

|  |              |  |
|--|--------------|--|
| Τίτλος<br>Διατριβής                        | Διδακτορικής | <b>ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ<br/>ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ. ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ<br/>ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ</b> |
| Συγγραφέας                                 |              | ΠΟΛΥΤΙΜΗ Μ. ΦΑΡΜΑΚΗ  |
| Επιστημονικός<br>υπεύθυνος<br>(υποέργο 02) | υποέργου     | ΝΙΚΗ ΚΑΛΤΣΟΓΙΑ- ΤΟΥΡΝΑΒΙΤΗ   |
| Λοιπά<br>συμβουλευτικής επιτροπής          | μέλη         | ΑΡΓΥΡΗΣ ΠΑΣΣΑΣ<br>ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΠΙΘΑΣ  |



**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ**  
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΕΑΕΚ



**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**  
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



**Η ΠΑΙΔΕΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ**  
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα  
Εκπαίδευσης και Αρχικής  
Επαγγελματικής Κατάρτισης

Η παρούσα διδακτορική διατριβή εκπονήθηκε στα πλαίσια του έργου:

**Γ ' ΚΠΣ - ΕΠΕΑΕΚ II**

**«ΗΡΑΚΛΕΙΤΟΣ: ΥΠΟΤΡΟΦΙΕΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΒΑΣΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ »**

ΜΕΤΡΟ 2.6 « Προγράμματα Προστασίας Περιβάλλοντος και Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης»

Ενέργεια 2.6.1 «Προγράμματα Προστασίας Περιβάλλοντος και Περιβαλλοντικής Εκπαίδευσης»

***Κατηγορία Πράξεων 2.6.1.θ. «Υποτροφίες Έρευνας σε θέματα περιβάλλοντος και οικολογίας με προτεραιότητα στη Βασική Έρευνα»***

Έργο συγχρηματοδοτούμενο 75% από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και 25% από εθνικούς πόρους

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ  
ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ.  
ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ

ΠΟΛΥΤΙΜΗ Μ. ΦΑΡΜΑΚΗ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΑΘΗΝΑ 2007

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι υδάτινοι πόροι αποτελούν το βασικότερο στοιχείο της ανθρώπινης ζωής αλλά και της αναπτυξιακής διαδικασίας και της ισορροπίας των οικοσυστημάτων. Για το λόγο αυτό η μελέτη των προβλημάτων που συνδέονται με τη συντήρηση του κυριότατου αυτού φυσικού αγαθού και τη διαχείρισή του, δεν περιορίζεται στα όρια των εθνικών κρατών, αλλά αποτελεί και βασική μέριμνα υπερεθνικών και διεθνών οργανισμών. Αυτό είναι αποτέλεσμα της συνειδητοποίησης της παγκοσμιότητας πλέον των προβλημάτων που συνδέονται με το ίδιο το φυσικό περιβάλλον, αναπόσπαστο στοιχείο του οποίου είναι το νερό. Προβλήματα που ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα και επιβάλλουν την ανάγκη θέσπισης βασικών νομικών κανόνων και οργανωτικών δομών για την αντιμετώπιση της ανεπάρκειας, η οποία διαπιστώνεται, του φυσικού αυτού αγαθού. Ανεπάρκειας που οφείλεται όχι μόνο σε άλλους παράγοντες του φυσικού περιβάλλοντος που επιδρούν στους υδάτινους πόρους, αλλά και στα προβλήματα, που συνδέονται με την υπερκατανάλωση λόγω της πληθυσμιακής αύξησης και της αύξησης των αναγκών του ανθρώπου των σύγχρονων κοινωνιών, της μόλυνσης, αλλά και της αλόγιστης χρήσης των πόρων αυτών για την ανάπτυξη της γεωργίας και της βιομηχανίας.

Η επιλογή της μελέτης του θέματος της διαχείρισης των υδάτινων πόρων της Ελλάδος, στο πλαίσιο των κανόνων δικαίου, στην ευρεία έννοια του όρου, και των οργανωτικών θεσμών που απορρέουν απ' αυτούς, φιλοδοξεί να συμβάλει στη διερεύνηση των προβλημάτων του φυσικού αυτού αγαθού για τον άνθρωπο, τις κοινωνίες, την οικονομία και τον πολιτισμό του, καθώς και στη διατύπωση, αρχών που πρέπει θεσμικά και οργανωτικά να διέπουν την ορθολογική διαχείρισή του.

Αναμφισβήτητα, η μελέτη του θέματος, λόγω της φύσης του, δεν είναι δυνατόν να περιορισθεί στο εθνικό δίκαιο και τις σχετικές διοικητικές δομές εφαρμογής του, αλλά στο ευρύτερο πλαίσιο των συμβατικών κανόνων και γενικών αρχών του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, τους οποίους η χώρα μας, με συνταγματικές μάλιστα διατάξεις, έχει ενσωματώσει στην ελληνική έννομη τάξη.

Η ανάληψη αυτού του εγχειρήματος, του οποίου οι διαστάσεις δεν περιορίζονται μόνο στους νομικούς κανόνες, αλλά αναδεικνύουν έντονα πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές διαστάσεις, σε εθνικό, διακρατικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, ιδιαίτερα στην σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης, δεν θα είχε επιχειρηθεί αν δεν είχαν προηγηθεί ειδικές σπουδές σε θέματα πολιτικής και θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου.

Στη διερεύνηση του θέματος αυτού, άλλωστε, με ενθάρρυνε αλλά και συνέβαλε καθοριστικά στην ολοκλήρωσή του με την πολύπλευρη συμπαράστασή της, η καθηγήτρια του Συνταγματικού Δικαίου του Γενικού Τμήματος Δικαίου του Παντείου Πανεπιστημίου κ.

Νίκη Καλτσόγια-Τουρναβίτη, την οποία και ευχαριστώ θερμά, καθώς μου υπέδειξε τη συνταγματική διάστασή των υδάτινων πόρων, η οποία υπήρχε ήδη στο ελληνικό Σύνταγμα των αρχών του περασμένου αιώνα (Σύνταγμα του 1911), χωρίς μέχρι σήμερα να έχει αποτελέσει ειδικό αντικείμενο μελέτης. Η ίδια είναι η επιβλέπουσα της Τριμελούς Επιτροπής, στην οποία μετέχουν ως μέλη οι κ. Αργύρης Πασσάς, Επίκουρος καθηγητής του ίδιου Τμήματος, ειδικός σε θέματα δημόσιας διοίκησης και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς και ο επίκουρος καθηγητής Κωνσταντίνος Μπίθας, του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ειδικός σε θέματα οικονομικής περιβάλλοντος και ειδικότερα υδάτινων πόρων, τους οποίους και ευχαριστώ ιδιαίτερα για την πολύτιμη επιστημονική καθοδήγηση και τις παρατηρήσεις τους, αλλά και για τη συμβολή τους στην ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης.

Ειδικές ευχαριστίες θα ήθελα να εκφράσω στους υπαλλήλους του Τμήματος Νερών της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΧΩΔΕ κ. Νικολάρου, κ. Πλιάκα και κ. Καστρινέλη, στην πρόεδρο της Εταιρίας Προστασίας Πρεσπών κ. Μυρσίνη Μαλακού, στον κ. Κολιτσόπουλο Διευθυντή ΤΟΕΒ Καρδίτσας και Τρικκαίων και στον κ. Ζαχαρόπουλο υπεύθυνο κατάθεσης της πρότασης Πρότυπο Καινοτόμο Σχέδιο Ανάπτυξης «ΠΗΝΕΙΟΣ – ΟΙΚΟΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ», για τα στοιχεία και το ενημερωτικό υλικό που μου παρείχαν και κυρίως για την άριστη συνεργασία τους.

Ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω για την παροχή υλικού και τη μετάδοση εμπειρίας όσο αφορά τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στο υδατικό διαμέρισμα 09 και στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, στην προϊσταμένη της Διεύθυνσης Υδάτων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας κ. Τσαγκαρίδου, καθώς και στον τοπογράφο- μηχανικό με εξειδίκευση σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης και ευρωπαϊκών προγραμμάτων, στέλεχος της εταιρίας «Αναπτυξιακή Δυτικής Μακεδονίας Α.Ε. (ANKO Α.Ε.)» κ. Πτωχούλη Παναγιώτη.

Επίσης, είμαι ευγνώμων στην Επιτροπή του Προγράμματος Ηράκλειτος, η οποία ενέκρινε την υποβληθείσα σχετική πρόταση για τη χορήγηση υποτροφίας, αναδεικνύοντας και τη σοβαρότητα του εγχειρήματος.

Τέλος, θερμά ευχαριστώ την αδερφή μου, για την επιμέλεια των υποσημειώσεων και της βιβλιογραφίας της μελέτης, τους γονείς μου, τον άντρα μου και τα παιδιά μου για την αμέριστη βοήθεια, υπομονή και συμπαράστασή τους σε όλη τη διάρκεια υλοποίησης της μελέτης.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|                 |    |
|-----------------|----|
| Πρόλογος        | iv |
| Συνοτομογραφίες | xv |
| Εισαγωγή        | 1  |

### ΤΜΗΜΑ Ι

#### ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ (ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠÓΡΩΝ

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| <b>1.1.</b> | Από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση   | 23  |
| <b>1.2.</b> | Τα όργανα και οι κανόνες δικαίου της Ένωσης  | 35  |
| 1.2.1.      | Τα όργανα και οι βασικές τους αρμοδιότητες   | 37  |
| 1.2.2.      | Οι κανόνες δικαίου   | 50  |
| 1.2.2.1     | Το πρωτογενές δίκαιο   | 50  |
| 1.2.2.2     | Το παράγωγο δίκαιο   | 50  |
| 1.2.2.3     | Το έθιμο και οι γενικές αρχές του δικαίου  | 53  |
| <b>1.3.</b> | Η εξέλιξη της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων                                      | 54  |
| 1.3.1.      | Η πρώτη φάση (1957-1971)   | 55  |
| 1.3.2.      | Η δεύτερη φάση (1972-1986)   | 56  |
| 1.3.3.      | Η τρίτη φάση (1987-1992)   | 66  |
| 1.3.4.      | Η τέταρτη φάση (1993-έως σήμερα)   | 68  |
| <b>1.4.</b> | Η εξέλιξη του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων   | 73  |
| 1.4.1       | Η πρώτη φάση (1973-1980)   | 74  |
| 1.4.2.      | Η δεύτερη φάση (1988-1995)   | 77  |
| 1.4.3.      | Η τρίτη φάση (1996 έως σήμερα)   | 78  |
| 1.4.4.      | Αξιολόγηση των φάσεων εξέλιξης του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων  | 99  |
| <b>1.5.</b> | Φορείς διαμόρφωσης και υιοθέτησης της πολιτικής και του δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων. Συγκρούσεις και συντονισμός | 103 |
| 1.5.1.      | Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ο πυρήνας διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε.   | 106 |
| 1.5.1.1.    | Σύσταση, οργάνωση και αρμοδιότητες   | 106 |
| 1.5.1.2.    | Οι μηχανισμοί διαμόρφωσης των προτάσεων και λήψης των αποφάσεων  | 108 |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| 1.5.2.      | Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο .....   | 111        |
| 1.5.3.      | Τα διακρατικά όργανα της Ε.Ε. ....   | 113        |
| 1.5.4.      | Τα κράτη μέλη .....  | 116        |
| 1.5.5.      | Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) .....  | 124        |
| 1.5.6.      | Συντονισμός των φορέων στη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ .....   | 127        |
| 1.5.7.      | Γενική αξιολόγηση των διαπραγματεύσεων: Από την προετοιμασία της πρότασης, μέχρι την υιοθέτησή της .....   | 145        |
| <b>1.6.</b> | <b>Προβλήματα εναρμόνισης του δικαίου των κρατών μελών με το κοινοτικό δίκαιο και εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....</b>         | <b>152</b> |
| 1.6.1.      | Αιτίες μη προσαρμογής των κρατών μελών .....   | 157        |
| 1.6.1.1.    | Χαρακτηριστικές περιπτώσεις παράβασης του δικαίου προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων από τα κράτη μέλη. Αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ε.Ε. .... | 162        |
| 1.6.1.2.    | Η ειδικότερη περίπτωση της Ελλάδας .....   | 167        |
| 1.6.2.      | Η στρατηγική της Ε.Ε. για την εφαρμογή της οδηγίας-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ .....  | 168        |
| 1.6.2.1.    | Η εφαρμογή της οδηγίας-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. ....  | 172        |

## ΤΜΗΜΑ ΙΙ

### ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε.

|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| <b>2.1.</b> | <b>Ελλάδα .....</b>   | <b>177</b> |
| 2.1.1.      | Φυσικά χαρακτηριστικά .....   | 177        |
| 2.1.2.      | Η ισχύουσα ελληνική συνταγματική τάξη .....   | 179        |
| 2.1.3.      | Οι συνταγματικές διατάξεις για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος ..... | 192        |
| 2.1.3.1.    | Σύγκριση θεσμικού πλαισίου Ε.Ε. με τις διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος .....                          | 218        |
| 2.1.4.      | Το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                                 | 223        |
| 2.1.4.1.    | Ειδικές νομοθετικές διατάξεις .....   | 225        |
| 2.1.4.2.    | Γενικής φύσεως νομοθετικές διατάξεις .....  | 232        |
| 2.1.4.3.    | Αξιολόγηση του νομοθετικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                                  | 243        |
| 2.1.5.      | Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης .....                   | 247        |
| 2.1.5.1.    | Κεντρική εξουσία .....  | 247        |



|  |            |
|--|------------|
| 2.1.5.2. Περιφερειακή διοίκηση .....   | 261        |
| 2.1.5.3. Τοπική αυτοδιοίκηση.....  | 264        |
| 2.1.6. Τα δικαστήρια ως μηχανισμός ερμηνείας και ελέγχου της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου ..... | 274        |
| <b>2.2. Γαλλία .....</b>   | <b>278</b> |
| 2.2.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 278        |
| 2.2.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....              | 281        |
| 2.2.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....            | 282        |
| <b>2.3. Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας .....</b>  | <b>285</b> |
| 2.3.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 285        |
| 2.3.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....              | 288        |
| 2.3.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....            | 292        |
| <b>2.4. Φινλανδία .....</b>  | <b>295</b> |
| 2.4.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 295        |
| 2.4.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....              | 297        |
| 2.4.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....            | 299        |
| <b>2.5. Σουηδία .....</b>  | <b>303</b> |
| 2.5.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 303        |
| 2.5.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....              | 305        |
| 2.5.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....            | 308        |
| <b>2.6. Ιταλία .....</b>   | <b>310</b> |
| 2.6.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 310        |
| 2.6.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....              | 313        |
| 2.6.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....            | 317        |
| <b>2.7. Ισπανία .....</b>  | <b>320</b> |
| 2.7.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 320        |
| 2.7.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....             | 323        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.7.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....  | 328        |
| <b>2.8. Πορτογαλία .....</b>   | <b>332</b> |
| 2.8.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 332        |
| 2.8.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....    | 334        |
| .....  |            |
| 2.8.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....  | 337        |
| <b>2.9. Κάτω Χώρες .....</b>   | <b>341</b> |
| 2.9.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....  | 341        |
| 2.9.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....    | 343        |
| .....  |            |
| 2.9.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης.....  | 346        |
| <b>2.10. Βέλγιο .....</b>  | <b>349</b> |
| 2.10.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 349        |
| 2.10.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....   | 351        |
| 2.10.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης..... | 355        |
| <b>2.11. Λουξεμβούργο .....</b>  | <b>358</b> |
| 2.11.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 358        |
| 2.11.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....   | 360        |
| .....  |            |
| 2.11.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης..... | 361        |
| <b>2.12. Δανία .....</b>   | <b>362</b> |
| 2.12.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 362        |
| 2.12.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....   | 364        |
| 2.12.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης..... | 366        |
| <b>2.13. Αυστρία .....</b>   | <b>369</b> |
| 2.13.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 369        |
| 2.13.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....   | 371        |
| 2.13.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης..... | 374        |
| <b>2.14. Ιρλανδία .....</b>  | <b>376</b> |
| 2.14.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 376        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.14.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....   | 379        |
| 2.14.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης..... | 381        |
| <b>2.15. Ηνωμένο Βασίλειο .....</b>  | <b>384</b> |
| 2.15.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 384        |
| 2.15.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.....   | 386        |
| 2.15.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης..... | 391        |

### ΤΜΗΜΑ ΙΙΙ

#### ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΝΟΝΕΣ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ

|   |            |
|---|------------|
| <b>3.1. Η προστασία του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων σε διεθνές επίπεδο .....</b>                           | <b>401</b> |
| <b>3.2. Οι πηγές του διεθνούς δικαίου προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....</b>                       | <b>408</b> |
| 3.2.1. Οι Διεθνείς Συνθήκες και Συμβάσεις .....   | 409        |
| 3.2.1.1. Διεθνείς Συνθήκες για την προστασία και διαχείριση των επιφανειακών υδάτινων πόρων .....                   | 411        |
| 3.2.1.2. Διεθνείς Συνθήκες για την προστασία και διαχείριση των διασυννοριακών υπόγειων υδάτινων πόρων .....        | 445        |
| 3.2.1.3. Διεθνείς Συνθήκες για την προστασία των υδροτόπων και της βιοποικιλότητας .....                            | 446        |
| 3.2.2. Το εθιμικό διεθνές δίκαιο .....  | 457        |
| 3.2.3. Οι βασικές αρχές των υποχρεώσεων των κρατών στα πλαίσια της συνδιαχείρισης των διεθνών υδάτινων πόρων .....  | 459        |
| 3.2.3.1. Η αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης των διεθνών υδάτινων πόρων .....                                 | 460        |
| 3.2.3.2. Η αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης» σε παρόχθια κράτη .....   | 463        |
| 3.2.3.3. Η ενημέρωση, συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών ως αρχές της προστασίας των διεθνών υδάτινων πόρων ..... | 465        |
| 3.2.4. Οι αποφάσεις των διεθνών δικαιοδοτικών δομών σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                  | 466        |
| <b>3.3. Φορείς διαμόρφωσης της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....</b>                                   | <b>468</b> |
| 3.3.1. Τα κράτη .....   | 469        |
| 3.3.2. Οι διεθνείς οργανισμοί .....   | 472        |
| 3.2.2.1. Διεθνείς οργανισμοί-φορείς στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών .....  | 474        |
| 3.2.2.2. Διεθνείς οργανισμοί εκτός πλαισίων Ηνωμένων Εθνών .....  | 484        |
| 3.3.3. Μη κρατικοί φορείς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις .....  | 490        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>3.4.</b> Συγκρούσεις γειτονικών κρατών στα πλαίσια συνδιαχείρισης των διεθνών υδάτινων πόρων ..... | 494 |
|---|-----|

#### ΤΜΗΜΑ IV

### ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ

### ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΟΜΟΡΩΝ ΚΡΑΤΩΝ

|   |     |
|---|-----|
| <b>4.1.</b> Διακρατική συνεργασία Ελλάδας και όμορων κρατών για τη διαχείριση των κοινών υδάτινων πόρων .....       | 499 |
| 4.1.1. Η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (Π.Γ.Δ.Μ.).....   | 509 |
| 4.1.1.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 509 |
| 4.1.1.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                      | 511 |
| 4.1.1.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης .....                    | 516 |
| 4.1.2. Αλβανία .....  | 519 |
| 4.1.2.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 519 |
| 4.1.2.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                      | 521 |
| 4.1.2.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης .....                    | 525 |
| 4.1.3. Βουλγαρία .....  | 532 |
| 4.1.3.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 532 |
| 4.1.3.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                      | 534 |
| 4.1.3.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης .....                    | 537 |
| 4.1.4. Τουρκία .....  | 543 |
| 4.1.4.1. Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά .....   | 543 |
| 4.1.4.2. Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                      | 547 |
| 4.1.4.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης .....                    | 552 |
| <b>4.2.</b> Προβλήματα και προοπτικές συνδιαχείρισης των κοινών υδάτινων πόρων ..                                   | 558 |
| <b>4.3.</b> Περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας: Η περίπτωση συνδιαχείρισης της υδρολογικής λεκάνης των Πρεσπών ..... | 560 |
| 4.3.1. Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας: Υδατικό Διαμέρισμα-09 .....   | 560 |
| 4.3.1.1. Μορφολογία και κλιματολογικές συνθήκες .....   | 562 |
| 4.3.1.2. Το Υδατικό Διαμέρισμα-09 της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας .....  | 563 |
| 4.3.1.3. Φορείς διαχείρισης του Υδατικού Διαμερίσματος της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας και δράση των ΜΚΟ .....   | 566 |

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| 4.3.2.   | Η υδρολογική λεκάνη των Πρεσπών .....   | 569 |
| 4.3.2.1. | Περιβαλλοντικές συνθήκες - Υδρολογία, υδρογεωλογία και ποιότητα των υδάτινων πόρων .....              | 570 |
| 4.3.2.2. | Θεσμικό καθεστώς διαχείρισης της περιοχής των Πρεσπών .....   | 573 |
| 4.3.2.3. | Προτάσεις για την εφαρμογή της οδηγίας-πλαίσιο 2000/60 της Ε.Ε. στη λεκάνη απορροής των Πρεσπών ..... | 584 |

## ΤΜΗΜΑ V

### ΥΔΑΤΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

#### ΠΡΟΤΑΣΗ ΠΡΟΤΥΠΟΥ (ΜΟΝΤΕΛΟΥ) ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ

|                    |   |     |
|--------------------|---|-----|
| <b>5.1.</b>        | Οι υδάτινοι πόροι ως παράγοντας οικονομικής ανάπτυξης .....   | 591 |
| 5.1.1.             | Η διαχείριση της ζήτησης του νερού και οι πολιτικές τιμολόγησης .....                                     | 595 |
| 5.1.2.             | Οι χρήσεις των υδάτινων πόρων .....   | 598 |
| 5.1.2.1.           | Πόσιμο νερό .....   | 599 |
| 5.1.2.2.           | Η χρήση του νερού για άρδευση .....   | 604 |
| 5.1.2.3.           | Οι βιομηχανικές χρήσεις .....   | 607 |
| 5.1.2.4.           | Χρήση για παραγωγή ενέργειας .....  | 608 |
| 5.1.2.5.           | Μεταφορές και η αλιεία .....  | 610 |
| 5.1.2.6.           | Τουρισμός .....   | 611 |
| 5.1.3.             | Η εξέλιξη του ρόλου του κράτους στη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα ..... | 614 |
| <b>5.2.</b>        | Πρόταση προτύπου (μοντέλου) διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....  | 624 |
| 5.2.1.             | Πρότυπα για το σχεδιασμό της οργανωτικής δομής διαχείρισης των υδάτινων πόρων .....                       | 630 |
| 5.2.1.1.           | Επιλογή οργανωτικών δομών από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. ....   | 632 |
| 5.2.1.2.           | Ανάλυση SWOT των χαρακτηριστικών της οργανωτικής δομής διαχείρισης των υδάτων στην Ελλάδα .....           | 635 |
| 5.2.2.             | Υπάρχουσες δομές και λειτουργίες για την διαχείριση των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα .....                  | 638 |
| 5.2.3.             | Πρόταση οργανωτικής δομής για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα .....                          | 646 |
| ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ .....    |   | 663 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ..... |   | 671 |

## ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

|         |  |
|---------|--|
| ΑΕΙ     | Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα                              |
| ΑΚ      | Αστικός Κώδικας  |
| ΑΠ      | Άρειος Πάγος   |
| άρθ.    | άρθρο  |
| ΒΔ      | Βασιλικό Διάταγμα  |
| ΓΔ      | Γενική Διεύθυνση   |
| Δ.Ε.Η.  | Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού                           |
| Δ.Ε.Κ.  | Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων                         |
| Δ.Ε.Υ.  | Διυπουργική Επιτροπή Υδάτων                              |
| Δ.Ε.Υ.Α | Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης          |
| Δ.Κ.Κ   | Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας                         |
| Δ.Ο.    | Διακυβερνητικός Οργανισμός                               |
| ΔΕΣΔΙΤ  | Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα |
| ΔΝΤ     | Διεθνές Νομισματικό Ταμείο                               |
| Ε.Ε.    | Ευρωπαϊκή Ένωση  |
| ΕΘΙΑΓΕ  | Εθνικό ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας                          |
| ΕΚ      | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο                                    |
| Ε.Κ.    | Ευρωπαϊκή Κοινότητα                                      |
| ΕΚΑΕ    | Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας                   |
| ΕΚΑΧ    | Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα                   |
| ΕΚΒΥ    | Εθνικό Κέντρο Βιοτόπων και Υγροτόπων                     |
| εκδ.    | εκδόσεις   |
| ΕΚΕΦΕ   | Εθνικό Κέντρο Έρευνας Φυσικών Επιστημών                  |
| ΕΚΘΕ    | Εθνικό Κέντρο Θαλάσσιων Ερευνών                          |
| ΕΚΤ     | Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα                               |
| ΕΜΥ     | Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία                            |
| ΕΕΠ     | Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη                                   |
| ΕΟΚ     | Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα                           |
| ΕΟΤ     | Εθνικός Οργανισμός Τουρισμού                             |
| ε.π.    | επόμενα  |
| ΕΣΚΤ    | Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών                     |
| ΕΤΒΑ    | Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης                  |
| ΕΥΑΘ    | Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης           |
| ΕΥΔΑΠ   | Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας            |
| Ε.Υ.Ε.Π | Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος                |

|                 |  |
|-----------------|--|
| Ε.Χ.Τ.Α.        | Ευρωπαϊκό Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας                        |
| ΗΠΑ             | Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής                                |
| Ι.Δ.Ε           | Ίδρυμα Δασικής Έρευνας                                     |
| ΙΓΜΕ            | Ινστιτούτου Γεωλογικών & Μεταλλευτικών Ερευνών             |
| Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.      | Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων                        |
| Κ.Ε.Π.Ε.        | Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών            |
| ΚΕΠΠΑ           | Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας            |
| μ.Χ.            | μετά Χριστό  |
| μετ./μτφ        | μετάφραση  |
| ΜΚΟ             | Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις                                 |
| Ν.              | Νόμος  |
| ΝΔ              | Νομοθετικό Διάταγμα  |
| Νο              | Νούμερο  |
| ΝΠΔΔ            | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου                            |
| ΝΠΙΔΔ           | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου                           |
| ο.π.            | όπως παραπάνω  |
| ΟΗΕ             | Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών                                  |
| ΟΚΕ             | Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή                          |
| ΟΟΣΑ            | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης           |
| ΟΤΑ             | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης                           |
| π.Χ.            | προ Χριστού  |
| π.χ.            | παραδείγματος χάρη   |
| παρ.            | παράγραφος   |
| ΠΓΔΜ            | Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας             |
| ΠΔ              | Προεδρικό Διάταγμα   |
| ΠΕΥ             | Περιφερειακή Επιτροπή Υδάτων                               |
| ΠΚ              | Ποινικός Κώδικας   |
| Σ.              | Σύνταγμα   |
| σ./σελ.         | σελίδα   |
| Σ.Δ.Κ.Ι.Π.Ε     | Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων των Ιαματικών Πηγών Ελλάδας |
| ΣΔΙΤ            | Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα                    |
| ΣΕΒ             | Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων                               |
| ΣΕΕ             | Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης                                  |
| ΣΕΟΚ            | Συνθήκη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας                  |
| σημ.            | σημείο   |
| ΣτΕ ή ΣΕ        | Συμβούλιο της Επικρατείας                                  |
| ΤΕΙ             | Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα                            |
| τετρ.χιλ./τ.χλμ | τετραγωνικά χιλιόμετρα                                     |

|            |   |
|------------|---|
| ΤΕΥΧ.      | τεύχος  |
| ΥΠΕΧ.Ω.Δ.Ε | Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων                           |
| χλμ.       | χιλιόμετρα  |
| CITES      | Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora |
| COREPER    | Committee of Permanent Representatives  |
| CSD        | Commission on Sustainable Development   |
| EEB        | European Environmental Bureau   |
| FAO        | Food and Agriculture Organisation   |
| ILA        | International Law Association   |
| ILC        | International Law Commission  |
| IMF        | International Monetary Fund,  |
| OECD       | Organisation of Economic Cooperation and Development                            |
| SWOT       | S=strengths, W=weaknesses, O=opportunities, T=threats                           |
| UNECE      | United Nations Economic Commission Europe-                                      |
| UNEP       | United Nations Environmental Programme  |
| WHO        | World Health Organization   |
| WWF        | World Wide Fund for Nature  |



**ΤΜΗΜΑ Ι**

**ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ (ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

**ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ**



## 1.1 Από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες στην Ε.Ε.

Η σημαντικότερη εξέλιξη στο χώρο της Ευρώπης, μετά το τέλος του II Παγκοσμίου Πολέμου υπήρξε η ίδρυση, στη δεκαετία του '60 των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία ήταν η απαρχή της πραγματοποίησης του οράματος της ένωσης κρατών της Ευρώπης με ειρηνικό τρόπο, που εξέφρασαν ήδη από τα μέσα της πρώτης χιλιετίας ηγεμόνες, πολιτικοί και διανοητές της Δύσης.<sup>1649</sup> Όραμα που ματαίωσε ο I<sup>ος</sup> Παγκόσμιος Πόλεμος<sup>1650</sup> και η άνοδος του φασισμού στη Γερμανία και Ιταλία, και βέβαια ο II<sup>ος</sup> Παγκόσμιος Πόλεμος, που επιδίωξε τη βίαιη ενοποίηση της Ευρώπης, με τα τραγικά για τους λαούς της και τον κόσμο ολόκληρο αποτελέσματα.

