

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور»

مقدمه

بررسی کارشناسی صورت گرفته نشان می‌دهد که در حال حاضر اغلب تالاب‌های کشور یا خشک شده‌اند یا با بحران کم‌آبی مواجهند. همچنین اکثر تالاب‌های ساحلی، به‌خصوص شمال کشور مشکل آلودگی میکروبی و فاضلاب‌های انسانی دارند و در جنوب کشور آلودگی نفتی عامل تهدیدکننده اصلی تالاب‌ها به شمار می‌رود. در این میان، تالاب شادگان، گاوخونی، بختگان، دریاچه هامون در حال حاضر در وضعیت بحرانی قرار دارند و بیلان بیشتر تالاب‌های کشور نیز منفی است. نکته نگران‌کننده دیگر آن است که برخی از تالاب‌های کشور از فهرست بین‌المللی تالاب‌های کنوانسیون رامسر خارج یا در حال خارج شدن هستند.

در ریشه‌یابی علل و عوامل بحران در وضعیت تالاب‌های کشور، یافته‌ها نشان می‌دهند که وضعیت بهره‌برداری از منابع آب در سطح حوضه‌های آبخیز آنها موجب کمبود آب تالاب‌ها شده است و در این راستا همواره برای بهره‌برداری از آب، بین بخش‌های مختلف رقابت وجود دارد. در این راستا توسعه نامتوازن و رقابت بخش‌های مختلف علی‌الخصوص بخش کشاورزی در چند دهه گذشته به‌صورت فزاینده عمل کرده‌اند در حالی که از یک‌سو سهم و نیاز آبی تالاب‌ها در نظر گرفته نشده و از سوی دیگر بهره‌برداری از تالاب‌ها از الگوهای توسعه پایدار و بهره‌برداری خردمندانه تبعیت نکرده است. شرایط یاد شده وضعیت حال حاضر تالاب‌ها را رقم زده است. نتیجه اصلی حاصل شده از این بررسی بیانگر آن است که به‌طور کلی فرآیند مدیریت کشور بر محیط‌های طبیعی ناکارآمد بوده است و در این راستا نقش کلیدی دولت‌ها در توسعه پایدار ضعیف ارزیابی می‌شود. بنابراین لایحه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور به‌منظور رفع خلأهای قانونی موجود در حفاظت و مدیریت تالاب‌های کشور ارائه شده است و گزارش حاضر، به ارزیابی و اظهار نظر کارشناسی در خصوص لایحه مذکور پرداخته است.

اهمیت و نقش تالاب‌ها در پدیده‌های مرتبط با گرد و غبار (خاک و نمک)

تالاب‌ها ارزش‌ها و خدمات زیادی را ارائه می‌دهند که تعدادی از آنها که به پدیده گرد و غبار مربوط می‌باشند، عبارتند از:

- تالاب‌ها کنترل‌کننده سیلاب‌های ویرانگر و رسوب رودخانه‌ها هستند.
- تالاب‌ها تنظیم‌کننده اقلیم محلی بوده و به‌عنوان تلطیف‌کننده هوا و به‌عنوان بادشکن عمل می‌کنند.
- تالاب‌ها با مرطوب نگاه داشتن سطح زمین نقش مهمی در کاهش شدت پدیده گرد و غبار و غلظت ریزگردها دارند.
- بسیاری از مواد زائد و بار آلودگی بیولوژیکی و شیمیایی آب‌های سطحی توسط تالاب‌ها تثبیت و غیرفعال می‌شوند.
- تالاب‌ها نقش مهمی در تثبیت ازت و چرخه کربن بازی می‌کنند.

کلیاتی در مورد تالاب‌های کشور

فلات ایران که بیش از ۸۰ درصد مساحت کشور را دربر گرفته، تنوعی از چشم‌اندازهای کوهستانی، کوهپایه‌ای، دشتی و کویری و... را به‌وجود آورده است. همین ویژگی باعث شده که کشور ایران علیرغم قرار گرفتن در کمربند خشک و نیمه‌خشک جهان دارای میکرواقلیم‌های متنوعی باشد و از اقلیم‌های خیلی سرد تا خیلی گرم و خیلی مرطوب تا خیلی خشک در آن مشاهده گردد.

