अध्याय 8: निष्कर्ष एवं अभ्युक्तियां

तटीय और मुहाना पारितंत्र, वस्तुओं और सेवाओं की एक विस्तृत श्रृंखला प्रदान करते हैं, जिनमें से कई खाद्य आपूर्ति, जल-गुणवत्ता प्रक्रियाओं के विनियमन, तूफान संरक्षण और कार्बन भंडारण जैसे भौतिक लाभ प्रदान करते हैं। तटीय पारितंत्र के संरक्षण और इसके स्थायी उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए, भारत सरकार ने सी.आर.ज़ेड. विनियमों और आई.सी.ज़ेड.एम.पी. परियोजना की शुरुआत की। हमने उनकी प्रभावकारिता और प्रभावशीलता के बारे में निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए सी.आर.ज़ेड. विनियमों और आई.सी.ज़ेड.एम.पी. परियोजना के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा की गई थी।

1. सी.आर.ज़ेड. अधिसूचना 2019 के प्रावधानों के अनुसार सी.आर.जेड. क्षेत्रों में गतिविधियों को विनियमित करने के लिए केंद्र और राज्य में संस्थागत तंत्र की पर्याप्तता

केंद्र/राज्यों में मौजूद सी.आर.जेड. अधिसूचना 2019 के प्रावधानों के अनुसार सी.आर.जेड. क्षेत्रों में गतिविधियों को विनियमित करने के लिए संस्थागत तंत्र की हमारी जांच से पता चला है कि एन.सी.जेड.एम.ए. निर्धारित सदस्यों के साथ एक स्थायी निकाय नहीं था। एन.सी.ज़ेड.एम.ए. अधिकतर परियोजनाओं के प्रस्ताव को मंजूरी देने के लिए मिलते थे और उनके द्वारा अन्य अनुसंधान और सलाहकार की भूमिका को पूरा नहीं किया गया था। विशेषज्ञ मूल्यांकन समिति में तकनीकी सदस्यों की कमी थी, इस प्रकार इसकी सिफारिशों में वैज्ञानिक आधार का अभाव था। राज्यों में एस.सी.ज़ेड.एम.ए. का समय पर पुनर्गठन नहीं किया गया था, महत्वपूर्ण हितधारकों की भागीदारी की कमी थी, पर्याप्त संसाधन नहीं थे, और बिना कोरम के परियोजनाओं को मंजूरी दे दी गई थी। कई राज्यों में डी.एल.सी. का पुनर्गठन नहीं किया गया था, और इसमें महत्वपूर्ण हितधारकों की भागीदारी का अभाव था; इस प्रकार, वह सी.आर.ज़ेड. विनियमों को लागू करने के लिए प्रभावी ढंग से कार्य नहीं कर सका था। इस प्रकार, एन.सी.जेड.एम.ए., एस.सी.जेड.एम.ए. और डी.एल.सी. के गठन और कामकाज में कमियां तटीय क्षेत्रों के सतत विकास को सुनिश्चित करने में चुनौतियों का समाधान करने में उनकी प्रभावशीलता को कम कर देंगी। साथ ही, सी.आर.जेड. विनियमों के कार्यान्वयन में शामिल विभिन्न एजेंसियां तटीय प्रबंधन योजनाओं के साथ-साथ तट में पारिस्थितिक रूप से संवेदनशील क्षेत्रों की सुरक्षा के लिए योजनाओं की समय पर तैयारी सुनिश्चित नहीं कर सकीं जो कि तटीय क्षेत्रों के सतत विकास की कुंजी थी। इस प्रकार, सी.आर.जेड. अधिसूचना के अनुसार तटीय क्षेत्रों में गतिविधियों को विनियमित करने के लिए संस्थागत तंत्र कमजोर था और सीआरजेड विनियमों में परिकल्पित रूप के अनुसार प्रभावी ढंग से कार्य नहीं कर सका था।

2. तटीय पारितंत्र के संरक्षण के लिए सरकार द्वारा सी.आर.जेड. मंजूरी प्रदान करने की प्रक्रिया

