

Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΩΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ ΕΡΓΩΝ

Συγγραφέας: ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΩΓΟΣ

1. Εισαγωγή[1]

Το νερό αποτελεί έναν φυσικό πόρο, ο οποίος δεν είναι απεριόριστος, αλλά πεπερασμένος. 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 στη 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[2]. Εξάλλου, μια σημαντική ιδιαιτερότητα της Ελλάδας σε σχέση με τον ευρωπαϊκό της περίγυρο συνίσταται στα περιορισμένα επιφανειακά ύδατα, με την ύπαρξη λίγων και μικρών σχετικά ποταμών και ρευμάτων. Το στοιχείο αυτό οδήγησε –όπως και σε άλλες μεσογειακές χώρες- στη ληστρική εκμετάλλευση των υπόγειων υδατικών πόρων της χώρας, με αποτέλεσμα την πτώση του υδροφόρου ορίζοντα και την είσοδο σε αυτόν θαλάσσιου νερού (υφαλμύριση) σε πολλές νησιωτικές και παραθαλάσσιες περιοχές[3]. Στα φαινόμενα αυτά 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 αντίστοιχα η ποσότητα των υδάτων που καταλήγουν στους υπόγειους υδροφορείς[4]. Τέλος, σημαντικά είναι τα προβλήματα που δημιουργούνται λόγω της άνισης κατανομής της προσφοράς και ζήτησης νερού μεταξύ των περιοχών της χώρας, καθώς και της υπερβάλλουσας ζήτησης για υδατικούς πόρους κατά τους θερινούς μήνες[5].

Ενόψει της σημασίας που έχουν οι υδατικοί πόροι για την ανθρώπινη διαβίωση, αλλά και για πολυάριθμες οικονομικές δραστηριότητες, όπως είναι προπάντων η γεωργία και ο τουρισμός, προβάλλει επιτακτικά η ανάγκη ορθολογικής διαχείρισης του υδατικού δυναμικού. Η διαχείριση, μέσω διαχειριστικών σχεδίων και προγραμμάτων, αποσκοπεί στη μακροπρόθεσμη και αειφορική ικανοποίηση των αναγκών, οι οποίες δεν επιτρέπεται να καλύπτονται με αυθαίρετες ενέργειες των χρηστών, αλλά υπό τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης[6]. Εναπόκειται στο κράτος στο πλαίσιο του σχεδιασμού αυτού να ιεραρχήσει τις χρήσεις κάθε περιοχής, να διακριβώσει, να αναλύσει και εν τέλει να κατανείμει τους υδατικούς πόρους ανάμεσά τους, κατά τρόπον ώστε να επιτυγχάνεται η διατήρηση και μακροπρόθεσμη προστασία των διαθέσιμων υδάτων, τόσο από ποιοτική όσο και από ποσοτική άποψη, αλλά και η προστασία των φυσικών οικοσυστημάτων που συνδέονται με το υδατικό δυναμικό της

περιοχής[7].

2. Η συνταγματική επιταγή για σχεδιασμό της διαχείρισης των υδατικών πόρων

Από νομική άποψη, η επιταγή κατάρτισης διαχειριστικών σχεδίων ή προγραμμάτων για τους υδατικούς πόρους συνδέεται ευθέως με τον θεμελιώδη νομικό άξονα της περιβαλλοντικής προστασίας, την αρχή της αειφορίας, η οποία κατοχυρώνεται τόσο στο ά. 24 παρ. 1 του Συντάγματος, όσο και στο ενωσιακό δίκαιο[8]. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης βρίσκει εφαρμογή και στα ύδατα, εφόσον αυτά, υφ' οιασδήποτε μορφή, αποτελούν στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος, λαμβάνει δε την ειδικότερη μορφή της αρχής της βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων. Η νομολογία του ΣτΕ διαμόρφωσε την αρχή της αειφορίας σε σχέση με το υδατικό δυναμικό ήδη στα τέλη της δεκαετίας του 1990· στην απόφαση 2990/1998, η οποία αφορούσε στη χρήση των υπογείων υδάτων για παραγωγικούς σκοπούς από βιοτεχνία βαφής νημάτων στην περιοχή της λίμνης Κορώνειας[9], το Δικαστήριο διατυπώνει τη μείζονα σκέψη ότι η βιώσιμη διαχείριση του ύδατος απαιτεί ένα συστηματικό σχέδιο χρήσεως των υδατικών πόρων, βάσει μιας τεκμηριωμένης εκτιμήσεως και αξιολογήσεως των αναγκών και του διαθέσιμου υδατικού δυναμικού, και λαμβανομένης πάντοτε υπ' όψιν της σχέσεως ρεόντων και υπογείων υδάτων, της ποσότητας των διαθεσίμων αποθεμάτων και της ολοκληρωμένης χρησιμοποιήσεως των υδάτων, στην οποία περιλαμβάνεται και η δυνατότητα επαναχρησιμοποίησής των. Αξιοσημείωτο είναι ότι η απόφαση αυτή, η οποία προηγήθηκε της κοινοτικής οδηγίας 2000/60, επισημαίνει ότι ο σχεδιασμός, προκειμένου να είναι ορθολογικός, πρέπει να γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής, οφείλει δε να περιλαμβάνει και την αξιολόγηση των μέτρων διαχείρισης, είτε αυτά είναι γενικής εφαρμογής, είτε ατομικού χαρακτήρα, όσον αφορά στην ποιότητα και την ποσότητα του υδατικού οικοσυστήματος που επηρεάζεται.

