

بررسی مقایسه‌ای استراتژی‌های دریایی اتحادیه اروپا و سازمان منطقه‌ای راپمی برای جلوگیری از آلودگی محیط زیست دریاها

- ساناز ساحری / کارشناس ارشد حقوق محیط زیست دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات
- منصور پورنوری / استادیار دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی
- حبیبی / استادیار دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی
- پروین فرشچی / استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات

چکیده

واژه‌های کلیدی: اتحادیه اروپا، دیوان دادگستری، ششمین برنامه عملی زیست محیطی، استراتژی‌های دریایی، راپمی

با توجه به اهمیت سازمان‌های منطقه‌ای در جهان و نقش ارزشمند آنها در پیشبرد اهداف زیست محیطی و ایجاد همکاریها و با توجه به این که اتحادیه اروپا به عنوان یک سازمان منطقه‌ای از بالاترین درجه هماهنگی و متحدالشکل بودن قوانین زیست محیطی برخوردار است و با روندی در حال رشد و پیشرفت برای ایجاد توازن مدرن بین قوانین فرا ملی و حل مسایل حقوقی و به عنوان رکن فرعی اتحادیه اروپا در حوزه محیط زیست تلاشهای شایان توجهی داشته است. در این مقاله سعی شده است تا از طریق آشنایی با اهداف این اتحادیه و نحوه اجرایی کردن طرحها در آن و برخی شیوه‌ها و استراتژی‌های دریایی اتحادیه در بهبود شرایط زیست محیطی دریاهای اروپا از جمله مدیرانه و در کنار آن با بررسی مقایسه‌ای حضور کشور جمهوری اسلامی ایران در کنوانسیون کویت و برنامه منطقه‌ای خزر برای حفظ محیط زیست دریایی کشور، بتوانیم به نتایج و الگوهای مناسب قانونی در جهت ارتقاء شرایط زیست محیطی دریاهای کشور دست یابیم.

مقدمه:

اتحادیه اروپا به عنوان بخشی از جهان، از نظر سیرتحوالات مربوط به محیط زیست، کماکان همگام با تغییرات جهانی پیش رفته است. از دهه هفتاد یعنی زمانی که جامعه اروپا که امروزه به عنوان اتحادیه اروپا مطرح است شروع به تکوین نخستین مقررات زیست محیطی خود کرد، شعار محیط زیست مرز نمی‌شناسد شعار جامعه اروپا بود. اتحادیه اروپا به عنوان یک سازمان منطقه‌ای، از بالاترین درجه هماهنگی قواعد زیست محیطی و یا حتی متحدالشکل بودن قوانین محیط زیست برخوردار است. اهداف شفاف این اتحادیه (حداقل از پیمان ۱۹۹۲ ماستریخت) در حد اعلای همگرایی سیاسی است که مطابق طبقه بندی مربوط به قانون اساسی در زمره دسته شبه فدرال می باشد. نظام تدوین قوانین الزام آور جامعه اروپا (به وسیله



بر علیه دانمارک، جایی که دیوان به واقع به طور قطع از حق یک کشور عضو در راستای اجرای استانداردهای محیط زیست در سطح ملی حمایت کرده تا جایی که نتیجه آن ممنوعیت آزادی تجاری کالای مذکور را فراهم نمود. اقدام مشابه دیگر پرونده خلیج Ley است که در آن دیوان دادگستری اروپا تلاش کرد تا همان توازن را بوجود آورد (۱۳).

روش کار

بررسی و مطالعه استراتژیها و شیوه‌های مورد استفاده در اتحادیه اروپا از طریق مصاحبه با صاحب نظران و تحقیقات اینترنتی و مطالعات کتابخانه‌ای بوده و همچنین بررسی مقالات و پایان نامه‌ها و اقدامات انجام شده سازمان منطقه‌ای راپمی برای حفظ محیط زیست دریای عمان و خلیج فارس می‌باشد.

قوانین، آیین نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات جامعه اروپا (تاکنون بیش از ۲۰۰ متن قانونی قابل اجرا درباره موضوعات حقوق محیط زیست را تدوین کرده است. ساز و کار اجرایی ویژه جامعه اروپا را قادری سازد تا دولت‌های عضو براساس توافق نامه با استانداردهای زیست محیطی مشترک عمل کنند و اگر ضروری باشد با اقدام دیوان دادگستری اروپا ' ECJ و با مشارکت فعال شهروندان از طریق آیین دادرسی، امکان دادخواهی و ثبت شکایات در دفتر مربوط، انجام چنین امری را عملی می‌سازد.

اتحادیه اروپا به تدریج و با یک روند عادی در حال پیشرفت برای ایجاد یک توازن جدید بین وضع قوانین فراملی و حل مسایل حقوقی به جای مرجع قانونگذاری ملی و به عنوان رکن فرعی درحوزه محیط زیست تلاش کرده است، که این امر توسط قضاوت‌های دیوان دادگستری اروپا صورت می‌گیرد. از قبیل پرونده «بطرهای دانمارک» در سال ۱۹۸۹، دعوی کمیسیون جامعه اروپا



ششمین برنامه عملی زیست محیطی

در ششمین برنامه عملی زیست محیطی (EAP)^۲ توسعه استراتژی برای حفاظت و حمایت از محیط زیست دریایی با هدف نهایی «ارتقاء استفاده پایدار از دریاها و اکوسیستمهای دریایی» تصریح شده است.

از مهمترین تهدیدات قابل توجه این برنامه عملی می توان به نابودی و تخریب تنوع گونه ای، نابودی زیستگاهها، ماهیگیری تجاری، استخراج نفت و گاز، دریانوردی، تخریب فیزیکی زیستگاهها به خاطر لایروبی و استخراج شن و ماسه اشاره کرد.