हमने जांच की कि क्या सरकार द्वारा दी गई सी.आर.जेड. मंजूरी तटीय पारिस्थितिकी के संरक्षण के लिए नियत प्रक्रिया के अनुसार थी। सीआरजेड विनियमों के अनुसार, विभिन्न तटीय क्षेत्रों में केवल स्वीकृत गतिविधियों की अनुमति है और परियोजनाओं को पर्यावरणीय प्रभाव अध्ययनों और तटीय पारिस्थितिकी के लिए उत्पन्न जोखिमों को दूर करने की योजना के आधार पर अनुमोदित किया जाता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि पर्यावरण प्रभाव अध्ययनों में विभिन्न अपर्याप्तताओं जैसे गैर-मान्यता प्राप्त सलाहकारों द्वारा पर्यावरण प्रभाव रिपोर्टों को तैयार करना, पुराने बेसलाइन डाटा का उपयोग, पर्यावरण प्रभावों के पूर्ण विश्लेषण की कमी, आपदा प्रबंधन को ईआईए रिपोर्ट में पूरी तरह से न बाताया जाना शामिल थी परंतु इन ई.आई.ए. रिपोर्टों के आधार पर परियोजनाओं को एम.ओ.ई.एफ.सी.सी./एस.सी.ज़ेड.एम.ए. द्वारा अनुमोदित किया गया था।

इसके अलावा, इन परियोजनाओं से पर्यावरण को होने वाले जोखिमों को दूर करने के लिए शमन योजनाएं पर्याप्त नहीं थीं क्योंकि कई परियोजनाओं में जोखिमों को केवल सरसरी तौर पर किया गया था। संचयी प्रभाव अध्ययनों को अनुमोदन के लिए एक पूर्व शर्त के रूप में निर्धारित नहीं किया गया था, ताकि यह जांच की जा सके कि परियोजना को जोड़ने से तटीय पारिस्थितिकी में परिवर्तन होगा या नहीं। इसके अलावा, एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. ने स्वीकार किया और बताया कि उन्होंने परियोजना के लिए महत्वपूर्ण पर्यावरण मानकों को सत्यापित नहीं किया था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि जन सुनवाई की प्रक्रिया जिसमें स्थानीय समुदाय पर पड़ने वाले प्रभावों पर बहुमूल्य इनपुट शामिल होगा, की गलत गणना की गई थी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि परियोजनाओं को यह विचार किए बिना मंजूरी दी गई थी कि वे पारिस्थितिकी रूप से संवेदनशील क्षेत्रों में स्थित हैं, जो इन नाजुक और कमजोर क्षेत्रों के पारितंत्र के संतुलन को प्रभावित करेगा। एस.सी.ज़ेड.एम.ए. द्वारा अपने प्राधिकार से अधिक और अनिवार्य दस्तावेजों के बिना परियोजना को अनुमोदन प्रदान करना अनुमोदन तंत्र पर जांच को कमजोर करेगा और तटीय पारिस्थितिकी के संरक्षण में बाधा उत्पन्न करेगा। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि विशिष्ट परियोजनाओं को अनुमति देने के लिए सी.आर.जेड. अधिसूचनाओं में संशोधन किया गया था, इसलिए तटीय पारिस्थितिकी के लिए जोखिम को कम करने की शमन योजना सुनिश्चित नहीं की जाएगी जिससे इन परियोजनाओं को बढ़ावा मिलेगा।

अतः, परियोजनाओं द्वारा पर्यावरण को प्रभावित न करने के लिए बनाए गए सुरक्षा उपायों का उल्लंघन किया गया इस प्रकार, इन परियोजनाओं का तटीय पारिस्थितिकी पर हानिकारक प्रभाव पड़ सकता है।

3. मंजूरी के बाद निगरानी के साथ-साथ सी.आर.जेड. विनियमों के प्रवर्तन तंत्र द्वारा तटीय पारितंत्रों की सुरक्षा

एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. और इसके अभिकरणों द्वारा उनके अनुमोदन के बाद परियोजनाओं की निगरानी यह सुनिश्चित करती है कि जिन शर्तों के तहत परियोजना को मंजूरी दी गई थी, उनका अनुपालन किया जा रहा है। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. और इसके क्षेत्रीय कार्यालय मंजूरी में निर्धारित शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने में विफल हुए थे। इसके अलावा, परियोजना प्राधिकारियों ने अनिवार्य रिपोर्ट समय पर प्रस्तुत नहीं की थी, जिससे निगरानी प्रक्रिया को सुगम बनाया जा सकता था। परियोजना के प्रस्तावकों द्वारा संचालन की सहमति और स्थापना की सहमति जैसी महत्वपूर्ण मंजूरी नहीं ली गई थीं। इस प्रकार, सी.आर.ज़ेड. विनियमों के प्रावधानों के अनुपालन को सुनिश्चित करने में मंजूरी पश्चात् तंत्र प्रभावी नहीं था। अतः, इन परियोजनाओं द्वारा तटीय पारिस्थितिकी के लिए उत्पन्न जोखिमों पर नियंत्रण कर पाना कठिन हो जाएगा।

इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.आर.ज़ेड. विनियमों के उल्लंघनों का पता लगाने और उन्हें दंडित करने के लिए प्रवर्तन तंत्र में बहुत सी कमियां थीं। सैटेलाइट ईमेजरी की मदद से, लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.आर.जेड. 1 क्षेत्रों में अनियमित विकास गतिविधियां हुई थीं जैसे कि ओडिशा में ओलिव रिडले कछुओं की नस्टिंग साइटों पर निर्माण और पट्टीपुलम, तमिलनाडु में सी.आर.जेड. 1 क्षेत्र में रेसट्रैक का निर्माण। जी.आई.एस. टूल्स की मदद से, हमें काचीपुरम जिले में बीच रिसॉर्ट्स के निर्माण और देवभूमि, द्वारका में नो डेवलपमेंट जोन में बनाए गए जेटी एक्सटेंशन जैसे सी.आर.जेड. 1 ए क्षेत्र में अनियमित निर्माण जैसे अप्रतिबंधित उल्लंघन मिले थे। लेखापरीक्षा ने पर्यावरण- नाजुक वेम्बनाड झील और अक्कुलम झील क्षेत्र में अतिक्रमण और सी.आर.जेड. उल्लंघन, तिरूवनंतपुरम में एन.डी.जेड. में एक मॉल का निर्माण, कर्नाटक के उडीपी जिले में नो डेवलपमेंट क्षेत्र में सड़क निर्माण, वेम्बनाड झील के आर्द्रभूमि क्षेत्र में एक वाणिज्यिक आवासीय परियोजना का निर्माण भी पाया गया था। इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने पाया कि कई उद्योग तटीय क्षेत्रों में प्रदूषण का कारण बने जैसे गुंटूर जिले, आंध्र प्रदेश में तटीय जलीय कृषि इकाइयां और कन्याकुमारी जिले, तमिलनाडु के सी.आर.जेड. क्षेत्रों में बर्फ संयंत्रों और मछली पैकिंग इकाइयां मौजूद थीं। एस.सी.जेड.एम.ए./प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड/डी.एल.सी. जैसे प्राधिकारियों द्वारा कोई प्रभावी कार्रवाई नहीं की गई थी। इस प्रकार, उल्लंघनों के प्रति प्रभावी कार्रवाई के अभाव में कोई निवारण नहीं हुआ और तटीय क्षेत्रों का क्षरण लगातार हो रहा था। इस प्रकार, सी.आर.जेड. विनियमों की मंजूरी के बाद की निगरानी और प्रवर्तन अप्रभावी थे जिसके परिणामस्वरूप तटीय पारितंत्र में अपरिवर्तनीय परिवर्तन होंगे।

