

بررسی تحولات قوانین بخش آب و تأثیر آن بر منابع زیرزمینی

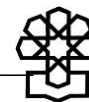
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۴۳۰۹
تیرماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. سیر تاریخی تغییرات در قوانین آب ایران	۳
۲. برخی مواد قانونی مورد توجه در خصوص منابع آب زیرزمینی	۹
۳. بررسی اجمالی نقاط قوت و ضعف قوانین مرتبط با منابع آب زیرزمینی	۱۰
۴. چالش‌های امروز منابع آب زیرزمینی کشور	۱۳
۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات	۱۵
منابع و مآخذ	۱۷



بررسی تحولات قوانین بخش آب و تأثیر آن بر منابع زیرزمینی

چکیده

در حال حاضر وضعیت نامناسب منابع آب زیرزمینی بر کسی پوشیده نیست. قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷ اولین قانونی است که به طور خاص و نسبتاً جامع به مسائل مربوط به بخش آب می پردازد. محورهای اصلی این قانون مرتبط با آبهای زیرزمینی عبارت بودند از: لزوم اخذ پروانه و تعیین میزان بهره برداری، تعیین مناطق ممنوعه آبی، جبران خسارت، عدم لزوم اخذ پروانه حفر برای چاههای خانگی، چگونگی سلب حق مالکیت افراد بر آب حیات شده، حریم و تخلفات. بعد از این قانون، قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ نیز به عنوان قانون جامع مرتبط با منابع آب مطرح شد و قانون قبلی از درجه اعتبار خارج شد. بعد از سال ۱۳۶۱ و به طور موردی و خلاصه نیز قوانینی مرتبط با منابع آب زیرزمینی مصوب شدند که این قوانین عمدتاً در جهت حفظ و صیانت از منابع آب زیرزمینی نبوده و روند آسیب پذیری آنها را تشدید می کردند. از جمله نواقص قوانین مهم مرتبط با منابع آب زیرزمینی می توان به عدم تعیین زمان و محدودیت زمانی برای تعیین تکلیف چاههای فاقد پروانه، عدم توجه به شرایط بحرانی آبخوانهای کشور، ایجاد انگیزه برای شرایط مختلف و عدم توجه به ارزش اقتصاد آب ذکر کرد. لازم به ذکر است که برخی قوانین متأخر نیز آثار منفی خود را به آبهای زیرزمینی داشته است. از جمله می توان بحث برقی کردن چاهها که در قانون افزایش بهره وری مصوب ۱۳۸۹ آمده است اشاره کرد. قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹ که جزء قوانین خوب به حساب می آید متأسفانه به دلیل عدم تکمیل و تصویب آیین نامه اجرایی آن در خصوص استاندارد مصرف انرژی باعث تخریب بیشتر سفره های آب زیرزمینی شده است.

مقدمه

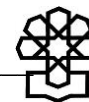
وضعیت اقلیمی و منابع آب کشور حکایت از محدودیت جدی منابع آبی دارد به ترتیبی که بیش از دوسوم کشور جزء مناطق خشک، نیمه خشک و بیابانی است که عمده مراکز و قطبهای جمعیتی از جمله کلان شهرهای کشور که منابع تأمین آب آنها متکی به منابع زیرزمینی است را دربر می گیرد و کمتر از یک سوم کشور در سایر اقلیمهای با وضعیت آب و هوایی مرطوب و نیمه مرطوب قرار گرفته است. لذا در حال حاضر منابع آب زیرزمینی کشور به دلیل برداشت بیش از حد ناشی از ازدیاد چاههای

غیرمجاز و اضافه برداشت‌های چاه‌های مجاز، همراه با وقوع خشکسالی‌های متوالی سالیان اخیر به وضعیت بحرانی رسیده است.

تشدید افت سطح آب و کسری مخزن در آبخوان‌ها، ممنوعیت بیش از نیمی از دشت‌های کشور را به دنبال داشته است و روند رو به تزاید بهره‌برداری‌های بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی و با راندمان‌های بسیار پایین‌تر از متوسط نرخ جهانی چه در انتقال و مصرف در مزرعه و چه در تولید ماده خشک به‌ویژه در ده سال اخیر که حکایت از خسران دارد، موجب شده است تا روند افت منابع آب زیرزمینی شدت بیشتری به خود گیرد، به طوری که در ۴۷ سال اخیر مخازن آب زیرزمینی کشور با کسری مخزن بیش از ۱۱۰ میلیارد مترمکعبی مواجه شده‌اند که حدود ۹۵ میلیارد مترمکعب آن مربوط به بیست سال اخیر است.

منابع آب زیرزمینی در تأمین آب بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعت و شرب کشور سهم مؤثر و عمده‌ای دارد و تمدن و حیات بخش وسیعی از کشور به آن وابسته است. در وضعیت کنونی سهم منابع آب زیرزمینی در تأمین آب کشور (کشاورزی، شرب و صنعت) بالغ بر ۵۵ درصد نسبت به کل منابع آب می‌باشد. علیرغم سهم مهم منابع آب زیرزمینی در تأمین نیازهای مختلف کشور، تاکنون تقریباً تمام اعتبارات هزینه شده در فصل منابع آب، در بخش آب‌های سطحی هزینه شده است. نکته حائز اهمیت دیگر نقش مهم منابع آب زیرزمینی در تأمین نیاز آب شرب آحاد جامعه است که ۶۳ درصد آن از طریق آب‌های زیرزمینی تأمین شده و آب‌های سطحی سهم ۳۷ درصدی را به خود اختصاص می‌دهد. البته در بخش تأمین آب شرب روستایی سهم آب‌های زیرزمینی بالغ بر ۸۰ درصد است. وابستگی صرف یا حداکثری بخش‌های زیادی از کشور مثل استان‌های خراسان رضوی، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، کرمان، یزد، اصفهان، فارس و استان‌های حاشیه سواحل جنوبی، زنجان، مرکزی، لرستان، قزوین، کردستان و حتی استان‌هایی نظیر چهارمحال و بختیاری و گلستان، به منابع آب زیرزمینی، خود از الزامات توجه به این مهم است. موارد گفته شده، باعث مشهود شدن پیامدهای کنونی و بحرانی شدن وضعیت آبخوان‌های کشور شده است، به طوری که هم‌اکنون در کشور کسری مخزن و افت شدید سطح آب باعث کمبود آب و عدم قطعیت در تأمین آب کلان‌شهرهای کشور از جمله تهران و حتی تأمین آب بیش از ۶۰۰۰ روستای کشور با تانکر شده است.

