

Η ΒΙΩΣΙΜΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ (Σεπτέμβριος 2006)

Συγγραφέας: ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ

Συγγραφέας: ΝΙΚΟΣ ΣΕΚΕΡΟΓΛΟΥ

Το σύνολο των αξιοποιήσιμων και ανανεώσιμων υδάτων του πλανήτη ονομάζονται υδατικοί πόροι. Από αυτούς το 60% βρίσκεται σε λίμνες, το 33% στο υπέδαφος και μόνο το 1% σε ποτάμια. Παρόλο που οι υδατικοί πόροι αποτελούν το 0,7% της συνολικής ποσότητας ύδατος της γης, οι σχετικές μελέτες υποστηρίζουν ότι θα επαρκούσε για να καλυφθούν πλήρως όλες οι ανθρώπινες ανάγκες. Δυστυχώς, στην πραγματικότητα συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο, καθώς πάνω από 1 δισεκατομμύριο άνθρωποι σε όλο τον κόσμο δεν έχουν πρόσβαση σε πόσιμο νερό και πάνω από 2,5 δισεκατομμύρια άνθρωποι κινδυνεύουν από την έλλειψη βασικών προϋποθέσεων υγιεινής που σχετίζονται άμεσα με το νερό.

Οι λόγοι που οδηγούν σ' αυτήν την ανισότητα και στο παγκόσμιο κοινωνικό πρόβλημα που αυτή συνεπάγεται είναι οι εξής: i) Οι υπάρχοντες υδατικοί πόροι δεν είναι κατανεμημένοι ομοιόμορφα στο χώρο και στο χρόνο. Υπάρχουν περιοχές όπως η Βόρεια Αφρική και η Μέση Ανατολή, οι οποίες πλήττονται από μεγάλη ξηρασία και, αντίθετα, περιοχές όπως η Βόρεια Ευρώπη, οι οποίες αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα πλημμυρών λόγω των διαρκών και εντόνων βροχοπτώσεων. Όπως δε είναι φυσικό, τα προβλήματα αυτά αυξομειώνονται ανάλογα με την εποχή του χρόνου στην οποία κανείς αναφέρεται. Με βάση δε τις κλιματικές αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στον πλανήτη υπολογίζεται ότι μέχρι το 2070 όλη η Νότια Ευρώπη θα αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα ξηρασίας, η δε Βόρεια θα πρέπει να αντεπεξέρθει σε πολύ εντονότερες βροχοπτώσεις. ii) Το νερό πέρα από φυσικό αγαθό, προορισμένο να καλύπτει τις βασικές ανάγκες του ανθρώπου, αποτελεί ταυτόχρονα και οικονομικό αγαθό το οποίο μπορεί να αποφέρει, άμεσα ή έμμεσα, τεράστια κέρδη. Η εμφιάλωση υδάτων ανώτερης ποιότητας, η εντατική άρδευση συγκεκριμένων περιοχών, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η γεωργική παραγωγικότητά τους, και η παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας είναι μερικές μόνο από τις δυνατές χρήσεις των υπάρχοντων υδατικών πόρων που μπορούν να αποφέρουν οικονομικά αποτελέσματα.

Προς την κατεύθυνση αυτή ο άνθρωπος άρχισε να παρεμβαίνει κατασκευάζοντας σχετικά έργα. Η υδρολογία αποτελεί ιστορικά μία από τις παλαιότερες εφαρμογές των επιστημών προς όφελος του ανθρώπου. Ήδη, από τη 2η π.Χ. χιλιετία, τα έργα ύδρευσης γνώρισαν μεγάλη ακμή στην Αίγυπτο, την Κίνα, τη Μεσοποταμία και την Κρήτη. Ακόμα και εκτροπές ποταμών είναι γνωστές από τους αρχαίους μύθους. Παράλληλα, τα φράγματα είναι από τα πρώτα τεχνικά επιτεύγματα του ανθρώπου και οι πρώτες κατασκευές αυτού του είδους ανάγονται στα προϊστορικά χρόνια. Υπάρχουν ιστορικά στοιχεία που επιβεβαιώνουν την κατασκευή φράγματος στον Νείλο το 4.000 π.Χ., το οποίο διατηρήθηκε περίπου 4.500 χρόνια. Στην Ελλάδα, το πρώτο φράγμα κατασκευάστηκε στην αρχαία Αλυζία (μεταξύ 1ου και 5ου π.Χ. αιώνα). Στα νεότερα χρόνια άρχιζαν να κατασκευάζονται μεγαλύτερα και αποτελεσματικότερα φράγματα όπως το φράγμα Puentes στην Ισπανία, που κατασκευάστηκε το 1753 και καταστράφηκε το 1891.

Στη δεκαετία του 1930, η Tennessee Valley Authority (TVA) είχε αναλάβει το πείραμα ανάπτυξης της κοιλάδας του ποταμού Τεννεσσή στις Η.Π.Α. Ο πυρήνας του ιστορικού αυτού προγράμματος ήταν η διαχείριση και έλεγχος των υδατικών πόρων του ποτάμιου αυτού συμπλέγματος. Στον ιδρυτικό νόμο της TVA προβλεπόταν ότι θα έπαιρνε αποφάσεις με γνώμονα το συμβιβασμό εθνικού και τοπικού συμφέροντος και ότι οι πλουτοπαραγωγικοί πόροι της περιοχής θα αντιμετωπίζονταν σαν ένα ενιαίο σύνολο και όχι αποσπασματικά. Είχε λοιπόν γίνει ήδη αντιληπτό από τότε ότι η διαχείριση των υδατικών πόρων πρέπει να είναι προϊόν ολοκληρωμένης αντιμετώπισης και προηγούμενου σχεδιασμού.

Οι περιβαλλοντικές συνέπειες των έργων αξιοποίησης προκαλούσαν εντάσεις αλλά ο σκεπτικισμός υποχωρούσε προ των αναπτυξιακών και κοινωνικών αναγκών. Γύρω στο 1900 ξεκίνησε στην Αμερική μια σύγκρουση για την τύχη της κοιλάδας Hetch Hetchy στο Εθνικό Πάρκο Yosemite του San Francisco, το οποίο προστατευόταν με ειδικές ρυθμίσεις από το 1890. Σύμφωνα με το προτεινόμενο σχέδιο η κοιλάδα του Hetch Hetchy αποτελούσε τον τέλειο ταμιευτήρα στον οποίο θα οδηγούνταν με φράγματα τα νερά του ποταμού Tuolumne, προκειμένου να καλυφθούν οι διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες για νερό της περιοχής του κόλπου του San Francisco. Η σύγκρουση αυτή μετετράπη με την πάροδο του χρόνου σε πραγματική μάχη ανάμεσα σ' αυτούς που υποστήριζαν την εκμετάλλευση των υδάτων με γνώμονα την οικονομική ανάπτυξη και σε εκείνους που θεωρούσαν αναγκαία μια πιο ήπια διαχείριση

με περιβαλλοντικές παραμέτρους. Τελικά, όπως ήταν φυσικό για τα δεδομένα της τότε εποχής, ψηφίσθηκε νόμος το 1913 (Raker Act), ο οποίος επέτρεψε στην πόλη του San Francisco να κατασκευάσει το φράγμα Ο' Shaughnessy. Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 προτείνεται από μέλη των κυβερνήσεων των Η.Π.Α. η καταστροφή του φράγματος και η αποκατάσταση της κοιλάδας του Hetch Hetchy.

