



رویکرد به مدیریت یکپارچه محیطی در سازماندهی سواحل کشور

(فرصت‌ها، چالش‌ها و راهکارها)

دکتر بهمن رضانی

دانشیار گروه جغرافیا، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد رشت

دکتر محمد طالقانی

دانشیار گروه مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد رشت

چکیده

مناطق ساحلی در سراسر جهان از جنبه‌های تاریخی در زمره مناطقی قرار می‌گیرند که به دلیل وجود منابع غنی، همواره در معرض بیشترین بهره‌برداری‌ها قرار دارند. مناطق ساحلی از پربرترین و پویاترین مناطق جهان و بستر فعالیت‌های عظیم اقتصادی و اجتماعی در جهان به شمار می‌روند. از طرف دیگر، به موازات رشد جمعیت و توسعه فعالیت‌ها در این عرصه‌ها طی سال‌های گذشته، فشار زیادی بر این مناطق وارد آمده و در معرض انواع آلودگی‌ها و تخریب‌ها قرار گرفته‌اند. سواحل ایران نیز از این قاعده مستثنا نبوده و طی سال‌های گذشته به ویژه سواحل شمالی کشور، در معرض انواع آلودگی‌ها و توسعه کاربری‌ها، فراتر از توان و تحمل این مناطق قرار گرفته است. به همین دلیل نیز طی سال‌های گذشته تلاش‌هایی برای اصلاح این روندها و شرایط حاکم بر این عرصه‌ها آغاز شده است. با تصویب ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن انتظار می‌رود، با توجه به ساز و کارهای اجرایی و وظایفی که برای دستگاه‌های اجرایی در این آیین‌نامه پیش‌بینی شده است، بتوان تا حدودی معضلات کنونی سواحل کشور را به طور عام و سواحل شمالی کشور را به طور خاص، سازماندهی کرد که این سازماندهی باید نتیجه مطالعات و برنامه ریزی در قالب فرایند مدیریت یکپارچه محیطی باشد. بر این اساس، در مقاله حاضر به صورت اجمالی به برخی از مسائل و مشکلات پرداخته شده و در نهایت پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

واژه‌های کلیدی: مدیریت و سازماندهی، سواحل، حریم، اراضی ساحلی و مدیریت یکپارچه سواحل.

مقدمه

مناطق ساحلی در سراسر جهان از جنبه‌های تاریخی در زمره مناطقی قرار می‌گیرند که به دلیل وجود منابع غنی، همواره در معرض بیشترین بهره‌برداری‌ها قرار دارند. طی دهه‌های اخیر بهره‌برداری نادرست از این منابع ارزشمند، اغلب مناطق ساحلی جهان را با وضعیتی بحرانی و خطرناک مواجه ساخته، به گونه‌ای که فشارهای وارده بر آنها از ظرفیت تحمل زیست محیطی آنها فراتر رفته است. افزایش جمعیت، بهره‌برداری بی‌رویه از منابع، آلوده‌سازی مناطق ساحلی، توسعه فعالیت‌های ناسازگار با محیط و عدم هماهنگی بین فعالیت‌ها در نوار ساحلی از مهمترین دلایل ایجاد فشار بر این مناطق هستند.

مجموعه مسایل و مشکلات یاد شده، بسیاری از کشورهای جهان به

ویژه کشورهای توسعه یافته را بر آن داشته است تا ضوابط و مقررات گوناگونی را برای استفاده بهینه از این عرصه‌ها تدوین و اجرا کنند، به نحوی که اجازه استقرار کاربری‌های مختلف از سوی بخش‌های خصوصی و دولتی تنها با رعایت این ضوابط و مقررات امکان‌پذیر است (نیتی، ۱۳۷۸، ۷۲).

جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنا نبوده و در خلال سال‌های گذشته تلاش‌هایی را برای ضابطه‌مند کردن و استفاده بهینه از این عرصه‌ها آغاز کرده است اما به دلایل مختلف، این اقدام‌ها به نتایج مورد نظر منتهی نشده و کماکان مسایل و مشکلات مناطق ساحلی کشور به طور عام و سواحل شمالی کشور به طور خاص خودنمایی می‌کند.

