فرسوده، تعمیر و بهسازی خودروهای شخصی بنزینی و موتورسیکلت‌های دو زمانه، تنظیم و تعویض قطعات فرسوده مرتبط با انتشار و آلودگی ناشی از آگروز وسائط نقلیه موتوری و انجام معاینه فنی خودروهای شخصی بنزینی و موتورسیکلت‌ها، جایگزین موتورها (تبدیل دیزلی به CNG سوز، دو زمانه به چهار زمانه) بوده است.

بررسی‌ها حاکی است که به جای تبدیل خودروهای دیزلی به CNG، بر اساس

شرح عملیات موافقت‌نامه، به هنگام انعقاد قرارداد موضوع به تبدیل دیزلی به بنزین سوز تغییر یافته است. علاوه بر آن، مجری مورد نظر در موعد مقرر عملاً موفق به انجام تعهدات خود نشده و سازمان حفاظت محیط زیست، صرفاً به الحاق متممی با مضمون تمدید قرارداد اکتفا نموده و در دو مرحله بعد این امر نیز تکرار شده و مدت زمان قرارداد تا تاریخ ۱۳۸۸/۶/۳۰ تمدید شده است. از طرفی، در خصوص موضوع اسقاط ۶۰۰ دستگاه مینی بوس، در حالی که با گذشت بیش از سه برابر مدت قرارداد، تنها به ۷٪ (هفت درصد) تعهدات عمل شد. لذا، صرفاً ۴۲ دستگاه مینی بوس اسقاط گشت که از این مقدار نیز تعداد ۳۲ دستگاه توسط یک شرکت و بقیه به وسیله یک فرد اسقاط و جایگزین شده است. لذا برخی از تبعات ناشی از اشکالات پیش آمده فوق به شرح ذیل می‌باشد:

- کاهش سهم حمل و نقل عمومی؛
- افزایش کرایه؛
- عدم رغبت رانندگان مینی‌بوس جهت تغییر خودروی خود به ون.

امور فوق‌الذکر از جمله عواملی بودند که موجب عدم توفیق لازم در کاهش آلودگی هوای تهران گشتند.

در خصوص اجرای طرح کاهش مصرف بنزین و نفت گاز باید گفته که طرح فوق، از سال ۱۳۷۹ شروع و پیش بینی خاتمه آن سال ۱۳۸۳ و کل اعتبار در نظر گرفته شده برای آن طی برنامه سوم توسعه، مبلغ ۱۳۸۳۵۰ میلیون ریال (۱۳ میلیارد و هشتصد و سی و پنج میلیون تومان) بوده و دارای سه پروژه به شرح ذیل بوده است.

- معاینه فنی و اصلاح خودروهای بنزین سوز؛
- اصلاح سیستم سوخت مینی بوس‌ها؛
- مطالعه، تحقیق، نظارت، آموزش و اطلاع رسانی.

بررسی‌ها حاکی است قراردادهای منعقد شده در جهت اجرای سیاست‌های ردیف اول و دوم طرح فوق دارای اشکالاتی بوده که در جمیع موارد، سازمان حفاظت محیط زیست، نظارت کافی را اعمال ننموده است.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

با عنایت به مباحثی که شرحش گذشت، به منظور اصلاح روند در اجرای قوانین و مقررات و اعمال سیاست‌های اجرایی و فرهنگی در زمینه کاهش آلودگی هوا پیشنهادهایی ارائه می‌گردد.

با توجه به اینکه برای اجرای طرح کمربند سبز اطراف شهرهای آلوده، وجود طرح جامع یا تفصیلی ضروری است، مقتضی است به منظور تسریع در ابلاغ طرح‌های جامع و یا تفصیلی شهرهای مربوطه مثل سوسنگرد، بندر امام خمینی (ره)، بندر ماهشهر و شوشتر اقدام لازم به عمل آید.

وزارت صنایع و معادن در خصوص جمع‌آوری خطوط قدیمی تولید صنوف آلاینده از مراکز شهرهای آلوده و انتقال آن به حریم شهرها، تسهیلات و اعتبارات لازم را پیش‌بینی و تأمین نماید. وزارتخانه‌های نفت و نیرو، نسبت به تأمین و جایگزینی سوخت گاز، در نیروگاه‌هایی که از سوخت مازوت استفاده می‌نمایند، اقدام نمایند.