Με το τέλος του Πολέμου αυτού, στις 16 Σεπτεμβρίου 1946 ο Γουίνστον Τσώρτσιλ, που έπαιξε πρωταγωνιστικό ρόλο στην πάλη κατά του ναζισμού, σε λόγο στη Ζυρίχη, υποστήριξε την αναγκαιότητα της δημιουργίας των «Ηνωμένων

---

<sup>1649</sup> Κείμενο Tractatus 1464, 11 χρόνια μετά την κατάληψη της Κωνσταντινουπόλεως από τους Τούρκους, από το Βασιλιά της Βοημίας (σημερινής Τσεχίας) Πόντεμπραντ. Το *Πολιτικό Πρόγραμμα* του Δούκα του Σιλί, Υπουργού του Ερρίκου του Δ΄, το οποίο επιδίωξε τη συμφιλίωση καθολικών και προτεσταντών, ως πρόταση του γάλλου μονάρχη με τη βασίλισσα της Αγγλίας Ελισάβετ Α΄. Τα έργα των φιλοσόφων Ουίλιαμ Πεν, 1693, Ζαν Ζακ Ρουσό 1782, Εμ. Καντ 1795 για τη διαρκή ειρήνη. Τον 18<sup>ο</sup> αιώνα ο Κλοντ Ανρί ντε Σαιν-Σιμον το 1814, ο Βίκτωρ Ουγκώ το 1849. Το 1834 ο Γκιουζέπε Μαντσίνι ίδρυσε το σύλλογο «Νεαρή Ευρώπη» και συνέταξε το 1857 το χάρτη της «μελλοντικής Ευρώπης των Εθνών». Τον 20<sup>ό</sup> αιώνα ο Κουντεχόβεν-Καλλέργης προώθησε την ευρωπαϊκή ιδέα, με το «*Πανευρωπαϊκό Μανιφέστο*», το οποίο ενέκρινε το 1<sup>ο</sup> Συνέδριο της Πανευρωπαϊκής Ένωσης το 1926 στη Βιέννη και χάραξε τις γραμμές της «ομοσπονδιακής οργάνωσης» της Ειρήνης. Ο Αριστίντ Μπριάν, το 1929, στη συνέλευση της Κοινωνίας των Εθνών στη Γενεύη πρότεινε τη δημιουργία ενός «ομοσπονδιακού δεσμού» ανάμεσα στους λαούς της Γηραιάς Ηπείρου, στην οποίαν ανταποκρίθηκαν 26 ευρωπαϊκές κυβερνήσεις.

<sup>1650</sup> Μετά το I Παγκόσμιο Πόλεμο η Γαλλία υπέβαλε στις 17 Μαΐου 1930 ένα σχέδιο σε 27 κυβερνήσεις ευρωπαϊκών κρατών για τη συγκρότηση μιας ομοσπονδιακής ένωσης. Το σχέδιο αυτό που έμεινε γνωστό ως σχέδιο Briand αν και δεν συζητήθηκε σε διακυβερνητικό επίπεδο αποτέλεσε παρακαταθήκη για μελλοντικές προσπάθειες ευρωπαϊκής πολιτικής ολοκλήρωσης. Βλ. Στεφάνου, Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, τόμος Α΄, έκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 2

Πολιτειών της Ευρώπης».<sup>1651</sup> Το 1947 στο Μοντρέ και το 1948 στη Χάγη συγκεντρώθηκε το σύνολο των οπαδών της ενότητας της Ευρώπης. Το Συνέδριο της Χάγης, όπου συγκεντρώθηκαν εκπρόσωποι από 19 χώρες, σηματοδότησε την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Συνέδριο από το οποίο ξεκίνησε η δημιουργία του διακυβερνητικού θεσμού του *Συμβουλίου της Ευρώπης* το 1949.<sup>1652</sup> Η ληξιαρχική πράξη όμως γέννησης της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε η Διακήρυξη της 9<sup>ης</sup> Μαΐου 1950, που καθιερώθηκε και ως «*Ημέρα της Ευρώπης*», με την πρόταση του Ρομπέρτ Σουμάν, γάλλου Υπουργού Εξωτερικών, για τη δημιουργία ενός θεσμού συνεργασίας μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας για να τεθεί η παραγωγή άνθρακα και χάλυβα υπό τον κοινό έλεγχο Γαλλίας και Γερμανίας, στον οποίο θα μπορούσαν να συμμετάσχουν όλα τα ευρωπαϊκά κράτη.

Στις 18 Απριλίου 1951 υπογράφεται στο Παρίσι η ιδρυτική Συνθήκη της «*Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα*» (ΕΚΑΧ), από έξι ευρωπαϊκά κράτη: Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο και Λουξεμβούργο<sup>1653</sup> με τη Συνθήκη των Παρισίων της ΕΚΑΧ η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 25 Ιουλίου 1952. Στόχος της ήταν η «οικονομική ενοποίηση», σε πρώτο στάδιο, ενώ απώτερος σκοπός ήταν η πολιτική ενοποίηση και με αυτή τέθηκαν οι «πρώτες βάσεις για μια Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία απαραίτητη για τη διατήρηση της ειρήνης»<sup>1654</sup>. Στις 27 Μαΐου υπογράφεται στο Παρίσι η Συνθήκη για την ίδρυση της *Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άμυνα* (ΕΚΑ), η ιδέα

---

<sup>1651</sup> Βλ. Ευσταθιάδης, Στ. (1997) «Ο Τσώρτσιλ και πατέρας της Ενωμένης Ευρώπης», στο Ντάλης, Σ. (επιμ.) *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ. Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νέας Συνθήκης της Ε.Ε.*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σ.σ. 111-115.

<sup>1652</sup> Αν και στο άρθρο 1 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης προβλεπόταν ότι στόχος του ήταν η επίτευξη μεγαλύτερης ενότητας μεταξύ των μελών του για τη διαφύλαξη και συνειδητοποίηση των αρχών και των ιδεών τους που αποτελούν την κοινή κληρονομιά τους, ωστόσο ο θεσμός αυτός τελικά απογοήτευσε όλους εκείνους που πίστευαν ότι θα αποτελέσει τη βάση για μια ενωμένη Ευρώπη λόγω της ευρύτητας των στόχων του και της αδυναμίας λήψης αποφάσεων. Βλ. Nugent Neil (1999), *The Government and Politics of the European Union*, fourth edition, The Macmillan Press Ltd, London, p.p. 12-13

<sup>1653</sup> Οι λόγοι που οδήγησαν τα τρία κράτη BENELUX (Ολλανδία, Βέλγιο και Λουξεμβούργο) στην απόφαση να συμπράξουν στη δημιουργία της ΕΚΑΧ ήταν κυρίως πολιτικοί αφού επιθυμούσαν να έχουν καλές σχέσεις με τους ισχυρούς γείτονές τους και είχαν συνειδητοποιήσει ότι λόγω του μεγέθους τους μόνο μέσω ενός ενοποιητικού συστήματος θα μπορούσαν να ασκήσουν οποιαδήποτε επιρροή σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

<sup>1654</sup> Βλ. Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1993) *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία – διαπραγμάτευση. Θεσμοί και πολιτικές. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σ.σ. 21-22

της οποίας εμπνέεται από την πολιτική και κυρίως στρατιωτική κατάσταση της εποχής. Η προσπάθεια όμως αυτή απέτυχε, αφού η Γαλλική Εθνοσυνέλευση απέρριψε οριστικά την επικύρωση της Συνθήκης αυτής, στις 30 Αυγούστου 1954.

Στις 29 Μαΐου 1956 οι Υπουργοί Εξωτερικών συνέρχονται στη Βενετία, εγκρίνουν το «Υπόμνημα *Spraak*» και αποφασίζουν την έναρξη διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων, στις οποίες καλούνται να μετάσχουν και άλλες ευρωπαϊκές χώρες.<sup>1655</sup> Οι διαπραγματεύσεις αυτές των εξ ιδρυτικών κρατών, οδηγούν στην ίδρυση, στις 25 Μαρτίου 1957, της *Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας* (ΕΟΚ) και της *Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας* (ΕΥΡΑΤΟΜ).

Οι τρεις εξειδικευμένες κοινότητες οικονομικού χαρακτήρα, αποτέλεσαν «το βάθρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και οδηγήθηκαν εξελικτικά στην εμβάθυνση των πολιτικών τους, τη διαρκή επέκταση των αρμοδιοτήτων τους και την ενοποίηση των διαδικασιών.<sup>1656</sup> Η ίδρυσή τους και η εξελικτική πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση είχε μεγάλη απήχηση στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Οι Κοινότητες των «εξ», διευρύνθηκαν σταδιακά με την ένταξη το 1973 της Δανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το 1981 της Ελλάδας και το 1986 της Ισπανίας και Πορτογαλίας. Το 1995 η Ευρωπαϊκή Ένωση πλέον διευρύνεται ακόμα περισσότερο με την προσχώρηση σ' αυτήν των χωρών Αυστρίας, Φινλανδίας και Σουηδίας. Είναι πλέον η Ευρώπη των «15», την οποίαν αποτελούν οι πλέον ανεπτυγμένες και δημοκρατικές χώρες της Ευρώπης.<sup>1657</sup>

Βασικά κριτήρια για την ένταξη ήταν η ύπαρξη δημοκρατικού συνταγματικού καθεστώτος ελεύθερης οικονομίας, παράλληλα με την πολιτισμική ομοιογένεια. Μετά την κατάρρευση των κουμμουνιστικών καθεστώτων από το 1990 ακολούθησε η μεγαλύτερη και πλέον φιλόδοξη μέχρι τώρα διεύρυνση με την προσχώρηση σ'

---

<sup>1655</sup> Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει και αντιπροτείνει τη δημιουργία ζώνης ελευθέρων συναλλαγών, η οποία δεν γίνεται δεκτή μεν στη Βενετία, αλλά υλοποιείται στις 3 Μαΐου 1960, με την ίδρυση της *Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών*. Βλ. Ντάλης, Σ., ό.π., σ.σ. 464-465.

<sup>1656</sup> Βλ. Παπαδημητρίου, Γ. (2001) *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 12.

<sup>1657</sup> Με τα κριτήρια της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και της αποτελεσματικής διακυβέρνησης, οι χώρες αυτές βρίσκονται μεταξύ των 30 πρώτων χωρών, σε σύνολο 173 χωρών, στο σχετικό πίνακα Α1 του Human Development Report του ΟΗΕ του έτους 2002, σ. 38-41. Συγκεκριμένα, η Γαλλία καταλαμβάνει την 12<sup>η</sup> θέση, η Γερμανία την 17<sup>η</sup>, η Ιταλία την 20<sup>η</sup>, η Ολλανδία την 8<sup>η</sup>, το Βέλγιο την 4<sup>η</sup>, το Λουξεμβούργο την 16<sup>η</sup>, η Δανία την 14<sup>η</sup>, το Ηνωμένο Βασίλειο την 13<sup>η</sup>, η Ισλανδία την 18<sup>η</sup>, η Ελλάδα την 24<sup>η</sup>, η Ισπανία την 21<sup>η</sup> και τέλος, η Πορτογαλία την 28<sup>η</sup> θέση.

αυτήν, το 2004, οκτώ χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, Τσεχικής Δημοκρατίας, Εσθονίας, Ουγγαρίας, Λεττονίας, Λιθουανίας, Πολωνίας, Σλοβακίας και Σλοβενίας, και δύο νησιωτικών μεσογειακών χωρών, Κύπρου και Μάλτας. Η ένταξη των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης<sup>1658</sup>, πολλές από τις οποίες δεν ανταποκρίνονται στα κριτήρια αποδοχής χωρών σ' αυτήν, τόσο από πλευράς δημοκρατικής πολιτικής παράδοσης, οικονομικής ανάπτυξης και πολιτισμικής ομοιογένειας, ήταν αποτέλεσμα της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υποστήριξη εκδημοκρατισμού των πρώην κομμουνιστικών χωρών, και την εγκαθίδρυση οικονομίας της αγοράς.<sup>1659</sup> Θα πρέπει εξάλλου να προστεθεί ότι

---

<sup>1658</sup> Για το θέμα της διεύρυνσης βλ. μεταξύ άλλων: α) από την ελληνική βιβλιογραφία: Χριστοδούλου, Ε. (1997) «Η προοπτική της διεύρυνσης προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη», σε Ντάλης Σ., ό.π. σ.σ. 174-183, Ιωακειμίδης, Π.Κ (1996) *Η νέα διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα. Κύπρος, Βαλκάνια, Αν. Ευρώπη*, Κείμενα Εργασίας ΕΛΙΑΜΕΠ, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα. Χριστοδουλίδης, Α.Θ (1998) *Οι Εξωτερικές Σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Πανεπιστημιακές Σημειώσεις)*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, και β) από την ξένη βιβλιογραφία και αρθρογραφία: Mayhew A. (1998) *Recreating Europe, The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, Croft S., Redmond J., Wyn Rees, G. and Weber, M. (1999) *The enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester, Daviddi, R. and Ilzkovitz, F. (1997) "The Eastern enlargement of the European Union: Major challenges for macro – economic policies and institutions of Central and East European countries", *European Economic Review*, vol. 41, Pace R. (1998) "The domestic and international politics of the next Mediterranean enlargement of the European Union", *The European Union Review*, Vol. 3, No 1, Trupiano, G. (1999) "Enlargement of the European Union and its Impact on EU Institutions and Budget", *The European Union Review*, Vol 4 No. 3, Kramer, H. (1993) "The European Community's Response to the 'New Eastern Europe' ", *Journal of Common Market Studies* Vol 31. No 2, Kennedy, D., Webb, D. E (1993) "The limits of integration: Eastern Europe and the European Communities", *Common Market Law Review* vol. 30, p.p. 1095–1117

<sup>1659</sup> Η ένταξη των χωρών αυτών στηρίχθηκε στις προϋποθέσεις τις οποίες έθεσε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία αποφασίστηκε από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1997 και ολοκληρώθηκε με τη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας το 2000. Βλ. σχετικά παρακάτω. Η διαδικασία της ένταξης όλων των χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση ολοκληρώθηκε με την έγκριση των Συνθηκών προσχώρησης εκάστης με τις συνταγματικά προβλεπόμενες για κάθε χώρα διαδικασίες: απόφαση των εθνικών κοινοβουλίων ή δημοψήφισμα . Βλ. για το θέμα αυτό το ΙΙο Τμήμα της μελέτης, όπου γίνεται αναφορά στη συνταγματική κατοχύρωση των διαδικασιών ένταξης των χωρών που προσχώρησαν μέχρι το 1995.

επίσημα υποψήφια για ένταξη είναι και η Τουρκία, εφόσον εκπληρώσει τα ενταξιακά κριτήρια, δημοκρατία, σεβασμό θεμελιωδών δικαιωμάτων, κράτος δικαίου κ.ά.<sup>1660</sup>

Έτσι από την Ευρώπη των «εξ» φθάσαμε στην Ευρώπη των «25», ενώ από τις 1.1.2007 θα έχουμε την Ευρώπη των 27 κρατών μελών, καθώς θα ενταχθούν η Βουλγαρία και η Ρουμανία.<sup>1661</sup> Η μεγάλη αυτή διεύρυνση, συνδέεται με πολλές θετικές προοπτικές, αλλά και σοβαρούς προβληματισμούς για την εξέλιξή της προς μία στενότερη συνεργασία για την εμβάθυνση των δημοκρατικών και κοινωνικών αξιών της Ευρώπης με την οικοδόμηση μιας ένωσης βασισμένης στα θεσμικά και δομικά χαρακτηριστικά ομοσπονδιακού κράτους. Όμως, μέχρι σήμερα υπήρξε μια «αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση».<sup>1662</sup>

Γενικά, ως μεγάλοι σταθμοί<sup>1663</sup> στην πορεία αυτή θεωρούνται η έγκριση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, στις 2 Δεκεμβρίου 1985 της *Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης* (ΕΕΠ), η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 1987. Στόχος της υπήρξε η ευρωπαϊκή ένωση και ήταν η σημαντικότερη μέχρι τότε μεταρρύθμιση της Συνθήκης της Ρώμης.<sup>1664</sup> Βελτίωσε τη λειτουργία της Κοινότητας με την επέκταση της αρχής της πλειοψηφίας, διεύρυνε το πεδίο δραστηριότητας της Κοινότητας με νέες πολιτικές και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία και ενίσχυσε τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

---

<sup>1660</sup> Βλ. σχετική ανάλυση της ενταξιακής διαδικασίας της Τουρκίας στο τμήμα IV της παρούσας μελέτης.

<sup>1661</sup> Κατά τη διάρκεια ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης η Βουλγαρία και η Ρουμανία απέκτησαν την ιδιότητα του κράτους- μέλους της Ε.Ε.

<sup>1662</sup> Αυτό είναι και ο τίτλος του βιβλίου του Παπαδημητρίου, Γ. (2001) *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση. Επίκαιροι προβληματισμοί*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, στο οποίο αναλύονται με βαθυστόχαστους προβληματισμούς, αλλά και θετική σκέψη, τα «ελλείμματα» σε ζητήματα δημοκρατίας και κοινωνικής πολιτικής στη μέχρι τώρα πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

<sup>1663</sup> Βλ. σε Ντάλης, Σ., ό.π., Χρονολόγιο. Γεγονότα που σφράγισαν την πορεία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, σ.σ. 457-488. Στο τμήμα αυτό της μελέτης παρουσιάζονται με χρονολογική σειρά όλες οι εξελίξεις που οδήγησαν τις ενοποιητικές προσπάθειες των ιδρυτικών μελών των πρώτων Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέχρι τη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997. Το Χρονολόγιο αυτό, απ' όπου αντλούνται βασικές πληροφορίες, για όλη την πορεία από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον.

<sup>1664</sup> Βλ. ειδικά για τα προβλήματα κύρωσης της σημαντικής αυτής Συνθήκης: Πασσά, Α., συνεργασία Λοβέρδου, Α., *Για την κύρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης: Ένας διάλογος που δεν έγινε*, Θέσεις 23-24. (Ανάτυπο).

Οι αποφάσεις δύο Διακυβερνητικών Διασκέψεων στο Δουβλίνο, τον Ιούνιο και στη Ρώμη το Δεκέμβριο του 1990 για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και την Πολιτική Ένωση, κατέληξαν με την υπογραφή το Φεβρουάριο του 1992 στο Μάαστριχτ της Ολλανδίας της *Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, γνωστής ως *Συνθήκης του Μάαστριχτ*, η οποία μέχρι σήμερα θεωρείται η γενέθλια Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. «Η εισροή πολιτειακών αρχών στα καταστατικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέκτησε για πρώτη ουσιαστικά φορά επικαιρότητα στη *Συνθήκη του Μάαστριχτ*. Η Συνθήκη παρέχει εν πρώτοις έρεισμα για την «υποδοχή στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα της δημοκρατικής και της δικαιοκρατικής αρχής.»<sup>1665</sup> Θεωρείται «το πρώτο κείμενο Συνθήκης που έστω με ανακριβή διατύπωση «επιβάλλει» πολιτικά την Ευρωπαϊκή Ένωση ως τον τελικό στόχο της ενοποιητικής διαδικασίας και οριοθετεί τις βασικές παραμέτρους της Ένωσης.

Τα κύρια μορφολογικά χαρακτηριστικά της Ένωσης όπως διαμορφώνονται με Συνθήκη μπορούν να συνοψιστούν: α) Η Ένωση αποτελεί σύνθεση υπερεθνικών, ενοποιητικών στοιχείων και διακυβερνητικών στοιχείων συνεργασίας β) ως αποτέλεσμα της σύνθεσης αυτής, η Συνθήκη επιβάλλει τρίπτυχη δομή (structure) τριών πυλώνων για την Ένωση. β) Η Ένωση αποτελεί το «πλαίσιο-σκέπη» μέσα και κάτω από το οποίο συνυπάρχουν και συναρθρώνονται: (i) η *Ευρωπαϊκή Κοινότητα* – καθώς και η ΕΚΑΧ και η ΕΚΑΕ- ως η κατεξοχήν υπερεθνική θεσμική έκφραση της ενοποιητικής διαδικασίας (α΄ πυλώνας) (ii) Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και (iii) η συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων γ) Η Ένωση διαθέτει «*ενιαίο θεσμικό πλαίσιο*».<sup>1666</sup>

Τέσσερα χρόνια αργότερα, το Μάρτιο του 1996, αρχίζουν στο Τορίνο της Ιταλίας οι εργασίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την αναθεώρηση της Συνθήκης, του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες ολοκληρώνονται στη Σύνοδο του Άμστερνταμ, η οποία και εγκρίνει τη νέα Συνθήκη, η οποία υπογράφεται τον Οκτώβριο του 1997. Η Συνθήκη αυτή, αν και τα αποτελέσματά της δεν έχουν κριθεί

---

<sup>1665</sup> Παπαδημητρίου, Γ. (1999) *Υπερεθνικές και Πολιτειακές Αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Προς αναζήτηση μιας νέας θεσμικής ταυτότητας*, εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 23.

<sup>1666</sup> Βλ. Ιωακειμίδης, Π.Κ., (1993), ό.π., σ.σ. 310-311. Για το περιεχόμενο της Συνθήκης και ανάλυσή του βλ. Κεφ. 6<sup>ο</sup> «Διάρθρωση, περιεχόμενο, θεσμοί και πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σ. 309-434. Βλ. επίσης μεταξύ άλλων *Οι θεσμικές διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μετα-Μαστριχτ εποχή. Πρακτικά Συμποσίου*, ΕΚΕΜ, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1995, όπου και βασικές μελέτες για τις θεσμικές της διαστάσεις, τα συνταγματικά προβλήματα, τη διεύρυνση και το ομοσπονδιακό μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης κλπ. Γράφουν: Στ. Περράκης, Π. Κ. Ιωακειμίδης, Γ. Παπαδημητρίου, Κ. Στεφάνου κ.ά.



ως ικανοποιητικά, αφού δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει το μεγάλο και ουσιαστικό θέμα προετοιμασίας της Ε.Ε. για τη νέα διεύρυνση, και διαπιστώνονται «πολιτευματικά ελλείμματα»,<sup>1667</sup> σε θέματα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στο ρόλο του πολίτη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, εισήγαγε την έννοια της στενότερης συνεργασίας, συνέβαλε σημαντικά στην ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τη μείωση των νομοθετικών διαδικασιών, καθώς και την ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων.

Σημαντική άλλωστε θεωρείται η ρύθμιση σύμφωνα με την οποία κάθε χώρα που υποβάλλει αίτηση για να καταστεί μέλος της Ένωσης οφείλει να σέβεται τις θεμελιώδεις αρχές – ευρωπαϊκό κεκτημένο (*acquis communitariae*) - στις οποίες βασίζεται η Ένωση.<sup>1668</sup> Θεμελιωμένα θετική είναι η κριτική ανάλυσή της Συνθήκης αυτής από τον καθηγητή Π. Ιωακειμίδη, ο οποίος θεωρεί ότι η συμβολή της Συνθήκης του Άμστερνταμ είναι ότι «κινείται ακριβώς προς την ενίσχυση της ομοσπονδιακής υπερεθνικής λογικής, διορθώνοντας συστηματικά στο σημείο αυτό τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση Ε.Ε.).<sup>1669</sup> «Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναγορεύει με ρητό ορισμό τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου σε θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προσφέρει ερείσματα για την ενίσχυση της κοινωνικής αρχής. Ακόμη, *αναδεικνύει την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου* –όπως διαγράφεται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των μελών της και στην ΕΣΔΑ- *σε συνιστώσα του θεσμικού οικοδομήματός της*».<sup>1670</sup>

Η ανάδειξη της προστασίας των δικαιωμάτων σε πρωταξία της Ένωσης με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ολοκληρώθηκε με την εκδήλωση στη Σύνοδο Κορυφής της Κολωνίας, του Ιουνίου 1999, της πρωτοβουλίας για την εκπόνηση του *Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*. Η σύνταξη του *Χάρτη* ανατέθηκε σε ένα όργανο, τη «*Συνέλευση*», «που δεν έχει προηγούμενο στην ιστορία της Ευρωπαϊκής

---

<sup>1667</sup> Βλ. Παπαδημητρίου, Γ., «Διακυβερνητική Διάσκεψη και “πολιτευματικά” ελλείμματα», σε Ντάλης Σ., ό.π., σ.σ. 368-379.

<sup>1668</sup> Για την αξιολόγηση της Συνθήκης βλ. σε Ντάλης, Σ., ό.π., «Το Ελληνικό ΥΠΕΞ αξιολογεί τη νέα Συνθήκη. Τί κερδίζει και τί χάνει η Ελλάδα από το «Άμστερνταμ» (αναδημοσίευση από *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, της 10/7/1997), σ.σ. 450-455.

<sup>1669</sup> Βλ. σχετικά Ιωακειμίδης, Π. Κ., «Μήπως το Άμστερνταμ διασώζει την ομοσπονδιακή Ε.Ε.»; σε Ντάλης, Σ., ό.π., σ.σ. 388-400, σ. 389. Στο συλλογικό αυτό έργο του Σ. Ντάλη για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ βλ. ειδικά Μέρος έκτο, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το Άμστερνταμ και η Ελλάδα*, σ. 357-455, όπου αξιολογες μελέτες ειδικών επί θεμάτων της Ε.Ε.

<sup>1670</sup> Βλ. Παπαδημητρίου, Γ. (2001) *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 14.

Ένωσης»,<sup>1671</sup> στο οποίο εκπροσωπήθηκαν οι Κυβερνήσεις, τα εθνικά Κοινοβούλια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Συμμετείχαν επίσης με την ιδιότητα του παρατηρητή από δύο εκπρόσωποι του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Ο *Χάρτης* εγκρίθηκε στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας τον Οκτώβριο του 2000. Η σημασία του *Χάρτη* είναι εξαιρετικά μεγάλη και για το περιεχόμενο και τη φιλοσοφία του, αλλά θεωρείται και ως «μοχλός ... για τη νέα αρχιτεκτονική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»<sup>1672</sup> «Οι διατάξεις του ... απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη-μέλη μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης..» (άρθ. 51).

Η Σύνοδος Κορυφής της Νίκαιας κατέληξε στην ομώνυμη *Συνθήκη της Νίκαιας*, του 2001, τα βασικά θετικά σημεία της οποίας είναι η θέσπιση *προληπτικού μηχανισμού* για την αντιμετώπιση παρεκβάσεων κάποιου κράτους-μέλους από τις δημοκρατικές και δικαιοπρακτικές αρχές, η εξουσιοδότηση προς τον ενωσιακό νομοθέτη να καθορίσει ειδικό καθεστώς τόσο για τη θεσμική υπόσταση όσο και για τα οικονομικά των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, καθώς και το δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να προκαλεί, ενώπιον του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δίκη για την αρμονία των ενωσιακών κανόνων δικαίου με τις Συνθήκες. Σε ορισμένα επίσης θέματα υιοθετήθηκε η διαδικασία της *ειδικής πλειοψηφίας*, αντί του δυσκίνητου μηχανισμού της *ομοφωνίας*. Η Συνθήκη αυτή όμως παρουσιάζει και πολύ κρίσιμα θεσμικά μειονεκτήματα τα οποία συνιστούν ελλείμματα δημοκρατίας και θεσμικών βελτιώσεων.<sup>1673</sup>

Ένα χρόνο όμως μετά τη Σύνοδο της Νίκαιας, στη Σύνοδο Κορυφής του Λάκεν το Δεκέμβριο του 2001 αποφασίστηκε η σύγκληση της *Ευρωπαϊκής Συνέλευσης* για το

---

<sup>1671</sup> Βλ. Παπαδημητρίου, Γ., *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, κλπ., ό.π., σ. 15, όπου και το ιστορικό της υιοθέτησης του *Χάρτη* και το σχετικό κείμενο.

<sup>1672</sup> Παπαδημητρίου, Γ., ό.π., σ. 28. «.. ο Χάρτης πρέπει να αποτελεί *σταθερό σημείο αναφοράς και ελέγχου και ελέγχου* και οι διατάξεις του να μνημονεύονται, όταν προσφέρονται ως νομική βάση κοινοτικών οδηγιών, κανονισμών ή αποφάσεων που πρόκειται να υιοθετηθούν. (παρότρυνση προέδρου της Επιτροπής Romano Prodi)... «..η μεταβατική περίοδος μεταξύ πολιτικής διακήρυξης και δεσμευτικής ισχύος μας δίνει τη δυνατότητα, να συνειδητοποιήσουμε καλύτερα τη συμβολή του *Χάρτη* αφενός στην αντιμετώπιση του ελλείμματος της δημοκρατίας και κράτους δικαίου και αφετέρου στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σ. 29. Ο *Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων* ενσωματώθηκε στο «*Ευρωπαϊκό Σύνταγμα*», ως Μέρος II αυτής.

<sup>1673</sup> Βλ. Τσάτσος, Δ.Θ (2001) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, σ. 71

μέλλον της Ευρώπης, κατά τα πρότυπα της Συνέλευσης που συνέταξε το Χάρτη των Θεμελιωδών δικαιωμάτων.<sup>1674</sup> Έργο της ήταν η σύνταξη Σχεδίου *Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, το οποίο πράγματι αποτελεί μέχρι σήμερα το πιο φιλόδοξο εγχείρημα για την τυπική και ουσιαστική ενοποίηση της Ευρώπης.<sup>1675</sup> Το *Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, ή ορθότερα της *Συνταγματικής Συνθήκης*, όπως και τελικά ονομάζεται επίσημα, ύστερα από πολλές διαβουλεύσεις έγινε αποδεκτό στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, τον Ιούνιο του 2004.

Το Σύνταγμα αποτελούσε μια μεγάλη τομή στην ιστορία της ευρωπαϊκής ενοποίησης και έμπαιναν οι βάσεις για μια «καινοφανή υπερεθνική ομοσπονδία».<sup>1676</sup>

---

<sup>1674</sup> Για τη Συνέλευση για τη σύνταξη Σχεδίου Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. μεταξύ άλλων, Shaw, J., Magnette, P., Hoffman, L. and Bausili, V. A. (2003) *The Convention on the Future of Europe. Working Towards a EU Constitution*. εκδ. The Federal Trust for education and research, London

<sup>1675</sup> Ιωακείμιδη Π.Κ. (2004) *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα - Η "κρίση συνταματοποίησης" της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Μανιτάκης Α., Παπαδοπούλου Λ. (επιμ.)(2003) *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Τσάτσος Δ.Θ. (2001) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα

<sup>1676</sup> Οι δημόσιες συζητήσεις και οι θέσεις που διατυπώθηκαν για το μέλλον της Ευρώπης με την προοπτική θέσπισης του *Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, ήταν πολύ σημαντικές και ορισμένες δημοσιεύθηκαν σε ειδικές εκδόσεις, όπως: Ιωακείμιδη, Π.Κ. (επιμ.), *Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα*. Πρακτικά Συμποσίου, σε Ζάππειο Μέγαρο, 11.7.2001, ΕΚΕΜ, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2001. Δημοσιεύονται οι θέσεις του τ. Πρωθυπουργού Κ. Σημίτη, Καθηγητή Δ. Τσάτσου, αλλά και άλλων καθηγητών και πολιτικών, ειδικών σε θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. επίσης δημοσίευση πρακτικών «συνάντησης προβληματισμού» σε Ζάππειο Μέγαρο, στις 22/4/2002. Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (2002) *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Ρόλος, Σημασία, Περιεχόμενο*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Μετείχαν καθηγητές του Συνταγματικού Δικαίου, Ν. Αλιβιζάτος, Ε. Βενιζέλος, Γ. Παπαδημητρίου, ο καθηγητής του Ευρωπαϊκού Δικαίου Ν. Σκανδάμης κ.ά. Επίσης, *Η προοπτική του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*. Πρακτικά ημερίδας που πραγματοποιήθηκε στη Στοά του Βιβλίου τον Φεβρουάριο του 2003 στο πλαίσιο της έκθεσης πολιτικού βιβλίου «Για Πολιτικούς και Πολίτες». Εκδ. Φιλεκπαιδευτική Εταιρεία, Αθήνα 2003. Μετέχουν οι καθηγητές Γ.-Α. Μαγκάκης, Ε. Βενιζέλος, Α. Ψαρούδα-Μπενάκη, Π.Κ. Ιωακείμιδης, Κ. Μαυριάς, Γ.Παπαδημητρίου, Ν. Σκανδάμης Σπ. Φλογαίτης κ.ά. Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν επίσης οι μελέτες συνταγματικού προβληματισμού για το μέλλον της Ευρώπης, οι οποίες δημοσιεύονται στο συλλογικό τόμο με τίτλο: Weiler, H. and Wind, M. (ed.) (2003) *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge.