اهداف EAP

این برنامه کلیه اهداف زیست محیطی و اساسی را برپایه ارزیابی از تحولات محیط زیست دربر گرفته و موجب ارتقاء رویکردهای محیط زیستی در همه سیاستهای کمیسیون می شود. استراتژیهای دریایی کمیسیون اروپا در جهت نیل به توسعه پایدار می باشد. این هدف فراگیر از طریق اجرای اهدافی که دارای محدوده زمانی مشخص برای رسیدن به نتیجه مطلوب هستند اجرایی می شود. نیل به این هدف نیازمند دستیابی به یک شیوه یکپارچه (approach Integrated) است که در این شیوه همه تهدیدات و ارزیابیها به طور دقیق بررسی شده و با بررسی میزان اثرات منفی آنها بر محیط زیست، تهدیدات جدی تر مشخص می شود.

اتحادیه اروپا برای رسیدن به این هدف، تنوع منطقه ای در اجرای اکولوژیکی دریا و زیر منطقه های آن، کیفیت آنها، فشارها و تهدیدات وارد بر دریاها، جایگاه سیاسی، اجتماعی، اقتصادی در مناطق مختلف و ترتیبات سازمانی بین المللی را که در رابطه با این دریاها فعال می باشند را بررسی می کند. اهداف در سیاستهای جامعه اروپا باتوجه به معاهدات و قانونگذاریهای خاص همراه با کنوانسیونهای دریایی منطقه ای مطرح و تصویب می شوند. این اهداف در بسیاری موارد دارای ارزش سیاسی هستند و به عنوان زیربنای اهداف بعدی به شدت مدنظر قرار میگیرند. کاربرد آنها در جهت تامین نیازها و کاهش تاثیرات منفی بر محیط زیست می باشد. به عنوان مثال کمیسیون اروپا، هدف خود را برای توقف ورود مواد خطرناک به طبیعت و محیط زیست اینگونه تعریف نموده است:

کاهش خروج، انتشار و ایجاد خسارت وارد به محیط زیست با متمرکز نمودن مواد خطرناک در آن قسمت از محیط زیست دریایی که دارای ارزشهای ضعیف تری نسبت به بقیه بخشهای دریا است و به صفر رساندن ورود مواد سنتزی و انسان ساخت به محیط زیست دریایی. آنها هدف نهایی خود را متوقف کردن



ورود هر نوع ماده خطرناک به محیط زیست دریایی بیان نمودند.

در تهیه برنامه‌های کاهش آلودگی، اتحادیه اروپا همواره اصول مهمی را مورد توجه قرار می‌دهد، از مهمترین آنها: در نظر گرفتن نواحی ساحلی و یکپارچه و مدیریت حوضه‌های آبریز و رودخانه‌ها، اصل احتیاط، اصل پرداخت خسارت (آلوده کننده، پرداخت کننده است)، اصل تکنولوژی تولید پاک، شیوه پیش بینی و عکس العمل سریع، ارزیابی اثرات زیست محیطی، ارزشیابی زیست محیطی، ابزارهای اقتصادی، مالیاتهای ویژه و سیاستهای هزینه‌ای و توجه به نتایج موافقتنامه‌ها و عهدنامه‌ها میباشد. (۱۱)

اقدامات اولیه برای استراتژی حفاظت از محیط زیست دریایی

این حرکت شیوه جدیدی را برای حفاظت و حمایت از اکوسیستمهای دریایی و همین طور ارتقاء استفاده پایدار از منابع دریایی می‌طلبد. باتوجه به نوع تهدیداتی که اقیانوسها و دریاها با آن مواجه هستند، در این شیوه اتحادیه اروپا به دنبال یک «روش یکپارچه» جهت حفاظت از محیط زیست دریایی است.

در ماه می ۲۰۰۲ توسط کمیسیون اروپا این روش به عنوان یک طرح پیشنهادی

مطرح شد و بیان گردید که باید قبل از ماه می ۲۰۰۵ اجرایی شود. شورای اروپا در تاریخ چهارم ماه مارس ۲۰۰۳ به کارگیری این شیوه را تصویب نمود و رئیس مطالب و نکات و اهداف مهمی را که در این شیوه مطرح بود را به عنوان پایه مناسبی برای توسعه استراتژی دریایی اروپای آینده، مورد پذیرش قرارداد. از کمیسیون درخواست شده بود که یک استراتژی نهایی را تا پایان سال ۲۰۰۵ پیشنهاد دهد و تاکید عمده شورای اروپا، بر همکاری و کمک همه کشورها با اتحادیه اروپا و همین طور همکاری همه جانبه گروه‌های ذینفع بود. کمیسیون به منظور ادامه کار برای ایجاد گروه‌های کاری و کارگاهها با کلیه افراد ذینفع متعهد گردید. البته این اقدام بدان جهت است که شورای اروپا همکاری مسئولان OSPAR^۳ و HELCOM^۴ را برای بهبود شرایط زیست محیطی دریاهای اروپا به سمت خویش جلب کند تا از این طریق بتواند از کمکهای آنان بهترین بهره را ببرد. براساس تصمیمات شورا، اعلامیه Bremen^۵ راه‌هایی از طریق پارلمان اروپا و کمیته‌های آن ارائه داده است که شامل ایجاد یک شیوه هماهنگ و یکپارچه با اهداف کوتاه مدت از لحاظ کیفی، کمی، زمانبندی، اجرای فعالیتهای ویژه، ارزیابی اثرات منفی وارد بر محیط زیست به عنوان مراحل اولیه و ارزشمند، سوبسیده کردن و دخالت دادن گروههای ذینفع در امور طرح ریزی شده می‌باشد. (۱۲)

اجرای کردن طرحها

کمیسیون اروپا برای اجرای کردن طرحها به دنبال افزایش و تسهیل همکاریها با کنوانسیونهای دریایی منطقه‌ای جهت جلوگیری از بسیاری دوباره کاریها و تداخلها، ارتقاء و تسهیل همکاریها با اعضا وابسته چه ملی و چه بین‌المللی (ایالتیهای عضو، کشورهای محلق شده به این طرح، کشورهای همسایه، سازمانها و گروه‌های ذینفع) میباشد.