Η αρχή της βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων διαμορφώθηκε με τη σημερινή της μορφή στη δεύτερη απόφαση ΣτΕ για τον Αχελώο[10], συνδεδεμένη προπάντων με τις προβλέψεις της οδηγίας 2000/60· το Δικαστήριο διαμορφώνει πλέον θεμελιώδεις αρχές της βιώσιμης διαχείρισης: Τον σχεδιασμό σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού, τη διαχείριση με κριτήρια τη σχέση ρεόντων και υπογείων υδάτων και την ποσότητα διαθεσίμων αποθεμάτων, την ολοκληρωμένη χρησιμοποίηση των υδάτων, την αξιολόγηση των λαμβανομένων μέτρων σε σχέση με την ποιότητα και ποσότητα του υδατικού οικοσυστήματος που επηρεάζεται, και τέλος, τον προσανατολισμό της ζήτησης στις χρήσεις νερού, στις οποίες αποβλέπουν τα προγράμματα ανάπτυξης της χώρας[11]. Έκτοτε, η νομολογία τονίζει ως θεμελιώδη συνέπεια της απαίτησης για βιώσιμη διαχείριση των υδάτων την υποχρέωση ένταξης κάθε έργου διαχείρισης υδάτων σε εθνικό και περιφερειακό προγραμματισμό, που επιδιώκει την εξασφάλιση ορθολογικής χρήσης του νερού βάσει μακροπρόθεσμης προστασίας των διαθέσιμων

υδατικών πόρων[12].

3. Ο προηγούμενος υδατικός σχεδιασμός ως προϋπόθεση αδειοδότησης έργων

A) Η πρώτη φάση: Η ρύθμιση του ν. 1739/1987

Η ελληνική νομοθεσία έχει εισαγάγει την έννοια του σχεδίου διαχείρισης των υδατικών πόρων με τον ν. 1739/1987[13] υπό τη μορφή των προγραμμάτων αναπτύξεως των υδατικών πόρων, τα οποία προβλεπόταν να συνταχθούν σε επίπεδο εθνικό, καθώς και υδατικών διαμερισμάτων, στα οποία διαιρέθηκε η χώρα. Το ά. 7 παρ. 2 του εν λόγω νόμου προέβλεψε ότι «η εκτέλεση κάθε έργου αξιοποίησεως των υδατικών πόρων επιτρέπεται μόνον εφ' όσον αυτό εντάσσεται ή εναρμονίζεται με τα ισχύοντα προγράμματα αναπτύξεως των υδατικών πόρων». Ταυτόχρονα, για πρώτη φορά ο νόμος υπέβαλε όλα τα έργα αξιοποίησης υδατικών πόρων σε καθεστώς προηγούμενης διοικητικής αδειοδότησης. Ωστόσο, τέτοια προγράμματα διαχείρισης του υδατικού δυναμικού της χώρας δεν καταρτίστηκαν ποτέ, ιδίως διότι δεν εκδόθηκε το προβλεπόμενο από τον ν. 1739/1987 Προεδρικό Διάταγμα, το οποίο θα ρύθμιζε το περιεχόμενο των προγραμμάτων αυτών, τη διαδικασία κατάρτισής τους και κάθε σχετική λεπτομέρεια. Συνολικά, ο ν. 1739/1987 κρίθηκε από περιβαλλοντική άποψη ως ένα φιλόδοξο και προοδευτικό, πλην όμως αποτυχημένο στην πράξη νομοθέτημα, εφόσον η διοίκηση δεν μπόρεσε να εκδώσει τα αναγκαία σχέδια και προγράμματα[14].

Εντούτοις, η ρύθμιση του ν. 1739/1987 αποτέλεσε σημείο καμπής, ιδίως διότι η νομολογία του ΣτΕ, ήδη από το 2002[15], της έδωσε την ερμηνεία ότι η προηγούμενη έγκριση διαχειριστικού προγράμματος αποτελεί εφεξής προϋπόθεση νομιμότητας για την αδειοδότηση οιασδήποτε έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων. Η ερμηνεία αυτή στάθηκε τολμηρή, ιδίως διότι το Δικαστήριο, προκειμένου να φθάσει στο αποτέλεσμα αυτό, έκρινε ότι η ρύθμιση του νόμου ήταν αρκούντως σαφής και προπάντων πλήρης, κατά τρόπον ώστε να καταλείπεται στο εκτελεστικό ΠΔ περιθώριο μόνον για λεπτομερειακές ρυθμίσεις. Εν τοις πράγμασι, το ΣτΕ δημιούργησε για τη διοίκηση μια υποχρέωση άμεσου σχεδιασμού της διαχείρισης των υδάτων, η οποία βρίσκει το αντίστοιχό της στη νομολογία που επέβαλε τον προηγούμενο ειδικό χωρικό, κατά κανόνα χωροταξικό, σχεδιασμό προκειμένου για ορισμένες δραστηριότητες ή έργα μείζονος χαρακτήρα, όπως είναι τα ιδίως τα έργα ανάπτυξης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων[16], η δημιουργία νέων σωφρονιστικών καταστημάτων[17], καθώς και εγκαταστάσεων ιχθυοκαλλιεργειών[18].

Το ΣτΕ θα μπορούσε ενδεχομένως να φθάσει στο ίδιο αποτέλεσμα ευθέως με βάση τη συνταγματική αρχή της αειφόρου ανάπτυξης, προτίμησε όμως μια φιλοπεριβαλλοντική ερμηνεία του ν. 1739/1987, πιθανόν σε μια διάθεση δικαστικού

αυτοπεριορισμού. Το Δικαστήριο πιθανότατα λαμβάνει υπόψη και την υποχρέωση σχεδιασμού της διαχείρισης των υδατικών πόρων που επέβαλε η κοινοτική οδηγία 2000/60/EK, η οποία ενσωματώθηκε -πλημμελώς[19]- στο ελληνικό δίκαιο με τον ν. 3199/2003[20], δηλαδή λίγο μετά τη δημιουργία της ως άνω νομολογίας.