Θεμελιώδους σπουδαιότητας είναι το γεγονός ότι η Ένωση με το Σύνταγμα αποκτούσε ενιαία νομική προσωπικότητα. Για πρώτη φορά αποτυπώθηκαν συστηματικά οι αξίες και οι στόχοι της Ένωσης (δημοκρατία, κράτος δικαίου, ελευθερία, θεμελιώδη δικαιώματα, επικουρικότητα, αλληλεγγύη, την κοινωνικά και περιβαλλοντικά αειφόρο ανάπτυξη κ..α.) και ενσωματώθηκε ο *Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων* στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης, αποκτώντας έτσι νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, απλοποιούνταν και ενοποιούνταν οι Συνθήκες της Ε.Ε., ώστε να είναι κατανοητές από τους πολίτες.<sup>1677</sup>

Πάντως, παρά τα μεγάλα θετικά βήματα που πραγματοποιούνται με τη Συνταγματική Συνθήκη, διατυπώθηκαν και σοβαροί προβληματισμοί για τα ελλείμματα δημοκρατίας που εξακολουθούν να υπάρχουν και επιφυλάξεις για το μέλλον του εθνικού κράτους,<sup>1678</sup> αλλά και τους κινδύνους για τη διατήρηση των

---

<sup>1677</sup> Πολύ σημαντική για την αξιολόγηση του περιεχομένου του σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι η «*ΕΚΘΕΣΗ σχετικά με το σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη και τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τη σύγκληση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΚΔ)*» της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, εισηγητές Jose Maria Gil-Delgado και Δημήτρης Τσάτσος, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 10/9/2003, Τελικό Α5-0299/2003. Σ' αυτήν επισυνάπτονται και *Γνωμοδοτήσεις* άλλων Επιτροπών της Ε.Ε., μεταξύ των οποίων και της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Πολιτικής των Καταναλωτών.

<sup>1678</sup> Την πλέον τεκμηριωμένη ανάλυση, στην ελληνική βιβλιογραφία, για τις αρνητικές επιπτώσεις του *Ευρωπαϊκού Συντάγματος* στα θέματα εθνικής κυριαρχίας δίνει ο καθηγητής Α. Μανιτάκης στο βιβλίο του: Μανιτάκης (2004) *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία.*, εκδ. Παπαζήση.

Το θέμα ενός «Ευρωπαϊκού Συντάγματος» ή –πιο σωστά- το συνταγματικό πρόβλημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης –όπως γράφει ο καθηγητής και τ. ευρωβουλευτής Δημήτρης Τσάτσος, από τους πρωτεργάτες της διαμόρφωσης θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης- είναι μεγάλο και η σχετική συζήτηση μόλις τώρα αρχίζει. Από τις αναζητήσεις που προηγήθηκαν, σημειώνω δύο τελικές σκέψεις, που θα φιλοδοξούσα να κρατήσει στη μνήμη του ο αναγνώστης:

α) Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν νοείται ούτε με ένα Σύνταγμα που θα εκτοπίζει το διεθνές δίκαιο, ούτε με ένα διεθνές δίκαιο που θα εκτοπίζει τη συνταγματική διαδικασία. Γι' αυτό προτείνω τον τύπο μιας «*Συνταγματικής Συνθήκης*». Ο όρος αυτός σέβεται, νομίζω τόσο την ιστορικότητα του ευρωπαϊκού ενωσιακού χώρου, *ως ένωσης λαών*, όσο και την αξίωση των πολιτών να είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης *υπό τον όρο τι παραμένουν και εθνικοί πολίτες με ισχυρές πατρίδες*. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένωση κρατών εκφράζεται ως πολλαπλότητα, που δίνει νόημα και διανοίγει τη συναρπαστική διαλεκτική ενωσιακή διαδικασία.

βασικών κοινωνικών και πολιτιστικών αξιών της Ευρώπης, ιδιαίτερα μετά τη μεγάλη διεύρυνσή της. Φυσικά, για να τεθεί σε ισχύ η *Συνταγματική Συνθήκη* έπρεπε να κυρωθεί από το σύνολο των 25 πλέον χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τις εθνικές συνταγματικές τους διαδικασίες. Οι φόβοι αυτοί εκφράστηκαν με τα δημοψηφίσματα στη Γαλλία, το Μάιο του 2005 και την Ολλανδία, τα αποτελέσματα των οποίων είχαν άμεση αρνητική επίδραση για την τύχη της Συνταγματικής Συνθήκης, δεδομένου άλλωστε, ότι όπως προβλεπόταν, η Συνταγματική Συνθήκη έπρεπε να κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη μέχρι τέλους του 2006.

Οι δυσκολίες όμως που συνάντησε η κύρωση της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος στη Γαλλία και Ολλανδία αλλά και η κριτική στο εσωτερικό πολλών κρατών μελών, οδήγησαν στο “πάγωμα” της υιοθέτησης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.<sup>1679</sup> Τελικά, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν, στο πλαίσιο των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης και 17ης Ιουνίου 2005, να δρομολογήσουν μια «περίοδο προβληματισμού», με αντικείμενο το μέλλον της Ευρώπης. Κατά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 21ης και 22ας Ιουνίου 2007, οι Ευρωπαίοι ηγέτες κατέληξαν σε συμβιβασμό. Δόθηκε εντολή για τη σύγκληση μιας Διακυβερνητικής Διάσκεψης με σκοπό την οριστικοποίηση και την έκδοση μιας «μεταρρυθμιστικής συνθήκης» για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα και με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 21 – 22 Ιουνίου 2007, από

---

β)... Ζητούμενο είναι μια θεσμική διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη βάση της ιστορικής της ιδιοσυστασίας και μια αντίστοιχη προς την ιδιοσυστασία της συνταγματοποίησή της...» Τσάτσος, Δ.Θ (2001) ό.π., σ.σ. 167-8.

Ανάλογο προβληματισμό διατυπώνει, σε προγενέστερη μελέτη του ο καθηγητής Παπαδημητρίου Γ., (1999) *Υπερεθνικές και Πολιτειακές Αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Προς Αναζήτηση μιας Νέας Θεσμικής Ταυτότητας*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, όπου και ανάλυση της σταδιακής υιοθέτησης πολιτειακών αρχών στην εξελικτική πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ. και του ιδίου, (2002) *Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα. Στο θέμα αυτό άλλωστε αναφέρονται και πολλές μελέτες στις οποίες παραπέμπουμε στη βιβλιογραφία της μελέτης αυτής.

<sup>1679</sup>Beck, U., Giddens, A. «*Ανοιχτή επιστολή για το μέλλον της Ευρώπης*», «Το προτεινόμενο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι νεκρό. Οι λαοί της Γαλλίας και της Ολλανδίας μίλησαν. Ποια είναι όμως τα αισθήματα που υποκινούν το «non» και το «nee» τους; Μάλλον μια σύγχυση ιδεών και συναισθημάτων. «Βοήθεια, δεν καταλαβαίνουμε πια την Ευρώπη»· «Πού βρίσκονται τα σύνορα της Ευρώπης;»· «Η Ευρώπη δεν κάνει τίποτε για μας»· «Ο τρόπος ζωής μας κατακλύζεται». Το Σύνταγμα είναι νεκρό. Ζήτω... Τι; Η απάντηση εναπόκειται σε όσους είναι υπέρμαχοι της Ευρώπης. Δεν πρέπει να αφήσουμε τους ευρωσκεπτικιστές να αδράξουν την ευκαιρία.», σε εφ. «*Το Βήμα*», της 9.10.2005

την Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη θα προκύψουν δύο Συνθήκες: •η πρώτη θα αποκαλείται «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη» (Reform Treaty) και •η δεύτερη «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ένωσης». Το τελικό κείμενο της Συνθήκης που κατααρτίστηκε από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη εγκρίθηκε, κατά τη διάρκεια του άτυπου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας στις 18 και 19 Οκτωβρίου 2007 και θα υπογραφεί από τα κράτη μέλη το Δεκέμβριο του 2007. Μετά την υπογραφή της θα επακολουθήσει η διαδικασία κύρωσης και στις 27 χώρες.<sup>1680</sup> Η νέα Συνθήκη αναμένεται ότι θα αρχίσει να ισχύει πριν από τις επόμενες εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τον Ιούνιο του 2009.<sup>1681</sup>

Αναμφισβήτητα, η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το πλέον πρωτότυπο και επιτυχημένο πείραμα οικοδόμησης πολιτικών θεσμών μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Όμως παρά τα μεγάλα βήματα προς τη δημιουργία μιας στενότερης πολιτικής ενότητας, σε όλο της το εύρος, αυτό δεν έγινε κατορθωτό. Η οικοδόμησή της επιτεύχθηκε σταδιακά μέχρι σήμερα με *Συνθήκες*, οι οποίες έχουν τα βασικά χαρακτηριστικά του διεθνούς δικαίου, χωρίς όμως να εντάσσεται ούτε στο χώρο του εσωτερικού δικαίου ούτε του Διεθνούς. Ταυτόχρονα όμως χειραφετείται από το διεθνές δίκαιο, το οποίο αποτέλεσε το υπόβαθρο ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Αποκτούν μια αυτονομία, η οποία συνδέεται με την πολιτική βούληση των ιδρυτών να παράγουν μια *πρωτότυπη* πολιτειακή οντότητα. Συνέπεια αυτής της αυτονομίας είναι η ανάγκη διάρθρωσης της κοινοτικής έννομης τάξης πάνω σε *πρότυπα*, που *προσεγγίζουν εκείνα του εσωτερικού δικαίου του κράτους* και μάλιστα πρότυπα που

---

<sup>1680</sup> Βλέπε σχετική ανάλυση για σύγκριση Ευρωπαϊκού Συντάγματος με Μεταρρυθμιστική Συνθήκη σε Κούρταλη Σ. (2007) Σύγκριση «Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» # «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη», Κείμενα Ανάλυσης, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών Βλ σχετικά και ηλεκτρονική ιστοσελίδα της Ε.Ε. για τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη [http://europa.eu/reform\\_treaty/index\\_el.htm](http://europa.eu/reform_treaty/index_el.htm)

<sup>1681</sup> Η νέα Συνθήκη δεν φέρει τον φιλόδοξο τίτλο Σύνταγμα, ο οποίος είχε έντονα επικριθεί. Διατηρεί τη θέση του μόνιμου προέδρου του Συμβουλίου για μια πενταετία, καθώς και το αξίωμα του ύπατου εκπροσώπου για την εξωτερική πολιτική και την άμυνα, ο οποίος θα είναι και αντιπρόεδρος της Επιτροπής. Μειώνεται ο αριθμός των Επιτρόπων, ενώ ο τρόπος λήψης των αποφάσεων γίνεται πλειοψηφικός, Τονίζεται η αρχή της επικουρικότητας και αειφορίας και ενισχύεται η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Για να αποφευχθεί η απόρριψη της Συνθήκης αυτής προωθείται η κύρωσή της μόνο από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών, εκτός από την Ιρλανδία στην οποία η κύρωση με δημοψήφισμα είναι συνταγματικά υποχρεωτική.

προσιδιάζουν στο ομοσπονδιακό κράτος.<sup>1682</sup> Οι τρεις ιδρυτικές Συνθήκες, με όλες τις μετέπειτα τροποποιήσεις και συμπληρώσεις τους, δημιούργησαν μια νέα ξεχωριστή έννομη τάξη, ανεξάρτητη εκείνης των κρατών. Τα κράτη μέλη αποδεχόμενα τη δημιουργία της νέας έννομης τάξης *εκχωρούν την άσκηση συγκεκριμένων κυριαρχικών* τους αρμοδιοτήτων στη νέα έννομη τάξη που τα ίδια, εφαρμόζοντας τις συνταγματικές του επιταγές δημιουργούν και εντάσσουν τους κανόνες δικαίου που παράγει η νέα αυτή έννομη τάξη στο εσωτερικό τους δίκαιο, και μάλιστα με ισχύ υπέρτερη των συνταγματικών τους κανόνων.

Την αυθυπαρξία της νέας έννομης τάξης, ως θεμελιώδους χαρακτηριστικού της αναδεικνύει με τη νομολογία του το Δικαστήριο: *«Αντίθετα με τις συνηθισμένες διεθνείς συνθήκες, η συνθήκη της ΕΟΚ δημιουργεί μια δική της έννομη τάξη, η οποία με την έναρξη της ισχύος της εντάχθηκε στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και πρέπει να εφαρμόζεται από αυτά. Γιατί με την ίδρυση μιας Κοινότητας για απεριόριστο χρόνο, που διαθέτει δικά της όργανα, ικανότητα δικαίου και δικαιοπρακτική ικανότητα, ικανότητα να συνάπτει διεθνείς συμβάσεις και ιδίως γνήσια κυριαρχικά δικαιώματα, προερχόμενα από τον περιορισμό της αρμοδιότητας των κρατών μελών στην Κοινότητα, τα κράτη μέλη περιόρισαν την κυριαρχία τους, αν και σε στενά καθορισμένο πεδίο, και έτσι δημιούργησαν ένα σώμα δικαίου που είναι δεσμευτικό για τους υπηκόους τους και αυτά τα ίδια.»*<sup>1683</sup>

Τα βασικά χαρακτηριστικά που συνθέτουν την αυτονομία της νέας έννομης τάξης συνοψίζονται στα εξής: *Ύπαρξη αρθρωμένου συνόλου με ίδια όργανα* εξοπλισμένα με εξουσία να θέτουν δεσμευτικούς κανόνες δικαίου, οι οποίοι υπερισχύουν των αντίθετων κανόνων των κρατών μελών. Η τήρηση των κανόνων ανατίθεται σε *ανεξάρτητη δικαστική αρχή*, και η αναγνώριση *ευθύνης* της νέας έννομης τάξης.<sup>1684</sup> Αναμφισβήτητα όλα αυτά τα στοιχεία αντιστοιχούν στη θεμελιωδέστερη έννοια του Δημοσίου Δικαίου, αυτήν της *κυριαρχίας* που διαθέτει η Πολιτεία, ύψιστη έκφραση της οποίας αποτελεί το Σύνταγμα. Και είναι αδιαμφισβήτητο ότι η διείσδυση των συνθηκών και του δικαίου της Ένωσης στις εσωτερικές συνταγματικές τάξεις των κρατών μελών είναι δεδομένη.<sup>1685</sup> Ο περιορισμός όμως των κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών θεμελιώνεται σε ρητές συνταγματικές διατάξεις τους. Εξάλλου, και τυπικά οι ίδιες οι Συνθήκες αναγνωρίζουν την *εθνική κυριαρχία* των

---

<sup>1682</sup>Σκανδάμης, Ν., (1994) *Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Στοιχεία Ελληνικού Δικαίου Προσαρμογής. Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 534.

<sup>1683</sup>Παπαγιάννης, Δ., ό.π., σ. 142, απόσπασμα της απόφασης ΔΕΚ υπ. 6/64

<sup>1684</sup>Παπαγιάννης, Δ., ό.π., σ. 142.

<sup>1685</sup>Για το θέμα βλ. παραγρ. για ένταξη Ελλάδας, όπου και σχετική βιβλιογραφία.

κρατών μελών. Αυτό άλλωστε αποδεικνύεται από την ίδια την *κοινοτική μέθοδο διακυβέρνησης*, η οποία έχει δημιουργηθεί τόσο για τη διαμόρφωση πολιτικών όσο και τη λήψη των θεσμικών μέτρων από τα όργανα της Ένωσης, όπως αναλύονται, σε γενικές γραμμές, στη συνέχεια της μελέτης.

## 1.2. Τα όργανα και οι κανόνες δικαίου της Ένωσης

Στα πλαίσια της Ε.Ε. η «διακυβέρνηση» συντίθεται από ορισμένα μοναδικά χαρακτηριστικά, τα οποία τη διαφοροποιούν από άλλους οργανισμούς ή συνενώσεις κρατών. Περιέχει ταυτόχρονα διακυβερνητικά και υπερεθνικά στοιχεία, όντας ένα περιφερειακό σύστημα (κανόνων) στο οποίο τα κράτη μέλη δεν είναι οι αποκλειστικοί κάτοχοι της νομιμότητας και της εξουσίας. Επίσης η διακυβέρνηση γίνεται πέραν (beyond) από το κράτος, που δεν θεωρείται το θεσμικό στήριγμα και δεν βρίσκεται πλέον στην κορυφή της ιεραρχίας.<sup>1686</sup>

Η μέθοδος αυτή, η οποία στηρίζεται σε διατάξεις των Συνθηκών, στην εξέλιξή τους από τις αρχικές κοινότητες μέχρι σήμερα, είναι ορατή τόσο στη σύνθεση των οργάνων και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και διαμόρφωσης των πολιτικών της Ένωσης, για τις οποίες ρητά ορίζουν οι συνθήκες τα θέματα στα οποία απαιτείται «ομοφωνία», «ειδική πλειοψηφία» ή «απλή πλειοψηφία» των οργάνων που νομιμοποιούνται στη λήψη αποφάσεων,<sup>1687</sup> ανάλογα με τη φύση και τη σοβαρότητα, όσο και στους κανόνες δικαίου τους οποίους εκδίδουν.<sup>1688</sup> Εκτός όμως της *διακυβερνητικής/κοινοτικής μεθόδου*, η οποία διαμορφώνεται με τις ρυθμίσεις των

---

<sup>1686</sup> Jorgensen, K. E. (ed.) (1997), *Reflective Approaches to European Governance*, Macmillan Press Ltd, London, p. 2.

<sup>1687</sup> Μέχρι και τη Συνθήκη της Νίκαιας τα κράτη μέλη έχουν αποδεχτεί έναν κατάλογο τεσσάρων κατηγοριών περιπτώσεων στις οποίες πρέπει να διατηρηθεί η ομοφωνία και είναι:

- Διατάξεις με τις οποίες οι Συνθήκες προβλέπουν ότι τα κ-μ αποφασίζουν με βάση τους συνταγματικούς τους κανόνες
- Διατάξεις που λόγω του «ιδιόμορφου» χαρακτήρα της Ε.Ε. μπορεί να θεωρηθούν «οιονεί» συνταγματικής φύσης
- Διατάξεις που επιτρέπουν παρεκκλίσεις από τους κανόνες των Συνθηκών
- Διατάξεις όπου ο κανόνας της ομοφωνίας εξασφαλίζει τη συνέπεια μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών αποφάσεων

Βλέπε Ιωακείμης, Π.Κ., (2001) *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σ.σ. 67-69

<sup>1688</sup> Οι αποφάσεις τις Ε.Ε. αφορούν τους τομείς στους οποίους έχει εκχωρηθεί αρμοδιότητα από τα κράτη μέλη.



Συνθηκών στην εξελικτική τους πορεία, η μέθοδος αυτή διατυπώνεται και με τη μορφή δύο κοινοτικών αρχών, οι οποίες και ρητά αναφέρονται σε ορισμένες εξ αυτών, είναι οι αρχές της *επικουρικότητας* και *αναλογικότητας*, που δίνουν τις βασικές κατευθύνσεις στη δράση των οργάνων κατά τη λήψη γενικά των αποφάσεών τους, με όποια μορφή αυτές υλοποιούνται.<sup>1689</sup> Το περιεχόμενο των βασικών αυτών αρχών εξειδικεύεται μάλιστα στο: «*Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας*»,

Το Πρωτόκολλο αυτό «αντιγράφει» σε πολλά σημεία τη Δήλωση του Εδιμβούργου και τα βασικά σημεία του που συμπεριλήφθηκαν στη Συνθήκη του Άμστερνταμ είναι τα εξής<sup>1690</sup>: α) η εφαρμογή της αρχής οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις γενικές διατάξεις και τους στόχους της Συνθήκης, καθώς και τη θέση του Δικαστηρίου για τη σχέση εθνικού με κοινοτικό δίκαιο, β) η αρχή αφορά μόνο τις συντρέχουσες αρμοδιότητες και όχι τις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Κοινότητας, γ) για να αναλάβει δράση η Κοινότητα θα πρέπει να συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, δ) οι οδηγίες θα πρέπει να προτιμώνται σε σχέση με τους κανονισμούς και οι οδηγίες πλαίσιο από τα λεπτομερή μέτρα και ε) η Επιτροπή θα πρέπει να προβαίνει σε διαβουλεύσεις πριν υιοθετήσει νομοθεσία και να αιτιολογεί κάθε πρότασή της.

### **1.2.1. Τα όργανα και οι βασικές τους αρμοδιότητες**

Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως έχουν δομηθεί από τις μέχρι σήμερα αναθεωρήσεις των Συνθηκών Ε.Ε.,<sup>1691</sup> είναι τα εξής:

α) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, β) το Συμβούλιο Υπουργών, γ) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δ) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στ) το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, τα οποία είναι τα κύρια όργανα της Ένωσης. Επίσης, με κριτήριο τη

---

<sup>1689</sup>Ειδική αναφορά στην εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας γίνεται σε υποενότητα που ακολουθεί

<sup>1690</sup>Βλ. Στεφάνου, Κ.Α., Λυμούρη, Ν.Π. (επιμ.), (2003) *Ευρωπαϊκοί Θεσμοί. I Κείμενα Ισχύοντος Δικαίου*, εκδ. Κέντρο Ευρωπαϊκής Τεκμηρίωσης Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, σ.σ. 220-224 και Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από- ολοκλήρωσης*; εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σ.σ. 147-153

<sup>1691</sup> Η αναφορά στη σύνθεση και τις αρμοδιότητες των οργάνων στηρίζεται κυρίως στο βιβλίο: Παπαγιάννης, Δ. (1999) *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2<sup>η</sup> έκδ., εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 43.

συγκρότησή τους τα κύρια όργανα διακρίνονται σε διακρατικά/διακυβερνητικά και σε υπερεθνικά/υπερκρατικά. Κύρια *διακρατικά/διακυβερνητικά* όργανα είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, γιατί συγκροτούνται από εκπροσώπους των κρατών-μελών, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο χαρακτηρίζονται ως *υπερεθνικά/υπερκρατικά*, γιατί ανεξάρτητα αν εκλέγονται απευθείας από τους λαούς των κρατών-μελών, όπως το Κοινοβούλιο, ή διορίζονται από τα κράτη-μέλη, όπως η Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, δεν ενεργούν ως εντολοδόχοι των κρατών-μελών, και λαμβάνεται μέριμνα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας τους.

Αν και οι διακρίσεις αυτές των κυρίων οργάνων φαίνεται ν' ανταποκρίνονται προς τις διακρίσεις των οργάνων στα ευρωπαϊκά συντάγματα, εντούτοις οι αρμοδιότητές τους δεν είναι σαφώς οροθετημένες. Με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι αρμοδιότητες των οποίων σαφώς αντιστοιχούν προς αυτές των αντίστοιχων δικαιοδοτικών οργάνων των κρατών-μελών, στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Δικαίου κάθε ένα από τα τέσσερα κύρια όργανα ενεργεί αποκλειστικά με βάση τις ειδικά ανατεθειμένες σ' αυτό αρμοδιότητες. Άλλωστε και στη σύγχρονη θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου διαπιστώνεται «*διασταύρωση*» στις λειτουργίες των βασικών οργάνων της Πολιτείας, και ο όρος «*διάκριση εξουσιών*» έχει αντικατασταθεί από τον όρο «*διάκριση λειτουργιών*».

#### **α) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**

Στα όργανα των τριών Κοινοτήτων και ιδιαίτερα στο Συμβούλιο, δεν προβλεπόταν συμμετοχή των αρχηγών των κρατών και των κυβερνήσεων. Η έλλειψη αυτή, η οποία είχε επίδραση στις πολιτικές ισορροπίες, στο εσωτερικό των κρατών, αλλά και στο ίδιο το προφίλ της Ε.Ε. αφού ούτε το Συμβούλιο των Υπουργών ούτε η Επιτροπή μπορούσαν να αναλάβουν τον ηγετικό ρόλο στην Ε.Ε. και να χαράξουν τις βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής της.

Αρχικά το *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο*, το *Συμβούλιο Κορυφής* όπως ονομαζόταν οι συνεδριάσεις των αρχηγών κρατών, είχε άτυπο χαρακτήρα και δεν ήταν θεσμοθετημένο όργανο. Η ενίσχυση και εγκαθίδρυση του ρόλου του πραγματοποιήθηκε σε τέσσερα σημαντικά στάδια: το πρώτο έγινε με ορισμένες αρχικές διακηρύξεις του ίδιου του Συμβουλίου στο Λονδίνο και στη Στουτγκάρδη όπου προσδιόρισε το ρόλο του, το δεύτερο με τη θεσμοθέτησή του για πρώτη φορά

από την *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*<sup>1692</sup>, το τρίτο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και το τέταρτο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προσδιόρισε ότι το *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο* συγκροτείται από τους αρχηγούς των κρατών-μελών της Ένωσης, χωρίς να το αναγνωρίσει ως θεσμικό όργανο της Ε.Ε.<sup>1693</sup>, η Συνθήκη του Μάαστριχτ συμπεριέλαβε τρεις επιμέρους αναφορές στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, παρέχοντάς του την αρμοδιότητα να δίνει τις γενικές κατευθύνσεις για την πορεία της Ε.Ε., να παίρνει αποφάσεις σε σχέση με την ΟΝΕ και την ενίσχυση του ρόλου σε σχέση με την ΚΕΠΠΑ<sup>1694</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι ένα κυρίως εποπτικό όργανο που επιτελεί στα πλαίσια της Ε.Ε. συντονιστικό ρόλο αλλά ταυτόχρονα είναι και το ανώτατο όργανο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς φιλτράρει τις πληροφορίες και τις πολιτικές και τις μεταφέρει από το εθνικό επίπεδο στο ευρωπαϊκό. Συγκροτείται από τους αρχηγούς των κρατών μελών και καθορίζει την ατζέντα της Ε.Ε. αφού τα πορίσματα των συσκέψεων του, που ονομάζονται «Συμπεράσματα», δίνουν τις κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική της Ε.Ε. που η Επιτροπή και το Συμβούλιο καλούνται να τις υλοποιήσουν<sup>1695</sup>. Αποτέλεσε μέχρι σήμερα την κινητήρια δύναμη, που ώθησε στη λήψη σημαντικών αποφάσεων για την πορεία της Ένωσης, καθώς τα «Συμπεράσματα του Συμβουλίου» αποτελούν τη βάση για τη λήψη των αποφάσεων και ορισμένες φορές είναι τόσο αναλυτικά που μπορούν άμεσα να μετατραπούν σε κοινοτικό δίκαιο<sup>1696</sup>.

---

<sup>1692</sup> Πολύ πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη οι αρχηγοί των κρατών μελών είχαν πραγματοποιήσει κάποιες Συνόδους στις οποίες είχαν πάρει πολύ σημαντικές αποφάσεις για την πορεία της Ε.Ε.. Η πρώτη πραγματοποιήθηκε στη Χάγη το 1969 και ακολούθησαν άλλες δύο το 1972 στο Παρίσι και το 1973 στην Κοπεγχάγη. Στη Διάσκεψη του Παρισιού αποφάσισαν τα κράτη να θεσμοθετήσουν τις συναντήσεις αυτές και με βάση αυτή την απόφαση δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

<sup>1693</sup> Βλ. Nugent, N. (1999) ό.π., Στεφάνου, Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, ο.π., σ. 158, Ιωακείμης, Π.Κ., (1995) *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, έκδοση Β', Αθήνα, σ.σ. 344-347

<sup>1694</sup> Nugent, N. (1999) ό.π., p.p. 177-204

<sup>1695</sup> Στεφάνου, Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, ό.π., σ.σ.155-158

<sup>1696</sup> Peterson, J. and Bomberg, E. (1999) *Decision-making in the European Union*, Macmillan Press Ltd, London, p.p. 33-34

## β) Το Συμβούλιο

Αποτελείται από υπουργούς κάθε κράτους-μέλους και οι αποφάσεις του έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς αντικατοπτρίζουν τις διαφορετικές θέσεις και πολιτικές των κρατών. Είναι το βασικό όργανο εκπροσώπησης των εθνικών κυβερνήσεων, αλλά και κεντρικό όργανο της Ε.Ε. στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με βάση τις διατάξεις των Συνθηκών. Η προεδρία του Συμβουλίου ασκείται εναλλακτικά κάθε εξάμηνο, σύμφωνα με τη σειρά που αποφασίζει το Συμβούλιο με ομοφωνία.

