

Η ΔΕΙΦΟΡΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ (Ιανουάριος 2004)

Συγγραφέας: ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

Η προστασία των υδάτων δεν άργησε να προσελκύσει την προσοχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πρωτοβουλίες έτσι για τη θέσπιση κανόνων που καθορίζουν τις προδιαγραφές για το πόσιμο ύδωρ (οδηγία 75/440), τα ύδατα κολύμβησης (οδηγία 76/160), τη ρύπανση από επικίνδυνες ουσίες στο υδάτινο περιβάλλον (οδηγία 76/464), την ποιότητα των γλυκών υδάτων (απόφαση 77/795), τις μεθόδους μέτρησης και ανάλυσης των υδάτων (οδηγία 79/869), την ποιότητα των υδάτων για τα οστρακοειδή (οδηγία 79/923), τη ρύπανση των υπόγειων υδάτων από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες (οδηγία 80/68) και την ποιότητα του πόσιμου ύδατος (οδηγία 80/778) αποτελούν την απαρχή για τη διαμόρφωση μιας συνολικής για την προστασία, την ποιότητα και την αειφορική διαχείριση των υδάτων.

Τα σημαντικά βήματα που έγιναν κατά τη δεκαετία του '70 λειτούργησαν ως μοχλός για τον εμπλουτισμό και τη θεματική διεύρυνση της νομοθετικής παραγωγής της Κοινότητας στην περιοχή των υδάτων. Αξίζει να σημειωθεί ότι από τη δεκαετία του '80 ως σήμερα έχουν υιοθετηθεί περίπου σαράντα αυτοτελείς κανονιστικές πράξεις που ρυθμίζουν πολλές επί μέρους πτυχές, όπως η επεξεργασία αστικών λυμάτων (οδηγία 91/271), η προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης (οδηγία 91/676) και η ποιότητα του ύδατος για ανθρώπινη κατανάλωση (οδηγία 98/83). Οι πράξεις αυτές συνέθεταν ήδη ένα ευπρόσδεκτο και ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο δεν ήταν βέβαια πλήρες και δεν στερούνταν επικαλύψεων και αντιφάσεων.

Η νομοθετική αυτή παραγωγή απέβλεπε κατά πρώτο λόγο στην προστασία των υδάτων και την ποιοτική βελτίωσή τους. Η αειφορική διαχείριση του υδάτινου περιβάλλοντος άργησε να απασχολήσει την Ευρωπαϊκή Ένωση, παρά το γεγονός ότι η αειφόρος ανάπτυξη αναγορεύθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ σε θεμελιώδη αρχή της (άρθρο 2 ΣΕΕ). Από τη στιγμή αυτή το ζήτημα μιας ολιστικής προσέγγισης άρχισε να τίθεται ολοένα και πιο επιτακτικά. Απάντηση στην πρόκληση αυτή επιχείρησε να δώσει η υιοθέτηση μιας οδηγίας-πλαίσιο, της οδηγίας 2000/60 «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής υδάτων».

Αναβαθμίζοντας το κεκτημένο πολλών προηγούμενων κανονιστικών πράξεων, η

οδηγία αυτή επιχείρησε να κωδικοποιήσει ένα ευρύ φάσμα υφισταμένων ρυθμίσεων. Αυτό όμως που την διακρίνει κυρίως είναι ο εμπλουτισμός της με έννοιες, κανόνες και διαδικασίες για την αειφορική διαχείριση των υδάτων. Για το σκοπό αυτό οργανώνει ένα σύγχρονο σύστημα, προτάσσοντας τους στόχους που πρέπει να εξυπηρετεί.

Βασικές παράμετροι του συστήματος είναι η οργάνωση της ολοκληρωμένης προσέγγισης γύρω από λεκάνες απορροής υδάτων σε εθνικό και διασυνοριακό πλαίσιο με βασικό εργαλείο συναφή σχέδια διαχείρισης, η στενή συνεργασία και δράση σε επίπεδο Κοινότητας, κρατών-μελών και χρηστών σε τοπικό επίπεδο και η ενσωμάτωση της πολιτικής υδάτων σε άλλες πολιτικές της Ένωσης, όπως η πολιτική μεταφορών, η ενεργειακή, η γεωργική, η αλιευτική, η περιφερειακή πολιτική, ακόμη και η πολιτική τουρισμού. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι η οδηγία προβλέπει την ενεργό συμμετοχή του κοινού καθώς και τη χρήση οικονομικών μέσων με τρόπο που συμβάλλει στην ανάκτηση τμήματος τουλάχιστον του κόστους παροχής υπηρεσιών ύδατος.