B) Η δεύτερη φάση: Οι απαιτήσεις της οδηγίας 2000/60 και του ν. 3199/2003

Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα 2000/60/EK αποτελεί πράγματι το θεμέλιο της βιώσιμης πολιτικής διαχείρισης των υδάτων στην Ε.Ε., αντιλαμβάνεται δε το νερό ως κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται και να τυγχάνει ορθολογικής διαχείρισης. Στους κύριους σκοπούς της οδηγίας ανήκει αφενός μεν η προστασία των υδατικών οικοσυστημάτων, αφετέρου δε η προώθηση της βιώσιμης χρήσης του νερού, βάσει μακροπρόθεσμης προστασίας των διαθέσιμων υδατικών πόρων[21]. Η οδηγία προέβλεπε την υποχρέωση των κρατών μελών να προλάβουν την υποβάθμιση και να επιτύχουν την καλή κατάσταση των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων μέχρι την 22.12.2015. Ο στόχος αυτός τελεί σε άμεση συνάφεια με την υποχρέωση κατάρτισης από τα κράτη μέλη διαχειριστικών σχεδίων Λεκανών Απορροής Ποταμού (Λ.Α.Π.)[22] για κάθε Περιοχή Λεκάνης Απορροής Ποταμού (Π.Λ.Α.Π.), υποχρέωση την οποία επέβαλε το ά. 13 της οδηγίας, τάσσοντας στα κράτη μέλη για τον σκοπό αυτό προθεσμία η οποία έληξε στις 22.12.2009. Η λεκάνη απορροής ποταμού αποτελεί τη μονάδα διαχείρισης των υδάτων σύμφωνα με οδηγία 2000/60[23], κατά τρόπο ώστε να επιτρέπεται η ολοκληρωμένη προστασία των υδάτων, λαμβανομένων υπόψη όλων των κρίσιμων παραγόντων, από την πηγή έως την εκβολή[24].

Η Ελλάδα μετέφερε εμπρόθεσμα τις διατάξεις της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο με τον ν. 3199/2003[25], ο οποίος προέβλεπε τη σύνταξη ενός Εθνικού Προγράμματος Διαχείρισης και Προστασίας του υδατικού δυναμικού της χώρας, ενώ ανέθεσε πλέον σε κάθε Περιφέρεια την κατάρτιση περιφερειακών σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής των ποταμών της αρμοδιότητάς της, έθεσε δε ως καταληκτική ημερομηνία για την έγκριση του πρώτου περιφερειακού σχεδίου διαχείρισης την 22.12.2009. Τα περιφερειακά σχέδια διαχείρισης υδατικών πόρων, τα οποία περιλαμβάνουν σχεδιασμό για όλες τις επιμέρους λεκάνες απορροής της οικείας Περιφέρειας, δεν εκδόθηκαν ωστόσο εντός της προθεσμίας, γεγονός που επέφερε και τη σχετική καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΕ[26].

Παράλληλα, ήδη με το ά. 9 ν. 3481/2006[27] ο εθνικός νομοθέτης προέβλεψε εξαιρετικές ρήτρες, οι οποίες επιτρέπουν και πριν από την κατάρτιση του προβλεπόμενου υδατικού σχεδιασμού της χώρας συγκεκριμένα προνομιούχα έργα χρήσης υδατικών πόρων. Ειδικότερα, προκειμένου για έργα που αφορούν είτε σε επιτακτικές ανάγκες ύδρευσης οικισμών, είτε στην προστασία και βελτίωση των χαρακτηριστικών των επιφανειακών και υπόγειων υδατικών συστημάτων, την περιβαλλοντική αναβάθμιση περιοχών ή την παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας, ο

νομοθέτης υποκαθιστά τον σχεδιασμό σε επίπεδο περιφέρειας με σημειακό σχέδιο σε επίπεδο μεμονωμένης λεκάνης απορροής ποταμού. Στο σχέδιο αυτό πρέπει να τεκμηριώνεται σύμφωνα με τον νόμο *«η διαθεσιμότητα και η επάρκεια των υδατικών πόρων της λεκάνης απορροής μετά τη σχεδιαζόμενη απόληψη ποσοτήτων ύδατος, καθώς και η βιώσιμη χρήση των υδάτων που θα αξιοποιηθούν στη λεκάνη απορροής που θα μεταφερθούν οι προς απόληψη ποσότητες, με βάση την ανάγκη μακροπρόθεσμης προστασίας των διαθέσιμων υδατικών πόρων»*. Ειδική ευνοϊκή ρύθμιση υπάρχει και για τα Μικρά Υδροηλεκτρικά Έργα.

Εάν θεωρήσει κανείς ότι ο ν. 3199/2003 πρέπει να ερμηνευθεί ως συστηματική ενότητα με την οδηγία 2000/60, την οποία και ενσωματώνει, δύσκολα θα μπορούσε να συναχθεί από αυτόν ότι ο υδατικός σχεδιασμός συνιστά προϋπόθεση για την αδειοδότηση έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων για το διάστημα μέχρι την 22.12.2009, το οποίο παραχωρεί η οδηγία στα κράτη μέλη ως προθεσμία κατάρτισης των σχεδίων διαχείρισης. Αυτό διεφάνη με μεγάλη σαφήνεια στην υπόθεση του Αχελώου, για την οποία το ΔΕΕ έκρινε ότι από την οδηγία 2000/60 δεν μπορεί να συναχθεί άνευ ετέρου απαγόρευση έργων μεταφοράς υδάτων από μια λεκάνη απορροής σε άλλη, εφόσον διαρκεί η προθεσμία έγκρισης των διαχειριστικών σχεδίων από τα κράτη μέλη[28].