लेखापरीक्षा ने मानवजनित गतिविधियों के प्रभावों के कारण संवेदनशील और नाजुक समुद्री पारितंत्र की स्थितियों का आकलन करने के लिए नौ तटीय राज्यों में से प्रत्येक के दो तटीय

जिलों की भी नमूना जांच की थी। हमने पाया कि मन्नार बायोस्फीयर रिजर्व की खाड़ी और गोवा में कोरल जैसी तटीय जैव विविधता को उनके प्रसार और स्थिति की निगरानी के लिए डाटा की अनुपस्थिति के कारण जोखिमों का सामना करना पड़ रहा था। गोवा में तटीय रेत के टीलों को नुकसान हुआ क्योंकि उन क्षेत्रों में निर्माण की अनुमति दी गई थी जहां वे मौजूद थें। मैंग्रोव भी पूरी तरह से संरक्षित नहीं थे क्योंकि गोवा में विकास परियोजनाओं के लिए मैंग्रोव काटने के मामले पाए गए थे। गुजरात में, एस.सी.जेड.एम.ए. कच्छ में मैंग्रोव विनाश को रोकने में विफल रहा और गोवा में खजान भूमि में मैंग्रोव को प्रभावित करने वाली अनुमेय गतिविधियों की अनुमति दी गई थी।

इसके अलावा, तटीय पारिस्थितिकी को कर्नाटक के तटीय जिलों में नगरपालिका के सीवेज के समुद्र में निर्वहन और महाराष्ट्र में नगर निगमों/नगर पालिकाओं द्वारा समुद्र में अनुपचारित सीवेज के निर्वहन के कारण नुकसान उठाना पड़ा था। लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि वेरावल, गुजरात में मछली प्रोसेसिंग उद्योग से अपशिष्ट को तटीय जल में डंप किया जा रहा है, और कोरिंगा वन्यजीव अभयारण्य, आंध्र प्रदेश में जलीय कृषि अपशिष्ट निर्वहन भी पाया गया था।

इस प्रकार, सी.आर.जेड. नियमों की मौजूदगी के बावजूद, तटीय क्षेत्र मानवजनित गतिविधि से प्रभावित होते रहे थे, जिससे संवेदनशील जैव विविधता प्रभावित हुई और परिणामस्वरूप उनका क्षरण हुआ।

4. एकीकृत तटीय क्षेत्र प्रबंधन कार्यक्रम (आई.सी.जेड.एम.पी.) के तहत परियोजना विकास उद्देश्यों की उपलब्धि

आई.सी.ज़ेड.एम.पी. कार्यक्रम का उद्देश्य भारत के तटीय क्षेत्रों के लिए सतत् तटीय प्रबंधन में क्षमता विकास, और गुजरात, ओडिशा और पश्चिम बंगाल में एकीकृत तटीय क्षेत्र प्रबंधन दृष्टिकोण का संचालन करना था। हमने पाया कि केंद्रीय स्तर पर, गंभीर रूप से संवेदनशील तटीय क्षेत्रों (सी.वी.सी.ए.) के लिए एकीकृत प्रबंधन योजना तैयार नहीं की जा सकी थी तथा जोखिमों की सीमा की कोई जमीनी सच्चाई नहीं थी। इसने सी.वी.सी.ए. के संरक्षण को प्रभावित किया और उनकी सुरक्षा का उद्देश्य विफल हो गया था। गुजरात में आई.सी.जेड.एम.पी. कार्यक्रम की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने आई.सी.जेड.एम. योजनाओं को तैयार करने में विलंब पाया और साथ ही विभिन्न हितधारक संस्थानों की क्षमता विकसित नहीं की गई थी। ओडिशा में भी, आई.सी.ज़ेड.एम. योजनाओं की तैयारी में विलंब हुआ था, ओडिशा राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (ओ.एस.पी.सी.बी.) और चिल्का विकास प्राधिकरण में क्षमता निर्माण के उपाय अपर्याप्त थे। इसके अलावा, ओडिशा में ओलिव रिडले कछुओं की सुरक्षा के उपाय अपर्याप्त थे, तटीय वेस्टर डाटा के विश्लेषण के लिए प्रयोगशालाओं की क्षमता अपर्याप्त थी और वैकल्पिक आजीविका के लिए की गई पहल सफल नहीं हुई थी। ओडिशा के पेंथा में मैंग्रोव के संरक्षण और तटरेखा

