الگوی اروپایی حفاظت از آب؛ بررسی حقوقی ابعاد دستورالعمل چارچوبی آب اتحادیه اروپا

محمدحسین رمضانی قوام‌آبادی[1]* رحمت‌اله فرخی[2]

چکیده

در سال ۲۰۰۰، اتحادیه اروپا دستورالعملی را در زمینه آب موسوم به دستورالعمل چارچوبی آب صادر کرد که آخرین تحول و توسعه در عرصه قاعده‌گذاری این سازمان در حوزه سیاست آب بوده و رویکردی کلی و چارچوبی را جهت مدیریت منابع آب و مقابله با مسائل مربوط به محیط زیست آبی شامل می‌شود. اهمیت موضوعات و مسائل زیست‌محیطی در کشورهای اروپایی و گسترش صلاحیت اتحادیه اروپا در قاعده‌گذاری زیست‌محیطی و همچنین نقش عملکرد دول توسعه‌یافته اروپایی در ایجاد انگیزه حفظ محیط زیست و انتقال و اجرای مؤثر قواعد زیست‌محیطی بین‌المللی در قوانین داخلی برای کشورهای در حال توسعه، ضرورت تحقیق حاضر را توجیه می‌کند. برداشت حداقلی از ماهیت دستورالعمل چارچوبی آب این است که این دستورالعمل علی‌رغم وجود ابهامات، قابلیت اثرگذاری و در نهایت تحقق اهداف مورد نظر را دارد، اما برای ارزیابی کارکرد عملی این دستورالعمل باید به تحلیل قوانین و رویه داخلی دول عضو پرداخت.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپا، دستورالعمل چارچوبی آب، وضعیت مطلوب و اجرای دستورالعمل.

فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی • سال چهارم • شماره پانزدهم • تابستان ۹۴ • صص ۱۳۴- ۱۱۱

تاریخ دریافت مقاله: ۹۳/۱۲/۲۰ تاریخ پذیرش مقاله: ۹۴/۳/۱۶

۱. دانشیار حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی (ramazanighavam@yahoo.com).
۲. دانشجوی دکترای حقوق بین‌الملل، دانشگاه پیام نور تهران، نویسنده مسئول (Rahmatf2010@yahoo.com).

Archive of SID

www.SID.ir

مقدمه

اهمیت آب برای حیات و به‌عنوان یکی از اجزا و عناصر لازم برای اکوسیستم موضوعی است که روز به روز بر بداهت آن افزوده می‌شود. آب منبعی است که نه تنها نیازهای اساسی انسان را تأمین می کند و کلید توسعه در امر تولید، کشاورزی، انرژی، صنعت، حمل‌ونقل، جهانگردی و غیره است، بلکه برای حفظ اکوسیستم‌ها نیز امری حیاتی است. این در حالی است که جامعه بین‌الملل با بحران جهانی آب مواجه است. به گفته برخی محققان، جنگ جهانی سوم در صورت وقوع، بر سر دسترسی به منابع آب شیرین خواهد بود (عبدالهی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۸۱).

در نگاه اول به نظر نمی‌رسد که مسائل مربوط به آب در مورد اروپا مصداق داشته باشد. علی‌رغم عدم مواجهه این قاره با کمبود فراگیر آب، کیفیت و مدیریت آب در اروپا در عمل چندان رضایت‌بخش نیست. به‌دلیل فشارهای فزاینده بر منابع آب و بهره‌برداری غیراصولی و بیش از حد از آن، استفاده از ابزارهای قانونی مؤثر برای برخورد با این معضل و کمک به حفظ این منابع برای نسل‌های آتی امری حیاتی و ضروری است. در حال حاضر مهم‌ترین و نگران‌کننده‌ترین مسئله مربوط به محیط زیست در اروپا در مورد آلودگی آب است. این امر موجب شد کمیسیون اروپا، حفاظت از آب را یکی از اولویت‌های کاری خود قرار دهد.

از حدود ۴۰ سال پیش تا کنون، مقررات اروپایی متعددی برای آب‌های اروپا ایجاد شده است که با توجه به نوع سیاست‌های اتخاذی در سه مرحله تکامل یافته‌اند. موج اول قانون‌گذاری بین سال‌های ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۶ در زمینه کنترل انتشار مواد شیمیایی خطرناک و مسائل آلودگی مربوط به آب‌های شرب و استحمام بود که دستورالعمل کیفیت آب شرب[1] و دستورالعمل آب استحمام[2] در این فاز قرار می‌گیرند. موج دوم بین سال‌های ۱۹۸۸ تا

1. Drinking water quality directive (80/778/EEC)
2. Bathing water directive (76/160/EEC) as amended by the 1994 Act of Accession

Archive of SID

www.SID.ir

۱۹۹۵ روی اثرات مخرب و زیانبار برخی فعالیت‌ها مانند کاربرد نیترات در کشاورزی و دفع فاضلاب روی منابع آب متمرکز بود. مهم‌ترین مقررات این فاز دستورالعمل نیترات‌ها[1] و دستورالعمل پیشگیری و کنترل یکپارچه آلودگی[2] و همچنین دستورالعمل بهسازی فاضلاب شهری[3] است. در موج سوم، نگاه کمیسیون اروپا به مسائل آب کلی‌تر شده و تمام جنبه‌ها را در بر گرفت. این مرحله با پذیرش دستورالعمل چارچوبی آب[4] در اکتبر ۲۰۰۰ متجلی شد. مفسران سیاست اتحادیه اروپا[5] توجه خاصی به این دستورالعمل دارند، چراکه این دستورالعمل از طریق روند تصمیم‌گیری مشترک ایجاد شده، بدین معنی که در تصویب متن نهایی آن، شورای وزیران و پارلمان اروپایی یعنی دو نهاد قانون‌گذار و تقریباً موازی اتحادیه اروپا (پس از جدال فراوان) تأثیر مشترکی داشته‌اند (Kaika & Page, 2003: 314).

لازم به ذکر است که در اتحادیه اروپا با سه نوع مصوبه روبه‌رو هستیم که مهم‌ترین آن، آیین‌نامه‌ها[6] هستند. آیین‌نامه‌ها شکلی منتخب برای تمام دول عضو اتحادیه اروپا بوده و بی‌آنکه از هیچ مجرای ملی عبور کنند، وضع می‌شوند (کاتبرت، ۱۳۸۰: ۳۱). آیین‌نامه‌ها در واقع جزئی از قوانین ملی هر کشور را تشکیل می‌دهد. دسته دوم دستورالعمل‌ها[7] هستند که عبارت است از: قاعده‌ای که هر دولت مخاطب را به لحاظ نتیجه‌ای که باید به بار آورد ملزم می‌نماید، اما به مقامات ملی اختیار می‌دهد به هر صورت که مایل هستند آن را به اجرا درآورند. دستورالعمل‌ها یک هدف را تعیین می‌کنند و سپس مناسب‌ترین شیوه نیل به آن هدف را به اراده دولت‌ها واگذار می‌کنند (همان). دستورالعمل‌ها پیچیده‌ترین نوع قوانین در اتحادیه اروپا هستند، چراکه هر فردی می‌تواند در دادگاه‌های ملی علیه ارگان دولتی یا به‌طور غیرمستقیم علیه هر یک از اعضا به‌منظور تأثیرپذیری قوانین داخلی از دستورالعمل‌ها

---

1. Nitrates directive (91/676/EEC)
2. Integrated pollution prevention and control directive (1996/61/EC)
3. Urban waste water treatment directive (91/271/EEC) as amended by Directive (98/15/EC)
4. Water Framework Directive (WFD) (2000/60/EC), The European parliament and the council, Luxembourg, 23 October 2000
۵. اتحادیه اروپا با امضای پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۲ در حقیقت جایگزین جامعه اروپا(EC) شد که خود مولود معاهده رم ۱۹۵۷ بود. جامعه اروپا از ابتدای شکل‌گیری تا امضای پیمان ماستریخت، جامعه اقتصادی اروپا (EEC) خوانده می شد.
6. Regulations
7. Directives

Archive of SID

www.SID.ir

به آنها استناد کند (Craig & De Bupca, 2003: 228). همچنین عدم تحقق اهداف آن دخالت کمیسیون اروپا را طبق ماده ۲۲۶ معاهده رم برای اجرا تعهد ناشی از آن دستورالعمل در پی خواهد داشت. دسته سوم، تصمیمات[1] هستند که در مورد یک یا چند دولت عضو مشخص و یا افراد و شرکت‌ها اتخاذ شده و صرفاً برای همین دسته از مخاطبان الزام‌آورند. در تصمیمات تعهد هم به وسیله است و هم به نتیجه. تفاوت این سه نوع مصوبه تنها از حیث دامنه شمول و نحوه ایفای تعهد بوده، اما قدرت الزام‌آوری آنها یکسان است. برخلاف آیین‌نامه‌ها و تصمیمات، دستورالعمل‌ها نیاز به فرایند جذب و تصویب داخلی توسط کشورها دارند و از این حیث دستورالعمل‌ها شبیه به تعهدات بین‌المللی زیست‌محیطی هستند که باید به‌صورت یک قانون داخلی هماهنگ با آن متجلی شود. همین امر اهمیت بررسی قوانین داخلی دول عضو را به لحاظ نحوه جذب و تصویب داخلی دستورالعمل‌ها برای تحقق اهداف آن توجیه می‌کند.

