

Η ΟΔΗΓΙΑ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΟ ΥΔΩΡ ΚΑΙ Η ΥΔΡΟ-ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Συγγραφέας: Ιάκωβος Γ. Γκανούλης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ-ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ *

Η κατάσταση του νερού στην Ελλάδα εμφανίζει διαχρονικά προβλήματα που κατά καιρούς είναι ιδιαίτερα οξυμμένα και εμφανίζονται με δραματικό τρόπο σε ορισμένες περιοχές. Για παράδειγμα αναφέρουμε την παρατεταμένη επταετή ανομβρία 1988-1994 που δημιούργησε καταστάσεις *ξηρασίας* στην Αττική, ώστε το καλοκαίρι του 1993 τα υδατικά αποθέματα για την ύδρευση της Αθήνας από τους ταμιευτήρες Μόρνου, Υλίκης και Μαραθώνα να επαρκούσαν μόλις για λίγους μήνες, με υψηλό τον κίνδυνο λειψυδρίας στο Λεκανοπέδιο Αττικής [1].

Άλλο μείζον χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η κατά καιρούς και πρόσφατα πριν μερικούς μήνες σχεδόν εξαφάνιση της *λίμνης Κορώνειας* κυρίως λόγω υπερ-αντλήσεων από χιλιάδες αρδευτικές γεωτρήσεις, οι περισσότερες των οποίων είναι παράνομες και οι οποίες απορροφούν τα υπόγεια ύδατα που επικοινωνούν με τη λίμνη και την τροφοδοτούν. Μπορούμε ακόμα να αναφέρουμε την *υφαλμύριση* λόγω υπερ-αντλήσεων παράκτιων γεωτρήσεων από τη διείδυση της θάλασσας στον υπόγειο υδροφόρο ή, στη Θεσσαλία, την πτώση σε ορισμένες περιοχές κατά εκατοντάδες μέτρα του υδροφόρου ορίζοντα λόγω γεωργικών υπερ-αντλήσεων.

Γενικότερα, το πρόβλημα του νερού στη χώρα μας είναι διαχρονικό και οφείλεται κατά ένα μέρος σε φυσικές αιτίες (χρονικά μεταβαλλόμενες χαμηλές και υψηλές βροχοπτώσεις, *πλημμύρες* και *ξηρασίες*) αλλά κυρίως σε ανθρωπογενείς δραστηριότητες, που είναι ελέγξιμες και συνδέονται με αυτό που αποκαλούμε *διαχείριση* (management) ή *διακυβέρνηση* (governance) του νερού. Θα επανέλθουμε παρακάτω στην αποσαφήνιση αυτών των όρων. Επιγραμματικά θα μπορούσαμε να πούμε εδώ ότι η «*καλή διακυβέρνηση*» των υδάτων είναι προϋπόθεση για την επίλυση των προβλημάτων του νερού και αντίστροφα, ότι τα προβλήματα του νερού οφείλονται κυρίως σε ελλιπή ή κακή *υδρο-διακυβέρνηση*.

Οι ανθρωπογενείς δραστηριότητες που είναι αιτία των διαχρονικών προβλημάτων νερού στην Ελλάδα μπορούν να εντοπισθούν σε δύο επίπεδα:

- Στο *κοινωνικό επίπεδο*, η πλειοψηφία των πολιτών θεωρεί ότι η επάρκεια του νερού είναι δεδομένη, ότι οι βροχοπτώσεις έχουν δημιουργήσει ανεξάντλητα υδατικά αποθέματα, με συνέπεια την υπερ-κατανάλωση του νερού σε διάφορες χρήσεις και κυρίως στη γεωργία. Παράλληλα, λείπει από τους πολλούς η

κοινωνική ευαισθησία και ο σεβασμός στο περιβάλλον, με συνέπεια τη ρύπανση επιφανειακών και υπόγειων υδάτων και της θάλασσας από διάφορες ρυπαντικές ουσίες, στερεά απόβλητα και πλαστικά.

- Στο *πολιτικό επίπεδο*, δεν υπάρχει από τους εκλεγμένους πολιτικούς επαρκής κατανόηση των ευαίσθητων περιβαλλοντικών ισορροπιών που σχετίζονται με τη διαχείριση του νερού, με συνέπεια να μην αναπτύσσεται η πολιτική βούληση ώστε να δοθεί η απαραίτητη προτεραιότητα που έχουν τα θέματα του νερού. Για παράδειγμα, δεν είναι εύκολα κατανοητή η υδραυλική και ποιοτική διασύνδεση ανάμεσα στις υπόγειες ροές και τα επιφανειακά ύδατα, ιδιαίτερα σε περίπλοκα γεωλογικά στρώματα, όπως είναι τα ασβεστολιθικά πετρώματα και οι καρστικοί υδροφορείς. Η κατάσταση αυτή στο πολιτικό επίπεδο σχετίζεται άμεσα με την πολυπλοκότητα των προβλημάτων της υδρο-διαχείρισης τόσο σε τεχνικό επίπεδο, με πλειάδα εναλλακτικών λύσεων όσο και στο κοινωνικό επίπεδο, με την εμφάνιση *διενέξεων* μεταξύ ομάδων του πληθυσμού σε ό,τι αφορά τη χρήση του νερού σε διάφορους τομείς της οικονομίας. Για παράδειγμα αναφέρουμε την περίπτωση της εκτροπής του *Αχελώου* ως θέμα διένεξης μεταξύ των αγροτών της Θεσσαλίας, που θέτουν σαν προτεραιότητα την επάρκεια κυρίως υπόγειου νερού το καλοκαίρι για άρδευση και των περιβαλλοντικών ομάδων και οργανώσεων που υπογραμμίζουν τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εκτροπή του ποταμού [2].