بر این اساس، سازماندهی و ضابطه‌مند کردن استقرار فعالیت‌ها در این مناطق به ویژه سواحل شمالی کشور که کارکردهای گردشگری برای آنها پیش‌بینی شده است، باید در اولویت برنامه‌های توسعه کشور قرار گرفته و سیاست‌ها و برنامه‌های مشخصی برای استفاده مطلوب و بهینه از این عرصه‌ها به مورد اجرا گذاشته شود. هر گونه تعلل و کوتاهی و از دست دادن فرصت‌ها در این زمینه می‌تواند آثار و پیامدهای زیان‌باری را بر کشور تحمیل کند و موجودیت این مناطق و دستیابی به توسعه پایدار را در آنها بسیار پرهزینه و گاه غیر ممکن سازد (بندر و دریا، ۱۳۸۶، ۴۳).

ضرورت سازماندهی و مدیریت بهینه سواحل

نواحی ساحلی شامل زیستگاه‌های حاصلخیز و متنوعی بوده که از نظر استقرار و اسکان انسان و امرار معاش محلی و توسعه بسیار حایز اهمیت است. بخشی از جمعیت جهان در امتداد خطوط ساحلی به طول ۶۰ کیلومتر از دریا زندگی می‌کنند و این رقم تا سال ۲۰۲۰ معادل ۲۵ درصد افزایش خواهد یافت. بسیاری از افراد فقیر جهان در نواحی ساحلی زندگی می‌کنند. منابع ساحلی برای بسیاری از افراد فقیر به ویژه در کشورهای در حال توسعه نقش حیاتی ایفا می‌کند. به رغم تلاش‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی روش‌های فعلی به منظور کنترل و اداره منابع دریایی و ساحلی تا حدی که بتوان به توسعه پایدار دست یافت، بهبود نیافته و تثبیت نشده است. به همین دلیل بسیاری از این مناطق ساحلی به خصوص در کشورهای در حال توسعه در معرض انواع فشارهای ناشی از فعالیت‌های انسانی قرار گرفته و خسارات غیر قابل جبرانی را متحمل شده‌اند.

به تبعیت از این فرآیندهای رو به تخریب در محیط‌های دریایی و ساحلی، در فصل هفدهم دستور کار ۲۱ (منشور جامعه جهانی در خصوص مسایل و مشکلات توسعه و محیط زیست) در سال ۱۹۹۲ که در ریودوژانیرو



و سیاست‌گذاری‌ها در آینده به خود معطوف کند و به عنوان یک مولفه مهم مدنظر قرار گیرد.

شواهد تاریخی حاکی از این است که سطح دریای خزر دارای نوسانهای بسیار شدید و قابل توجهی بوده و به همین دلیل هم زمان با نوسانهای سطح آب آن در ادوار گذشته خط ساحلی آن نیز به دفعات تغییر کرده است. به موازات پسروری دریا، تأسیسات و سکونت‌گاه‌های بسیار زیادی در این عرصه‌ها مستقر شدند که به دنبال افزایش سطح آب دریا و پیشروی مجدد آب، بسیاری از این تأسیسات و سکونت‌گاه‌ها به زیر آب رفته و خسارت‌های اقتصادی و اجتماعی عظیمی را بر ساحل‌نشینان تحمیل کرده است. دلایل متعددی برای نوسان‌های آب دریای خزر عنوان شده است که از مهمترین آنها می‌توان موارد زیر را برشمرد:

مهمترین علت برای افزایش سطح آب دریای خزر وقوع دوره‌های پربابی در حوضه آبریز رودخانه‌های منتهی به این دریا عنوان شده است. نگاهی به آمار نزولات جوی در چند سال گذشته و مقایسه آن با مقادیر متوسط درازمدت تا حدود زیادی صحت این نظریه را تأیید می‌کند.

حرکات تکنونیک زمین از دیگر فرضیه‌هایی است که در سال‌های اخیر برای بیان علت افزایش سطح آب دریای خزر مطرح شده است. طرفداران این نظریه بر این باورند که فرورفتگی و بالا آمدن بستر دریای خزر به دلیل حرکات پیوسته زمین است. با توجه به حجم ثابت آب دریا، این پدیده باعث افزایش و کاهش سطح آب و در نتیجه نوسان‌های آب این دریا و پیشروی آن در ساحل می‌شود. بسته شدن خلیج قره باغز در شرق دریای خزر در کشور ترکمنستان: هر چند بسته شدن این خلیج تا سال ۱۹۸۱ در افزایش مختصر سطح آب دریا تا قبل از سال یاد شده مؤثر بوده اما پس از باز شدن کامل از سال مزبور این اثر متفی شده است (مقیمی، ۱۳۷۸، ۷۲).