به منظور بهبود حمل و نقل عمومی، مهندسی صحیح ترافیک با اصلاح معابر و تقاطع‌های ترافیکی، ساماندهی پایانه‌ها، گسترش پارکینگ‌ها، خروج خودروهای فرسوده، توسعه دولت الکترونیک جهت کاهش سفرها، لازم است، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، تأمین و تخصیص اعتبارات کلان مورد نیاز را لحاظ نمایند.

سازمان حفاظت محیط زیست با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط و با انجام مطالعات جامع در زمینه اصل موضوع دوگانه سوز نمودن خودروها، و نیز موضوع جایگزینی سوخت گازوئیل استاندارد (بدون گوگرد یا با گوگرد کم) به جای بنزین و گاز در خودروها، به منظور کاهش آلودگی هوا، بررسی‌های همه‌جانبه را منطبق با استانداردهای روز دنیا به عمل آورده و بر اساس نتایج به دست آمده، تصمیم‌های لازم را اتخاذ نموده و آن را عملی سازد. سازمان حفاظت محیط زیست در راستای اجرای موضوع بند ب از ماده ۶۴ قانون برنامه چهارم توسعه، هرچه سریع‌تر نسبت به ایجاد بانک اطلاعات جامع زیست

محیطی استان‌های سراسر کشور اقدام نموده و نسخه‌ای از آن را به ادارات کل استان‌ها ابلاغ و بر نحوه اجرای آن به صورت مستمر نظارت داشته باشد.

با توجه به تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، لازم است، سازمان حفاظت از محیط زیست، استانداردهای آلوده کننده حاصل از فعالیت واحدهای تولیدی و صنعتی را با رعایت و لحاظ نمودن «ضوابط زیست محیطی منطقه» تهیه و به تصویب رسانده و آن را به استان‌ها ابلاغ نماید. لازم است تا سازمان حفاظت محیط زیست، اقدامات لازم در خصوص تجهیز مقدار نیاز مراکز معاینه آلاینده‌گی وسایل نقلیه موتوری (بنزین سوز و گازسوز و گازوئیل سوز) در شهرهای آلوده و نیز مراکز سایر استان‌ها را به عمل آورد، همچنین لازم است، توسط ادارات کل حفاظت محیط زیست مراکز استان‌ها، بر نحوه عملکرد مراکز معاینه فنی خودروها نظارت مؤثر و مستمر به عمل آید.

با عنایت به وجود تعداد زیاد خودرو دوگانه سوز در برخی از شهرها، نسبت به ایجاد تعداد مورد نیاز جایگاه سوخت گاز طبیعی فشرده اقدام لازم به عمل آید. البته اصل موضوع دوگانه سوز نمودن خودروها محل بحث می‌باشد که این امر نیز به بررسی‌های تخصصی خود را می‌طلبد و باید به آن پرداخته شود. ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها، اقدامات قانونی لازم جهت توسعه تعداد مراکز اندازه‌گیری آلاینده‌های هوا را با توجه به وضعیت منطقه و نوع و تعداد واحدهای صنعتی مستقر در استان‌ها، معمول دارند. (همچنین به منظور دقت در اندازه‌گیری انواع آلاینده‌های شهر تهران، کلیه ایستگاه‌های سنجش آلودگی هوا که از محل اعتبارات پروژه بانک جهانی خریداری شده‌اند، در مکان مناسب نصب و عملیاتی و راه‌اندازی شوند).

سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به آسیب‌شناسی جامع قوانین و مقررات ناظر بر آلودگی هوا اقدام و نتایج به دست آمده را جهت بررسی و اعمال نظر به هیأت دولت ارجاع داده تا در مجلس محترم شورای اسلامی مورد بازنگری واقع گردد. با عنایت به اینکه بخش بزرگی از تکالیف مربوط به کاهش آلودگی هوا متوجه سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد ولی سایر دستگاه‌های مسئول ذی‌ربط، همکاری لازم را در این خصوص با سازمان مذکور ندارند، لازم است هیأت محترم دولت برای تعیین متولی واحد

برای مدیریت، کنترل و کاهش آلودگی هوا در شهرهای مورد هدف در برنامه چهارم توسعه ترجیحاً به نام سازمان فوق اقدام نماید.

سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت صنایع و معدن نسبت به بازنگری استانداردهای آلاینده‌گی خودرو در حال حرکت اقدام نموده و نیز در راستای ماده ۱۰ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا از شماره گذاری کلیه خودروهایی که شرایط استانداردهای زیست محیطی را ندارند، ممانعت به عمل آورد. سازمان حفاظت محیط زیست با طرح موضوع چگونگی مدیریت بر مرکز آزمایش آلاینده‌گی خودروها در هیأت دولت، نسبت به تعیین مدیریت آن مرکز و نیز جایگاه آن سازمان در این خصوص کسب تکلیف نماید.

سازمان حفاظت محیط زیست با طرح موضوع چگونگی مدیریت بر مرکز آزمایش آلاینده‌گی خودروها در هیأت دولت، نسبت به تعیین مدیریت آن مرکز و نیز جایگاه آن سازمان در این خصوص کسب تکلیف نماید. سازمان حفاظت محیط زیست تا قبل از تصویب ضوابط و معیارهای استقرار صنایع بازنگری شده، نسبت به تدوین دستورالعمل یکسان سازی نحوه اجرا و اعمال ماده ۴ ضوابط استقرار صنایع در چارچوب ضوابط زیست محیطی اقدام نماید. سازمان حفاظت محیط زیست پیگیری‌های لازم را در خصوص طرح‌ها و پروژه‌هایی که بدون گزارش ارزیابی در حال اجرا بوده و مراتب به مراجع قضایی اعلام شده است، تا حصول نتیجه نهایی انجام دهد.

از آنجایی که عملاً ثابت شده است که قوانین و مقررات مربوط به برخورد با تخلفات زیست محیطی نیاز به بازنگری دارد، لازم است سازمان حفاظت محیط زیست با دعوت از صاحب نظران حقوق محیط زیست و همچنین کارشناسان خبره درون مجموعه، نسبت به بازنگری در قوانین و مقررات و پیشنهاد انجام اصلاحات لازم به مبادی ذی‌ربط با توجه به اصول حاکم در ماده ۱۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقدامات مقتضی را به انجام رساند. همچنین در این پیشنهادها اصلاحی موضوع اختصاص شعب ویژه دادگستری و شوراهای حل اختلاف جهت رسیدگی به جرائم زیست محیطی در مراکز

استان و شهرستان‌های مهم لحاظ گردد^۱.

با توجه به آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۰۵، چنانچه اظهارنظر در خصوص گزارش‌های ارزیابی در موعد مقرر صورت نپذیرد به منزله تأیید آن تلقی می‌شود، لذا ضروری است به منظور جلوگیری از پیامدهای حاصل، اعلام نظر در خصوص گزارش‌های ارزیابی دقیقاً در موعد مقرر صورت گیرد. سازمان حفاظت محیط زیست در بازنگری ماده ۷ ضوابط استقرار صنایع، صاحبان صنایع را مکلف نماید، پیش از هر گونه اقدام جهت تأسیس واحدهای تولیدی و صنعتی نسب به اخذ مجوز از سازمان اقدام نماید تا از این طریق موجبات جلوگیری از سرمایه گذاری صنایع آلوده کننده فراهم گردد.

