



www.cpjournals.com

نشریه عمران و پروژه
Civil & Project Journal (CPJ)

Investigating the laws governing Iran's groundwater

Milad Arjomand ^۱ *, Sara Nazarnia Kharajou ^۲, Nima Sadeghian Pirmahleh ^۳, Sahar Amini ^۴

^۱- Master of Civil Engineering and Hydraulic Structures, Semnan University, Semnan, Iran
E-mail: Milad arjomand@semnan.ac.ir

^۲- Master of Administrative Procedure Student, University of Tabriz, Tabriz, Iran
Email [nazarniasara ۱۹۹۵@gmail.com](mailto:nazarniasara1995@gmail.com)

^۳- Master of Science in Water Science and Engineering, majoring in water structures, University of Guilan, Guilan, Iran
Email: [nimasadeghiyan ۴۴۷۴@gmail.com](mailto:nimasadeghiyan4474@gmail.com)

^۴- M.Sc. student of Water Science and Engineering, Water Resources Engineering, Gilan University, Gilan, Iran
Email: [saharamini. ۹۷۷۵@gmail.com](mailto:saharamini.9775@gmail.com)

ABSTRACT

The country's climate and water resources indicate a serious limitation of water resources, with more than two-thirds of the country's dry, semi-arid and desert areas being the main centers and population centers, including the country's metropolises, whose water supply resources rely on groundwater. It is located in less than a third of the country in other climates with humid and semi-humid climates. Therefore, the country's groundwater resources are currently in crisis due to over-harvesting due to the increase in unauthorized wells and overdrafts of authorized wells, along with the occurrence of consecutive droughts. Groundwater is one of the most important and main water resources in In addition to providing drinking water, agriculture and industry, the country plays an important role in the country's economic prosperity. In rehabilitate canals, abandoned and barren wells, and so on. this study, the laws governing Iran's groundwater are examined and legal avenues are provided to

Keywords: Law, groundwater, ownership, restricted areas



www.cpjournals.com

نشریه عمران و پروژه Civil & Project Journal (CPJ)

بررسی قوانین حاکم بر آب‌های زیرزمینی ایران

میلاد ارجمند^{۱*}، سارا نظرنیا خراجو^۲، نیما صادقیان پیرمحلہ^۳، سحر امینی^۴

^{۱*} - دانشجوی کارشناسی ارشد عمران آب و سازه‌های ای هیدرولیکی، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران

پست الکترونیکی: Milad.arjomand@semnan.ac.ir

^۲ - دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق دادرسی اداری، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

پست الکترونیکی: nazarniasara1990@gmail.com

^۳ - دانشجوی کارشناسی ارشد علوم و مهندسی آب، گرایش سازه‌های آبی، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران

پست الکترونیکی: nimasadeghiyan4474@gmail.com

^۴ - دانشجوی کارشناسی ارشد علوم و مهندسی آب، گرایش مهندسی منابع آب، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران

پست الکترونیکی: saharamini.9770@gmail.com

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۹/۰۲/۲۱

۱۳۹۹/۰۱/۲۱

تاریخ دریافت مقاله:

چکیده

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 تامین آب آنها متکی به آب‌های زیر زمینی است را در بر می‌گیرد 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 زیر زمینی کشور به دلیل برداشت بیش از حد ناشی از ازدیاد چاه‌های غیر مجاز و اضافه برداشت‌های چاه‌های مجاز، همراه با وقوع خشکسالی‌های متوالی سالیان اخیر به وضعیت بحرانی رسیده است. آب‌های زیر زمینی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین منابع آبی در سطح کشور که علاوه بر تامین آب شرب، کشاورزی و صنعت، نقش مهمی در شکوفایی اقتصادی کشور دارد. در این پژوهش قوانین حاکم بر آب‌های زیر زمین ایران بررسی و راه حل‌های قانونی به منظور احیای قنوت، چاه‌های متروک و بایر و... ارائه شده است.

کلمات کلیدی: حقوق، آب‌های زیر زمینی، مالکیت، مناطق ممنوعه.