Από την ίδρυση της Ε.Ε. θεωρήθηκε ότι σταδιακά, με την υιοθέτηση κοινών πολιτικών και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών, το Συμβούλιο θα αποδυναμωνόταν έναντι της Επιτροπής, ωστόσο μέχρι και σήμερα είναι κυρίαρχο όργανο με σημαντικές αρμοδιότητες: νομοθετικές, εκτελεστικές, ελεγκτικές, συντονιστικές. Σημαντικές εξάλλου είναι οι αρμοδιότητές του σε θέματα προϋπολογισμού, εξωτερικών σχέσεων και υπηρεσιακών θεμάτων υπαλλήλων της Ένωσης. Στις Συνθήκες είναι θεσμοθετημένο μόνο ένα Συμβούλιο, ενώ στην πράξη με την οριζόντια αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, υπάρχουν πολλά Συμβούλια.<sup>1697</sup>

Το Συμβούλιο είναι το βασικό όργανο εκπροσώπησης των εθνικών κυβερνήσεων αλλά και κεντρικό όργανο της Ε.Ε. στη διαδικασία λήψης αποφάσεων με βάση τις διατάξεις των Συνθηκών, αφού διαμορφώνει τη νομοθεσία με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής. Στην πράξη εκτός από τη συμμετοχή του στη νομοθετική διαδικασία το Συμβούλιο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και στη νομοθετική πρωτοβουλία, χωρίς να παρακάμπτει την Επιτροπή, στις παρακάτω ιδίως περιπτώσεις:

→ Το άρθρο 208: *«Το Συμβούλιο δύναται να ζητήσει από την Επιτροπή να διεξαγάγει τις κατά την άποψή του πρόσφορες έρευνες για την πραγματοποίηση των κοινών σκοπών και να του υποβάλει τις κατάλληλες προτάσεις»*, δεσμεύει σημαντικά την Επιτροπή έναντι του Συμβουλίου

→ Με την υιοθέτηση συστάσεων, συμφωνιών ή γνώμων, που, αν και δεν είναι δεσμευτικά νομοθετικά κείμενα, έχουν πολιτική βαρύτητα το Συμβούλιο ασκεί επιρροή και πίεση στην Επιτροπή για να καταθέσει συγκεκριμένες προτάσεις

→ Το οργανωμένο δίκτυο πληροφόρησης και διαμόρφωσης των θέσεων του Συμβουλίου, σε συνδυασμό με τον ενισχυμένο ρόλο του Προέδρου του, αποτελούν εργαλεία για την άσκηση επιρροής στη διαμόρφωση των πολιτικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων

---

<sup>1697</sup> Συμβούλιο Γεωργίας, Μεταφορών, Ενέργειας, Καταναλωτών κ.α

→ Η αυξανόμενη προθυμία των κρατών μελών να συνεργαστούν με μη δεσμευτικές συμφωνίες και συνεργασίες, που δεν απαιτείται να προταθούν με πρωτοβουλία της Επιτροπής

Οι αποφάσεις στο Συμβούλιο λαμβάνονται με *ομοφωνία, απλή πλειοψηφία, ειδική πλειοψηφία*, σύμφωνα με τις ισχύουσες σχετικές διατάξεις των Συνθηκών, κριτήρια των οποίων είναι η σοβαρότητα των θεμάτων για την πολιτική της ίδιας της Ένωσης, αλλά και τα εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών.<sup>1698</sup> Βοηθητικό όργανα του Συμβουλίου, με πολύ σημαντικές αρμοδιότητες στην προετοιμασία των θεμάτων που συζητούνται στο Συμβούλιο είναι η *Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER)*. Ο μόνιμος αντιπρόσωπος ενός κράτους είναι διπλωμάτης και η Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων λειτουργεί όπως μία πρεσβεία στα πλαίσια της Ε.Ε. Στην πραγματικότητα υπάρχουν δύο COREPER η I και η II στις οποίες κατανέμονται τα διαφορετικά θέματα ανάλογα με τη σπουδαιότητά τους. Το COREPER II αναλαμβάνει θέματα υψηλής πολιτικής κυρίως οικονομικά και εξωτερικές σχέσεις και το COREPER I επιβλέπει και προετοιμάζει τις συμφωνίες για όλα τα υπόλοιπα Συμβούλια συμπεριλαμβανομένου και του Περιβαλλοντικού Συμβουλίου.<sup>1699</sup>

#### **γ) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**

Η *Συνέλευση*, όπως προβλεπόταν αρχικά στις τρεις Συνθήκες αποτελείτο από αντιπροσώπους που απέστειλαν τα εθνικά Κοινοβούλια, με μια ορισμένη αναλογία. Οι αρμοδιότητές της ήταν συμβουλευτικές και εποπτικές. Η *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη* αντικατέστησε τον όρο «*Συνέλευση*» με τον όρο «*Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*», τα μέλη του οποίου, από το 1979, εκλέγονται με άμεση εκλογή από τους πολίτες των κρατών-μελών, κάθε ένα από τα οποία εκλέγει ορισμένο αριθμό ευρωβουλευτών, ο οποίος ορίζεται από τις ίδιες τις Συνθήκες, με στάθμιση τον πληθυσμό κάθε κράτους-μέλους.<sup>1700</sup>

---

<sup>1698</sup> Βλ. Κανονισμός Λειτουργίας Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Στεφάνου, Κ.Α., Λυμούρη, Ν.Π. (επιμ.), (2003) ό.π., σ.σ. 385-419.

<sup>1699</sup> Βλ. σχετικά Nugent, N. (1999), ό.π., p.p. 149-150 και McCormick, J. (2001) *Environmental Policy in the European Union*, The European Union Series, Palgrave, London, p. 125

<sup>1700</sup> Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ορίστηκε ότι τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν μπορούν να υπερβαίνουν τα 700 με βάση το άρθρο 190, ενώ με τη Συνθήκη της Νίκαιας αν και προτάθηκε η γραμμική αναλογική μείωση των εδρών όλων των κρατών μελών τελικά έγιναν κάποιες αυθαίρετες συμβιβαστικές ρυθμίσεις για να μην μεταβληθεί ο αριθμός των

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλέγει μεταξύ των μελών του τον Πρόεδρο και το Προεδρείο του, σύμφωνα με τον Κανονισμό λειτουργίας του. Οι ευρωβουλευτές εκλέγονται για πέντε χρόνια με άμεση και καθολική ψηφοφορία και σύμφωνα με την εκλογική νομοθεσία των κρατών μελών ως προς τη διαδικασία και γενικά το εκλογικό σύστημα. Οι αποκλίσεις που υπάρχουν ως προς αυτό είναι σημαντικές, γι' αυτό και προσπάθειες θεσμοθέτησης γενικά ισχυόντων κανόνων. Η άμεση εκλογή των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οδήγησε στη δημιουργία πολιτικών ενώσεων, των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων, που αποτελούν ακόμα «χαλαρούς πολιτικούς σχηματισμούς». Τα κόμματα αυτά βρίσκονται σε συνεργασία με τα αντίστοιχα εθνικά κόμματα.<sup>1701</sup> Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τη φύση του, είναι το πλέον δημοκρατικά νομιμοποιημένο όργανο της Ένωσης, αφού εξαρτάται άμεσα από τους πολίτες των κρατών-μελών της και η συνεργασία του με τα εθνικά κοινοβούλια είναι πρόσθετος παράγοντας δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Οι βασικές αρμοδιότητές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι: νομοθετικές, ελεγκτικές ασκούμενες άμεσα από το Κοινοβούλιο και άλλες ασκούμενες μέσω του διαμεσολαβητή. Συμμετέχει στο διορισμό διαφόρων οργάνων, στη σύναψη διεθνών συμφωνιών και στη διεύρυνση της Ένωσης, όπου απαιτείται η σύμφωνη γνώμη της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του, συμμετέχει σε τομείς εξωτερικής πολιτικής, ενώ έχει παράλληλα δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο.<sup>1702</sup>

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ενισχύθηκε ο ρόλος του, καθώς καθιερώθηκε η διαδικασία της συνεργασίας για τη λήψη αποφάσεων, και ακόμη περισσότερο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ που προστέθηκε η διαδικασία της συναπόφασης και ταυτόχρονα αντικαταστάθηκε ο κανόνας της ομοφωνίας με εκείνον της ειδικής πλειοψηφίας.

---

εδρών κάποιων χωρών όπως η Γερμανία με αποτέλεσμα την αύξηση τους σε 732. Βλ. σχετικό πίνακα στο βιβλίο του Ιωακείμιδης, Π.Κ. (2001) ό.π., σ. 98

<sup>1701</sup> Τα σημαντικότερα σήμερα κόμματα είναι: Το *Ευρωπαϊκό Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα*, η *Ένωση των Φιλελευθέρων και Δημοκρατικών Κομμάτων* και το *Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα*. Για τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα βλ. αντί άλλων Hix, S. and Lord, C. (1997) *Political Parties in the European Union*, European Union Series, Macmillan Press Ltd, London.

<sup>1702</sup> Βλ. Στεφάνου, Κ.Α., Λυμούρης, Ν.Π. (επιμ.), (2003) ό.π., σ. 421-595.

Η εξέταση των νομοθετικών προτάσεων γίνεται από ειδικές Επιτροπές<sup>1703</sup> του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Κάθε πρόταση, ανάλογα με τη θεματική της, καταλήγει σε μια συγκεκριμένη Επιτροπή και ειδικότερα σε έναν εισηγητή στον οποίο ανατίθεται να συντάξει αναφορά. Ο εισηγητής για να συντάξει το αρχικό σχέδιο της πρότασης μπορεί να ζητήσει τη βοήθεια από το Γραμματέα του ΕΚ, από ερευνητικά ινστιτούτα και στη συνέχεια να το θέσει στην Επιτροπή για συζήτηση. Στη συνέχεια το σχέδιο κατατίθεται στην ολομέλεια, συζητείται και διαμορφώνεται η θέση του ΕΚ για τη νομοθετική διαδικασία<sup>1704</sup>.

Οι Κοινοβουλευτικές Επιτροπές αποτελούν ένα βασικό μηχανισμό με τον οποίο επιτυγχάνεται η «συμμετοχή του κοινού» στη διαδικασία παραγωγής του κοινοτικού δικαίου. Ειδικά στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής έχουν γίνει ουσιαστικά βήματα προς την κατεύθυνση της εμπλοκής των πολιτών και των «ενδιαφερομένων μερών» στη διαδικασία παραγωγής των κανόνων.<sup>1705</sup> Αν και οι Κοινοβουλευτικές Επιτροπές<sup>1706</sup> συγκροτούνται κατά κύριο λόγο από ειδικούς ή δημόσιους υπαλλήλους και δεν υπάρχουν ενδείξεις για την άμεση συμμετοχή απλών πολιτών, ωστόσο τους

---

<sup>1703</sup> Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από μόνιμες και προσωρινές για συγκεκριμένα θέματα (ad hoc) Επιτροπές. Οι πρώτες 20 συνολικά αναπτύσσουν διάλογο με την Επιτροπή, προετοιμάζουν αναφορές, συζητούν τις εξελίξεις με το Συμβούλιο και προετοιμάζουν τη θέση του ΕΚ κατά τη νομοθετική διαδικασία, ενώ οι δεύτερες ιδρύονται κάθε φορά για να ερευνήσουν και να αντιμετωπίσουν συγκεκριμένα θέματα. Στις Μόνιμες Επιτροπές συγκαταλέγεται και η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών που ασχολείται και με τους υδάτινους πόρους. Βλ. σχετικά Nugent, N. (1999) ό.π., p.p. 235-239

<sup>1704</sup> Στις διαδικασίες της συνεργασίας και της συναπόφασης ο ρόλος και η δραστηριότητα των Επιτροπών είναι ίδια και στην πρώτη και στη δεύτερη ανάγνωση.

<sup>1705</sup> Όσο αφορά ειδικότερα τη Σύμβασης Aarhus, η Ε.Ε. αν και έχει κάνει κάποια σημαντικά βήματα για την εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπονται στους δύο πυλώνες της που αφορούν την περιβαλλοντική πληροφόρηση και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη δεν φαίνεται διατεθειμένη να προχωρήσει άμεσα στην υιοθέτηση μέτρων για τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία παραγωγής του περιβαλλοντικού δικαίου. Βλ. σχετικά και στο τρίτο τμήμα της παρούσας μελέτης την ανάλυση της Σύμβασης Aarhus.

<sup>1706</sup> Neuhold, C. (2001) "The «Legislative Backbone» keeping the Institution upright? The role of the European Parliament Committees in the EU Policy- Making Process", *EIOP*, vol 5 , No 10, p.p. 1-26

δίνεται η δυνατότητα να συμμετέχουν μέσω της αντιπροσώπευσης τους από οργανώσεις.<sup>1707</sup>

Το ΕΚ δεν συμμετέχει στις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα στο εσωτερικό της Επιτροπής στα αρχικά στάδια της διαδικασίας διαμόρφωσης των νομοθετικών προτάσεων, ωστόσο ο ρόλος του δεν είναι τελείως περιθωριακός και ασκεί επιρροή με τους εξής τρόπους<sup>1708</sup> :

⇒ υποβάλλει ερωτήσεις στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο των Υπουργών στις οποίες δίδονται γραπτές ή προφορικές απαντήσεις και παρέχονται πληροφορίες

⇒ υποβάλλει με δική του πρωτοβουλία αναφορές και συστάσεις για θέματα αιχμής στην Επιτροπή αν και δεν υποχρεούται να δράσει<sup>1709</sup>

⇒ επηρεάζει έμμεσα το νομοθετικό πρόγραμμα που καταρτίζει η Επιτροπή σε ετήσια βάση. Η Επιτροπή διαμορφώνει το πρόγραμμα αυτό κάθε χρόνο τον Οκτώβριο με βάση τις προτεραιότητες και κατευθύνσεις τις οποίες έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τις προβλέψεις της υπάρχουσας νομοθεσίας και τις προτεραιότητες που τέθηκαν σε συναντήσεις με τα άλλα θεσμικά όργανα. Στη συνέχεια το πρόγραμμα αυτό το επεξεργάζονται οι διάφορες επιτροπές του ΕΚ και αναπτύσσουν διάλογο με τους εκπροσώπους της Επιτροπής

⇒ διατυπώνει τη γνώμη του σε όλες τις σημαντικές και για ευαίσθητα θέματα νομοθετικές προτάσεις και αν το Συμβούλιο το παρακάμψει και υιοθετήσει ένα νομοθετικό κείμενο χωρίς να περιμένει τη γνώμη του το κείμενο αυτό καθίσταται άκυρο από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

⇒ ζητά -με βάση την αρμοδιότητα που του παρέχει το άρθρο 193 Συνθ.ΕΕ- από την Επιτροπή να υποβάλει κάποια πρόταση για ένα θέμα για το οποίο απαιτείται κοινοτική δράση για να εφαρμοστεί η Συνθήκη

⇒ ασκεί πίεση για την βελτίωση της εφαρμογής της νομοθεσίας και συστήνει επιτροπές για τη διεξαγωγή έρευνας, σχετικά με παραβιάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

---

<sup>1707</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών, η οποία αποτελεί βασικό κανάλι επικοινωνίας της Ε.Ε. και των πολιτών, μέσω της εμπλοκής στη διαδικασία παραγωγής του δικαίου οργανωμένων ενδιαφερόντων, όπως είναι οι καταναλωτές.

<sup>1708</sup> Nugent, N. (1999) ό.π., p.p. 205-209 και McCormick, J. (2001) ό.π., p.p. 115-116

<sup>1709</sup> Σχετική αναφορά του 1982 προκάλεσε την ανταπόκριση της Επιτροπής στο θέμα της εισαγωγής προϊόντων και δερμάτων από φώκιες μωρά και οδήγησε στην υιοθέτηση της οδηγίας 83/129.



#### **δ) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

Η *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* είναι ένα πολιτικά ανεξάρτητο όργανο, με συλλογικό χαρακτήρα, το οποίο εκπροσωπεί κατεξοχήν το κοινοτικό συμφέρον. Αποτελείται από μέλη τα οποία υποδεικνύονται από τα κράτη-μέλη για πέντε χρόνια, εγκρίνονται από το Συμβούλιο των Υπουργών με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου και πρέπει να λάβουν ψήφο έγκρισης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>1710</sup>. Ο Πρόεδρος της ορίζεται από το Συμβούλιο, σε επίπεδο αρχηγών κρατών, με ειδική πλειοψηφία και τον διορισμό του εγκρίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.<sup>1711</sup> Στην Επιτροπή εκπροσωπούνται όλα τα κράτη-μέλη, με αριθμό ο οποίος ορίζεται από τις ίδιες τις Συνθήκες και μπορεί να τροποποιηθεί με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου. Μετά τις διευρύνσεις, σήμερα τα μέλη της Επιτροπής είναι 25.<sup>1712</sup>

Οι Επίτροποι λειτουργούν με βάση την αρχή της συλλογικότητας και είναι τελείως ανεξάρτητοι<sup>1713</sup> από τα κράτη μέλη<sup>1714</sup> κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, Η αρχή της συλλογικότητας ισχύει ως προς την ισότητα των Επιτρόπων για τη λήψη αποφάσεων και τη συλλογική ευθύνη τους για τις αποφάσεις που λαμβάνονται.<sup>1715</sup> Η άποψη ότι η αρχή αυτή εφαρμόζεται πλήρως και κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στα πλαίσια της Επιτροπής δεν αταποκρίνεται στην πραγματικότητα, καθώς στο όργανο αυτό εκπροσωπούνται πολλά και διαφορετικά συμφέροντα και

---

<sup>1710</sup> Ιωακειμίδης, Π.Κ. (2001), ό.π., σ.σ. 36-39

<sup>1711</sup> Η θέση του Προέδρου της Επιτροπής έχει αναβαθμιστεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια και ειδικά μετά την προεδρία του Jacques Delors, ο οποίος άσκησε πολύ σημαντική επιρροή στην πολιτική της Ε.Ε., σε συνδυασμό με την ενίσχυση του ρόλου του από τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας.

<sup>1712</sup> Από την 1-1-2007 μετά την προσχώρηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας όπου τα κράτη μέλη θα γίνουν συνολικά 27 το Συμβούλιο θα κληθεί να αποφασίσει ομόφωνα για τον αριθμό των μελών της Επιτροπής που θα εκλέγονται βάσει «εκ περιτροπής εναλλαγής» σε ισότιμη βάση σύμφωνα με τις αρχές της απόλυτης ισοτιμίας και της ισορροπίας. Βλέπε Ιωακειμίδης, Π.Κ. (2001), ό.π., σ. 37

<sup>1713</sup> Η μη άσκηση επιρροής και αποδοχής υποδείξεων από τις εθνικές κυβερνήσεις χαρακτηρίζεται στη Συνθήκη στο άρθρο 213 ως «εγγύηση ανεξαρτησίας».

<sup>1714</sup> Αν και το σώμα των Επιτρόπων θεωρείται ανεξάρτητο όργανο, ωστόσο είναι το πιο «πολιτικοποιημένο» επίπεδο της Επιτροπής. Από τα μέσα της δεκαετίας του '80 περισσότερο από τα δύο τρίτα των μελών της Επιτροπής έχουν εμπειρία σε υπουργικό επίπεδο στα κράτη τους και κατά κύριο λόγο δρουν με βάση τα εθνικά τους συμφέροντα.

<sup>1715</sup> Βλ. Κανονισμός λειτουργίας της Επιτροπής σε Στεφάνου, Κ.Α., Λυμούρης, Ν.Π. (επιμ.), (2003), ό.π., σ. 241-383.

υπάρχουν πολλές συγκρούσεις μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων<sup>1716</sup> των διαφορετικών τομέων πολιτικής.

Αν και στα πλαίσια της Ε.Ε. δεν υπάρχει ένα όργανο που να διαδραματίζει το ρόλο της «κυβέρνησης» κατά αναλογία με τα κράτη, ωστόσο ο συντονιστικός ρόλος και η νομοθετική πρωτοβουλία ασκείται από την Επιτροπή, η οποία διαθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα και επηρεάζει το χρόνο υιοθέτησης, τη μορφή αλλά και το αντικείμενο της κάθε νομοθετικής πράξης.<sup>1717</sup> Η Επιτροπή είναι η μόνη υπεύθυνη για την εκπόνηση προτάσεων νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας, που αποβλέπουν στην προώθηση των συμφερόντων της Ένωσης και των πολιτών της και όχι των συμφερόντων συγκεκριμένων χωρών ή κλάδων της οικονομίας.

Η Επιτροπή κατά την άσκηση των αποκλειστικών της αρμοδιοτήτων ως θεματοφύλακα των συνθηκών, διασφαλίζει και ελέγχει επίσης, την ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη (άρθρο 211 της συνθήκης ΕΚ) και μπορεί να κινήσει διαδικασία κατά κράτους μέλους, το οποίο θεσπίζει ή διατηρεί νομοθεσία ή κανόνες αντίθετους προς τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου οι οποίες ορίζονται στις συνθήκες (άρθρο 226 ΕΚ). Όταν η Επιτροπή θεωρεί ότι ενδέχεται να στοιχειοθετείται παράβαση των διατάξεων του δικαίου της ΕΕ, που δικαιολογεί την κίνηση διαδικασίας παράβασης, απευθύνει "επίσημη προειδοποιητική επιστολή" (πρώτη γραπτή προειδοποίηση) στο εμπλεκόμενο κράτος μέλος, με την οποία το καλεί να της υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός ορισμένης προθεσμίας, συνήθως δίμηνης. Με βάση την απάντηση - ή ελλείψει απαντήσεως - του εμπλεκόμενου κράτους μέλους, η Επιτροπή αποφασίζει αν θα του απευθύνει "αιτιολογημένη γνώμη" (τελική γραπτή προειδοποίηση) και καλεί το κράτος μέλος να συμμορφωθεί εντός ορισμένης προθεσμίας, συνήθως δίμηνης.

Σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή δύναται να αποφασίσει την παραπομπή της υπόθεσης στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο το οποίο αποφασίζει αν όντως υπήρξε παράβαση των

---

<sup>1716</sup> Χαρακτηριστικές είναι οι διαφορές μεταξύ της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος με τη Γενική Διεύθυνση Βιομηχανίας

<sup>1717</sup> Οι κύριες αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι τέσσερις:

- προτείνει νομοθεσία στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο,
- διαχειρίζεται και υλοποιεί τις πολιτικές και τον προϋπολογισμό της Ένωσης,
- επιβάλλει το ευρωπαϊκό δίκαιο (από κοινού με το Δικαστήριο),
- εκπροσωπεί την Ευρωπαϊκή Ένωση στη διεθνή σκηνή, για παράδειγμα διεξάγοντας διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών.

διατάξεων της Συνθήκης και καλεί το κράτος μέλος να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις εν λόγω διατάξεις. Αν ένα κράτος δεν συμμορφώνεται με προηγούμενη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου η Επιτροπή λαμβάνει σχετικά μέτρα και μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο την επιβολή χρηματικού προστίμου.

Οι αρχές της «αναλογικότητας» και της «επικουρικότητας» καθορίζουν τα όρια άσκησης της νομοθετικής πρωτοβουλίας με βάση τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο που υιοθετήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ :

- διαβουλεύσεις πριν από την πρόταση της νομοθεσίας και δημοσίευση των εγγράφων των διαβουλεύσεων όπου απαιτείται
- αιτιολόγηση της κάθε πρότασης σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας
- εκτίμηση του κόστους (οικονομικού ή διοικητικού) που απαιτείται από τις κυβερνήσεις, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες για να υιοθετήσουν μια πρόταση<sup>1718</sup>
- υποβολή ετήσιας έκθεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας

Ως προς τη μορφή της η Επιτροπή χωρίζεται σε δύο μέρη: το *πολιτικό* και το *διοικητικό*. Το πρώτο αποτελείται από το σώμα των Επιτρόπων και ειδικότερα από τον Πρόεδρο της Επιτροπής, τους Επιτρόπους και από το ιδιαίτερο γραφείο κάθε Επιτρόπου. Η θέση των Επιτρόπων στην κορυφή της πυραμίδας της Επιτροπής και οι αρμοδιότητές τους δικαιολογούν απόλυτα το χαρακτηρισμό τους ως το πολιτικό μέρος της Επιτροπής, καθώς αυτοί παρέχουν την κατεύθυνση και καθοδηγούν αφενός την Επιτροπή και αφετέρου της Ε.Ε.<sup>1719</sup>

Κάθε Επίτροπος είναι αρμόδιος για έναν τομέα πολιτικής, του ανατίθεται ένα *χαρτοφυλάκιο* (portfolios)<sup>1720</sup> και για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων του

---

<sup>1718</sup> Η συγκεκριμένη εκτίμηση του κόστους είχε προταθεί από τη Μεγάλη Βρετανία στη Διακυβερνητική Διάσκεψη για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ να συμπεριληφθεί στο άρθρο 155 όμως τελικά απλά περιλήφθηκε μία δήλωση στο κείμενο της Συνθήκης γιατί θεωρήθηκε ότι η δέσμευση αυτή θα μπορούσε να ικανοποιηθεί διαφορετικά. Βλ. σχετικά Ιωακειμίδης Π.Κ., (1995) ό.π., σ.σ. 246-247.

<sup>1719</sup> Nugent, N. (2000) «At the heart of the Union», στο Nugent, N. (ed.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2<sup>nd</sup> ed. Macmillan Press Ltd, London, p.p. 1-27.

<sup>1720</sup> Το χαρτοφυλάκιο ανατίθεται μέσω μιας συγκεκριμένης διαδικασίας, στην οποία απαιτείται η κοινή συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Η διαδικασία προβλέπεται στο άρθρο 214 της Συνθήκης, τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, ενώ η σύμφωνη γνώμη προστέθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

συνεπικουρείται από ένα ιδιαίτερο γραφείο (cabinets),<sup>1721</sup> ενώ παράλληλα προΐσταται σε ορισμένες Γενικές Διευθύνσεις που δραστηριοποιούνται σε διάφορους τομείς κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Η ανεξαρτησία του κάθε Επιτρόπου από τα εθνικά συμφέροντα υπονομεύεται σημαντικά από την εξουσία που ασκεί το ιδιαίτερο γραφείο του ως διακυβερνητικό όργανο.<sup>1722</sup>

Το διοικητικό μέρος της Επιτροπής αποτελείται από τις 24 Γενικές Διευθύνσεις<sup>1723</sup> και ένα μεγάλο αριθμό συντονιστικών ειδικών υπηρεσιών, όπως ο Γενικός Γραμματέας και η Νομική Υπηρεσία. Μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής δεν υπάρχει επίσημη ιεραρχική κατάταξη, αν και κάποιες θεωρούνται ότι βρίσκονται σε υψηλότερη βαθμίδα λόγω της εμπλοκής τους με τη διαμόρφωση και υιοθέτηση της περιβαλλοντικής πολιτικής σε αντίθεση με εκείνες που ασχολούνται με την εφαρμογή των πολιτικών και με οριζόντιες δράσεις. Οι Γενικές Διευθύνσεις ομοιάζουν πολύ, στη δομή και λειτουργία τους με τα εθνικά Υπουργεία και ο ρόλος τους εξαρτάται σημαντικά από πολλούς παράγοντες, όπως το ύψος του προϋπολογισμού τους, τη νομοθετική τους δικαιοδοσία, τη σχέση τους με τις άλλες Γενικές Διευθύνσεις.<sup>1724</sup>

### **ε) Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ιδρύθηκε το 1952 με τη Συνθήκη ΕΚΑΧ και το 1957 κατέστη κοινό και ενιαίο όργανο και των τριών Κοινοτήτων. Η κύρια δικαιοδοσία του Δικαστηρίου, όπως αναφέρεται στις Συνθήκες, είναι η εξασφάλιση της τήρησης του δικαίου σύμφωνα με την ερμηνεία και την εφαρμογή

---

<sup>1721</sup> Το γραφείο αυτό αποτελείται από 6 ή 7 υπαλλήλους και έχει τις εξής αρμοδιότητες: • συγκεντρώνει πληροφορίες και ενημερώνει τον Επίτροπο σχετικά με τις εξελίξεις στον τομέα πολιτικής του • καλλιεργεί σχέσεις με τα άλλα μέλη της Επιτροπής εξασφαλίζοντας την υποστήριξη που απαιτείται για τις προτάσεις του Επιτρόπου του • βοηθά στη διαμόρφωση των προτάσεων για τις νομοθετικές πράξεις • συμβάλει στην προστασία των συμφερόντων του κράτους μέλους του Επιτρόπου Βλ. σχετικά: Nugent, N. (1999) ό.π., p.108

<sup>1722</sup> Peterson, J. and Bomberg, E. (1999) ό.π., p.p. 39-40

<sup>1723</sup> Το προσωπικό της Επιτροπής είναι οργανωμένο σε 36 τμήματα, γνωστά ως "Γενικές Διευθύνσεις" (ΓΔ) και "υπηρεσίες" (όπως η Νομική Υπηρεσία). Κάθε ΓΔ είναι αρμόδια για έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής και έχει επικεφαλής της Γενικό Διευθυντή ο οποίος αναφέρεται σε έναν Επίτροπο. Οι ΓΔ είναι αυτές που στην πραγματικότητα σκέπτονται και εκπονούν τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής, αλλά οι προτάσεις αυτές αποκτούν επίσημη διάσταση μόνον αν "εγκριθούν" από το σώμα των επιτρόπων κατά την εβδομαδιαία συνεδρίασή του.

<sup>1724</sup> Nugent, N. (2000) ό.π., p.p. 52-53

των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελείται από 15 δικαστές και 8 γενικούς εισαγγελείς, οι οποίοι διορίζονται με κοινή συμφωνία από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, με εξαετή θητεία.<sup>1725</sup> Οι δικαστές επιλέγονται μεταξύ προσωπικοτήτων των κρατών-μελών, που πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την ανάληψη ανωτάτων δικαστικού αξιώματος και απολαμβάνουν εγγύηση της ανεξαρτησίας.<sup>1726</sup>

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποτελεί το βασικό παράγοντα διαμόρφωσης και εφαρμογής του δικαίου καθώς διαδραματίζει τριπλό ρόλο ως συνταγματικό δικαστήριο που διαχωρίζει τις αρμοδιότητες μεταξύ κρατών μελών και οργάνων της Ε.Ε., ως ανώτατο δικαστήριο ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και ως διοικητικό δικαστήριο που παρέχει προστασία στον ιδιωτικό τομέα από τις παράνομες ενέργειες των οργάνων της Ε.Ε. .<sup>1727</sup>

Οι αρμοδιότητές τους, όπως ορίζονται στις συνθήκες, είναι να επιλύουν διαφορές μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, μετά των Κοινοτήτων και των κρατών μελών, μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ ιδιωτών και Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Έχουν επίσης αρμοδιότητα, για τη διασφάλιση της ενότητας στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, να εκδίδουν προδικαστικές αποφάσεις για την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, εφόσον αυτό ζητηθεί από εθνικό δικαστήριο το οποίο καλείται να εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο και να ελέγχουν την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.<sup>1728</sup> Ο έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου<sup>1729</sup> είναι ζωτικός από την άποψη του κράτους δικαίου εν γένει, αλλά βοηθά επίσης στο να καταστεί η αρχή της κοινότητας δικαίου απτή πραγματικότητα για τους πολίτες της Ευρώπης και τους οικονομικούς παράγοντες.

### **Το Πρωτοδικείο**

Για την υποβοήθηση του έργου του Δικαστηρίου, οι εργασίες του οποίου αυξήθηκαν με την ένταξη των νέων κρατών μελών, η *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*

---

<sup>1725</sup> Κανελλόπουλος, Π.Ι. (1999) *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή

<sup>1726</sup> Στεφάνου, Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, ό.π., σ. 204

<sup>1727</sup> Lenaerts, K. (1991) "Some reflections on the Separation of Powers in the EU " *Common Market Law Review*, vol. 28, pp.11-35

<sup>1728</sup> Nugent, N. (1999), ό.π., p.p. 262-265

<sup>1729</sup> Στεφάνου, Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, ό.π., σ.σ. 211-217

πρόβλεψε τη δημιουργία ενός δικαστηρίου πρώτου βαθμού και το Συμβούλιο με απόφασή του προχώρησε το 1988 στη δημιουργία του «Πρωτοδικείου», οι αρμοδιότητες του οποίου διευρύνθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Αποτελείται από 15 δικαστές, που διορίζονται με κοινή συμφωνία από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, με θητεία εξαετή. Προσαρτήθηκε στο Δικαστήριο για την εκδίκαση σε πρώτο βαθμό ορισμένες κατηγορίες προσφυγών, όπως διαφορές μεταξύ ιδιωτών και Κοινοτήτων, υπαλληλικών προσφυγών.