یکی دیگر از علل افزایش سطح آب دریای خزر که از سوی برخی صاحب‌نظران مطرح شده، این است که در خلال نیم قرن گذشته، مقادیر بسیار زیادی از منابع و ذخایر نفتی از این دریا استحصال شده است که به تدریج به دلیل استهلاک تأسیسات و حمل و نقل این مواد، در آب دریا تخلیه و در سطح آب پراکنده شده است. با پخش این مواد در آب، تبخیر از سطح آب کاهش یافته که این پدیده می‌تواند عامل تشدید کننده افزایش تدریجی آب دریای خزر شود (فاطمی، ۱۳۸۴، ۱۲). البته دلایل دیگری نیز برای افزایش سطح آب دریای خزر مطرح شده است که امکان آرایه آنها در این مقاله میسر نیست. از مجموعه نظرها در مورد افزایش سطح آب دریای خزر چنین به نظر می‌رسد که مهمترین دلیل افزایش سطح، آب دهی رودخانه ولگا در شمال خزر است که تأثیر قابل توجهی بر حجم آب این دریا دارد. به همین دلیل در دوره‌های پربابی، سطح آب دریای خزر افزایش و در دوره‌های کم آبی سطح آب کاهش می‌یابد.

مسائل و مشکلات کنونی سواحل شمال کشور را از جنبه‌های گوناگون می‌توان مورد بررسی قرار داد که برخی از آنها به شرایط طبیعی دریای خزر و برخی نیز به نارسایی و ابهام در قوانین ارتباطی می‌یابد. به طور خلاصه مهمترین معضلات و مشکلات در سواحل شمال کشور شامل موارد زیر است:

● بالا بودن تراکم جمعیت و بهره‌برداری نامناسب و بیش از ظرفیت از

برزیل برگزار شد، بر حمایت از اقیانوس‌ها، انواع دریاها شامل دریاهای بسته و نسبتاً بسته، نواحی ساحلی و حمایت و بهره‌برداری صحیح و منطقی و توسعه منابع زنده آنها تأکید شده است (سازمان محیط زیست، ۱۳۸۳، ۱۴۲).

به این ترتیب، اهمیت حفظ و حراست از سواحل و نظارت دقیق بر چگونگی بهره‌برداری و استفاده بهینه از این عرصه‌ها و استقرار و بارگذاری فعالیت‌های گوناگون انسانی در این عرصه‌ها، با توجه به موقعیت خاص جغرافیایی از جمله مؤلفه‌های امنیتی، نظامی، گردشگری، زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی بسیار حایز اهمیت است و به همین دلیل باید سازگاری لازم بین کاربری‌ها، برقرار و متناسب با توان عرصه‌های ساحلی، مجوز فعالیت‌ها صادر شود. عدم توجه به این مسأله می‌تواند آثار و پیامدهای نامطلوبی را بر این عرصه‌ها تحمیل کند و بسیاری از قابلیت‌ها و توانمندی‌های این عرصه‌ها را تحت شعاع قرار دهد. متأسفانه عدم توجه به این مسئله باعث بروز مشکلات زیست محیطی و اجتماعی متعددی در سواحل کشور به ویژه سواحل شمالی شده که در چند سال اخیر به عنوان یکی از مسایل اساسی مطرح بوده است. بر این اساس و با توجه به مسایل پیش گفته، ضرورت توجه به این مناطق و اقدام عاجل برای سازماندهی آنها، ضرورتی دو چندان می‌یابد.