Οι έννοιες της *διαχείρισης* (management) και της *δια-κυβέρνησης* (governance) που εισάγαμε παραπάνω δεν είναι ταυτόσημες παρόλο που πολλές φορές χρησιμοποιούνται χωρίς καμία διαφοροποίηση. Για τη διαχείριση του νερού διακρίνουμε δύο χαρακτηριστικά μεγέθη: (1) τη *διαθέσιμη ποσότητα* του νερού σε ορισμένη χρονική διάρκεια και (2) την *κατανάλωση* ή *ζήτηση* του στο ίδιο χρονικό διάστημα.

Για παράδειγμα, η προσφερόμενη διαθέσιμη ετήσια ανακυκλούμενη, μέσω του υδρολογικού κύκλου, ποσότητα νερού στην Ελληνική επικράτεια είναι κατά μέσο όρο περίπου 57 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα ($10^9 \text{m}^3/\text{έτος}$), ενώ η μέση κατανάλωση (ζήτηση) νερού εκτιμάται στα $8.2 \cdot 10^9 \text{m}^3/\text{έτος}$ [3], από τα οποία το 13% διατίθεται στην ύδρευση, το 83% στην άρδευση, το 1% στην κτηνοτροφία, και το 3% στη βιομηχανία και ενέργεια. Ως *διαχείριση των υδατικών πόρων* μπορούμε να ορίσουμε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, εφαρμογής ενεργειών, λήψης μέτρων και εκτέλεσης έργων, ώστε η προσφερόμενη ποσότητα του νερού να καλύπτει την ζήτηση.

Αν η αύξηση της προσφοράς με κυρίως *τεχνικά έργα*, όπως τα μεγάλα η μικρά φράγματα, τεχνητές διώρυγες και η διευθέτηση πηγών ήταν η κύρια προσπάθεια των τελευταίων δεκαετιών από πλευράς πολιτείας, σήμερα η *διαχείριση της ζήτησης*, δηλαδή κυρίως η μείωση της υπερ-κατανάλωσης είναι το βασικό ζητούμενο και το πιο

δύσκολο να επιτευχθεί για κοινωνικούς λόγους. Σαν παράδειγμα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε και πάλι τη Θεσσαλία, όπου η μείωση της υπερ-κατανάλωσης νερού στη γεωργία, χωρίς μείωση της αγροτικής παραγωγής, θα μπορούσε να είναι το διαχειριστικό μέτρο που θα απέτρεπε τη μεταφορά νερού από τον Αχελώο.

Η διαχείριση του νερού γίνεται στα πλαίσια ενός νομικού/κανονιστικού πλαισίου, που καθορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των πολιτών σε σχέση με τη χρήση του νερού, καθώς τους όρους με τους οποίους κατασκευάζονται και λειτουργούν τα σχετικά έργα. Η σύνταξη νόμων για τη χρήση του νερού έχει τις ρίζες της στους αρχαίους πολιτισμούς και συμβαδίζει με την κατασκευή αρχαϊκών τεχνικών έργων, όπως το φράγμα εκτροπής για προστασία από τις πλημμύρες στην αρχαία Τίρυνθα στην Πελοπόννησο (Μυκηναϊκός πολιτισμός), ίχνη του οποίου σώζονται μέχρι σήμερα, καθώς και τα φράγματα που αναφέρονται ιστορικά στην αρχαία Μεσοποταμία, τη Συρία και την αρχαία Αίγυπτο.

Στην αρχαία Αθήνα, εκτός από μερικά εφήμερα ποτάμια και ρέματα όπως ο Ιλισός, ο Κηφισός και ο Ηριδανός, τα επιφανειακά ύδατα ήταν περιορισμένα και οι ανάγκες σε πόσιμο νερό εξυπηρετούνταν κυρίως από πηγές, όπως αυτή της Καλλιρόης και κυρίως από πληθώρα φρεάτων για την άντληση των υπόγειων νερών προς οικιακή χρήση[4]. Τεχνικά έργα που μετέφεραν με υπόγειες σήραγγες και υπερυψωμένες διώρυγες ελεύθερης ροής τα επιφανειακά νερά που ανέβλυζαν στα γύρω βουνά λειτουργούν μερικώς ακόμα και σήμερα, όπως το υδραγωγείο του Αδριανού, που ξεκινά από τους πρόποδες της Πάρνηθας και καταλήγει στην Αδριάνεια δεξαμενή στο Λυκαβηττό. Από τα αρχαία υδραγωγεία είναι γνωστό το Πεισιστράτειο, που κατασκευάστηκε από τον τύραννο Πεισίστρατο το 530 πΧ και μετέφερε νερό στην Αρχαία Αθήνα από τις πηγές του Υμηττού [4]. Από τον Υμηττό ξεκινά επίσης υπόγειο υδραγωγείο του 4^{ου} αιώνα, το οποίο μεταφέρει νερό για άρδευση του Εθνικού Κήπου στο Σύνταγμα ακόμα και σήμερα.