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۹۲

شماره چاپ:

۴۲۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۱۱/۲۶

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۰۲۷-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۱۲/۲۲

تنوع اقلیم، پستی و بلندی‌های فراوان، وجود دو دریای وسیع در شمال و جنوب کشور و گسترش وسیع تشکیلات زمین‌شناسی مربوط به دوران سوم زمین‌شناسی که اغلب شور هستند، باعث شده که انواع مختلفی از تالاب‌ها از جنگل‌های مانگرو و صخره‌های مرجانی گرفته تا دریاچه‌های کوهستانی و یا در دشت‌های شور کویری شکل بگیرند.

از طرفی ایران در مسیر دو کریدور اصلی مهاجرت پرندگان کره زمین قرار گرفته است، لذا اهمیت و نقش تالاب‌های ایران در پشتیبانی نظام طبیعی مهاجرت پرندگان بسیار زیاد است.

از ۴۲ نوع تالاب مشخص شده توسط کنوانسیون رامسر در سطح جهان بجز یک نوع تالاب یعنی تالاب‌های تند، بقیه در کشور ایران یافت می‌شوند که بیانگر تنوع بسیار زیاد تالاب‌های ایرانی است. همچنین تعداد تالاب‌های ایران به واسطه وسعت کشور بسیار زیاد و محدوده تغییرات ابعاد آنها بسیار وسیع است به طوری که وسعت آنها بین کمتر از چند هکتار تا بیش از ۵۰۰،۰۰۰ هکتار در نوسان است.

در این میان بیش از ۸۴ تالاب با اهمیت بین‌المللی شناسایی و مطالعه شده است که از بین آنها تاکنون ۳۵ تالاب در قالب ۲۴ عنوان، با مساحت کل ۱،۴۸۳،۲۴۷ هکتار، به کنوانسیون رامسر معرفی شده و مشمول مقررات این کنوانسیون گردیده‌اند.^۱

تحلیل و بررسی وضعیت تالاب‌های کشور

یافته‌های حاصل از بررسی وضعیت ۸۴ تالاب مهم و مطالعه شده کشور (سال ۱۳۹۱) نشان می‌دهد که تعداد ۳۱ تالاب، به تدریج تمام یا قسمتی از مساحت مرطوب خود را از دست داده و به منشأ انتشار گرد و غبار تبدیل شده‌اند. در مجموع حدود ۵۸ درصد مساحت کل این تالاب‌ها از بین رفته و بستر آنها به خاک و نمک تبدیل شده است و به همین دلیل برخی از این تالاب‌ها از فهرست کنوانسیون رامسر خارج و یا در حال خارج شدن هستند.

عوامل ناپایداری تالاب‌ها در کشور

در خصوص ماهیت عوامل ناپایداری اکوسیستم‌های تالابی باید اذعان داشت که واقع شدن تالاب‌ها در پست‌ترین نقاط حوضه‌های آبخیز باعث شده که هرگونه عملکرد مثبت یا منفی در بالادست اثر خود را روی تالاب‌ها بگذارد و به همین دلیل «تالاب‌ها آیینه تمام‌نمای عملکرد ما در حوضه‌های آبخیز می‌باشد».

تنوع فعالیت‌های انسانی در حوضه‌های آبخیز به قدری زیاد و از نظر تأثیرگذاری پیچیده است که شاید نتوان با شفافیت سهم هر کدام را در سرنوشت تالاب مشخص ساخت. این فعالیت‌ها هم در بخش دولتی و هم در بخش غیردولتی جریان دارد و علاوه بر وابسته بودن به برنامه‌های توسعه دولت، به سایر عوامل نظیر مناسبات اجتماعی، وضعیت اقتصادی مردم، ویژگی‌های فرهنگی و حتی سیاسی بستگی دارد. اگر در این میان، حکمفرمایی خشکسالی را نیز در نظر بگیریم، معادله مدیریت تالاب‌ها پیچیده‌تر می‌شود.

در حال حاضر تالاب‌های کشور از برخی مشکلات و تنش‌های محیطی رنج می‌برند که در برخی از موارد حتی کارکردهای اصلی آنها که حمایت از تنوع زیستی است نیز خدشه‌دار می‌شود و این خسارت بزرگ مادی و معنوی به کشور وارد می‌کند. براساس مطالعات بانک جهانی که در سال ۲۰۰۲ میلادی هزینه خسارت ناشی از تخریب تالاب‌های کشور برابر با ۳۵۰ میلیون دلار آمریکا (معادل ۲۸۰۰ میلیارد ریال) بوده است.