مسایل و مشکلات فرآوری سازماندهی سواحل در شمال کشور

دریای خزر بزرگترین پیکره آب‌های داخلی جهان محسوب می‌شود که در حال حاضر دارای سطحی معادل حدود ۲۷ متر پایین‌تر از تراز دریاهای آزاد است. طول آن بین ۱۰۳۰ تا ۱۲۰۰ کیلومتر و عرض آن بین ۲۰۸ تا ۴۸۰ کیلومتر (متوسط ۳۴۴ کیلومتر) بوده و مساحت آن با توجه به تغییرات سطح آب متفاوت است که در حال حاضر حدود ۳۷۸ هزار کیلومتر مربع برآورد می‌شود. عمق متوسط این دریا حدود ۱۸۰ متر است که در قسمت‌های جنوبی به حدود ۱۰۰۰ متر و در قسمت‌های شمالی تنها به چندین متر می‌رسد. طول خط ساحلی این دریا حدود ۶۴۴۰ کیلومتر است که از این مقدار بیش از ۵۳۰۰ کیلومتر آن در کشورهای همسایه شمالی و حدود ۱۰۰۰ کیلومتر آن، خط ساحلی ایران است. این طول با احتساب خط ساحلی درون پیکره‌های آبی متصل به دریا، مانند خلیج گرگان است. در صورت حذف این خطوط، طول دقیق ساحلی مستقیم دریای خزر در سواحل ایران حدود ۷۴۰ کیلومتر خواهد بود. دریای خزر از جنوب با سه استان سرسبز شمالی در ارتباط است. استان گیلان در غرب، گلستان در شرق و مازندران در میانه که در مجموع دارای مساحتی حدود ۶۱/۴۶۵ کیلومتر هستند و ۸۳/۲ درصد مساحت کشور را در برمی‌گیرند.

به نظر می‌رسد، یکی از دلایل اصلی معضلات کنونی سواحل خزر در چند سال اخیر، عدم توجه به شرایط طبیعی این دریاچه یا به عبارتی نوسان‌های ادواری سطح آب این دریا باشد که باعث شده است تا بسیاری از برنامه‌ریزی‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های دولتی و خصوصی در حاشیه این دریا بدون توجه به این مسأله صورت گیرد که پیامد آن در سال‌های گذشته، به صورت آبرگرفتگی و تخریب بسیاری از تأسیسات، شاهد بوده‌ایم. به همین سبب، اشاره‌های اجمالی به دلایل افزایش سطح آب دریای خزر می‌تواند، متولیان و برنامه‌ریزان مناطق ساحلی را به اهمیت این عامل در برنامه‌ریزی‌ها



منابع طبیعی.

● ابهام و نارسایی قوانین و مقررات موجود و فقدان قوانین و مقررات جدید و متناسب با شرایط جدید کشور.

● شرایط طبیعی دریای خزر و نوسان‌های ادواری سطح آب آن.

● بهره‌برداری‌های خصوصی از سواحل و محدود بودن فرصت‌های استفاده عمومی.

● تخریب و تغییر اکوسیستم‌های طبیعی.

● تغییر کاربری حاصلخیزترین اراضی جلگه‌ای و جنگلی به سایر کاربری‌ها از جمله مناطق مسکونی.

● بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی و پیشروی آب‌های شور به داخل آبخوان‌های شیرین.

● آلودگی روز افزون منابع آب سطحی و آلودگی زیست محیطی ناشی از دفع نامناسب فاضلاب و انتقال زه آب کشاورزی، فعالیت‌های اکتشاف، استخراج و انتقال ذخایر نفت.

● فقدان کارایی شبکه‌های حمل و نقل متناسب با سطح فعالیت‌ها و جمعیت.

● فصلی بودن اشتغال مرتبط با گردشگری و محدود بودن فرصت‌های شغلی در سایر فعالیت‌ها.

● مکانیابی نامناسب شهرک‌ها و نواحی صنعتی.

● پایین بودن سطح خدمات برتر در شهرهای میانی و متوسط و نابرابری شدید فضایی در نظام خدماتی.

● دفن غیربهداشتی پسماندهای شهری و روستایی در حاشیه خزر (به عنوان مثال، محل دفن زباله‌های شهر انزلی).

● قوانین و مقررات حاکم بر مناطق ساحلی کشور

وجود قوانین و مقررات مناسب و همچنین ایجاد سازوکارهای لازم برای نظارت بر این قوانین از مهمترین ارکان استفاده بهینه از مناطق ساحلی قلمداد می‌شود. به همین دلیل در این قسمت به صورت اجمالی به برخی از قوانین و مقررات مرتبط با چگونگی بهره‌برداری از مناطق ساحلی اشاره می‌شود.

قانون اراضی مستحده و ساحلی (مصوب ۱۳۵۳/۴/۲۹)

این قانون از مهمترین قوانین ناظر بر مدیریت سواحل محسوب می‌شود.