Επομένως, ιδωμένος σε συσχέτισμό με την οδηγία για τα ύδατα, όπως σωστά επισημαίνεται, ο νομολογιακός κανόνας που διαμορφώθηκε υπό την ισχύ του ν. 1739/1987 θα μπορούσε να διατηρηθεί ως αυστηρότερη μορφή προστασίας, η οποία απορρέει απευθείας από το ά. 24 παρ. 1 του Συντάγματος και υπερσχύει έναντι εκείνης που παρέχει η οδηγία δυνάμει της ειδικής ρήτρας του ά. 193 της Συνθήκης Λειτουργίας ΕΕ[29]. Η νομολογία του ΣτΕ προτίμησε να αντιμετωπίσει τη ρύθμιση του ά. 7 ν. 3199/2003 ως άμεση συνέχεια εκείνης του ν. 1739/1987, έκρινε δε ότι οι νέες διατάξεις διατηρούν τον κανόνα της προϊσχύσασας νομοθεσίας ότι *«η εκτέλεση έργων αξιοποίησεως υδατικών πόρων επιτρέπεται μόνον στο πλαίσιο σχεδιασμού και προγραμματισμού που έχει ήδη εγκριθεί κατά νόμο»*. Η πρόβλεψη δε ειδικής προθεσμίας για την έκδοση των σχεδίων διαχείρισης δεν κάμπει τον κανόνα αυτό, εφόσον η εθνική νομοθεσία δεν προέβλεψε αναστολή της εφαρμογής του στο μεταβατικό διάστημα. Για το μεσοδιάστημα μέχρι την κατάρτιση των σχεδίων διαχείρισης η νομολογία υποδεικνύει τη δυνατότητα έγκρισης προγραμμάτων ανάπτυξης του ν. 1739/1987[30]. Το ΣτΕ υπενθυμίζει μεν ότι ο κανόνας θεσπίστηκε ενόψει της συνταγματικής επιταγής για διαφύλαξη των φυσικών πόρων και επιβάλλεται πλέον από την οδηγία 2000/60/ΕΚ, όμως η συνταγματική επιχειρηματολογία τίθεται στο παρασκήνιο, ακολουθείται δε με συνέπεια η σύνδεση της υποχρέωσης υδατικού σχεδιασμού με τις ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη.

4. Εξειδικεύσεις του κανόνα

Στον νόμο δεν βρίσκει κανείς ορισμό της έννοιας των «έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων», τα οποία υπόκεινται στην απαίτηση του προηγούμενου ευρύτερου υδατικού σχεδιασμού. Η νομολογία τονίζει τη γενική εμβέλεια του κανόνα, στον οποίο έχουν υπαχθεί έργα κάθε μεγέθους, σε ένα φάσμα που εκτείνεται από μεμονωμένες γεωτρήσεις[31], μικρά υδροηλεκτρικά έργα, έργα υδροληψίας και μεταφοράς ύδατος για την ύδρευση οικισμών[32] ή αγροτικών εκτάσεων[33], φράγματα για την υδροδότηση αστικών κέντρων[34], μέχρι βεβαίως την εκτροπή του Αχελώου για την υδροδότηση της θεσσαλικής πεδιάδας[35]. Αντιθέτως, η εκμετάλλευση μεταλλείων δεν αποτελεί έργο διαχείρισης υδατικών πόρων, δεδομένου ότι μόνον παρεμπιπτόντως ασκεί επίδραση στο υδατικό δυναμικό ορισμένης περιοχής[36].

Κρίσιμο είναι το ζήτημα εάν το διαχειριστικό σχέδιο θα μπορούσε να υποκατασταθεί στη λειτουργία του από άλλες πράξεις της υδατικής ή της εν γένει περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Στην απόφαση του Αχελώου του έτους 2005[37] το ΣτΕ έθεσε τον κανόνα ότι ειδική κοινή υπουργική απόφαση κατ' ά. 10 παρ. 3 ν. 1739/1987, με την οποία εγκρίνεται η μεταφορά ύδατος από ένα υδατικό διαμέρισμα σε άλλο, δεν μπορεί να λειτουργήσει ως προσωρινό υποκατάστατο διαχειριστικού σχεδίου, τουλάχιστον όσον αφορά έργα τόσο μεγάλης κλίμακας. Και αυτό διότι ένα τέτοιο έργο δεν μπορεί παρά να είναι προϊόν ολοκληρωμένης -και όχι χωλής- διαδικασίας υδατικού προγραμματισμού. Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση του φράγματος του Αποσελέμη στο Ηράκλειο Κρήτης, το ΣτΕ θεώρησε ότι η έγκριση από τον Γ.Γ. της Περιφέρειας Κρήτης Μελέτης για την «Ολοκληρωμένη Διαχείριση Υδατικών Πόρων Κρήτης» ισοδυναμούσε με την έγκριση σχεδίου διαχείρισης υπό την έννοια του ν. 3199/2003[38]. Εντούτοις, κατ' αυστηρή εφαρμογή των κανόνων του γενικού διοικητικού δικαίου, το ΣτΕ δέχεται ότι η έγκριση παρόμοιας μελέτης μετά από την έκδοση της προσβαλλόμενης άδειας του επίμαχου έργου, ακόμη και αν αυτή γίνει πριν την εκδίκαση της υπόθεσης, δεν αρκεί για την άρση της παρανομίας.[39]