Στην πραγματικότητα η διαχείριση του νερού γίνεται με βάση το ισχύον νομικό-ρυθμιστικό πλαίσιο από την εκάστοτε πολιτική εξουσία, η οποία μπορεί να μεταβάλει το νομικό πλαίσιο σύμφωνα με τις δικές της πολιτικές ευαισθησίες και ιδεολογίες. Η ένταξη της διαχείρισης (management) και της ρύθμισης (policy) στην άσκηση πολιτικής (politics) μας οδηγεί στο να προσδιορίσουμε τη λεγόμενη διακυβέρνηση (governance) σαν τον τρόπο με τον οποίο διοικείται μια επιχείρηση ή μια χώρα σε διάφορα επίπεδα: τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διεθνές. Είναι προφανές ότι η υδρο-διακυβέρνηση αφορά τη διαχείριση του νερού μέσω συγκεκριμένων πολιτικών επιλογών και μπορεί να πάρει διάφορες μορφές ανάλογα με το είδος του πολιτικού συστήματος. Κάνοντας διάκριση ανάμεσα στην πολιτική, οικονομική και διοικητική εξουσία, το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών (UNDP) ορίζει γενικότερα την διακυβέρνηση ως «την άσκηση οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής εξουσίας για τη διαχείριση θεμάτων της χώρας σε όλα τα επίπεδα. Περιλαμβάνει τους

μηχανισμούς, τις διαδικασίες και τους θεσμούς με τους οποίους οι πολίτες ή ομάδες πολιτών ασκούν τα δικαιώματά τους, ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους και συναινούν στις διαφορές τους [5]. Είναι φανερό ότι ο παραπάνω ορισμός αναφέρεται στο δημοκρατικό μοντέλο, που δίνει τη δυνατότητα της διαβούλευσης και της ελεύθερης ανταλλαγής απόψεων.

Μπορούμε τώρα να αντιληφθούμε καλύτερα τη διάκριση ανάμεσα στην υδρο-διακυβέρνηση, τη διαχείριση και το ρυθμιστικό πλαίσιο των νόμων για τα νερά. Η διαμόρφωση του νομικού πλαισίου βασίζεται στην επιστήμη του νερού και πιο γενικά οι νόμοι αντικατοπτρίζουν το επίπεδο της επιστημονικής γνώσης μιας κοινωνίας. Σαν παράδειγμα θα αναφέρουμε την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Υδάτων (ΟΔΥ), που αποτελεί την πιο σύγχρονη επιστημονική έκφραση της υδρο-διαχείρισης. Η ΟΔΥ πήρε στην Ευρωπαϊκή Ένωση τη μορφή κανονιστικού πλαισίου, δηλαδή της Ευρωπαϊκής Οδηγίας Πλαίσιο 2000/60 (EU/Water Framework Directive-WFD), που ενσωματώθηκε στο Εθνικό Ενωσιακό Δίκαιο με το νομικό πλαίσιο που περιγράφεται παρακάτω [2].

Μπορούμε κατά συνέπεια να διακρίνουμε τα παρακάτω αλληλοσυνδεόμενα πλαίσια υδρο-διακυβέρνησης που είναι:

- το Επιστημονικό-Τεχνικό πλαίσιο
- το Νομικό-Ρυθμιστικό-Κανονιστικό περιβάλλον
- η Διαχείριση των Υδάτων, και
- η πολιτική διάσταση της Υδρο-Διακυβέρνησης.

2. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Από πλευράς νομικού πλαισίου για τη διαχείριση των υδάτων στη χώρα μας, μπορούμε να διακρίνουμε τρεις χρονικές περιόδους:

• **Την περίοδο προ του 1980**

Προ του 1980 δεν συναντάμε ειδικούς νόμους για τη χρήση, τη διαχείριση και τη διακυβέρνηση του νερού στη χώρα μας. Βέβαια, από το Ρωμαϊκό ακόμα δίκαιο, είχε εμπεδωθεί η αντίληψη ότι το νερό θεωρείται ως *Res Communis*, δηλαδή ως κοινό αγαθό που δεν ανήκει ιδιοκτησιακά σε κανένα, σε αντιπαράθεση με άλλα αγαθά όπως αυτά που το Ρωμαϊκό δίκαιο αναγνωρίζει σαν *Res Nullius*. Προ του 1980 αναφορά στο νερό βρίσκουμε σε άρθρα του αστικού κώδικα [2] και συγκεκριμένα το 967, που αναφέρει πως τα νερά με ελεύθερη ροή είναι κοινής χρήσης. Όταν 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. Με το άρθρο 954, τα υπόγεια ύδατα και οι πηγές δεν αποτελούν κοινόχρηστα αγαθά αλλά 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 μειώσει σημαντικά το νερό που χρησιμοποιείται ήδη από κατοίκους του οικισμού για τις ανάγκες τους [2]. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υπόγειων νερών ισχύει σε πολλές χώρες, όπως για παράδειγμα στις ΗΠΑ και είναι αφορμή πολλών δικαστικών διενέξεων, ιδιαίτερα σε διασυνοριακά υπόγεια νερά, όπου το σύνορο είναι το διοικητικό όριο μεταξύ διαφορετικών πολιτειών [6].

• Το χρονικό διάστημα 1980-2000

Η Ελλάδα προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1979, οπότε ανέλαβε και την υποχρέωση να ενσωματώσει στο Εθνικό Δίκαιο τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες για την προστασία του Περιβάλλοντος και των Υδάτων. Στην Ευρώπη, μετά το 1968 που υπογράφηκε στο Συμβούλιο της Ευρώπης ο Ευρωπαϊκός χάρτης για την προστασία των υδάτων, εκδόθηκε σειρά εξειδικευμένων οδηγιών που αφορούσαν την ποιότητα και ποσότητα των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων. Στη δεκαετία του 80, η Ελλάδα προσπάθησε να ρυθμίσει αντίστοιχα το νομοθετικό της πλαίσιο για τα νερά με δύο νόμους:

(α) το ν. 1650/86 για την προστασία του περιβάλλοντος.