به موجب ماده یک این قانون، اراضی مجاور دریاها، دریاچه‌ها و تالاب‌ها تحت سه عنوان زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

۱) اراضی مستحده

زمین‌هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریاها، دریاچه‌ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها ظاهر یا ایجاد می‌شوند، اراضی مستحده نامیده می‌شوند. شایان ذکر است که در قوانین و مقررات موجود کشور، فقط اراضی مستحده دریای خزر به صراحت تعریف شده (خط ترازوی به ارتفاع ۱۵۰ سانتیمتر از سطح آب دریا در آخرین نقطه پیشروی آب در سال ۱۳۴۲) اما در خصوص اراضی مستحده خلیج فارس، دریای عمان و دریاچه ارومیه، مطلبی قید نشده است.

۲) اراضی ساحلی

به پهنه‌ای با عرض مشخص از اراضی مجاور دریا و دریاچه‌ها یا خلیج‌ها، تالاب‌ها که حداقل از یک سو به کنار دریا یا دریاچه‌ها یا خلیج یا تالاب متصل باشد، اراضی ساحلی گفته می‌شود. به موجب این قانون، عرض اراضی ساحلی خلیج فارس و دریای عمان دو کیلومتر از آخرین حد پیشرفت آب دریا در بالاترین نقطه مد پیش‌بینی شده است.

عرض اراضی ساحلی دریاچه ارومیه نیز یک هزار متر از آخرین حد پیشرفت آب در سال ۱۳۵۳ است و لجن‌زارهای متصل به این عرض و نمک‌زارها، تا آخرین حد جزء اراضی ساحلی مزبور محسوب شده است.

برای دریای خزر و سایر دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور، عرض اراضی ساحلی تعیین نشده است (وزارت نیرو، ۱۳۸۱، ۶۵).

۳) حریم

قسمتی از اراضی ساحلی یا مستحده که یک طرف آن متصل به آب دریا، دریاچه، خلیج یا تالاب باشد، حریم گفته می‌شود.

عرض حریم دریای خزر ۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۴۲ است. عرض خلیج فارس و دریای عمان نیز ۶۰ متر از آخرین نقطه مد است. عرض حریم دریاچه ارومیه ۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۵۳ فراتر است. عرض حریم سایر دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور با تصویب هیأت وزیران مشخص می‌شود (قانون برنامه چهارم، ۱۳۸۴، ۳۲).

در تبصره ذیل ماده ۲ همین قانون، عنوان شده است که وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت مکلف است پس از ۵ سال تصویب این قانون، حدود حریم و اراضی مستحده دریای خزر و نیز حدود حریم و اراضی ساحلی خلیج فارس و دریای عمان و نیز دریاچه ارومیه را شناسایی، نقشه‌برداری و با نصب علائم، مشخص کند.

در تبصره ۲ ذیل همین ماده نیز اشاره می‌شود که عرض حریم و اراضی مستحده سایر دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور و مدت لازم برای نصب علائم مشخصه آن‌ها نیز با پیشنهاد وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت و تصویب هیأت وزیران، تعیین می‌شود.

قانون آب و نحوه ملی شدن آن (مصوب سال ۱۳۴۷) و قانون توزیع عادلانه آب (مصوب سال ۱۳۶۱)

قانون آب و نحوه ملی شدن آن با ۶۶ ماده در سال ۱۳۴۷ تصویب شد و براساس آن «قانون توزیع عادلانه آب» در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون مشتمل بر ۵۲ ماده است که از مهمترین مواد قانونی مرتبط با سواحل و اراضی ساحلی، می‌توان به مواد زیر اشاره کرد:

به استناد ماده یک این قانون و براساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آب‌های دریاها و آب‌های جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی، زیرزمینی، سیلاب‌ها، فاضلاب‌ها، زه‌آب‌ها، دریاچه‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها، آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری و مسئولیت



۱۱ و ۱۵ قانون حفاظت محیط زیست و اختیارات خاصی که در این مورد به سایر نهادهای دولتی محول شده است، از تاریخ تصویب این آیین‌نامه در محدوده مناطق آزاد به سازمان، تفویض می‌شود.