Σημαντικό είναι το ερώτημα εάν η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και η Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων ενός έργου μπορούν να υποκαταστήσουν τον προηγούμενο ευρύτερο υδατικό σχεδιασμό. Θα μπορούσε κανείς ενδεχομένως να επιχειρηματολογήσει ότι ακόμη και αν έχει σημειακό χαρακτήρα, αφορά δηλαδή συγκεκριμένο έργο και τόπο, ο έλεγχος περιβαλλοντικών επιπτώσεων θα μπορεί να υποκαθιστά τον υδατικό σχεδιασμό κατά τον τρόπο που η προέγκριση χωροθέτησης στο πλαίσιο της διαδικασίας Ε.Π.Ο. υποκαθιστούσε, υπό την αρχική εκδοχή του ά. 4 ν. 1650/1986, τον προηγούμενο χωροταξικό σχεδιασμό. Η νομολογία δικαιολογημένα απέρριψε αυτή την ερμηνευτική εκδοχή, επισημαίνοντας ότι η οδηγία για τα ύδατα και η εθνική νομοθεσία απαιτούν ευρύτερο σχεδιασμό σε επίπεδο εθνικό και περιφερειακό που διασφαλίζει την ορθολογική διαχείριση των υδατικών πόρων, ενόψει της μακροπρόθεσμης διατήρησης των υδατικών πόρων και της προστασίας των υδατικών οικοσυστημάτων, ενώ η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης έχει διαφορετικό αντικείμενο, καθώς αφορά τις εν γένει περιβαλλοντικές επιπτώσεις

συγκεκριμένου έργου[40].

Οι προνομιακές ρυθμίσεις για διάφορες κατηγορίες έργων του ά. 7 ν. 3199/2003, όπως η διάταξη διαμορφώθηκε με αλληπάλληλες τροποποιήσεις, έχουν επίσης αποτελέσει αντικείμενο προβληματισμού στη νομολογία. Το ΣτΕ αφήνει να εννοηθούν προβλήματα συνταγματικότητας και αντίθεσης στην οδηγία 2000/60, εν τέλει αρκείται όμως σε μια αυστηρή ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων. Στην περίπτωση των Μικρών Υδροηλεκτρικών Έργων, για τα οποία η κρίσιμη διάταξη[41] προβλέπει -μεταξύ άλλων- ότι εφόσον έχουν άδεια χρήσης ύδατος σε ισχύ αυτοδικαίως εντάσσονται στο σχέδιο διαχείρισης υδατικών πόρων, έγινε δεκτό ότι η ρύθμιση προϋποθέτει την προηγούμενη έγκριση διαχειριστικού σχεδίου και δεν νομιμοποιεί τα έργα αυτά πριν αποκτήσει νομική υπόσταση ο υδατικός σχεδιασμός[42]. Ειδικά για έργα μεταφοράς υδατικών πόρων από μια λεκάνη απορροής σε άλλη, ο νομοθέτης[43] προέβλεψε για τη μεταβατική περίοδο μέχρι τη σύνταξη σχεδίων διαχείρισης σε εθνικό επίπεδο και επίπεδο Περιφέρειας τη δυνατότητα έγκρισης πεδίων διαχείρισης σε επίπεδο Λεκάνης Απορροής, τα οποία δίδουν τη δυνατότητα αδειοδότησης αντίστοιχων έργων, εφόσον αυτά αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων σκοπών δημοσίου συμφέροντος που απαριθμεί ο νόμος[44]. Το ΣτΕ, στην απόφαση της Ολομέλειας για τον Αχελώο 3053/2009, θεώρησε, αξιοποιώντας το γαλλικό κείμενο της οδηγίας το οποίο εν προκειμένω διαφέρει από το ελληνικό, ότι τα διαχειριστικά σχέδια βάσει της οδηγίας 2000/60 δεν μπορούν να αφορούν μεμονωμένες λεκάνες περιοχής, αλλά πρέπει να καταρτίζονται στην κλίμακα Περιοχών Λεκανών Απορροής, απαιτείται δε οπωσδήποτε ο προηγούμενος καθορισμός όλων των λεκανών απορροής και η ένταξή τους σε Περιοχές Λεκανών Απορροής που καθορίζονται στο σύνολο της επικράτειας.

5. Η στροφή της νέας απόφασης για τον Αχελώο 26/2014

Η απόφαση ΣτΕ (Ολομ.) 3053/2009, η οποία έπεμψε τελικά μια σειρά από προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ όσον αφορά τις απαιτήσεις της οδηγίας 2000/60 κατά την περίοδο μέχρι τη λήξη της προθεσμίας για την έγκριση διαχειριστικών σχεδίων από τα κράτη μέλη, πρέπει οπωσδήποτε να διαβάζεται από κοινού με την επακολουθήσασα απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ 26/2014[45], η οποία στηρίχθηκε πλέον στις σαφείς ερμηνευτικές κατευθύνσεις που έδωσε στο μεταξύ ο ενωσιακός δικαστής.