۱- مقدمه

آب‌های زیرزمینی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین منابع آبی در سطح کشور که علاوه بر تامین آب شرب، کشاورزی و صنعت، نقش مهمی در شکوفایی اقتصادی کشور دارد. کمبود آب می‌تواند به عنوان چالشی تنش‌زا در هر کشوری تبدیل شود و تبعات امنیتی مهمی را در پی داشته باشد. لذا حفاظت از منابع آب موجود و استفاده بهینه از آنها امری حیاتی است. از طرفی دستگاه‌های اجرایی که متولی مدیریت و بهره‌برداری منابع آب می‌باشند بایستی با توجه به قوانین مصوب موجود و اختیارات قانونی خود در زمینه حفظ و مدیریت منابع آب کشور اقدامات لازم را انجام دهند. با توجه به اهمیت موضوع، در این زمینه تحقیقات چندی انجام شده است. در دهه اخیر، جهرمی و همکاران (۱۳۹۳)، قانون ((تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری)) را نقد و بررسی کردند. ایشان با استفاده از نرم افزار SPSS پرسشنامه‌هایی را که توسط کارشناسان فنی و حقوقی شرکت آب منطقه‌ای فارس، کارشناسان رسمی دادگستری در رشته آب و قضات دادگستری فعال در زمینه آب را تجزیه و تحلیل کمی و کیفی کردند. نتایج نشان داد که قانون ((تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری)) محافظ منابع آب زیرزمینی نمی‌باشد. بدیسار و احمدی (۱۳۹۵)، صلاحیت قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین و تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری در حقوق آب ایران با تکیه بر نصوص قانونی و آرای مراجع عالی قضایی را بررسی کردند. دنیا سادات نیک سیرت (۱۳۹۵)، نظام حقوقی حاکم بر چاه‌های غیر مجاز و راه کارهای حقوقی بهینه‌سازی قانون توزیع عادلانه آب را بررسی نمود. ایشان ضمن بررسی کمیسیون‌های مرتبط با موضوع آب به بیان ناکارآمدی برخی از قوانین از جمله قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، چالش‌ها، مواضع و تناقض‌ها در نظام حقوقی حاکم بر چاه‌های آب غیر مجاز پرداخته است. پیلتن (۱۳۹۶)، آخرین وضعیت و اهمیت منابع آبی در جهان و منطقه خاورمیانه و همچنین آخرین وضعیت و اهمیت منابع آبی در ایران را بررسی نمود. در پایان به ارائه سازو کارهای اجرایی جهت بهره‌برداری نهادهای مربوطه در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بهره‌برداری از منابع زیر زمینی به منظور تامین و تضمین منافع ایران در بحث آب‌های زیر زمینی مشترک بین ایران و همسایه‌ها پرداخته است. بدیسار و احمدی (۱۳۹۷)، مقررات حاکم بر منابع آب‌های زیر زمینی (چاه‌ها) را بررسی کردند. روح الامینی (۱۳۹۷)، به آسیب شناسی قوانین ایران در قبال صیانت و حفظ منابع آب‌های سطحی و زیر زمینی پرداخته است. در پژوهش حاضر به بررسی اجمالی تغییرات قوانین مربوط به بخش آب و بررسی آثار وارده بر منابع آب‌های زیر زمینی می‌پردازیم که در بخش‌های بعدی توضیح داده می‌شود.

۲- سیر تاریخی تغییرات در قوانین آب ایران

جدول ۱ قوانین مصوب بر آب‌های زیر زمینی طی سال‌های مختلف را به طور خلاصه نشان می‌دهد که به شرح زیر می‌باشد:

جدول ۱: قوانین مصوب بر آب‌های زیر زمینی طی سال‌های مختلف

سال (شمسی)	قانون مصوب
۱۳۰۰	قواعدی که در خصوص موضوعات آبی در ایران برقرار بود بر دو قاعده، اول حیات (تصرف) و دوم رعایت حق تقدم استوار بوده است.
۱۳۰۷	آب زیر زمینی را از اموال مباح شمرده و دوم به اشخاص این اختیار را داد تا بر اساس چهار قاعده حقوقی (حیات، مباحات، عقود و تعهدات، ارث و اخذ به شفعه) به مالکیت خصوصی بر منابع آبی دست یابند.
۱۳۰۹-۱۳۱۳	تصویب و تکمیل قانون قنوت، جدایی مالکیت آب از زمین تا بهره‌برداران بتوانند آب را بر اراضی غیر از اراضی اولیه‌ای که از قنات مشروب می‌شدند نیز انتقال دهند.
۱۳۱۰-۱۳۱۷	قانون ثبت مصوب ۱۳۱۰ آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۱۷ با استناد به قانون مدنی (که مالکیت خصوصی افراد بر منابع آب زیر زمینی ولو به صورت غیر وابسته به زمین را تأکید و تصرفات مالک را تضمین کرده است)، اقدام به ثبت و صدور سند برای قنوت کرد.
۱۳۲۲-۱۳۳۴	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 جهاد کشاورزی که عهده دار اصلاح و توسعه امور آبیاری و نظارت بر آن شده بود، می‌باشد.
۱۳۴۲	تصویب حفظ و حراست از آب‌های زیر زمینی، 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.
۱۳۴۵	در تکمیل تصویب نامه سال ۱۳۴۲ با وضع «قانون حفظ و حراست از منابع آب زیر زمینی»، وزارت آب و برق مسئول حفظ و حراست از منابع و ذخایر آب زیر زمینی و نظارت بر کلیه امور مربوط به آن شد.

هدف قانون تحت نظارت دولت قرار گرفتن بهره‌برداران جدید از منابع آب به منظور حفظ منافع حیات کندگان و توسعه پایدار منابع آب بوده است. رویکردهای اصلی قانون آب و نحوه ملی شدن آن را می‌توان در ۷ محور زیر دسته‌بندی کرد:

۱-۲- 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.

۲-۲- تعیین مناطق ممنوعه آبی تنها به دلیل حفاظت از منابع موجود و یا اجرای طرح‌های آبیاری دولتی

۳-۲- 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 مینا قرار نگرفته که در غیر این صورت، پرداخت خسارت بر عهده 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.

۴-۲- 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 شبانه روز 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.

۵-۲- چگونگی سلب حق مالکیت افراد بر آب حیات شده

در ماده (۳۷) اشاره می‌شود که اگر قنات یا چاهی که ۴ سال متوالی بایر یا به علت نقصان فاحش، مسلوب المنفعه تشخیص داده شود و مالک یا مالکان آن با اعلام کتبی وزارت آب و برق در مدتی که از یک سال تجاوز نکنند، نسبت به دایر کردن قنات یا چاه اقدام نکنند متروک تشخیص و مجاناً جزء منابع ملی محسوب می‌شود.

۶-۲- 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 بر اساس واقعیت هیدرولوژیک چاه عمیق و الزام به رعایت قاعده ((لاضرر ولاضرار)) می‌باشد.

۲-۷- تخلفات

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 تحولات اجتماعی و اقتصادی بعدی بروز می‌کند، تقسیم بندی کرد. موارد قابل ذکر از ایرادات داخلی خود قانون عبارتند از:

- ❖ حفر چاه خانگی بدون نیاز به کسب اجازه، محل سو 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 تغذیه کننده،
- ❖ ممنوعیت خرید و فروش آب و نفی اختیار قوای بازار در تعیین محل مصرف بهینه،
- ❖ عدم تناسب مجازات حفر چاه غیر مجاز در مناطق آزاد و ممنوعه و تفکیک آن،
- ❖ فقدان مکانیسم تعادل بخشی 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 غیر مجاز شده است و به دلیل مذکور از کارایی قانون کم خواهد شد.