به استناد گزارش سازمان زمین‌شناسی کشور پدیده مخرب فرونشست زمین در بسیاری از دشت‌های ایران، مرگ آبخوان‌ها و خطرات و خسارات جبران‌ناپذیری را به زیرساخت‌های کشور وارد کرده است. در حال حاضر نرخ متوسط فرونشست در دشت تهران بین ۳۰ تا ۳۶ سانتیمتر در سال در مناطق مختلف می‌باشد که بسیار بیشتر از سایر نقاط جهان است. همچنین تغییرات کیفی آب زیرزمینی در اثر کاهش حجم مخزن، ایجاد فروچاله‌ها و شکاف‌های بزرگ در دشت‌ها و تهدید حیات



شهرها و روستاها در اثر تخلیه آبخوان‌ها، از دیگر واقعیت‌های کشور است. بی‌توجهی به بررسی و تحقیق در خصوص علل بروز وقایع مذکور و نیز تلاش در رفع آنها، شرایط اصلاح وضع موجود را ناممکن خواهد کرد. دلایل عمده رخداد‌های اینچنینی را باید در دو محور اصلی مدیریت ناکارآمد و ضعف در وضع قوانین و سیاستگذاری‌ها جستجو کرد. در این گزارش تلاش شده است با بررسی اجمالی تغییرات قوانین مربوط به بخش آب و بررسی آثار وارده بر منابع آب زیرزمینی که شواهدی از آن در ابتدای مقدمه ذکر شد، این مهم مورد بررسی قرار گیرد.

۱. سیر تاریخی تغییرات در قوانین آب ایران

از سال ۱۳۰۰ شمسی کشور ایران ورود نوینی به عرصه قانونگذاری به‌ویژه در موضوعات آب را تجربه می‌کند. در طول تاریخ، قواعدی که در خصوص موضوعات آبی در ایران برقرار بود بر دو قاعده، اول حیازت (تصرف) و دوم رعایت حق تقدم استوار بوده است. قانون مدنی ایران، اولین قانون مدون ایران در مباحث منابع آب زیرزمینی است که براساس قواعد کهن عرفی و شرعی در سال ۱۳۰۷ با اقتباس از فقه امامیه، در ابتدا آب زیرزمینی را از اموال مباح برشمرده و دوم به اشخاص این اختیار را داد تا براساس چهار قاعده حقوقی (حیازت، مباحات، عقود و تعهدات، ارث و اخذ به شفعه) به مالکیت خصوصی بر منابع آبی دست یابند. لذا در قانون مدنی، مالکیت آب خصوصی و تنها محدود به قاعده لاضرر است و حرفی از نظارت یا مالکیت دولت در بین نیست.

به‌منظور ساماندهی امور مربوط به بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، قانون راجع به قنوات مصوب سال ۱۳۰۹ و قانون تکمیل قانون قنوات مصوب سال ۱۳۱۳ مشتمل بر ۹ ماده وضع شده است. این قانون به صراحت قائل به جدایی مالکیت آب از زمین است به‌ترتیبی که در این قانون ماده (۱۰) تکمیلی هم وضع شده است تا بهره‌برداران از قنوات بتوانند آب را بر اراضی غیر از اراضی اولیه‌ای که از قنات مشروب می‌شدند نیز انتقال دهند.

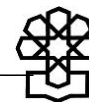
قانون ثبت مصوب سال ۱۳۱۰ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۱۷ با استناد به قانون مدنی (که مالکیت خصوصی افراد بر منابع آب زیرزمینی ولو به‌صورت غیروابسته به زمین را تأکید و تصرفات مالک را تضمین کرده است)، اقدام به ثبت و صدور سند برای قنوات کرد.

نقطه شروع و اعمال مدیریت دولتی در امور آب در سال ۱۳۲۲ با وضع قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری و اصلاح آن در سال ۱۳۳۴ تحت نظارت وزارت کشاورزی که عهده‌دار اصلاح و توسعه امور آبیاری و نظارت بر آن شده بود، می‌باشد. تا دهه ۳۰ برداشت آب زیرزمینی از طریق چشمه، قنات یا چاه‌های کم‌عمق دستی از لایه فوقانی سفره آبی صورت می‌گرفت و صرفاً از حفر قنات در حریم قنات دیگر، جلوگیری می‌شد. حفر چاه‌های کم‌عمق دستی به‌دلیل حجم اندک برداشت در همه جا ممکن

بود و قوانین عرف و شرع هم بر همین اساس، به خوبی پاسخگو بودند.

نظام کهن عرفی آب با ورود تکنولوژی چاه عمیق در اواسط دهه ۳۰ به هم ریخت و تعداد چاه‌ها در دهه ۴۰ گسترش یافت. چاه عمیق از عمق سفره، آب بر می‌داشت به طوری که حفر یک یا دو چاه عمیق در ظرف چند هفته می‌توانست آبدهی قنات‌های چند ساله یا چشمه‌های باستانی را مختل کند. چاه دستی صرفاً امکان برداشت محدودی از آب سفره‌های زیرزمینی را داشته ولی چاه‌های عمیق به دلیل امکان دسترسی به عمق سفره و برداشت حجم زیادی از آب، اسباب خسارت به قنات و چشمه‌ها در شعاع تأثیر و حتی فراتر از آن به صورت افت سطح ایستابی دشت را فراهم می‌ساخت. لذا تعریف چاه عمیق به طور حتم مترادف با تعاریف چاه در احادیث و شرع و عرف و قانون مدنی نبود. اما بسیاری از فقها و اهل عرف و حتی قضات تا مدت‌ها به این منطق توجه نداشتند و احکام چاه دستی را به چاه عمیق نیز تعمیم می‌دادند.

در سالیان ۱۳۳۴ تا ۱۳۴۷ به دلیل سیاست‌های حمایتی دولت در پایین نگه داشتن قیمت دلارهای نفتی که سبب ارزانی حفاری و تجهیز چاه‌های عمیق بود، چاه‌های زیادی حفاری شد که متأسفانه، توسعه این سیاست اشتباه، سبب افت و وارد آمدن آسیب به قنات و چشمه‌ها و نتیجه آن مخدوش شدن حقوق و مالکیت بهره‌برداران متقدم آب‌های زیرزمینی شد. در این شرایط دیگر حکمیت خبرگان و ریش‌سفیدان محلی که براساس قواعد عرفی، شرعی و قانون مدنی ارائه می‌شد، جوابگوی منازعات بهره‌برداران نبود و تغییر قوانین، در شرایط به وجود آمده ضروری شد. با طرح اصول ۱۹ گانه انقلاب سفید دوران پهلوی و تصویب آن در سال ۱۳۴۱ شرایط و عصر جدیدی برای منابع آب آغاز شد که البته، نقاط قوت و ضعف در سیاستگذاری مذکور وجود دارد و از آثار منفی آن می‌شود به اصل اول که به اصلاحات ارضی می‌پردازد اشاره کرد، به ترتیبی که شراکت مالک ناراضی از اصلاحات ارضی با زارعین که فاقد تمکن مالی در هزینه یا مدت و نگهداری قنات بودند، سبب رها شدن و خشک شدن قنات می‌شد و در مناطق حاصلخیز، زارعین تازه مالک شده به سوی گزینه ارزان و اختصاصی چاه متمایل و دست به کار می‌شدند. از آثار مثبت آن اصل دوم است که به ملی شدن جنگل‌ها و مراتع مربوط می‌شود، که با این قانون در سطح وسیعی از کشور حفر چاه و حیات آب ممنوع شد. این محدودیت قانونی، سرعت تخریب منابع آب زیرزمینی را تا حدودی کند کرد. اصل دهم که به ملی شدن آب‌ها پرداخته می‌شود، آغازگر عصر جدیدی برای آب می‌باشد، به ترتیبی که در سال ۱۳۴۲ با تصویبنامه حفظ و حراست از آب‌های زیرزمینی، نظارت و حفاظت این منابع، بدون اتکاء به قانونی مصوب، به عهده بنگاه مستقل آبیاری گذارده شد و این بنگاه می‌توانست در مناطقی، حفر قنات و چاه عمیق را ممنوع کند. با تصویب قانون تأسیس وزارت آب و برق در سال ۱۳۴۲ اختیارات بنگاه مستقل آبیاری به عهده این سازمان جوان گذاشته شد.