Ο νόμος αυτός αναφέρεται γενικότερα στο περιβάλλον και ιδιαίτερα στα νερά με τα άρθρα 9 και 10. Το άρθρο 9 αναφέρεται στην προστασία της ποιότητας του νερού και το άρθρο 10 στα μέτρα και έργα για την προστασία των υδατικών πόρων. Ο νόμος στην ουσία δεν πρόλαβε να εφαρμοσθεί γιατί συμπληρώθηκε σε διάστημα ενός μόνο έτους από τον παρακάτω νόμο 1739/87.

(β) το ν.1739/87 για τη διαχείριση των υδατικών πόρων.

Η εφαρμογή του ν.1739/87 ανατέθηκε στο τότε Υπουργείο Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας για να τονισθεί περισσότερο από την περιβαλλοντική, η αναπτυξιακή διάσταση της διαχείρισης των υδάτων. Στο ίδιο Υπουργείο, για το συντονισμό των συναρμόδιων Υπουργείων, συστήθηκε η Διυπουργική Επιτροπή Υδάτων (ΔΕΥΔ), σαν γνωμοδοτικό όργανο διαμόρφωσης της εθνικής πολιτικής. Σε κεντρικό-επιτελικό επίπεδο, αρμόδιος φορέας ορίστηκε η υφιστάμενη στο Υπουργείο Δ/ση Υδατικού Δυναμικού και Φυσικών Πόρων και σε επίπεδο Υδατικού Διαμερίσματος οι Περιφερειακές Δ/σεις Υδατικών Πόρων, που συστήθηκαν, χωρίς την αναγκαία στελέχωση, με Προεδρικά Διατάγματα

Οι βασικές τομές του ν. 1739/1987 αφορούν: α) την αδειοδότηση των έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων, β) την ανάγκη στρατηγικού προγραμματισμού έργων διαχείρισης υδατικών πόρων, γ) τη διαίρεση της χώρας σε 14 Υδατικά Διαμερίσματα και δ) τον καθορισμό των όρων προστασίας των υδατικών πόρων.

Με το νόμο επικράτησε η τομεακή προσέγγιση του νερού, με την κατανομή των θεματικών αρμοδιοτήτων σε *Δ/νσεις επτά διαφορετικών υπουργείων*. Το γεγονός αυτό δημιούργησε κατάτμηση, ανταγωνισμό και την παράλυση του συστήματος. Η διαχείριση των υδατικών πόρων είχε κύριο στόχο την ικανοποίηση της ζήτησης, αντίληψη που οδήγησε σε δαπανηρά έργα αμφίβολης αποδοτικότητας πλην εξαιρέσεων και την κατασπατάληση των υδατικών πόρων σε πολλές περιοχές της χώρας.

Στη δεκαετία του 2000 η διασπορά των αρμοδιοτήτων μειώθηκε μεταφέροντας τη *Δ/νση Υδατικού Δυναμικού & Φυσικών Πόρων* στο τότε Υπουργείο Ανάπτυξης. Παρέμεινε η κατανομή θεματικών αρμοδιοτήτων μεταξύ του Υπουργείου Ανάπτυξης (Διαχείριση των Υδατικών Πόρων), του Υπουργείου Γεωργίας (Πρωτογενής Παραγωγή, Εγγειοβελτιωτικά Έργα) και του ΥΠΕΧΩΔΕ (Υδραυλικά Έργα και παρακολούθηση ποσότητας των υδάτων στη ΓΓ Δημοσίων Έργων και την παρακολούθηση της ποιότητας των υδάτων στον τομέα του Περιβάλλοντος).

Παρ' όλες τις φιλόδοξες προθέσεις και τις πρωτοποριακές ρυθμίσεις του, ο ν.1739/1987 δεν απέδωσε στην εφαρμογή του τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ο πολύπλοκος 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 μεγάλο βαθμό τα προβλεπόμενα από τον νόμο όργανα, να καθυστερήσει υπερβολικά η εκπόνηση των διαχειριστικών σχεδίων και να μείνουν πρακτικά ανεφάρμοστες οι διατάξεις περί κοστολόγησεως του προσφερόμενου ύδατος και περί προστασίας των υδατικών πόρων [2].

• **Την μετά του 2000 περίοδο**

Σταθμός στην περίοδο αυτή ήταν η υιοθέτηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση της Οδηγίας Πλαίσιο 2000/60 και η ανάγκη εναρμόνισης προς αυτή της εθνικής νομοθεσίας. Αυτό έγινε κυρίως με το ν.3199/2003, η εφαρμογή του οποίου ανατέθηκε στο τότε Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ). Εντάχθηκε έτσι η διαχείριση των υδάτων στην πολιτική του περιβάλλοντος και με διαδοχικές προσεγγίσεις δημιουργήθηκε ένα κεντρικός συντονιστικός φορέας διαχείρισης των υδάτων με τη μορφή της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων (ΕΓΥ). Η μέχρι τις εκλογές του Ιουλίου 2019 λειτουργούσα ΕΓΥ στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ) είναι αποτέλεσμα διαδοχικών νομοθετικών ρυθμίσεων πολλών κυβερνήσεων, όπως:

- Το 2005 ιδρύεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ με το νόμο 3199/2003, η *Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων* (ΚΥΥ) με κύριο στόχο την εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Οδηγίας Πλαίσιο 2000/60/ΕΚ.
- Με το π.δ. 24/2010 η ΚΥΥ μετατρέπεται σε Ειδική Γραμματεία Υδάτων (ΕΓΥ) και μεταφέρονται σε αυτή οι αρμοδιότητες της Δ/νσης Υδατικού Δυναμικού και Φυσικών Πόρων της Γενικής Γραμματείας Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής.
- Το 2013 η ΕΓΥ ενδυναμώνεται σταδιακά με αρμοδιότητες για να μπορέσει να αντιμετωπίσει την εφαρμογή πρόσθετων Ευρωπαϊκών Οδηγιών, όπως η 2007/60/ΕΚ για την *αντιπλημμυρική θωράκιση της χώρας* (ΚΥΑ 31822/1542/Ε103/2010) και της 2008/56/ΕΚ που αφορά τη διαχείριση και προστασία των θαλάσσιων υδάτων καθώς και τη συνεχή παρακολούθηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος (ν.3983/2011).
- Το 2019 η κυβέρνηση της ΝΔ που προέκυψε από τις εκλογές του Ιουλίου, αποφάσισε την κατάργηση της ΕΓΥ και τη μεταφορά των 2 Δ/σεων της στη νεοσύστατη Γενική Γραμματεία Φυσικών Πόρων και Υδάτων, στην οποία υπήγαγε δύο Γενικές Δ/σεις: των Δασών και του Φυσικού Περιβάλλοντος. Η πολιτική αυτή επιλογή επαναφέρει τη διαχείριση των υδάτων στην προ του 2000 εποχή, με συνέπεια την αποδυνάμωση άσκησης ολοκληρωμένης διαχείρισης και προστασίας των υδάτων εις βάρος του περιβάλλοντος και προς όφελος της επιχειρηματικότητας (τιμολόγηση του νερού και ιδιωτικοποιήσεις).

3. Η ΟΔΗΓΙΑ ΠΛΑΙΣΙΟ 2000/60

Η Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα (ΟΠΥ) ή αλλιώς Ευρωπαϊκή Οδηγία 2000/60/ΕΚ, τέθηκε σε ισχύ στις 22 Δεκεμβρίου 2000, για να προτείνει αποτελεσματικότερους τρόπους διαχείρισης και προστασίας του υδατικού δυναμικού των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης [2].

Κύριος στόχος της Οδηγίας είναι η επίτευξη της «καλής κατάστασης» των νερών μέχρι το 2015. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη - μέλη της ΕΕ πρέπει αφενός να αναχαιτίσουν την περαιτέρω υποβάθμιση υδατικών σωμάτων που είναι σε κακή ποιοτική η/και ποσοτική κατάσταση και αφετέρου να διατηρήσουν την καλή κατάσταση των νερών στους ποταμούς και λίμνες, στα παράκτια και υπόγεια νερά διασφαλίζοντας τη μείωση και τον έλεγχο της ρύπανσης από όλες τις πηγές όπως η γεωργία, η βιομηχανική δραστηριότητα και οι αστικές περιοχές.

Η Οδηγία περιλαμβάνει ορισμένες βασικές αρχές όπως αυτή της *βιωσιμότητας* (sustainability), της *προφυλακτικότητας* (precautionarity), της πρόληψης (provision)

και του «ο ρυπαίνων πληρώνει» (the polluter's pay) [2]. Οι βασικές συνιστώσες της είναι (1) η εφαρμογή της ολοκληρωμένης διαχείρισης, (2) η παραπάνω εφαρμόζεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής, (3) λαμβάνεται υπόψη η οικονομική διάσταση των υπηρεσιών ύδατος, και (4) απαραίτητη προϋπόθεση είναι η διαβούλευση και η συμμετοχή των πολιτών.

Η έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδάτων αναφέρεται στο σύνολο των διαδικασιών και δράσεων που πρέπει να ληφθούν υπόψη, ώστε να αποφεύγονται αποσπασματικές λύσεις. Η έννοια αυτή έχει διάφορες ερμηνείες ως προς τα επιμέρους στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την ολοκλήρωση. Όπως δείχνει το Σχ. 1, η ολοκληρωμένη διαχείριση πρέπει να εφαρμόζεται στην κλίμακα της υδρολογικής λεκάνης, να λαμβάνει υπόψη αφενός μεν όλα τα φυσικά και βιολογικά στοιχεία που σχετίζονται με το νερό, δηλ. όλα τα είδη υδάτων (επιφανειακά, υπόγεια, μεταβατικά), το έδαφος, τα φυτά, τα οικοσυστήματα και την κλιματική αλλαγή, αφετέρου δε τα ανθρωπογενή στοιχεία (πολύ-επιστημονική θεώρηση: υδρολογική, οικονομική και κοινωνική προσέγγιση, συνεχής παρακολούθηση, υιοθέτηση μέτρων και κατασκευή έργων, συμμετοχικές διαδικασίες, και διαχείριση της ζήτησης). Ολοκληρωμένη υδρο-διαχείριση δεν σημαίνει ενοποίηση σε ένα οργανισμό όλων των τομεακών (γεωργία, ύδρευση, βιομηχανία) και περιβαλλοντικών φορέων του νερού (δάση, οικοσυστήματα, βιοποικιλότητα), αλλά το συντονισμό όλων αυτών από ένα ολοκληρωμένο φορέα διαχείρισης (υδρο-κεντρική προσέγγιση).

Σύμφωνα με την ΟΠΥ, για να επιτευχθεί ο στόχος της ολοκληρωμένης διαχείρισης και ικανοποιητικός βαθμός προστασίας των νερών, τα κράτη-μέλη οφείλουν να:

- δημιουργούν σύστημα διαχείρισης των νερών σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού.
- εξασφαλίζουν την ενεργό συμμετοχή όλων των φορέων που έχουν σχέση με τα νερά, συμπεριλαμβανομένων των μη κυβερνητικών οργανισμών και των τοπικών αρχών, στις δραστηριότητες της διαχείρισης των υδάτων.