از آنجا که استراتژی دریایی باید براساس یک پروسه سازگار با تمام دریاهای اروپایی بوده و جای توسعه بیشتر را داشته باشد، پیشنهاداتی از سوی کمیسیون اروپا مطرح شد که آنها نیز از عناصر اصلی این پروسه محسوب می‌شوند از جمله: دارا بودن مجموعه‌های از اهداف منسجم و روشن، ایجاد و اجرای مکانیسمهای همکاری موثر، دستورالعملهایی برای بهبود مدیریت و دربردارنده اهداف کیفی، تهیه شیوه یکپارچه برای پایش و ارزیابی، اجرای حداقل ۲ پروژه نمونه و هدفدار در سطح منطقه‌ای، دارا بودن مجموعه کاملی از شاخصها و مقیاسها، متناسب ساختن و موزون کردن همه موضوعات مرتبط با حفاظت و حمایت از محیط



اقدامات اتحادیه اروپا در زمینه کنترل آلودگیهای

محیط زیست مدیترانه

میزان آلودگی محیط زیست ناشی از فعالیتهای خشکی در دریای مدیترانه بسیار جدی است. یکی از پاسخهایی که کشورهای حوزه مدیترانه به این مشکل داده اند، تصویب پروتکل حفظ دریای مدیترانه از فعالیتهای ناشی از خشکی یعنی LBS^۶ می باشد. این پروتکل در سال ۱۹۸۳ لازم الاجرا شد. برای اجرای این پروتکل ۱۳ کشور حوزه مدیترانه متعهد شدند تا به منظور تحکیم این فرآیند در آینده، برنامه تحقیق و پایش آلودگی MEDPOL^{۱۰} را به عنوان یک طرح عملیاتی اجرا کنند، آنها زمانی در رسیدن به اهداف خود موفق خواهند شد که به تصویب طرحهای عملی منطقه ای پرداخته و در این طرحها مباحث مربوط به آلودگیهای ناشی از خشکی را مورد توجه قرار دهند. از آنجا که در میان اقیانوسهای جهان تراکم ترافیک در مسیرهای تجاری مدیترانه حایز اهمیت است و در حدود ۳۰٪ از تجارت بین الملل دریایی مستقیماً با ۳۰۰ بندر مستقر در مدیترانه انجام می شود و یا از دریای مدیترانه عبور می کند، آلودگیهای دریایی حاصل از کشتیها به علت ناکافی بودن الزامات و استانداردهای بین المللی افزایش یافته است. تخلیه پسماندهای نفتی، مواد مایع مضر، فاضلاب و پسماندهای کشتیها در آب دریا، یکی از منابع بسیار مهم آلودگی مدیترانه به شمار می رود. پیشنهاد طراحی کشتیها و تعمیرات مورد نیاز برای آنها طبق استانداردهای بین المللی IMO^{۱۱} و دسترسی به امکانات مورد نیاز در بنادر که آلودگی را تا حد قابل قبولی تقلیل می دهد از طرف کمیسیون انجام شده است.

(۱۱)

بر اساس اعلامیه ای که در جنوای ایتالیا در سال ۱۹۸۵ مطرح شد، به منظور ایجاد امکانات پذیرش کشتیها در بنادر، به ویژه برای آب توازن کشتیها و دیگر پسماندهای نفتی، یک برنامه عملی در جهت «ایجاد امکانات حمل و نقل» در چارچوب MAP^{۱۲} در سال ۱۹۹۱ در قاهره تصویب شد. همچنین در سطح منطقه ای طرح عملی برای آماده سازی تسهیلات



زیست، پیگیری و پشتیبانی از توسعه مراحل مقدماتی استراتژی دریایی، مشخص نمودن فرصتها برای ارتقا حمایت از تنوع زیستی و همکاریهای بین الدولی.

گروههای کاری

نقش گروههای کاری در مرحله تقسیم وظایف و مسئولیتهایی که برای آنها در هفتم آوریل ۲۰۰۳ اتخاذ شد، نقش بسیار پررنگی در برقراری استراتژیهای دریایی است. از وظایف این گروههای کاری توسعه اهداف کوتاه و بلند مدت استراتژیهای دریایی است. از جمله آنها میتوان به گروه کاری EAM^۶ یا گروه کاری ارزیابی و پایش محیط زیست AM^۷ و گروه کاری مواد خطرناک HS^۸ اشاره کرد. (۱۲)



بندری در مناطق مدیترانه ای (تصویب شده در مصر در دسامبر ۱۹۹۱) و ارتقای همکاریهای بین المللی در جهت کنترل کشتی و بندر همچنین ارتقاء همکاریهای منطقه ای در پایش آلودگیهای دریایی ناشی از کشتیها به ویژه آندسته از موادی که تخلیه آنها به طور غیرقانونی صورت می گیرد باتوجه به مواد موجود در کنوانسیون MARPOL^{۱۳} ۷۸/۷۳ که به شدت مورد تاکید قرار گرفته است انجام شده است. به علاوه در زمینه توسعه دستورالعملهای تکنیکی برای ایجاد و اجرای تسهیلات لازم برای پسماندهای کشتیها اقدامات موثری صورت گرفته است. در سطح ملی اقداماتی از قبیل طراحی و اجرای پروژههای مربوط به ایجاد تسهیلات برای کشتیها و کمک به کشورهای عضو در جهت روبرو شدن با مشکلات موجود برای تصویب و لازم الاجرا کردن کنوانسیونهای بین المللی و آماده سازی کشورها برای مواجهه با حوادث دریایی که منجر به انتشار آلودگی می شوند انجام شده است.