Μερικά χρόνια αργότερα κατασκευάζεται στις Η.Π.Α., η μεγάλη πυραμίδα της Αμερικής, το φράγμα Hoover το οποίο έδωσε νερό και ενέργεια σε 25.000.000 ανθρώπους και μετέτρεψε το Las Vegas από ένα καταφύγιο στην έρημο σε μία από τις ταχύτερα αναπτυσσόμενες μητροπόλεις των Η.Π.Α. Στο φράγμα αυτό οφείλεται εν μέρει και η νίκη των συμμάχων στο Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο καθώς μεγάλο μέρος των μαχητικών αεροσκαφών και των πλοίων των συμμάχων κατασκευάστηκαν στην Νότια Καλιφόρνια με ενέργεια προερχόμενη από αυτό. Ήταν δε τόσο μεγάλη η σημασία του φράγματος αυτού για την οικονομία και την ανάπτυξη των Η.Π.Α. που οδήγησε τον Υπουργό Εσωτερικών Harold Ickes να δηλώσει επ' αφορμή της ολοκλήρωσής του φράγματος το 1935 ότι «Ο άνθρωπος διακηρύσσει περήφανα την κατάκτηση της φύσης».

Από τότε και μέχρι σήμερα έχουν κατασκευαστεί πάνω από 45.000 μεγάλα φράγματα σε 140 χώρες του πλανήτη, τα οποία έχουν κοστίσει πάνω από 2 τρισεκατομμύρια δολάρια. Μεταξύ αυτών το Φράγμα των Τριών Φαραγγιών, το επονομαζόμενο και Σινικό Τείχος του ποταμού Γιανγκτσέ στην Κίνα με μήκος 2.235 μέτρα και ύψος 185 μέτρα, το οποίο, πέρα από την ύδρευση και άρδευση της υποβαθμισμένης οικονομικά ενδοχώρας και την παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας, είχε ως συνέπεια τον εκτοπισμό 1,5 εκατομμυρίου ανθρώπων οι οποίοι ζουν ακόμη σε παραγκουπόλεις και την καταστροφή 8.000 τοποθεσιών με τεράστιο αρχαιολογικό και πολιτιστικό ενδιαφέρον.

Αντίστοιχα, το έργο για την διαχείριση του ποταμού Ναρμάντα της Ινδίας που αποτελείται από 30 μεγάλα φράγματα, 135 μεσαία και 3.000 μικρά, είχε ως αποτέλεσμα πριν καν αρχίσει η κατασκευή του το 1961 να μετακινηθούν 2.000 οικογένειες ενός χωριού στις όχθες του ποταμού προκειμένου να στεγαστούν οι μηχανικοί της κατασκευάστριας εταιρίας. Και ενώ ο πρωθυπουργός της Ινδίας Ρατζίβ Γκάντι δήλωνε το 1986 ότι «δεν ωφελήθηκε ο λαός από τα προγράμματα αυτά», ένα χρόνο αργότερα ενέκρινε την κατασκευή του φράγματος Σαρντάρ Σαροβάρ, του

μεγαλύτερου από τα φράγματα του ποταμού Ναρμάντα (που θεωρείται ιερότερος του Γάγγη, διότι είναι αμιγώς ινδικός), κάτω από εσωκομματικές πιέσεις.

Εξίσου σοβαρές επιπτώσεις στο ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον έχει και το τεράστιο υδροηλεκτρικό έργο GAP που γίνεται στην νοτιοανατολική Ανατολία και περιλαμβάνει 22 μεγάλα φράγματα, 19 σταθμούς παραγωγής υδροηλεκτρικής ενέργειας και δεκάδες μικρότερα συστήματα άρδευσης. Εξαιτίας των 3 φραγμάτων που έχουν ήδη κατασκευαστεί, έχει εξαφανιστεί μια πόλη που χτίστηκε το 300 π.Χ. Στο πλαίσιο του ιδίου έργου είναι ενταγμένο και το φράγμα του «Ιλισού» στους ποταμούς Τίγρη και Ευφράτη, του οποίου η κατασκευή είχε σταματήσει λόγω εντόνων αντιδράσεων που είχαν τότε εκδηλωθεί και το οποίο η Τουρκία σπεύδει τώρα να το ολοκληρώσει πριν το 2010, οπότε και θα αρχίσει να δεσμεύεται από διεθνείς συμβάσεις για τα διακρατικά ύδατα. Η σημασία αυτού του φράγματος είναι τεράστια για την Τουρκία, αφού έτσι εξασφαλίζει τον έλεγχο των υδάτων της περιοχής, η οποία πλήττεται από μεγάλη ξηρασία, και αποκτά διαπραγματευτικό όπλο έναντι της Συρίας και του Ιράκ που αποκόπονται από τις βασικές υδατικές πηγές τους. Κυρίως όμως θέτει την Τουρκία σε θέση ισχύος σε σχέση με τους Κούρδους που ζουν στην περιοχή και αμφισβητούν την κυριαρχία της. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η διαχείριση των υδατικών πόρων μπορεί να εξυπηρετήσει, πέρα από αναπτυξιακούς και οικονομικούς, καθαρά πολιτικούς σκοπούς. Προς την κατεύθυνση αυτή αναπτύσσεται και μια νέου τύπου διπλωματία για τα ύδατα (ή υδροδιπλωματία), την οποία είναι αναγκασμένη να ασκήσει και η χώρα μας, καθώς το 25% των υδατικών της πόρων προέρχεται από 5 διασυνοριακά ποτάμια. Ειδικά δε για την διαχείριση του Έβρου, η χώρα μας έχει υπογράψει συμφωνίες τόσο με την Τουρκία (1934) όσο και με τη Βουλγαρία (1955), οι οποίες όμως αποδεικνύονται ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση των πλημμυρών που πλήττουν την ελληνική λεκάνη απορροής.

Όπως προκύπτει από σχετικές μελέτες, εξαιτίας των φραγμάτων και των λοιπών αναπτυξιακών παρεμβάσεων του ανθρώπου μετακινήθηκαν τεράστιες ποσότητες επιφανειακών υδάτων με αποτέλεσμα να επηρεαστεί η ταχύτητα της περιστροφής της γης, η θέση του άξονά της και η μορφή του βαρυτικού της πεδίου. Περαιτέρω, εκατομμύρια τόνοι αλάτων, τα οποία μεταφέρονταν από τα ποτάμια στη θάλασσα, δηλητηριάζουν τώρα το έδαφος και τον υδροφόρο ορίζοντα. Έχει καταστεί πλέον σαφές ότι η «διαχείριση» των υδατικών πόρων με μοναδικό γνώμονα την εξυπηρέτηση πρόσκαιρων οικονομικών και αναπτυξιακών αναγκών έχει ως άμεσο ή

απώτερο αποτέλεσμα τη λειψυδρία, την περιβαλλοντική υποβάθμιση, την απώλεια της βιοποικιλότητας, τη διατάραξη της κοινωνικής ισορροπίας, την εξαθλίωση και την εξαφάνιση των ιθαγενών πληθυσμών και τη διεύρυνση του χάσματος μεταξύ των πλουσίων και των φτωχών.