از آنجایی که برخی از ادارات کل، نظارت مؤثری بر پلمپ واحدهای آلاینده نداشته‌اند و همچنین آن اداره کل‌ها برای توقف فعالیت واحدهای آلاینده، در حال حاضر فاقد بدنه اجرایی لازم هستند پیشنهاد می‌شود با توجه به ماده ۱۵ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و فصل ششم آیین‌نامه اجرایی آن، سازمان نسبت به تقویت گارد حفاظت و بهسازی محیط زیست و آموزش کارکنان ذی‌ربط برای انجام وظایف محوله اقدام لازم را معمول دارد. با توجه به تخصصی بودن موضوع‌های مشمول ارزیابی و تفاوت‌های عدیده شکلی و ماهوی این‌گونه طرح‌ها، سازمان حفاظت محیط زیست اقدام قانونی لازم را در خصوص رتبه بندی مشاورین با توجه به نوع طرح‌ها و پروژه مشمول ارزیابی به عمل آورد. در انتخاب افراد توسط معاونت محیط زیست انسانی سازمان حفاظت محیط زیست، جهت کمیته ارزیابی زیست محیطی، به آیین‌نامه اجرایی مربوطه عمل گردد.

سازمان حفاظت محیط زیست در بررسی گزارش‌های ارزیابی زیست محیطی به دانش و تجارب خود اکتفا نکرده و از یافته‌های علمی و تحقیقاتی داخل و خارج از کشور استفاده نماید. سازمان حفاظت محیط زیست با اتخاذ تصمیمات مربوطه نسبت به رفع

۱ به عنوان نمونه در برخورد با تخلفات محیط زیست، سیاست های حبس زدایی در صورتی از کارآمدی برخوردار است که در قوانین جدید، پیش بینی مجازاتهای جایگزین به شکل کامل انجام گیرد. در مقررات فعلی محیط زیست که متناسب با دیدگاه های چند دهه قبل است، در برخورد با جرایم زیست محیطی مجازات حبس به عنوان قوی ترین مجازات بازدارنده در نظر گرفته شده است. حال اگر بنا باشد برای یک واحد آلاینده مجازات حبس به جریمه معادل چندصد هزار تومان تبدیل شود به هیچ عنوان جنبه بازدارندگی نخواهد داشت. (بند ۴ مبحث ۲-۵ گزارش بازرسی از عملکرد اداره کل حفاظت محیط زیست خراسان رضوی به شماره ۱۶۴۵۲۸ مورخ ۹۰/۹/۱۶)

کامبود نیروی انسانی متخصص در بخش‌های مختلف اقدام نموده و همچنین تمهیدات لازم جهت حضور مدیران، صاحب نظران و کارشناسان بخش‌های مختلف آن سازمان را در کمیته ارزیابی زیست محیطی اتخاذ نماید.

سازمان حفاظت محیط زیست به مفاد تبصره ۱ ماده ۹ آیین نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی مبنی بر تشکیل کمیته علمی ارزیابی زیست محیطی عمل نموده و به تشکیل کمیته ارزیابی زیست محیطی اکتفا نکند. سازمان حفاظت محیط زیست ضمن شناسایی موانع پیش روی با برقراری تعامل مفید و مؤثر با سایر دستگاه‌های مرتبط از جمله وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما، وزارت آموزش و پرورش، استراتژی لازم را برای خروج از وضعیت کنونی و رسیدن به تعاملی سازنده و پیش برنده در امر آموزش همگانی محیط زیست، اتخاذ نماید.

سازمان حفاظت محیط زیست با پیش بینی ضمانت اجرایی خاص برای ایفای به موقع و بهینه وظایف و تکالیف مقرر، پیش بینی وظیفه برای دستگاه‌های مؤثر از قبیل شهرداری‌ها و تشکل‌های غیردولتی و مشارکت دادن آن‌ها در امر ارتقاء سطح آگاهی زیست محیطی مردم و مسئولین، استفاده از تجارب مراکز تحقیقاتی در امر تهیه آیین نامه اجرایی و نیز با نظرسنجی در خصوص میزان اثربخشی اقدامات انجام شده، در جهت رفع ایرادات وارده بر آیین نامه اجرایی مربوط به اجرای بند الف از ماده ۶۴ قانون برنامه چهارم توسعه، اقدام نماید.