Το ΔΕΕ απεφάνθη ότι η οδηγία 2000/60 δεν απαγορεύει την έγκριση έργων αξιοποίησης υδάτων χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό διαχείρισης υδάτων μέχρι τη λήξη της προθεσμίας κατάρτισης των σχεδίων αυτών στις 22.12.2009, αποκρούοντας τον τυπικό κανόνα που είχε διαμορφώσει η προηγούμενη νομολογία ΣτΕ. Προχωρώντας στην ουσία, η απόφαση του ΔΕΕ στρέφει την προσοχή στο ερώτημα εάν το έργο ανταποκρίνεται πράγματι στον περιβαλλοντικό στόχο της οδηγίας, όπως αυτός διασφαλίζεται στις προϋποθέσεις που τάσσει το ά. 4 παρ. 7 της οδηγίας, για την κατ'

εξαίρεση αδειοδότηση έργων που επιφέρουν υποβάθμιση των υδατικών πόρων. Η διάταξη επιβάλλει σωρευτικά τις εξής προϋποθέσεις: α) να έχουν ληφθεί όλα τα εφικτά μέτρα για τον μετριασμό των αρνητικών επιπτώσεων στην κατάσταση του υδάτινου οικοσυστήματος, β) να αιτιολογείται το έργο στο οικείο σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής, γ) το έργο να αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος που υπερισχύουν του περιβαλλοντικού σκοπού της οδηγίας και, δ) να μην υπάρχουν ηπιότερες περιβαλλοντικά λύσεις.

Στην τελευταία απόφαση για την εκτροπή του Αχελώου που ακολούθησε, η Ολομέλεια ΣΤΕ επιβεβαίωσε την απαίτηση προηγούμενου σχεδιασμού της διαχείρισης των υδάτων. Διαπιστώνεται όμως μία σημαντική μεταβολή της επιχειρηματολογίας του Δικαστηρίου. Η απόφαση αναπτύσσει ουσιαστικά τους κανόνες βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων, υπό την έννοια ότι επισημαίνει παραμέτρους, οι οποίες θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη κατά τη σύνταξη ενός σχεδίου διαχείρισης και οι οποίες πιθανότατα δεν θα επέτρεπαν εν προκειμένω την αδειοδότηση του έργου της εκτροπής. Στο πλαίσιο μιας προγραμματισμένης διαχείρισης των υδάτων προτεραιότητα θα είχαν, σύμφωνα με την απόφαση, μέτρα εξοικονόμησης στην περιοχή κατανάλωσης, «δηλαδή έλεγχος γεωτρήσεων, μικρά έργα αξιοποίησης των υδάτων της Θεσσαλίας και προσαρμογή των καλλιεργειών στη νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική, με εγκατάλειψη των υδροβόρων καλλιεργειών και αντικατάσταση των μεθόδων άρδευσης, ώστε να μην σπαταλώνται πολύτιμοι υδάτινοι πόροι». Η απόφαση υποδεικνύει ουσιαστικά κατευθύνσεις της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων και την προτεραιότητα, ενόψει της αρχής της αειφορίας, συγκεκριμένων μέτρων διαχείρισης έναντι άλλων.

Περαιτέρω, η μετακίνηση από το τυπικό επίπεδο επιχειρηματολογίας, την έλλειψη προηγούμενης εγκριτικής πράξης σχεδίου διαχείρισης, η οποία χαρακτηρίζει την προηγηθείσα νομολογία, σε μια περισσότερο ουσιαστική προσέγγιση, καθίσταται φανερό και από την ειδική αναφορά της απόφασης στα (τότε ακόμη) υπό έγκριση διαχειριστικά σχέδια Π.Λ.Α.Π. Ηπείρου και Θεσσαλίας. Το Δικαστήριο επικαλείται τα σχέδια αυτά και τις τροποποιήσεις που επιφέρουν στο επίδικο έργο για να τεκμηριώσει τον ελλειμματικό και εν γένει προβληματικό σχεδιασμό του. Ανταποκρινόμενη τέλος στις επιταγές του ενωσιακού δικαστή, η Ολομέλεια του ΣΤΕ προβαίνει σε ευθεία στάθμιση περιβαλλοντικού κόστους - κοινωνικού οφέλους του επίδικου έργου με βάση τις παραμέτρους αυτές, επισημαίνει τις εναλλακτικές λύσεις οι οποίες δεν συνεκτιμήθηκαν δεόντως από τη διοίκηση και την έλλειψη μέτρων μείωσης των επιπτώσεων στην πληττόμενη περιοχή, αποφαινεται δε εν τέλει ότι το έργο παραβιάζει την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

6. Τελικές παρατηρήσεις

Η προϋπόθεση του ευρύτερου σχεδιασμού της διαχείρισης των υδατικών πόρων πριν από την αδειοδότηση έργων αξιοποίησης των υδάτων, όπως αυτή διαμορφώθηκε στη

νομολογία του ΣτΕ, ανταποκρίνεται σε μια μεταβατική φάση του ελληνικού δικαίου περιβάλλοντος, στην οποία η αναγκαία νομική υποδομή για τη διαχείριση των υδάτων δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί, αν και ήταν πλέον ήδη επιτακτικά αναγκαία ενόψει αφενός της κατάστασης στην οποία έχει περιέλθει το υδάτινο δυναμικό της χώρας, αφετέρου δε λόγω του μείζονος χαρακτήρα των παρεμβάσεων που είχαν δρομολογηθεί. Η απαίτηση του προηγούμενου σχεδιασμού της διαχείρισης των υδατικών πόρων επιβάλλει τη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης των πραγμάτων (standstill) κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου μέχρι την έγκριση διαχειριστικών σχεδίων. Και ναί μεν ο ν. 1739/1987 είχε προβλέψει εργαλεία σχεδιασμού στο πνεύμα της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων, πλην όμως η Διοίκηση δεν μπόρεσε να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις και ο νόμος έμεινε από την άποψη αυτή ανενεργός. Η νομολογία που διαμορφώθηκε άσκησε ισχυρή πίεση προς τη διοίκηση για τη σύνταξη και έγκριση των αναγκαίων διαχειριστικών σχεδίων, πίεση η οποία βεβαίως κλιμακώθηκε και απέκτησε ενωσιακό υπόβαθρο, ενόψει των απαιτήσεων της οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα.