در مورد دستورالعمل چارچوبی آب اتحادیه اروپا سؤالات متعددی مطرح می‌شود، از جمله اینکه این دستورالعمل چه اهدافی را دنبال کرده و چه تفاوتی با دستورالعمل‌های قبلی اتحادیه اروپا دارد. این دستورالعمل اصولاً به چه مسائلی پرداخته، رویکرد آن در قبال مسئله آب به چه نحو بوده و در بردارنده چه تعهدات و الزاماتی است؟ در نهایت اینکه تا چه اندازه این دستورالعمل قابلیت اجرایی شدن دارد؟ به‌منظور پاسخگویی به این سؤالات، در ادامه به تشریح اهداف، ویژگی‌ها و الزامات این دستورالعمل و تحلیل قابلیت اجرایی آن پرداخته می‌شود.

۱. اهداف، ویژگی‌ها و الزامات دستورالعمل چارچوبی آب

صلاحیت و اختیار یک سازمان بین‌المللی در زمینه محیط زیست، به‌طور وضوح نیازی به تصریح در سند اساسنامه ندارد، بلکه در صورت امکان از اختیارات سازمانی به‌طور ضمنی استفاده و استنتاج می‌شود (کیس و دیگران، ۱۳۸۴: ۱۷۲). اما در مورد اتحادیه اروپا، صلاحیت این سازمان در حوزه محیط زیست در معاهده رم ۱۹۵۷ (مواد ۱۷۴ و ۱۷۵) پیش‌بینی شده[2] و همین امر نشان می‌دهد که اساساً صلاحیت اتحادیه اروپا به لحاظ

1. Decisions

۲. مواد ۱۷۴ و ۱۷۵ معاهده رم به محیط زیست اختصاص دارد. ماده ۱۷۴ مربوط به پارامترهای سیاست زیست‌محیطی جامعه اروپا و ماده ۱۷۵ مربوط به اجرای سیاست زیست‌محیطی است.

Archive of SID

www.SID.ir

موضوعی صلاحیتی عام است. بر این اساس، بازوی اجرایی این سازمان یعنی کمیسیون اروپا در واکنش به مسائل پیش رو در مورد آب و جهت اجرای مؤثر و بهتر سیاست جدید آب، طرح پیشنهادی را برای تنظیم دستورالعمل چارچوبی آب به پارلمان اروپا و شورای اتحادیه اروپا (شورای وزیران) ارائه داد و در نهایت در ۲۳ اکتبر ۲۰۰۰، دستورالعمل چارچوبی آب اتحادیه اروپا در لوگزامبورگ اتخاذ شد. در این بخش به اهداف و ویژگی‌های این دستورالعمل و الزامات و مسائل مورد توجه آن پرداخته می‌شود.

۱-۱. اهداف و ویژگی‌های دستورالعمل

دستورالعمل چارچوبی آب در ۲۶ ماده و ۱۱ ضمیمه تنظیم شده است. هدف کلی و اصلی این دستورالعمل، تحقق «وضعیت مطلوب»[1] و رو به بهبود برای تمام آب‌ها اعم از سطحی، زیرزمینی و ساحلی است. با توجه به بندهای مختلف ماده ۱ این دستورالعمل، سایر اهداف این مصوبه شامل جلوگیری از هدررفت آب و حفاظت و ارتقای وضعیت اکوسیستم‌های آبی با توجه به ظرفیت آنها، ارتقای استفاده پایدار از آب بر اساس حفاظت بلندمدت منابع آب موجود، اتخاذ اقدامات خاص کنترل آلودگی از طریق کاهش یا حذف انتشار و تخلیه مواد سمی خطرناک جهت ارتقای حفاظت و بهبود محیط زیست آبی، کاهش آلودگی آب‌های زیرزمینی و مشارکت در جهت کاهش اثرات سیل و خشکسالی است. بر طبق بند ۱۸ ماده ۲ و همچنین ضمیمه ۵ این دستورالعمل، منظور از وضعیت مطلوب، تحقق وضعیت مطلوب اکولوژیکی و شیمیایی آب است. وضعیت مطلوب اکولوژیکی در واقع نزول جزئی از وضعیتی است که در اصطلاح «وضعیت عالی»[2] نامیده می‌شود و آن حالتی است که تعادل آب‌های شیرین در اثر فعالیت‌های انسانی به هم نخورده باشد. وضعیت مطلوب در واقع هدف حداقلی این دستورالعمل است. از آنجایی که به‌دلیل تغییرپذیری اکولوژیکی، هیچ استاندارد مطلقی را نمی‌توان برای کیفیت زیستی در سطح جامعه اروپایی تنظیم کرد، کنترل‌ها صرفاً با دادن مجوز برای نادیده گرفتن جزئی اجتماع زیستی معین می‌شود که انتظار می‌رود حداقل پیامد طبیعی را داشته باشد (Quevauviller et al., 2008: 17). طبق این دستورالعمل، وضعیت شیمیایی مطلوب نیز زمانی محقق می‌شود که سطوح

1. Good status
2. High status

www.SID.ir

آلاینده‌ها از مقادیر حد انتشار یا استانداردهای کیفی زیست‌محیطی این دستورالعمل و دیگر مصوبات جامعه اروپایی تجاوز نکند.

در مورد ویژگی‌های این دستورالعمل باید گفت: مدیریت منابع آب به جای مرزبندی‌های سیاسی و اداری به‌طور کلی بر اساس طرح حوضه آبریز[1] است که منعکس‌کننده موقعیت محیط زیست طبیعی است. طبق بند ۱۳ ماده ۲ این دستورالعمل، حوضه آبریز به منطقه‌ای از خشکی اطلاق می‌شود که تمام آب‌های سطحی از آنجا جریان می‌یابند و به‌صورت نهر، رودخانه و احتمالاً دریاچه و پس از الحاق به دهانه رودخانه، خلیج یا دلتا به دریا می‌ریزند. همچنین در این دستورالعمل از «رویکرد ترکیبی»[2] جهت کنترل آلودگی، تنظیم مقادیر حد انتشار و اهداف کیفی آب استفاده شده است. در تبیین مفهوم رویکرد ترکیبی در ابتدا باید گفت: برای کنترل یا کاهش آلودگی آب دو روش قانونی وجود دارد: یکی از این دو روش با تعیین مقادیر حد انتشار آلاینده‌ها، بر قاعده‌مندی منبع اصلی آلودگی تأکید دارد. هر چند در این روش به تعداد منابع اصلی آلودگی در هر یک از مناطق توجهی نشده و ممکن است آلودگی آب ناشی از اختلاط منابع مختلف آلوده‌ساز در یک منطقه و تا حدی باشد که هیچ شکلی از حیات در آن ممکن نباشد. روش دیگر، تنظیم اهداف کیفی است که در این روش کیفیت محیطی آب مد نظر است. انتقادی که بر این روش وارد می‌شود، این است که در این روش نیاز به جلوگیری و دفع منبع آلودگی چندان مورد توجه واقع نمی‌شود (Howarth & McGillivray, 2001:362). دستورالعمل‌های قبلی جامعه اروپایی این امکان را به دولت‌های عضو داده بودند تا هر یک از دو روش تعیین مقادیر حد انتشار و یا تعیین اهداف کیفی آب یعنی «رویکرد موازی»[3] را به‌منظور کنترل آلودگی آب اعمال کنند، اما این دستورالعمل در ماده ۱۰ خود مقرر می‌کند که دولت‌های عضو ترکیبی از این دو روش یا همان رویکرد ترکیبی را اتخاذ کنند. از دیگر ویژگی‌های این دستورالعمل تغییر و اصلاح آب بهای مصرفی بر اساس هزینه‌های واقعی آن و همچنین مشارکت دادن مردم و شهروندان در اتخاذ تصمیمات پیرامون مدیریت منابع آب است (Chave, 2001: 11). دولت‌های عضو ملزم هستند تا اطمینان حاصل نمایند که بهای آب برای مصرف کنندگان،

1. River basin (catchment area) plan
2. Combined approach
3. Parallel approach

Archive of SID

www.SID.ir

منعکس‌کننده هزینه‌های واقعی مانند هزینه برداشت و توزیع آب شیرین و جمع‌آوری و دفع فاضلاب باشد (ماده ۹ دستورالعمل چارچوبی آب). طبق این دستورالعمل، جهت تحقق وضعیت مطلوب برای آب‌ها نقش شهروندان و گروه‌های مردمی به دو دلیل مهم و تعیین کننده است: نخست اینکه تصمیمات در مورد مناسب‌ترین اقدامات جهت دستیابی به اهداف منوط به ایجاد تعادل بین منافع گروه‌های مختلف است. دومین دلیل مربوط به قابلیت اجرای دستورالعمل است؛ بدین معنی که هر چه شفافیت در تعیین اهداف، وضع اقدامات و گزارش دهی در مورد استانداردها بیشتر باشد، دولت‌های عضو با حسن نیت بهتری قوانین را اجرا خواهند کرد و توان شهروندان در اثرگذاری روی مسیر حفاظت محیط زیست، چه از طریق مشورت در ایجاد، بازنگری و به‌روزرسانی طرح‌های مدیریت حوضه‌های آبریز یا در صورت عدم توافق از طریق دادرسی شکایات و دادگاه‌ها بیشتر خواهد شد (ماده ۱۴ دستورالعمل چارچوبی آب). نکته آخر در مورد ویژگی این دستورالعمل، نقش هماهنگ‌کننده آن است. اقداماتی که از قبل در سطح جامعه اروپایی جهت برخورد با مشکلات متنوع آلودگی در قالب دستورالعمل‌های گوناگون اتخاذ شده همچنان باید ادامه یابد. هدف این است که کاربرد این دستورالعمل‌ها (مانند دستورالعمل بهسازی فاضلاب شهری، دستورالعمل نیترات‌ها و دستورالعمل پیشگیری و کنترل یکپارچه آلودگی) جهت تحقق دیگر اهداف هماهنگ گردد. در واقع دستورالعمل چارچوبی آب، هماهنگ کننده سیاست‌های موجود اروپایی در مورد آب و بهبوددهنده کیفیت آب در محیط زیست آبی تمام اروپا است (Kaika & Page, 2003:315).

