

ΒΑΣΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

Η σύγχρονη νομοθεσία προστασίας και διαχείρισης των υδάτων

Μάριος Χαϊνταρλής, Δρ. Ν - Δικηγόρος

I. Εισαγωγή

Η νομοθεσία για τα νερά έχει ήδη διανύσει τη δική της διαδρομή τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, μια διαδρομή ομόλογη με αυτή της ευρύτερης περιβαλλοντικής νομοθεσίας και κατ' επέκταση του ίδιου του δικαίου του περιβάλλοντος. Ίσως, μάλιστα, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι τα κατά καιρούς κείμενα, διακηρυκτικού ή αμιγώς νομικού χαρακτήρα, που υιοθετούνται για τα νερά μας δίνουν το στίγμα των αλλαγών που συμβαίνουν στο ευρύτερο πεδίο της νομικής προβληματικής για το περιβάλλον.

Είναι για παράδειγμα γνωστό ότι η Ευρωπαϊκή Χάρτα για τα Νερά του 1968 του Συμβουλίου της Ευρώπης αποτέλεσε την αφετηρία σημαντικών ιδεών που αποκρυσταλλώθηκαν και διευρύνθηκαν τέσσερα χρόνια αργότερα στη διεθνή συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης, ενώ την τρέχουσα δεκαετία η Οδηγία 2000/60 για τα νερά συμβαδίζει σε απόλυτο σχεδόν βαθμό με τη γενικότερη εξέλιξη των ιδεών στο δίκαιο του περιβάλλοντος.

Λαμβάνοντας υπόψη από τη μια τη σημασία που διαδραματίζουν στο χώρο του δικαίου του περιβάλλοντος οι βασικές θεωρητικές και επιστημονικές παραδοχές όπως και οι νομικές αρχές, και από την άλλη το γεγονός ότι η αποτελεσματικότητα της όποιας νομοθεσίας κρίνεται τελικώς από το πώς αντιμετωπίζει τα συγκεκριμένα κάθε φορά κρίσιμα πρακτικά προβλήματα, στην παρούσα εισήγηση επιχειρείται αρχικώς η παρουσίαση των θεμελιωδών αυτών παραδοχών και βασικών αρχών, στη συνέχεια δε κάποιες ειδικότερες όψεις της νομοθεσίας με συγκεκριμένο πρακτικό αντίκτυπο.

Ως νομικά κείμενα αναφοράς λαμβάνονται κατά πρώτο λόγο αυτά της κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας (Οδηγία 2000/60, ν. 3199/2003) όπως και ορισμένες σημαίνουσες

διακηρύξεις με ιδιαίτερη θεωρητική αξία (Ευρωπαϊκή Χάρτα για τους υδατικούς πόρους του 2001, Διακήρυξη της Μαδέρας του 1999), κατά δεύτερο δε λόγο ορισμένα κείμενα της διεθνούς νομοθεσίας (διεθνείς συμβάσεις του Δουβλίνου του 1992 και της Νέας Υόρκης του 1997).

II. Θεμελιώδεις Παραδοχές της προστασίας και διαχείρισης των υδάτων

Είναι γνωστή η επιρροή την οποία ασκούν τα τελευταία χρόνια στην περιβαλλοντική νομοθεσία οι ιδέες που συνοδεύουν αφενός το «παράδειγμα» της αειφόρου ανάπτυξης, αφετέρου δε την έννοια της κοινής φυσικής κληρονομιάς, την οποία αποτελούν ορισμένα αναντικατάστατα, πολύτιμα και απαραίτητα για την ίδια τη ζωή περιβαλλοντικά αγαθά. Το νερό και η διαχείριση του φαίνεται να είναι ένα προνομιακό πεδίο προβολής αυτών των ιδεών.

Η ύπαρξη περιορισμένων ποσοτήτων νερού ή και η συχνή έλλειψη του, σε συνδυασμό με την ανάγκη ταυτόχρονης κάλυψης πολλαπλών ανθρώπινων και οικολογικών αναγκών, οδηγεί σε δύο κρίσιμες για τη διαχείριση του νερού, θεμελιακές παραδοχές: Το νερό είναι ένα κοινό αγαθό και η διαχείριση του δεν μπορεί παρά να είναι αειφορική/βιώσιμη.