Εναντίον των αποφάσεων του Πρωτοδικείου επιτρέπεται η άσκηση του ενδίκου μέσου της *αναίρεσης* ενώπιον του Δικαστηρίου, η οποία περιορίζεται σε νομικά ζητήματα.<sup>1730</sup>

### **στ) Το Ελεγκτικό Συνέδριο**

Το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρείται ένα από τα βασικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αναβάθμιση σημαντική των αρμοδιοτήτων του με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Οι αρμοδιότητές του αντιστοιχούν σχεδόν απόλυτα με τις αρμοδιότητες των αντίστοιχων οργάνων των ευρωπαϊκών εθνικών συνταγμάτων. Δηλαδή, βασική αρμοδιότητά του είναι ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης των οικονομικών της Ένωσης, για τη διασφάλιση της νομιμότητας. Απαρτίζεται από 15 μέλη, που διορίζονται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, ύστερα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με θητεία έξι ετών. Τα μέλη του ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας.

### **ζ) Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα**

Βασική θέση μεταξύ των οργάνων της Ένωσης, αν και δεν απαριθμείται μεταξύ αυτών είναι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), η οποία έχει ανεξάρτητο ρόλο με αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, η κυριότερη των οποίων είναι η *έκδοση τραπεζογραμμάτων* μέσα στην Ένωση. Έχει όμως και ουσιαστικές αποκλειστικές αρμοδιότητες επί θεμάτων οικονομικής πολιτικής, τις οποίες ασκεί με την έκδοση *νομοθετικών πράξεων*, όπως: *Κανονισμών, αποφάσεων, συστάσεων και γνωμών*, με τις οποίες διασφαλίζεται ο βασικός στόχος της ενιαίας οικονομικής πολιτικής για όλα τα κράτη της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα μαζί με τις *κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών* αποτελούν το *Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ)*, πρωταρχικός στόχος της οποίας είναι η διατήρηση της

---

<sup>1730</sup> Βλ. Κανονισμός λειτουργίας Δικαστηρίου και Πρωτοδικείου σε Στεφάνου, Κ.Α., Λυμούρης, Ν.Π. (επιμ.), (2003) ό.π., σ. 597-804.

σταθερότητας των τιμών και η στήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών της Κοινότητας.

### **η) Βοηθητικά όργανα της Ένωσης**

Εκτός των ανωτέρω *κυρίων οργάνων* της Ε.Ε. στις ίδιες τις Συνθήκες αναφέρεται και μια σειρά άλλων *βοηθητικών ή δευτερευόντων οργάνων*,<sup>1731</sup> με σημαντικές όμως αρμοδιότητες, οι οποίες διευρύνονται όσο αυξάνεται ο αριθμός των κρατών μελών και η Ένωση οδεύει προς στενότερη συνεργασία μεταξύ των μελών της. Ως κατ'εξοχήν βοηθητικά όργανα της Ένωσης είναι οι διάφορες Επιτροπές, μεταξύ των οποίων η *Επιτροπή Περιφερειών* έχει ιδιαίτερη βαρύτητα για το θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος, όπως αυτό προκύπτει από την ειδική ανάλυση των θεμάτων αυτών και κυρίως εκείνων που αφορούν τη διαχείριση των υδάτων, τα οποία διεξοδικά εξετάζονται στη συνέχεια της μελέτης.<sup>1732</sup>

### **1.2.2 Οι κανόνες δικαίου**

Η ιεραρχία των κανόνων δικαίου είναι βασική αρχή του συνταγματικού δικαίου αλλά και του Ευρωπαϊκού Δικαίου, δεδομένου ότι με αυτήν διασφαλίζεται η νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της Ένωσης, αλλά και η τήρηση των κανόνων αυτών από τα κράτη μέλη της. Το δίκαιο της Ένωσης διακρίνεται βασικά στο α) *πρωτογενές δίκαιο* και β) στο *παράγωγο*.<sup>1733</sup>

#### **1.2.2.1 Το πρωτογενές δίκαιο**

Στο πρωτογενές δίκαιο ανήκουν οι ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, οι τροποποιητικές συνθήκες που ακολούθησαν, καθώς και τα παραρτήματα και τα πρωτόκολλα που τις συνοδεύουν. Επιπλέον εντάσσονται και οι συνθήκες προσχώρησης των νέων κρατών στην Ένωση, οι οποίες είναι συνοπτικά διατυπωμένες και συνοδεύονται από την «πράξη περί των όρων προσχωρήσεως», και διάφορα παραρτήματα και πρωτόκολλα, με τα οποία ρυθμίζονται λεπτομερειακά οι όροι προσχώρησης και η μέριμνα για τη διαφύλαξη του «κοινοτικού κεκτημένου».

---

<sup>1731</sup> Βλ. ειδικά σε Παπαγιάννης, Δ. (1999) ό.π., σ.σ.106-107

<sup>1732</sup> Ειδικά στον τομέα του περιβάλλοντος ιδρύθηκε το 1973 το *Συμβούλιο των Υπουργών Περιβάλλοντος*, ως αποτέλεσμα της αύξησης του ενδιαφέροντος για τα περιβαλλοντικά θέματα. Για το θέμα βλ. σχετική ανάλυση παρακάτω

<sup>1733</sup> Βλ. σχετικά Παπαγιάννης, Δ.(1999) ό.π., σ. 155, Σκανδάμης, Ν. (1994) ό.π., σ. 312

Ιδιαίτερη πηγή του κοινοτικού δικαίου αποτελούν οι *διεθνείς δεσμεύσεις* της Κοινότητας, αποτέλεσμα της διεθνούς δικαιοπρακτικής ικανότητάς της. Πρόκειται για τις *διεθνείς συμφωνίες*, στις οποίες οι Κοινότητα εμφανίζεται ως *συμβαλλόμενο ή οιονεί συμβαλλόμενο μέρος*, και αποτελούν το *πρωτογενές εξωτερικό δίκαιο*.

### 1.2.2.2 Το παράγωγο δίκαιο

Οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου εκτελούνται κατά κανόνα από τα κράτη- μέλη και η εκτέλεση αυτή διακρίνεται στη θεωρία σε *α) άμεση*: όταν πρόκειται για κανόνες άμεσης ισχύος όπως οι κανονισμοί ή οι άμεσα εφαρμοστέες οδηγίες και σε *β) έμμεση*: όταν πρόκειται για έκδοση εθνικού μέτρου για την ενσωμάτωση μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο ή εθνικού νόμου που συμπληρώνει έναν κανονισμό. Κατά την έμμεση εκτέλεση τα κράτη- μέλη εφαρμόζουν του εθνικούς διαδικαστικούς τους κανόνες, αν και συχνά το κοινοτικό δίκαιο περιλαμβάνει ρυθμίσεις διαδικαστικού χαρακτήρα τους οποίους οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους κατά τη διαδικασία της ενσωμάτωσης

**α) Ο Κανονισμός:** Αρμόδιο όργανο για την έκδοση κανονισμού είναι κατά κύριο λόγο το Συμβούλιο και μετά τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αρμόδια όμως για έκδοση Κανονισμού κατόπιν ειδικής εξουσιοδότησης του Συμβουλίου είναι η Επιτροπή και πρόκειται περί εκτελεστικού κανονισμού. Κανονισμούς, όπως ήδη αναφέραμε, έχει δικαίωμα να εκδίδει και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της. Τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά του κανονισμού είναι: η γενική ισχύς, η δεσμευτικότητα προς όλα τα μέρη του και η άμεση ισχύς. Για να διασφαλιστεί η ενότητα της ερμηνείας και της εφαρμογής του κανονισμού στις εθνικές έννομες τάξεις, αλλά και η φύση του κανονισμού ως κοινοτικού μέτρου, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν επιτρέπεται λήψη εθνικών μέτρων για την εφαρμογή του στο εσωτερικό του κράτους μέλους, ούτε η επανάληψη του κειμένου του κανονισμού σε εθνικό νομοθέτημα.<sup>1734</sup>

**β) Η Οδηγία:** Αρμόδιο όργανο για την έκδοση οδηγίας είναι το Συμβούλιο, από κοινού με το Κοινοβούλιο, και η Επιτροπή στην οποία ανήκει η

---

<sup>1734</sup> Για τη φύση και τα χαρακτηριστικά του *κανονισμού* βλ. Παπαγιάννης, Δ. (1999) ό.π., σ. 155



νομοθετική πρωτοβουλία. Η εσωτερική κατανομή της αρμοδιότητας μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής ρυθμίζεται από ειδικές διατάξεις των Συνθηκών.

Η οδηγία κατ' αρχήν δεν έχει άμεση ισχύ και δεύτερον μπορεί να δεσμεύει όλα τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα όχι όμως να προσδιορίζει η ίδια με ποιο νομικό κανόνα θα ενσωματωθεί στο εσωτερικό τους δίκαιο. Με την πρόβλεψη της οδηγίας, ως πράξης των κοινοτικών οργάνων, καθιερώθηκε ένα διπλό στάδιο νομοθετικής διαδικασίας. Στο πρώτο στάδιο προσδιορίζεται σε κοινοτικό επίπεδο το περιεχόμενο της κοινοτικής δράσης, και σε δεύτερο, σε εθνικό επίπεδο προσδιορίζεται η μορφή και η διαδικασία με την οποία θα υλοποιηθεί το περιεχόμενο της οδηγίας. Τα κράτη είναι υποχρεωμένα να προσαρμόσουν την εθνική του νομοθεσία προς το περιεχόμενο της οδηγίας, εντός της προθεσμίας που προβλέπεται από την ίδια. Παρά την ένταξη του περιεχομένου της, κατά κανόνα με νόμο, στην εσωτερική έννομη τάξη, νεότερος σχετικός κανόνας δικαίου δεν μπορεί να αλλάξει το περιεχόμενο της οδηγίας.<sup>1735</sup> Ο σημαντικότερο τομέας έκδοσης οδηγιών είναι ο τομέας της *εναρμόνισης των δικαίων* των κρατών μελών. Η μη σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας μεταφορά στο εθνικό δίκαιο ή η πλήρης παράλειψη του κράτους μέλους να εναρμονίσει τη νομοθεσία του προς τις διατάξεις της οδηγίας δημιουργεί ευθύνη του συγκεκριμένου κράτους ακόμη και προς ιδιώτες, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις.<sup>1736</sup>

**γ) Η Απόφαση:** Η απόφαση είναι πράξη με εκτελεστό χαρακτήρα και μπορεί να απευθύνεται σε κράτη μέλη, αλλά και σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, για τα οποία και μόνον έχει ισχύ. Σε αντίθεση με την οδηγία η οποία δεσμεύει μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, η απόφαση είναι δεσμευτική προς όλα τα μέρη της. Αρμόδιο για την έκδοση απόφασης στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ), είναι το Συμβούλιο της

---

<sup>1735</sup> Σύμφωνα με απόφαση του ΔΕΚ: «Υπενθυμίζεται ότι, και με την μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτείται κατ' ανάγκη νομοθετική ενέργεια σε κάθε κράτος μέλος, είναι όμως απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν τον πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η τελευταία αυτή προϋπόθεση έχει ιδιαίτερη σημασία όταν, όπως στην προκειμένη περίπτωση, η οδηγία αποβλέπει στην απονομή δικαιωμάτων στους υπηκόους άλλων κρατών μελών.» Βλ. απόφαση ΔΕΚ υπ. C-365/93 (Επιτροπή/Ελλάδα), σε Παπαγιάννης, Δ.(1999) ό.π., σ. 162

<sup>1736</sup> Βλ. Παπαγιάννης, Δ.,(1999) ό.π., σ. 160 και προϋποθέσεις αποζημίωσης στο ίδιο, σ. 164.

Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο από κοινού με το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή. Στα πλαίσια της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης αποφάσεις εκδίδει και η ΕΚΤ.<sup>1737</sup>

**δ) Σύσταση και γνώμη:** Οι συστάσεις και οι γνώμες δεν έχουν νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου δεν θεωρούνται ότι αποτελούν πηγές του κοινοτικού δικαίου.

Η διαφορά μεταξύ σύστασης και γνώμης συνίσταται στο ότι όταν το κοινοτικό όργανο ενεργεί με δική του πρωτοβουλία τότε υπάρχει σύσταση. Ενώ όταν εκδίδει γνώμη, ύστερα από σχετική αίτηση, τότε η γνώμη αυτή (γνωμοδότηση) έχει δεσμευτικό χαρακτήρα. Στις περιπτώσεις που προβλέπεται η έκδοση σύστασης ή γνώμης από το πρωτογενές ή παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, ως υποχρεωτική και ως διαδικαστική προϋπόθεση για την έκδοση άλλης κοινοτικής πράξης, η μη τήρησή της οδηγεί στην ακύρωση της πράξης που εκδόθηκε χωρίς την προηγούμενη σύσταση ή γνώμη.<sup>1738</sup>

### **1.2.2.3 Το έθιμο και οι γενικές αρχές του δικαίου**

**α) Το έθιμο:** Το έθιμο, ως άγραφος κανόνας δικαίου, που δημιουργείται με μακρά, ομοιόμορφη και αδιάλειπτη τήρηση ορισμένης συμπεριφοράς, και αναγνωρίζεται ως κανόνας δικαίου, έχει από δεκαετιών απολέσει τη σημασία του, με την μετατροπή του, σε μεγάλο βαθμό, σε γραπτό κανόνα δικαίου.<sup>1739</sup> Όπως στο εθνικό, έτσι και στο κοινοτικό δίκαιο μπορεί να έχει ισχύ μόνον ως συμπληρωματικό υπάρχοντος κανόνα δικαίου. Οι τομείς στους οποίους εύκολα μπορεί να δημιουργηθεί έθιμο, στο πλαίσιο

---

<sup>1737</sup> Βλ. ανάλυση φύσης και δεσμευτικότητας της απόφασης σε Παπαγιάννης Δ., (1999) ό.π., σ. 165-7.

<sup>1738</sup> Βλ. στο ίδιο, ό.π., σ.σ.167-8.

<sup>1739</sup> Σύμφωνα με το καθηγητή κ. Τσάτσο Δ.Θ.: «...Ιστορικά το έθιμο προηγήθηκε του γραπτού δικαίου. Η μελέτη της ιστορίας του αγγλικού πολιτεύματος παρουσιάζει το έθιμο ως τη βασική μορφή νομικού κανόνα που ρυθμίζει τη συμπεριφορά και των πολιτειακών οργάνων...». Στην Ελλάδα ήδη από το 1835 το έθιμο έγινε δεκτό ως πηγή δικαίου, καθώς το Β.Δ. της 23<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1835 προέβλεπε ότι «...Τα έθιμα όμως, όσα πολυχρόνιος και αδιάκοπος συνήθεια ή αποφάσεις δικαστικά καθιέρωσαν, υπερισχύουν όπου επεκράτησαν...». Βλ. σχετικά Τσάτσος Δ.Θ. (1985) *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α΄ Θεωρητικό Θεμέλιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 260-261 Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ισχύοντα Αστικού Κώδικα (Α.Κ.) οι κανόνες δικαίου περιλαμβάνονται στους νόμους (γραπτό δίκαιο) και στα έθιμα (άγραφο δίκαιο).

των κανόνων του κοινοτικού δικαίου, είναι εκείνοι που καλύπτονται από το λεγόμενο «soft law».<sup>1740</sup>

**β) Οι γενικές αρχές του δικαίου:** Οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου βασικά αντιστοιχούν προς τις γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες έχουν διαμορφωθεί από τον κοινό νομικό πολιτισμό των δυτικών ευρωπαϊκών κρατών, ο οποίος βασικά έχει διαπλαστεί από τη νομολογία των δικαστηρίων, αλλά συχνά έχει διατυπωθεί και με ρητές διατάξεις σε συνταγματικά κείμενα και γραπτούς κανόνες δικαίου τους.<sup>1741</sup>

Οι αρχές και οι αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως έχουν διαπλαστεί από την ερμηνεία διατάξεων του πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου της έχουν ρητά διατυπωθεί στο άρθρο Ι- 2 της Συνθήκης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ως εξής:

«Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των

διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.»

Σ' αυτές θα πρέπει να προστεθούν επίσης<sup>1742</sup>:

• *Η αρχή της αναλογικότητας*, η οποία έχει εισαχθεί με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και με το *Πρωτόκολλο* που ήδη αναφέραμε,<sup>1743</sup> αρχή η οποία έχει διαπλαστεί από τη νομολογία των δικαστηρίων. Κατά την αρχή αυτή η δράση της Κοινότητας δεν πρέπει να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της, δηλ. μεταξύ επιδιωκόμενου στόχου και χρησιμοποιούμενου μέσου πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση, η οποία κρίνεται με τους όρους της καταλληλότητας και αναγκαιότητας του μέσου. • *Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης* • *Η αρχή της προστασίας της καλής πίστης* • *Η αρχή «ne bis in idem»* • *Η αρχή της σαφήνειας* • *Η αρχή της ασφάλειας*

---

<sup>1740</sup> Βλ. για το έθιμο στο κοινοτικό δίκαιο σε Παπαγιάννης, Δ., (1999) ό.π., σ.σ. 178-9.

<sup>1741</sup> Βλ. ενδεικτικά ελληνικό Σύνταγμα άρθρο άρθρο 25 παρ. 1 αλληλεγγύη, κοινωνικό κράτος δικαίου, τριτενέργεια, αναλογικότητα

<sup>1742</sup> Βλ. Παπαγιάννης, Δ. (1999) ό.π., σ.σ. 181-2

<sup>1743</sup> Στεφάνου, Κ.Α., Λυμούρη, Ν.Π. (επιμ.), (2003) ό.π., σ.σ.147-153

### 1.3 Η εξέλιξη της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων

Η περιβαλλοντική πολιτική αποτελεί σημαντική προτεραιότητα για την Ε.Ε. και είναι η μία από τις τέσσερις πολιτικές που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας (αρχή της ενσωμάτωσης). Πριν από το 1972 όλες οι δραστηριότητες της Ε.Ε. που πραγματοποιήθηκαν για την προστασία του περιβάλλοντος είχαν ως στόχο τη διευκόλυνση του εμπορίου και την απομάκρυνση των εμποδίων από την οικονομική ανάπτυξη που ήταν τότε ο πρωταρχικός στόχος της Κοινότητας. Η περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. εξελίχθηκε σταδιακά από το 1957 μέχρι και σήμερα σε τέσσερις διαφορετικές χρονικές φάσεις.<sup>1744</sup>

#### 1.3.1. Η πρώτη φάση (1957-1971)

Η πρώτη φάση της πορείας εξέλιξης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. αρχίζει ουσιαστικά το 1957, δηλαδή αμέσως μετά την ίδρυση των τριών Κοινοτήτων με προτεραιότητα τη δημιουργία κοινής αγοράς. Από τα τέλη της δεκαετίας του '60, αν και στις ιδρυτικές Συνθήκες δεν προβλεπόταν νομική βάση στην οποία θα μπορούσε να θεμελιωθεί η δικαιοπρακτική ικανότητα της Κοινότητας και δεν υπήρχε

---

<sup>1744</sup> Οι ερμηνευτικές απόπειρες για τον ορισμό της έννοιας του περιβάλλοντος στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου στηρίζονται τόσο στην *ανθρωποκεντρική* σύλληψη, όπου το περιβάλλον προστατεύεται ως φυσική προϋπόθεση των ατομικών εννόμων αγαθών, της ανθρώπινης ζωής και υγείας όσο και στην *οικολογική* σύλληψη. Σύμφωνα με την τελευταία οι διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος αποσκοπούν στην προστασία του κοινωνικού-υπερατομικού εννόμου αγαθού «περιβάλλον» και απόρροια αυτού είναι η προστασία των εννόμων αγαθών της ανθρώπινης ζωής και σωματικής ακεραιότητας. Βλ. Παναγοπούλου Γ. (1996) «Ο προσδιορισμός του εννόμου αγαθού υπό την ονομασία περιβάλλον», Εισηγήση στο Ε' Πανελλήνιο Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Ποινικού Δικαίου με θέμα: «*Ποινική προστασία του περιβάλλοντος*», Δίκαιο & Οικονομία, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, σ.σ. 11-24. Στα πλαίσια της Ε.Ε. η Επιτροπή έχει κάνει μία προσπάθεια εννοιολογικής προσέγγισης του όρου «περιβάλλον» το οποίο θεωρεί ως ένα συνδυασμό στοιχείων των οποίων οι πολύπλοκες αλληλεξαρτήσεις συγκροτούν τα πλαίσια, τις περιβάλλουσες συνθήκες του χώρου και τις συνθήκες ζωής του ατόμου και της κοινωνίας, όπως είναι ή όπως γίνονται αντιληπτές. Βλ. Δελλής, Γ. (1998) *Κοινοτικό Δίκαιο του περιβάλλοντος, Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, σ.σ. 27-35

καμία αναφορά στον όρο «προστασία του περιβάλλοντος»<sup>1745</sup>, η Κοινότητα εξέδωσε πολλές νομοθετικές πράξεις για την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>1746</sup>

Η πρώτη νομοθετική πρωτοβουλία (Οδηγία 59/221) βασίστηκε στο άρθρο 2 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, που προέβλεπε ότι θα πρέπει να θεσμοθετηθούν κοινά δεδομένα για την προστασία της υγείας των εργατών και των πολιτών από τους κινδύνους που προέκυπταν από την ακτινοβολία ιόντων.

Οι περισσότερες πάντως από τις πρώτες κοινοτικές ρυθμίσεις βασίζονταν στην ευρεία ερμηνεία του Προοιμίου της Συνθήκης της ΕΟΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 100 ΣΕΟΚ<sup>1747</sup>, που προβλέπει την έκδοση οδηγιών του Συμβουλίου «για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση ή λειτουργία της κοινής αγοράς». Παράλληλα ορισμένες προτάσεις οδηγιών θεμελιώνονταν και στο άρθρο 235 : «Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη οι προς τον σκοπό αυτό απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει ης Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις». <sup>1748</sup>

### **1.3.2 Η δεύτερη φάση (1972-1986)**

---

<sup>1745</sup> Τη χρονική περίοδο 1973- 1987 εγκρίθηκαν από την Κοινότητα περίπου 20 νομοθετικές πράξεις που απέβλεπαν στην προστασία του περιβάλλοντος Βλ. σχετικά: Dinan, D. (2000), ό.π., p. 170

<sup>1746</sup> Κορκοβέλος, Χ.Α. (1997) *Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 9

<sup>1747</sup> Με βάση το άρθρο 100 εκδόθηκαν δύο οδηγίες για τις εκπομπές αερίων από τα οχήματα (70/220 και 72/306), μία για το θόρυβο από τις εξατμίσεις αυτοκινήτων (70/157) και η οδηγία 67/548 με αντικείμενο τον καθορισμό μέτρων για την ταξινόμηση, τον χαρακτηρισμό και τη συσκευασία επικίνδυνων ουσιών, η οποία λανθασμένα θεωρείται από κάποιους μελετητές ως η πρώτη Οδηγία για το περιβάλλον της Ε.Ε.. Βλ. σχετικά Vogel, D. (1993) "The making of EC environmental policy", στο Andersen, S. and Eliassen, K. (eds), *Making policy in Europe. The Europeanification of national policy-making*, Sage, London, p.p.115-131.

<sup>1748</sup> Το πρόβλημα και με τις δύο αυτές διατάξεις ήταν ότι για την έγκρισή τους απαιτούνταν ομοφωνία, κάτι που τις αποδυνάμωνε σημαντικά.

Η δεύτερη φάση, ξεκίνησε το 1972, με την πρώτη προσπάθεια σφαιρικής αντιμετώπισης του ζητήματος από την Επιτροπή, η οποία υπέβαλε στο Συμβούλιο την πρώτη Έκθεση για το περιβάλλον<sup>1749</sup> και η Σύνοδος Κορυφής του Παρισιού (1973) διακηρύττοντας ότι «η οικονομική ανάπτυξη δεν αποτελεί αυτοσκοπό»<sup>1750</sup>, κάλεσε την Επιτροπή να διαμορφώσει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης, για την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>1751</sup> Τον ίδιο χρόνο δημιουργήθηκε μία Επιτροπή για το Περιβάλλον στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μία μικρή Υπηρεσία για την Προστασία του Περιβάλλοντος και των Καταναλωτών, μέσα στη Γενική Διεύθυνση III, που ήταν αρμόδια για τη βιομηχανική πολιτική. Η Υπηρεσία αυτή αναβαθμίστηκε σε αυτόνομη Διεύθυνση Περιβάλλοντος το 1981, με την αλλαγή κλίματος που επήλθε στην Επιτροπή μετά την ένταξη της Ελλάδας το 1981, η οποία οδήγησε σε αναδιοργάνωση της Επιτροπής, έτσι ώστε κάθε κράτος μέλος να έχει από μία Γενική Διεύθυνση.<sup>1752</sup>

Με την προτροπή της Συνόδου Κορυφής η Επιτροπή διαμόρφωσε το πρώτο πρόγραμμα δράσης<sup>1753</sup> για το περιβάλλον (1973-1976)<sup>1754</sup>, που έθεσε τις αρχές και

---

<sup>1749</sup> Στην έκθεση αυτή η Επιτροπή επισήμανε ότι η μεμονωμένη άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής από τα κράτη μέλη ερχόταν σε σύγκρουση με τους στόχους της πολιτικής του ανταγωνισμού.

<sup>1750</sup> Παναγόπουλος, Θ. (2001) «Προστασία του περιβάλλοντος - Νομική θεώρηση», στο Δημόπουλος, Γ., Μπαλτάς, Ν., Χασσιδ, Ι. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμος Β', εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, σ.σ. 825-842

<sup>1751</sup> Στεφάνου, Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Πολιτικές και δυναμική της ολοκλήρωσης*, τόμος Γ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα σ.165

<sup>1752</sup> McCormick, J. (2001), ό.π., p.52

<sup>1753</sup> Το παράγωγο περιβαλλοντικό κοινοτικό δίκαιο αποτελείται από: α) νομοθετικές πράξεις όπως οδηγίες και κανονισμούς και β) βοηθητικά νομικά μέσα όπως τα κοινοτικά προγράμματα δράσης για το περιβάλλον

<sup>1754</sup> Τα προγράμματα δράσης καταρτίζονται από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, με δική τους πρωτοβουλία ή μετά από αίτηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και συγκεκριμενοποιούν τα νομοθετικά προγράμματα και τους γενικούς στόχους που προβλέπονται στις κοινοτικές συνθήκες. Όταν τα προγράμματα προβλέπονται ρητά στις συνθήκες οι σχετικές διατάξεις δεσμεύουν τα κοινοτικά όργανα. Υπάρχουν όμως και προγράμματα που λειτουργούν ως απλές κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες δεν έχουν νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά περιορίζονται να εκφράσουν την πρόθεση των κοινοτικών οργάνων να δρουν σύμφωνα με το περιεχόμενό τους. Βλ. Borchardt, K.D (2000) *Το αλφάβητο του κοινοτικού δικαίου*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης και Πολιτισμού, σ.72. Από το 1973 μέχρι το 2000, η Επιτροπή έχει καταρτίσει 5 κοινοτικά προγράμματα δράσης: α' πρόγραμμα 1973- 1976, β' πρόγραμμα 1977-1981, γ'

τους στόχους για τη διαμόρφωση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος, αν και βασικός στόχος της Κοινότητας ήταν η αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων. Το πρόγραμμα αυτό, σε συνδυασμό με το δεύτερο πρόγραμμα δράσης (1977-1981) έθεσαν στις διακηρύξεις τους τον πυρήνα των βασικών αρχών της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε., οι οποίες είναι οι εξής <sup>1755</sup>:

#### **α) Η αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης** <sup>1756</sup>

Η πρόληψη είναι καλύτερη από τη θεραπεία, για αυτό οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στα αρχικά στάδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η θέση αυτή αποτέλεσε τον πρόδρομο της αρχής «της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης», που τελικά θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 130P παρ. 2 της Συνθήκης του Μάαστριχτ και τη Διακήρυξη του Ρίο του 1992. <sup>1757</sup>

Αρχικά η αρχή αυτή λόγω του περιεχομένου της και των δυσκολιών εφαρμογής της είχε κατευθυντήριο χαρακτήρα. Η ενδυνάμωσή της επήλθε σταδιακά με την υιοθέτηση από την Κοινότητα των συμβάσεων για τη βιολογική ποικιλομορφία για τις κλιματικές αλλαγές που καθιέρωναν την αρχή αυτή ως θεμελιώδη περιβαλλοντική αρχή και με τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ, η οποία αναγνώρισε το δεσμευτικό χαρακτήρα της. <sup>1758</sup>

---

πρόγραμμα 1982- 1986, δ' πρόγραμμα 1987- 1992, ε' πρόγραμμα 1993-2000 για την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ ήδη έχει αρχίσει η εφαρμογή και του στ' προγράμματος.

<sup>1755</sup> Η κριτική ανάλυση των αρχών αυτών και η συμβολή τους στη διαμόρφωση της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων της Ε.Ε. θα αξιολογηθεί στα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης

<sup>1756</sup> Connolly, J. and Smith, G., (2003) *Politics and the Environment, From Theory to Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., Routledge, London p.p. 272-273

<sup>1757</sup> Η 15<sup>η</sup> Αρχή της Διακήρυξης του Ρίο που προβλέπει: «*Η προληπτική προσέγγιση θα τύχει ευρείας εφαρμογής από τα Κράτη, ανάλογα με τις δυνατότητες του καθενός, έτσι ώστε να επιτευχθεί η προστασία του περιβάλλοντος. Όπου υφίσταται απειλή σοβαρής ή ανεπανόρθωτης ζημίας, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν θα χρησιμοποιείται ως αιτιολογία για την αναβολή λήψης δαπανηρών μέτρων που προλαμβάνουν την περιβαλλοντική υποβάθμιση.*» Βλ. Γρηγορίου, Π., Σαμιώτης, Γ., και Τσάλτας, Γ. (1993) *Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio De Janeiro) για το περιβάλλον και την ανάπτυξη. Νομική και θεσμική διάσταση*. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.186.