۲-۱. الزامات و مسائل مورد توجه دستورالعمل

با توجه به مفاد دستورالعمل، دسته‌بندی مناطق آبریز و تعریف اهداف تا میزان قابل توجهی به صلاحدید دولت‌های عضو واگذار شده است. به‌منظور تنظیم اهداف، دستورالعمل چارچوبی آب در مواد ۵ تا ۸ خود ایجاب می‌کند که تحلیلی از مشخصات هر یک از بخش‌های حوضه آبریز، بازنگری در مورد اثر فعالیت‌های انسان بر وضعیت آب‌های واقع در حوزه فعالیت و همچنین تحلیل اقتصادی کاربری آن انجام شود. با تحلیل مشخصات هر بخش حوضه آبریز از طریق دسته‌بندی انواع مناطق آبریز، تعریف شرایط طبیعی و خاص هر حوضه آبی (وضعیت عالی) و همچنین ارزیابی وضعیت کنونی آب‌ها، آگاهی و بینش

Archive of SID

www.SID.ir

لازم برای تنظیم اهداف کیفی زیست‌محیطی به دست می‌آید.[1] به‌منظور تحقق وضعیت مطلوب آب که به‌عنوان هدف این دستورالعمل بیان شده است، باید «برنامه اقدام»[2] ارائه شود و این اقدامات بخش مکملی برای طرح مدیریت حوضه آبریز است (Chave, 2001: 98). مفاد این برنامه اقدام باید هماهنگ با مشخصات مندرج در طرح مدیریت حوضه آبریز مندرج در مواد ۵ تا ۸ دستورالعمل باشد (Irvine, 2005: 14).

این دستورالعمل در ماده ۱۱ دو نوع از اقدامات را مشخص می‌کند: نخست اقدامات اساسی که شامل آن اقداماتی می‌شود که حداقل با بایسته‌های این دستورالعمل مطابقت داشته باشند؛ جهت اجرای این بایسته‌ها ضروری باشند. اولین و در درجه نخست بهترین این اقدامات، اجرای تمام قوانین مرتبط و مناسب جامعه اروپایی جهت حفاظت از آب است که پیش‌تر به برخی از آنها اشاره شد. از دیگر اقدامات اساسی می‌توان به اقدامات مقتضی برای اعمال هزینه‌ها براساس اصل «آلوده‌کننده ـ پرداخت‌کننده»[3]، اقداماتی جهت ارتقای استفاده پایدار و مؤثر آب، اقدامات مورد نیاز جهت تحقق استانداردهای کیفی زیست‌محیطی در مورد آب‌های شرب، عملیات کنترل برداشت آب و دادن اختیارات و مجوز قبلی برای بهره‌برداری و یا توقف بهره‌برداری از آب، عملیات‌های کنترل از جمله اجازه قبلی برای بازپرکردن مصنوعی یا افزایش حجم سفره‌های آب زیرزمینی، تنظیم قوانین در مورد منابع اصلی و متمرکز آلودگی (مثل یک کارخانه آلاینده) مانند ممنوعیت وارد کردن مواد آلاینده در آب، انجام اقداماتی در جهت جلوگیری یا کنترل آلاینده‌های ناشی از منابع پراکنده (مانند کشاورزی) به‌صورت تنظیم قوانین و صدور مجوز قبلی یا ثبت، اقداماتی در جهت اطمینان از تطابق و سازگاری شرایط آب شناختی مناطق حوضه آبریز با اهداف مورد نظر، اقداماتی در جهت ممنوعیت تخلیه مستقیم آلاینده‌ها به داخل آب‌های زیرزمینی و همچنین اقداماتی در جهت حذف آلودگی آب‌های سطحی و کاهش اثر آلایندگی ناشی از حوادث غیرمترقبه مانند سیل اشاره کرد. دسته دوم اقدامات تکمیلی است. اگر اعمال قوانین و اقدامات اساسی موجود برای تحقق اهداف مربوط به وضعیت مطلوب آب کافی نباشد، ممکن است به اقدامات بیشتر یعنی اقدامات تکمیلی نیاز باشد

---

۱. طبق مهلت زمانی دستورالعمل، تحلیل مشخصات بخش های حوضه آبریز باید تا ۲۲ دسامبر ۲۰۰۴ تکمیل می شد.

2. Programme of measures

3. Polluter-pays principle

Archive of SID

www.SID.ir

(بند ۴ ماده ۱۱ دستورالعمل چارچوبی آب). فهرستی از اقدامات تکمیلی در یکی از ضمائم دستورالعمل چارچوبی آب آمده است که البته جامع و حصری نیست و صرفاً نمونه‌هایی از اقدامات تکمیلی در این فهرست نام برده شده است (بخش ب ضمیمه ۶ دستورالعمل چارچوبی آب). برای مثال ترتیبات قانونی، استفاده از ابزارهای اقتصادی یا مالی، توافقات داوطلبانه زیست‌محیطی، کمک‌های مالی جهت احیا و ترمیم تالاب‌ها، ابتکارات مدیریتی، اطلاع‌رسانی و رایزنی، آموزش و دیگر اقدامات مقتضی. برخی معتقدند که دولت‌های عضو تنها زمانی باید اقدامات تکمیلی را علاوه بر اقدامات اساسی اعمال کنند که اطلاعات به دست آمده از پایش نشان‌دهنده غیر محتمل بودن تحقق اهداف زیست‌محیطی در مورد یک حوضه آبریز باشد (Howarth & McGillivray,2001: 301).

مهم‌ترین بخش این دستورالعمل، تعهدات دولت‌های عضو برای انتقال دستورالعمل به قوانین داخلی است. در حقیقت دولت‌های عضو باید از مطابقت قوانین داخلی با مفاد و اهداف دستورالعمل اطمینان حاصل کنند. دولت‌های عضو موظف هستند که عمده مفاد مقررات داخلی خود را که در جهت انتقال مفاد دستورالعمل چارچوبی آب اتخاذ شده به کمیسیون اروپا ارائه دهند (بند ۲ ماده ۲۴ دستورالعمل چارچوبی آب) و این امر احتمالاً اجرای دقیق دستورالعمل را به همراه خواهد داشت. عدم ارتباط، عدم مطابقت و یا اجرای نادرست مفاد دستورالعمل چارچوبی آب می‌تواند منجر به نقض مفاد دستورالعمل شده و در نهایت اعمال مجازات‌هایی را از سوی دیوان اروپایی دادگستری به همراه خواهد داشت (مواد ۲۲۶ تا ۲۲۸ معاهده رم ۱۹۵۷). تراضی و توافق بین پارلمان اروپایی و شورای اتحادیه اروپا بیشتر به‌سمت ایجاد یک برنامه زمانی واقع‌گرایانه و طولانی جهت اجرای این دستورالعمل پیش رفت. مفاد این دستورالعمل باید ظرف ۳ سال (تا سال ۲۰۰۳) در قوانین داخلی لحاظ شود، طرح‌های پایشی باید ظرف ۶ سال عملی شوند، طرح‌های حوضه آبریز و برنامه اقدام باید ظرف ۹ سال ایجاد و ارائه شوند، اقدامات باید ظرف ۱۲ سال عملی شده و اهداف مربوط به وضعیت آب (تحقق وضعیت مطلوب آب) باید ظرف ۱۵ سال (تا سال ۲۰۱۵) محقق شود. در عین حال این دستورالعمل تحت شرایط استثنایی مانند فورس ماژور (قوه قهریه) عدم تحقق هدف را مجاز دانسته و در نهایت مهلت تحقق اهداف دستورالعمل را تا سال ۲۰۲۷ تعیین کرده است (مواد ۴ و ۱۳ دستورالعمل چارچوبی آب). موارد مندرج در جدول زمانی دستورالعمل چارچوبی آب به شرح زیر است:

Archive of SID

www.SID.ir

سال ۲۰۰۰: طبق ماده ۲۵، دستورالعمل لازم‌الاجرا شد. تا سال ۲۰۰۳: انتقال دستورالعمل به قوانین داخلی طبق ماده ۲۳ و تعیین مناطق و متولیان حوضه آبریز طبق ماده ۳. تا سال ۲۰۰۴: توصیف مشخصات حوضه آبریز شامل فشار، اثرات و تحلیل اقتصادی طبق ماده ۵. تا سال ۲۰۰۶: ایجاد شبکه‌های پایش طبق ماده ۸. تا سال ۲۰۰۸: ارائه پیش‌نویس طرح مدیریت حوضه آبریز طبق مواد ۱۳ و ۱۴. تا سال ۲۰۰۹: به پایان رساندن طرح مدیریت حوضه آبریزازجمله برنامه اقدامات طبق مواد ۱۱ و۱۳. تا سال ۲۰۱۰: ارائه سیاست‌های تعیین آب‌بها طبق ماده ۹. تا سال ۲۰۱۲: اجرایی کردن برنامه‌های اقدام طبق ماده ۱۱. تا سال ۲۰۱۵: تحقق اهداف زیست‌محیطی و پایان سیکل اول مدیریت آب طبق ماده ۴. تا سال ۲۰۲۱: پایان دوره دوم مدیریت آب طبق مواد ۴ و ۱۳. تا سال ۲۰۲۷: پایان دوره سوم مدیریت آب و همچنین پایان آخرین مهلت طبق مواد ۴ و ۱۳.

در این دستورالعمل به مسائل مهمی از جمله مسائل مربوط به مواد خطرناک، حفاظت آب‌های زیرزمینی و مدیریت منابع آب توجه شده است. ایجاد مقرراتی در مورد مواد خطرناک و حفاظت آب‌های زیرزمینی از مسائل مهم مورد بحث است که در مذاکره سازش بین پارلمان اروپا و شورای اتحادیه اروپا تبلور یافته است (Kallis & Butler, 2001: 132). قاعده‌سازی در مورد مواد خطرناک یکی از نقصان‌های مهم عملکرد سیاست آب اتحادیه اروپا در گذشته بوده است (Ibid). کمیسیون اروپا در دستورالعمل چارچوبی آب روند تازه‌ای را ارائه کرده است. هر چهار سال فهرستی از مواد از جمله مواد خطرناک برای قاعده‌مند کردن آنها طرح می‌شود. پس از اعمال تغییرات و اصلاحات در این فهرست توسط پارلمان اروپا و شورا، کمیسیون اروپا برنامه‌های کنترل انتشار و استانداردهای کیفی زیست محیطی در مورد این مواد و اقدامات در سطح اتحادیه اروپا را جهت توقف نهایی انتشار مواد خطرناک طرح می‌نماید. اگر شورا و پارلمان اروپا در مورد استانداردها موافق نباشند، دولت‌های عضو ظرف ۶ ماه ملزم به وضع استانداردهای کیفی خود هستند. این بحث حول تعدادی از مواد خطرناک که باید در مورد آنها قاعده‌گذاری شود و درنهایت به تدریج حذف شوند و همچنین ملاک طبقه‌بندی مواد خطرناک متمرکز شده است. با تصویب دستورالعمل مواد خطرناک در آب در ۱۵ فوریه ۲۰۰۶[1]، دستورالعمل مواد

1. Dangerous substances in water directive (2006/11/EC) of the European parliment and of the council of 15 February 2006

Archive of SID

www.SID.ir

خطرناک ۱۹۷۶ به‌طور کلی و دستورالعمل اصلاحی سال ۱۹۹۱ به‌طور خیلی جزئی لغو شده و ملاک دستورالعمل چارچوبی آب نیز همین دستورالعمل موادخطرناک در آب سال ۲۰۰۶ است.

از آنجایی که این دستورالعمل به وضعیت آب‌ها به‌طور کلی توجه دارد، آب‌های زیرزمینی به میزان مشابه آب‌های سطحی مورد توجه هستند (Chave, 2001: 183). سفره‌های آب زیرزمینی منابع تأمین آب مهمی به شمار می‌آیند و در واقع منابع ذخیره آب آشامیدنی زیرزمینی، منابع آب برای آبیاری و نیز منبع تأمین آب‌های صنعتی لازم برای فعالیت‌های صنعتی به شمار می‌آیند و در عین حال دارای پتانسیل جذب آب‌های فاضلابی هستند، ولی کم شدن آب سفره‌های آب زیرزمینی به نوبه خود می‌تواند باعث بروز تأثیراتی بر روی زمین شود (انجمن شهرسازی آمریکا، ۱۳۸۷: ۶۷-۶۶). اگرچه به موجب دستورالعمل آب‌های زیرزمینی (مصوب شورای جامعه اروپایی، ۱۹۸۰) که شمار زیادی از مواد خطرناک را قاعده‌مند ساخت و به مجرد تصویب دستورالعمل چارچوبی آب لغو شد، این الزام وجود داشت که از ورود مستقیم و غیرمستقیم مواد خطرناک و آلاینده جلوگیری شود و در نتیجه در بسیاری از دولت‌های عضو و به موجب یک چنین رژیمی (به صفر رساندن میزان انتشار)، در مورد تعدادی از مواد قاعده‌سازی شده است، اما براساس دستورالعمل چارچوبی آب، دولت‌های عضو این اختیار را دارند که بیشتر از اینکه از ورودی این مواد جلوگیری کنند، آن را محدود کنند. پارلمان اروپایی پیشنهاد کرده بود که بایسته‌هایی جهت جلوگیری از ورود مستقیم و غیرمستقیم تثبیت و دوباره برقرار شود و بر این اعتقاد بود که قبل از لغو دستورالعمل آب زیرزمینی ۱۹۸۰، حداقل یک سطح برابر و متعادل حفاظتی پابرجا بماند. این اصلاحات پیشنهادی در متن نهایی دستورالعمل چارچوبی آب درج نشد. رویکرد حوضه آبریز در مورد اجرای دستورالعمل چارچوبی آب نیازمند آن است که آب‌های زیر زمینی را به‌عنوان جزئی از یک سیستم به هم پیوسته و مرتبط با آب‌های سطحی و سیستم‌های اکولوژیکی آن و سیستم‌های اکولوژیکی خشکی وابسته به آب‌های زیرزمینی در نظر گرفت (Irvine, 2005: 13). به هرحال ملاک فعلی دستورالعمل چارچوبی آب در مورد آب‌های زیرزمینی، دستورالعمل آب زیرزمینی سال ۲۰۰۶[1] است

1. New underground water directive (2006/118/EC) of the European parliment and of the council of 12 December 2006

Archive of SID

www.SID.ir

که البته بیشتر به جلوگیری از ورود آلاینده‌ها اهمیت می‌دهد تا محدود ساختن آن.

به‌طور کلی، مدیریت مؤثر آب مستلزم اقدام قانون‌گذاری و استفاده از سازوکارهای قانونی است (شیلتون و کیس، ۱۳۸۹: ۱۶۸). در اروپا، به‌دلیل موقعیت جغرافیایی، همکاری فراسرزمینی و بین‌المللی در مدیریت آب همواره نقش مهمی را ایفا کرده است. یکی از هدف‌های اصلی دستورالعمل چارچوبی آب، ارتقای استفاده پایدار از آب و نقش داشتن در «تأمین و عرضه کافی آب‌های سطحی و زیرزمینی با کیفیت مناسب و بر اساس نیاز به استفاده پایدار، متعادل و منصفانه از آب می‌باشد. اگرچه، جنبه‌های کمی مدیریت آب صریحاً و به‌طور واضح مورد نظر این دستورالعمل نیست، اما اصل اساسی این است که کمیت آب باید تا حدی که کیفیت آب را تحت تأثیر قرار می‌دهد مورد توجه قرار گیرد. بایسته‌های لازم‌الاجرای دستور العمل چارچوبی آب که روی مدیریت منابع آب تأثیرگذار است شامل ایجاد یک رژیم متعادل برداشت و بازپرکردن آب‌های زیرزمینی (وضعیت مناسب کمیتی) و لزوم صدور پروانه یا مجوز قبلی برای هر برداشت یا توقف برداشت آب است. مورد دوم یعنی لزوم صدور مجوز قبلی برای برداشت یا توقیف برداشت، از آنجایی که یک سیستم حقوق مشترک آب را در سرتاسر اتحادیه اروپا ایجاد می‌کند، به‌طور مشخص یک توسعه قابل توجه به شمار می‌رود، اما از آنجایی که هیچ معیار یا رهنمودی وجود ندارد که بر اساس آن مجوز برداشت آب داده شود، کارکرد آن مورد سؤال خواهد بود (Chave, 2001:184).