α) Το νερό ως κοινό αγαθό

Σύμφωνα με μια σειρά διακηρύξεων το νερό είναι ένα κοινό αγαθό της φυσικής κληρονομιάς, ένα οικολογικό αγαθό, έστω και αν ταυτοχρόνως είναι και ένα οικονομικό αγαθό υπό την έννοια ότι έχει ορισμένη οικονομική αξία. Η θεώρηση αυτή, πέραν του ότι κινείται στον αντίποδα μιας λογικής που εκλαμβάνει το νερό ως παράγωγο της ιδιοκτησίας και προϊόν προσφερόμενο αποκλειστικά για εμπορευματοποίηση, επιβάλλει την επανεξέταση των προϋποθέσεων χρήσης του νερού, όπως και μια κλιμακούμενη τιμολόγηση του, ανάλογα με τον χαρακτήρα των καλυπτόμενων αναγκών.

β) Η αειφορική διαχείριση του νερού

Μολονότι είναι εξαιρετικά δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να υπάρξει ταύτιση απόψεων ως προς το περιεχόμενο της αειφόρου ανάπτυξης, εντούτοις παρατηρείται μια σημαντική σύγκλιση απόψεων ως προς το περιεχόμενο της αειφορικής/βιώσιμης διαχείρισης του νερού. Γίνεται δεκτό ότι η διαχείριση του νερού ανταποκρίνεται στο κριτήριο της αειφορίας μόνον όταν η ζήτηση του νερού για την ικανοποίηση των διάφορων αναγκών κινείται στο όριο της φυσικής προσφοράς του. Τούτο συνεπάγεται αναπότρεπτα ολοκληρωμένη διαχείριση των υδατικών πόρων, ήτοι εξορθολογισμό των αντιφατικών χρήσεων σε συνδυασμό με μείωση των επιβλαβών απορρίψεων στα υδάτινα οικοσυστήματα και εξοικονόμηση υδατικών πόρων.

III. Οι νομικές αρχές της προστασίας και διαχείρισης των υδάτων

Ανεξαρτήτως επιμέρους θεωρητικών αποχρώσεων, οι γενικώς παραδεδεγμένες αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος είναι τέσσερις: Η αρχή της πρόληψης, της προφύλαξης, ο ρυπαίνων πληρώνει και η αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης του πολίτη. Είναι, κατά συνέπεια, λογικό οι αρχές αυτές να διαπερνούν και τη σχετική με την προστασία και διαχείριση των υδάτων νομοθεσία.

Η Οδηγία 2000/60 για παράδειγμα, λόγω ακριβώς του ότι είναι ένα κείμενο στο οποίο επιχειρείται μια «ολιστική» προσέγγιση του προβλήματος των υδάτων, χαρακτηρίζεται ακριβώς από την αναγνώριση των αρχών αυτών, οι οποίες με τον ένα ή τον άλλο τρόπο επηρεάζουν τις διάφορες προβλέψεις της.

α) Η αρχή της πρόληψης και β) η αρχή της προφύλαξης

Η αρχή της πρόληψης σημαίνει ότι θα πρέπει να λαμβάνονται μια σειρά μέτρων, ώστε αφενός να αποτρέπεται η υποβάθμιση των υδατινών οικοσυστημάτων αφετέρου δε, όταν είναι αναγκαίο, να βελτιώνεται ή αποκαθίσταται η ποιότητα τους. Ο στόχος της αρχής αυτής συμπυκνώνεται κατ' ουσίαν στη διασφάλιση της οικολογικής ποιότητας

των υδάτων.

Αν η αρχή της πρόληψης αφορά σε μεγάλο εύρος των σχετικών με τα νερά πολιτικών, η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης στο πλαίσιο τουλάχιστον της Οδηγίας φαίνεται να εξαντλείται αποκλειστικά στην ανάγκη περιορισμού ή και εξάλειψης των ιδιαίτερα επικίνδυνων ουσιών. Αυτό, βεβαίως, δεν σημαίνει ότι η εφαρμογή της δεν θα πρέπει να εκταθεί σε μεγαλύτερο εύρος ζητημάτων συνδεδεμένων με την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων.