در سال ۱۳۴۵ در تکمیل تصویبنامه سال ۱۳۴۲ با وضع «قانون حفظ و حراست از منابع آب زیرزمینی»، وزارت آب و برق مسئول حفظ و حراست از منابع و ذخایر آب زیرزمینی و نظارت بر کلیه امور مربوط به آن شد و صاحب اختیار برای ممنوعیت حفر چاه عمیق و نیمه عمیق و قنات برای مدتی معین در مناطق مشخص شد. همچنین این سازمان در تعیین حریم منابع آب و حفظ آن نیز صاحب نقش شد. نظر به اینکه تا قبل از سال ۱۳۴۱، حریم چاه‌ها و قنات براساس قاعده لاضرر و مواد قانون مدنی و عرف تعیین می‌شد، پس از سال ۱۳۴۱ احداث قنات یا چاه جدید در حریم قنات یا چاه متقدم، موقوف به اجازه وزارت آب و برق شد.

به دلیل کامل نبودن قوانین مذکور و عدم تناسب آن با شرایط روز کشور، با اجماع متخصصین، این خلأ با وضع قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ به طور شایسته‌ای رفع گردید. به طوری که با مسامحه می‌توان این قانون را قانون جامع، مانع و تالی قانون مدنی دانست. فصل سوم این قانون با ۱۷ ماده به آب‌های زیرزمینی اختصاص یافته است و تحول بزرگ این قانون، ظهور نظام حقوق آب مبتنی بر صدور مجوز بهره‌برداری می‌باشد.

گرچه تسمیه قانون به ملی کردن آب اشاره دارد ولی این قانون به هیچ وجه آب را ملی نکرده است و تنها در دشت‌های مشمول طرح خاص عمرانی، ملی کردن آب را آن هم در قبال تأدیه خسارت مالکین، مشروط به حکم دادگاه کرده است. در سایر مواردی که اشاره به ملی کردن به کار رفته است، به وضوح اشاره به اجرای قانون دارد. متن قانون، حقوق حیا زتی قبلی را در تمامیت خود به رسمیت شناخته و صدور مجوز به بهره‌برداران الزام شده است. هدف قانون تحت نظارت دولت قرار گرفتن بهره‌برداران جدید از منابع آب به منظور حفظ منافع حیا زت کنندگان و توسعه پایدار منابع آب بوده است. رویکردهای اصلی قانون آب و نحوه ملی شدن آن را می‌توان در ۷ محور ذیل دسته‌بندی کرد:

محور ۱. لزوم اخذ پروانه و تعیین میزان بهره‌برداری

مطابق با ماده (۲۸) قانون آب، دارندگان پروانه چاه‌های متأخر بر قانون به هیچ وجه مجاز به فروش آب نیستند مگر آنکه تعاونی روستایی یا شرکت سهامی باشند. اما تبصره ذیل این ماده چارچوبی برای فروش آب مازاد چاه‌های متقدم بر تاریخ تصویب این قانون را تعیین کرده است. این شیوه عمل قانونگذار، نشان از قصد وضع دیدگاه حاکمیتی، برای بهره‌برداران متأخر از قانون و دیدگاه نظارتی بر بهره‌برداران متقدم را دارد.

محور ۲. تعیین مناطق ممنوعه آبی تنها به دلیل حفاظت از منابع موجود و یا اجرای طرح‌های

آبیاری دولتی

محور ۳. جبران خسارت کاهش آبدهی چاه‌ها یا قنوات سابق

در ماده (۳۵) این قانون، قانونگذار، وزارتخانه را مدیون نشناخته و بهره‌بردار جدید را ملزم به پرداخت خسارت کرده است، لذا در این ماده، دیدگاه حاکمیتی مبنا قرار نگرفته که در غیر این صورت، پرداخت خسارت برعهده وزارت آب و برق قرار می‌گرفت. البته در این ماده دریافت خسارت، حق بهره‌بردار متقدم عنوان شده است و این معنا را تداعی می‌کند که اعتبار پروانه به اندازه اعتبار حق تقدم زمانی نمی‌باشد.

محور ۴. عدم لزوم اخذ پروانه حفر برای چاه‌های خانگی

در ماده (۲۵) این اجازه به بهره‌برداران با مصارف خانگی و شرب و بهداشتی و باغچه داده می‌شود تا حداکثر ۲۵ مترمکعب در شبانه‌روز بدون اخذ مجوز از وزارت آب و برق، اقدام نمایند و در صورت احراز ضرر این بهره‌برداری به چاه یا قنات مجاور، چاه جدید را مسدود یا از حفر آن جلوگیری کند. یعنی هم اولویت زمانی برای تصرفات آب زیرزمینی لحاظ شده و هم مالک زمین الزاماً حق مالکیت بر آب‌های زیرزمینی همان نقطه را ندارد.

محور ۵. چگونگی سلب حق مالکیت افراد بر آب حیات‌زده شده

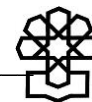
در ماده (۳۷) اشاره می‌شود که اگر قنات یا چاهی که ۴ سال متوالی بایر یا به‌علت نقصان فاحش، مسلوب‌المنفعه تشخیص داده شود و مالک یا مالکان آن با اعلام کتبی وزارت آب و برق در مدتی که از یک سال تجاوز نکند، نسبت به دایر کردن قنات یا چاه اقدام نکنند متروک تشخیص و مجاناً جزء منابع ملی شده محسوب می‌شود. ذکر واژه «مجاناً» در این ماده این نکته را تداعی می‌کند که مالکیت مشروع افراد بر منابع آبی را نمی‌توان مجاناً تملک کرد و در این خصوص نیاز به قانونگذاری است که در این ماده به صراحت ذکر شده است.

محور ۶. حریم

در تبصره ذیل ماده (۳۸)، تشخیص حریم چاه، قنات و مجرا به وزارت آب و برق واگذار شده است و تعاریف مربوط به حریم در قانون مدنی لغو و براساس واقعیات هیدرولوژیک چاه عمیق و الزام به رعایت قاعده «لاضرر و لاضرار» می‌باشد.

محور ۷. تخلفات

در این قانون با مسئله پیچیده آب، یک برخورد تجربی و همه‌جانبه‌نگر بدون غلتیدن در دام آرمان‌ها



صورت گرفته است. هدف قانون صرفاً تمرکز مالکیت در دست دولت و نه عدالت‌خواهی توزیعی صرف بوده است. اما دغدغه حفاظت بر منابع آب در جای‌جای آن بالاخص در مواد (۵۹) تا (۶۱) بخش جرائم به چشم می‌خورد.