برای آب‌های سطحی، یکی از اقدامات قطعی، الزام به پایش مشخصات آب شناختی و گردشی تمام آب‌هاست؛ معیارهای مناسب باید تنها در مواردی که فرض شود چنین پارامترهایی روی کیفیت آب تأثیر می‌گذارد، ایجاد شود. یکی از بایسته‌های مهم، کنترل‌های الزامی برای هر عملیاتی (مانند صدور مجوز برداشت آب یا تخلیه مواد زائد) است که می‌تواند شرایط آب شناختی حوضه‌های آبریز را تغییر داده و وضعیت آب‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اصل اساسی که از طریق آن توسعه آتی منابع به تصویر کشیده می‌شود، لزوم مجوز از پیش تعیین شده در مورد انجام یک فعالیت یا توقیف آن در حوزه رودخانه است که می‌تواند وضعیت اکولوژیکی آب‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. در عمل و در زمان اجرایی شدن این معنا را می‌دهد که برای مثال یک مجوز در مورد آب یا انرژی که خواستار ایجاد یک مخزن آب جدید است، باید بتواند اجرای طرح را موافق با اهداف

Archive of SID

www.SID.ir

دستورالعمل چارچوبی آب نشان دهد. در عین حال جمله‌بندی کلی این دستورالعمل این موضوع را باز می‌گذارد که چطور با چنین تصمیمات متناقضی در آینده بتوان روبه‌رو شد و تا چه حدی راه‌حل‌ها یا جایگزین‌های حفاظتی ارتقا خواهد یافت. به‌طور دقیق‌تر وقتی که تمام گام‌های عملی در جهت کاهش اثرات منفی برداشته می‌شود و نتیجه مطلوبی نمی‌دهد، کاهش، حذف و کنار گذاشتن فعالیت‌های توسعه انسانی پایدار اعمال می‌شود (Kallis & Butler, 2001: 135). در کشورهای اسپانیا و یونان آب‌های سطحی و زیرزمینی در صلاحیت بخش عمومی قرار دارند، این بدان معنی است که حکومت تحت شرایطی اقتدار اعطای حقوق مربوط به بهره‌برداری از آب را حفظ می‌کند (شیلتون و کیس، ۱۳۸۹: ۱۶۶). طرح آب شناختی جدید کشور اسپانیا (۱۱۰ مخزن جدید آب را پیش‌بینی می‌کند و بسیاری از آنها به‌منظور اهداف آبیاری است) که باعث ایجاد برخورد بین مقامات محلی یا منطقه ای، اتحادیه‌های کشاورزی، کارشناسان محیط زیست و مدیران آب می‌شود، یک دلیل و اساس امتحان شده و تجربی در مورد چگونگی تأثیرگذاری دستورالعمل چارچوبی آب روی روش‌های عملی مدیریت منابع آب ارائه می‌کند (Kallis & Butler, op.cit:131). دستورالعمل چارچوبی آب نقطه عطف قابل توجهی را در مدیریت و سیاست منابع آب معین می‌کند، چراکه این دستورالعمل اهداف اکوسیستمی را به‌عنوان هدف اولیه برای دیگر زمینه‌ها و تصمیمات سیاستی نهادینه می‌سازد. از آنجایی که گزینه‌های حفاظتی از یک توجه و رسیدگی گسترده‌تر به هزینه‌ها و منافع از جمله معیار زیست محیطی بهره خواهند برد، این امر می‌تواند روش‌های مدیریت آب را به‌طور مستقیم تغییر دهد (Ibid).

۲. اجرای دستورالعمل

به طور مستقیم و بدون رجوع به اطلاعات جزئی می‌توان پی برد که هزینه‌های مالی و تحقق وضعیت مطلوب برای تمام آب‌ها بالا خواهد بود. علاوه بر این، مطالبات اجرایی که دستورالعمل چارچوبی آب در قالب سازماندهی و پایش مطرح می‌کند، می‌تواند ظرفیت‌ها و توانایی‌های دولت‌های عضو کمتر توسعه‌یافته را به‌طور جدی محک بزند. بر این اساس، اگرچه این دستورالعمل در واقع ویژگی الزام‌آوری دارد (که در ظاهر صرفاً تا حدودی چنین ویژگی را دارد)، کارکرد آن در سطح عملی و عینی با عیب‌ها و کاستی‌های جدی همراه است (Ibid:136). تجربه ناکامی دستورالعمل مربوط به نیترات‌ها که به‌عنوان اساس

Archive of SID

www.SID.ir

یک رویکرد چارچوبی و کمتر الزام‌آور به کار می‌رود، می‌تواند تا حدودی این نگرانی‌ها را توجیه کند. هزینه‌های اجرای دستورالعمل، تعهدات اجرایی کشورها و قابلیت اجرای حقوقی دستورالعمل مباحثی خواهند بود که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

۱-۲. هزینه‌های اجرای دستورالعمل

هزینه مالی عمده برای دستورالعمل‌های قبلی مربوط به هزینه‌های سرمایه‌گذاری جهت ایجاد سیستم‌های لازم فراساختی و پایشی بوده است. هزینه‌های دستورالعمل چارچوبی آب در سه مقوله اداری، پایشی و اجرایی (پیاده‌سازی) خواهد بود. هزینه‌های اداری[1] شامل آن دسته از هزینه‌ها می‌شود که برای ایجاد بخش‌های متولی حوضه آبریز، استاندارد سالانه آن و هزینه‌های تهیه طرح‌ها ضروری است. با توجه به مفاد این دستورالعمل، ممکن است هزینه‌های اداری فوق‌العاده‌ای از اجرای فرایندهای صدور مجوز و ثبت برداشت (آب‌گیری) و همچنین اجرای اصل جبران کامل هزینه‌ها ناشی شود. بایسته‌های پایشی[2] که مسئولیت آن بر عهده بخش متولی (دارنده مجوز یا اختیار) حوضه آبریز است، انتظار می‌رود که سهم قابل ملاحظه‌ای از هزینه‌های کلی این دستورالعمل را به‌ویژه در کشورهایی با ظرفیت پایشی محدود تشکیل دهد، اگرچه برخی از این هزینه‌ها به واسطه قوانین موجود تحمیل می‌شود (Ibid). هزینه‌های اجرایی یا پیاده سازی[3] مربوط به اصلاحات و بهسازی‌های لازم (مانند فناوری‌های دفع فاضلاب، شیوه‌های توسعه‌یافته کشاورزی و روش‌های تغییریافته اقتصادی) به‌منظور تحقق اهداف دستورالعمل چارچوبی آب یعنی وضعیت مطلوب برای تمام آب‌هاست. هزینه خاص یا جزیی این دستورالعمل صرفاً مربوط به آن اصلاحاتی می‌شود که برای اقدام موجود و از قبل طرح‌ریزی شده با قوانین قبلی (برای مثال دستورالعمل آب استحمام، دستورالعمل بهسازی فاضلاب شهری و دستورالعمل کنترل و پیشگیری یکپارچه آلودگی) اختصاص می‌یابد. با توجه به هزینه‌های بالای سالم‌سازی آب‌های آلوده، نگرانی‌هایی در این زمینه وجود دارد و در عین حال، به‌دلیل کمبود اطلاعات در مورد وضعیت آب‌ها، برآورد هزینه‌های این دستورالعمل فرایندی نامشخص و مبهم است (Ibid).

---

1. Administration
2. Monitoring
3. Implementation

Archive of SID

www.SID.ir

در کل، کاربران عمومی آب هزینه کامل سرمایه‌ای و عملیاتی این سیستم را می‌پردازند، بنابراین افزایش نرخ آب در نتیجه این دستورالعمل باید تنها در مواردی که منافع آب، مسئولیت رسیدگی به اصلاحات فراساختی را به بار می‌آورد، مورد انتظار باشد. اصل «جبران کامل هزینه‌ها»[1] مندرج در ماده ۹ دستورالعمل، هر جا که اعمال شود، هزینه آب را برای بعضی کاربران بخش کشاورزی و صنعتی افزایش می‌دهد. جبران هزینه‌های زیست‌محیطی همواره الزامی بسیار مبهم در این دستورالعمل است و بعید است که این امر قیمت‌ها را در آینده نزدیک به‌طور قابل توجهی تحت تأثیر قرار دهد (Ibid: 137). این امر به‌دلیل فقدان یک چارچوب مشترک برای پولی کردن یا مالیت دادن به هزینه‌های زیست‌محیطی ناشی از عمل متولیان یا دولت‌های عضو است.