γ) Η αρχή ο χρήστης πληρώνει

Η αρχή ο χρήστης πληρώνει δεν είναι τίποτε άλλο παρά η φυσική προέκταση της αρχής ο ρυπαίνων πληρώνει προσαρμοζόμενη στον τομέα των υδάτων, και ιδιαίτερα στο γεγονός ότι αυτά βρίσκονται σε ανεπαρκή σε σχέση με τις ανάγκες ποσότητα. Η χρήση, συνεπώς, των υδάτων που είναι ένα κατ' εξοχήν περιβαλλοντικό αγαθό, οφείλει να είναι λελογισμένη, για να επιτευχθεί δε αυτό είναι αναγκαίο να οργανωθεί ένα συλλογικό σύστημα πρόληψης ή επανόρθωσης της τυχόν υποβάθμισης του αγαθού αυτού.

δ) Η Αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης του πολίτη

Η αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης του πολίτη έρχεται να συμπληρώσει ως διαδικαστική κατ' αρχήν αρχή αλλά και με κάποια ουσιαστικά χαρακτηριστικά το ψηφιδωτό των αρχών του δικαίου του περιβάλλοντος. Στον τομέα, ωστόσο, των υδάτων η αρχή λαμβάνει τα χαρακτηριστικά της διαβούλευσης, δεδομένου ότι η συμμετοχή του πολίτη πρέπει να πραγματοποιείται σε ένα εξαιρετικά πρώιμο στάδιο σε σχέση με το χρόνο λήψης των κρίσιμων αποφάσεων για τη διαχείριση των υδάτων.

IV. Ειδικές όψεις της προστασίας και διαχείρισης των υδάτων

Η διαχείριση των υδάτων συνδέεται, αναμφίβολα, με μεγάλο αριθμό θεμάτων. Υπάρχουν, ωστόσο, τρία κρίσιμα θέματα, όπως αυτά άλλωστε προκύπτουν από την Οδηγία 2000/60 και το ν. 3199/2003 εναρμόνισης προς αυτήν, που επηρεάζουν καθοριστικά την οργάνωση της διαχείρισης. Πρόκειται για τη διοικητική οργάνωση του όλου εγχειρήματος, το Σχέδιο Διαχείρισης, που αποτελεί το κυριότερο εργαλείο προώθησης της, και τη συμβατότητα των πραγματοποιούμενων έργων και δραστηριοτήτων με το στρατηγικό στόχο της καλής οικολογικής κατάστασης των υδάτων.

α) Διοικητικές και Χωρικές όψεις της διαχείρισης

Σύμφωνα με την Οδηγία το καταλληλότερο χωρικό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης της διαχείρισης είναι αυτό του Διαμερίσματος Υδρογραφικών Λεκανών, ή κατά την ίδια την ορολογία της Οδηγίας η Περιοχή Λεκάνης Απορροής. Για τον ελληνικό χώρο αυτό θα σήμαινε τη διαμοίραση του σε 5-7 Διαμερίσματα και τη συγκρότηση μιας διοικητικής δομής, η οποία θα υπερβαίνει τις κλασσικές διοικητικές διαιρέσεις, ήτοι θα βρίσκεται σε αντιστοιχία με την κρίσιμη χωρική μονάδα διαχείρισης που είναι το Διαμέρισμα Υδρογραφικών Λεκανών. Αντί αυτού, ο έλληνας νομοθέτης επέλεξε την αντίθετη οδό (προσαρμογή της υδατικής/χωρικής πραγματικότητας στις υφιστάμενες διοικητικές διαιρέσεις), μέσω της υπαγωγής των επιμέρους λεκανών απορροής στην αρμοδιότητα μίας ή περισσότερων διοικητικών περιφερειών.

Το μοντέλο, πάντως, αυτό διαχείρισης θέτει ορισμένα ερωτήματα συμβατότητας του με τις προβλέψεις της οδηγίας, ή άλλως ορισμένα ζητήματα ορθής εναρμόνισης του εθνικού δικαίου προς αυτήν.

β) Το Σχέδιο Διαχείρισης

Το Σχέδιο Διαχείρισης αποτελεί το κατ' εξοχήν εργαλείο πάνω στο οποίο θα στηριχθούν οι πολιτικές, τα μέτρα και οι αποφάσεις που συνδέονται με την προστασία και διαχείριση των υδάτων κάθε Διαμερίσματος. Το περιεχόμενο του θα πρέπει να καλύπτει το σύνολο των λεκανών απορροής του Διαμερίσματος στο οποίο αναφέρεται.

Από μια αυστηρή νομική σκοπιά, ιδιαίτερο ενδιαφέρον εμφανίζει η ένταση

δεσμευτικότητας που θα προσδοθεί στο σχέδιο διαχείρισης, ιδίως αναφορικά με τη χορήγηση των κάθε μορφής αδειών χρήσης ύδατος, αδειών εκτέλεσης έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων, αδειών πραγματοποίησης έργων που προϋποθέτουν τη χρήση ύδατος κ.λπ.