Ενόψει όλων αυτών των διαπιστώσεων και της ασφυκτικής πίεσης που ασκούν ήδη από την δεκαετία του 1970 οι διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι ακτιβιστές, όπως οι ινδές Μεντά Πατκάρ και Αρουντάτι Ρόι, η Παγκόσμια Τράπεζα, που αποτελεί το μεγαλύτερο χρηματοδότη παγκοσμίως για τη κατασκευή φραγμάτων, θεσμοθέτησε μια διαδικασία ενστάσεων που επέτρεπε σε όσους θίγονταν από τα αναπτυξιακά σχέδια της Τράπεζας να υποβάλλουν τις αντιρρήσεις τους, τις οποίες η τελευταία συνεκτιμούσε πριν να προχωρήσει στην χρηματοδότηση των έργων. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν να μειωθεί η χρηματοδότηση φραγμάτων από 26 το χρόνο που ήταν ο μέσος όρος κατά την περίοδο 1970-1985 σε 4 κατά την επόμενη δεκαετία. Το 1997 μάλιστα η Παγκόσμια Τράπεζα προχώρησε σε μία ακόμη πιο ριζοσπαστική λύση: δημιούργησε την Παγκόσμια Επιτροπή για τα Φράγματα η οποία αποτελείτο από 12 μέλη ισομερώς προερχόμενα από τρεις κατηγορίες: των υπερμάχων των φραγμάτων, των πολεμιών των φραγμάτων και των ουδετέρων. Σκοπός της Επιτροπής ήταν να επεξεργαστεί τις αρνητικές και θετικές επιπτώσεις των φραγμάτων και να καταλήξει σε κάποιες κατευθυντήριες αρχές για τη μελλοντική τους κατασκευή. Δυόμισι χρόνια μετά την δημιουργία της, η Επιτροπή δημοσίευσε τον Νοέμβριο του 2000 την τελική της έκθεση.

Στο πρώτο μέρος της εκθέσεως διαπιστώνεται ότι η κατασκευή των μεγάλων φραγμάτων τις περισσότερες φορές καθυστερεί σημαντικά και το κόστος της ξεπερνάει κατά πολύ τις αρχικές προδιαγραφές. Επιπλέον, τα έσοδα από τη λειτουργία των φραγμάτων δεν καλύπτουν το κόστος της κατασκευής τους, δεν παράγουν τον αναμενόμενο όγκο ύδατος και συχνά οδηγούν σε μη αναστρέψιμες απώλειες ειδών και οικοσυστημάτων. Περαιτέρω, σημειώνονται και οι ευρύτατες αρνητικές κοινωνικές επιπτώσεις των μεγάλων φραγμάτων που έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση των αντιδράσεων από τις πληττόμενες κοινότητες σε παγκόσμιο επίπεδο. Στο δεύτερο μέρος της έκθεσης θέτει 26 κατευθυντήριες αρχές για την μελλοντική κατασκευή φραγμάτων μεταξύ των οποίων πρωταρχική θέση έχουν η αναζήτηση φτηνότερων και λιγότερο επιζήμιων εναλλακτικών λύσεων, η ελεύθερη, προηγούμενη και μετά από πλήρη ενημέρωση συγκατάθεση των ιθαγενών πληθυσμών και ο

περιορισμός των περιβαλλοντικών επιπτώσεων με την ελεγχόμενη εκροή υδάτων από το φράγμα, τα οποία θα ακολουθούν την προϋπάρχουσα ροή του ποταμού.

Η σημασία αυτής της έκθεσης είναι τεράστια. Παρόλο που δεν κατάφερε να πετύχει τον αρχικό της στόχο, καθώς η Παγκόσμια Τράπεζα συνέχισε την αρχική πολιτική της για χρηματοδότηση μεγάλων φραγμάτων, εντούτοις αποτελεί την πρώτη επίσημη παραδοχή από ανθρώπους, των οποίων τα συμφέροντα είναι άμεσα συνδεδεμένα με την εκμετάλλευση των υδατικών πόρων, ότι η τελευταία πρέπει να γίνεται όχι απλώς λελογισμένα αλλά και με σκοπό την διατήρηση και την προστασία τους. Η διαπίστωση δε αυτή δεν ισχύει μόνο για τα φράγματα αλλά για όλες τις ανθρώπινες παρεμβάσεις στο υδατικό δυναμικό του πλανήτη. Δεδομένης δε της αλόγιστης και καταλυτικής επέμβασης του ανθρώπου καθ' όλη την διάρκεια του περασμένου αιώνα στους υπάρχοντες υδατικούς πόρους, η διαχείρισή τους θα πρέπει να επανακαθορισθεί και να δοθεί έμφαση στην καταπολέμηση της ρύπανσης, στον έλεγχο των πλημμυρών, στην ανάκτηση εδαφών, στην εξασφάλιση του βιοτικού χώρου των ιθαγενών πληθυσμών και στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα του πρωθυπουργό της Ισπανίας Χοσέ Λουίς Θαπατέρο που ανακοίνωσε λίγες μέρες μετά την ανάληψη της πρωθυπουργίας ότι ακυρώνει το σχέδιο της εκτροπής του μεγαλύτερου ποταμού της Χώρας, του Έμπρο, και ότι προτίθεται να αναθεωρήσει το Εθνικό Υδρολογικό Πρόγραμμα της Ισπανίας κόστους 4,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, υιοθετώντας οικονομικότερα και λιγότερο επιζήμια μέτρα διαχείρισης των υδατικών πόρων (λ.χ. μονάδες αφαλάτωσης), προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα χρόνια προβλήματα λειψυδρίας του ισπανικού νότου.

Στην Ελλάδα το συνολικό ανανεώσιμο ετήσιο δυναμικό υπολογίζεται σε 70 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα και η συνολική κατανάλωση σε 5,5 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα. Από αυτά το 80-84% χρησιμοποιείται στην γεωργία για άρδευση, το 13-15% για αστική χρήση, συμπεριλαμβανομένων και των τουριστικών αναγκών, και το 2,5-4% για βιομηχανική χρήση και παραγωγή ενέργειας.

Από την σύγκριση της προσφοράς και της ζήτησης ύδατος στη χώρα μας θα μπορούσε κάποιος να οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι δεν αντιμετωπίζει έντονα προβλήματα λειψυδρίας και ότι είναι φυσική η ύπαρξη 46 μόνο φραγμάτων έναντι 1196 της Ισπανίας, 625 της Τουρκίας, 569 της Γαλλίας και 524 της Ιταλίας.

Εντούτοις, η ανισομερής κατανομή του υδατικού δυναμικού της (ενώ ο μέσος όρος είναι 6.000 κ.μ. ετησίως ανά άτομο, στα νησιά του Αιγαίου είναι 2.478 κ.μ. ετησίως ανά άτομο), σε συνδυασμό με την εκτεταμένη ακτογραμμή, τις λεκάνες απορροής μικρού μεγέθους, τις διασυννοριακές εξαρτήσεις, το κύμα αστυφιλίας της περιόδου 1960–1980 και την άνιση κατανομή του πληθυσμού, την εποχικότητα της ζήτησης, τον πολλαπλασιασμό των τουριστικών και βιομηχανικών δραστηριοτήτων και την αύξηση της γεωργικής παραγωγής δημιουργούν και στην Ελλάδα την ανάγκη για ανθρώπινη επέμβαση και διαχείριση των υδατικών πόρων.

