

77

«وبینار تخصصی بازار آب» با

حضور صاحب‌نظران و کارشناسان

حوزه آب و به میزبانی دانشگاه فردوسی مشهد در ۱۹ شهریور ۱۴۰۳ برگزار شد. حسین زمانی مدیر کل دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب وزارت نیرو که اخیراً به‌سمت رئیس امور هماهنگی و رفع اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی در معاونت حقوقی ریاست جمهوری منصوب شده است نیز یکی از سخنرانان این نشست مجازی بود. وی در این نشست به بیان ملاحظات حقوقی راه‌اندازی بازار آب پرداخت. از آنجا که یکی از شرایط لازم برای تشکیل و استمرار بازار آب کارا وجود بسترهای قانونی به‌خصوص شفافیت حقوق مالکیت آب است، اهمیت این موضوع ما را بر آن داشت تا بخشی از صحبت‌های مدیرکل دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب وزارت نیرو در این باره را در ماهنامه دنیای پسته بیاوریم.

بحث مالکیت آب مهم‌ترین موضوعی است که در بازار آب باید به آن توجه کنیم. به‌عنوان یک حقوق‌دان نظرم این است که موضوعی را به اسم بازار آب شروع کرده‌ایم بدون آنکه زمینه آن را فراهم کنیم؛ اصلاً توجه نشده است که آیا قوانین موجود اساساً این اجازه را می‌دهند که چنین ایده‌ای پیاده شود یا خیر؟

باتوجه به اصل ۴۵ قانون اساسی، آب از ثروت‌های عمومی تلقی می‌شود و ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب، آن را از مشترکات می‌داند؛ مشترکات از نظر فقهی یعنی اموالی که کسی نمی‌تواند مالک آن شود. بنابراین هیچ‌کس مالک آبی که از داخل زمین هنوز خارج نشده، نیست؛ حال این سوال مطرح است که آیا وقتی آب

مالکیت و بازار آب

برگرفته از ارائه مدیرکل دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب وزارت نیرو در وبینار تخصصی بازار آب



حسین زمانی

مدیرکل دفتر حقوقی شرکت
مدیریت منابع آب وزارت نیرو



چاه با ارائه شواهد و قرائن برای امور کشاورزی، صنعتی و شهری مصرف معقول داشته باشد، وزارت نیرو می تواند تا زمانی که ضرورت اجتماعی ایجاب کند با توجه به مقررات و رعایت مصالح عمومی برای کلیه مصرف کنندگان اجازه مصرف صادر نماید و قیمت عادلانه آب به صاحب چاه پرداخت شود.

فرض بفرمایید چاهی ۳۰ لیتری وجود دارد که نیاز بهره بردار ۲۰ لیتر است؛ او ده لیتر مازاد را بر اساس این ماده می تواند با توجه به قرائن برای مصارف کشاورزی، صنعتی و... بفروشد. در اینجا گفته شده وزارت نیرو «می تواند»، پس اجبار نیست؛ دوم قید شده «ضرورت اجتماعی»، یعنی موقت است و ضرورت ایجاد کرده که اجازه بدهد؛ در ادامه هم بیان شده که «قیمت عادلانه به صاحب چاه داده شود». قانون توزیع عادلانه آب پر از تناقض است؛ از یک طرف در ماده ۱ آب جزو مشترکات محسوب شده و نمی توان مالک آن شد، ولی در ماده ۷ بهره بردار می تواند آب را بفروشد و پول به مالک چاه داده می شود. در واقع ماده ای که اجازه می دهد بازار آب را ایجاد کنیم همین ماده ۷ قانون توزیع عادلانه آب است.

طبق آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، اساساً حقیقه هم به زمین وصل است و شما حقیقه را بدون زمین نمی توانید بفروشید؛ پشت پروانه نوشته شده است شما حق خرید و فروش آب ندارید و اگر این کار را کنید پروانه شما لغو می شود.

از لحاظ حقوقی ایراد دیگری که بر این اقدام می توان وارد کرد این است که می خواهیم چاهها را بر اساس برنامه سازگاری با کم آبی، تعدیل و اصلاح کنیم،

چشمه های کوچک خصوصی و حقیقه ها، مالکیت خصوصی بر منابع آب باقی ماند. آنچه که در اینجا مطرح می شود این است که آیا می توان بر منابع آب زیرزمینی، مالکیت خصوصی قائل شده و ایجاد بازار آب را برای آن وارد بدانیم؟ برخی می گویند می توانیم از ظرفیت ماده ۲۷ و ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب، برای زیر ساخت بازار آب استفاده کرده و به آن استناد کنیم؛ لازم به ذکر است ماده ۲۸ ارتباطی به بازار آب ندارد و در مورد خرید و فروش پروانه است که این موضوع سالهاست دارد انجام می شود؛ ولی ماده ۲۷ تاحدودی می تواند ما را در این زمینه کمک کند.