γ) Η Καλή Οικολογική Κατάσταση των Υδάτων

Μία από τις κυριότερες καινοτομίες της Οδηγίας είναι η εισαγωγή της έννοιας της καλής οικολογικής κατάστασης των υδάτων, η επίτευξη της οποίας συνιστά θεμελιώδη στόχο, άμεσα συναρτόμενο με την αειφορική διαχείριση τους. Ο στόχος της καλής οικολογικής ποιότητας των υδάτων συναρτάται από τη μια με την επιδίωξη εισαγωγής μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης (αντί της τομεακής), και από την άλλη με την υιοθέτηση μιας πιο ευέλικτης νομοθεσίας.

Από τη σκοπιά της νομικής θεωρίας, η έννοια της καλής οικολογικής κατάστασης αποτελεί ένα είδος νομικής σταθεράς (νομικού γνώμονα), η οποία επιτρέπει την προσαρμογή των νομικών κανόνων προς την εξέλιξη της επιστήμης, αφήνοντας ωστόσο ένα στοιχείο αβεβαιότητας ως προς το περιεχόμενό τους.

V. Συμπέρασμα

Η αντιμετώπιση του περιβαλλοντικού προβλήματος τα τελευταία χρόνια έχει ωθήσει τον νομοθέτη – εθνικό, κοινοτικό και διεθνή – σε ολοένα και πιο σφαιρικές και σύνθετες προσεγγίσεις. Η τάση αυτή είναι περισσότερο από οποιονδήποτε άλλον τομέα εμφανής, στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων. Η Οδηγία 2000/60 αποτελεί το κλασικότερο παράδειγμα αυτής της τάσης.

Ο καθορισμός ως βασικής μονάδας διαχείρισης του διαμερίσματος υδρογραφικών λεκανών (περιοχή λεκάνης απορροής), η θεσμοθέτηση του σχεδίου διαχείρισης, η αναγνώριση της έννοιας της οικολογικής ποιότητας ως κρίσιμου μεγέθους της Οδηγίας, εν τέλει η ίδια η αναγνώριση των προαναφερόμενων αρχών

είναι οι αφευδείς μάρτυρες αυτής της τάσης.

Η επιτυχία, ωστόσο, των κειμένων αυτών θα εξαρτηθεί τελικώς από το πώς θα ερμηνευθούν και εφαρμοσθούν στην πράξη, όπου τελικώς κρίνεται και η αποτελεσματικότητά τους.

Η βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας

Ιωάννης Μιχαλακόπουλος, Εισηγητής ΣΤΕ

1. Η σχετική νομολογία γνωρίζει ανάπτυξη υπό την ισχύ του ν. 1739/1987, ο οποίος εμπνέεται από μια ολοκληρωμένη θεώρηση της διαχείρισης των υδατικών πόρων. Προς τούτο παρέχει έρεισμα και ο ν. 1650/1986, που αναγνωρίζει ρητώς ως στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος τα ύδατα, ρέοντα και υπόγεια.
2. Η προστασία των υδατικών πόρων και η βιώσιμη διαχείρισή τους κρίνεται, ότι βρίσκονται υπό την στέγη του άρθρου 24 του Συντάγματος. Εύλογα, αν αναλογισθεί κανείς, ότι πρόκειται για πεπερασμένων δυνατοτήτων φυσικό πόρο, όπου η επιταγή για βιωσιμότητα στην διαχείρισή του βρίσκει κατ' εξοχήν, ίσως, πεδίο εφαρμογής.
3. Ο ν. 1739/1987 καθιδρύει σύστημα με θεμελιώδες χαρακτηριστικό τον κρατικό έλεγχο. Οι πράξεις που άπτονται της διαχείρισης στον τομέα αυτό, (πρέπει να) τελούν υπό ένα πυκνό καθεστώς κανονιστικών ρυθμίσεων και κατευθυντηρίων αρχών, όπου ενσωματώνονται οι επιταγές για βιωσιμότητα.
4. Έτσι, πρόσφατη νομολογία (2002) συνήγαγε την υποχρέωση για προηγούμενη εκπόνηση των - επιβεβλημένων από τον νόμο - προγραμμάτων ανάπτυξης των υδατικών πόρων, προκειμένου νομίμως ν' αδειοδοτηθεί οποιοδήποτε έργο αξιοποίησής τους. Η περιπτωσιολογική, μη συναρτώμενη μ' ευρύτερο σχεδιασμό, προσέγγιση αποδοκιμάζεται.