Η ΟΔΥ εφαρμόζεται στη χώρα μας με βάση το ν.3199/2003 σε εξαετή κύκλο που περιλαμβάνει (1) τη συνεχή παρακολούθηση χαρακτηριστικών παραμέτρων, (2) την εκτίμηση των διαφόρων πιέσεων, (3) το χαρακτηρισμό της φυσικής, χημικής και οικολογικής κατάστασης των υδάτινων σωμάτων, (4) την εκπόνηση στρατηγικών διαχειριστικών σχεδίων και (5) τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της καλής κατάστασης των υδάτων.

Λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης και ποικίλες δυσκολίες χρηματοδότησης των απαραίτητων προγραμμάτων και μελετών, ο πρώτος κύκλος των σχεδίων διαχείρισης των 14 διαμερισμάτων της χώρας περατώθηκε το 2015 αντί του 2009 που προέβλεπε η οδηγία. Η εξαετής αυτή καθυστέρηση είχε ως συνέπεια την καταγγελία της χώρας στο Ευρωπαϊκό δικαστήριο και την επιβολή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αιρεσιμοτήτων με δέσμευση ποσού περίπου 2.5 δισεκατομμυρίων από τα περιφερειακά προγράμματα χρηματοδότησης έργων υδατικών πόρων. Κατά τη διακυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ 2015-2019, η ολοκλήρωση της πρώτης αναθεώρησης των σχεδίων το Δεκέμβριο του 2017 αντί του 2015 της οδηγίας, μείωσε την καθυστέρηση στα 2 χρόνια, πέτυχε την αρχειοθέτηση της καταδίκης της χώρας και αποδέσμευσε το ποσό των αιρεσιμοτήτων στο πρόγραμμα χρηματοδοτήσεων του ΕΣΠΑ.

Ο τρίτος κύκλος των σχεδίων και κυρίως η εφαρμογή των μέτρων αποκατάστασης της καλής κατάστασης των υδάτων λήγει το 2021 και η χώρα πρέπει να καταβάλει ιδιαίτερη προσπάθεια για να επιτύχει το στόχο. Τα προβλήματα των υδατικών πόρων σε ποσότητα και ποιότητα είναι ακόμα πολλά και μόνο μια «καλή» υδρο-διακυβέρνηση θα μπορούσε να μειώσει τις δυσμενείς επιπτώσεις των, ιδίως σε περιπτώσεις έκτακτων υδρολογικών περιστατικών (πλημμύρες, ανομβρία, ξηρασία). Τέτοιου είδους προβλήματα προβλέπεται να ενταθούν σε συχνότητα και επικινδυνότητα λόγω της κλιματικής αλλαγής, στην οποία η χώρα μας και γενικότερα η Μεσόγειος εμφανίζει μεγάλη τρωτότητα.

4. Η ΥΔΡΟ-ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Η υδρο-διακυβέρνηση συνίσταται στο σχεδιασμό την εφαρμογή της υδρο-διαχείρισης από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Όπως αναλύεται στο [7], το εκάστοτε μοντέλο υδρο-διακυβέρνησης ποικίλει ανάλογα με το είδος του πολιτεύματος που μπορεί να παίρνει συγκεκριμένη έκφραση με στοιχεία αφενός ενός *αυταρχικού καθεστώτος* και αφετέρου χαρακτηριστικά του *δημοκρατικού πολιτεύματος*. Ακόμα και στα πλαίσια του δημοκρατικού πολιτεύματος μπορούμε να διακρίνουμε διάφορα είδη όπως την άμεση, την αντιπροσωπευτική, την ενεργή, τη διαλεκτική και τη συμμετοχική υδρο-διακυβέρνηση [7].

Για παράδειγμα το Σχ. 2 δείχνει τον κύκλο λήψης αποφάσεων για την κατασκευή νέου

ταμιευτήρα στη Θεσσαλία, που περιλαμβάνει 1) σχετικά αιτήματα από διάφορες οργανώσεις, κόμματα και μέσα ενημέρωσης, 2) διερεύνηση του θέματος από εμπειρογνώμονες, συμβούλους της κυβέρνησης και ειδικούς, 3) κυβερνητική υιοθέτηση του αιτήματος, 4) χρηματοδότηση 5) Νομική Ρύθμιση (έκδοση ΦΕΚ). Η διαβούλευση και βελτίωση του σχεδίου γίνεται σε όλα τα στάδια με δημόσια συμμετοχή [7].

Σχ. 2: Στάδια λήψης αποφάσεων με ενεργό δημοκρατική υδρο-διακυβέρνηση [7].

Το θεσμικό πλαίσιο της υδρο-διακυβέρνησης ποικίλει ανάλογα με το επίπεδο στο οποίο ασκείται. Διακρίνουμε γενικά 5 επίπεδα (Σχ. 3):

- 1) Εθνικό
- 2) Περιφερειακό
- 3) Τοπικό
- 4) Λεκάνης Απορροής και
- 5) Διεθνές.

Το τελευταίο υπεισέρχεται στην περίπτωση δια-συνοριακών Λεκανών Απορροής Ποταμών (ΛΑΠ).