<sup>1758</sup> Μπάλιας, Γ. (2005) *Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο*, Νόμος + Φύση Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου - 15, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ.σ. 278-281

Οι έννοιες *προφύλαξη* και *πρόληψη* δεν αποτελούν φραστική ταυτολογία,<sup>1759</sup> καθώς η πρόληψη ενέχει την ιδέα της εκ των προτέρων αρνητικής δράσης, ενώ η προφύλαξη σημαίνει τη λήψη θετικών μέτρων και την εκπόνηση έργων, που μπορούν να αποτρέψουν την υποβάθμιση του περιβάλλοντος<sup>1760</sup>. Η ανυπαρξία ορισμού της αρχής δημιούργησε ερμηνευτικά προβλήματα και έτσι η Επιτροπή εξέδωσε σχετική ανακοίνωση<sup>1761</sup>, με κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της. Στην ανακοίνωση προβλέπεται ότι η αρχή αυτή είναι γενικής εφαρμογής, αναλύονται οι επιμέρους παράγοντες που μπορούν να οδηγήσουν στη χρήση της και προβλέπεται ότι τα μέτρα που προκύπτουν από την εφαρμογή της θα πρέπει να συνάδουν με τις αρχές της αναλογικότητας, της συνέπειας και της μη δυσμενούς μεταχείρισης<sup>1762</sup>. Βασικό εργαλείο της αρχής αυτής είναι η Περιβαλλοντική Εκτίμηση έργων και δραστηριοτήτων<sup>1763</sup> και η θέσπιση ποιοτικών στόχων.

---

<sup>1759</sup> Βλ. Δελλής, Γ. (1998), ό.π., σ. 89

<sup>1760</sup> Καρακώστας, Ι. (2000) *Περιβάλλον και Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, σ.σ. 20-21

<sup>1761</sup> COM (2000) 1 τελικό «Ανακοίνωση της Επιτροπής της 2ας Φεβρουαρίου 2000, για την προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης»

<sup>1762</sup> Βλ. Μπάλιας Γ. ό.π., σ.σ.281-288

<sup>1763</sup> Η περιβαλλοντική αυτή εκτίμηση γίνεται με τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Για την υλοποίηση ενός έργου εκτός από τη σκοπιμότητά του θα πρέπει πάντα να διερευνούνται και οι περιβαλλοντικές του επιπτώσεις λαμβάνοντας υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος, τη βέλτιστη ένταξη του έργου στο ανθρωπογενές περιβάλλον και τη δυνατότητα μελλοντικής ανάπτυξης με βάση τους διαθέσιμους φυσικούς πόρους. Ο προβληματισμός για τη μελέτη και την αντιμετώπιση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από τα έργα και τις δραστηριότητες του ανθρώπου σε διεθνές επίπεδο εμφανίστηκε στη δεκαετία του '60 και η πρώτη νομοθεσία εκδόθηκε στις Η.Π.Α. την 1-1-1970 με το «Νόμο για την Εθνική Περιβαλλοντική πολιτική».

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η πρώτη σχετική κοινοτική οδηγία εκδόθηκε το 1985 (Οδηγία 85/337) για την εφαρμογή Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Μελέτες περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι οι μελέτες που εκπονούνται προκειμένου να παρουσιαστούν και να αξιολογηθούν όλες οι πληροφορίες υπό κατάλληλη μορφή, τις οποίες είναι υποχρεωμένος ο κύριος του έργου να γνωστοποιεί στις αρμόδιες αρχές που εκδίδουν τις σχετικές με την υλοποίηση του έργου διοικητικές άδειες, καθώς και οι μελέτες που απαιτούνται προκειμένου να επιβληθεί καθεστώς προστασίας του περιβάλλοντος σε συγκεκριμένες εκτάσεις. Αντικείμενο των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι: Α) ο εντοπισμός, Β) η περιγραφή και Γ) η κατάλληλη αξιολόγηση των άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων ενός σχεδίου υλοποίησης έργων ή δραστηριοτήτων στον άνθρωπο, στην πανίδα, στη χλωρίδα, στο έδαφος, στην ατμόσφαιρα, στο κλίμα και στο τοπίο.



Παράλληλα με την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιχείρησε, με Ψήφισμά του, να προσεγγίσει την αρχή της προφύλαξης, επισημαίνοντας την ανάγκη συμμετοχής του κοινού και όλων των ενδιαφερομένων στην αξιολόγηση των κινδύνων κατά την εφαρμογή της αρχής. Έτσι, για να επιτευχθεί η εκ των προτέρων μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος, τα κοινοτικά όργανα ενέταξαν και τον ευρωπαίο πολίτη στη διαδικασία αυτή. Η γνώση του περιβαλλοντικού κινδύνου και η άμεση πρόσβαση στην πληροφορία, αποτελούν σημαντικά βήματα για την άμεση συμμετοχή του πολίτη στην προληπτική υπεράσπιση του περιβάλλοντος.<sup>1764</sup>

---

Στην Ελλάδα ήδη από το 1977 στο Νόμο 743/1977 «Περί προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος» και αργότερα στο Νόμο 947/1979 « Περὶ οικιστικών περιοχών» περιέχονται αρχές εκτίμησης και αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Με την τροποποίηση του Δασικού Κώδικα το 1979 θεσπίστηκε η υποχρέωση εκπόνησης περιβαλλοντικών μελετών για λατομικές και τουριστικές δραστηριότητες σε εκτάσεις που χαρακτηρίζονται ως δάση ή δασικές περιοχές. Το 1981 θεσπίστηκε η υποχρέωση εκπόνησης περιβαλλοντικών μελετών για βιομηχανικές δραστηριότητες. Το 1986 με την ψήφιση του Ν.1650/1986 διαμορφώθηκαν τα βασικά σημεία του σημερινού νομικού πλαισίου και ο θεσμός της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ) εισήχθη στην Ελληνική νομοθεσία ως μέσον για την προστασία του περιβάλλοντος. Βλέπε σχετική ανάλυση στο Τμήμα ΙΙ της μελέτης. Οι κανόνες που διέπουν τη σύνταξή της διαθέτουν έρεισμα στο Ελληνικό Σύνταγμα και ιδίως στους ορισμούς του άρθρου 24 Συντ., το οποίο καθιερώνει την προστασία του περιβάλλοντος, -μετά δε την πρόσφατη αναθεώρηση του Απριλίου 2001- όχι μόνο ως καθήκον και υποχρέωση των οργάνων της Πολιτείας, αλλά και ως ατομικό δικαίωμα των Πολιτών. Η έκδοση των οδηγιών 97/11ΕΕ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (τροποποίηση της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ) και 96/61/ΕΕ για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, επέβαλαν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη τροποποίησης των άρθρων 3,4,5 του Ν. 1650/86 για το περιβάλλον. Η τροποποίηση έλαβε χώρα με την έκδοση του Ν.3010/2002(ΦΕΚ 91Α /25-4-2002) «Εναρμόνιση του Ν. 1650/1986 με τις οδηγίες 97/11 ΕΕ και 96/61 ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις».Βλ. σχετικά μεταξύ άλλων Χριστοφορίδης Ε. (2002) «Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων», Νομικό Βήμα. Τόμος 50. σσ. 629-631, Αραβώσης Κ. (2002) «Η χρήση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στο σχεδιασμό και τη αξιολόγηση έργων», Περιβάλλον και Δίκαιο, τευχ. 1, Μερτζάνης Α. Βαβίζος Γ. (2002) *Περιβάλλον, Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων*, Παπασωτηρίου

<sup>1764</sup> Δελλής Γ. (1998), ό.π., σ. 89 και βλ. σχετικά: "Convention on access to information, public participation in decision making and access to justice in environmental matters, done at Aarhus, Denmark on 25 June 1998

Ωστόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>1765</sup> ήταν αυτό που με το Ψήφισμά του το 2000 αποσαφήνισε τα κριτήρια που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, κατά την αξιολόγηση του κινδύνου για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης και πρόβλεψε ότι εκτός από τα οικονομικά κριτήρια θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και άλλα κριτήρια (περιβάλλον και υγεία) κατά την αξιολόγηση του κόστους/ οφέλους. Το Ψήφισμα αυτό, σε συνδυασμό με τον Κανονισμό 178/2002 για την ασφάλεια των τροφίμων, αποτέλεσαν τη βάση για την ουσιαστικότερη εφαρμογή της αρχής.

Ειδικά για τους υδάτινους πόρους η αρχή της πρόληψης έχει την έννοια ότι θα πρέπει να λαμβάνονται μέτρα, ώστε να αποτρέπεται η υποβάθμιση των υδάτινων οικοσυστημάτων και να βελτιώνεται ή να αποκαθιστάται η ποιότητά τους, θεσπίζοντας ποιοτικούς στόχους για τους υδάτινους αποδέκτες και οριακές τιμές για τις απορρίψεις αποβλήτων.<sup>1766</sup>

## **β) Η αρχή της επικουρικότητας<sup>1767</sup>**

Το εύρος και η αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων στα πλαίσια της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής καθορίζεται από την αρχή της επικουρικότητας. Η Κοινότητα με βάση την αρχή αυτή διαμορφώνει την πολιτική της για το περιβάλλον μόνο μέσα στα όρια που καθορίζουν οι πρωτογενείς κανόνες και ενεργεί - εκτός από τους τομείς που υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα - μόνον όταν η δράση της θα είναι πιο αποτελεσματική από τυχόν δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Στόχος είναι να λαμβάνονται οι αποφάσεις όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη και τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τους κοινούς κανόνες του κοινοτικού δικαίου.

Η αρχή της επικουρικότητας πρωτοεμφανίστηκε στα πλαίσια της προστασίας του περιβάλλοντος στην ΕΕΠ στο άρθρο 130Π *«Η Κοινότητα δρα στον τομέα του περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο, παρά σε επίπεδο των επί μέρους κρατών μελών»*. Το συγκριτικό κριτήριο για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ

---

<sup>1765</sup> COM (2000) 1- C5- 0143/2000- 2000/2086(COS)

<sup>1766</sup> Η αρχή της πρόληψης περιλαμβάνεται και στα άρθρα 4 και 5 της Σύμβασης του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών, καθώς και στο πρώτο συμπληρωματικό Πρωτόκολλο «Υδατα και Υγεία» στο άρθρο 5 που προβλέπει τις αρχές της πρόληψης, της αειφορίας, της μη πρόκλησης βλάβης, της αποτροπής της ρύπανσης, «ο ρυπαίνων πληρώνει» και της δίκαιης χρήσης των υδάτων. Βλέπε σχετικά το Τρίτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>1767</sup> Βλ. και ανάλυση που προηγήθηκε για την αρχή της επικουρικότητας

Κοινότητας και κρατών μελών ήταν, με βάση τη διάταξη αυτή, ποιοτικό και αφορούσε αποκλειστικά την καλύτερη επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, χωρίς να παρέχει μία σταθερή βάση για το διαχωρισμό δράσης Κοινότητας και κρατών. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η επικουρικότητα αναβαθμίστηκε σε θεμελιώδη αρχή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και προβλέφθηκε ρητά στο άρθρο 3B, στο πρώτο μέρος της Συνθήκης.<sup>1768</sup>

Το άρθρο 3B κάνει μια θεμελιώδη διάκριση μεταξύ των υφιστάμενων και των νέων πεδίων κοινοτικής δράσης και θεμελιώνει με τρία εδάφια τα όρια της κοινοτικής δράσης. Το πρώτο εδάφιο προέβλεπε ότι η Κοινότητα δρα μόνο στα όρια που ορίζει η Συνθήκη, το δεύτερο εδάφιο περιλάμβανε τις συνιστώσες της αρχής<sup>1769</sup>, ενώ το τρίτο έθεσε την αρχή της αναλογικότητας, που προϋποθέτει ότι η δράση της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνει ό,τι είναι αναγκαίο για να επιτευχθούν οι στόχοι της Συνθήκης. Το άρθρο 3B σε συνδυασμό με το άρθρο 130P έθεσαν ουσιαστικούς θεωρητικούς περιορισμούς στην κοινοτική περιβαλλοντική δράση, που ωστόσο κάμφθηκαν από την πρακτική, καθώς η εθνική περιβαλλοντική δράση δεν ήταν ικανοποιητική.

Στα άρθρα 130P επ. καθίσταται σαφής η προάσπιση της αρχής της επικουρικότητας καθώς τα κράτη μέλη διατηρούν το γενικό δικαίωμα να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας, αλλά και να αποφασίζουν για τα πιο ευαίσθητα περιβαλλοντικά θέματα με τον κανόνα της ομοφωνίας. Ωστόσο η ανεπάρκεια της εθνικής περιβαλλοντικής δράσης, σε συνδυασμό με τη σύγκρουση των εθνικών περιβαλλοντικών μέτρων με τους οικονομικούς κανόνες της Συνθήκης, αλλά και η ανεπαρκής εθνική δράση σε παγκόσμιο επίπεδο, όπου η Κοινότητα μπορεί να αντιμετωπίσει τα περιβαλλοντικά προβλήματα πιο αποτελεσματικά, έχουν περιορίσει σημαντικά την εφαρμογή της.<sup>1770</sup>

Στις αρχές της δεκαετίας του '90, η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας αποτέλεσε αντικείμενο σύγκρουσης του Συμβουλίου με την Επιτροπή, σχετικά με το ποιο θεσμικό όργανο της Κοινότητας είναι αρμόδιο να προτείνει την λήψη περιβαλλοντικών μέτρων. Η σύγκρουση ήταν τόσο σημαντική, ώστε η Επιτροπή αναγκάστηκε να δηλώσει ότι «η επικουρικότητα δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για να

---

<sup>1768</sup> Δελλής, Γ. (1998), ό.π., σ.σ.133-138

<sup>1769</sup> Οι συνιστώσες για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας είναι «μόνο» και «αν» οι στόχοι είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη και δύνανται να επιτευχθούν καλύτερα από την Κοινότητα. Επομένως το ποιοτικό κριτήριο που υπήρχε στην ΕΕΠ αντικαταστάθηκε από την ανωτερότητα της.

<sup>1770</sup> Δελλής, Γ. (1998), ό.π., σ.σ.143-145

καθυποταχθεί η Επιτροπή, με πρόσχημα την αμφισβήτηση του δικαιώματός της να προτείνει νομοθετικά μέτρα και με αυτόν τον τρόπο να διαταραχθεί η ισορροπία που έχει επιτευχθεί χάρη στις Συνθήκες». <sup>1771</sup> Τελικά ο συμβιβασμός που επετεύχθη σε θεσμικό επίπεδο ήταν να διατηρήσει η Επιτροπή στο ακέραιο την αρμοδιότητα να προτείνει νομοθεσία, αλλά να δεσμεύεται να συνοδεύει τις προτάσεις της με αιτιολόγηση, αναφορικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Birmingham τον Οκτώβριο του 1992 προέβη σε μία δήλωση που έθεσε κάποιους βασικούς κανόνες για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η οποία υιοθετήθηκε στο Συμβούλιο του Εδιμβούργου. <sup>1772</sup>

### γ) Η αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει»

Στην αρχή αυτή θεμελιώνεται η προληπτική προστασία της κοινοτικής πολιτικής της Ε.Ε. <sup>1773</sup> Για πρώτη φορά διατυπώθηκε σε σύσταση του ΟΟΣΑ του 1972 <sup>1774</sup> η οποία προβλέπει ότι ο «ρυπαίνων» οφείλει να αναλάβει το κόστος των μέτρων που έχουν αποφασιστεί από τις αρμόδιες αρχές για τη μείωση της ρύπανσης, ώστε να εξασφαλίσει την “καλή κατάσταση” του περιβάλλοντος. <sup>1775</sup> Στη συνέχεια, με κάπως διαφορετική διατύπωση <sup>1776</sup>, περιλήφθηκε και στη Διακήρυξη του Ρίο, αλλά και στην Ατζέντα 21 στην αρχή 20, που αφορά ειδικά το πρόβλημα των αποβλήτων.

Σε επίπεδο Ε.Ε. η αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει πρωτοεμφανίστηκε στη Σύσταση 75/436 που περιείχε τον ακόλουθο ορισμό: «...φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που είναι υπεύθυνα για πρόκληση μόλυνσης, οφείλουν να αναλάβουν τα έξοδα των μέτρων εκείνων, που είναι απαραίτητα για την εξάλειψη της

---

<sup>1771</sup> Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας SEC(92), 1990.

<sup>1772</sup> Βλ. σχετική ανάλυση που προηγήθηκε για την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

<sup>1773</sup> Βλ. σχετικά άρθρο P 130 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Σαχπεκίδου, Ε. (1997) *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, σ.190

<sup>1774</sup> Σύσταση της 26<sup>ης</sup> Μαΐου 1972, Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policy.

<sup>1775</sup> Larrue, C. (1995) “The political (un)feasibility Environmental Economic Instruments” in: Dente Bruno (ed.) *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, p.37

<sup>1776</sup> Η Αρχή 16 της Διακήρυξης του Ρίο προέβλεπε ότι « ο ρυπαίνων βαρύνεται καταρχήν με το κόστος της ρύπανσης, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος και χωρίς να στρεβλώνεται το διεθνές εμπόριο και οι διεθνείς επενδύσεις».

μόλυνσης ή για τον περιορισμό της σε συμμόρφωση προς τις προδιαγραφές ή τις αντίστοιχες ρυθμίσεις, οι οποίες καθιερώνουν ποιοτικούς στόχους ή ελλείψει αυτών, σε συμμόρφωση προς τις προδιαγραφές ή αντίστοιχα μέτρα που τίθενται από τις δημόσιες αρχές».

Αν και σε διεθνές αλλά και επίπεδο Ε.Ε. έχουν δοθεί διάφοροι ορισμοί για την αρχή αυτή, ωστόσο η νομική φύση της και ο τρόπος εφαρμογής της έχει προκαλέσει σημαντικές ασάφειες και προβληματισμούς. Στην καθημερινή πρακτική, σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο<sup>1777</sup>, το κόστος της επανόρθωσης των προσβολών του περιβάλλοντος καλείται να καλύψει ο παραγωγός και όχι ο καταναλωτής, αφού ο τελευταίος το έχει ήδη καταβάλει στην τιμή του προϊόντος. Ωστόσο με τον τρόπο αυτό δεν ανταμείβεται ο ενσυνείδητος καταναλωτής έναντι αυτού που ρυπαίνει το περιβάλλον, ενώ ταυτόχρονα δεν είναι δυνατή η εφαρμογή της αρχής, σε περιπτώσεις ρύπανσης από διαδοχικά φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

Εκτός από τα δύο αυτά σημεία η αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει» έχει γίνει αντικείμενο κριτικής και ως προς άλλες ασάφειες που περιέχει καθώς δεν είναι προκαθορισμένο τι καλείται να πληρώσει (δηλαδή το πλαίσιο και την έκταση των επιμέρους ζημιών) ο ρυπαίνων, ενώ παράλληλα η ρύπανση αποκτά «εμπορεύσιμη αξία», δηλαδή οι ρυπαίνοντες μπορούν να αγοράσουν το «δικαίωμα ρύπανσης» και ελλοχεύει ο κίνδυνος να θεωρηθεί η ρύπανση «δικαίωμα» όσων μπορούν να την εξαγοράσουν.<sup>1778</sup>

---

<sup>1777</sup> Η αρχή αυτή έχει κυρίως εφαρμογή στις οδηγίες της Ε.Ε. για τη διαχείριση των αποβλήτων, των συσκευασιών και των άλλων προϊόντων (ελαστικά, λιπαντικά έλαια, οχήματα τέλους κύκλου ζωής, απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού) καθώς και στην εθνική νομοθεσία της Ελλάδας με την οποία έχουν ενσωματωθεί οι αντίστοιχες οδηγίες, όπου ο ρυπαίνων ταυτίζεται με τον παραγωγό. Αλλά και στην υπόθεση C-155/91 του Δ.Ε.Κ. προβλέπεται ότι η οδηγία 91/156/ΕΟΚ σχετικά με τη διαχείριση των απορριμμάτων αποτελεί υλοποίηση της αρχής ο ρυπαίνων πληρώνει.

<sup>1778</sup> Βλ. Hahn, R.W (1995) "Economic Prescriptions for Environmental Problems: Lessons from the United States and Continental Europe " in Eckersly (ed.) *Markets, The State And the Environment: Towards Integration*, Macmillan Press, London p. 144-156 και Kirk, E. (2001) *Unpredictable outcomes: Economic Instruments and the environment* Draft paper in the 29<sup>th</sup> Joint Sessions of Workshops Grenoble, France 6-11 April 2001, Workshop 1: "The politics of New Environmental Policy Instruments" και European Commission *Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development*, Volume II, COM(92) 23 final, p. 67- 68 και Larrue, C. (1995) ό.π., p.37

Η κύρια εφαρμογή της αρχής ο ρυπαίνων πληρώνει είναι ότι αποτελεί τη βάση για την εφαρμογή και επιβολή των οικονομικών εργαλείων. Τα οικονομικά εργαλεία είναι ρυθμιστικά εργαλεία (διαφορετικά είδη περιβαλλοντικών φόρων και χρεώσεων), που παρακινούν τα άτομα σε αλλαγή της συμπεριφοράς τους -με την απειλή του οικονομικού κόστους σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Τα βασικά πλεονεκτήματα των εργαλείων αυτών σε σχέση με την παραδοσιακή ρυθμιστική προσέγγιση του "command and control" είναι :

- με τα οικονομικά εργαλεία δίνεται η δυνατότητα σε αυτούς στους οποίους απευθύνεται μία ρύθμιση να επιλέξουν μεταξύ της αλλαγής της συμπεριφοράς τους ή της αποδοχής του κόστους, που προβλέπεται από το κάθε οικονομικό εργαλείο ενώ ταυτόχρονα παραμένει και η επιλογή να μην πράξουν τίποτα από τα δύο και να επωμιστούν τις συγκεκριμένες ποινές. Η τελευταία αυτή επιλογή είναι και η μοναδικά επιλογή, που δίνει το ρυθμιστικό μοντέλο σε περίπτωση μη συμμόρφωσης σε κάποιο κανόνα

- η ευθύνη για την επιτυχία και την καλύτερη λειτουργία ενός κανόνα μεταφέρεται - με την χρήση των οικονομικών εργαλείων- από τους ρυθμιστές στους ρυθμιζόμενους. Έτσι οι αποδέκτες των ρυθμίσεων οφείλουν να αποφασίσουν σχετικά με ποιες ενέργειες πρέπει να συνεχιστούν, να σταματήσουν ή να τροποποιηθούν, ώστε να έχει αποτέλεσμα μία ρύθμιση και να ανταποκρίνεται στους στόχους της

- η καταβολή των περιβαλλοντικών εισφορών και ανάλογων επιβαρύνσεων ως απόρροια της εφαρμογής της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει", εξωθεί τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις να συμπεριφέρονται με τρόπο τέτοιο, που δεν παραβιάζει τις οικολογικές απαιτήσεις

Αν και οι βασικές κατευθύνσεις της αρχής αυτής τέθηκαν στο δεύτερο πρόγραμμα δράσης, η εφαρμογή της ξεκίνησε ουσιαστικά στο Τέταρτο πρόγραμμα, το οποίο έθεσε ως προτεραιότητα την αποτελεσματική εφαρμογή οικονομικών μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>1779</sup> Τέλος η αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει», λόγω της επιβολής του κόστους στον ρυπαίνοντα, συνδέεται άμεσα με τις αρχές της πρόληψης και της επανόρθωσης, εφόσον δίνει κίνητρα για μείωση της ρύπανσης και για αναζήτηση λιγότερο ρυπογόνων τεχνολογιών και προϊόντων.

#### **δ) Η αρχή «της επανόρθωσης των προσβολών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή τους»**

---

<sup>1779</sup> Βλ. Weale, A., Pridham, G., Cini, M., Konstadakopoulos, D., Porter, M. and Flynn, B. (2003) *Environmental Governance in Europe, An ever Closer Ecological Union?*, Oxford University Press, Oxford p. 72

Η αρχή αυτή επιβάλλει αφενός την αποκατάσταση των προσβολών του περιβάλλοντος και αφετέρου την επανόρθωση κατά προτεραιότητα στην πηγή της προσβολής. Η αρχή αυτή προβλέφθηκε αρχικά στο Πρώτο Πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον και συνδέθηκε με την ανάπτυξη και ανεύρεση τεχνολογικών λύσεων και νέων τεχνολογιών για την αποφυγή ή μείωση της μόλυνσης στην πηγή και θεσμοθετήθηκε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

Αποτέλεσε επίσης τη βάση για την ανάπτυξη -κατά την τρίτη φάση εξέλιξης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε.- της χρηματοδοτικής ικανότητας της Ε.Ε. Για την εφαρμογή της αρχής αυτής η Κοινότητα με τον Κανονισμό 1872/84 δημιούργησε ένα χρηματικό κονδύλι για την χρηματοδότηση περιβαλλοντικών έργων. Ο Κανονισμός αυτός αντικαταστήθηκε το 1992 από τον Κανονισμό 1973/92, που καθιέρωσε ως χρηματοδοτικό μέσο το πρόγραμμα LIFE.<sup>1780</sup>

Εννοιολογικά η αρχή αυτή συγγενεύει με την 14<sup>η</sup> αρχή της Διακήρυξης του Ρίο, που προέβλεπε ότι «...τα κράτη θα πρέπει να συνεργάζονται αποτελεσματικά για να αποθαρρύνουν ή να αποτρέπουν τη μετατόπιση και μεταφορά σε άλλα κράτη των δραστηριοτήτων ή ουσιών, που προκαλούν σοβαρή περιβαλλοντική χειροτέρευση ή έχει αποδειχθεί ότι είναι επιβλαβή για την ανθρώπινη υγεία...». <sup>1781</sup> Επιπλέον σε διεθνές επίπεδο η αρχή αυτή έχει άμεση σχέση με τη Σύμβαση της Βασιλείας, για τον έλεγχο των διασυνοριακών μεταφορών επικίνδυνων αποβλήτων, καθώς έχει άμεση εφαρμογή στην περίπτωση διασυνοριακών ρυπάνσεων, μεταφοράς επικίνδυνων υλικών ή διαχείρισης αποβλήτων.

### **ε) Η αρχή της ενσωμάτωσης**

Το τρίτο πρόγραμμα δράσης υιοθετήθηκε και αυτό κατά τη δεύτερη φάση της εξέλιξης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε., το 1983. Τον ίδιο χρόνο η σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Στουτγάρδη, υπό γερμανική προεδρία, υιοθέτησε τη θέση ότι θα πρέπει να επιταχυνθούν οι διαδικασίες για την αντιμετώπιση της μόλυνσης και της ρύπανσης της ατμόσφαιρας. Επιπλέον διαπίστωσε ότι η προστασία του περιβάλλοντος θα μπορούσε να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη, ως μέρος της οικονομικής, βιομηχανικής, αγροτικής και κοινωνικής πολιτικής. Η θέση αυτή οδήγησε στην διατύπωση της *αρχής της ενσωμάτωσης* στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, με την μορφή παρότρυνσης (άρθρο 130Π), που απέκτησε υποχρεωτικό χαρακτήρα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 130Ρ) και πήρε τη μορφή θεμελιώδους κοινοτικής αρχής με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

---

<sup>1780</sup> Connolly, J. and Smith, G. (2003), ό.π., p.p.271-272

<sup>1781</sup> Δελλής, Γ. (1998), ό.π., σ.σ. 90-91

Η αρχή αυτή έχει την έννοια ότι οι ανάγκες της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας. Σύμφωνα με την αρχή της ενσωμάτωσης όπως προβλέφθηκε στο 3<sup>ο</sup> Πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον: «...η Κοινότητα θα έπρεπε να ενσωματώσει τις περιβαλλοντικές ανησυχίες σε πολιτικές που αφορούν συγκεκριμένες οικονομικές δραστηριότητες...». Τα θεμέλια πάντως για την ανάληψη εναρμονισμένων δράσεων, σε κοινοτική κλίμακα, στο επίπεδο της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών αναγκών στις αντίστοιχες πολιτικές της Ένωσης, τέθηκαν κατά τη σύνοδο του Κάρντιφ, του 1998. Σε εκείνη τη Σύνοδο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε τα Συμβούλια Υπουργών «γεωργίας», «μεταφορών», και «ενέργειας» να καθορίσουν τις αντίστοιχες στρατηγικές τους σε αυτό το θεματικό πεδίο<sup>1782</sup>.

Κατά τη δεύτερη αυτή περίοδο της περιβαλλοντικής πολιτικής υιοθετήθηκαν πολλές νομοθετικές πράξεις (οδηγίες, κανονισμοί, αποφάσεις) και λήφθηκαν από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δύο αποφάσεις σταθμοί για την περιβαλλοντική νομοθεσία. Η πρώτη αναγνώρισε το άρθρο 100, ως βάση της κοινοτικής δράσης, και η δεύτερη επιβεβαίωσε ότι η περιβαλλοντική προστασία είναι ένας από τους βασικούς στόχους της Κοινότητας<sup>1783</sup>.

### **1.3.3 Η τρίτη φάση (1987-1992)**

Η τρίτη φάση της εξέλιξης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. χαρακτηρίζεται από τη δημιουργία ξεχωριστού χαρτοφυλακίου για το περιβάλλον στα πλαίσια της Επιτροπής και από τη θεμελίωση της νομοθετικής ικανότητας της Κοινότητας. Η λύση στο πρόβλημα της έλλειψης νομοθετικής αρμοδιότητας της Ε.Ε. στον τομέα του περιβάλλοντος, δόθηκε με τη θέσπιση ειδικών άρθρων στο πρωτογενές δίκαιο, μέσω της προσθήκης ειδικού κεφαλαίου (Τίτλος VII “Περιβάλλον”) στην ιδρυτική Συνθήκη της Ε.Κ., με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (στο εξής ΕΕΠ). Μέχρι τότε η αρμοδιότητα της Κοινότητας για το περιβαλλοντικό δίκαιο απέρρεε, όπως ήδη αναλύθηκε, από την ερμηνεία διατάξεων της Συνθήκης και από το δευτερογενές δίκαιο.

---

<sup>1782</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Κάρντιφ Press Release: Cardiff (15/6/1998) - Press:0 Nr: 00150/98

<sup>1783</sup> Επιτροπή εναντίον Ιταλίας Υπόθεση 91/79 και Υπόθεση 240/83 Procureur de la République v. Association de Défense des Bruleurs d’ Huiles Usagées.