5. Για το περιεχόμενο των σχεδίων αυτών ή τυχόν τοπικών, αστυνομικού χαρακτήρα ρυθμίσεων, απαιτείται η ενσωμάτωση κριτηρίων φέρουσας ικανότητας καθώς και της ιεράρχησης των χρήσεων ύδατος, την οποία διαγράφει ο νόμος
6. Παρά ταύτα, ιδίως για περιπτώσεις μεμονωμένων αδειών χρήσεως, επιχειρείται κλασσικός έλεγχος της προηγούμενης, απαραίτητης αιτιολογίας τους ως προς την φέρουσα ικανότητα.
7. Η παράμετρος της βλάβης ή της απειλής της ποιότητας του υδάτινου δυναμικού παρεισφύει στην στάθμιση κόστους - οφέλους, που γίνεται στο πλαίσιο της εφαρμογής της γενικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, προκειμένου να διαγνωσθεί - κατά τα κλασσικώς νομολογούμενα - τυχόν παράβαση της αρχής της αειφορίας από το υπό επιχείρηση έργο ή δραστηριότητα.
8. Ο νέος ν. 3199/2003 δεν έχει ακόμα απασχολήσει την νομολογία ούτε και η Οδηγία - Πλαίσιο για τα ύδατα.

La nave va...

Επισημάνσεις για τη νομοθεσία που διέπει την προστασία και τη διαχείριση των υδάτων

Γιώργος Παπαδημητρίου, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

I. Γενικά

Ο ν. 3199/2003 για την «Προστασία και διαχείριση των υδάτων» περιλαμβάνει μία δέσμη μεταβατικών και εξουσιοδοτικών διατάξεων. Πρόκειται για τις διατάξεις του άρθρου 16 που προβλέπουν την ισχύ προγενέστερων νομοθετημάτων και του άρθρου 15 που περιλαμβάνει εξουσιοδοτήσεις προς τους κατά περίπτωση αρμόδιους Υπουργούς για την έκδοση των αναγκαίων κανονιστικών πράξεων σχετικά με την ολοκλήρωση του θεσμικού πλαισίου και την εφαρμογή του νόμου. Αξίζει να σημειωθεί

ότι εξουσιοδοτήσεις περιέχονται, κατά τρόπο μάλιστα πληθωρικό, σε όλες σχεδόν τις διατάξεις του νόμου (άρθρα 3 παρ. 5, 4 παρ. 2, 4 παρ. 4, 5 παρ. 2, 5 παρ. 3, 5 παρ. 4, 5 παρ. 6, 6 παρ. 5, 11 παρ. 2, 11 παρ. 3, 12, 13 παρ. 5). Το πλέγμα των σχετικών ρυθμίσεων αποτελεί, όπως θα προσπαθήσω να δείξω, ακραίο παράδειγμα ανορθολογικής νομοθετικής παραγωγής. Ας πάρουμε όμως τα πράγματα με τη σειρά.

II. Εξουσιοδοτικές διατάξεις

Από τις εξουσιοδοτήσεις που προβλέπονται δεν έχει ως σήμερα ενεργοποιηθεί ουσιαστικά καμία, με αποτέλεσμα η εφαρμογή του νόμου να είναι αδύνατη. Εκτός αυτού, δεν φαίνεται να υπάρχει προοπτική, τουλάχιστον στο άμεσο μέλλον, να εκδοθούν οι σχετικές πράξεις. Η ενλόγω δυσλειτουργία παρατηρείται βέβαια συχνά, αφού η έκδοση κανονιστικών πράξεων επιχειρείται συνήθως αποσπασματικά και με μεγάλη καθυστέρηση. Σε μία ευνομούμενη πολιτεία θα έπρεπε ωστόσο η κυβέρνηση, αμέσως μετά την ψήφιση του νόμου, να προωθεί την έκδοσή τους προγραμματισμένα και χωρίς καθυστέρηση. Διαφορετικά, η πολιτική που ενσωματώνεται στο νόμο παραμένει ανενεργή.