Η υιοθέτησή της αποτελεί ασφαλώς ουσιαστική πρόοδο στην ενωσιακή περιβαλλοντική πολιτική με γνώμονα τώρα τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της ενσωμάτωσης (άρθρο 6 ΣΕΕ). Εκτός αυτού, το κωδικοποιητικό εγχείρημά της αποτελεί πρότυπο, η χρησιμοποίηση του οποίου θα μπορούσε να διευκολύνει τη συστηματοποίηση και εκλογίκευση της κοινοτικής νομοθεσίας και σε άλλες περιβαλλοντικές περιοχές.

Κάθε πρόοδος που συντελείται στο κανονιστικό επίπεδο δεν εγγυάται βέβαια τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα στην πράξη. Η εφαρμογή ιδίως των οδηγιών αποτελεί πολύπλοκη υπόθεση, γιατί εξαρτάται εν πολλοίς από τον τρόπο που τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους. Εξαρτάται λ.χ. από την πιστότητα της ενσωμάτωσης, τη συνεργασιμότητα κατά την εφαρμογή τους και την ορθή αξιοποίηση των σχετικών κοινοτικών και εθνικών κονδυλίων. Στη χώρα μας διαθέτουμε δυστυχώς πικρή πείρα αυτής της πραγματικότητας, προπάντων ως προς την πλημμελή εφαρμογή ή και τη μη εφαρμογή των σχετικών κανόνων.

Το πρόβλημα είναι πάντως γενικό και τείνει να αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα στην περιοχή των υδάτων. Είναι χαρακτηριστικό ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία που διαθέτουμε, οι παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας για τα ύδατα είναι

πολλαπλάσιες, συγκρινόμενες με τις παραβάσεις σε άλλες περιβαλλοντικές περιοχές. Το γεγονός αυτό υπογραμμίζει αφενός την ένταση του προβλήματος και αφετέρου την ανάγκη αναζήτησης πρόσφορων μέσων και διαμόρφωσης αποτελεσματικών πρακτικών εφαρμογής και ελέγχου.

Οι επισημάνσεις που προηγήθηκαν μας δείχνουν ότι δεν αρκεί η παραγωγή ενός καλού κανονιστικού πλαισίου, αφού πολλά εξαρτώνται από την εφαρμογή του στην πράξη. Και στην Ευρωπαϊκή Ένωση συναντάται λοιπόν το πρόβλημα της εκρηκτικής ανακολουθίας κανόνα και εφαρμογής του που έχει αναπόφευκτα ως συνέπεια τη πλημμελή εφαρμογή του ή και τη ματαίωσή της. Το πρόβλημα είναι εξαιρετικά σοβαρό, γιατί μια πολιτική που επενδύεται μόνο σε νομοθετήματα, αδιαφορώντας για την εφαρμογή τους στην πράξη δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί κατά κυριολεξία πολιτική. Η πολιτική ως ύψιστη κοινωνική λειτουργία δεν επιτρέπεται να αποβλέπει απλά και μόνο στη διατύπωση θέσεων και τη θέσπιση κανόνων. Πρέπει να επιδιώκει κυρίως την παραγωγή αποτελεσμάτων στην πράξη. Αυτά, άλλωστε, ενδιαφέρουν πρωτίστως τους πολίτες και την κοινωνία.

Οι στενάχωρες αυτές σκέψεις εκφράζουν μια γνώριμη στη χώρα μας πραγματικότητα που πρέπει έγκαιρα να συνειδητοποιήσουμε και να την καταπολεμήσουμε για να μην οδηγηθούμε σε φαινόμενα όπως του περυσινού καλοκαιριού. Τότε, λόγω της χρόνιας κακής διαχείρισης των υδάτινων πόρων, βρεθήκαμε εντελώς ανέτοιμοι να αντιμετωπίσουμε μια κατάσταση ανάγκης με πολλαπλές καταστροφικές συνέπειες σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Αξίζει να σημειωθεί μάλιστα ότι τη δοκιμασία γνώρισαν και χώρες που πίστευαν αυτάρεσκα ότι με ένα άρτιο κανονιστικό πλαίσιο ήταν θωρακισμένες απέναντι σε περιβαλλοντικούς κινδύνους.