Η επέμβαση αυτή κατευθύνθηκε στην Ελλάδα προς το υπέδαφος. Με την ανάπτυξη της τεχνολογίας για άντληση υδάτων, την παντελή απουσία νομοθετικού πλαισίου και ελέγχου για τις γεωτρήσεις και την υποτιμολόγηση του αρδευτικού ύδατος, ο υδροφόρος ορίζοντας της χώρας υπεραντλήθηκε και τείνει να εξαφανιστεί δίνοντας τη θέση του στο νερό της θάλασσας (υφαλμύριση). Σε αυτό συντελεί και ο περιορισμός των βροχοπτώσεων την τελευταία δεκαετία καθώς και η σημαντική μείωση των δασικών εκτάσεων λόγω των πυρκαγιών, η οποία έχει ως αποτέλεσμα να αυξηθεί η επιφανειακή απορροή των υδάτων προς την θάλασσα και να μειωθεί αντιστοίχως η ποσότητα των υδάτων που καταλήγουν στους υπόγειους υδροφορείς. Παράλληλα, τόσο τα επιφανειακά όσο και τα υπόγεια ύδατα ρυπαίνονται από την χρήση νιτρικών, φυτοφαρμάκων και από τα βιομηχανικά και τα αστικά λύματα με ανυπολόγιστες επιπτώσεις στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Ενόψει των διαπιστώσεων αυτών καθίσταται αναγκαία η ύπαρξη ενός ενιαίου νομοθετικού συστήματος διαχείρισης και προστασίας των υδατικών πόρων της χώρας.

Όπως προαναφέρθηκε, η διαχείριση των υδατικών πόρων δεν ρυθμιζόταν ειδικά από το ελληνικό δίκαιο. Εφαρμοστέες ήταν οι κοινές διατάξεις του αστικού κώδικα και συγκεκριμένα το άρθρο 967, σύμφωνα με το οποίο πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, (...) οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους. Συνεπώς, καθένας έχει την δυνατότητα να χρησιμοποιήσει τα κοινόχρηστα ύδατα και μόνο σε περίπτωση που υπάρχει σύγκρουση μεταξύ περισσότερων δικαιουμένων να χρησιμοποιούν κοινόχρηστο νερό, το άρθρο 969 ορίζει ότι προτιμάται κατά σειρά: 1. η σπουδαιότερη χρήση για την κοινή ωφέλεια, 2. η χρήση που προάγει περισσότερο την κοινωνική οικονομία, 3. η αρχαιότερη, 4. η χρήση για επιχείρηση που συνδέεται με ορισμένο τόπο και, τέλος, 5. η χρήση προς όφελος του παρόχθιου.

Αντιθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 954, τα υπόγεια ύδατα και οι πηγές δεν αποτελούν κοινόχρηστο πράγμα και ανήκουν στον κύριο του υπερκείμενου ακινήτου, του οποίου αποτελούν παραρτήματα. Ο τελευταίος μπορεί να τα εκμεταλλεύεται κατά βούληση αρκεί, σύμφωνα με το άρθρο 1027, να μην αποκόψει ή να μειώσει σημαντικά το νερό που χρησιμοποιείται ήδη από τους κατοίκους χωριού για τις ανάγκες τους.

Όσον αφορά την προστασία τόσο των κοινόχρηστων όσο και των ιδιωτικών υδάτων εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα που αφορούν την προστασία της προσωπικότητας, την αδιοπρακτική ευθύνη και τέλος το γειτονικό δίκαιο. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα άρθρα 57 και 59 του Αστικού Κώδικα, σε περίπτωση που θίγεται ο κοινωφελής χαρακτήρας του ύδατος ή το δικαίωμα χρήσης του, οποιοσδήποτε δικαιούται να το χρησιμοποιήσει, ανεξαρτήτως του αν έχει ή όχι δικαίωμα κυριότητας επ' αυτού, δικαιούται να αξιώσει την άρση της προσβολής, την παράλειψη της προσβολής στο μέλλον, αποζημίωση και ικανοποίηση ηθικής βλάβης. Περαιτέρω, οποιοσδήποτε προκαλέσει παράνομα και υπαίτια ζημία σε κοινόχρηστα ή ιδιωτικά ύδατα υποχρεούται, κατά τους ορισμούς του 914, σε αποζημίωση η οποία δεν μπορεί παρά να είναι χρηματική. Στην γενική αυτή παραδοχή στηρίζεται και η αρχή του κοινοτικού και εσωτερικού δικαίου «ο ρυπαίνων πληρώνει». Λιγότερο αποτελεσματικές για την προστασία των υδατικών πόρων είναι οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα περί γειτονικού δικαίου (1003-1005 και 1027), οι οποίες αποβλέπουν προεχόντως στην προστασία της κυριότητας.

Η προστασία των υδάτων αποτελεί αντικείμενο και του ποινικού δικαίου. Πέρα από κάποιες ξεπερασμένες διατάξεις του ποινικού κώδικα (223, 279, 293 Π.Κ.), οι νόμοι περί προστασίας του περιβάλλοντος (ν. 1650/1986) και διαχείρισης των υδατικών πόρων (ν. 3199/2003) τυποποιούν μία σειρά από αδικήματα σχετικά με τη ρύπανση και την παράνομη εκμετάλλευση των υδάτων.

Οι διατάξεις όμως αυτές του αστικού και του ποινικού δικαίου έχουν πολύ περιορισμένο ρυθμιστικό πεδίο και δεν μπορούν να ανταποκριθούν στα διαρκώς αυξανόμενα προβλήματα που ανακύπτουν τις τελευταίες δεκαετίες σχετικά με την διαχείριση των υδατικών πόρων. Λόγω δε του εύρους και της σημασίας των προβλημάτων αυτών για το σύνολο του πληθυσμού της χώρας, είναι αναγκαία η ύπαρξη ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου, το οποίο αφενός θα θέτει τις γενικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν την επέμβαση του κράτους και των ιδιωτών στο

υδατικό δυναμικό της χώρας και αφετέρου θα καθορίζει μια σειρά στόχων ως προς την ποιότητα και την ποσότητα των υδάτων.

Το περιεχόμενο του νομοθετικού αυτού πλαισίου καθορίστηκε αρχικά σε διεθνές επίπεδο. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για τα νερά που υπογράφηκε το 1968 στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης έθεσε για πρώτη φορά τις γενικές αρχές της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων, αναδεικνύοντας τη σημασία της ποιοτικής διάστασης των υδάτων, το χαρακτήρα του νερού ως κοινού οικολογικού αγαθού του οποίου η χρήση πρέπει να είναι λελογισμένη και ισοδίκαιη κ.λπ. Παράλληλα, εξεδόθησαν μια σειρά κοινοτικών οδηγιών σχετικά με την ποιότητα και την ποσότητα των επιφανειακών και υπογείων υδάτων.

Στην Ελλάδα η πρώτη προσπάθεια για νομοθετική ρύθμιση της διαχείρισης των υδατικών πόρων έγινε με το ν. 1650/1986, στο άρθρο 9 του οποίου ορίζεται ότι με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου καθορίζονται οι τιμές των παραμέτρων ποιότητας νερών και οι μέθοδοι δειγματοληψίας και ανάλυσης αυτών των παραμέτρων. Στο άρθρο 10 του ιδίου νόμου προβλέπεται ότι με κοινή υπουργική απόφαση επιβάλλονται σε υφιστάμενα ή σε νέα έργα και δραστηριότητες, καθώς και σε κάθε άλλη δραστηριότητα που είναι πιθανό να υποβαθμίσει τα νερά, κατά κατηγορία και περιοχή, περιορισμοί και μέτρα για την προστασία τους. Βάσει δε των εξουσιοδοτικών αυτών διατάξεων εξεδόθησαν υπουργικές αποφάσεις που ενσωμάτωσαν τις προαναφερθείσες κοινοτικές οδηγίες.