مشابه با هر قانون دیگر، قانون آب نیز دارای نقاط ضعف و مشکلات نیز می‌باشد. ایرادات این قانون را می‌توان در دو دسته ایراداتی که در تدوین خود قانون وجود دارد و همچنین ایراداتی که بر اثر تحولات اجتماعی و اقتصادی بعدی بروز می‌کند، تقسیم‌بندی کرد. موارد قابل ذکر از ایرادات داخلی خود قانون عبارتند از:

- حفر چاه خانگی بدون نیاز به کسب اجازه، محل سوء استفاده گسترده شد،
 - دادن اختیار به کارگزار دولت در سلب مالکیت از قنوات متروکه یعنی سلب مالکیت بدون حکم دادگاه، ممنوعیت برداشت از سفره آبی با بیلان منفی، فارغ از سفره بالادست تغذیه‌کننده،
 - ممنوعیت خرید و فروش آب و نفی اختیار قوای بازار در تعیین محل مصرف بهینه،
 - عدم تناسب مجازات حفر چاه غیرمجاز در مناطق آزاد و ممنوعه و تفکیک آن،
 - فقدان مکانیسم تعادل‌بخشی به دشت‌های ممنوعه.
- همچنین ایراداتی که بر اثر تحولات اجتماعی و اقتصادی بعدی بروز می‌کند، عبارتند از:
- عدم توجه به تأثیر تورم و لحاظ آن برای به روز نگاه داشتن جرائم و مجازات‌های تعیین شده،
 - رونق نفتی و سیاست‌های یارانه انرژی و ارزی باعث ارزان شدن حفر و تجهیز چاه‌های عمیق و رونق تخلفات چه در اضافه برداشت و چه در حفاری‌های غیرمجاز شده است و به دلیل مذکور از کارآیی قانون کم خواهد شد.

تا سال ۱۳۵۳ حفاری غیرمجاز، بسیار اندک و درخواست مجوز برای حفر چاه عمیق نیز کم بود. لذا اجرای قانون آب طی سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۳ با مشکل عمده‌ای مواجه نشد. مشکل زمانی آغاز شد که سیاست‌های دولت با تکیه بر قدرت فروش نفت و افزایش درآمدها به سمت یارانه انرژی و ارزی ارزان، سوق پیدا کرده و ارزان شدن تخلفات، موجبی بر افزایش تخلفات آبی شد. در سال‌های بعد از ۱۳۵۷ یعنی سال ۱۳۵۸ پس از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی فضای حاکم بر تدوین قانون اساسی و جو ملتهب سیاسی کشور، اجازه یک‌سو شدن سلیق و حاکم شدن این روند را بر تنظیم قانون نمی‌داد، لذا در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که قانونگذار از مفاهیم تعریف نشده و بعضاً مبهم استفاده کرده است. از این جمله می‌توان به اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی که تکلیف آب‌ها را معین کرده است، اشاره کرد. در این اصل به عبارات «انفال» و «ثروت‌های عمومی» و «سایر آب‌های عمومی» و «در اختیار حکومت اسلامی» اشاره شده است، درحالی که از این واژه‌ها تعریف واحدی نه در قانون جدید و نه در متون حقوقی پیشین در دست نیست.

قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ در ابتدا به صورت طرح قانونی نه چندان قوی به

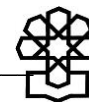
مجلس شورای اسلامی ارائه شد و در نهایت با عنوان طرح توزیع عادلانه آب به تصویب مجلس رسید. البته این روند آغازین، با هدف مشروح مذکور سبب می‌شود که نه تنها در قانون سال ۱۳۶۱ بلکه در دو قانون دیگر حوزه آب در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۹ یعنی در هر سه قانون به توجیه عدم دستیابی مجریان به اهداف مستقر در قوانین قبلی و مشروعیت بخشیدن به حفاری‌های غیرمجاز نظر داشته و پرداخته شده است.

به‌طور کلی در این مرحله هرج‌ومرج وسیعی در زمینه حفاری‌های غیرمجاز به‌وجود آمد و بین سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ در حوزه آب تخلفات وسیعی صورت گرفت (که آثار آن در سال‌های بعد به‌صورت کسری مخازن آب زیرزمینی قابل ملاحظه است) و نهایتاً با تصویب قانون توزیع عادلانه آب به اکثر این تخلفات لباس قانون پوشانیده شد. با توجه به تبصره ذیل ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب که مغایر با تبصره «۲» ذیل ماده (۲۳) قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب سال ۱۳۴۷ می‌باشد، قبح تجاوز بر منابع آب زیرزمینی از بین رفت و آغاز کاهش ذخایر استاتیک آب‌های زیرزمینی در دهه ۶۰ به تدریج ملموس شد و در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ سرعت گرفت و با توجه به نواقص موجود در قانون مصوب سال ۱۳۶۱ که راه را بر قانونی شدن تخلفات آبی باز نموده است نقص دیگر این قانون، غفلت از موضوعات مهم و با مراجعات زیادی چون جابجایی، کفشکنی، حفر چاه به جای قنات، حریم چاه جدید، افزایش نیاز به آب با مصارف جدید است که در این قانون مغفول مانده و راه برای صدور بخشنامه‌های سلیقه‌ای مختلف گشوده شد.

در این قانون اساساً تشکل‌های بهره‌برداران نادیده انگاشته شده است و دولتی ساختن مطلق امور آب، هدف و مدنظر بوده است. گرچه وضع این قانون، در کوتاه‌مدت توسعه کشت و اشتغال وسیع روستاییان را در پی داشت ولی عاقبت این کار در سال ۱۳۹۳ به‌صورت افت بالغ بر ۱۱۰ میلیارد مترمکعب کسری مخزن آب‌های زیرزمینی کشور جلوه‌گر می‌شود.

در قانون مذکور به‌جای نگاه حفاظتی قانون سال ۱۳۴۷ به مناطق ممنوعه براساس شاخص افت سطح آب ایستایی، اعلام منطقه ممنوعه را به فرآیندی مدیریتی - سیاسی تبدیل کرده و در میان‌مدت و بلندمدت این امر موجب کاهش و نابودی منابع آب کشور و از بین رفتن سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در دوره‌های قبل گردید و ذخایر آبی ایران را در شرایط بحرانی و خطر نابودی کامل قرار داده است.

از جمله تبعات قانون‌نگاری غیراصولی سال ۱۳۶۱، وجود خلأهایی در اجرا بود که تدوین قوانین تکمیلی از همان جنس را می‌طلبید. نهادینه شدن این نیاز با ظهور قانون «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» مصوب سال ۱۳۸۴ و همچنین قانون «تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری» مصوب ۱۳۸۹ و تعداد زیادی آیین‌نامه‌های مختلف است. در هر دو قانون، قانونگذار با صرفنظر از تکلیف قانونی برخورد با متجاوز، صورت مسئله را پاک



کرده و با متجاوزان مسامحه کرد.