Αν η θέσπιση του νόμου αποβλέπει στην προσαρμογή του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο, όπως ενπροκειμένω, η μη έγκαιρη έκδοση, τουλάχιστον των βασικών κανονιστικών πράξεων, αναιρεί ουσιαστικά την εκπλήρωση της υποχρέωσης της ελληνικής Πολιτείας να οργανώσει και να εγγυηθεί τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων. Το πρόβλημα είναι εντονότερο, αν μια Οδηγία περιλαμβάνει, όπως συμβαίνει με την Οδηγία-Πλαίσιο 2000/60 (της 23ης Οκτωβρίου 2000 «για την καθιέρωση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής για τα ύδατα»), ως επί το πλείστον γενικούς και όχι λεπτομερείς κανόνες. Εφόσον συντρέχουν αυτοί οι όροι, η εναρμόνιση του εθνικού προς το κοινοτικό δίκαιο είναι ονομαστική και περιγράφει τη σχετική υποχρέωση της Πολιτείας.

III. Μεταβατικές διατάξεις

Οι μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 16 του νόμου προκαλούν εξάλλου πλήρη σύγχυση. Ας δούμε γιατί. Στην παράγραφο 1 προβλέπεται ενπρώτοις κάτι αυτονόητο. Κάθε διάταξη της προγενέστερης νομοθεσίας που αντιβαίνει στις διατάξεις του νέου νόμου ή ανάγεται σε θέματα που ρυθμίζονται ειδικά από αυτόν καταργείται από την έναρξη ισχύος του. Είναι όμως εξαιρετικά δύσκολο, αν όχι ανέφικτο, να διαπιστωθεί τι θα μπορούσε να θεωρηθεί κάθε φορά ως ισχύον δίκαιο. Η λογική του ν. 3199/2003 για τη διαχείριση των υδάτων στηρίζεται προεχόντως στην «περιοχή λεκάνης απορροής», ενώ ο ν. 1739/1987 «Διαχείριση των υδατικών πόρων και άλλες διατάξεις» στηρίζεται στο «υδατικό διαμέρισμα». Οι οργανωτικές σταθερές που διατρέχουν το προγενέστερο και το νέο νομοθετικό πλαίσιο είναι σημαντικά διαφορετικές. Πώς είναι λοιπόν δυνατόν να διαπιστώσουμε τις διατάξεις του προϊσχύσαντος δικαίου που αντίκειται προς τους ορισμούς του ν. 3199/2003; Και πολύ περισσότερο, πώς μπορούμε να διαπιστώσουμε ποιές πρέπει να θεωρηθούν καταργημένες, επειδή ανάγονται σε θέματα ρυθμιζόμενα ειδικά στον νέο νόμο;

Στη δεύτερη πρόταση της παραγράφου 1 ορίζεται ότι, ώσπου να αρχίσουν να ισχύουν οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπεται να εκδοθούν κατ' εξουσιοδότηση του νέου νόμου, ισχύουν οι διατάξεις που ρυθμίζουν το ίδιο αντικείμενο. Πώς όμως θα εξακολουθούν να ισχύουν διατάξεις κανονιστικών πράξεων που στηρίζονται σε άλλη λογική, ενπολλοίς αντίθετη με τη λογική που διέπει τον ν. 3199/2003; Η ρύθμιση αυτή δεν είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί στην πράξη.

Προκειμένου, τέλος, να αντιμετωπισθεί η έκδοση αδειών για τη χρήση νερού μεταβατικά, αρμόδιες αρχές είναι σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου έως την 1.1.2005 οι κατά το προϊσχύον δίκαιο αρχές. Η εφαρμογή της ρύθμισης αυτής έχει ήδη «αναλωθεί». Αντίθετα, οι διατάξεις της παρ. 3 και 4 θα εξακολουθήσουν να ισχύουν και μετά την παρέλευση της παραπάνω προθεσμίας. Το περιεχόμενό τους δημιουργεί ασάφεια ως προς το ποιοί κανόνες διέπουν ορισμένα ζητήματα, για τα οποία ο νομοθέτης έκρινε ότι έπρεπε να ρυθμιστούν ειδικά. Με τις παραπάνω διατάξεις επιτρέπεται σε ορισμένες περιπτώσεις η έκδοση αδειών σύμφωνα με το προϊσχύσαν δίκαιο και η ανανέωσή τους έπειτα με βάση τις διατάξεις του ν. 3199/2003. Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι είναι εξαιρετικά αμφίβολη η εφαρμογή τους στην πράξη, η σύγχυση που δημιουργείται είναι προφανής.