ماده ۲۷ - پروانه مصرف آب مختص به زمین و مواردی است که برای آن صادر شده است مگر آن که تصمیم دیگری به وسیله دولت در منطقه اتخاذ شود.

طبق ماده ۲۷، آب مختص به زمین بوده و به صورتی عرضی به زمین وصل است؛ آب بدون زمین معنا ندارد. حال می خواهیم این وصل را با اجرای بازار آب قطع کنیم. در ادامه این ماده راه گریزی گذاشته است؛ «مگر آن که تصمیم دیگری به وسیله دولت در منطقه اتخاذ شود». بنابراین این تصمیم منطقه ای است و سراسری نیست؛ باید ضرورتی برای آن باشد تا این اجازه داده شود. فرض کنیم که خشک سالی شده است، زمین کشاورزی دارد از بین می رود و دولت می تواند به صورت موقت اجازه فروش آب را بدهد.

ماده دیگری که می توان برای بازار آب به آن استناد کرد، ماده ۷ قانون توزیع عادلانه آب است

ماده ۷ - در مورد چاههایی که مقدار آبدهی مجاز آن بیش از میزان مصرف معقول صاحبان چاه باشد و مازاد آب

را خارج کرده و داخل یک ظرف قرار دادیم، مالکیت حاصل می شود یا خیر؟ این یک موضوع فقهی خاص می باشد که دارای دو بخش است: اول اینکه آبهای زیرزمینی و یا آبهای سطحی (آب داخل آبخوانها و آب جاری رودخانهها) که هنوز از ظرف طبیعی خود خارج نشده اند، جزو مشترکات هستند و کسی نمی تواند مالک آن ها شود. (مشترکات متفاوت از انفال است. انفال به اذن حاکم قابل تملک می شود؛ اما مشترکات قابلیت تملک ندارند). این جای خوشبختی دارد که شورای نگهبان به انفال بودن آبها در سال ۱۳۶۱ ایراد گرفت و آب را جزو مشترکات قید کرد؛ چراکه ممکن بود بلایی که بر سر اراضی ملی آمده و واگذار می شوند، بر سر آب هم بیاید.

اما بخش دوم در رابطه با آبی است که از محیط طبیعی خود (زمین و یا رودخانهها) به وسیله پمپ خارج شده و وارد ظرف یا منبع می شود، اینجا دیگر موضوع فرق می کند، در این باره چند روایت از پیامبر داریم و احادیثی هم از ائمه شیعه و اهل سنت نقل شده است که مالکیت حاصل می شود؛ یعنی وقتی آب داخل ظرف شد، مالک دارد.

حال باید پرسید، بازار آب را چگونه می خواهیم ایجاد کنیم؟! آیا می خواهیم آبی که جزو مشترکات، یعنی منابع عمومی مردم، است را بیرون آورده و در اختیار یک شخص قرار دهیم و بگوییم مالک آب هستید و می توانید بفروشید؟! عملاً به نظر می رسد این مورد با اصل ۴۵ قانون اساسی و ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب مغایرت دارد. از سال ۱۳۴۷ که طبق قانون آب و نحوه ملی شدن آن حقوق عمومی بر مدیریت منابع آب حاکم شد، تقریباً دولت مالک آب شد و تنها چند مورد جزئی مثل



قانون‌گذار در قانون برنامه به صورت شکلی، وزارت نیرو را مکلف کرده که بازار آب را ایجاد کند، اما اجرای بازار آب نیازمند اصلاح قوانین است؛ ما نمی‌توانیم با قوانین سال ۱۳۶۱، کاری که در سال ۱۴۰۰ می‌خواهیم انجام دهیم را اجرایی کنیم.



ولی ماده ۷ می‌گوید نیاز نیست اصلاح و تعدیل کنید، آب را در بازار آب بفروش! پس این دو سیاست که دولت و وزارت نیرو می‌خواهند هر دو را اجرا کنند با هم مغایرت دارند؛ در واقع کدام را می‌خواهند اجرا کنند؟! یعنی اگر بخواهید پروانه را کم کنید، نمی‌توانید بازار آب را ایجاد کنید؛ چون در این صورت آبی مازاد بر مصرف معقول، نخواهد ماند که وارد بازار شود. اینها ضد و نقیض‌هایی است که در زمینه بازار آب وجود دارند. واقعیت این است که با قوانین موجود نمی‌توانیم بازار آب را آن‌طور که می‌خواهیم و در واقع باید اجرا شود راه‌اندازی کنیم.