شرایط زیست محیطی مناسب در محیط زیست دریایی تا سال ۲۰۲۱» گردید. این دستورالعمل که دارای ۲۵ ماده است کلیه دریاهای اروپا و دریای مدیترانه را در بر می گیرد. همان طور که گفته شد یکی از عناصر اصلی ایجاد یک استراتژی برای ارتقاء دریاهای اروپا ایجاد دستورالعملهایی برای بهبود شرایط دریاهای اروپا می باشد. در راستای اهداف این دستورالعمل، شرایط زیست محیطی مناسب با در نظر گرفتن ساختار، عملکرد و اکوسیستمهای تشکیل دهنده آب، عوامل فیزیولوژیک، عوامل جغرافیایی، آب و هوایی و همچنین شرایط شیمیایی و فیزیکی حاصل از فعالیتهای انسان مشخص شد.

این دستورالعمل که برای کلیه آبهای دریاهای اروپا قابل اجرا می باشد و از خط مبدا که میزان آبهای حوضه از آنجا اندازه گیری می شود تا مناطق تحت حاکمیت کشورهای عضو از جمله بستر و خاکهای بستر و زیربستر دریاها را شامل می شود. مناطق دریایی تحت دستورالعمل آژانس شامل دریای بالتیک، اقیانوس آتلانتیک شمال شرقی و دریای مدیترانه می باشد. منطقه مدیترانه شامل دریای مدیترانه غربی، آبهای تحت حاکمیت اسپانیا، فرانسه و ایتالیا، دریای آدریاتیک آبهای تحت حاکمیت ایتالیا و اسلوانی، دریای لونین، آبهای دریای تحت حاکمیت یونان، ایتالیا و مالت و دریای لوانتین آبهای تحت حاکمیت یونان و قبرس می باشد. مخاطبان این دستورالعمل کشورهای عضو اتحادیه اروپا و در پارلمان اروپا، مخاطب این دستورالعمل ریاست پارلمان و در شورای اروپا نیز، ریاست شورا می باشد.

تمهیداتی که برای اجرای این دستورالعمل اندیشیده شد دربرگیرنده استراتژیهای دریایی، همکاری و تشریک مساعی، تعیین مسئول ملی، ارزیابی، تعیین شرایط

بسیاری از کشورها قادر نیستند به تنهایی به حل مشکلات محیط زیست دریایی خود بپردازند، بنابراین همکاریهای منطقه ای و کمکهای ۲ جانبه کاملا ضروری به نظر می رسند. پس برای سرعت بخشی و اثر بخشی فعالیتهای می بایست همکاریها و کمکهای ۲ جانبه و چند جانبه برنامه ریزی و سازماندهی شوند. در سال ۱۹۷۲ کشورهای حوزه مدیترانه پروتکل «چارچوب قانونی برای فعالیتهای منطقه ای جهت جلوگیری از حوادث دریایی» را تهیه کردند. سپس به دنبال همه تلاشهای خود موفق به ایجاد «مرکز منطقه ای اروپا برای جلوگیری از آلودگیهای دریایی» شدند.

از اهداف اساسی این مرکز، ارتقاء همکاریهای منطقه ای و دو جانبه ملی جهت آماده سازی کشورها برای رویارویی با آلودگیهای نفتی دریایی از طریق ایجاد ساختارهای سازمانی، برنامه ریزی با در نظر گرفتن احتمال وقوع آلودگیها، تربیت افراد و آموزش آنان در جهت کنترل آلودگی، آماده سازی دستورالعملها، راهنماها، مدارک و مراجعی که برای مواجهه با آلودگی نفتی دریایی لازم است، تسهیل همکاریهای بین المللی و دو جانبه و آماده سازی پیشنهاداتی برای حل مشکلات موجود، گسترش موافقنامهها برای مبارزه با حوادث بزرگ دریایی برای حفظ دریاها و مناطق ساحلی کشورهای همسایه و کمک به اجرای طرحها و پروژههایی که به صورت آزمایشی انجام می شوند می باشند.

در نهایت و پس از سالها تلاش برای حفظ محیط زیست دریاهای اروپا از جمله دریای مدیترانه، کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۵ موفق به ارایه دستورالعملی با عنوان «دستورالعملی برای توسعه راهکارهای طراحی شده برای دستیابی به



راپمی و حفاظت از محیط زیست خلیج فارس

کشور ایران با تصویب کنوانسیون کویت و عضویت در سازمان منطقه ای راپمی برای حفاظت از محیط زیست دریای عمان و خلیج فارس و همچنین کنوانسیون تهران (کنوانسیون حفاظت از محیط زیست دریای خزر) سعی در جهت حفظ محیط زیست دریایی خود نموده است.

اهداف سازمان منطقه ای راپمی ROPME^{۱۴} عبارتست از هماهنگ سازی تلاش کشورهای عضو در مراقبت از سلامت کیفیت آبهای منطقه دریایی تحت نظارت سازمان، حفاظت از اکوسیستمهای محیط زیست و آبزیان موجود در آنها، جلوگیری و ممانعت از آلودگی ناشی از فعالیتهای مختلف کشورهای ساحلی منطقه دریایی و پرهیز از آلوده ساختن منطقه و تلاش کلیه کشورهای عضو در جهت تحقق این اهداف است. هدف کلی برنامه محیط زیست دریای خزر نیز اعمال مدیریت زیست محیطی در دریای خزر و پیرامون آن و هدایت منطقه به سوی توسعه پایدار، به نحوی که منافع درازمدت و سلامت جوامع بشری تضمین شده و اصالت طبیعی محیط و پایداری منابع منطقه برای نسل حاضر و نسلهای آینده محفوظ بماند.