تالاب‌ها به دلیل واقع شدن در پست‌ترین نقاط حوضه‌های آبخیز، معمولاً تحت تأثیر اغلب تغییرات و تحولات بالادست قرار می‌گیرند، بنابراین با انواع مشکلات دست به گریبان هستند که بارزترین آنها عبارتند از:

- الف) افزایش بی‌رویه سطح زیرکشت اراضی حوضه‌های آبریز بالادست، دریاچه‌ها و تالاب‌ها،
- ب) کاهش آب ورودی به تالاب‌ها از منابع آب سطحی و زیرزمینی حوزه آبخیز و دشت‌های اطراف تالاب‌ها (عدم تأمین حقابه زیست‌محیطی تالاب‌ها) به‌ویژه در اثر اجرای پروژه‌های سدسازی و انتقال بین‌حوضه‌ای،
- ج) اجرای طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی بزرگ مثل راهسازی، پتروشیمی، پالایشگاه، فرودگاه، خطوط انتقال نیرو و... در محدوده‌های اثرگذار تالاب‌ها،

د) ورود انواع آلاینده‌های بیولوژیکی، شیمیایی و فیزیکی گسیل شده از مزارع کشاورزی، شهرها و آبادی‌ها و صنایع و رسوبات ناشی از

۱. ایران بنیانگذار کنوانسیون حفاظت از تالاب‌ها در سال ۱۹۷۱ میلادی است که در شهر رامسر تشکیل و به همین عنوان نیز شناخته می‌شود. آخرین وضعیت آمار ارائه شده توسط این کنوانسیون به این شرح است: ۱۶۳ کشور عضو، ۲۰۶۲ تالاب ثبت شده و ۱۹۷ میلیون هکتار مساحت کل تالاب‌های جهان.

فرسایش خاک بالادست تالاب‌ها،

ه) شکار و صید غیرمجاز و بی‌رویه و برداشت علوفه و سایر محصولات تالابی، بیش از حد توان تجدیدپذیری تالاب،

و) تغییر کاربری اراضی تالابی برای امور کشاورزی و...

ز) راهیابی گونه‌های غیربومی و مهاجم به تالاب‌ها،

ح) تغییر اقلیم و خشکسالی حاکم بر کشور که کاهش بارش‌ها، تغییر الگوی بارش از برف به باران و افزایش دما را سبب شده است.

مشکلات فوق‌الذکر در واقع جنبه‌های بروز یافته‌ای از مجموعه‌ای از موانع ریشه‌ای مدیریت غیرخردمندانه تالاب‌ها در کشور هستند که لازم است برای فائق آمدن بر این مشکلات، ابتدا برای تثبیت و پایداری تالاب‌ها چاره‌جویی شود. فهرست موانع ریشه‌ای ناپایداری زیست‌بوم‌های تالابی کشور عبارتند از:

الف) ساختار مدیریتی موجود تالاب‌ها که متولی اصلی آنها دستگاه‌های دولتی است، برای حمایت از میلیون‌ها هکتار تالاب در کشور نارسا و غیراقتصادی است،

ب) قوانین و مقررات جاری پشتوانه اجرایی لازم برای حفظ و حمایت از تالاب‌ها را فراهم نکرده است،

ج) بهره‌وری پایین بخش کشاورزی، به‌ویژه در راندمان مصرف آب کشاورزی (که با وجود مصرف بالا، از راندمان مطلوبی برخوردار نیست)،

د) خصلت‌های نادرست فرهنگی از جمله منفعت‌طلبی خسارت‌بار که با تصرف کردن اراضی تالابی، شکار و صید غیرمجاز، آلوده کردن تالاب و... نمود پیدا می‌کند،

ه) فقدان سازوکارهای کافی برای هماهنگی بین بخشی در دستگاه‌های دولتی مسئول و همچنین بین سایر ذینفعان و استفاده‌کنندگان از منافع تالاب‌ها،

و) فقر اقتصادی و فقر فرهنگی.