Ένα χρόνο αργότερα, δημοσιεύθηκε ο ν. 1739/1987, που αποτέλεσε την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια θεσπίσεως ενός συστήματος ορθολογικής διαχείρισης των υδατικών πόρων (παρακάτω II). Στο νόμο αυτό γίνεται μια σοβαρή και ολοκληρωμένη προσπάθεια να ενταχθεί η διαχείριση των υδατικών πόρων στον συνολικό αναπτυξιακό προγραμματισμό της χώρας, χωρίς όμως να παραμελείται και η περιβαλλοντική της διάσταση. Όπως όμως προαναφέρθηκε, τα τελευταία χρόνια έχουν ανακύψει τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε εθνικό επίπεδο σοβαρά προβλήματα σχετικά με τους υπάρχοντες υδατικούς πόρους, με αποτέλεσμα η οικονομική τους εκμετάλλευση να περάσει σε δεύτερη μοίρα και να στραφεί η προσοχή στην προστασία τους και την διατήρησή τους (παρακάτω III). Η αλλαγή αυτή αποτυπώθηκε νομοθετικά κατ' αρχάς στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου με την έκδοση της οδηγίας 2000/60/EK για τα ύδατα, η οποία στην συνέχεια ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο

με το ν. 3199/2003.

II. Από την ορθολογική διαχείριση των υδάτων (ν. 1739/1987)

Ακολουθώντας τις αρχές της σωστής νομοθέτησης και τις σύγχρονες, τότε, αντιλήψεις περί ορθολογικής διαχείρισεως των υδατικών πόρων, ο έλληνας νομοθέτης προσπάθησε και, εν πολλοίς, κατάφερε να θεσπίσει, στο πρότυπο της σχετικής γαλλικής νομοθεσίας, ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο ως προς την διαχείριση των υδατικών πόρων (Α), το οποίο μάλιστα σε συνδυασμό με την τολμηρή νομολογία του ΣτΕ (Β) υπήρξε πρωτοποριακό για την εποχή του.

A. Το κανονιστικό περιεχόμενο του ν. 1739/1987

Οι βασικές τομές του ν. 1739/1987 είναι οι ακόλουθες: α) προηγούμενη άδεια για κάθε έργο αξιοποίησης υδατικών πόρων, β) ανάγκη προγραμματισμού της διαχείρισης των υδατικών πόρων, γ) διαίρεση της χώρας σε 14 υδατικά διαμερίσματα, δ) όροι προστασίας των υδατικών πόρων.

B. Η εφαρμογή του ν. 1739/1987

Παρ' όλες τις αγαθές προθέσεις και τις πρωτοποριακές ρυθμίσεις του, ο ν. 1739/1987 απέτυχε στην εφαρμογή του. Ο πολύπλοκος και τεχνικός χαρακτήρας των διατάξεών του σε συνδυασμό με τη γνωστή δυσλειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τις υπάρχουσες τοπικές ή πολιτικές σκοπιμότητες είχαν ως αποτέλεσμα

να μην συσταθούν σε ένα πολύ μεγάλο βαθμό τα προβλεπόμενα από τον νόμο όργανα, να καθυστερήσει υπερβολικά η εκπόνηση των διαχειριστικών σχεδίων και να μείνουν πρακτικά ανεφάρμοστες οι διατάξεις περί κοστολόγησας του προσφερόμενου ύδατος και περί προστασίας των υδατικών πόρων.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας προσπάθησε να εξισορροπήσει την αναποτελεσματικότητα του νόμου αναπτύσσοντας μια ιδιαίτερα προστατευτική για τους υδατικούς πόρους της Χώρας νομολογία. Η υπόθεση που αποτέλεσε την βάση για την ανάπτυξη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων ήταν το έργο της εκτροπής των υδάτων του ποταμού Αχελώου για την κάλυψη των υδρευτικών και κυρίως των αρδευτικών αναγκών της Θεσσαλίας.

Η ιδέα της αλλαγής του ρου του ποταμού διατυπώθηκε για πρώτη φορά στη δεκαετία του 1920. Στη δεκαετία του 1980 σχεδιάσθηκε έργο που αποτελείτο από σειρά φραγμάτων και ταμιευτήρων (Μεσοχώρας, Συκιάς, Πύλης και Μουζακίου) και σήραγγα μήκους 18,5 χλμ. για την εκτροπή 1.100 εκατομμυρίων κ.μ. ύδατος ετησίως. Οι σχετικές πράξεις εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων ακυρώθηκαν με τις 2759 και 2760/1994 αποφάσεις του ΣτΕ για το λόγο ότι δεν είχαν στηριχθεί σε συνθετική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία να έχει υποβληθεί και αξιολογηθεί κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με το άρθρο 5 παρ. 2 του ν. 1650/1986 και η οποία να καλύπτει το σύνολο των επιμέρους έργων που προορίζονται για την πραγματοποίηση του εγχειρήματος της εκτροπής των υδάτων, ώστε να καταστεί δυνατό να διαγνωστεί και να αξιολογηθεί η συνολική επίδραση στο περιβάλλον από την αλλοίωση του υδρολογικού ισοζυγίου μεταξύ Δυτικής Ελλάδας και Θεσσαλίας και να εκτιμηθούν σε όλη τους την έκταση οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εκτροπής.

Μετά τις ακυρωτικές αυτές αποφάσεις συντάχθηκε ενιαία μελέτη για το σύνολο των έργων της εκτροπής και στη συνέχεια εκδόθηκε απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, με την οποία προεγκρίθηκε η χωροθέτηση των επιμέρους έργων που απαιτούνται για την εκτροπή και κοινή υπουργική απόφαση εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή και λειτουργία έργων μερικής εκτροπής του άνω ρου του Αχελώου ποταμού προς τη Θεσσαλία με ανώτατο επιτρεπόμενο όριο εκτρεπόμενης ποσότητας ύδατος 600 εκατομμυρίων κ.μ. ετησίως, κατά μείωση του ορίου των 1.100 εκατομμυρίων κ.μ. ετησίως που είχε ορισθεί με την αρχική πράξη εγκρίσεως

περιβαλλοντικών όρων.

Με την απόφαση 3478/2000 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι, ενόψει των διαπιστώσεων και αξιολογήσεων που περιέχονται στη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, συνάγεται ότι έγινε ενδελεχής και με επαρκή τεκμηρίωση στάθμιση των συνεπειών των επίμαχων έργων για το περιβάλλον προς την καλυπτόμενη με τα έργα αυτά ανάγκη, η οποία αφορά κυρίως τη διατήρηση και ενίσχυση της παραγωγικής ικανότητας της θεσσαλικής πεδιάδας. Κρίθηκε, όμως, περαιτέρω ότι με τη μελέτη αυτή δεν εξετάσθηκαν εναλλακτικές λύσεις ως προς τον τρόπο κατασκευής, τη διάρθρωση και το μέγεθος των επίμαχων έργων, προκειμένου να πραγματοποιηθεί η εκτροπή του Αχελώου, κατά τρόπο ώστε να αποτραπεί η καταστροφή, τουλάχιστον των περισσότερων αξιόλογων από τα μνημεία της περιοχής των έργων, μεταξύ των οποίων το Μοναστήρι του Αγίου Γεωργίου Μυρόφυλλου Τρικάλων, εκκλησίες και τοξωτά λιθόκτιστα γεφύρια και να μειωθούν οι δυσμενείς επιπτώσεις από τα έργα αυτά.