نکته بارز درباره قانون تعیین تکلیف آن است که برای نخستین بار ده‌ها هزار بهره‌بردار متخلف لزومی به بهره‌گیری از قانون برای کسب مجوز قانونی ندیدند. زیرا متخلفان ظرف سه دهه به تجربه دریافته‌اند که قانونمند شدن چاه موجب نظارت دولت بر سرنوشت ایشان و مزاحمت‌های بی‌پایان برایشان خواهد شد. این روندی است که با قانون توزیع عادلانه آب و قوانین بعدی شروع و تقویت شده است آثار این تحولات در ادامه به شرح ذیل ارائه می‌گردد.

در اینجا لازم است تأکید شود که برداشت بیش از حد از منابع آب‌های زیرزمینی موجب افت کیفیت این منابع شده است. اضافه بر آن پساب‌های مختلف کشاورزی که حاوی سموم و کود به‌کار رفته است نیز کیفیت آب‌های زیرزمینی را بیش از پیش تنزل داده است. در این راستا، قوانین متأخر مانند ماده (۱۴۱) قانون برنامه پنجم توسعه نیز باعث وخیم شدن اوضاع آب‌های زیرزمینی شده است. در ضمن مواد مرتبط به قوانین افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ (مواد ۲۴ و ۲۶) (درخصوص برقی کردن چاه‌ها و تحویل حجمی آب) که علیرغم مترقی بودن این قانون امکان اجرای آن میسر نگردید و قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹ (فصول ششم و هفتم) و عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط، باعث تشدید بحران شده است.

۲. برخی مواد قانونی مورد توجه درخصوص منابع آب زیرزمینی

جدول زیر برخی از مواد قانونی مورد توجه درخصوص منابع آب زیرزمینی طی سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۹ را نشان می‌دهد:

جدول برخی مواد قانونی مورد توجه درخصوص منابع آب زیرزمینی طی سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۹

قانون	تبصره/ماده	متن ماده
قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب سال ۱۳۴۷	تبصره «۲» ماده (۲۳)	چاه‌های غیرمجاز و بدون پروانه، بدون پرداخت هیچ خسارتی با حضور نماینده دادستان محل مسدود خواهد شد.
قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱	تبصره ذیل ماده (۳)	کلیه چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشند اعم از اینکه چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشند موظفند طبق آگهی که منتشر می‌شود به وزارت نیرو مراجعه و پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند.
قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی مصوب سال ۱۳۸۳	ماده (۳)	از ابتدای سال ۱۳۸۴ دریافت هرگونه وجهی از فعالیت‌های بخش کشاورزی و دامداری به‌عنوان حق‌النظاره آب ممنوع است.

قانون	تبصره/ ماده	متن ماده
قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴	متن قانون	در پایان سال ۱۳۸۴، تبصره ذیل ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ لغو می‌گردد.
قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه مصوب سال ۱۳۸۹	متن قانون	وزارت نیرو موظف است برای کلیه چاه‌های آب کشاورزی فاقد پروانه فعال که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر شده باشند، پروانه بهره‌برداری صادر نماید.

۳. بررسی اجمالی نقاط قوت و ضعف قوانین مرتبط با منابع آب زیرزمینی

قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب سال ۱۳۴۷

این قانون مشتمل بر ۹ فصل بوده و در این فصول ضمن اشاره به مالکیت عمومی و ملی آب، به حقوق آب و شرایط و نحوه استفاده از آب، اختیارات و وظایف حکومتی و نیز اقتصاد آب، وصول آب‌بها و دیون و همین‌طور مجازات‌ها با تصریح لازم پرداخته شده است.

قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱

این قانون مشتمل بر ۵ فصل بوده و تغییرات قابل توجهی نسبت به قانون قبلی (قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷) داشته و با داشتن موادی که زمینه‌های ایجاد تخلف را فراهم می‌نماید و عدم تعیین مجازات متناسب با شرایط روز آبخوان‌ها به تصویب رسیده است. برای مثال مواد (۳) و (۴۵) این قانون^۱ در مقایسه با مواد (۲۳) و (۵۹) الی ۶۱ قانون آب^۱ و نحوه ملی شدن آن بسیار ضعیف شده است.

۱. ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب - استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی به‌استثنای موارد مذکور در ماده (۵) این قانون از طریق حفر هر نوع چاه و قنات و توسعه چشمه در هر منطقه از کشور با اجازه و موافقت وزارت نیرو باید انجام شود و وزارت مذکور با توجه به خصوصیات هیدروژئولوژی منطقه (شناسایی طبقات زمین و آب‌های زیرزمینی) و مقررات پیش‌بینی شده در این قانون نسبت به صدور پروانه حفر و بهره‌برداری اقدام می‌کند.

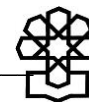
تبصره - از تاریخ تصویب این قانون صاحبان کلیه چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشد اعم از اینکه چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشد موظفند طبق آگهی که منتشر می‌شود به وزارت نیرو مراجعه و پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند. چنانچه وزارت نیرو هر یک از این چاه‌ها را لاقط طبق نظر دو کارشناس خود مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد چاه بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود می‌شود و بهره‌برداری از آن ممنوع بوده و با متخلفین طبق ماده (۴۵) این قانون رفتار خواهد شد. معترضین به رأی وزارت نیرو می‌توانند به دادگاه‌های صالحه مراجعه نمایند.

ماده (۴۵) قانون توزیع عادلانه آب - اشخاص زیر علاوه بر اعاده وضع سابق و جبران خسارت وارده به ۱۰ تا ۵۰ ضربه شلاق و یا از ۱۵ روز تا سه ماه حبس تأدیبی برحسب موارد جرم به نظر حاکم شرع محکوم می‌شوند.

الف) هر کس عمداً و بدون اجازه درپچه و مقسمی را باز کند یا در تقسیم آب تغییری دهد یا دخالت غیرمجاز در وسایل اندازه‌گیری آب کند یا به نحوی از انحاء امر بهره‌برداری از تأسیسات آبی را مختل سازد.

ب) هر کس عمداً آبی را بدون حق یا اجازه مقامات مسئول به مجاری یا شبکه آبیاری متعلق به خود منتقل کند و یا موجب گردد که آب حق دیگری به او نرسد.

ج) هر کس عمداً به نحوی از انحاء به ضرر دیگری آبی را به هدر دهد.



قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی

مصوب سال ۱۳۸۳

این قانون مشتمل بر ۴ ماده بوده که در ماده (۳) این قانون، لغو دریافت حق النظاره از آب‌های زیرزمینی مصوب شده است و به نوعی لغو بخشی از بند «ب» ماده (۳۳) قانون توزیع عادلانه آب می‌باشد که موجب رایگان کردن آب نزد کشاورزان که مصرف‌کننده ۹۰ درصد آب زیرزمینی کشور بوده و کماکان به صورت سنتی و با راندمان پایین بدون توجه به نوع و الگوی کشت متناسب با شرایط اقلیمی و پتانسیل منابع آب، از آب بهره‌برداری می‌نمایند، شده است. در این شرایط با وجود مدیریت نامطلوب منابع آب و رایگان کردن آب، انتظار این است که آثار مخرب بر سفره‌های آب زیرزمینی به‌وجود آید.

قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین

مصوب سال ۱۳۸۴

این قانون به‌صورت ماده واحده بوده و در پاراگراف دوم آن تبصره ذیل ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب، لغو گردیده است.

قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد بهره‌برداری مصوب سال ۱۳۸۹

این قانون به‌صورت ماده واحده بوده و با تصویب این قانون مجدداً مسیر سال ۱۳۶۱ در مورد اخذ پروانه بهره‌برداری چاه‌های مورد بهره‌برداری قبل از سال ۱۳۸۵ به شکلی تکرار می‌گردد.

د) هر کس آب حق دیگری را بدون مجوز قانونی تصرف کند.

ه) هر کس بدون رعایت مقررات این قانون به حفر چاه و یا قنات و یا بهره‌برداری از منابع آب مبادرت کند.

تبصره - در مورد بندهای «ب»، «ج» و «د» با گذشت شاکی خصوصی تعقیب موقوف می‌شود.

** ماده (۲۳) قانون آب - استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی به‌استثنای موارد مذکور در ماده (۲۵) این قانون از طریق حفر هر نوع چاه و قنات در هر نقطه از کشور با اجازه و موافقت وزارت آب و برق باید انجام شود و وزارت مذکور با توجه به خصوصیات هیدروژئولوژی (شناسایی طبقات زمین و آب‌های زیرزمینی) منطقه و مقررات پیش‌بینی شده در این قانون نسبت به صدور پروانه حفر اقدام می‌کند.

ماده (۵۹) قانون آب - هر کس در بهره‌برداری آب چاه بیش‌ازحد مقرر در پروانه مصرف اقدام کند و یا مقررات وزارت آب و برق را در نحوه استفاده از آن رعایت نکند به پرداخت جریمه از یک هزار تا سی هزار ریال محکوم و در صورت تکرار پروانه او لغو خواهد شد و در صورتی که بدون پروانه از چاه مزبور استفاده نماید چاه از طرف وزارت آب و برق با حضور نماینده دادستان مسدود و عندالاقضاء پر خواهد شد.

ماده (۶۱) قانون آب - هر کس عمداً به نحوی از انحاء سد و تأسیسات سد اعم از تأسیسات آبیاری و تأسیسات مربوط به نیروی برق آبی و پست‌های انتقال خط و خط انتقال فشارقوی را تخریب یا منهدم نماید به حبس با اعمال شاقه از ۳ تا ۱۵ سال محکوم خواهد شد.

نقطه قوت قانون توزیع عادلانه آب نسبت به قانون آب و نحوه ملی شدن آن

الزام کلیه بهره‌برداران به پرداخت هزینه بابت آب مصرفی که در ماده (۳۳) قانون توزیع عادلانه آب تصریح شده است و در مقایسه با ماده (۵۳) قانون آب و نحوه ملی شدن آن که صرفاً به پرداخت هزینه آب‌های حاصل از طرح‌های عمرانی حکایت دارد، جامعیت بیشتری نشان می‌دهد.

نقاط ضعف قانون توزیع عادلانه آب نسبت به قانون آب و نحوه ملی شدن آن در بخش جرائم

و مجازات‌ها

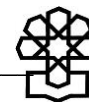
در فصل هشتم قانون آب و نحوه ملی شدن آن در مورد تخلفات و جرائم، با تعیین نوع مجازات و حتی رقم ریالی جرائم، شفاف‌سازی لازم در این خصوص انجام شده است، به‌عنوان مثال در ماده (۵۹) این قانون آمده است: «افرادی که بیش از پروانه صادره، بهره‌برداری از آب چاه نمایند، به یک‌هزار تا سی‌هزار ریال محکوم می‌شوند و در صورت تکرار پروانه او لغو می‌شود و در مورد چاه‌های غیرمجاز با حضور نماینده دادستان مسلوب و عندالاقضاء پر خواهد شد». و یا در ماده (۶۱) این قانون آمده است: «افرادی که به تأسیسات آبی و برقی آسیب وارد نمایند به حبس با اعمال شاقه از ۳ تا ۱۵ سال محکوم می‌شوند».

در فصل پنجم قانون توزیع عادلانه آب در مورد تخلفات و جرائم، ضمن اینکه تعدادی از تخلفات برشمرده در مواد (۶۰) و (۶۱) در این قانون حذف شده است، مجازات‌های در نظر گرفته شده نیز بسیار کلی و مبهم و به نظر حاکم شرع منوط شده است، به‌طوری که در ماده (۴۵) ماده توزیع عادلانه آب آمده است: «اشخاص زیر علاوه بر اعاده به وضع سابق و جبران خسارت وارده به ۱۰ تا ۵۰ ضربه شلاق و یا ۱۵ روز تا سه ماه حبس تأدیبی برحسب موارد جرم با نظر حاکم شرع محکوم می‌شوند».

سایر نواقص قوانین مرتبط با منابع آب زیرزمینی از سال ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۹ را می‌توان به صورت

زیر بیان کرد:

- ایجاد شرایط مجاز شدن تخلفات و ایجاد انگیزه و فرصت برای صحنه‌سازی و ایجاد مدارکی که منجر به اخذ پروانه برای چاه‌های غیرمجاز شود،
- عدم تعیین زمان و محدودیت زمانی برای مراجعه متخلفین جهت تعیین تکلیف تبصره «۳» قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه،
- عدم توجه به شرایط بحرانی آبخوان‌های کشور،
- عدم تصریح قید «غیرمجاز» برای چاه‌هایی که بدون توجه به قانون ایجاد شده‌اند،
- عدم جامعیت تعریف جرم و مجازات و نیز عدم تناسب بین جرم و مجازات در قوانین مصوبه،



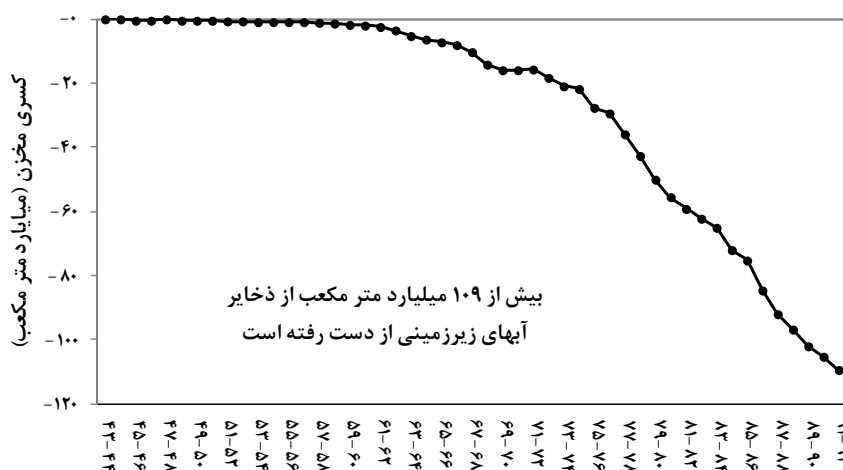
- عدم توجه به ارزش اقتصادی آب و تعیین سهم و جایگاه آب در تولید از دیدگاه اقتصادی،
- عدم تفکیک نوع و سطح مجازات در مناطق آزاد و ممنوعه،
- عدم نیاز به کسب مجوز برای حفر چاه خانگی،
- دادن اختیار به کارگزار دولت در سلب مالکیت از قنوات متروکه یعنی سلب مالکیت بدون حکم دادگاه،
- ممنوعیت برداشت از سفره آبی با بیلان منفی، فارغ از سفره بالادست تغذیه کننده،
- ممنوعیت خرید و فروش آب و نفی اختیار قوای بازار در تعیین محل مصرف بهینه،
- فقدان مکانیسم تعادل بخشی به دشت‌های ممنوعه،
- عدم توجه به مدیریت جامع منابع آب با لحاظ مبانی اقتصاد آب و آمایش سرزمین به عنوان محور برنامه‌ریزی.