اظہار نظر کارشناسی در خصوص لایحه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور

در تیرماه ۱۳۹۵ دولت لایحه «حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» را به منظور بررسی در کمیسیون‌های تخصصی تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد.

ارزیابی کلی مصوبه

۱. مفاد لایحه دربرگیرنده عنوان لایحه نیست برای مثال مواردی مانند سدها، چاه‌های غیرمجاز و... که مرتبط با بحث حفاظت و مدیریت و احیای تالاب می‌باشند، کلاً در لایحه دیده نشده است.

۲. با توجه به سابقه قانونی موجود در مورد پیوستن ایران به کنوانسیون مربوط به تالاب‌های مهم بین‌المللی، بسیار مناسب بود که حداقل در مقدمه توجیهی مصوبه، به این سابقه اشاره می‌شد.

۳. با توجه به اینکه محور اصلی مصوبه حاضر حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور است لازم است در این مصوبه، ابتدا ماده‌ای به تعریف برخی واژگان و کلمات اساسی (مانند تالاب، ضوابط پایداری) اختصاص یابد. البته در خصوص تالاب‌ها تعریفی در ماده (۱) کنوانسیون رامسر ارائه شده است^۱ که به نظر می‌رسد حتی در صورت عدم ارائه تعریفی در این زمینه می‌تواند همان ملاک عمل قرار گیرد، ولی با توجه به اینکه تعریف ارائه شده در ماده مذکور حوزه وسیعی را دربرمی‌گیرد، لذا باید برای رفع اختلافاتی که در این زمینه رخ خواهد داد، تعریف تالاب در لایحه حاضر مشخص شود. پیشنهاد ماده (۱) اصلاحات کمیسیون اضافه گردد (تعاریف تالاب و پایداری تالاب).

۴. در ماده (۴) با توجه به بالا بودن نرخ تورم سالیانه باید تعدیل نرخ جرائم و خسارات به صورت سالیانه و نه سه سال یکبار انجام شود.

۵. در تبصره ماده (۴) اختصاص ۱۰۰ درصد درآمدهای حاصله به مصرف خاص، صلاحیت در تهیه لایحه بودجه و همچنین صلاحیت مجلس در تصویب سالیانه بودجه را محدود می‌کند و بنابراین مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است و لازم است این عبارت حذف شود.

۶. در تبصره «۲» ماده (۴) دلیلی بر معافیت مذکور مشاهده نمی‌شود. رواج و تسری این معافیت به دستگاه‌های حاکمیتی - که هر کدام به نحوی درصدد دفاع از حقوق عمومی و ارائه خدمت عمومی هستند - باعث برهم خوردن نظام مالی قوه قضائیه می‌شود.

۱. ماده (۱) - از لحاظ کنوانسیون حاضر، تالاب‌ها شامل مرداب‌ها و باتلاق‌ها و لجن‌زارها یا آب‌های طبیعی یا مصنوعی اعم از دائمی یا موقت است که آب‌های شیرین، تلخ یا شور مشتمل بر مناطقی از آب‌های دریا که عمق آنها هنگام پایین‌ترین نقطه جزر از ۶ متر تجاوز ننماید.

جمع‌بندی کلی

مهمترین اقدام در مدیریت تالاب‌ها، تغییر رویکرد مدیریت تالاب‌ها از حفاظت سنتی و بخشی‌نگری به رویکردهای جامع است که ضمن به رسمیت شناختن بهره‌برداری خردمندانه حفاظت تالاب‌ها را در سطح حوضه آبخیز مد نظر قرار می‌دهد. مدیریت زیست‌بومی که از جدیدترین رویکردهای حفاظتی در سطح بین‌المللی است، با نگرش به مدیریت یکپارچه و حوضه‌ای برای نخستین بار در بند «الف» ماده (۶۷) قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب رسید. بدیهی است که پیاده‌سازی رویکرد مدیریت زیست‌بومی به دلیل ابعاد حوضه‌ای و ماهیت یکپارچه و فرابخشی بودن، نیازمند همکاری کلیه مراجع ذیربط در سطح حوضه آبخیز و سطح ملی است. حفاظت و مدیریت پایدار تالاب‌ها تغییر رویکرد ذینفعان آب کشور از روش‌های سنتی، کم‌بازده و یک‌سویه به سیستم جامع مدیریت منابع آب، مشارکت و مسئولیت‌پذیری همه ذینفعان و روش‌های پربازده در راستای پیاده‌سازی رویکرد مدیریت زیست‌بومی در تالاب‌های کشور را طلب می‌کند.