Σε κάθε επίπεδο, θέματα νερού εμπλέκουν πολλαπλούς φορείς με αρμοδιότητες που πολλές φορές αλληλεπικαλύπτονται με τρόπο ώστε να μην ασκούνται με αποδοτικό τρόπο. Σαν παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε τα συναρμόδια Υπουργεία με το

ΥΠΕΝ, τα ονόματα των οποίων και οι τομείς που καλύπτουν αλλάζουν ανάλογα με την εκάστοτε πολιτική εξουσία. Τα σπουδαιότερα Υπουργεία από πλευράς αρμοδιοτήτων στα νερά είναι τα εξής:

- Γεωργικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- Υγείας
- Εσωτερικών
- Υποδομών και Μεταφορών
- Οικονομίας και Ανάπτυξης
- Εμπορικής Ναυτιλίας
- Εξωτερικών (διασυνοριακές ΛΑΠ)

Στο Σχ. 3 εμφανίζονται οι κύριοι φορείς που εμπλέκονται στη διαχείριση του νερού σε διάφορα επίπεδα. Για να είναι αποτελεσματική σε κάθε επίπεδο η διαχείριση, ένας φορέας πρέπει να έχει με βάση το νόμο, συντονιστικές αρμοδιότητες. Έτσι διακρίνουμε:

A. ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ (ΕΕ)

Η Ειδική Γραμματεία Υδάτων στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΕΓΥ/ΥΠΕΝ) είχε σε εθνικό επίπεδο τη συντονιστική αρμοδιότητα των συναρμόδιων υπουργείων. Όπως φαίνεται στα Σχ. 3 και 4, η ΕΓΥ συγκαλεί για έγκριση ή συν-απόφαση την *Εθνική Επιτροπή Υδάτων*, στην οποία μετέχουν τα 7 συναρμόδια Υπουργεία. Συντονίζει τη *Γνωμοδοτική Επιτροπή Υδάτων*, που έχει συμβουλευτικό ρόλο και συγκροτείται από εκπροσώπους των συναρμόδιων Υπουργείων. Τέλος συγκαλεί τουλάχιστον 2 φορές κάθε έτος το *Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων* στο οποίο μετέχουν κοινωνικοί φορείς με γνωμοδοτικό ρόλο.

Σύμφωνα με το ν.3199/2003 και το ΠΔ 51/2007, η ΕΓΥ είναι το βασικό εργαλείο άσκησης υδατικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Με την ΚΥΑ 322/2013 και το ΠΔ 132/2017 ορίστηκαν νομοθετικά ο ρόλος, οι δράσεις και οι αρμοδιότητες της ΕΓΥ που αφορούν:

1. τη *Διαχείριση και Προστασία* των υδάτων (ν.3199/2003 και το ΠΔ 51/2007, που ενσωματώνουν στο εθνικό δίκαιο την Ευρωπαϊκή Οδηγία Πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για 14 Σχέδια Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών (ΣΔΛΑΠ).
 2. τη *Διαχείριση των Κινδύνων Πλημμύρας* (ΚΥΑ 31822/1542/Ε103/2010), που ενσωματώνει την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2007/60/ΕΚ για την αντιπλημμυρική θωράκιση της χώρας και τα 14 Σχέδια Διαχείρισης Κινδύνων Πλημμύρας και 1 Σχέδιο για τις Πλημμύρες στον Έβρο.
- τη *Θαλάσσια Στρατηγική* (ν. 3983/2011 σε συνδυασμό με την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2008/56/ΕΚ), που αφορά τη διαχείριση και προστασία των θαλάσσιων υδάτων καθώς και τη συνεχή παρακολούθηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος
1. την *Ποιότητα Υδάτων Κολύμβησης* (Οδηγία 76/160/ΕΟΚ) για την παρακολούθηση της ποιότητας των υδάτων στις περιοχές κολύμβησης και την αντιμετώπιση των πηγών ρύπανσης
 2. την παρακολούθηση της καλής λειτουργίας των *σταθμών καθαρισμού λυμάτων*, σύμφωνα με την Οδηγία 91/271/ΕΟΚ καθώς και την εκπόνηση και υλοποίηση του *Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου Υποδομών Λυμάτων των Οικισμών Γ' Προτεραιότητας*
 3. την *κοστολόγηση και τιμολόγηση των υπηρεσιών ύδατος* (ΚΥΑ 135275/22-05-2017 ΦΕΚ 1751Β/22.05.2017) Σε θέματα τιμολογιακής πολιτικής η ΕΓΥ έχει Ρυθμιστικό Ρόλο σύμφωνα με το Ν. 4258/2014 και από την 1η Ιουλίου του 2015 εισηγείται στο Υπουργείο Οικονομικών την έγκριση των τιμολογίων της ΕΥΔΑΠ και της ΕΥΑΘ

- άλλες δράσεις, όπως η προστασία και οριοθέτηση υδατορεμάτων, η αντιμετώπιση φαινομένων λειψυδρίας και ξηρασίας, η νιτρο-ρύπανση, η Παρακολούθηση & Αξιολόγηση Υπηρεσιών Ύδατος, το Εθνικό Δίκτυο Συνεχούς Παρακολούθησης και η αποκατάσταση ιδιαίτερα βεβαρημένων ποιοτικά υδατικών περιοχών.

Σχ. 4: Ο ρόλος της ΕΓΥ σε εθνικό-επιτελικό επίπεδο.