Μετά την ως άνω ακυρωτική απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου, το ΥΠΕΧΩΔΕ αποφάσισε την εκπόνηση συμπληρωματικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων εκτροπής του Αχελώου ποταμού προς τη Θεσσαλία, με σκοπό τη διερεύνηση ολοκληρωμένων εναλλακτικών σχημάτων εκτροπής του Αχελώου ποταμού προς τη Θεσσαλία (που εξασφαλίζουν την εκτροπή συνολικής ποσότητας νερού ίσης με 600 εκ. m³ και καθιστούν το σύνολο του εγχειρήματος οικονομικά βιώσιμο), την εξαντλητική εξέταση της δυνατότητας προστασίας και διατήρησης in situ της μονής Αγίου Γεωργίου Μυροφύλλου, την ενσωμάτωση των νέων διοικητικών πράξεων και ρυθμίσεων που αφορούν στο σύνολο της περιοχής εξέλιξης των έργων και των περιοχών που επηρεάζονται από αυτά, την παρουσίαση των νέων οικολογικών, χωροταξικών, οικονομικών, κοινωνικών, ιστορικών και πολιτιστικών δεδομένων, τα οποία έχουν εν τω μεταξύ προκύψει στις παραπάνω περιοχές και την εξειδίκευση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και των επανορθωτικών μέτρων με βάση τις ειδικές τεχνικές μελέτες που έχουν εκπονηθεί στην περιοχή από το 1995 μέχρι το 2002. Βάσει δε της μελέτης αυτής εξεδόθη κοινή υπουργική απόφαση με την οποία εγκρίθηκαν εκ νέου περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή και λειτουργία έργων μερικής εκτροπής του άνω ρου του Αχελώου ποταμού προς τη Θεσσαλία.

Με την τρίτη απόφασή του σχετικά με τον Αχελώο (1688/2005 Ολομ.) το

Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του ν. 1739/1987 υπό το φως της οδηγίας 2000/60/EK, επεσήμανε την ανάγκη για ορθολογική αξιοποίηση των υδατικών πόρων και έθεσε τις αρχές και τους περιορισμούς που συνθέτουν τη βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η βιώσιμη διαχείριση των υδάτων γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού και ότι κατά τον προγραμματισμό της διαχειρίσεως λαμβάνεται υπόψη η σχέση ρεόντων και υπογείων υδάτων, η ποσότητα διαθεσίμων αποθεμάτων και η ολοκληρωμένη χρησιμοποίηση των υδάτων. Δεδομένης δε της αλληλεξαρτήσεως των υδάτων με τα ποικίλα υδάτινα οικοσυστήματα και τους υγροτόπους, η βιώσιμη διαχείριση πρέπει να περιλαμβάνει και την εκτίμηση και αξιολόγηση της συγκεκριμένης διαχειρίσεως σε σχέση με την ποιότητα και ποσότητα του υδάτινου οικοσυστήματος που αυτή επηρεάζει. Στοιχείο, τέλος, της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων αποτελεί ο προσανατολισμός της ζήτησης στις χρήσεις νερού, στις οποίες αποβλέπουν τα προγράμματα ανάπτυξης της χώρας.

Βάσει των ανωτέρω, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι μετά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του ν. 1739/1987, η εκτέλεση έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων επιτρέπεται, μόνον εφόσον αυτό εντάσσεται στα ισχύοντα προγράμματα αναπτύξεως υδατικών πόρων ή εναρμονίζεται με αυτά, όπως απαιτεί η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 7. Συνεπώς, αν δεν έχει εγκριθεί, κατά το άρθρο 4 του νόμου, σχετικό πρόγραμμα, δεν είναι δυνατή η χρήση υδατικών πόρων, για την οποία απαιτείται η εκτέλεση έργου αξιοποίησεως και δεν επιτρέπεται η έκδοση αδείας για την πραγματοποίηση τέτοιου έργου. Για τον λόγο αυτό ακυρώθηκε και η τελευταία κοινή υπουργική απόφαση εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων και η υπόθεση αναπέμφθηκε στη Διοίκηση για να κρίνει, εάν αυτή εμμένει στην εκτέλεση του έργου, το οποίο σχεδιάσθηκε αρχικά ως «μεγάλη εκτροπή» (ταμιευτήρες στη Μεσοχώρα, τη Συκιά, την Πύλη και το Μουζάκι και σήραγγα εκτροπής), περιορίσθηκε μετά την πρώτη ακυρωτική απόφαση σε «μερική εκτροπή» (ταμιευτήρες στη Μεσοχώρα και τη Συκιά και σήραγγα εκτροπής), σε στοιχεία όμως του φακέλου γινόταν λόγος για την κατασκευή και των Ταμιευτήρων Πύλης και Μουζακίου. Εν κατακλείδι, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η νέα κρίση της Διοικήσεως πρέπει να γίνει ενόψει των νέων νομικών και πραγματικών δεδομένων που ισχύουν για το επίδικο έργο, κατ' εκτίμηση των υδατικών αναγκών της Θεσσαλίας και της Δυτικής Στερεάς και της προβλεπομένης μορφής ανάπτυξης των περιοχών αυτών, στο πλαίσιο πάντοτε της βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων.

Προσπάθεια δε της Διοικήσεως για μερική συνέχιση του έργου και αποπεράτωση του φράγματος της Συκιάς υπό το πρόσχημα της προστασίας του ποταμού Αχελώου και αποφυγής κινδύνων για την ευρύτερη περιοχή σταμάτησε με την απόφαση 1186/2006 του ΣτΕ λόγω ελλείψεως της αναγκαίας για την εκτέλεση του επίμαχου έργου αποφάσεως εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων, η οποία είχε ακυρωθεί, όπως προαναφέρθηκε, με την απόφαση 1688/2005 της Ολομελείας του Δικαστηρίου.

Η ένταση του ενδιαφέροντος που έχει προκαλέσει το έργο αυτό (ήδη κλείνει μια εικοσαετία με δίκες, αντιδράσεις από περιβαλλοντικές οργανώσεις και τοπικούς φορείς, επερωτήσεις στη Βουλή, άρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να το χρηματοδοτήσει κ.λπ.) θέτει μια σειρά από αναπάντητα σοβαρά ερωτήματα:

- Είναι βιώσιμο ένα έργο που επιφέρει σωρεία επιπτώσεων στο φυσικό^[1], πολιτιστικό^[2] και οικιστικό^[3] περιβάλλον της ευρύτερης περιοχής για να εξυπηρετήσει τις αρδευτικές ανάγκες της Θεσσαλικής πεδιάδας, όταν μάλιστα από μελέτες του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας προκύπτει ότι δεν επαρκεί για την επίλυση του προβλήματος;

- Έχουν εξαντληθεί όλα τα άλλα μέσα αντιμετώπισης των αναγκών αυτών (εκσυγχρονισμός των μεθόδων άρδευσης, μικρά έργα διαχείρισης του υδατικού δυναμικού της Θεσσαλίας, έλεγχος των παρανόμων γεωτρήσεων κ.λπ.), ώστε να πρέπει να θυσιασθεί ο Αχελώος;

- Εξετάσθηκαν οι ανάγκες της Θεσσαλίας ενόψει της αναμορφωμένης Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) που επιβάλλει τον επαναπροσδιορισμό των καλλιεργειών και των καλλιεργητικών μεθόδων;

- Μπορεί ν' αποτελέσει πολιτική επιλογή ένα έργο τη στιγμή που πλήττει την βιώσιμη ανάπτυξη;

Ανεξαρτήτως όμως της σημασίας του ίδιου του έργου της εκτροπής του Αχελώου, το Δικαστήριο προχώρησε με τις προαναφερθείσες αποφάσεις πέρα από τις προβλέψεις του ν. 1739/1987 και μέσω της απαίτησής του για άμεσο προγραμματισμό της διαχείρισης των υδατικών πόρων καθώς και για εκτίμηση και αξιολόγηση της εκάστοτε αποφασιζόμενης διαχειρίσεως σε σχέση με την ποιότητα και την ποσότητα

του υδατικού συστήματος στο οποίο αυτή αναφέρεται ενσωμάτωσε στο εσωτερικό δίκαιο της διαχείρισης των υδατικών πόρων τις αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης που κατοχυρώνονται στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την αλλαγή του προσανατολισμού του συστήματος διαχείρισης των υδατικών πόρων από την οικονομική ανάπτυξη στην βιώσιμη ανάπτυξη και στην προστασία.