با در نظر گرفتن مباحث فوق از مجموع یافته‌ها، عمده‌ترین تهدیدات تالاب‌ها در حال حاضر عبارتند از:

۱. کاهش آب ورودی به تالاب‌ها از منابع آب بالادست (عدم تأمین حلقه زیست‌محیطی تالاب‌ها)،
۲. اجرای طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی بزرگ مثل راهسازی، پتروشیمی، پالایشگاه، خطوط انتقال نیرو و...،
۳. ورود انواع آلاینده‌های بیولوژیکی، شیمیایی و فیزیکی گسیل شده از مزارع کشاورزی، شهرها و آبادی‌ها و صنایع،
۴. رسوبات ناشی از فرسایش خاک بالادست،
۵. تغییر کاربری اراضی تالابی برای امور کشاورزی و غیره،
۶. عدم توجه به بحث مهم تغییرات اقلیم و نقش آن در تعیین بیلان و میزان منابع آب،
۷. شکار و صید غیرمجاز و بی‌رویه و برداشت علوفه و سایر محصولات تالابی، بیش از حد توان تجدیدپذیری تالاب،
۸. پدیده تغییر اقلیم و تشدید شدن خشکسالی‌ها.

تأثیر عوامل ذکر شده بر تالاب‌های کشور باعث شده تا این اکوسیستم‌های با ارزش نه تنها کمک حال ما برای تعدیل پدیده گردوغبار نباشد، بلکه بسترهای خشک شده تالاب‌ها خود تبدیل به تهدیدی با منشأ آنتشار ریزگردها باشد.

علیرغم اقدامات انجام شده متأسفانه برخی محدودیت‌ها و مشکلات در فرآیند بهبود شرایط تالاب‌های کشور وجود دارد که

بالتبع نیازمند برنامه‌ریزی، هماهنگی و حمایت‌های بیشتری است این محدودیت‌ها و مشکلات عبارتند از:

- فقدان استراتژی مناسب توسعه منطقه‌ای و ناحیه‌ای و تمرکز بیش از حد بر استفاده از منابع پایه آب‌و خاک و توسعه کمی کشاورزی و بی‌توجهی به سایر ظرفیت‌های توسعه‌ای بالقوه منطقه با در نظر گرفتن مزیت‌های نسبی منطقه‌ای از قبیل توسعه صنایع تبدیلی کشاورزی، گردشگری طبیعی و سایر فعالیت‌های صنعتی و خدماتی کم‌آبر برای تأمین اشتغال پایدار و کاهش فشار بر منابع طبیعی،
- فقدان پشتوانه قانونی لازم برای برنامه‌ریزی و تخصیص حلقه زیست‌محیطی تالاب‌های کشور،
- یکی از اساسی‌ترین مشکلات موجود، محدودیت منابع آب در حوضه‌های تالابی و در نظر نگرفتن این واقعیت در مجموعه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی کشور،

- پشتوانه‌های نظارتی لازم برای اعمال برنامه‌ریزی‌ها و کنترل‌های لازم در بهره‌برداری از منابع آبی حوضه در سه دهه اخیر ضعیف بوده است. در حال حاضر با توجه به نقش وزارت نیرو در کنترل برداشت‌های غیرمجاز از آب‌های سطحی و زیرزمینی متأسفانه این امر معمولاً با مقاومت‌های بهره‌برداران غیرمجاز روبرو می‌شود. در این راستا برخی قوانین نیز مانند قانون اعطای مجوز به چاه‌های غیرمجاز حفر شده قبل از سال ۱۳۸۵ نیز محدودیت‌هایی را در این خصوص ایجاد کرده و مفری برای متخلفین ایجاد کرده است.

لذا با توجه به مشکلات ذکر شده در خصوص تالاب‌های کشور و ضعف‌های مصوبه، مصوبه پیشنهادی علیرغم نکات مثبت جامعیت کافی را ندارد.