Από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής ότι η προστασία που δόθηκε είναι απλώς τυπική, συναρτάται με την ύπαρξη ή μη διαχειριστικών σχεδίων και όχι με την ουσιαστική συμβατότητα ενός έργου αξιοποίησης υδάτων με τις απαιτήσεις της αρχής της βιωσιμότητας. Με την έγκριση των σχεδίων διαχείρισης υδάτων ανά Περιφέρεια, η οποία έχει ήδη ουσιαστικά ολοκληρωθεί, το αντικείμενο της νομολογίας αυτής ουσιαστικά παύει να υπάρχει. Πλέον, και αυτή είναι η κατεύθυνση την οποία υποδεικνύουν το ά. 4 της οδηγίας για τα ύδατα, καθώς και η πρόσφατη απόφαση Ολομ. ΣτΕ 26/2014, το νομικό κριτήριο για την αδειοδότηση έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων γίνεται πλέον ουσιαστικό, υπό την έννοια ότι θα πρέπει να κρίνεται η επιρροή του έργου στην κατάσταση των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων, ενόψει των προβλέψεων του σχετικού σχεδίου διαχείρισης, καθώς και η συνδρομή των εξαιρετικών απαιτήσεων αδειοδότησης για έργα που επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες, κατ' ά. 4 παρ. 7 της οδηγίας 2000/60.-

[1] Προδημοσίευση από τον Τόμο των Πρακτικών του Συνεδρίου «Περιβάλλον - Δημόσιες Συμβάσεις, νεώτερες εξελίξεις- προβληματισμοί», Ένωση Μελών ΝΣΚ, Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Ναύπλιο, Οκτώβριος 2014.

[2] Στοιχεία των Ν. Σεκέρογλου/Αικ. Σακελλαροπούλου, Η βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων (Σεπτέμβριος 2009), www.nomosphysis.org.gr (τελευταία πρόσβαση 15.10.2014).

[3] Αγ. Καλλία-Αντωνίου, Νομικό πλαίσιο διαχείρισης υδατινων πόρων - η εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο 2000/60/ΕΚ, ΠερΔικ 2006, σ. 576.

[4] Για τα προβλήματα του υδατικού δυναμικού της χώρας βλ. Β. Καραγεώργου, Το

θεσμικό πλαίσιο της διαχείρισης των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα και η συμβολή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας: Ελλείμματα, προκλήσεις και προοπτικές, στον τόμο της Ελληνικής Εταιρίας Δικαίου του Περιβάλλοντος, Γ. Γιαννακούρου/ Γ. Κρεμλή/Γλ. Σιούτη (επιμ.), Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, 2007, σ. 175 επ. (189 επ.)· *Σεκέρογλου/Σακελλαροπούλου*, υποσημ. 1.

[5] *Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, Δίκαιο περιβάλλοντος, 3^η έκδ. 2008, σ. 202.

[6] Για την έννοια της διαχείρισης των υδατικών πόρων βλ. *Λ. Τάτση*, Διαχείριση των υδάτων στα πλαίσια της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ και του ν. 3199/2003 - προβλήματα και προοπτικές (Μάρτιος 2007), www.nomosphysis.org.gr.

[7] Βλ. ά. 1 της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ.

[8] Για την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης βλ. *Κουτούπα-Ρεγκάκου*, υποσημ. 4, σ. 55 επ., *Γλ. Σιούτη*, Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, 2^η έκδ. 2011, σ. 140 επ., *Αν. Τάχου*, Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 6^η έκδ. 2006, σ. 76 επ. Βλ. επίσης *Θ. Αντωνίου*, Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, 2004, σ. 969 επ. (971 επ.), *Κ. Γώγος*, Το οικολογικό κράτος, εις *Θ. Αντωνίου* (επιμ.), Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου, 2013, σ. 243 επ. (249)· θεμελιωδώς *Μ. Δεκλερής*, Το δίκαιο της βιωσίμου αναπτύξεως, 2000, *passim*.

[9] Σχετικά *Κ. Γώγος*, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη λίμνη Κορώνεια», Πρακτικά 2^{ου} συνεδρίου Συμβουλίου Περιβάλλοντος Α.Π.Θ., Τα περιβαλλοντικά προβλήματα της Θεσσαλονίκης και της ευρύτερης περιοχής: Οι απόψεις του Α.Π.Θ., Θεσσαλονίκη 2006, σ. 299-305 και www.nomosphysis.org.gr

[10] ΣτΕ (Ολομ.) 1688/2005, ΕΔΔΔ 2005, σ. 591. Είχε προηγηθεί η πρώτη απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ για την εκτροπή του Αχελώου 2057/1994, Νόμος και Φύση 1994, σ. 491 = ΕΔΔΔ 1994, σ. 524 = Διδικ 1995, σ. 77· όμοια η ΣτΕ (Ολομ.) 2058/1994, ΝοΒ 43 (1995), σ. 917 = ΤοΣ 1995, σελ. 144.

[11] Βλ. *Ε. Τροβά*, Η προστασία των υδατικών πόρων σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και το Σύνταγμα (ΣτΕ Ολ 1688/2005), ΠερΔικ 2005, σ. 552 επ. (556).