Στα πλαίσια της αναδιάταξης του κυβερνητικού σχήματος που προέκυψε από τις εκλογές της 7ης Ιουλίου 2019, η ΕΓΥ καταργήθηκε και εντάχθηκε στη νεοσύστατη "Γενική Γραμματεία Φυσικού Περιβάλλοντος & Υδάτων". Η κατάργηση της ΕΓΥ έχει σαν συνέπεια την επαναφορά του μοντέλου διαχείρισης των υδάτων στην προ της δεκαετίας του 2000 εποχή, όταν λειτουργούσε στο τότε Υπουργείο Ανάπτυξης η Δ/ση Υδατικού Δυναμικού & Φυσικών Πόρων.

B. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ (ΠΕ) & ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ (ΤΕ)

Τα Σχ. 3 & 4 δείχνουν τους εμπλεκόμενους φορείς για τη διαχείριση των υδάτων, που είναι (α) η Δ/ση Υδάτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ΔΥΑΔ) (13), (β) οι εκλεγμένες Περιφέρειες (14) και (γ) οι Δήμοι και Κοινότητες. Θέματα προς νομοθετική ρύθμιση στο ΠΕ και ΤΕ είναι (1) ορισμός συντονιστή ώστε Περιφέρειες και Δήμοι να μην αλληλεπικαλύπτονται, (2) διασύνδεση του συντονιστή με την ΕΓΥ για τη διαμόρφωση ενιαίου φορέα Υδρο-Διακυβέρνησης. *Προβλήματα:* τα διοικητικά όρια της ΑΔ δεν ταυτίζονται με τα υδρολογικά όρια των ΛΑΠ και οι ΔΥΑΔ υπάγονται διοικητικά στο Υπουργείο Εσωτερικών και όχι στο ΥΠΕΝ (διάσπαση του ενιαίου φορέα).

Σχ. 5: Φορείς Υδρο-Διαχείρισης σε Εθνικό και Περιφερειακό Επίπεδο

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η «καλή» Υδρο-Διακυβέρνηση (Hydro-Governance) είναι αυτή που μαζί με την πολιτική διακυβέρνηση (politics) διασφαλίζει την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων μέσω ενός νομικού/ρυθμιστικού πλαισίου (law/policy) σε διάφορα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) διασφαλίζοντας ένα ενιαίο, ολοκληρωμένο, αποκεντρωμένο και συμμετοχικό μηχανισμό λήψης αποφάσεων, μέτρων και έργων υποδομής.

Η πρόκληση για την επίτευξη του παραπάνω στόχου είναι ιδιαίτερα περίπλοκη όσο και ενδιαφέρουσα. Περίπλοκη, λόγω των πολλαπλών φορέων εμπλεκόμενων με το νερό, την πολύ-παραγοντική διάσταση των προβλημάτων στο χώρο και το χρόνο σε διάφορα κοινωνικά επίπεδα και την ασάφεια του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Ενδιαφέρουσα, γιατί έχει σαν αντικείμενο τη διατήρηση (water security) του πιο σημαντικού στοιχείου και πηγής ζωής στον πλανήτη, που είναι το νερό.

Ο συντονισμός και η καλή συνεργασία μεταξύ των συναρμόδιων φορέων εξαρτάται από το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνει η πολιτική βούληση (αυταρχικό, φιλελεύθερο, δημοκρατικό, συμμετοχικό). Η ολοκληρωμένη και συμμετοχική λήψη αποφάσεων είναι συχνά χρονοβόρα και περίπλοκη αλλά έχει αποδειχθεί ότι είναι αυτή που προωθεί τη βιωσιμότητα και την κοινωνική συνοχή.

Στη χώρα μας έχουμε πετύχει σε μεγάλο βαθμό και με διαδοχικές θεσμικές ρυθμίσεις να έχουμε αξιόπιστο σύστημα υδρο-διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο με την ΕΓΥ στο ρόλο του συντονιστή. Αυτό αναιρείται πρόσφατα με την κατάργησή της. Σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο υπάρχει ακόμα σοβαρό έλλειμμα συντονισμού στη λήψη αποφάσεων για τη λήψη μέτρων και την εκτέλεση των έργων, όπως και έλλειψη διασύνδεσης με το εθνικό επίπεδο.

6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

(*) Το κείμενο παρουσιάστηκε στην Ημερίδα που οργάνωσε στις 29 Νοεμβρίου 2019 η Ακαδημία Αθηνών, Επιτροπή Ενέργειας, με θέμα: «Ενέργεια και Ύδωρ στην Ελλάδα» και είναι υπό δημοσίευση στα Πρακτικά της Ημερίδας.

[1] Α. Οικονόμου, Δ. Παπαλέξης, Διαχείριση Ξηρασιών-Η Έμμονη Ξηρασία των Ετών 1987-94, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Διακομματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών "Επιστήμη και Τεχνολογία Υδατικών Πόρων", Αθήνα, 2013.

[2] Σακελλαροπούλου Κ., Ν. Σεκέρογλου, Η Βιώσιμη Διαχείριση των Υδατικών Πόρων, *Νόμος και Φύση*, Σεπτ. 2006, <http://www.nomosphysics.org.gr/>

[3] Υπουργείο Ανάπτυξης, Σχέδιο Προγράμματος Διαχείρισης των Υδατικών Πόρων της χώρας, Αθήνα 2003.

[4] North Meteo, Υδροδότηση Αττικής, <http://northmeteo.gr/ydrodothsh-attikhs/>

[5] UNDP, Governance for Sustainable Human Development, UNDP Policy paper, 1997.

[6] Fried J. and J. Ganoulis, (eds.), Transboundary Groundwater Resources: Sustainable management and conflict resolution, LAMBER Academic Publishing, 2016.

[7] Ganoulis, J. and J. Fried, Transboundary Hydro-governance: from Conflict to Shared Management, Springer International Publishing AG, 2018.