Με την ΕΕΠ<sup>1784</sup> η προστασία του περιβάλλοντος ανάγεται σε κοινοτική δράση και το περιβάλλον χαρακτηρίζεται ως αγαθό άξιο έννομης προστασίας.<sup>1785</sup> Η νομική κατοχύρωση του περιβάλλοντος προσδιορίζεται με τα νέα άρθρα 130Π, 130Ρ, 130Σ. Το άρθρο 130Π περιγράφει τα αντικείμενα, τις γενικές αρχές και τα όρια της κοινοτικής περιβαλλοντικής δράσης, παρέχοντας ταυτόχρονα τη νομική βάση για τη λήψη μέτρων. Το 130Ρ καθορίζει τη διαδικασία λήψης μέτρων, αναθέτοντας την αποκλειστική αρμοδιότητα στο Συμβούλιο, ενώ το 130Σ επιτρέπει στα κράτη μέλη να διατηρήσουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας<sup>1786</sup>, ώστε να μην βρεθούν υπέρμετρα δεσμευμένα από την κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία.

Επίσης κατά την τρίτη φάση ενδυναμώθηκε σημαντικά η ικανότητα της Κοινότητας να χρηματοδοτεί περιβαλλοντικά διαχειριστικά έργα.<sup>1787</sup> Η Ενιαία Πράξη προέβλεπε ότι η χρηματοδοτική ευθύνη για την εφαρμογή της πολιτικής περιβάλλοντος ανήκε στα κράτη μέλη, ωστόσο η εμμονή της Ισπανίας<sup>1788</sup> για πρόβλεψη κοινοτικής χρηματοδότησης οδήγησε στη σύσταση ειδικού Ταμείου Περιβάλλοντος, το οποίο μετεξελίχθηκε σε Ταμείο Συνοχής<sup>1789</sup> στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ.<sup>1790</sup>

---

<sup>1784</sup> Με την ΕΕΠ επεκτάθηκε η ενισχυμένη πλειοψηφία του Συμβουλίου των Υπουργών και στις περιβαλλοντικές προτάσεις αντικαθιστώντας εν μέρει την ομοφωνία των άρθρων 100 και 235.

<sup>1785</sup> Δελλής, Γ. (1998), ό.π., σ.σ. 49-50

<sup>1786</sup> Καρακώστας, Ι. (2000) ό.π., σ. 13

<sup>1787</sup> Ένα τέτοιο χρηματοδοτικό μέσο είναι το πρόγραμμα LIFE το οποίο αποβλέπει τόσο στην υλοποίηση ενεργειών για την διατήρηση των φυσικών πόρων όσο και στην προώθηση μεθόδων για την βιώσιμη διαχείριση των υδάτων. Το χρηματοδοτικό αυτό μέσο θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1404/96 του Συμβουλίου ΕΕ L 181 της 20.7.96 και αφορούσε δράση σε χώρες που δεν είναι επιλέξιμες στα πλαίσια του Ταμείου Συνοχής. Με βάση το πλαίσιο του προγράμματος LIFE, έχουν υλοποιηθεί πολλά σχέδια που αφορούν το νερό. European Commission (2002) *LIFE Focus -Water, an essential resource-* LIFE and the European water policy, Official publications of the European Communities, Belgium, p.1

<sup>1788</sup> Βλ. Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1995), ό.π., σ.σ. 210-211

<sup>1789</sup> Τα Διαρθρωτικά Ταμεία (Περιφερειακό Ταμείο, Κοινωνικό Ταμείο, Αγροτικό Ταμείο - τμήμα προσανατολισμού και εγγυήσεων, Αλιευτικό Ταμείο) και το Ταμείο Συνοχής είναι οι κύριοι παρεμβατικοί μηχανισμοί που στοχεύουν στην μείωση των περιφερειακών και των κοινωνικών ανισοτήτων. Οι μηχανισμοί αυτοί διαχειρίζονται το 1/3 περίπου του Κοινοτικού Προϋπολογισμού που προσαυξάνεται από την ίδια συμμετοχή των χρηματοδοτουμένων. Οι επιπτώσεις στο περιβάλλον των έργων που προωθούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής ήταν συχνά αρνητικές. Ένας από τους βασικούς λόγους για τις περιβαλλοντικές αστοχίες των Ταμείων είναι ότι πρώτα κατανέμουν τα ποσά των χρηματοδοτήσεων στις επί μέρους χώρες και στην συνέχεια πρέπει τα ποσά αυτά να

### 1.3.4 Η τέταρτη φάση (1993 έως σήμερα)

---

«απορροφηθούν». Τη σύσταση του Ταμείου Συνοχής προέβλεπε το νέο άρθρο 130 Δ που όριζε την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του 1993 ως ημέρα ίδρυσης του Ταμείου Συνοχής για την χρηματοδότηση έργων στους τομείς περιβάλλοντος. Τα κράτη μέλη που θα χρηματοδοτούνταν από το Ταμείο Συνοχής θα έπρεπε να έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Επομένως με βάση το κριτήριο αυτό χώρες που θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν ήταν η Ελλάδα, η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία. Οι συγχρηματοδοτούμενες από την Ευρωπαϊκή Ένωση πολιτικές που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα χρονολογούνται από το 1986, αρχής γενομένης από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.) κατά την περίοδο 1986 - 1989 τα οποία μετεξιλήθησαν σε Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Κ.Π.Σ.) για τις περιόδους 1989 – 1993, 1994 – 1999 και 2000 – 2006. Βλέπε σχετικά πληροφορίες στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.kps.gr>. Στοιχεία σχετικά με τις χρηματοδοτήσεις της Ελλάδας από την Ε.Ε. στον τομέα του περιβάλλοντος υπάρχουν στο επόμενο μέρος της παρούσας μελέτης που αφορά την Ελλάδα.

<sup>1790</sup> Τα έργα που προτείνονται για χρηματοδότηση έχουν συχνά ως κύριο κίνητρο την απορρόφηση των κονδυλίων και όχι την προοπτική της αειφορίας. Μετά την Ενιαία Πράξη το 1987, έγιναν πολλές προσπάθειες για την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος στις χρηματοδοτικές πρακτικές. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και ιδίως το Ταμείο Συνοχής χρηματοδοτούν και έργα που έχουν άμεσες και έμμεσες θετικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, όπως είναι έργα υποδομής για τον καθαρισμό λυμάτων, τις αποχετεύσεις, την διαχείριση των αποβλήτων, τις επενδύσεις για μείωση της ρύπανσης και για εφαρμογή καθαρών τεχνολογιών. Το 1993, μετά την συνθήκη του Maastricht, ενσωματώθηκε στους χρηματοδοτικούς κανονισμούς η απαίτηση της αειφορίας. Σύμφωνα με τους κανονισμούς για την περίοδο 1994-1999 και 2000-2006, τα κράτη μέλη οφείλουν να αναλύουν την περιβαλλοντική κατάσταση στην περιοχή του προγράμματος, να εκτιμούν τις επιπτώσεις του προγράμματος, να μεριμνούν ώστε οι αρμόδιες περιβαλλοντικές αρχές να συμμετέχουν στην υλοποίηση των προγραμμάτων και να διασφαλίζουν ότι τηρείται η Κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία. Οι απαιτήσεις αυτές καθώς και ο στόχος της αειφορίας επαναλαμβάνονται και στις κατευθυντήριες γραμμές για τους χρηματοδοτικούς κανονισμούς της περιόδου 2007 – 2013. Η έννοια της αειφορίας που χρησιμοποιείται στις κατευθυντήριες γραμμές (σε πλήρη σύμπνοια με την Στρατηγική της Λισαβώνας), εξαρτάται από την «...ενίσχυση της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας, της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης...». Βλέπε μεταξύ άλλων Porter, M. E. and van der Linde, C. (1995). "Towards a New Conception of the Environment – Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97-118.

Η τέταρτη φάση της εξέλιξης της περιβαλλοντικής πολιτικής αν και ξεκίνησε το 1993 δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί.<sup>1791</sup> Επαναστατικές αλλαγές επέφερε την περίοδο αυτή η νέα Συνθήκη του Μάαστριχτ (Τίτλος XVI “Περιβάλλον”), που ενίσχυσε σημαντικά την κοινοτική προστασία του περιβάλλοντος, κάνοντας ειδική μνεία στο πρώτο μέρος της Συνθήκης, στα άρθρα 2 και 3 ΕΚ, όπου παρατίθενται οι σκοποί και οι αρχές της Κοινότητας.<sup>1792</sup> Επιπλέον η προστασία του περιβάλλοντος προάγεται από κοινοτική «δράση», που προέβλεπε η Ενιαία Πράξη, σε κοινοτική πολιτική (νέο άρθρο 130Ρ) και επομένως δεν μπορεί πλέον να υποστηριχτεί ότι το περιβάλλον βρίσκεται σε υποδεέστερη θέση από τα άλλα έννομα αγαθά που προστατεύει η Συνθήκη.

Με τη νέα Συνθήκη το άρθρο 130Σ αντικαθιστά τον κανόνα της ομοφωνίας σε ορισμένα θέματα με εκείνο της ειδικής πλειοψηφίας και ενισχύει το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την πρόβλεψη της διαδικασίας της συνεργασίας. Επιπλέον καθιερώνεται θεσμικά η χρηματοδότηση των μέτρων και έργων προστασίας του περιβάλλοντος από το Ταμείο Συνοχής. Το βασικό πρόβλημα στην περιβαλλοντική πολιτική, το οποίο συνεχίζει να υφίσταται και μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι η ποικιλομορφία νομοθετικών διαδικασιών (ομοφωνία, συναπόφαση, συνεργασία, ειδική πλειοψηφία) κατά τη διαμόρφωση των γενικών πολιτικών κατευθύνσεων, αλλά και των σχετικών νομοθετικών μέτρων.

Η ενίσχυση και η διεύρυνση της κοινοτικής δραστηριότητας για το περιβάλλον με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999 ήταν κυρίως αποτέλεσμα των πιέσεων της κοινής γνώμης και του «ευρωπαϊού πολίτη», που σύμφωνα με έρευνες που είχαν πραγματοποιηθεί, κατάτασσε την ανάπτυξη της περιβαλλοντικής δράσης της Ε.Ε. ως ίσης σημασίας με την αντιμετώπιση της ανεργίας.<sup>1793</sup> Με τη νέα Συνθήκη έγινε μία αρχική αλλαγή ως προς την αρίθμηση των άρθρων 130Ρ επόμενα σε 174, 175, 176, ενώ οι βασικές μεταρρυθμίσεις έγιναν κάτω από την πίεση των Σκανδιναβικών χωρών, που άσκησαν πολύ σημαντική επιρροή στις διαπραγματεύσεις.

Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ θεσμοθετήθηκε η έννοια της «*αιφόρου ανάπτυξης*» που ενεγράφη στο προοίμιο της ΣΕΕ και στους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα άρθρα Β ΣΕΕ και 2 ΣΕΚ.<sup>1794</sup> Ο όρος αιφόρος ανάπτυξη καθιερώθηκε από την

---

<sup>1791</sup> Η τέταρτη αυτή φάση θεωρείται ότι δεν έχει ολοκληρωθεί μέχρι το έτος 2004, όπου έγινε η συγκεκριμένη μελέτη και συγγραφή του τμήματος αυτού.

<sup>1792</sup> Δελλής Γεώργιος (1998), ό.π., σ. 52

<sup>1793</sup> Ιωακειμίδης Π.Κ. (1998), ό.π., σ.σ. 132- 136.

<sup>1794</sup> Η έννοια της αιφόρου ανάπτυξης θα αποτελέσει αντικείμενο μελέτης και σε άλλα τμήματα της παρούσας μελέτης.

Διεθνή Επιτροπή για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη<sup>1795</sup> το 1987 στην Έκθεση της το «Κοινό μας Μέλλον» γνωστή και ως Έκθεση Brundtland. Στην έκθεση αυτή έθεσε την έννοια της αειφόρου ανάπτυξης ως βασική για την προστασία του περιβάλλοντος και έδωσε το εξής ορισμό: «η ανάπτυξη η οποία ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος χωρίς να διακυβεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Ο ορισμός αυτός περιέχει δύο βασικές επιταγές, την ικανοποίηση κατά προτεραιότητα των αναγκών των φτωχών κατοίκων και την ιδέα της ορθολογικής χρήσης και της επιβολής περιορισμών, ώστε να ικανοποιηθούν και οι ανάγκες των μελλοντικών γενεών. Η έννοια της αειφόρου ανάπτυξης, επαναπροσδιορίστηκε με την απόφαση 55/199 της 5<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2001 της Επιτροπής Αειφόρου Ανάπτυξης, η οποία προέβλεπε ότι συστατικά μέρη της είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η κοινωνική ανάπτυξη και η οικονομική ανάπτυξη.<sup>1796</sup>

---

<sup>1795</sup> Το 1983 Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών ζήτησε από τον Harlem Brundtland πρώην πρωθυπουργό της Νορβηγίας να συστήσει και να ηγηθεί μιας ανεξάρτητης επιτροπής για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης. το αγγλικό κείμενο έχει ως εξής: *“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future to meet their own needs”* - World Commission on Environment and Development (‘The Brundtland Commission’), 1987- in COM(2001) 264 final «A sustainable Europe for a better world: A European Strategy for sustainable development- Communication from the Commission in European Commission, A European Strategy for sustainable development» Official Publications of the European Communities, 2002, p.21 και Connelly, J. and Smith, G., (2003), ό.π., p.p. 235-237

Ο όρος της «αειφόρου ανάπτυξης» είχε γίνει αντικείμενο επεξεργασίας και ανάπτυξης και πριν το 1987 (Σύμβαση για την Αλιεία και τη Διατήρηση των Ζωντανών Πόρων της Ανοιχτής Θάλασσας, Γενεύη 1958- Σύμβαση για το Δίκαιο της Θάλασσας, Montego Bay 1982 κ.α.) Βλ. σχετικά Σαμιώτης, Γ. (1993) «Η Έκθεση “Το Κοινό μας Μέλλον” της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (« Έκθεση Brundtland)» σε Γρηγορίου, Π., Σαμιώτης, Γ., Τσάλτας, Γ. (1993), ό.π., σ.35 και Towards Sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, Official Journal of European Communities, No C138/5, 17.5.93

<sup>1796</sup> Μαγκλιβέρας Κ. (2004) «Η γένεση της αρχής της αειφόρου ανάπτυξης και το διεθνές δίκαιο» στο Τσάλτας, Γ., Κατσιμπάρδης Κ. (2004) (επιμ.) *Αειφορία και Περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Προοπτική*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, σσ.133-143

Έτσι με τη συνθήκη του Άμστερνταμ η προστασία του περιβάλλοντος ανάγεται σε στόχο της Κοινότητας ανεξάρτητο από την οικονομική ανάπτυξη (άρθρο 2 της Συνθήκης του Άμστερνταμ).<sup>1797</sup>

Παράλληλα ενισχύθηκε η ενσωμάτωση της προστασίας του περιβάλλοντος στις άλλες κοινοτικές πολιτικές, κυρίως στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς. Τέλος αναγνωρίστηκε η δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν αυστηρότερα νομοθετικά μέτρα από το κοινοτικό δίκαιο για την προστασία του περιβάλλοντος. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ εκτός από τα σημαντικά αυτά βήματα που έγιναν ως προς την περιβαλλοντική προστασία ενισχύθηκε σημαντικά και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία με την αντικατάσταση της διαδικασίας της συνεργασίας με τη διαδικασία της συναπόφασης. Αυτή ήταν μία πολύ σημαντική βελτίωση σε σχέση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αν και στις διαπραγματεύσεις δεν επιτεύχθηκε τελικά η κατάργηση της ομοφωνίας σε κάποιες αποφάσεις.<sup>1798</sup>

Στη Συνθήκη της Νίκαιας το 2000, τέλος, η διαδικασία της ειδικής πλειοψηφίας επεκτάθηκε και στις διατάξεις σχετικά με το περιβάλλον του άρθρου 175 της Συνθ.ΕΚ<sup>1799</sup>. Επιπλέον, συμπληρώθηκε η ασάφεια που υπήρχε στο άρθρο 175 σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται με ομοφωνία για τη διαχείριση των υδάτων. Με έντονο χρώμα τονίζονται οι προσθήκες του άρθρου 175 παρ. 2 «Οι αποφάσεις για θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής παίρνονται με ειδική πλειοψηφία και κατ' εξαίρεση ομόφωνα οι αποφάσεις που αφορούν ... β) τα μέτρα που επηρεάζουν:- τη χωροταξία -την ποσοτική διαχείριση των υδάτινων πόρων ή εκείνα που επιδρούν αμέσως ή εμμέσως στη διαθεσιμότητα των εν λόγω πόρων, -τις χρήσεις της γης, εξαιρουμένης της διαχείρισης των αποβλήτων».

Το 2000 το 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον τιτλοφορείται: «Περιβάλλον 2010: το μέλλον μας, η επιλογή μας» και καλύπτει τη χρονική περίοδο 2001- 2010. Οι 4 τομείς προτεραιότητας που έθεσε το πρόγραμμα ήταν : α) οι κλιματολογικές αλλαγές β) η φύση και η βιοποικιλότητα γ) η φύση και η υγεία δ) οι φυσικοί πόροι και τα απόβλητα. Για να επιτευχθεί πρόοδος σε αυτούς τους τομείς το νέο Πρόγραμμα πρότεινε 5 τρόπους προσέγγισης και αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών ζητημάτων, μέσω της αποτελεσματικότερης εφαρμογής της ήδη υπάρχουσας

---

<sup>1797</sup> Δελλής, Γ. (1997) «Το Περιβάλλον ως στοιχείο της Κοινοτικής έννομης τάξης και η μεγαλύτερη κοινωνική συναίνεση στη Συνθήκη του Άμστερνταμ» *Δίκαιο*, τεύχος 3, σ.σ. 295-305

<sup>1798</sup> Βλ. Ιωακειμίδης, Π.Κ., (1998) ό.π., σ.σ. 132-136

<sup>1799</sup> Βλ. Ιωακειμίδης, Π.Κ., (2001) ό.π., σ. 79

νομοθεσίας, της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής σε όλες τις υπόλοιπες πολιτικές, της προσέγγισης των επαγγελματιών και των καταναλωτών για την εξεύρεση λύσεων, της διασφάλισης περισσότερης και καλύτερης πληροφόρησης των πολιτών πάνω σε περιβαλλοντικά θέματα, καθώς και της δημιουργίας περιβαλλοντικής συνείδησης όσο αφορά τη χρήση της γης.<sup>1800</sup>

Σημαντικές εξελίξεις στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας επήλθαν μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας με την διαμόρφωση<sup>1801</sup> και έγκριση από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση στις 13 Ιουνίου και 10 Ιουλίου του 2003 του σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, που τελικά δεν τέθηκε σε ισχύ<sup>1802</sup>. Στον τομέα του περιβάλλοντος οι διατάξεις που περιλαμβάνονται στη νέα Συνθήκη είναι οι εξής<sup>1803</sup>:

► άρθρο 3 παρ. 3 Μέρος Ι. Τίτλος Ι όπου προβλέπεται ότι στόχος της Ένωσης είναι η βιώσιμη ανάπτυξη

► άρθρο 13 παρ. 2 Μέρος Ι. Τίτλος ΙΙΙ. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό το περιβάλλον είναι ένας τομέας, στον οποίο η ένωση διαθέτει συντρέχουσα αρμοδιότητα. Με βάση την πρόβλεψη αυτή η Ένωση δρα με βάση την αρχή της επικουρικότητας και παρεμβαίνει μόνο και εφόσον οι στόχοι της δράσης της δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη

► άρθρο 37 Μέρος ΙΙ. Τίτλος ΙV. Το άρθρο αυτό τιτλοφορείται «Προστασία του περιβάλλοντος» και είναι μέρος του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Με το άρθρο αυτό κατοχυρώνεται η αρχή της ενσωμάτωσης και της αειφόρου ανάπτυξης στην προστασία του περιβάλλοντος

► άρθρο ΙΙΙ-65 Μέρος ΙΙΙ. Τίτλος ΙΙΙ προβλέπει ότι Η Επιτροπή υποβάλλει προτάσεις για την προσέγγιση των νομοθεσιών στον τομέα της προστασίας του

---

<sup>1800</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001) Περιβάλλον 2010: το μέλλον μας, η επιλογή μας. Έκτο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον 2001-2010, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο

<sup>1801</sup> Η Σύνοδος Κορυφής του Λάακεν αποφάσισε το 2001 τη συγκρότηση ενός σώματος με ευρεία σύνθεση (εκπρόσωποι των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, εθνικά κοινοβούλια, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Επιτροπή), τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης με στόχο τη θέσπιση του Συντάγματος για την Ευρώπη. Η Συνέλευση εργάστηκε από το Φεβρουάριο του 2002 και υπέβαλέ το Σχέδιο της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσ/νίκης στις 20 Ιουνίου 2003.

<sup>1802</sup> Σχετικά με την Ευρωπαϊκή Συνέλευση βλ. εισαγωγικό κομμάτι του παρόντος τμήματος της μελέτης.

<sup>1803</sup> Οι διατάξεις αυτές δεν είναι καινούργιες αλλά αποτελούν κωδικοποίηση των διατάξεων που ήδη υπάρχουν στις Συνθήκες της Ε.Ε.

περιβάλλοντος λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις που βασίζονται σε νέα επιστημονικά δεδομένα επιδιώκοντας ένα υψηλό επίπεδο προστασίας

► άρθρα III-129, III-130, III-131, Μέρος III, Τίτλος III, Κεφάλαιο III, Τμήμα 5, που είναι τα αντίστοιχα άρθρα 174, 175 και 176 της ΣΕΚ που αναφέρθηκαν παραπάνω. Το περιεχόμενο των άρθρων αυτών διατηρήθηκε αυτούσιο.

► άρθρο III-157, Μέρος III, Τίτλος III, Κεφάλαιο III, Τμήμα 10, που προβλέπεται ότι στον τομέα της ενέργειας<sup>1804</sup> λαμβάνεται υπόψη η απαίτηση για προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος

► άρθρο III193 παρ. 2 σημείο δ), Μέρος III, Τίτλος IV, Κεφάλαιο I, που προβλέπεται ότι η εξωτερική δράση της ένωσης έχει ως στόχο μεταξύ άλλων την προώθηση στις αναπτυσσόμενες χώρες μιας βιώσιμης ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας

Όσο αφορά τις νομοθετικές πράξεις επήλθε σταδιακά, στα πλαίσια της Ε.Ε., μία σημαντική ποιοτική αλλαγή με την αντικατάσταση των λεπτομερών οδηγιών από τις οδηγίες-πλαίσιο. Οι τελευταίες δίνουν ευρύτερες επιλογές στα κράτη-μέλη ως προς την επιλογή των μέσων, των οργάνων και των διαδικασιών, κάτι που έχει άμεσες συνέπειες και στην εναρμόνιση και στη διαδικασία εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τις εθνικές διοικήσεις. Οι οδηγίες- πλαίσιο αποτελούν μια μορφή ευελιξίας, που προσφέρουν οι Συνθήκες ως προς τον τρόπο παραγωγής κανόνων δικαίου, καθώς με τη νέα αυτή ρυθμιστική προσέγγιση αποφεύγονται οι λεπτομερείς διατάξεις, που είναι το βασικό χαρακτηριστικό των κανονισμών.

## **1.4 Η εξέλιξη του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων**

Η κοινοτική πολιτική στον τομέα των υδάτινων πόρων αποτέλεσε μία από τις πρώτες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος,

---

<sup>1804</sup> Ειδικά για τον τομέα της ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος γίνεται συνοπτική αναφορά στο κομμάτι της παρούσας μελέτης που αφορά την Ελλάδα και πίο ουσιαστική ανάλυση στο τέταρτο μέρος της μελέτης ειδικά για την περιοχή της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας.

καθώς από τις αρχές της δεκαετίας του '70 άρχισαν να θεσπίζονται κανόνες για την προστασία της ποιότητας των υδάτων. Η νομοθεσία αυτή διαφέρει σημαντικά από τη νομοθεσία για τους υπόλοιπους φυσικούς πόρους (ατμόσφαιρα, έδαφος), καθώς αφενός καλείται να αντιμετωπίσει όχι μόνο τα προβλήματα μόλυνσης<sup>1805</sup> αλλά και υπεράντλησης των υδάτων και αφετέρου οι πολλαπλές χρήσεις του νερού (ύδρευση, άρδευση, ναυσιπλοΐα, υδροηλεκτρική ενέργεια, ψάρεμα) καθιστούν την ενιαία και συνεκτική διαχείρισή του δύσκολη.

Τα βασικά πεδία της πολιτικής της Κοινότητας για τη προστασία και τη διαχείριση των υδάτων είναι:

- το πόσιμο νερό και ειδικότερα τα γλυκά ύδατα επιφανείας, τα ύδατα κολύμβησης και τα ύδατα για οστρακοειδή και για ιχθυοκαλλιέργεια
- η θαλάσσια ρύπανση (Σύμβαση της Βαρκελώνης, Σύμβαση του Ελσίνκι, Σύμβαση των Παρισίων)<sup>1806</sup>
- η απόρριψη ουσιών και επικίνδυνων ουσιών στο υδατικό περιβάλλον τα ρέοντα και υπόγεια ύδατα- λίμνες, ποτάμια

Η εξέλιξη του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων θα μπορούσε να διαχωριστεί σε τρεις φάσεις<sup>1807</sup>, με βάση τόσο χρονολογικά κριτήρια όσο και το περιεχόμενο των οδηγιών, που θεσπίζονταν κάθε περίοδο.

#### **1.4.1 Η πρώτη φάση (1973-1980)**

---

<sup>1805</sup> Η μόλυνση των υδάτων στις βιομηχανικές χώρες προέρχεται κυρίως από τις παρακάτω πηγές: α) τη γεωργία, όπου η χρήση χημικών λιπασμάτων και άλλων φαρμάκων με άζωτο και ποτάσα μολύνει τα υπόγεια ύδατα και τα γειτονικά ποτάμια και τις λίμνες, β) τα νοικοκυριά τα οποία προκαλούν μόλυνση των επιφανειακών υδάτων μέσω των αποχετεύσεων και των υγρών αποβλήτων, γ) τη βιομηχανία, που προκαλεί κυρίως χημική μόλυνση, διαταραχή των οικοσυστημάτων μέσω της απελευθέρωσης ζεστού ή κρύου νερού στα ποτάμια και τις λίμνες, δ) την ελλιπή ή ανύπαρκτη διαχείριση των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων που καταλήγουν στα υπόγεια ύδατα, ε) την ατμοσφαιρική ρύπανση, κυρίως μέσω της όξινης βροχής και της διαδικασίας του υδρολογικού κύκλου.

<sup>1806</sup> Η ρύπανση της θάλασσας δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης.

<sup>1807</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος (2000), *Η Ευρωπαϊκή ένωση υπέρ του καθαρού νερού*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, σσ.7-8



Η πρώτη φάση βασίστηκε στις κατευθυντήριες γραμμές του Πρώτου Προγράμματος Δράσης (1973 - 1976) για το περιβάλλον, το οποίο αναγνώριζε το νερό ως μία από τις βασικές προτεραιότητες της πολιτικής περιβάλλοντος και εκτείνεται χρονικά από το 1973<sup>1808</sup> μέχρι το 1980. Κατά την περίοδο αυτή διαμορφώθηκαν οδηγίες και αποφάσεις δύο κατηγοριών: Η πρώτη κατηγορία έθετε περιβαλλοντικά ποιοτικά πρότυπα (environmental quality standards -EQS)<sup>1809</sup> για τη διασφάλιση μιας ελάχιστα αποδεκτής ποιότητας ύδατος για διάφορες χρήσεις και τύπους υδάτων (επιφανειακά, θαλασσινά, αλιευτικά και ύδατα κολύμβησης), ενώ η δεύτερη καθιέρωνε όρια για την αποφυγή ή τον περιορισμό των εκπομπών (environmental limit values) συγκεκριμένων προϊόντων και ουσιών στα ύδατα, που προορίζονται για ειδικές χρήσεις.<sup>1810</sup>

Με τις «οδηγίες για τις χρήσεις των υδάτων» (“water use directives”) της πρώτης κατηγορίας, πρωταρχικός στόχος της Ε.Ε. ήταν η προστασία της δημόσιας υγείας και το μέσο ήταν η επιβολή ποιοτικών προτύπων. Το ευρύτερο νομοθετικό πλαίσιο της κατηγορίας αυτής διαμορφώθηκε με νομοθετικά κείμενα, που υιοθετήθηκαν αντίστοιχα το 1975, με την οδηγία για τα επιφανειακά ύδατα (Οδηγία 75/440/ΕΟΚ)<sup>1811</sup> και το 1976 με την οδηγία για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης (Οδηγία 76/160/ΕΟΚ).<sup>1812</sup>

Με την οδηγία 75/440/ΕΟΚ, που αφορούσε μόνο τα επιφανειακά ύδατα, η Ε.Ε. επιχείρησε να διασφαλίσει ότι τα επιφανειακά ύδατα και τα ποτάμια που χρησιμοποιούνται ως πόσιμες πηγές θα καλύπτουν συγκεκριμένα πρότυπα και ποιοτικούς στόχους και υποχρέωσε τα κράτη μέλη να σχεδιάσουν και να

---

<sup>1808</sup> Το 1973 υιοθετήθηκε η πρώτη οδηγία (73/404/ΕΟΚ) για την ποιότητα των υδάτων που αφορούσε τα απορρυπαντικά. Βασικός στόχος της Ε.Ε. με την οδηγία αυτή ήταν αντιμετώπιση της μόλυνσης των ποταμών από τα απορρυπαντικά με συστατικά που δεν ήταν επεξεργάσιμα από τους βιολογικούς καθαρισμούς των κρατών μελών και η συμπλήρωση των εθνικών νομοθεσιών. Βλ. σχετικά: ό.π. McCormick, J (2001) p.p.195-199

<sup>1809</sup> EQS: Environmental quality standards. Περιβαλλοντικά ποιοτικά πρότυπα: είναι κανόνες που σχετίζονται με την ποιότητα του περιβάλλοντος. Αφορούν κυρίως ένα συγκεκριμένο στόχο ή ένα συγκεκριμένο στοιχείο του περιβάλλοντος (αέρα, νερό, έδαφος) και θέτουν τα επιθυμητά ποιοτικά επίπεδα. Βλέπε σχετικά: Lanz, K. and Scheuer, S. (2001) *EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive*, European Environmental Bureau, Brussels, p.4

<sup>1810</sup> Scheuer, S, (2005) *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, European Environmental Bureau, Brussels, p.129

<sup>1811</sup> ΕΕ L 194/26 της 25<sup>ης</sup>/ 7/1975

<sup>1812</sup> ΕΕ L 31/1 της 5<sup>ης</sup>/2/1976

εφαρμόσουν πλάνα δράσης, για την επίτευξη συγκεκριμένων ποιοτικών στόχων. Οι στόχοι αυτοί διευρύνθηκαν αργότερα με την οδηγία του 1980 για το πόσιμο νερό (Οδηγία 80/778/Ε.Κ<sup>1813</sup>, όπως αναθεωρήθηκε με την Οδηγία 98/83/ΕΚ), που καθιέρωνε αυστηρά ποιοτικά πρότυπα (EQS) για το νερό που προοριζόταν για ανθρώπινη κατανάλωση. Στόχος και της δεύτερης Οδηγίας (76/160/ΕΟΚ)<sup>1814</sup>, αν και αναφερόταν στα ύδατα κολύμβησης, ήταν πρωταρχικά η προστασία της δημόσιας υγείας και σε μικρότερη έκταση του υδάτινου περιβάλλοντος. Η οδηγία αυτή αφορούσε τον έλεγχο της απόρριψης λυμάτων θέτοντας αυστηρά ποιοτικά κριτήρια και ειδικές μεθόδους μέτρησης της ποιότητας των υδάτων κολύμβησης.<sup>1815</sup>

Κοινό χαρακτηριστικό των οδηγιών της κατηγορίας αυτής ήταν η κοινή δομή, καθώς έθεταν ειδικές παραμέτρους (μικροβιολογικές, φυσικές, χημικές) και ανώτατα αποδεκτά επίπεδα για κάθε παράμετρο και για κάθε ειδικότερη χρήση των υδάτων. Με βάση τις παραμέτρους αυτές τα κράτη μέλη όφειλαν να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν ειδικά μέτρα για την προστασία των διαφορετικών χρήσεων και να μειώσουν τα επίπεδα της μόλυνσης, σε όσες περιπτώσεις τα επίπεδα ήταν υψηλά.