III: Στην ολοκληρωμένη προστασία των υδατικών πόρων (Οδηγία 2000/60 και ν. 3199/2003)

Η νομολογία αυτή του Δικαστηρίου ήταν σε απόλυτη επίγνωση των εξελίξεων που ελάμβαναν χώρα στο κοινοτικό δίκαιο αναφορικά με την προστασία των υδατικών πόρων. Είναι δε χαρακτηριστική η αναφορά περισσότερων αποφάσεων του Δικαστηρίου στο τότε σχέδιο κοινοτικής οδηγίας για την υδατική πολιτική της Κοινότητας που έμελλε να εξελιχθεί στην οδηγία 2000/60/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων του Συμβουλίου. Η οδηγία αυτή, ακολουθώντας τις γενικές κατευθύνσεις του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος, θέσπισε μια σειρά γενικών αρχών και μέτρων για την διαχείριση των υδατικών πόρων (Α), την οποία τα Κράτη Μέλη έπρεπε να μεταφέρουν στο εσωτερικό τους δίκαιο μέχρι το τέλος του 2003. Η Ελλάδα, προκειμένου να συμμορφωθεί με την υποχρέωσή της αυτή, θέσπισε το ν. 3199/2003 για την προστασία και διαχείριση των υδάτων, η εφαρμογή όμως του οποίου αποδεικνύεται προβληματική σε σχέση τόσο με το κοινοτικό όσο και με το εσωτερικό δίκαιο (Β).

Α. Οι ρυθμίσεις της οδηγίας και η ενσωμάτωσή τους στο εσωτερικό δίκαιο

α) Η οδηγία 2000/60/EK

Σύμφωνα με την οδηγία 2000/60 το νερό είναι φυσικός πόρος, δηλαδή οικολογικό αγαθό και όχι ένα εμπορικό προϊόν και αποτελεί κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται. Προκειμένου δε η προστασία αυτή να καταστεί εφικτή, η διαχείριση των υδατικών πόρων θα πρέπει να είναι βιώσιμη και να γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής του ποταμού. Επομένως, για την εφαρμογή της οδηγίας τα κράτη μέλη πρέπει να προσδιορίσουν όλες τις λεκάνες απορροής ποταμών, να ορίσουν αρμόδια αρχή για την διαχείρισή τους και να εκπονήσουν σχέδιο διαχείρισης και πρόγραμμα μέτρων για κάθε *περιοχή* λεκάνης απορροής ποταμού. Τα μέτρα που προβλέπονται στο σχέδιο διαχείρισης αποσκοπούν κυρίως στην επίτευξη του στόχου της καλής οικολογικής κατάστασης των υδάτων και της ισορροπίας μεταξύ άντλησης και ανανέωσης. Οι στόχοι αυτοί θα πρέπει να επιτευχθούν εντός δεκαπέντε ετών από την έναρξη ισχύος της οδηγίας (2015). Παράλληλα, τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώνουν το κοινό και να ενθαρρύνουν την ενεργό συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων για την εφαρμογή της οδηγίας. Η διαβούλευση δε είναι υποχρεωτική όσον αφορά τα σχέδια διαχείρισης των περιοχών λεκανών απορροής ποταμών.

Εξάλλου, με τις διατάξεις της οδηγίας γενικεύεται η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Περαιτέρω, από το 2010, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι η πολιτική που ακολουθούν σχετικά με την τιμολόγηση του ύδατος αποτελεί κίνητρο για τους καταναλωτές, ώστε να χρησιμοποιούν τους πόρους κατά τρόπο αποτελεσματικό και ώστε οι διάφοροι κλάδοι της οικονομίας να συμβάλλουν στην ανάκτηση τους κόστους των υπηρεσιών που συνδέονται με τη χρησιμοποίηση των υδάτων, συμπεριλαμβανομένου του κόστους για το περιβάλλον και τους πόρους. Τέλος, η προστασία και η διατήρηση των υδατικών πόρων ενσωματώνονται στις υπόλοιπες πολιτικές της Κοινότητας (π.χ. αλιεία, γεωργία, ενέργεια, μεταφορές).

Γενικά, οι ρυθμίσεις της οδηγίας κρίνονται πρόσφορες καθώς συνδυάζουν αποτελεσματικά δεσμευτικούς κανόνες ως προς την ποιότητα και την ποσότητα των διαθέσιμων υδατικών πόρων με γενικές αρχές και πολιτικές για την διαχείρισή τους. Η αποτελεσματικότητά τους βέβαια μένει να αποδειχθεί στην πράξη.

β) Ο ν. 3199/2003

Παρ' όλες τις προαναφερθείσες ιδιαιτερότητες της χώρας μας σχετικά με την διαχείριση των υδατικών πόρων, η Ελλάδα φάνηκε συνεπής στις κοινοτικές υποχρεώσεις της και ενσωμάτωσε έγκαιρα την οδηγία 2000/60 με το ν. 3199/2003.

Με τον νέο νόμο η γενική αρμοδιότητα για την διαχείριση των υδατικών πόρων περνάει από το Υπουργείο Ανάπτυξης στο ΥΠΕΧΩΔΕ, επαναλαμβάνεται η υποχρέωση έκδοσης αδειάς για κάθε έργο αξιοποίησης υδατικών πόρων και προβλέπεται η ουσιαστική συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες προστασίας και διαχείρισης των υδάτων και ιδίως στη διαδικασία εκπόνησης, ενημέρωσης και αναθεώρησης των Σχεδίων Διαχείρισης. Κατά τα λοιπά, ο νέος νόμος παραπέμπει στην έκδοση εκτελεστικών πράξεων, προκειμένου να μεταφερθούν και οι υπόλοιπες απαιτήσεις τις οδηγίας.

Γενικά, ο ν. 3199/2003 ενσωματώνει στο εσωτερικό δίκαιο κάποιες μόνο από τις ρυθμίσεις της οδηγίας και αυτές όχι στο σύνολό τους, γεγονός που τον καθιστά ανακόλουθο και αποσπασματικό και δημιουργεί προβλήματα κατά την εφαρμογή του τόσο σε σχέση με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου όσο και σε σχέση με τις ήδη υπάρχουσες ρυθμίσεις του εσωτερικού δικαίου και ιδίως με τις διατάξεις του ν. 1739/1987.