از عملکردهای سازمان منطقه ای راپمی اعمال برنامههای پایشی زیست محیطی و انجام گشتهای دریایی است که از جمله برنامههای پایشی آنها می توان به مطالعه و بررسی زیست بوم آبزیان منطقه دریایی، طرح سنجش میزان آلایندهها در مناطق آسیب دیده و سایر مناطق با همکاری آژانس بین المللی انرژی اتمی از طریق نمونه برداری از حوضههای مختلف دریایی، تشکیل گروههای کاری منطقهای متشکل از کارشناسان و متخصصین به منظور مطالعه علل مرگ جانداران دریایی با هماهنگی مسئولین محلی و همکاری با مقامات ذیربط منطقهای و بین الملل و با تایید بر اولویت تهیه دستور کار در این خصوص می باشد.

زیست محیطی مناسب (موضوع ماده ۸)، تعیین اهداف زیست محیطی، تعیین طرحها و برنامههای نظارتی، تعیین طرحهای اقدام، تهیه اطلاعات و به روز نمودن آنها (موضوع مواد ۱۴ و ۱۶) و گزارشات میان دوره ای، اطلاع رسانی و شور عمومی و در نهایت گزارشات کمیسیون می باشد.

هر کشور عضو باید در خصوص منطقه دریایی خود مطابق با طرحهای عملی که در این دستورالعمل ارایه شده است به آماده سازی یک استراتژی مناسب دریایی بپردازد. اولین قدم کشورهای عضو، انجام ارزیابی اولیه از شرایط زیست محیطی آبهای موردنظر و تاثیر فعالیتهای بشری بر آن که باید آن را تا ۴ سال پس از تاریخ لازم الاجرا شدن دستورالعمل انجام داده و شرایط زیست محیطی مناسب را برای این آبها براساس استانداردها، معیارها، شاخصهای کیفی ژنریک تعریف و تبیین نمایند. (۲۰)

طبق مواد دستورالعمل مجموعه اهداف زیست محیطی باید مواردی از قبیل پوشش مناسب ارکان تشکیل دهنده آبهای دریایی تحت حاکمیت کشورهای عضو، تعیین اهداف برای ایجاد شرایط مطلوب براساس تعریف شرایط زیست محیطی مناسب، اهداف قابل اندازه گیری که کنترل آنها امکان پذیر باشد، اهداف عملی مرتبط با اقدامات اجرایی جهت پشتیبانی از دستاوردهای آنها، تعیین مجموعه ای از شرایط زیست محیطی که باید کسب شوند، انجام مجموعه اهداف و عدم وجود تضاد میان آنها. تعیین منابع موردنیاز برای دستیابی به اهداف، تنظیم اهداف بایک مقیاس زمانی برای حصول آنها، تعیین شاخصهای مورد نظر برای کنترل پیشرفت و اتخاذ تصمیمات مدیریتی برای کسب اهداف، بذل توجه کافی به موارد اقتصادی و اجتماعی در تنظیم اهداف را در بر داشته باشد. (۱۱،۱۴)



یکی دیگر از فعالیتهای آنها ساماندهی سفرهای پژوهشی در منطقه دریایی به منظور بررسی آثار آلودگی نفتی و تاثیر آن بر آبزیان منطقه است. یکی از این سفرهای پژوهشی توسط کشتی تحقیقاتی علمی قدس انجام شد که در راستای اجرای قطعنامه شورای وزیران کشورهای عضو سازمان حمایت از محیط زیست دریای در اکتبر ۲۰۰۰ و به منظور بررسی آبهای آلوده کشورهای عضو این سازمان سفر تحقیقاتی ۳۵ روزه خود را به پایان رسانید. (۱۶)

از برنامه‌های ویژه سازمان، حمایت از محیط زیست دریایی در مقابل آلاینده‌های ناشی از فعالیتهای انسانی در خشکی از طریق تحقیقات در زمینه فعالیتهای انسانی در خشکی، تهیه راهنمای اجرای پروتکل ویژه آلودگی ناشی از منابع مستقر در خشکی، تحقیق در خصوص کشتیها و سایر اجسام غرق شده در منطقه دریایی و مشارکت در گسترش اقدامات ویژه برای تعیین درجه سمیت مواد تجزیه کننده لکه‌های نفتی در منطقه دریایی است. تاسیس مراکز دریافت مواد زائد جامد و مایع، فعالیتهای کمک رسانی، تاسیس ایستگاه اطلاعاتی دورسنجی، برنامه‌های آگاهی بخشی محیط زیست، انتشارات مختلف، مصوبات قانونی از جمله پروتکل همکاری منطقه ای برای مبارزه با آلودگی نفتی و سایر مواد زیان آور و حوادث غیرمترقبه در دریا در سال ۱۹۷۸ که هدف آن همکاری کشورهای عضو در انجام اقدامات ضروری و موثر برای حفاظت از سواحل و حفظ منافع کشورهای عضو سازمان از خطرات و آثار آلودگی ناشی از نفت و سایر مواد زیان آور در نتیجه حوادث غیرمترقبه در دریا، از اقدامات دیگر این برنامه است.