۳- برخی مواد قانونی مورد توجه در خصوص منابع آب زیرزمینی

جدول ۲ برخی از موارد قانونی مورد توجه در خصوص منابع آب زیر زمینی طی سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۹ را نشان می‌دهد:

جدول ۲: قوانین منابع آب زیرزمینی

قانون	تبصره / ماده	متن قانون
قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب سال ۱۳۴۷	(۲) تبصره ماده (۲۳)	چاه‌های غیر مجاز 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 چاه‌های 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 تامین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی مصوب سال ۱۳۸۳	ماده (۳)	از ابتدای سال ۱۳۴۸ دریافت هرگونه وجهی از فعالیت‌های بخش کشاورزی و دامداری به عنوان حق النظاره آب ممنوع است.
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.

۴- بررسی نقاط قوت و ضعف قوانین مرتبط با منابع آب زیرزمینی

۴-۱- نقاط قوت

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 صرفاً به پرداخت هزینه آب‌های حاصل از طرح‌های عمرانی حکایت دارد، جامعیت بیشتری نشان می‌دهد.

۴-۲- نقاط ضعف

- ❖ 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 نیاز به کسب مجوز برای حفر چاه خانگی،
- ❖ عدم تفکیک نوع و سطح مجازات در مناطق آزاد و ممنوعه،
- ❖ فقدان مکانیسم تعادل بخشی به دشت‌های ممنوعه،
- ❖ ممنوعیت خرید و فروش آب و نفی اختیار قوای بازار در تعیین محل مصرف بهینه،

۵- نتیجه‌گیری

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 احاد جامعه و به عبارتی نگاه عدالت محور به منابع و مصارف، باعث ایجاد نگرش سیستمی و سیاست‌گذاری مناسب خواهد شد. البته لازم به ذکر است که در موارد مدیریت ناصحیح منابع آب زیر زمینی در کنار قوانین به وضع نامطلوب آن‌ها دامن بیشتر زده است. به عنوان مثال موارد مرتبط با منابع آب زیر زمینی در برنامه پنجم توسعه ماده (۱۴۱)، در مورد افزایش سطح سفره‌های آب زیر زمینی 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 وخیم تر شدن اوضاع آب‌های زیر زمینی منجر شده است.

۶- منابع

۱. جهرمی، آ.، زمانی، غ. حیاتی، د. و صادقی، م. (۱۳۹۳). " تیشه قانون به ریشه آب: تحلیلی پژوهشی بر قانون ((تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری))"، فصل‌نامه مهندسی آبیاری و آب، دوره ۵، شماره ۱۸، صص ۱۲۶-۱۴۴.

۲. بدیسار، س. ن.، احمدی، س. م. (۱۳۹۵). "بررسی صلاحیت‌های کمیسیون آب‌های زیر زمینی در حقوق آب ایران"، مجله مطالعات حقوق انرژی، دوره ۲، شماره ۲، صص ۲۱۳-۲۲۸.
۳. نیک‌سیرت، د. (۱۳۹۵). "نظام حقوقی حاکم بر چاه‌های غیر مجاز و ارایه راه کارهای حقوقی بهینه‌سازی قانون توزیع عادلانه آب"، کنگره بین‌المللی جامع حقوق ایران، ایران.
۴. پیلتن، ف. (۱۳۹۶). "جایگاه حقوق آب‌های زیر زمینی مشترک بین ایران و دول همسایه"، طرح پژوهشی سازمان آب و برق خوزستان.
۵. بدیسار، س. ن.، احمدی، س. م. (۱۳۹۷). "مقررات حاکم بر منابع آب‌های زیر زمینی (چاه‌ها) در ایران"، مجله پژوهش در منابع آب ایران، دوره ۱۵، شماره ۵۳، صص ۷۱-۸۰.
۶. روح الامینی، م. (۱۳۹۷). "آسیب شناسی قوانین ایران در قبال صیانت و حفظ منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی"، مجله مطالعات حقوق انرژی، دوره ۴، شماره ۱، صص ۶۱-۹۰.
۷. اخبار پژوهشی. (۱۳۹۴). "بررسی تحولات قوانین بخش آب و تاثیر آن بر منابع زیرزمینی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.