Β. Η εφαρμογή του ν. 3199/2003 σε σχέση με το κοινοτικό και εσωτερικό δίκαιο**α) Η υπ' αριθμ. 2005/2226 αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής**

Η ανεπάρκεια του νέου νόμου σε σχέση με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου δεν άργησε να φανεί. Ύστερα από αυτεπάγγελτη έρευνα, η Επιτροπή εξέδωσε την υπ' αριθμ. 2005/2226 αιτιολογημένη γνώμη της σύμφωνα με την οποία ο ν. 3199/2003 ενσωμάτωσε πλημμελώς την Οδηγία 2000/60/ΕΚ στο ελληνικό εσωτερικό δίκαιο, μεταξύ άλλων, διότι: α) παρέλειψε να μεταφέρει μια σειρά σημαντικών για την εφαρμογή της οδηγίας ορισμών, β) παρέλειψε να μεταφέρει τους προβλεπόμενους από την οδηγία περιβαλλοντικούς στόχους, γ) δεν έχουν εκδοθεί οι αναγκαίες εκτελεστικές διατάξεις για τον καθορισμό των χαρακτηριστικών της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού, για την ανάκτηση κόστους για υπηρεσίες ύδατος και για τον αναλυτικό καθορισμό του περιεχομένου των προγραμμάτων μέτρων και των σχεδίων διαχείρισης, και δ) δεν έχει προβλεφθεί ολοκληρωμένη διαδικασία ενημέρωσης και διαβούλευσης για το σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού.

Οι προαναφερθείσες παραλείψεις του έλληνα νομοθέτη απέχουν πολύ από το να χαρακτηρισθούν επουσιώδεις. Αντιθέτως, θα μπορούσε βάσιμα να υποστηριχθεί, δεδομένης μάλιστα της ιδιαίτερης φύσης της οδηγίας, ότι αλλοιώνουν το ρυθμιστικό της περιεχόμενο και στην ουσία καθιστούν τόσο αυτήν όσο και το νέο νόμο μη εφαρμόσιμο.

β) Ο ν. 3199/2003 και το εσωτερικό δίκαιο

Η αποσπασματικότητα και η ανακολουθία των ρυθμίσεων του νέου νόμου, σε συνδυασμό με την απουσία των αναγκαίων για την εφαρμογή του εκτελεστικών πράξεων, δημιουργούν εξάλλου και πολλές αμφιβολίες ως προς το τελικώς εφαρμοστέο νομοθετικό καθεστώς, ειδικά όσον αφορά το μείζον ζήτημα της υποχρέωσης υπάρξεως ευρύτερου σχεδιασμού πριν από την διενέργεια οποιουδήποτε έργου διαχείρισης υδατικών πόρων.

Όπως προαναφέρθηκε, τόσο ο ν. 3199/2003 όσο και ο ν. 1739/1987 προβλέπουν την υποχρέωση του κράτους για σχεδιασμό της διαχείρισης των υδατικών πόρων, ο

μεν σε επίπεδο λεκάνης απορροής, ο δε σε επίπεδο υδατικού διαμερίσματος. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα ποιος εκ των δύο νόμων είναι σήμερα εφαρμοστέος.

Κατ' αρχάς ο ν. 3199/2003, συμμορφούμενος με την οδηγία, μεταθέτει την υποχρέωση για ολοκλήρωση του υδατικού σχεδιασμού στα τέλη του 2009. Συνεπώς δεν τίθεται ζήτημα αντίθεσής του με το ν. 1739/1987 που προβλέπει ότι θα έπρεπε να έχουν ήδη εκπονηθεί προγράμματα διαχείρισης σε επίπεδο υδατικού διαμερίσματος και συνεχίζει να ισχύει.

Ακόμη όμως και αν θεωρηθεί ότι η ρύθμιση του νέου νόμου είναι ειδικότερη, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν καταργεί την προηγούμενη, διότι α) υπάρχει στο ν. 3199/2003 μεταβατική διάταξη που εξαρτά την έναρξη της ισχύος του νόμου από την έκδοση των σχετικών κανονιστικών πράξεων οι οποίες, όπως προαναφέρθηκε, δεν έχουν ακόμη εκδοθεί, και β) σε κάθε περίπτωση, η ανάγκη για υδατικό σχεδιασμό αποτελεί μέρος της βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων, η οποία σύμφωνα με την νομολογία του ΣΤΕ έχει συνταγματική κατοχύρωση. Συνεπώς, μια διάταξη η οποία θα επέτρεπε για ένα, έστω περιορισμένο, χρονικό διάστημα την εκτέλεση έργων αξιοποίησεως υδατικών πόρων χωρίς να έχει προηγηθεί ολοκληρωμένο σχέδιο για την διαχείρισή τους θα ήταν μη εφαρμοστέα ως αντισυνταγματική.

Η παραδοχή δε αυτή δεν παραβιάζει τις προβλέψεις της οδηγίας για παροχή στα κράτη μέλη ενός ευλόγου χρονικού διαστήματος εντός του οποίου θα πρέπει να έχουν ολοκληρώσει τον υδατικό τους σχεδιασμό, διότι σύμφωνα με το άρθρο 176 ΣΕΚ αλλά και πάγια νομολογία του ΔΕΚ τα μέτρα που θεσπίζει η Κοινότητα σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος δεν εμποδίζουν τα Κράτη Μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Συνεπώς, η συνταγματική απαίτηση για άμεση ύπαρξη σχεδιασμού, προκειμένου να εκτελεσθεί ένα έργο διαχειρίσεως υδατικών πόρων, είναι απολύτως σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο, ως εσωτερικό μέτρο αυξημένης προστασίας των υδατικών πόρων.

Η χώρα μας, όπως σε σειρά ζητημάτων έτσι και στο ζήτημα της διαχείρισης των υδατικών πόρων, παρουσιάζει σημαντική καθυστέρηση στην εκπόνηση προγραμμάτων και στο σχεδιασμό. Παράλληλα, η πάροδος του χρόνου, οι κλιματικές μεταβολές και η έντονη οικιστική ανάπτυξη πολλών περιοχών πρώτης και δεύτερης κατοικίας προκαλούν σημαντική αύξηση της ζήτησης και προβλήματα στην υδροδότηση μικρών και μεγάλων πόλεων και οδηγούν σε έργα αξιοποίησης υδατικών πόρων αποσπασματικά και απρογραμματίστα. Πέρα από την δικαστική εμπλοκή παρομοίων

έργων, τίθεται έντονα το ζήτημα της κατασπατάλησης των υδατικών πόρων σε βάρος των επομένων γενεών. Τα σχετικά ερωτήματα που θα διατυπωθούν στο άμεσο μέλλον, θα απευθύνονται σε όλους: στο νομοθέτη, στη διοίκηση (κεντρική διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση και μελετητές) και στο δικαστή. Καλό θα είναι να έχουμε όλοι μια πειστική απάντηση.

Το κείμενο αποτελεί εισήγηση στο πλαίσιο του Σεμιναρίου «Περιβάλλον και Βιώσιμη Ανάπτυξη» που διοργάνωσε η Εθνική Σχολή Δικαστών στις 24-26 Μαΐου 2006 στη Θεσσαλονίκη.

[1] Βλ. μελέτες ΕΘΙΑΓΕ για απειλούμενα σπάνια είδη πανίδας (σπιζαετός, όρνια κ.λ.π.).

[2] Μοναστήρι Αγ. Γεωργίου Μυροφύλλου κ.λπ.

[3] Ο οικισμός της Μεσοχώρας που κατακλύζεται.