پروتکل حمایت از محیط زیست دریایی در برابر آلودگی ناشی از منابع موجود در خشکی در سال ۱۹۹۰ و پروتکل کنترل حمل و نقل دریایی مواد زائد خطرناک و دفع آنها (پروتکل تهران) و پروتکل تنوع زیستی از مصوبات قانونی دیگر این سازمان منطقه ای است. (۵)

دستورالعملهای اتحادیه اروپا و سازمان منطقه ای راپمی و جایگاه آن در قوانین ایران

به طور کلی ۲ نوع نگرش حقوقی محیط زیستی وجود دارد. اول، کشورهایی هستند که برای رسیدن به یک مدیریت کارآمد در محیط زیست و قوانین موثر بر آن، قوانین را با توجه به تفکیک محیط زیست طبیعی و انسانی و اجتماعی وضع می کنند، از جمله کشورهای اروپای غربی. دوم، کشورهایی که محیط زیست را به صورت یکپارچه می بینند و همه اجزای آن را به صورت یک مجموعه نگاه می کنند و قوانین یکپارچه ای را اعمال می دارند مثل بیشتر کشورهای اروپای شرقی.

در قانون حفاظت از محیط زیست ایران نیز نگاه یکپارچه است، ولی در بعضی موارد از واژه‌هایی مثل آلودگی و غیره استفاده کرده که بیانگر محیط زیست طبیعی می باشد. بنابر این می توان گفت که قوانین محیط زیست کشور ما از نگاه کلی رفته رفته به نگاه جزئی می رود.

در اتحادیه اروپا که شامل کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و ۱۵ کشور اروپایی دیگر به علاوه نروژ، ایسلند و لیختن اشتاین می باشد، ترکیبی از این دو حالت وجود دارد، ولی باز هم نگاه کلی به سمت نگاه جزئی نگر می باشد. در جدول ذیل که دستورالعملها و برنامه‌ها و سیاستهای اتحادیه اروپا برای جلوگیری از آلودگیهای دریایی مشاهده می شود، نشان می دهد که در ابتدا انواع آلودگیهای دریایی مشخص شده و پس از آن به بیان دستورالعملها، برنامه‌ها و سیاستها که در مورد هریک از انواع این تهدیدات دریایی وجود دارد پرداخته است.

چنانچه بخواهیم یک طبقه بندی از مصوبات نهادهای اتحادیه اروپا داشته باشیم، تقسیم بندی ذیل گویای امر می باشد:

- | | |
|---------------|-----------------|
| Regulation | ۱- آیین نامه ها |
| Directives | ۲- دستورالعملها |
| Decisions | ۳- تصمیمات |
| Recomendation | ۴- توصیه‌ها |
| Opinion | ۵- نظرات |

البته باید به آنها آراء و نظرات دیوان دادگستری اروپا را نیز اضافه کرد. آیین نامه‌ها مهمترین منبعی هستند که از حقوق جامعه منبعت شده‌اند، به این معنی که آنها شکلی منتخب برای تمام جامعه بوده و بی آن که از هیچ مجرای ملی عبور کنند حذف می شوند. آیین نامه‌ها در اتحادیه اروپا به این صورت تعریف شده اند (مطابق بند ۱ ماده ۲۴۶):

((آیین نامه قاعده ای عام است که به طور کلی ایجاد الزام می کند و به طور



مستقیم در هر کشور قابل اعمال است)) اما دستور العمل یعنی قاعده ای که هر کشور مخاطب را از لحاظ نتیجه ای که این دستور العمل باید به بار آورد ملزم می کند اما به مقامات ملی اختیار می دهد به هر صورت که مایل هستند، آن را به اجرا در آورند، این امر نشان می دهد که دستور العمل یک هدف را تعیین می کند و سپس مناسب ترین شیوه نیل به آن هدف را به اراده دولت مخاطب واگذار می کند. گرچه ممکن است شکل دستور العمل با توجه به اسلوبهای ملی کشورهای عضو متفاوت باشد، ولی به هر حال تعهد دولتهای عضو در این زمینه یکسان است. هر دستور العمل برای یک دوره زمانی که معمولاً ۲ سال است، اتخاذ می شود و طی آن مدت دولت عضو ذیربط می باید به نتایج لازم دست یافته باشد. (۱۴) اما در ایران قانون اساسی مهمترین قانون کشور می باشد که در آن حقوق ملت و وظایف دولت و به طور کلی اساسنامه کشور نوشته شده است و در راس تمام قوانین است. بعد از آن مصوبات مجلس قرار دارد. بعد از آن آیین نامهها و مصوبات هیات دولت و سپس مصوبات شورای عالی و سپس تصمیمات روسای سازمانها و دستور العملها و بخشنامهها قرار می گیرند. بنابراین، همان طور که مشاهده می شود جایگاه دستور العملها در اتحادیه اروپا با کشورها کاملاً متفاوت است و در درجه بالاتری از اهمیت قرار دارد. در این قسمت نیز به بررسی برخی قوانین داخلی ایران با دستور العملهای اتحادیه اروپا در زمینه آلودگیهای دریایی پرداخته ایم.

در اتحادیه اروپا تعداد زیادی از دستور العملها برای حفاظت از محیط زیست دریایی وجود دارد. در ابتدا تهدیدات مختلف دریایی در نظر گرفته شده و سپس بر اساس اهمیت و درجه تاثیرگذاری در محیط زیست دریاهای اروپایی طبقه بندی می شوند. بر اساس گزارشات آژانس محیط زیست اروپا جدولی در دست است که در آن به نمونههایی از انواع تهدیدات و دستور العملها، برنامهها و سیاستهای اتحادیه اشاره شده است. همچنین در این جدول به مصوبات قانونی سازمان منطقه ای راهپمی و قوانین داخلی کشور در زمینه محیط زیست دریایی اشاره شده است. (۸)

در جهت مقایسه موارد سه گانه فوق جدول مربوط در صفحه بعد تنظیم گردیده است. به طوری که در جدول، موارد مشابه و معادل به نحو طبقه بندی شده تشریح شده است.