संरक्षण के लिए आई.सी.जेड.एम.पी. के तहत किए गए उपाय सफल नहीं हुए थे। पश्चिम बंगाल में आई.सी.जेड.एम.पी. की लेखापरीक्षा जांच में भी आई.सी.जेड.एम. योजनाओं को तैयार करने में विलंब पाया गया था, और आई.सी.जेड.एम.पी. के तहत की गई गतिविधियां जैसे दीघा में सीवेज ट्रीटमेंट प्लांट, दीघा में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, दीघा में मछली नीलामी केंद्र का नवीनीकरण तटीय क्षेत्रों के प्रदूषण को रोकने में अप्रभावी थे। इस प्रकार, भारत के तटीय क्षेत्रों के लिए स्थायी तटीय प्रबंधन की क्षमता के विकास में आई.सी.जेड.एम. परियोजना ज्यादा सफल नहीं हुई थी।

5. एस.डी.जी.-14 के तहत लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में सरकार द्वारा उठाए गए कदमों का मूल्यांकन।

लेखापरीक्षा ने एस.डी.जी. 14 के तहत लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में सरकार के प्रयासों की भी जांच की, जिसका उद्देश्य सतत विकास के लिए महासागरों, समुद्रों और समुद्री संसाधनों का संरक्षण और सतत उपयोग करना है। हमने पाया कि तटीय प्रबंधन के क्षेत्र में सभी हितधारकों की मैपिंग नहीं की गई थी, पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय को प्लास्टिक मलबे की अधिकता से संबंधित एक संकेतक तैयार करना शेष था जो तटीय और समुद्री पारितंत्र को संरक्षित करने के लिए कार्रवाई का एक महत्वपूर्ण हिस्सा था। इसके अलावा, एस.डी.जी. 14.2 के लिए राष्ट्रीय संकेतक, गतिविधियों और आउटपुट के संदर्भ में पूरी तरह से निर्धारित नहीं किए गए थे। सी.आर.ज़ेड. के साथ-साथ आई.सी.ज़ेड.एम.पी. के कार्यान्वयन में उन गतिविधियों का एक क्रम शामिल है जो सी.ज़ेड.एम.पी. की तैयारी, सी.वी.सी.ए. के सीमांकन, विभिन्न स्थानिक संदर्भ रेखाओं की ग्राउंड मार्किंग और सीमांकन के साथ शुरू होता है। हालांकि, इन डिलिवरेबल्स को संकेतक रूपरेखा में शामिल नहीं किया गया था। तटीय जल गुणवत्ता की निगरानी के लिए पर्याप्त डाटा संग्रह केंद्रों की कमी थी जो समय के साथ तटीय जल गुणवत्ता से संबंधित डाटा पैटर्न को समझने के लिए किए जाने वाले विश्लेषणों को प्रभावित करेगा। इसके अतिरिक्त, राज्यों ने अपनी स्थानीय परिस्थितियों के अनुरूप अपनी संकेतक रूपरेखा को स्थानीयकृत नहीं किया था। इस प्रकार, एस.डी.जी.-14 के तहत लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में सरकार द्वारा उठाए गए कदमों को और अधिक प्रोत्साहन देने की आवश्यकता है।

अभ्युक्तियां

1. एस.सी.जेड.एम.ए. और एन.सी.जेड.एम.ए. को तटीय पर्यावरण की रक्षा के लिए सभी अनिवार्य गतिविधियों को पूरा करने के लिए पूर्णकालिक सदस्यों के साथ स्थायी निकाय बनाया जा सकता है।