ارزیابی فواید پولی ناشی از این دستورالعمل فرایند نسبتاً مشکلی است، اما در موارد معینی انتظار می‌رود که منافع عمومی و بخش‌های جهانگردی یا شیلات از بهبود و اصلاح کیفیت آب نفع ببرند. کمیسیون اروپا در اواسط دهه ۱۹۹۰ هزینه‌های پایش اکولوژیکی آب‌های سطحی در اتحادیه اروپا را حدود ۳۵۰ میلیون یورو برآورد کرد، اما هزینه ابعاد شیمیایی و کمی تا دو برابر این رقم است (Chave, 2001: 189). مطالعه و بررسی داخلی مفصلی در مورد هزینه‌های بالقوه دستورالعمل چارچوبی آب در انگلستان انجام شده است. «کل هزینه‌های برآورد شده برای اجرای این دستورالعمل در انگلستان بین ۳/۲ تا ۱۱/۲ بیلیون پوند است. با تمدید فرجه‌ها برای اجرای این دستورالعمل می‌توان انتظار کاهش این هزینه‌ها را داشت. اکثر هزینه‌های پایشی و اداری و اجرایی بر عهده دولت و عوامل آن خواهد بود. هزینه‌های اداره این دستورالعمل حدود ۵ تا ۶ میلیون پوند، هزینه‌های فرایند طرح‌ریزی حدود ۳۷ تا ۵۴ میلیون پوند و هزینه‌های پایش و ارزیابی بیشتر حدود ۱۴۴ میلیون پوند تا سال ۲۰۴۰ برآورد می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد: برای ایجاد یک طرح پایش دریاچه در انگلستان، ۶/۴ میلیون پوند لازم است. هزینه کل برای رسیدن به وضعیت مطلوب آب حدود ۳ تا ۱۱ بیلیون پوند برآورد می‌شود. هزینه کاهش انتشار آلودگی از طریق اجرا یا گسترش بهترین شیوه‌های مدیریتی برای زمین‌های کشاورزی می‌تواند حدود ۱ تا ۳/۵ بیلیون پوند باشد. هزینه‌های جبرانی جهت اعمال اصلاحات برای زیستگاه‌های رودخانه‌ای حدود ۱۰۰ تا ۷۰۰ میلیون پوند، برای افزایش شدت جریان آب حدود ۲۵ تا

1. Full cost recovery principle

Archive of SID

www.SID.ir

۲۵۰ میلیون پوند و برای دیگر هزینه‌ها حدود ۲۴ میلیون پوند برآورد شده است. تأثیرات بر نرخ آب برای مصرف کنندگان می‌تواند از افزایش هزینه‌های برداشت جهت پوشش دادن هزینه‌های اداری و پایشی و انعکاس هزینه‌های کاهش منابع اصلی شرکت‌های آب در هزینه‌های دفع فاضلاب ناشی شود» (Kallis & Butler, op.cit). همه این هزینه‌ها در حالی است که کمیسیون اروپا کشور انگلستان را در زمینه سیستم‌های پایشی و اداری در مقایسه با بسیاری از دولت‌های عضو نسبتاً پیشرفته و توسعه‌یافته در نظر می‌گیرد. این امر نشان می‌دهد: هنوز نیاز به بازسازی و تغییر قابل ملاحظه برای انجام مفاد این دستورالعمل و مطابقت با آن خواهد بود و افزایش هزینه‌ها و دشواری تحقق اهداف این دستورالعمل در دولت‌های عضو کمتر توسعه‌یافته را در پی خواهد داشت.

۲-۲. تعهدات اجرایی دولت‌ها

طبق معاهده مؤسس جامعه اروپایی (معاهده رم ۱۹۵۷)، دستورالعمل‌ها به لحاظ نتیجه‌ای که باید محقق شود الزام‌آورند، اما انتخاب شکل و روش‌های دستیابی به نتایج بر اساس صلاحدید دولت‌های عضو است (بند ۳ ماده ۲۴۹ معاهده رم). بنابراین مقررات یک دستورالعمل باید به قوانین داخلی منتقل شده و در حقیقت دولت‌های عضو باید از مطابقت قوانین داخلی با مفاد و اهداف دستورالعمل اطمینان حاصل کنند. کمیسیون اروپا در چندین مورد از دیوان اروپایی دادگستری درخواست کرد تا احکامی را در مورد انتقال مفاد دستورالعمل‌های زیست‌محیطی به قوانین داخلی صادر کند، از جمله در چند مورد درخواست صدور حکم علیه انگلستان را کرد.[۱] برای مثال، تلاش دولت‌های عضو برای انتقال مقررات دستورالعمل به قوانین داخلی از طریق بخشنامه‌های اداری توسط دیوان رد شد. علت این بود که وقتی یک دستورالعمل حقوقی را برای افراد ایجاد می‌کند پس مفاد دستورالعمل باید به شیوه‌ای صریح، دقیق و شفاف به قوانین داخلی منتقل شود تا اشخاص مورد نظر و ذی‌نفع بتوانند حقوق خود را به‌طور کامل بشناسند و در موارد مقتضی برای اثبات حقانیت خود در دادگاه‌های داخلی به آن استناد کنند.[۲] دستورالعمل چارچوبی آب

۱. برای مثال، قضایای بین کمیسیون اروپا و انگلستان مربوط به دستورالعمل آب شرب در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۹ و قضیه آب استحمام بلکپول (Blackpool) بین کمیسیون اروپا و انگلستان در سال ۱۹۹۳ و همچنین قضیه عدم اجرای دستورالعمل نیترات ها بین کمیسیون اروپا و انگلستان در سال ۲۰۰۰.

۲. برای مثال، این ایراد در قضیه کمیسیون اروپا و آلمان در سال ۱۹۹۱ در مورد عدم انتقال مناسب مفاد دستورالعمل ها به قوانین داخلی مطرح شد.

Archive of SID

www.SID.ir

مقرر می‌کند که اهداف کیفی زیست‌محیطی وضع شود و اینکه برخی از استانداردهای کیفی که بر اساس دستورالعمل‌های قبلی و همچنین دستورالعمل‌های جدید (که برخی از آنها دستورالعمل‌های قبلی را به‌طور کلی یا جزئی نسخ کرده‌اند، مانند دستور العمل جدید آب استحمام[1] در سال ۲۰۰۶ که به‌طور کلی دستورالعمل سال ۱۹۷۶ را ملغی اعلام کرد و همچنین دستورالعمل جدید آب زیرزمینی در سال ۲۰۰۶ که دستورالعمل سال ۱۹۸۰ را از ۲۲ دسامبر ۲۰۱۳ منسوخ تلقی می‌کند و یا دستورالعمل مواد خطرناک در آب در سال ۲۰۰۶ که دستورالعمل سال ۱۹۷۶ را به‌طور کلی و دستورالعمل سال ۱۹۹۱ را به‌طور خیلی جزئی نسخ کرد و از تاریخ تصویب به‌عنوان مرجع برای مسائل مربوط به آب‌های زیرزمینی در دستورالعمل چارچوبی آب شناخته شد) وضع شده به مرحله اجرا درآید. برنامه‌های اقدام نیز باید تنظیم شود. دستورالعمل‌هایی که اهداف یا استانداردهای کیفی را معین می‌کنند در واقع حقوق قانونی مشخصی را برای افراد قائل می‌شوند و بنابراین باید به‌صورت مقررات الزام آور و البته به‌طور به قوانین داخلی منتقل شوند. این الزام‌آور بودن حتی در مورد برنامه‌های اقدام نیز صدق می‌کند، چراکه برنامه‌های اقدام نیز مسائلی را در بر می‌گیرد که حقوق و تکالیف افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Kramer, 2003: 374).

سؤالی که مطرح می‌شود این است که یک دستورالعمل به‌طور دقیق چه حقوقی را ایجاد می‌کند و چه کسی از این حقوق بهره‌مند می‌شود. دو رویکرد احتمالی در این مورد وجود دارد: نخستین رویکرد، رویکرد محدودکننده است که بر طبق آن تنها برای آنهایی که به‌طور مستقیم تحت تأثیر یک قانون اروپایی قرار می‌گیرند، حقوقی ایجاد می‌شود که شامل اشخاص خصوصی و در جایی است که دستورالعمل‌های زیست‌محیطی با هدف حفظ سلامت و بهداشت انسان وضع می‌شود. رویکرد دوم، دیدگاه وسیع‌تری دارد که بر اساس آن عموم شهروندان، ولو اینکه یک دستورالعمل به‌طور صریح برای حفظ سلامت انسان نباشد از حقوق آن منتفع می‌شوند. در حال حاضر، بررسی رویه قضایی دیوان اروپایی دادگستری نشان‌دهنده اتخاذ رویکرد اول است و این امر به طرز مؤثری کارکرد دیوان را دچار مشکل می‌کند، چرا که شهروندان از قرار گرفتن در جایگاه شهود خودداری می‌کنند (Holder, 1997: 54). بنابراین تنها کمیسیون اروپاست که از اجرا و

1. Bathing water quality directive (2006/7/EC) of the European parliament and of the council of 15 February 2006 and repealing directive (76/160/EEC)