به منظور اثرگذاری بهتر فرآیندهای آموزش‌های زیست محیطی روی گروه‌های اولویت‌دار به ویژه به دلیل نو بودن دانش آموزش‌های زیست محیطی و ناکافی بودن تحقیقات و پژوهش‌های مراکز و مؤسسات علمی در این زمینه، ضرورت دارد در امر برنامه‌ریزی آموزش‌های مذکور، از متخصصین علوم تربیتی، روانشناسی، جامعه‌شناسی و پزشکی به همراه متخصصین علوم زیست محیطی استفاده گردد. سازمان حفاظت محیط زیست به نحو مقتضی پاسخگوی عدم انجام تکلیف قانونی در خصوص اجرای بند ب از ماده ۶۴ قانون برنامه چهارم توسعه به دلیل نبود نظام جامع نظارت بر عملکرد واحدها، نبود برنامه مشخص جهت اجرای امور، عدم هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف، عدم

آشنایی کافی مدیران ارشد سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به امور محوله ذی‌ربط و ضعف مدیران کلان در اجرای بسیاری از قوانین و مقررات موضوعه بوده و در جهت اصلاح امور، اقدامات لازم را به عمل آورد.

سازمان حفاظت محیط زیست با فراهم نمودن بستر حقوقی و انجام تحقیقات علمی، اقتصادی در زمینه اجرای سیستم اقتصادی مبتنی بر مالیات‌های سبز به جای سیستم جریمه اقدامات لازم را مبذول دارد. ضروری است، سازمان حفاظت محیط زیست با هماهنگی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، در راستای اجرای مفاد ماده ۵۹ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر برآورد ارزش‌های اقتصادی منابع طبیعی و هزینه‌های ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست در فرآیند توسعه و محاسبه آن در حساب‌های ملی اقدام نموده و دستورالعمل لازم را برای اعمال ارزش‌ها و هزینه‌های زیست محیطی در مفاد موافقت‌نامه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) تهیه نموده تا ارزیابی و امکان‌سنجی بر پایه تحلیل هزینه و فایده مبتنی بر ارزش‌ها و هزینه‌های محیط زیستی و منابع طبیعی، انجام پذیرد. لازم است، سازمان حفاظت محیط زیست گروه راهبردی موضوع ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۹ قانون برنامه چهارم را بدون وقفه تشکیل دهد.

با عنایت به اعلام رسمی مسئولین مربوطه در دی ماه سال جاری (۱۳۹۰) مبنی بر رسیدن استاندارد بنزین تهران به EUROIV، از طرف وزارت نفت، مقدمات احراز قطعی شرایط استاندارد مذکور توسط دستگاه‌های نظارتی فراهم گشته تا افکار عمومی به ویژه صاحب نظران پذیرای اطمینان نظر واقعی در این خصوص گردند. همچنین، در این راستا به ابهامات موجود به دلیل اختلاف نظر دو زیرمجموعه از وزارت نفت (شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی با معاونت برنامه‌ریزی آن وزارتخانه) پاسخ داده و به نحو مقتضی به اختلاف موجود پایان دهند. ضروری است در صنعت تولید خودروهای داخلی برای انطباق با استاندارد روز جهان یعنی یورو ۵ اقدامات لازم معمول گردد.

لازم است، توسط ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت، به صورت اساسی و بنیادی اصل موضوع طرح CNG سوز کردن خودروها مورد بازبینی واقع گشته تا شرایط، توانمندی‌ها و تکنولوژی‌های موجود کشور در این زمینه به صورت دقیق لحاظ گشته سپس منطق

با معیارهای فوق «سبد سوخت کشور» تدوین و تصویب گردد. لازم است تا در مورد جایگزینی سوخت دیزل، بررسی‌ها و مطالعات لازم به شکلی ویژه اعمال گردد و در شرایط فعلی نیز حمایت از خودروسازان دیزل داخلی و یا کاهش تعرفه واردات خودروهای سبک دیزل و نیز سرمایه گذاری برای افزایش تولید سوخت دیزل پاک، مدنظر واقع شود.

شایسته است، سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مرجع صلاحیت‌دار ملی در زمینه پروژه‌های مکانیزم توسعه پاک، بررسی قوانین، مقررات و قراردادهای CDM کشورهای موفق از جمله چین، هند، برزیل و مکزیک را جهت الگوبرداری (با در نظر گرفتن شرایط و قوانین کشورمان) مدنظر قرار دهد.