[12] Βλ. ΣτΕ 2875, 2038, 1055/2012, 4590/2011, ΣτΕ 1125/2008, ΘΠΔΔ 2008, σ. 1355, ΣτΕ 3841/2006, ΕΔΔΔ 2009, σ. 477, ΣτΕ 2179/2006, ΕΔΔΔ 2008, σ. 792.

[13] ΦΕΚ Α΄ 201.

[14] *Καραγεώργου*, υποσημ. 3, σ. 192 επ. Βλ. επίσης *Σεκέρογλου/Σακελλαροπούλου*,

υποσημ. 1.

^[15] ΣτΕ 2316/2002.

[16] ΣτΕ 711, 585, 387/2014, 2917/2012, ΣτΕ (Ολομ.) 3920/2010.

[17] ΣτΕ 3249/2000, ΔιΔικ 2001, σ. 112.

[18] ΣτΕ 2664-5/2001, 1724/2000, 5774, 5221/1996, 1796/1995 (7 μ.), ΔιΔικ 1997, σ. 896.

^[19] Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 31.1.2008, C-264/07, Επιτροπή/Ελλάδας, Συλλογή 2008, I-22, και ήδη τους προβληματισμούς της *Καραγεώργου*, υποσημ. 3, σ. 198.

[20] ΦΕΚ Α΄ 280.

[21] *Καραγεώργου*, υποσημ. 3, σ. 180.

[22] Για την έννοια αυτή βλ. *Γ. Καρισιάδη*, Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα – διαχείριση διασυνοριακών υδάτων, (Νοέμβριος 2008), www.nomosphysics.org.gr.

[23] *Σιούτη*, υποσημ. 7, σ. 262.

[24] *Κουτούπα-Ρεγκάκου*, υποσημ. 4, σ. 227, *Β. Καραγεώργου*, Η οδηγία-πλαίσιο για το νερό: ένας σημαντικός σταθμός για το ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος (Αύγουστος 2003), www.nomosphysics.org.gr.

[25] Για μια ανάλυση των διατάξεων του ν. 3199/2003 βλ. *Αθ. Κούγκολου*, Κριτική θεώρηση της ευρωπαϊκής οδηγίας 2000/60 και του ν. 3199/2003, ΠερΔικ 2004, σ. 17 επ. (21 επ.), καθώς και *Κουτούπα-Ρεγκάκου*, υποσημ. 4, σ. 231 επ.

^[26] ΔΕΕ, απόφαση της 19.4.2012, C-297/11, Επιτροπή/Ελλάδα, αδημοσίευτη στη Συλλογή.

[27] ΦΕΚ Α΄ 162.

[28] ΔΕΕ, απόφαση της 11.9.2012, C-43/10, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας, ακόμη αδημοσίευτη στη Συλλογή. Για ένα σχολιασμό της απόφασης βλ. *Γ. Μπάλια*, Οι αποφάσεις του ΔΕΕ και του ΣτΕ για την εκτροπή του Αχελώου: Μια κριτική αποτίμηση, ΝοΒ 2012, σ. 2231 επ.

^[29] *Σκερόγλου/Σακελλαροπούλου*, υποσημ. 1. Για τη δυνατότητα αυτή βλ. *Γ. Δελλή*,

Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, 1998, σ. 148 επ., Στ. Πάντζαλη, εις Β. Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών ΕΕ/ΕΚ, 2003, ά. 176 ΕΚ.

^[30] ΣτΕ 2038, 1055/2012, 4590/2011, 1125/2008, 3841/2006, ΠερΔικ 2007, σ. 76, ΣτΕ (Ολομ.) 1688/2005, ΕΔΔΔΔ 2005, σ. 591 με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου.

^[31] Βλ. ΣτΕ 1055/2012.

^[32] ΣτΕ 4590/2011, 2316/2002.

^[33] ΣτΕ 2038/2012.

^[34] ΣτΕ 3841/2006, ΠερΔικ 2007, σ. 76.

^[35] ΣτΕ (Ολομ.) 26/2014, ΣτΕ (Ολομ.) 1688/2005.

^[36] ΣτΕ 1492/2013. Βλ. επίσης ΣτΕ 549, 551/2015.

^[37] ΣτΕ (Ολομ.) 1688/2005, ΕΔΔΔΔ 2005, σ. 591 με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου.

^[38] ΣτΕ 3841/2006, ΠερΔικ 2007, σ. 76.

^[39] ΣτΕ 2875/2012.

^[40] ΣτΕ 4590/2011· βλ. και ΣτΕ 1125/2008.

^[41] Άρθρο 7 παρ. 6 δ) ν. 3199/2003, η οποία προστέθηκε με την παρ. 14 του άρθρου 27 του ν. 3734/2009 (ΦΕΚ Α΄ 8).

^[42] ΣτΕ 2875/2012.

^[43] Άρθρο 9 ν. 3481/2006.

^[44] Πρόκειται για: «α) την ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών ύδρευσης πόλεων και οικισμών ή β) την προστασία και βελτίωση των ποσοτικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών των επιφανειακών και υπόγειων υδατικών συστημάτων ή γ) την περιβαλλοντική αναβάθμιση περιοχών λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες για τη διατήρηση οικοσυστημάτων ή δ) την παραγωγή ενέργειας από μεγάλα υδροηλεκτρικά έργα, με ισχύ μεγαλύτερη των 50 MW».

^[45] ΣτΕ (Ολομ.) 26/2014, ΕΔΔΔΔ 2014, σ. 132.