Archive of SID

www.SID.ir

اعمال دستورالعمل‌های زیست‌محیطی اطمینان حاصل کرده و به نوعی اجرای آنها را تضمین می‌کند. با این حال، دولت‌های عضو باید اطمینان حاصل نمایند که در عمل نیز مقررات زیست‌محیطی را اجرا می‌کنند و امروزه این امر جدی‌ترین مسئله است (Kramer, op.cit: 377). کمیسیون اروپا رویکرد پویاتری در قبال انتقال مقررات دستورالعمل چارچوبی آب اتخاذ کرده است. دولت‌های عضو موظفند عمده مفاد مقررات داخلی خود را که در جهت انتقال مفاد دستورالعمل چارچوبی آب اتخاذ شده به کمیسیون اروپا ارائه دهند (بند ۲ ماده ۲۴ دستورالعمل چارچوبی آب) و این امر احتمالاً اجرای دقیق دستورالعمل را به همراه خواهد داشت. عدم ارتباط، عدم مطابقت و یا اجرای نادرست مفاد دستورالعمل چارچوبی آب می‌تواند منجر به نقض مفاد دستورالعمل شده و در نهایت اعمال مجازات‌هایی را از سوی دیوان اروپایی دادگستری به همراه خواهد داشت (مواد ۲۲۶ تا ۲۲۸ معاهده رم). در ۸ جولای ۲۰۰۴، اخطاریه‌ای از سوی کمیسیون اروپا خطاب به ۹ کشور (شامل آلمان، انگلستان، ایتالیا، بلژیک، پرتقال، سوئد، فنلاند، لوگزامبورگ و هلند) در مورد عدم انتقال مطلوب و اصولی دستورالعمل چارچوبی آب صادر شد که نشان می‌دهد: کمیسون تا چه اندازه در قبال مصوبات اتحادیه اروپا حساس و ریزبین بوده و طالب انتقال این مصوبات به بهترین نحو است، به نحوی که حقوق ناشی از آن براحتی قابل مطالبه و اهداف آن را به طرز مؤثری محقق ببیند و دیگر اینکه برخی دولت‌ها به ظاهر در برداشت اولیه از تعهدات و الزامات این دستورالعمل دچار اشتباه شده‌اند.[1]

۳-۲. قابلیت اجرای حقوقی دستورالعمل

مسئله قابلیت اجرای حقوقی دستورالعمل چارچوبی آب برای رسیدن به اهداف آن، مهم‌ترین مسئله در مذاکرات اولیه و بنیادین این طرح بوده است که منعکس کننده تنش بین دیدگاه‌های متمرکز و غیرمتمرکز[2] بود (Kallis & Butler, 2001: 138). این مسئله در

1.http://ec.europa.eu./rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/870&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en, 2011/04/14

۲. طرفداران دیدگاه غیرمتمرکز معتقدند: قانون واحد و متمرکز به دلایلی مانند تفاوت‌های اقتصادی و زیست‌محیطی کشورها فاقد تأثیرگذاری لازم است. از طرف دیگر، گروهی از دولت‌های عضو که استانداردهای داخلی سختگیرانه‌تری دارند (مانند دانمارک و آلمان) و همچنین پارلمان اروپا که همواره موضع سختی در حمایت از محیط زیست دارد، موافق تأثیرات قابل توجه قوانین متمرکز و استاندارد- محور اتحادیه اروپا در گذشته بوده و بر نیاز به بهبود و گسترش اعمال این قوانین تأکید دارند تا برچیدن آن.

Archive of SID

www.SID.ir

قالب متن دستورالعمل بدین صورت طرح شد که آیا متولیان به اهداف مربوط بـه وضـعیت مطلوب برای تمام آب‌ها باید دست یابند یا اینکه هدفشـان دسـتیابی بـه آن باشـد. در مـورد اولی، متولیان و دولت‌های عضو مسئول بوده و در صورت عدم دستیابی به ایـن اهـداف در دوره زمانی ۲۷ ساله می‌توان آنها را به دیـوان دادگسـتری اروپـا ارجـاع داد. در مـورد دوم، دولت‌های عضو تنها به لحاظ حقوقی مسئول هستند تا متولیان، مقامات، اختیارات و طرح‌ها را ایجاد کنند و برنامه‌های پایشی و اقدامات مربوطه را عملی سازند، اما در نهایت اگر تمـام مسئولیت‌های دیگر انجام گیرد، ناکامی در دستیابی به اهداف نمـی‌توانـد مسـئولیتی بـه بـار آورد. به‌دلیل عدم قطعیت نسبی در مورد هزینه‌های اجباری پیش رو، «شـورای دولـت‌هـای عضو»[1] به‌طور کلی تأیید کرده است که تعهدات تا جایی که امکان دارد و به‌صـورت کلـی بوده و به لحاظ حقوقی غیر الزام آور باشد.

متن نهایی این دستورالعمل تا حدودی ابهام‌آمیـز اسـت و بیـان مـی‌دارد: «دولـت‌هـای عضو باید با هدف دستیابی به وضعیت مطلوب در جهت ارتقا، حفاظت و ترمیم تمام مناظق آب‌های سطحی و زیرزمینی عمل کنند». اقداماتی که دولت‌های عضو در جهت دستیابی به هدف ملزم به انجام آن هستند، به‌طور مشخص تعریف شـده و بـه لحـاظ حقـوقی الـزام‌آور است، اما از طرف دیگر دولت‌های عضو به‌طور صریح و مشخص ملزم به دستیابی به هدف وضعیت مطلوب برای آب نیستند. علاوه بر این با توجه به اولین پیش‌نویس این طـرح، ایـن دستورالعمل دربردارنده توصیف مفصل از کاستی‌های احتمالی در دستیابی به اهداف است. نخست آنکه برای برخی آب‌ها (مانند آب‌های مصـنوعی) اقـدام ترمیمـی پـیش‌بینـی نشـده است (مقایسه شود با هدف کلی حفاظت، ارتقا و ترمیم تمام آب‌های سـطحی). دوم آنکـه ممکن است هدف دولت‌های عضو، دستیابی به اهداف نه چندان دشوار بـرای حوضـه‌هـای آبریـزی کـه تحـت تـأثیر فعالیـت انسـانی قـرار گرفتـه‌انـد، باشـد (هنگـامی کـه نیازهـای زیست‌محیطی و اجتماعی اقتصادی به وسیله دیگر روش‌ها رفع نشـود)، اگرچـه بـرای ایـن مناطق آبریز، دستیابی به «بالاترین سطح مطلوب ممکن» و عدم تنزل تـدریجی کیفیـت ایـن آب‌ها پیش‌بینی می‌شود (Ibid). همین اصل در مورد آب‌هایی که شرایط طبیعی آنها امکان دستیابی به این اهداف را نمی‌دهد (غیرعملی یا بیش ازحد هزینه‌بر) نیز صدق می‌کند. سـوم اینکه نقض این اهداف در وضعیت‌های موقتی طبیعی یا قوه قهریه مانند سیل یـا خشکسـالی

1. Council of member states

Archive of SID

www.SID.ir

مفرط که پیش‌بینی نشده، قابل توجیه است. چهارم و از همه مهم‌تر اینکه در صورتی که ناکامی در دستیابی به اهداف مربوط به وضعیت مطلوب آب به‌دلیل تغییرات جدید در مشخصه‌های فیزیکی آب‌های سطحی یا در سطوح آب‌های زیرزمینی باشد یا از فعالیت‌های جدید مربوط به توسعه انسانی پایدار (مانند دریانوردی، تفریح و سرگرمی و غیره) که دارای منافع عمومی قابل توجهی هستند و اهداف آن به دلایلی مانند قابلیت اجرای فنی یا هزینه‌های نامتناسب از طریق دیگر روش‌ها قابل دستیابی نیست ناشی شود، دولت عضو را نمی‌توان ناقض اهداف این دستورالعمل دانست. در این‌گونه موارد لازم است که تمام گام‌های عملی و قابل اجرا را جهت کاهش اثرات منفی برداشت.

وجود ابهام در اصطلاحاتی مانند «فعالیت‌های توسعه انسانی پایدار»، «قابلیت اجرای فنی»، «هزینه‌های نامتناسب» و «بالاترین سطح مطلوب ممکن»، به‌طور بدیهی این امکان را به دولت‌های عضو می‌دهد تا از رویارویی و مواجهه با اهداف این دستورالعمل طفره روند. تجربه به دست آمده از اجرای دستورالعمل‌های آب شرب و آب‌های استحمام نشان می‌دهد: از آنجایی که دولت‌های عضو میل داشتند از تخصیص آب‌هایی که تا به حال استانداردهای آن را برآورده نکردند طفره روند، ابهام در بندهای دستورالعمل علت اصلی ناکامی در اجرای آنها بوده است (Ibid:138).

باید اذعان داشت که دستیابی به اغلب اهداف این دستورالعمل به لحاظ حقوقی و قانونی قابل اجرا نیست و آنقدر روزنه و راه گریز و ابهام قانونی وجود دارد که دولت‌های عضوی که میلی به اجرای این دستورالعمل ندارند، می‌توانند از اجرای آن طفره روند و از هزینه‌های بالای قابل پیش بینی آن بکاهند. در واقع استانداردهای اجرایی سخت که اساس قوانین قبلی مربوط به آب را تشکیل می‌داد، تنزل سیاست آب اتحادیه اروپا و دستورالعمل‌های آن که ذکر شد را توجیه می‌کند. از سوی دیگر، تغییر زمینه سیاستی به‌ویژه برای اهداف بلندپروازانه و فراگیر مطرح شده در دستورالعمل چارچوبی آب را باید تصدیق کرد. این دستورالعمل ظرفیت قانونی کافی برای ایجاد نهادهای مهم در دولت‌های عضو و به جریان انداختن فرایندهایی که می‌تواند آغازگر حرکت‌های بعدی شود (مانند پایش و گزارش‌دهی عمومی در موردکیفیت زیست‌محیطی، ثبت فعالیت‌ها یا برداشت و بهره‌برداری آب و غیره) را دارد (Ibid:140). بنابراین انجام و تکمیل عملی و حقیقی اهداف نهایی این دستورالعمل، مسئولیت تک تک دولت‌های عضو است.