قانون‌گذار در قانون برنامه به صورت شکلی، وزارت نیرو را مکلف کرده که بازار آب را ایجاد کند، اما اجرای بازار آب نیازمند اصلاح قوانین است؛ ما نمی‌توانیم با قوانین سال ۱۳۶۱، کاری که در سال ۱۴۰۰ می‌خواهیم انجام دهیم را اجرایی کنیم. قانون فرزند زمانه است با قوانین ۵۰، ۴۰ سال پیش نمی‌توان چنین ایده‌هایی را پیگیری کرد؛ اگر می‌خواهیم این ایده‌ها را اجرا کنیم باید به دنبال اصلاح قوانین برویم. موضوع بعدی که باید به آن توجه کرد، بحث توسعه پایدار است؛ به‌واقع در تمام متون حقوق بین‌الملل محیط‌زیستی آمده است که اصل توسعه پایدار باید در قانون‌گذاری، پایه‌گذاری و اجرا رعایت شود. حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا بازار آب در اصل توسعه پایدار جای می‌گیرد؟ شاید به سمت اقتصاد چرخش بیشتری داشته باشد، اما آیا به محیط‌زیست کمک خواهد کرد؟

از طرفی به صورت موقت، می‌خواهیم خرید و فروش آب را راه بیندازیم و صنعت بزرگی بر اساس این کار ایجاد کنیم. با

این کار درواقع یک حق مکتسبه برای بهره‌برداران جدید ایجاد می‌کنیم و اگر در آینده کسی نخواهد آب بفروشد، تکلیف این صنعت و کارخانه بزرگ و حتی کشاورزی‌ای که ایجاد شده است چه می‌شود؟ آیا بعدها او باید شکایت کند و تخصیص جدید بگیرد؟ لازم است بگوییم که این بازار آب تبعات دارد؛ باید به این موضوعات هم فکر کرد.

نگویید که وزارت نیرو به دنبال ایجاد بازار آب است؛ بلکه وزارت نیرو می‌خواهد آنچه که قانون‌گذار به او گفته را اجرا کند. لاجرم است اجرا کند؛ اگر اجرا نکند ترک فعل کرده است. ولی باید به اصل توسعه پایدار، حق مالکیت، حق مکتسبه‌ای که برای مصرف‌کنندگان ایجاد می‌شود هم توجه کرد. تبعات این کار برای ما حقوقی‌هاست که باید در دادگاه جوابگو باشیم.

مطمئن باشید که بازار آب پر رونق خواهد شد، چون شما جنس کمیابی را می‌خواهید ارائه کنید که متقاضیان خرید آن زیاد هستند؛ اقتصاد در گردش زیادی خواهد داشت. اما این بازار چه کمکی می‌تواند به اصل توسعه پایدار کند؟ چرا من بهره‌بردار، باید یک پروانه‌ای داشته

باشم که خودم به هر دلیلی مصرفش نکنم و بخواهم آن را به ثمن بسیار بالا به دیگری بفروشم؛ این یک رانت است. فرض کنید بهره‌بردار، زمین حاصلخیزی ندارد و با ایجاد بازار آب، او می‌تواند آب را به فرد دیگری که نیاز دارد بفروشد؛ این چه فایده‌ای دارد؟ غیر از اینکه جیب عده‌ای را پر کرده‌ایم. چرا باید این کار را کنیم؟ به‌واقع باید پروانه آب کسی که آب مازاد دارد را کم کرده و باز تخصیص دهیم یا به نفع آبخوان‌ها ذخیره کرده و اگر یک صنعت و کشاورزی نابی بود به آن تخصیص دهیم. این باید در دست دولت باشد؛ چرا باید در بازار بچرخد؟ چرا باید کسی که پروانه دارد بفروشد؟ اساساً این نظر شخصی بنده است که هدف از بازار آب چیست؟ من هنوز به جوابی نرسیده‌ام. باید گفت سازوکار درست نداریم و نمی‌دانیم دنبال چه هستیم. می‌خواهیم یک بازار پر رونق برای کسانی که پروانه دارند و نمی‌خواهند مصرف کنند، ایجاد کنیم. چه کسی می‌خواهد کنترل کند؟ آیا جهاد کشاورزی سازوکاری برای کسی که کشت نمی‌کند، دارد؟ بگذار من نباید بازار آب را باب کنیم مگر در صورتی که محدود باشد و ضرورت اجتماعی ایجاد کند.