قوانین و مقررات حفاظت و مدیریت سواحل در برنامه‌های سوّم و چهارم توسعه

در برنامه سوّم توسعه بر حفاظت و ساماندهی ساحل دریای خزر تأکید شده است. بر اساس بند «ه» ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوّم توسعه، دولت مکلف شد تا به منظور جلوگیری از آلودگی و ساماندهی ساحل دریای خزر، نسبت به آزاد سازی حریم دریای خزر اقدام کند. با توجه به این‌که در این بند از قانون هیچ گونه آیین‌نامه یا سازوکاری مشخص نشده بود، در عمل اقدام خاصی در این زمینه صورت نگرفت و تنها مباحثی در این خصوص در رسانه‌های گروهی و همچنین جلساتی در دستگاه‌های متولی برگزار شد که به نتایج عملی منتهی نشد.

در ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه نیز دولت موظف شده است که حداکثر تا پایان برنامه چهارم، به منظور ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل را که متضمن اقدام‌های ضروری همچون: تعیین و آزادسازی حریم، استقرار مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط استانداردهای زیست محیطی و دریانوردی، صیادی و آبرزی پروری، بازبینی، اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات است، همراه با تعیین مسئولیت دستگاه‌های ذیربط در زمینه سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت، تدوین کند. در تبصره همین ماده نیز دولت موظف شده است تمام وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی را به شکلی ساماندهی کند که تا پایان برنامه چهارم، عقب نشینی ۶۰ متر حریم دریا، صددرصد انجام پذیرد (سازمان جهادگرایی، ۱۳۸۱، ۳۶). آیین‌نامه اجرایی این ماده در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۶ تهیه و به تصویب هیأت دولت رسید. براساس ماده ۲ این آیین‌نامه طرح جامع ساماندهی سواحل به شرح زیر تعریف شده است:

طرح جامع ساماندهی سواحل کشور سندی فراهی است که با هدف جلوگیری از تخریب و آلودگی سواحل، توسعه پایدار در مناطق ساحلی، تضمین حق بهره‌برداری عمومی از سواحل و ساماندهی استفاده از سواحل کشور با اولویت دریای خزر متضمن تعیین و آزادسازی حریم، تعیین ضوابط و استانداردهای زیست محیطی، دریانوردی، صیادی و آبرزی پروری و فراهم‌سازی توسعه صنعت گردشگری، بازبینی، اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات و استقرار مدیریت یکپارچه براساس اقدام‌های مشروع در این آیین‌نامه، توسط وزارت مسکن و شهرسازی ظرف یک سال تهیه می‌شود و به تأیید کار گروه مندرج در ماده ۳ (شامل اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و استانداران استان‌های ساحلی) این آیین‌نامه می‌رسد.

براساس بند «ب» این ماده نیز وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارتخانه‌های نیرو، کشور، دادگستری، مسکن و شهرسازی و راه و ترابری و سازمان حفاظت محیط زیست و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهوری (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) موظف شده است، معیارهای تعیین حریم دریا (با اولویت دریای خزر) را ظرف مدت چهار ماه

حفظ و اجازه بهره‌برداری از آنها به دولت محول شده است. در ماده ۲ این قانون نیز بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از اینکه دائم یا فصلی باشند، مسیل‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت اسلامی است و همچنین اراضی ساحلی و اراضی مستحده که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها، دریاچه‌ها یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد، در صورت عدم احیا، قبل از تصویب قانون نحوه احیای اراضی، در اختیار حکومت جمهوری اسلامی قرار دارد.

قانون اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی (مصوّب سال ۱۳۳۹)

سازمان بنادر و کشتیرانی در سال ۱۳۳۹ (به موجب قانون اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی)، تحت نظارت وزارت گمرکات و انحصارات تشکیل و اهمّ وظایف آن به شرح زیر تعیین شد:

اداره امور بندری بنادر کشور، تکمیل و توسعه ساختمان و نگهداری تأسیسات بندری و تأمین وسایل مخابراتی و امور انتظامی و همچنین تنظیم و اجرای مقررات بندری و کشتیرانی ساحلی و مراقبت در توسعه کشتیرانی بازرگانی. در بخش دیگری از همین قانون آمده است که مقررات این قانون شامل تمام بنادر، لنگرگاه‌ها، ترعه‌ها، دریاچه‌ها، رودخانه‌های قابل کشتیرانی و آبهای ساحلی خواهد بود و حدود هر بندر به موجب تصویب‌نامه هیأت وزیران تعیین خواهد شد. پس از تصویب قانون یاد شده، آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی در سال ۱۳۴۸، تصویب و از تاریخ ۱۳۵۲/۴/۱۶ سازمان بنادر و کشتیرانی به وزارت راه و ترابری منتقل گردید.