۴. چالش‌های امروز منابع آب زیرزمینی کشور

۱. افزایش بی‌رویه برداشت از مخازن آب زیرزمینی

افزایش کسری تجمعی در مخازن و آبخوان‌های زیرزمینی طی سال‌های ۱۳۴۷، ۱۳۶۱، ۱۳۸۴، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۲ به ترتیب حدود ۰/۱، ۲/۲، ۶۵/۲، ۹۷ و ۱۰۹ میلیارد مترمکعب است که بحرانی جدی و فشاری بیش از آستانه تحمل آبخوان‌ها به آنها وارد کرده است. نمودار ۱ کسری مخزن حجم منابع آب زیرزمینی را در سال‌های مختلف نشان می‌دهد.

نمودار ۱. کسری مخزن حجم منابع آب زیرزمینی در سال‌های مختلف



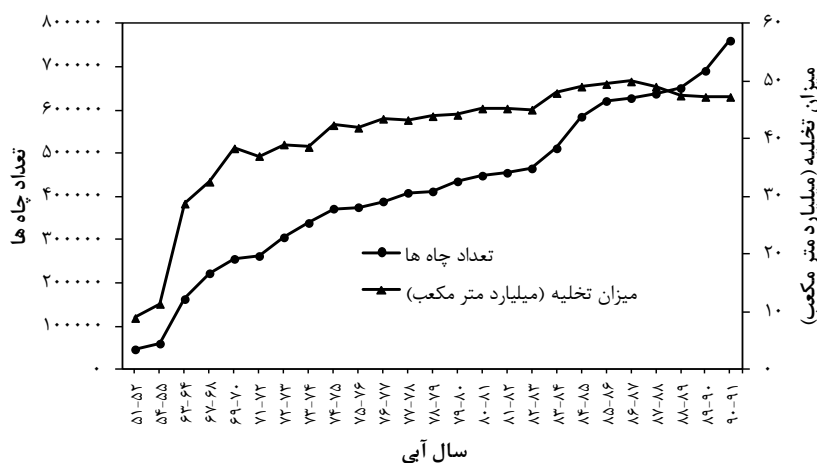
۲. رشد نسبی تخلیفات

با توجه به شرایطی که قانونگذار برای متخلفین برای رسیدگی به وضعیت آنان و احتمال شمول صدور پروانه به ایشان با وضع تبصره ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱ و به‌ویژه ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه در سال ۱۳۸۹ که پس از لغو تبصره مذکور در سال ۱۳۸۴ ایجاد کرده است، انگیزه‌ای مضاعف برای متخلفین برای اقدام به حفر چاه‌های غیرمجاز و تلاش برای صحنه‌سازی و مدرک‌سازی و یا انتظار تغییرات بعدی در قانون برای شمول ایشان به اخذ پروانه شده است، به ترتیبی که متخلفین با روش‌های مختلف اعم از سیاسی و اجتماعی و غیره در نهایت خود را در موضع مطالبه حق قرار می‌دهند.

۳. کاهش پتانسیل منابع آب زیرزمینی

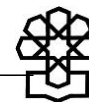
از عکس‌العمل‌های آبخوان‌ها به اقدامات مذکور، کاهش ظرفیت آبی آنهاست که علیرغم افزایش تعداد چاه‌ها از سال ۱۳۸۸ به بعد روند افزایش تخلیه چاه‌ها تبعیت از افزایش تعداد چاه‌ها نداشته و قدرت آبدی چاه‌ها به دلیل افت زیاد سطح آب و کاهش ظرفیت آبخوان، کاهش نشان داده است. نمودار ۲ این مقوله را به تصویر می‌کشد.

نمودار ۲. روند افزایش تعداد چاه‌ها و میزان آبدی آبخوان‌ها



۴. تضعیف انگیزه بهره‌برداران به بهینه‌سازی مصرف آب

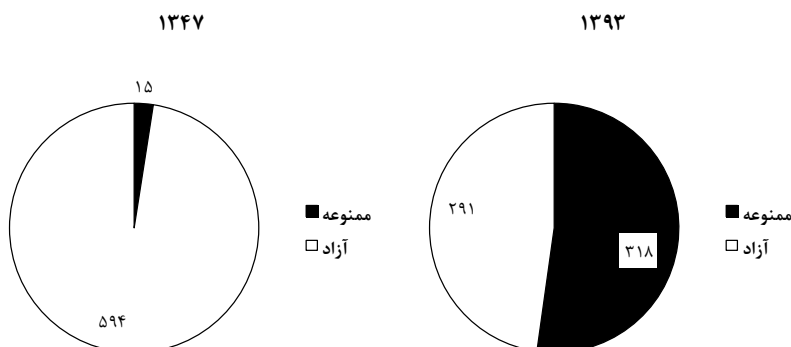
رایگان کردن آب زیرزمینی و موانع نرخ‌گذاری و ارزش‌گذاری واقعی آب در تولید و نداشتن برنامه مشخص برای لحاظ ارزش اقتصادی آب، موجبی است تا بهره‌برداران برای آب از دیدگاه اقتصادی ارزشی قائل نشده و برای بهینه‌سازی مصرف آب نیز انگیزه‌ای نداشته باشند.



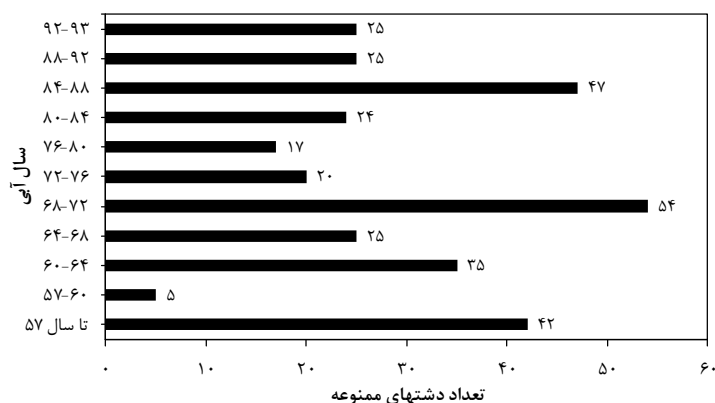
۵. افزایش تعداد دشت‌های ممنوعه

تعداد دشت‌های ممنوعه کشور از حدود ۱۵ دشت در سال ۱۳۴۷ به ۳۱۹ دشت در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته و به دلیل روند صعودی مصارف و بهره‌برداری‌های بی‌رویه آب، تعداد دشت‌های ممنوعه در حال افزایش است (نمودارهای ۳ و ۴).