IV. Η Οδηγία και η απρόσφορη ενσωμάτωσή της

Στην κανονιστική ρευστότητα και ασάφεια που επιφέρει ο ν. 3199/2003 πρέπει να συνεκτιμηθεί το γεγονός, ότι οι βασικές κατηγορίες και επιλογές της Οδηγίας 2000/60 φαίνεται να είναι απρόσφορες για τη συγκρότηση ενός αξιόπιστου συστήματος για την προστασία και τη διαχείριση των υδάτων στη χώρα μας. Αρκεί να σημειωθεί ότι η δομή της στηρίζεται στην περιοχή της λεκάνης απορροής και όχι στο υδατικό διαμέρισμα. Η χώρα μας διαθέτει βέβαια λεκάνες απορροής υδάτων, ένα μεγάλο μέρος του υδάτινου πλούτου της θα μπορούσε όμως να αποτελέσει αντικείμενο διαχείρισης μόνο με βάση τα υδατικά διαμερίσματα. Τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα προσφέρουν τα νησιά μας, μικρά και μεγάλα, που λόγω της γεωφυσικής διαμόρφωσής τους δεν διαθέτουν λεκάνες απορροής.

Είναι λοιπόν απορίας άξιον, πώς κατά τη μακρόχρονη εκπόνηση της Οδηγίας δεν προβάλαμε τις ιδιαιτερότητες της χώρας μας και δεν φροντίσαμε να περιληφθούν ρυθμίσεις στην Οδηγία που θα συνέβαλαν στην προστασία και τη διαχείριση των υδάτων με την υιοθέτηση ενός δυαδικού συστήματος που θα είχε ως βάση αφενός τις λεκάνες απορροής και αφετέρου τα υδατικά διαμερίσματα. Φαίνεται ότι οι εκπρόσωποί μας δεν αντιλήφθηκαν το πρόβλημα, δεν ενημέρωσαν τους αρμόδιους Υπουργούς ή δεν κατέστη δυνατόν αυτοί να συμφωνήσουν μεταξύ τους. Ό,τι και αν συνέβη βρισκόμαστε μπροστά σε μια διαμορφωμένη Οδηγία, την οποία οφείλουμε να ενσωματώσουμε στο δίκαιό μας και να οργανώσουμε τη διαχείριση των υδάτων με βάση τις επιλογές της.

Το φαινόμενο είναι δυστυχώς συνηθισμένο. Αντί έτσι να αξιοποιούμε τη δυνατότητα συνδιαμόρφωσης των Κανονισμών και των Οδηγιών, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες και τα συμφέροντα της χώρας μας, αναρωτιόμαστε εκ των υστέρων πώς θα συμμορφωθούμε σε υποχρεώσεις τις οποίες αναλάβαμε οικειοθελώς. Την ευθύνη αναζητούμε τότε παντού εκτός από τις γνώριμες δυσλειτουργίες που ενδημούν στο διοικητικό και πολιτικό μας σύστημα. Τις αποδίδουμε αβασάνιστα στη «γραφειοκρατία» των Βρυξελλών και ίσως στην ελλιπή

κατανόηση των εταίρων μας.

V. Συμπέρασμα

Το ανησυχητικότερο προς το παρόν είναι ότι, παρά τις συνταγματικές επιταγές του άρθρου 24 Συντ. που διασφαλίζουν τα ύδατα ως ζωτικό στοιχείο του περιβάλλοντος (βλ. σχετ. και τις αποφάσεις ΣτΕ 394/1999, 2990/1998), διαθέτουμε ένα νομοθετικό πλαίσιο εντελώς απρόσφορο να οργανώσει, και στοιχειωδώς ακόμη, την προστασία και τη διαχείριση των υδάτων. Επίσης δεν έχουμε καν αρχίσει την εκπόνηση των σχεδίων διαχείρισης. Φοβούμαι ότι με αυτά τα δεδομένα, άνκαι πολλές περιοχές ανήκουν ήδη σε ζώνες που απειλούνται με ερήμωση (Κρήτη, Κυκλάδες, Νότια Πελοπόννησος), δείχνουμε ότι δεν έχουμε επίγνωση του προβλήματος και δεν μπορούμε να συνειδητοποιήσουμε τη σημασία του. Δεν είναι λοιπόν υπερβολή να πούμε ότι και ως προς αυτό το ζωτικό πρόβλημα «la nave va»...