از برنامههای دیگری که کشور ایران به منظور حفظ محیط زیست دریایی خود در آن شرکت نموده است، برنامه منطقه ای خزر می باشد. برنامه منطقه ای خزر که کشور ایران نیز از اعضای آن محسوب می شود بر موارد زیر تاکید دارد:

کنترل مبارزه با آلودگیهای موجود و جلوگیری از آلودگی بیشتر، احیاء و بازسازی عناصر تخریب شده دریای خزر که امکان برگشت آنها به شرایط مطلوب وجود دارد، پایداری کیفیت زیست محیطی و منابع زنده.

کمیته راهبری برنامه منطقه ای خزر در اردیبهشت ماه ۱۳۷۷ و ماه می ۱۹۹۸ در رامسر شروع کار پروژه را با ایجاد واحد هماهنگ کنندگی برنامه PCU^{۱۵} در باکو به صورت مقدماتی تصویب نمود. مقرر شد که این مرکز بعد از چهار سال به ایران انتقال یابد. به علاوه این کمیته در ارتباط با تعداد و عناوین مراکز موضوعی منطقه ای دریای خزر CRTCs^{۱۶} و محل استقرار آنها در کشورهای ساحلی به توافق رسید.

برنامه منطقه ای دریای خزر در نظر دارد بسیاری از افراد، گروهها و اجتماعات ذینفع را در اجرای برنامههای خود دخالت دهد و با علاقه مندی بسیار نظریات زیست محیطی و اقتصادی - اجتماعی آنها را در تدوین طرحهای اساسی مانند طرح عملیات ملی و استراتژیک منطقه ای به کار گیرد و خصوصاً این اجتماعات، گروهها و افراد ذینفع را تا سرحد امکان درگیر شناسایی، طراحی، برنامه ریزی



کنوانسیون تهران، (پروتکل تنوع زیستی، پروتکل ارزیابی اثرات زیست محیطی با ماهیت فرامرزی، پروتکل مقابله با آلودگیهای نفتی در شرایط اضطراری، پروتکل مقابله با آلودگیهای ناشی از فعالیتهای خشکی)، توانمندسازی منطقه در خصوص جلوگیری و مقابله با مشکلات زیست محیطی با ماهیت فرامرزی و ایجاد بانک اطلاعاتی زیست محیطی اشاره نمود. (۱۹)

جمهوری اسلامی ایران باید در راستای دراختیار گرفتن مسئولیت میزبانی دبیرخانه دائم از طریق ارایه تسهیلات مالی، فنی و امنیتی و همچنین از طریق تعاملات سیاسی، نهایت کوشش خود را بنماید تا تجربه کنوانسیون کویت تکرار نگردد و جمهوری اسلامی ایران بتواند نقش کلیدی را در اجرای مفاد کنوانسیون و پروتکلهای آن ایفا نماید.

همچنین جمهوری اسلامی ایران می بایست بکوشد تا در سطح ملی و با توجه به همه زوایا میزبانی پروتکل را برعهده بگیرد که بیشتر از دیگر پروتکلها نقش کلیدی ایران را در حفاظت از محیط زیست و کنترل در بهره برداری از منابع طبیعی به ارمغان آورد. (۲۱)

پیشنهادات

در مجموع با بررسیهایی که در زمینه اقدامات اتحادیه اروپا برای جلوگیری از آلودگیهای دریایی انجام شده است و با توجه به دو برنامه منطقه ای سب و راپمی که کشور ایران در آنها عضو می باشد به راهکارهایی دست یافته و امیدواریم که با بهره گیری از آنها در برنامههای منطقه ای که کشور ایران از اعضای اصلی آن محسوب می شود به نتایج دلخواه دست یابیم، از جمله:

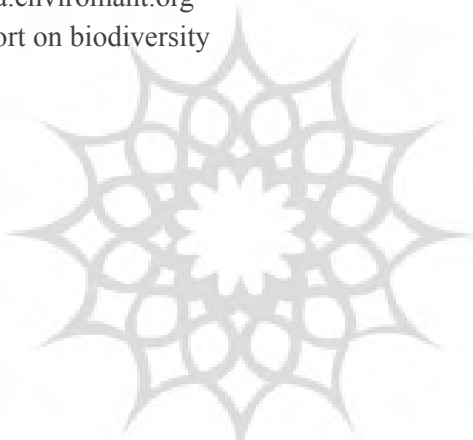
- در اولویت قراردادن اجرای مدیریت یکپارچه نواحی ساحلی حوضههای آبریز و رودخانهها
- بکارگیری اصل تکنولوژی پاک در کشور و مذاکرات لازم با مسئولان سازمانهای منطقه ای از جمله سب و راپمی و درنهایت ایجاد شبکههای همکاری با دیگر کشورهای عضو
- ارایه پیشنهاد تدوین و اجرای پروتکل ارزیابی اثرات زیست محیطی با ماهیت فرامرزی به برنامه راپمی و تصویب و اجرای پروتکل فوق به عنوان یکی از مهمترین پروتکلهای الحاقی کنوانسیون تهران
- گنجاندن برنامههای مدون پایش زیست محیطی در دستور کار سازمانهای ذیربط با برگرفتن الگوهای پایشی موجود در دستورالعملهای اتحادیه اروپا در خصوص جلوگیری و کنترل آلودگیهای دریایی

و اجرای طرحهای زیست محیطی که مستقیماً به محیط زیست آنها مربوط می شود، بنماید.