Archive of SID

www.SID.ir

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دستورالعمل چارچوبی آب تحت یک رویکرد اکوسیستم محور استانداردها، معیارها، نهادها و فرایندهای نوینی برای مدیریت آب‌های اروپا ارائه می‌کند. این دستورالعمل، نمونه یک سند حقوقی را ارائه می‌دهد که قوانین پراکنده زیست‌محیطی مانند زمینه‌های سیاستی بسیاری از کشورها را تحت معیارهای مشترک اکوسیستم محور و فرایندهای طرح‌ریزی به یکدیگر پیوند می‌دهد. این دستورالعمل به طرز هوشمندانه‌ای تعریف مجددی از نقش اتحادیه اروپا در تدوین سیاست زیست محیطی ارائه می‌دهد. همانطور که از عنوان آن بر می‌آید، رویکرد چارچوبی این دستورالعمل باعث می‌شود که اهداف و فرایندها در سطح اتحادیه اروپا به تفصیل تعریف شوند، اما تبدیل آن به استانداردها و اجرای آن بر عهده دولت‌های عضو و سطوح داخلی و محلی گزارده می‌شود. ضمیمه مفصل این دستورالعمل که در آن رهنمودهایی برای تنظیم و نظارت استانداردها آمده است موردی مناسب برای بیان چگونگی برقراری قواعد گسترده و مشترک اتحادیه اروپا بدون داشتن شکل خاصی از استانداردهای متحدالشکل است. بر این اساس، مرحله سوم سیاست زیست‌محیطی اتحادیه اروپا که به دنبال بسط و توسعه اهداف، از بهداشت عمومی و کنترل آلودگی گرفته تا اکوسیستم‌ها و معیارهای اکولوژیکی است، به طور مستقیم تعیین‌کننده تغییر لازم در سبک سیاست زیست‌محیطی یعنی گذر از استانداردهای متحدالشکل به‌سمت معیارها، رویه‌ها، فرایندها و نهادهای متحدالشکل است.

تحقق وضعیت مطلوب برای تمام آب‌ها، یک عمل بلندپروازانه و هزینه‌های آن بالا خواهد بود. برای کشورهایی با اقتصاد پیشرفته این امر به اقدامات لازم جهت کنترل آلودگی مربوط می‌شود، در حالی که در کشورهای کمتر توسعه‌یافته یک هزینه اداری و اجرایی قابل توجه نیز در پی خواهد داشت. وقتی که این هزینه‌های بالا با کاستی‌ها و ابهامات موجود در دستورالعمل جمع می‌شود، نگرانی‌ها در مورد ناکامی و عدم موفقیت بالقوه در دستیابی به اهداف غایی مربوط به کیفیت مطلوب آب‌ها قابل توجیه است. دستورالعمل چارچوبی آب دست کم شماری از تغییرات مهم را به‌خصوص با توجه به نهادها و فرایندهای طرح‌ریزی (طرح‌ها و بخش‌های متولی حوضه آبریز)، اطلاعات (پایش و گزارش) و برخی اهداف عینی (مانند عدم تنزل تدریجی کیفیت آب)[1] ایجاد می‌کند. این

1. No deterioration

Archive of SID

www.SID.ir

دستورالعمل به‌طور غیرمستقیم می‌تواند توسعه و اصلاحات گسترده‌تر بین‌المللی در سیاست آب را تحت تأثیر قرار دهد، چراکه این دستورالعمل مرجع مهم و اصلی برای دیگر کشورها جهت اصلاح سیاست‌ها و نهادهای مربوط به آب است. نهادینه‌سازی اهداف اکوسیستم محور به‌عنوان معیار برجسته در سیاست آب و تصمیم‌گیری شناخته شده و تصمیمات مربوط به مدیریت منابع آب در آینده از تمرکز روی روش‌های طرح‌ریزی سنتی، فرا ساختاری خارج خواهد شد. قابلیت دوام رویکرد حوضه آبریز در مناطقی که در آن هیچ سنت و راه و روشی در مدیریت منطقه‌ای آب وجود ندارد، به‌طور قابل توجهی محک زده می‌شود. رویکرد ترکیبی که در آن استانداردهای سختگیرانه‌تر برای کنترل انتشار و کیفیت آب مصرفی برای آلودگی آب اعمال می‌شود، اولویت و تقدم معیارهای زیست‌محیطی را بر معیارهای بهره وری اقتصادی مشخص می‌کند.

برداشت حداقلی از ماهیت دستورالعمل چارچوبی آب این است که این دستورالعمل علی‌رغم وجود ابهاماتی در آن، قابلیت‌های اثرگذاری و در نهایت تحقق اهداف مورد نظر خود را دارد. ولی برای ارزیابی کارکرد عملی این دستورالعمل باید به تحلیل قوانین و رویه داخلی دول عضو پرداخت. در واقع سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا قوانین داخلی دول عضو کارایی و تأثیر لازم را در شکل و اجرای خود جهت دستیابی به هدف وضعیت مطلوب آب مندرج دردستورالعمل چارچوبی آب اتحادیه اروپا دارند یا خیر. در پایان باید یادآور شد که نحوه عملکرد دول توسعه‌یافته اروپایی در قبال مسائل زیست‌محیطی و همچنین در قبال تعهدات بین‌المللی نقش مهمی در تحریک کشورهای در حال توسعه برای نشان دادن حساسیت بیشتر نسبت به مسائل و تعهدات زیست‌محیطی دارد، به‌ویژه اینکه منبع تعهد دول توسعه یافته برخاسته از حقوق اروپایی باشد که از اعتبار و درجه الزام بالایی برخوردار بوده و نه صرفاً مشارکت، همکاری و ایفای تعهد، بلکه تحقق اهداف از خصوصیات بارز آن است و همین ویژگی حقوق اروپایی را از دیگر قواعد حقوق بین‌الملل مجزا می‌سازد.

Archive of SID

www.SID.ir

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

۱. انجمن شهرسازی آمریکا(۱۳۸۷). مدیریت زیست‌محیطی، ترجمه ماه‌فرید منصوریان و نیلوفر نامدار قشقایی، جلد دوم، تهران: جامعه مهندسان مشاور ایران.

۲. شیلتون، دینا و الکساندر کیس(۱۳۸۹). کتابچه قضایی حقوق محیط زیست، تحقیق و ترجمه محسن عبدالهی، تهران: انتشارات خرسندی.

۳. عبدالهی، محسن و همکاران(۱۳۸۸). حقوق کیفری محیط زیست: ملاحظات و راهکارها، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

۴. کاتبرت، مایک (۱۳۸۰). حقوق اتحادیه اروپا، ترجمه بهروز اخلاقی و همکاران، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

۵. کیس، الکساندر، وینفرید لانگ و پیتر اچ. سند(۱۳۸۴). حقوق محیط زیست، ترجمه محمدحسن حبیبی، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

ب) منابع لاتین

1. Chave, A. Peter (2001). The EU Water Framework Directive: An Introduction, London, IWA Publishing .

2. Craig, Paul and De Bupca, Grainne (2003). EU Law: Texts, Cases and Materials, Third Edition, New York, Oxford University Press .

3. Dangerous Substances Directive in Water, Directive (2006/7/EC). of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality (OJ L 064 , 4. 3. 2006: 52) and repealing Directive 76/160/EEC .

4. European Commission Proposal COM (2003). 550 final: Groundwater Directive Press Release IP/04/870 of 8 July 2004 .

5. Holder, J. (1997). The Impact of EC Environmental Law in the United Kingdom, London, John Wiley & Sons .

5. Howarth, H. and McGillivray, D. (2001). Water Pollution and Water Quality Law, Ireland, Shaw & Sons Limited .

6. Irvine, Kenneth (2005). Water Framework Directive; Synthesis Report, Environmetal Protection Agancy .

7. Kaika, Maria & Page, Ben (2003). "The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-Making and The Changing Topography of Lobbying", European Environment, Volume 13: 314-327 .

8. Kallis,Giorgos and Butler, David, June (2001)."The EU Water Framework Directive: Measures and Implications", Water Policy, Volum3, Issue2: 125-142 .

Archive of SID

www.SID.ir

9. Krämer, L. (2003). EC Environmnetal Law, London, Sweet and Maxwell .
10. Quevauviller, Philippe et al. (2008). The Water Framework Directive: Ecological and Chemical Status Monitoring, London: John Wiley and Sons Ltd Publication .
11. Roma Treaty Establishing European Community, Roma (1957) .
12. Urban Waste Water Treatment Directive, Council Directive 91/271/EEC of 21 May (1991). concerning urban waste water treatment (OJ L 135 30. 5. 1991: 40) as amended by Directive, 98/15/EC (OJ L 67, 7. 3. 1998: 29) .
13.Water Framework Directive, Directive (2000/60/EC). of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22. 12. 2000:1) as amended by Decision No 2455/2001/EC of the European Parliament and of the Council of 20 November 2001 establishing the list of priority substances in the field of water policy and amending Directive 2000/60/EC (OJ L 331, 15. 12. 2001: 1).

Archive of SID

www.SID.ir