پیشنهاد می‌شود سازمان حفاظت محیط زیست با کمک گرفتن از سایر نهادها به ویژه صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سازمان تربیت بدنی، در جهت تغییر رویکرد مردم به استفاده از وسائط نقلیه موتوری، به منظور استفاده از وسیله نقلیه غیرموتوری به ویژه دوچرخه مکانیکی، اقدامات لازم را معمول دارد.

منابع و مآخذ

- اداره کل نظارت و بازرسی استان خوزستان (۱۳۹۰/۵/۹) بازرسی خوداظهاری از دستگاه‌های اجرایی استان خوزستان گزارش بازرسی به شماره: ۷۹۴۰۷
- اداره کل نظارت و بازرسی استان مرکزی (۱۳۹۰/۵/۱۱) بررسی نحوه اجرای طرح کاهش آلودگی هوای شهر اراک گزارش بازرسی به شماره: ۸۱۱۳۴
- اداره کل نظارت و بازرسی استان مرکزی (۱۳۸۸/۸/۲۳) بررسی نحوه پایش واحدهای تولیدی و صنعتی در استان مرکزی گزارش بازرسی به شماره: ۲/۵/۶۲۸۵۵
- اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۹۰/۳/۸) بازرسی از نحوه عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست در راستای کاهش آلودگی هوای تهران گزارش بازرسی به شماره: ۳۹۷۵۹
- اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۸۹/۸/۱۵) بررسی نحوه صدور مجوزهای زیست محیطی واحدهای بزرگ تولیدی و خدماتی گزارش بازرسی به شماره: ۱۳۰۵۰۱
- اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۸۹/۴/۲۶) بررسی نحوه ارزیابی زیست محیطی در سازمان حفاظت محیط زیست گزارش بازرسی به شماره: ۲/۵/۶۳۹۴۲
- اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۸۸/۵/۱۱) بررسی عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست در راستای ارتقاء آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار و حفظ محیط زیست گزارش بازرسی به شماره: ۲/۵/۳۳۸۲۹
- اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۹۰/۴/۱۹) بررسی اقدامات سازمان حفاظت محیط زیست در زمینه پیاده نمودن نظام اطلاعات زیست محیطی کشور در سه سطح منطقه‌ای، ملی و استانی گزارش بازرسی به شماره: ۶۶۸۹۳
- اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست (۱۳۸۸/۴/۳۰) بررسی اقدامات سازمان حفاظت محیط زیست، در زمینه برآورد ارزش‌های اقتصادی زیست محیطی و هزینه‌های ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست گزارش بازرسی به شماره: ۲/۵/۳۱۰۵۰۱
- اداره کل نظارت و بازرسی امور نفت (۱۳۸۹/۱۲/۱۵) بررسی سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات وزارت نفت در خصوص جلوگیری از آلودگی هوای کلان شهرها گزارش بازرسی به شماره: ۲/۴/۲۱۲۴۶
- اداره کل نظارت و بازرسی امور نفت (۱۳۹۰/۹/۲۸) بررسی وضعیت کیفیت بنزین عرضه شده در جایگاه‌های سوخت گیری گزارش بازرسی به شماره: ۱۷۲۷۷۷
- اداره کل نظارت و بازرسی امور نفت (۱۳۸۹/۲/۱۳) بررسی وضعیت جمع آوری گازهای همراه نفت در شرکت ملی نفت ایران گزارش بازرسی به شماره: ۲/۸/۹/۲۰۰۵۶

اداره کل بازرسی استان‌های خراسان رضوی (۱۳۹۰/۹/۱۶) بررسی عملکرد اداره کل حفاظت محیط زیست خراسان رضوی در راستای پایش واحدهای تولیدی و صنعتی گزارش بازرسی به شماره: ۱۶۴۵۳۸

اداره کل نظارت و بازرسی استان آذربایجان شرقی (۱۳۹۰/۷/۲۷) بررسی عملکرد اداره کل حفاظت محیط زیست استان آذربایجان شرقی در زمینه جلوگیری از آلودگی هوا، آب و خاک، گزارش بازرسی به شماره: ۱۳۲۵۰۰