در این راستا با کمک دولتها، موسسات و تاسیسات تجاری محلی و تشکلهای مردمی، سب خواهد کوشید تا مجموعههای زیست محیطی دریای خزر را در تمام کشورها تشکیل داده و بدین ترتیب امکان مشارکت مستقیم و مستمر جوامع محلی را در جریان فعالیتهای محیط زیست دریای خزر بوجود آورد. برنامههای CEP^{۱۷} به طور کلی شامل: توسعه مکانیزمهای هماهنگی و مدیریت محیط زیست دریای خزر از طریق تهیه برنامههای موضوعی منطقه ای، تقویت چهارچوبهای مناسب حقوقی، قانونی و اقتصادی به منظور اجرای برنامه استراتژیک منطقه ای و تهیه کنوانسیون محیط زیست دریای خزر و تهیه پروژههای زیست محیطی برای سرمایه گذاری است. به طور کلی از دستاوردهای برنامه منطقه ای خزر می توان به مواردی از قبیل گفتمان منطقه ای و تشویق به همکاریهای زیست محیطی با وجود فقدان یک رژیم حقوقی، ایجاد TDA^{۱۸} و SAP^{۱۹} و NCAPs^{۲۰}، امضا و تصویب کنوانسیون تهران، تهیه پیش نویس پروتکلهای

10. Commission of EU, Review on Existing conditions 2005, programs and conservational laws on marine environment at EU, Brussels, 24.10.
11. Commission of EU, 2005, directive of European Environmental Agency to prevention of marine pollution.
12. ROPME publication 2003, proposal for the establishment of an oil response and salvage corporation (ORC) in the ROPME sea area.
13. <http://www.eea.eu.int>
14. <http://www.eiont.eu.int>
15. <http://www.Ropme.org>
16. [www. UNEP.ch/seas/main/hoverly.html](http://www.UNEP.ch/seas/main/hoverly.html)
17. www. Kuwait.net/ropmek
18. <http://www. Caspian environment.org>
19. <http://www - Mediterranean sea.enviromant.org>
20. Nazemi . S,2000 , National report on biodiversity in the Caspian coastal zone

- تجدیدنظر در شیوه‌های پایش و مدیریت زیست محیطی موجود در کشور
- لازم الاجرا نمودن برنامه‌های پایش و کنترل آلودگی دریایی با اولویت دریای خزر در برنامه توسعه پنجم
- بکارگیری گروه‌های متخصص و نیروی انسانی آموزش دیده در زمینه انواع آلودگی‌های دریایی و دستیابی به آمار دقیق و موثق
- الگوبرداری باتوجه به شرایط خاص ملی و منطقه ای از اتحادیه اروپا
- ایجاد قوانین مدون برای بسته بندی ، طبقه بندی و حمل مواد خطرناک با استفاده از الگوهای موجود در اتحادیه اروپا که با شرایط تکنیکی و اقتصادی کشور ما یا مناطق دریایی ما مطابقت داشته باشد .
- نهایتاً بازبینی، اصلاح و تدوین قوانین کارآمد تر ملی جهت بهبود وضعیت قوانین دریایی موثر با توجه به قوانین منطقه ای و بین المللی موجود علی الخصوص قوانین دریایی اتحادیه اروپا



منابع

۱. تقی زاده انصاری ، مصطفی ، ۱۳۸۰، حقوق محیط زیست در ایران، انتشارات سمت.
۲. جعفرزاده حقی، نعمت الله ، ۱۳۸۵، آلودگی دریا انتشارات آوای قلم
۳. کیس الکساندر، اچ سند پیتر و لاتگ وین فراید، حقوق محیط زیست ، انتشارات دانشگاه تهران ، ترجمه محمد حسن حبیبی
۴. کدخدایی، عباس، ۱۳۸۰، ساختار و حقوق اتحادیه اروپا، انتشارات میزان
۵. غازی، ساناز، ۸۳-۱۳۸۲، پایان نامه کارشناسی ارشد، بررسی عملکرد سازمان منطقه ای حفاظت از محیط زیست دریایی (راپمی) در ۲۵ سال اخیر و آرایه راهکارهای مدیریتی راهبردی، دانشگاه آزاد اسلامی ، واحد علوم و تحقیقات.
۶. موسی زاده ، رضا ، ۱۳۸۰، سازمانهای بین المللی، انتشارات میزان
۷. مجموعه قوانین حفاظت محیط زیست ایران ، ۱۳۸۰، جلد دوم
۸. وضعیت محیط زیست خلیج فارس (محدوده دریایی راپمی)، ۱۳۸۲، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر محیط زیست دریایی .
۹. سازمان بنادر و کشتیرانی، ۱۳۸۳، مجله بندر و دریا ، ۱۳۸۳، بررسی ابعاد حقوقی آلودگی دریا در چارچوب حقوق بین الملل شماره ۱۲۰ و ۱۲۱.

پانویس ها:

- 1-European Court of Justice
- 2-European Action program
- 3-Protection of Marine Environment of The North-east Atlantic
- 4-Baltic Marine Environment Protection Commission
- 5-The Helcom Bremen Ministerial Declaration in June 2003 committed Helcom an Ecosystem Approach to the management of human activities
- 6-Ecosystem Management Approach
- 7-Assessment and Monitoring
- 8-Hazardous Substances
- 9-Land-based Sources and Activities Protocol
- 10-Mediterranean Pollution Program
- 11-International Maritime Organization
- 12-Mediterranean Action Plan
- 13-International Convention for Prevention of Pollution From Pollution of Ships
- 14-Regional Organization For the Protection Of Marine Environment
- 15-Program Coordination Unit
- 16-Caspian Regional Thematic Centers
- 17-Caspian Environment Program
- 18-Transboundary Diagnostic Analysis
- 19-Strategic Action Plan
- 20-National Caspian Action Plans