نمودار ۳. تعداد دشت‌های ممنوعه و آزاد در سال‌های ۱۳۴۷ و ۱۳۹۳



نمودار ۴. تعداد دشت‌های ممنوعه در کشور در دوره‌های مختلف



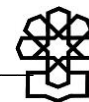
نتیجه‌گیری و پیشنهادها

سیر تاریخی تغییرات قوانین آب از سال ۱۳۰۷ تاکنون، نه تنها متناسب با شرایط روز نبوده بلکه موجب افزایش تخلفات و کاهش قدرت و اقتدار حاکمیت بر آب نیز شده است. روندی که با قانون توزیع عادلانه آب و قوانین بعدی شروع و تقویت شده است، موجب گردیده که علیرغم تعیین تکلیف تعداد زیادی از چاه‌های غیرمجاز طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۴، کماکان در شرایط کنونی بیش از ۲۵۰

هزار حلقه چاه غیرمجاز موجود بوده و انگیزه برای تداوم این اقدام و افزایش تخلفات به دلایل مشروحه، وجود داشته باشد. همچنین کسری تجمعی حجم مخازن آب زیرزمینی کشور از حدود ۰/۱ میلیارد مترمکعب در دهه ۴۰ به بیش از ۱۱۰ میلیارد مترمکعب تا سال ۱۳۹۳ بالغ شده است. همچنین برداشت بیش از حد منابع زیرزمینی در بسیاری از مناطق به افت کیفیت این منابع منجر شده است که با ادامه این روند در نهایت سفره از حیزانتفاع خارج خواهد شد. ایجاد بی‌انگیزگی در بهره‌برداران برای تغییر در نگاه و رفتار با منابع آب زیرزمینی و استفاده از روش‌های بهینه‌سازی مصرف نزد آنان به دلیل عدم توجه به ارزش اقتصادی آب و تعرفه‌گذاری مناسب و معافیت‌های آب زیرزمینی و همچنین عدم تناسب بین جرم (تخلفات آبی) و مجازات‌های مقرر در قوانین نیز از دیگر چالش‌های مرتبط با قوانین مربوط به منابع آب زیرزمینی می‌باشد.

دلایل عمده رخداد‌های اشاره شده را می‌توان در سه محور اصلی عدم وجود نگرش سیستمی جامع مبنی بر آمایش سرزمین، سیاست‌گذاری‌ها و مدیریت ناکارآمد و وضع قوانین ناقص که به دلیل عدم وجود دیدگاه کامل و جامع موجب شرایط نامطلوب گشته، جستجو کرد. البته موضوعات مرتبط با قوانین که الزامات حفاظت از حقوق منابع آب و نیز مردم را به موازات تعیین مسئولیت‌های مجریان قانون و هماهنگی دستگاه‌های مختلف را تعیین می‌نماید، بسیار اهمیت دارد. باور و عزم اجرای قانون توسط مجریان و نیز دیگر آحاد جامعه و به عبارتی نگاه عدالت‌محور به منابع و مصارف، باعث ایجاد نگرش سیستمی و سیاست‌گذاری مناسب خواهد شد. البته لازم به ذکر است که در مواردی مدیریت ناصحیح منابع آب زیرزمینی در کنار قوانین به وضع نامطلوب آنها دامن بیشتر زده است. به‌عنوان مثال مواد مرتبط با منابع آب زیرزمینی در برنامه پنجم توسعه ماده (۱۴۱)، در مورد افزایش سطح سفره‌های آب زیرزمینی از طریق اقدامات مختلف و مواد مرتبط از قوانین افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ و قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹، به وخیم‌تر شدن اوضاع آب‌های زیرزمینی منجر شده است. تسریع دولت در تصویب و اجرایی کردن آیین‌نامه‌های ذکر شده در قوانین مرتبط نیز می‌تواند نقش مثبتی در رفع بحران ایجاد شده داشته باشد. در این راستا می‌توان پیشنهاد‌های زیر را مطرح کرد:

- تسریع در اصلاح نواقص قانونی با بهره‌گیری از تجارب گذشته،
- خودداری از هرگونه اقدام و ارائه تسهیلات به چاه‌های غیرمجاز به‌ویژه در دشت‌های فاقد پتانسیل و مواجهه که ابعاد و بحران را توسعه دهد،
- اصلاح ساختار سازمانی تیم مسئول حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب و تقویت دیدگاه‌ها و عملیات غیرسازهای متناسب با شرایط آبی کشور،
- تأمین و تخصیص اعتبارات لازم در علاج‌بخشی و جلوگیری از ادامه روند کنونی به‌منظور اصلاح



- روش‌ها و بهینه‌سازی مصارف در تطابق با منابع آب کشور،
- همکاری و همراهی مقامات کشوری و لشگری و قوای سه‌گانه با دستگاه‌های مسئول در اجرایی کردن موارد مربوط،
- ایجاد نگرش سیستمی جامع مبتنی بر آمایش سرزمین و تعیین الگوی مصرف به‌خصوص در بخش کشاورزی در سیاستگذاری‌های مدیریت منابع آب کشور،
- ارائه نقشه راه مدیریت ویژه شرایط مختلف بحران‌های آب‌های زیرزمینی.

منابع و مآخذ

۱. گزارش سیر تاریخی تغییرات در قوانین آب ایران و آثار وارده بر منابع آب زیرزمینی، شرکت مدیریت منابع آب ایران، معاونت حفاظت و بهره‌برداری، دفتر حفاظت و بهره‌برداری منابع آب و امور مشترکین، ۱۳۹۳.
۲. قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷.
۳. قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب سال ۱۳۴۷.
۴. قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱.
۵. قانون منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی یا سرمازدگی مصوب سال ۱۳۸۳.
۶. قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴.
۷. قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب سال ۱۳۸۹.
۸. کریمی‌پور، محمدحسین. گزارش ایران و آب زیرزمینی، گذشته و حال، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان ارائه شده در همایش مدیریت بحران آب‌های زیرزمینی، تهران، ۲۷ بهمن‌ماه ۱۳۹۳.
۹. گزارش‌های آماری دفتر مطالعات پایه منابع آب شرکت مدیریت منابع آب ایران.
۱۰. گزارش‌های نشریه دشت‌های ممنوعه دفتر حفاظت و بهره‌برداری منابع آب و امور مشترکین شرکت مدیریت منابع آب ایران.



شماره مسلسل: ۱۴۳۰۹

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی تحولات قوانین بخش آب و تأثیر آن بر منابع زیرزمینی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب)

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

تهیه و تدوین کنندگان: مهدی مظاهری، نرجس‌السادات عبدالمنافی جهرمی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی، مهران برادران نصیری

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۴/۱