2. सभी संबंधित जिलों में बिना किसी देरी के डी.एल.सी. का गठन और पुनर्गठन किया जा सकता है। डी.एल.सी. की संरचना सभी संबंधित हितधारक क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व

करने वाली प्रकृति में समावेशी हो सकती है।

3. एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. द्वारा दिशानिर्देश लाए जा सकते हैं कि एन.सी.जेड.एम.ए./एस.सी.जेड.एम.ए. जनता के साथ अपनी चर्चाओं/बैठकों के कार्यवृत्त के बारे में एक समान तरीके से जानकारी साझा करें। एस.सी.जेड.एम.ए. द्वारा संवादात्मक शिकायत संबोधन तंत्र अपनाया जा सकता है।

4. मंत्रालय यह सुनिश्चित कर सकता है कि पी.पी. परियोजनाओं को मंजूरी देने से पहले परियोजना पर्यावरण का गहन पारिस्थितिक मूल्यांकन करे और साथ ही ई.एल.ए. अधिसूचना, 2006 में पहले से परिभाषित संचयी आंकलन के अभ्यास को लागू करे।

5. एम.ओ.ई.एफ .एवं सी.सी. यह सुनिश्चित कर सकता है कि पी.पी. पर्यावरण के लिए सभी जोखिमों को संबोधित करते हुए एक व्यवहार्य ई.एम.पी. प्रस्तुत करें और प्रभाव पूर्वसूचना- विश्लेषण के साथ ई.एम.पी. काफी हद तक सुसंगत हो। इसके अलावा, शमन प्रस्तावों को ई.एम.पी. में स्पष्ट रूप से लाया जा सकता है जिससे लागत पर नियंत्रण किया जा सके।

6. एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. स्वीकृति के बाद की निगरानी को मजबूत करने के लिए विभिन्न एजेंसियों की भूमिकाओं और संरचना पर फिर से विचार कर सकता है।

7. विशेषज्ञ सेल, जो जी.आई.एस. उपकरणों की अच्छी जानकारी रखते हैं, समुद्र तट पर बदलते परिदृश्य की प्रभावी और कुशलता से निगरानी करने और अनियमित विकास पर नजर रखने के लिए बनाए जा सकते हैं। इस तरह के निगरानी तंत्र की उपस्थिति न केवल अनियमित गतिविधियों पर नजर रखेगी बल्कि उनके लिए एक निवारक उपकरण के रूप में भी काम करेगी।

8. राज्य सरकारें मूंगा चट्टानों, कछुओं की नेस्टिंग साईट आदि के लिए मानचित्रण और प्रबंधन योजना तैयार करने के लिए आवश्यक प्रयास करें।

9. पर्यावरण की दृष्टि से संवेदनशील क्षेत्रों के लिए आई.एम.पी. को जल्द से जल्द अधिसूचित करने के लिए एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. द्वारा प्रयास किए जा सकते है।

10. एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. को परियोजना के तहत मजबूत किए गए एस.आई.सी.ओ.एम. और विभिन्न संस्थानों में तकनीकी विशेषज्ञता के साथ पर्याप्त श्रम शक्ति सुनिश्चित करनी चाहिए। अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए श्रम शक्ति की तैनाती को युक्ति संगत बनाने के प्रयास किए जाने चाहिए।

11. एम.ओ.ई.एस. और एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. एस.डी.जी. 14 लक्ष्यों के संबंध में सभी संबंधित संस्थानों को शामिल करना सुनिश्चित करने के लिए हितधारक मानचित्रण की समीक्षा कर सकते हैं।

12. राज्यों में जिला संकेतक रूपरेखा का निर्माण सुनिश्चित करके हितधारक राज्यों में संकेतकों के स्थानीयकरण को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

संजय कुमार झा

(संजय कुमार झा)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
पर्यावरण एवं वैज्ञानिक विभाग

नई दिल्ली
दिनांक: 30 मार्च 2022

प्रतिहस्ताक्षरित

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 30 मार्च 2022