در فصل دوم این آیین‌نامه به توصیف وظایف و اختیارات سازمان بنادر و کشتیرانی پرداخته شده و در بند ۲۲ همین بخش، صدور اجازه تأسیس اسکله و سایر تأسیسات و تجهیزات به این سازمان واگذار شده است. هر چند در این قانون به صراحت نامی از اراضی مستحده، ساحلی یا حریم برده نشده اما بند یاد شده به طور عمده به ساخت و ساز در سواحل مربوط می‌شود که کماکان نیز همین بند قدرت اجرایی دارد و مورد استناد قرار می‌گیرد.

قوانین مربوط به مناطق آزاد تجاری صنعتی کشور

شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۲ با توجه به اختیارات تفویضی هیأت وزیران، آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران را در ماده ۱۶ تصویب کرد. در ماده ۵ تمام حقوق مربوط به اراضی مشمول قانون زمین شهری و قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و نیز قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون اراضی مستحده و ساحلی واقع در محدوده هر منطقه به موجب این آیین‌نامه از طریق سازمان مناطق آزاد، اعمال می‌شود. به موجب ماده ۱۵ این آیین‌نامه نیز تمام اختیاراتی که در رابطه با تجاوز، تصرف و تخریب اراضی دولتی و ملی و اراضی ساحلی و حریم آن براساس قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوّب سال ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن و قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوّب سال ۱۳۵۴ به وزارتخانه‌های مسئول محول شده و همچنین اختیارات موضوع مواد



مشخص و به کار گروه مندرج در ماده ۳ آیین‌نامه ارایه کند.

جمع‌بندی نهایی و پیشنهادهای کاربردی

مناطق ساحلی کشور، مناطقی توسعه یافته هستند که به عنوان پل ارتباطی و تعاملی با سایر کشورهای جهان، تسهیل‌کننده روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور بوده و ضمن کمک به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای، استفاده از موقعیت جغرافیایی و منطقه‌ای کشور، استفاده پایدار از منابع، قابلیت‌ها و حفظ محیط زیست، امنیت مناطق داخلی از طریق مرزهای آبی را تضمین و در مجموع به عنوان نمادی از توسعه یافتگی کشور، عمل می‌کنند. در این راستا، سواحل کشور به عنوان الگویی برای استفاده مناسب از توان‌های محیطی، حفظ و ارتقای مناظر و چشم‌اندازهای طبیعی و ذخایر ارزشمند اکولوژیکی، قابلیت‌های گردشگری و گذران اوقات فراغت برای مردم کشور و سایر کشورهای منطقه در کنار استفاده پایدار از سایر قابلیت‌ها و مزیت‌های کشاورزی، صنعتی، خدماتی و فرهنگی، در جهت تأمین نیازهای ملی و توسعه صادرات عمل می‌کنند. براین اساس و در چارچوب مطالب مطرح شده در این مقاله، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- تسریع در تهیه طرح جامع مدیریت مناطق ساحلی با استفاده از مطالعات انجام شده یا در دست انجام سازمان بنادر و کشتیرانی در مورد طرح جامع مدیریت مناطق ساحلی و توسط وزارت مسکن و شهرسازی (موضوع ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی و ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه).
- تأمین اعتبار لازم به منظور انجام عملیات نقشه‌برداری و عکس‌برداری برای تهیه نقشه‌های با مقیاس مناسب به منظور مشخص کردن شرایط موجود و نقض حریم‌ها و سازه‌های ایجاد شده.
- اولویت‌بندی و رعایت تقدم و تأخر اقدام‌ها و فعالیت‌ها برای آزاد سازی سواحل.

- بازنگری در قوانین و مقررات و در صورت لزوم تصویب قوانین و مقررات جدید متناسب با شرایط نوین در ارتباط با مدیریت سواحل (بازنگری در قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوب سال ۱۳۵۴).

- جلوگیری از ایجاد ساخت و سازهای جدید.

- تسریع در تهیه و تدوین دستورالعمل‌های مندرج در آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه توسط دستگاه‌های ذی‌ربط.

- تدوین اجرایی سازوکارهای نظارتی مناسب بر توسعه کاربری‌ها در عرصه‌های ساحلی و ایجاد نظام پایش برای مدیریت مناطق ساحلی.

- استفاده از مبانی علمی در تعیین حریم سواحل.

- بازنگری و تعریف مسئولیت قانونی مشخص برای دستگاه‌های اجرایی مرتبط با سواحل به تناسب شرایط جدید.

- انجام مطالعات پایه‌ای برای تعریف مفاهیم و محدوده‌ها در نوارهای ساحلی براساس مطالعات علمی.

- ایجاد تعادل در توزیع جمعیت و فعالیت، متناسب با منابع، توان محیطی و ظرفیت تحمل زیست بوم‌ها در مناطق مستعد توسعه.

- اتخاذ ساز و کارهای لازم برای آزادسازی حریم سواحل دریا و رودخانه‌ها، جلوگیری از آلودگی و حفظ محیط زیست و کنترل و نظارت مستمر بر

حفاظت از این حریم.

- تجهیز و تقویت مناطق مستعد و عرصه‌های مختلف گردشگری و ارتقای سطح مدیریت در ابعاد ملی و فراملی با هماهنگی بین بخشی و درون بخشی با اولویت به کارگیری امکانات بخش خصوصی و تعاونی.

- جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرهای نوار ساحلی و ساماندهی مراکز جدید اسکان جمعیت با توجه به محدودیت‌های نوارهای ساحلی.

- توسعه گردشگری، کنترل و حفاظت از منابع آب و خاک، حفاظت و بازسازی ذخایر منابع زنده دریایی و مقابله با آلودگی‌های محیط زیست دریایی، تخریب جنگل‌ها و... همراه با تقویت مدیریت محیط زیست.

- تجهیز اسکله‌ها و بنادر صیادی، ساماندهی و ارتقای کیفی ناوگان صیادی، توسعه آبروی‌پروری، افزایش صنایع شیلات و توسعه صادرات از طریق بهبود مدیریت، به منظور تأمین امنیت غذایی کشور.

- توسعه و تجهیز مبادی ورودی و خروجی دریایی و افزایش ضریب بهره‌برداری از بنادر و ایجاد امکانات مناسب برای استفاده بهینه از ظرفیت‌های موجود و پاسخگویی به تقاضای رو به رشد ترانزیت کالا.

- استفاده از قابلیت‌های طبیعی منابع آب و خاک برای توسعه و نوین‌سازی فعالیت‌های کشاورزی در مناطق ساحلی.

- تقویت و توسعه صنایع وابسته به کشاورزی و صنایع الکترونیک با تأکید بر استقرار صنایع پاک با توجه به محیط زیست حساس نواحی ساحلی و صیانت از آن در مقابل توسعه صنایع ناسازگار با محیط.

- تهیه طرح و اجرای مدیریت یکپارچه نواحی ساحلی می‌تواند توان‌های بالقوه و بالفعل این مناطق را همراه با حداقل آلودگی زیست محیطی (با توجه به رشد و توسعه این مناطق) شکوفا سازد.

منابع و مآخذ

۱- بندر و دریا؛ ۱۳۸۶؛ مدیریت خط ساحلی در مطالعات مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران؛ شماره ۱۱.

۲- سازمان ایرانگردی و جهانگردی، (۱۳۸۱)، «طرح آزادسازی ساحل دریا»، استان مازندران.

۳- سازمان حفاظت محیط زیست، (۱۳۸۳)، «مجموعه قوانین و مقررات حفاظت از محیط زیست ایران»، جلد اول.

۴- فاطمی، محمدرضا، (۱۳۸۴)، «اکولوژی دریای خزر»، سازمان حفاظت محیط زیست.

۵- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴) سازمان برنامه و بودجه (سابق).

۶- مقیمی، سعید، (۱۳۷۸)، «گزارش تحلیلی مجموعه قوانین مدیریت و حفاظت سواحل کشور»، وزارت نیرو، معاونت حفاظت و بهره‌برداری دفتر حفاظت و مهندسی رودخانه و سواحل و کنترل سیلاب.

۷- نئی، فرید و همکاران، (۱۳۷۸)، «طرح جامع مدیریت مناطق ساحلی»، سازمان بنادر و کشتیرانی.

۸- وزارت نیرو، (۱۳۸۱)، «حفاظت و مدیریت سواحل، مشکلات و پیشنهادهای».