<sup>1816</sup>

Η δεύτερη κατηγορία οδηγιών, που διαμορφώθηκε κατά την πρώτη φάση της εξέλιξης θεσμικού πλαισίου διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων, περιλάμβανε τις «οδηγίες για τη μόλυνση των υδάτων» που ρύθμιζαν τα επιτρεπτά όρια για την έκχυση ρυπογόνων ουσιών στα ύδατα. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται και η οδηγία για τη ρύπανση, από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες (Οδηγία 76/464/ΕΟΚ), η οποία αποτελεί το πρώτο νομοθετικό κείμενο της Ε.Ε., που αφορούσε αποκλειστικά την προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος έναντι της δημόσιας υγείας.

Αρχικός στόχος της οδηγίας ήταν η εξάλειψη της ρύπανσης των υδάτων από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες, οι οποίες απαριθμούνταν αποκλειστικά στον κατάλογο I του παραρτήματος της οδηγίας και η μείωση της ρύπανσης από ορισμένες άλλες

---

<sup>1813</sup> ΕΕ L 229/1 της 30<sup>ης</sup>/8/1990

<sup>1814</sup> Η οδηγία αυτή βρίσκεται σε ισχύ πάνω από 25 χρόνια και τον Οκτώβριο του 2002 τέθηκε πρόταση για την τροποποίησή της ώστε να εναρμονιστεί με τις τελευταίες επιστημονικές εξελίξεις και τις απαιτήσεις της οδηγίας 2000/60/ΕΚ. Βλέπε σχετικά COM(2002) 581final και Hall, D., Lanz, C., Lobina, E., de la Motte, R. (2004) *Watertime*, D7: International Context, p5, at the URL: [www.watertime.org](http://www.watertime.org)

<sup>1815</sup> McCormick, J (2001) ό.π., p.p.195-199

<sup>1816</sup> Kallis, G. (2005) "Beyond limits and efficiency, what? Assessing developments in EU Water Policy", *International Journal of Water*, vol. 3, p.p.121-145

επικίνδυνες ουσίες, που απαριθμούνταν στον κατάλογο II.<sup>1817</sup> Ο πιο φιλόδοξος στόχος, που έθετε η οδηγία, ήταν να ελέγξει την μόλυνση των υδάτων από τα χιλιάδες χημικά, που παράγονταν στην Ευρώπη και να προστατέψει τα εσωτερικά επιφανειακά ύδατα από τις περισσότερες επικίνδυνες ουσίες. Σε διεθνές επίπεδο η οδηγία αυτή αποτέλεσε την απάντηση της Ε.Ε. στις διεθνείς Συνθήκες<sup>1818</sup> που υιοθετούνταν την περίοδο εκείνη, όπως η Συνθήκη του 1976 για την προστασία του Ρήνου από τη Χημική Μόλυνση και αντικατόπτριζε την προσπάθεια της Ε.Ε. να εφαρμόσει τις διεθνείς εξελίξεις στο εσωτερικό της.<sup>1819</sup>

Το 1980 η Ε.Ε. υιοθέτησε την οδηγία 80/68/ΕΟΚ, η οποία ήταν συμπληρωματική της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ, καθώς αφορούσε τη μείωση των εκπομπών αλλά στα υπόγεια ύδατα. Η οδηγία αυτή βασιζόταν στις ίδιες αρχές έθετε όμως αυστηρότερους στόχους και ρύθμιζε σημαντικά θέματα που αφορούσαν τα στερεά απόβλητα, τις χωματερές και τους Χώρους Υγειονομικής Ταφής καθώς και τη μόλυνση που προκαλούν στα υπόγεια ύδατα.

Με όλες αυτές τις οδηγίες της πρώτης φάσης του κοινοτικού δικαίου σημειώθηκε σημαντική πρόοδος όσο αφορά την αντιμετώπιση της σημειακής ρύπανσης<sup>1820</sup> των ευρωπαϊκών υδάτων, ενώ αποδείχθηκε πιο δύσκολη η αντιμετώπιση της ρύπανσης από διάχυτες πηγές (λιπάσματα, ζιζανιοκτόνα από τη γεωργία). Η νομοθεσία άλλωστε εστιάστηκε κυρίως σε στόχους σχετικούς με την ποιότητα του νερού (WQO) για συγκεκριμένες κατηγορίες όπως, τα ύδατα κολύμβησης, αλιείας, τα υπόγεια και τα ύδατα για την καλλιέργεια οστρακόδερμων.

#### **1.4.2 Η δεύτερη φάση (1988-1995)**

Κατά τη δεύτερη φάση του θεσμικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων, που εκτείνεται χρονικά από το 1988 και μέχρι το 1995, η Ε.Ε. επικέντρωσε το ενδιαφέρον της στον έλεγχο της μόλυνσης στην πηγή με βάση τις οριακές τιμές

---

<sup>1817</sup> Με βάση την οδηγία πλαίσιο 76/464/ΕΟΚ τη δεκαετία του '80 η Ε.Ε. άρχισε να υιοθετεί δευτερεύουσες οδηγίες για επιμέρους ουσίες όπως το κάδμιο (82/176 και 84/156) και τον υδράργυρο (83/513).

<sup>1818</sup> Σχετικά με το Διεθνές Δίκαιο διαχείρισης των υδάτινων πόρων βλέπε το Τμήμα IV της παρούσας μελέτης.

<sup>1819</sup> McCormick, J. (2001), ό.π., p.p. 198-199.

<sup>1820</sup> Η σημειακή ρύπανση είναι η ρύπανση που προέρχεται από συγκεκριμένες πηγές όπως για παράδειγμα τα λύματα βιομηχανικών εγκαταστάσεων ή διαρροές από δεξαμενές αποθήκευσης.

εκπομπής (ELV). Το νομοθετικό πλαίσιο της περιόδου αυτής προέβλεπε τη δημιουργία βιολογικών καθαρισμών και ολοκληρωμένων προγραμμάτων για την προστασία των εδαφών από τη μόλυνση που προκαλείται από τις διάφορες γεωργικές δραστηριότητες και οι επιμέρους οδηγίες, που υιοθετήθηκαν, ήταν πιο εξειδικευμένες. Ειδικότερα στόχευαν αφενός στον καθορισμό των μεγίστων ορίων ανεκτής ρύπανσης των υδάτων και αφετέρου στη θέσπιση αυστηρών οριακών τιμών εκπομπής, για συγκεκριμένες ουσίες και τεχνικών προδιαγραφών με βάση νέες αντιρρυπαντικές τεχνολογίες.

Οι πιο σημαντικές οδηγίες, που στόχευαν στην ουσιαστική βελτίωση της ποιότητας του ύδατος και στην παρεμπόδιση της περιβαλλοντικής επιδείνωσης<sup>1821</sup> και θεσπίστηκαν στα πλαίσια της δεύτερης φάσης ήταν: α) η οδηγία για τη συλλογή, την επεξεργασία και την απόρριψη των αστικών λυμάτων (Οδηγία 91/271/ΕΟΚ)<sup>1822</sup> και λυμάτων από βιομηχανικούς κλάδους β) η οδηγία 98/83 που έθετε αυστηρές προϋποθέσεις για την ποιότητα του νερού που προοριζόταν για ανθρώπινη κατανάλωση και γ) η οδηγία για τη νιτρορρύπανση (Οδηγία 91/676/ΕΟΚ)<sup>1823</sup> γεωργικής προέλευσης, που στόχευε στη μείωση του επιπέδου των νιτρικών ιόντων στα ύδατα της Ε.Ε., έτσι ώστε να μην απειλούνται η προμήθεια πόσιμου ύδατος, ο τουρισμός και οι άλλες οικονομικές και μη δραστηριότητες που σχετίζονται με το νερό.<sup>1824</sup>

### **1.4.3 Η τρίτη φάση (1996 έως σήμερα)<sup>1825</sup>**

***Η οδηγία πλαίσιο 2000/60 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων.***

---

<sup>1821</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή Γενική Διεύθυνση Χι Περιβάλλον, πυρηνική ασφάλεια και πολιτική άμυνα, Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το περιβάλλον, Τόμος 7 - Νερό, σελ.ΧΧΧVIII

<sup>1822</sup> ΕΕ L 135/40 της 21<sup>ης</sup> /5/1991. Η οδηγία αυτή αποτελεί το πρώτο νομοθετικό κείμενο για την προστασία των υδάτινων πόρων που διαμορφώθηκε με βάση τη νέα νομική βάση που προέβλεπε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και όχι με τα άρθρα 100 και 235.

<sup>1823</sup> ΕΕ L 375/1 της 31<sup>ης</sup> /12/1991

<sup>1824</sup> Hall, D., Lanz, C., Lobina, E., de la Motte, R. (2004), ό.π., at the URL: [www.watertime.org](http://www.watertime.org)

<sup>1825</sup> Η μελέτη και καταγραφή της τρίτης φάσης ολοκληρώθηκε το 2004

Η αρχή τη τρίτης φάσης του θεσμικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων, που εκτείνεται χρονικά μέχρι και σήμερα, τέθηκε με την ανακοίνωση της Επιτροπής την 21<sup>η</sup> Φεβρουαρίου του 1996<sup>1826</sup>, σχετικά με την πολιτική στον τομέα των υδάτων, στην οποία ανέλυσε τους στόχους και τις αρχές της πολιτικής αυτής, προσδιόρισε τους διάφορους τύπους ρύπανσης των νερών<sup>1827</sup> και πρότεινε τη θέσπιση μιας οδηγίας - πλαίσιο σχετικά με τους υδάτινους πόρους. Στόχος της οδηγίας αυτής θα ήταν ο εξορθολογισμός της υφιστάμενης νομοθεσίας, για τη διαχείριση και τη ρύπανση των υδάτων, η προσέγγιση των ποιοτικών και ποσοτικών πτυχών της πολιτικής αυτής, η ενίσχυση του ελέγχου της ρύπανσης και ο ολοκληρωμένος προγραμματισμός της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, με βάση τις λεκάνες απορροής ποταμών. Τελικά το 2000 ψηφίστηκε η Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων

Ειδικότερα στο άρθρο 1 της οδηγίας - πλαίσιο 2000/60 προβλέπεται ότι σκοπός της είναι η προστασία των επιφανειακών, των μεταβατικών, των παράκτιων και των υπόγειων υδάτων, θεσπίζοντας, για πρώτη φορά, ένα ευρύτατο πεδίο εφαρμογής. Η διάταξη αυτή φανερώσει την πρόθεση της Ε.Ε. να θεσπίσει μία ολοκληρωμένη πολιτική διαχείρισης για το σύνολο των υδάτινων πόρων, σε σχέση με τις παλιότερες οδηγίες που αντιμετώπιζαν το θέμα αποσπασματικά και μεμονωμένα. Στο ίδιο άρθρο προβλέπονται και οι βασικοί στόχοι της οδηγίας, που είναι η δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου το οποίο επιδιώκει<sup>1828</sup>:

---

<sup>1826</sup> COM (96) 59 τελικό

<sup>1827</sup> Οι στόχοι αυτής της πολιτικής είναι οι εξής: α) η εξασφάλιση του εφοδιασμού σε πόσιμο νερό β) η προστασία και η διαφύλαξη του υδάτινου περιβάλλοντος και γ) ο περιορισμός των φυσικών καταστροφών (ξηρασία, πλημμύρες). Οι διάφοροι τύποι ρύπανσης στους οποίους μπορούν να εκτεθούν τα νερά είναι : →η ρύπανση που προέρχεται από σημειακές πηγές →η ρύπανση που προέρχεται από διάσπαρτες πηγές →η τυχαία ρύπανση →η οξίνιση →ο ευτροφισμός. Οι αρχές αυτής της πολιτικής είναι οι ακόλουθες:✓ υψηλό επίπεδο προστασίας ✓η αρχή της προφύλαξης ✓ η προληπτική δράση ✓η καταπολέμηση στην πηγή των επιβαρύνσεων του περιβάλλοντος ✓ο ρυπαίνων πληρώνει ✓η ενσωμάτωση αυτής της πολιτικής στις άλλες κοινοτικές πολιτικές ✓η χρησιμοποίηση των διαθέσιμων επιστημονικών και τεχνικών δεδομένων ✓η ποικιλία των περιβαλλοντικών συνθηκών ανάλογα με τις περιοχές της Κοινότητας ✓η σχέση κόστους-ωφέλειας ✓η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Κοινότητας ✓ η διεθνής συνεργασία ✓η επικουρικότητα.

<sup>1828</sup> Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ΕΕ L 327 της 22/12/2000 σ. 0001 - 0073

«..α) να αποτρέπει την περαιτέρω επιδείνωση, να προστατεύει και να βελτιώνει την κατάσταση των υδάτινων οικοσυστημάτων, καθώς και των αμέσως εξαρτώμενων από αυτά χερσαίων οικοσυστημάτων και υγροτόπων σε ό,τι αφορά τις ανάγκες τους σε νερό·

β) να προωθεί τη βιώσιμη χρήση του νερού βάσει μακροπρόθεσμης προστασίας των διαθέσιμων υδάτινων πόρων·

γ) να αποσκοπεί στην ενίσχυση της προστασίας και τη βελτίωση του υδάτινου περιβάλλοντος, μεταξύ άλλων με ειδικά μέτρα για την προοδευτική μείωση των απορρίψεων, εκπομπών και διαρροών ουσιών προτεραιότητας και με την παύση ή τη σταδιακή εξάλειψη των απορρίψεων, εκπομπών και διαρροών των επικίνδυνων ουσιών προτεραιότητας·

δ) να διασφαλίζει την προοδευτική μείωση της ρύπανσης των υπογείων υδάτων και να αποτρέπει την περαιτέρω μόλυνσή τους και

ε) να συμβάλλει στο μετριασμό των επιπτώσεων από πλημμύρες και ξηρασίες, και να συμβάλλει με αυτό τον τρόπο:

- στην εξασφάλιση επαρκούς παροχής επιφανειακού και υπόγειου νερού καλής ποιότητας που απαιτείται για τη βιώσιμη, ισόρροπη και δίκαιη χρήση ύδατος,

- σε σημαντική μείωση της ρύπανσης των υπογείων υδάτων,

- στην προστασία των χωρικών και θαλάσσιων υδάτων και

- στην επίτευξη των στόχων των σχετικών διεθνών συμφωνιών...»

Μεταξύ των στόχων αυτών προβλέπεται ότι η διαχείριση των υδάτων θα πρέπει να διέπεται από την αρχή της αειφορίας, δηλαδή της προώθησης της βιώσιμης χρήσης του νερού<sup>1829</sup> και της δημιουργίας μιας πολιτικής, η οποία σέβεται τα ύδατα και τα προστατεύει από τις οικονομικές δραστηριότητες του ανθρώπου. Η αρχή της αειφορίας στη διαχείριση των υδάτινων πόρων αποτελεί κεντρική επιδίωξη της οδηγίας και συνδέεται άμεσα με τον στόχο της Ε.Ε., όπως προβλέπεται από τις Συνθήκες για «...αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη...».<sup>1830</sup>

Ο ακρογωνιαίος λίθος της νέας πολιτικής της Ε.Ε. και το βασικό σημείο- κλειδί για την εφαρμογή της οδηγίας από τα κράτη μέλη αποτελεί η διάταξη του άρθρου 3, που

---

<sup>1829</sup> Σχετικά με την αρχή της αειφορίας βλέπε ανάλυση που προηγήθηκε. Κατά την άποψη του Δελλή οι έννοιες αειφορία και βιωσιμότητα ταυτίζονται Δελλής, Γ. (1998) ό.π., σ.σ. 38-41

<sup>1830</sup> Η έννοια της αειφορίας στη διαχείριση των υδάτινων πόρων περιλαμβάνεται στο άρθρο 25 του Σχεδίου Εφαρμογής για την αειφόρο ανάπτυξη, που υιοθετήθηκε στην Παγκόσμια Διάσκεψη για την αειφόρο ανάπτυξη το Σεπτέμβριο του 2002 στο Γιοχάνεσμπουργκ, αλλά και στην παρ. 8 της Υπουργικής Διακήρυξης, που υιοθετήθηκε στο 3ο Παγκόσμιο Φόρουμ για τα νερά στο Κιότο της Ιαπωνίας (16-23/03/2003).

προβλέπει ως βασική μονάδα σχεδιασμού και διαχείρισης των υδάτινων πόρων, τις λεκάνες απορροής ποταμού.<sup>1831</sup> Η λεκάνη απορροής ποταμού αποτελεί τη νέα αποκεντρωμένη υδρο-πολιτική μονάδα, με βάση την οποία οργανώνεται η διαχείριση των υδάτων, που αντικατέστησε την παλιότερη διαχείριση, η οποία γινόταν με βάση τα διοικητικά όρια και τις χρήσεις των υδάτων.<sup>1832</sup>

Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 3 της οδηγίας, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να ορίσουν τα υδατικά διαμερίσματα στα εθνικά τους εδάφη, με βάση τις επιμέρους λεκάνες απορροής ποταμού και να διασφαλίσουν την εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας σε κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, θεσπίζοντας τις κατάλληλες «διοικητικές ρυθμίσεις», μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται και ο προσδιορισμός της αρμόδιας αρχής για τη διαχείριση των υδάτων. Ο όρος «διοικητικές ρυθμίσεις», που τελικά προστέθηκε στο κείμενο της οδηγίας μετά από τις διαπραγματεύσεις των κρατών μελών, προτιμήθηκε ως πιο αόριστος έναντι του όρου διοικητικές δομές, που είχε επιλεγεί αρχικά και είχε προκαλέσει την αντίδραση της γερμανικής πλευράς.

Η αντίδραση αυτή οφειλόταν στο γεγονός ότι η θέσπιση μιας συγκεκριμένης διοικητικής δομής για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην Γερμανία, λόγω της ομοσπονδιακής δομής του κράτους. Έτσι με τον όρο διοικητικές ρυθμίσεις δόθηκε η δυνατότητα στα κράτη να επιλέξουν αν, ως αρμόδια αρχή, θα συστήσουν ένα κεντρικό όργανο που θα διαχειρίζεται μια λεκάνη απορροής ή θα την αναθέσουν στις ήδη υπάρχουσες διοικητικές δομές τους. Οι αρμόδιες αρχές θα αποτελέσουν σε κάθε κράτος το μέσο για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της οδηγίας, το όργανο ελέγχου και εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης πολιτικής διαχείρισης σε κάθε λεκάνη απορροής<sup>1833</sup> με βασικό εργαλείο τα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού, όπως αυτά προβλέπονται στο άρθρο 13 της οδηγίας.

---

<sup>1831</sup> Σύμφωνα με το σημείο 13 του άρθρου 2 της οδηγίας λεκάνη απορροής ποταμού είναι «η εδαφική έκταση από την οποία συγκεντρώνεται το σύνολο της απορροής μέσω σειράς ρευμάτων, ποταμών και πιθανώς λιμνών και παροχετεύεται στη θάλασσα με ενιαίο στόμιο ποταμού, εκβολές ή δέλτα».

<sup>1832</sup> Page, B., Kaika, M. (2003) «The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy Innovation and the Shifting Choreography of Governance», *European Environment*, vol.13, pp. 328-343 και M. Kaika (2003) «The Water Framework Directive: a new directive for a changing social, political and economic European framework» *European Planning Studies*, 11(3), pp. 299-316.

<sup>1833</sup> Scheuer, S. (2005), ό.π., p.142

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο άρθρο 3 παρουσιάζει η πρόβλεψη στα σημεία 5 και 6 της οδηγίας, για τις διασυνοριακές λεκάνες απορροής ποταμού.<sup>1834</sup> Ειδικότερα στο σημείο 5 προβλέπεται ότι όταν μια λεκάνη απορροής ποταμού ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. εμπίπτει και στην εδαφική περιοχή ενός άλλου τρίτου κράτους, είναι απαραίτητη η «δημιουργία» μιας διεθνούς λεκάνης απορροής ποταμού, ενώ στο σημείο 6 προβλέπεται η δυνατότητα δημιουργίας ενός διεθνούς οργανισμού ως αρμόδιας αρχής.<sup>1835</sup>

Η διάταξη αυτή σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη του σημείου 35 του Προοιμίου της οδηγίας που προβλέπει ότι «...(35) Στο εσωτερικό λεκάνης απορροής ποταμού, όπου η χρήση ύδατος μπορεί να έχει διασυνοριακά αποτελέσματα, οι απαιτήσεις για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων που θεσπίζει η παρούσα οδηγία, και ιδιαίτερα όλα τα προγράμματα μέτρων, θα πρέπει να συντονίζονται για όλη την περιοχή της λεκάνης απορροής ποταμού. Για λεκάνες απορροής ποταμών οι οποίες εκτείνονται πέραν των ορίων της Κοινότητας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιδιώκουν τον κατάλληλο συντονισμό με τα ενδιαφερόμενα τρίτα κράτη. Η παρούσα οδηγία θα συμβάλει στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Κοινότητας που απορρέουν από διεθνείς συμβάσεις για την προστασία και τη διαχείριση του ύδατος, και κυρίως από τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών, που εγκρίθηκε με την απόφαση 95/308/ΕΚ του Συμβουλίου(15) και τυχόν επόμενες συμφωνίες σχετικά με την εφαρμογή της.» καταδεικνύει την άμεση σύνδεση της οδηγίας πλαίσιο με το διεθνές δίκαιο.

Με βάση τα όσα προβλέπονται στο σημείο 35, τα κράτη μέλη της Ε.Ε. θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους κατά το σχεδιασμό των μέτρων και της στρατηγικής τους εφαρμογής της οδηγίας πλαίσιο 2000/60 τις διατάξεις των διεθνών Συνθηκών και ειδικότερα της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών.<sup>1836</sup>

---

<sup>1834</sup> Βλ. ανάλυση στο Τμήμα ΙΙΙ της παρούσας μελέτης

<sup>1835</sup> Η δυνατότητα δημιουργίας ενός διεθνούς οργανισμού ως αρμόδια αρχή διαχείρισης μιας διασυνοριακής λεκάνης αλλά και η εφαρμογή του άρθρου 3 εξετάζεται στο Τέταρτο Τμήμα της παρούσας μελέτης για τη διεθνή λεκάνη απορροής της λίμνης των Πρεσπών. Η ανάλυση αυτή αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα υλοποίησης του εθνικού, ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου.

<sup>1836</sup> Η εφαρμογή της οδηγίας 2000/60 και η σχέση της με τις διατάξεις της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών



Έτσι η διαχείριση των διασυνοριακών λεκανών απορροής ποταμού αποτελεί βασικό συστατικό της πολιτικής υδάτων της Ε.Ε.. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσπαθήσουν στα πλαίσια εφαρμογής της οδηγίας να συντονίσουν τις ενέργειες τους με τα τρίτα κράτη και να αξιοποιήσουν τις υπάρχουσες στρατηγικές και δομές διαχείρισης που έχουν θεσπιστεί από το διεθνές δίκαιο. Ειδικότερα στην περίπτωση των διμερών σχέσεων για τη διαχείριση των υδάτων μεταξύ ενός κράτους μέλους και ενός προς ένταξη στην Ε.Ε. κράτους, η εφαρμογή της οδηγίας, σε συνδυασμό με τις διατάξεις Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών, αποτελεί ένα μοναδικό εργαλείο για την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου (*aquis communitariae*).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 2000/60 για τις διασυνοριακές λεκάνες απορροής ποταμού<sup>1837</sup> αποτελούν τα πορίσματα μιας έρευνας που διενεργήθηκε με ερωτηματολόγια που στάλθηκαν στα κράτη μέλη<sup>1838</sup>. Στο πρώτο μέρος του ερωτηματολογίου ζητήθηκε από τα κράτη<sup>1839</sup> να παρέχουν μία λίστα με τα ονόματα των διεθνών λεκανών απορροής ποταμού τους και των κρατών, που τις μοιράζονται ενώ στο δεύτερο μέρος ζητήθηκαν ειδικότερες πληροφορίες σχετικά με την ύπαρξη σχεδίων και επιτροπών για τη διαχείριση των λεκανών απορροής.

Από το σύνολο των κρατών 13 απάντησαν στο ερωτηματολόγιο, για 8 οι απαντήσεις συμπληρώθηκαν από τους ερευνητές με βάση διάφορα έγγραφα και πληροφορίες που έστειλαν, για άλλα πέντε οι απαντήσεις δόθηκαν με ανεπίσημες επαφές και μέσω ιστοσελίδων του διαδικτύου, ενώ σε έξι περιπτώσεις, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, δεν υπάρχουν καθόλου στοιχεία. Οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν από το πρώτο μέρος του ερωτηματολογίου σχηματίζονται στον παρακάτω πίνακα:

---

υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών αποτελεί αντικείμενο έρευνας στο Τρίτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>1837</sup> Επειδή στο άρθρο 2 της οδηγίας δεν υπάρχει σχετικός ορισμός και για τις ανάγκες της έρευνας ως «περιοχή διεθνούς λεκάνης απορροής ποταμού» θεωρείται αυτή στην οποία τουλάχιστο μία λεκάνη απορροής καλύπτει την έκταση περισσότερων της μίας χωρών.

<sup>1838</sup> Nilsson, S., Langaas, S. and Hannerz, F. (2004) International River Basin Districts under the EU Water Framework Directive: Identification and Planned Cooperation, Official Publication of the European Water Association

<sup>1839</sup> Ερωτηματολόγια στάλθηκαν σε όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε., στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, στη Νορβηγία και την Ελβετία

| <b>ΧΩΡΑ</b>                       | <b>ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ<br/>ΛΕΚΑΝΩΝ ΑΠΟΡΡΟΗΣ<br/>ΠΟΤΑΜΟΥ</b> | <b>ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΙΕΘΝΩΝ<br/>ΛΕΚΑΝΩΝ ΑΠΟΡΡΟΗΣ<br/>ΠΟΤΑΜΟΥ</b> |
|-----------------------------------|---|---|
| ΑΥΣΤΡΙΑ                           | 3   | 3   |
| ΒΕΛΓΙΟ: ΦΛΑΝΔΡΑ                   | 2   | 2   |
| ΒΕΛΓΙΟ: ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ<br>ΚΑΙ ΒΑΛΛΟΝΙΑ | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                    | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                  |
| ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ                         | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                    | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                  |
| ΕΛΒΕΤΙΑ                           | ΕΛΛΕΙΨΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ   | ΕΛΛΕΙΨΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ                                       |
| ΤΣΕΧΙΑ                            | 3   | 3   |
| ΚΥΠΡΟΣ                            | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                    | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                  |
| ΓΕΡΜΑΝΙΑ                          | 10  | 6   |
| ΔΑΝΙΑ                             | 13  | 0   |
| ΕΣΘΟΝΙΑ                           | 1   | 1   |
| ΙΣΠΑΝΙΑ                           | 15  | 4   |
| ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ                         | 8   | 5   |
| ΓΑΛΛΙΑ                            | 12  | 4   |
| ΕΛΛΑΔΑ                            | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                    | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                  |
| ΟΥΓΓΑΡΙΑ                          | 1   | 1   |
| ΙΡΛΑΝΔΙΑ                          | 7   | 3   |
| ΙΤΑΛΙΑ                            | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                    | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                  |
| ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ                         | 4   | 4   |
| ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ                      | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                    | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ                                  |

|  |                        |                        |
|--|------------------------|------------------------|
| ΛΕΤΟΝΙΑ                                | 4                      | 4                      |
| ΜΑΛΤΑ                                  | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ | ΕΛΛΕΙΨΗ<br>ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ |
| ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ                             | 4                      | 4                      |
| ΝΟΡΒΗΓΙΑ                               | 14                     | 2                      |
| ΠΟΛΩΝΙΑ                                | 2                      | 2                      |
| ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ                             | 8                      | 4                      |
| ΡΟΥΜΑΝΙΑ                               | 1                      | 1                      |
| ΣΟΥΗΔΙΑ                                | 5                      | 2                      |
| ΣΛΟΒΕΝΙΑ                               | 2                      | 2                      |
| ΣΛΟΒΑΚΙΑ                               | 2                      | 2                      |
| ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ:<br>ΒΟΡΕΙΑ ΙΡΛΑΝΔΙΑ   | 4                      | 3                      |
| ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ:<br>ΑΓΓΛΙΑ ΚΑΙ ΟΥΑΛΙΑ | 11                     | 1                      |
| ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ:<br>ΣΚΩΤΙΑ            | 2                      | 1                      |

Όσον αφορά τα σχέδια και τις επιτροπές διαχείρισης των υδάτων, τα πορίσματα που προέκυψαν από το ερωτηματολόγιο είναι ιδιαίτερα περίπλοκα. Επιτροπές διαχείρισης είχαν ιδρυθεί περίπου στις μισές από τις λεκάνες απορροής που μοιράζονταν μεταξύ των κρατών μελών και/ή των προς ένταξη χωρών και στο 40% των λεκανών που κράτη μέλη μοιράζονταν με μη κράτη μέλη. Ωστόσο οι επιτροπές αυτές δεν χαρακτηριζόταν από ενιαία νομική μορφή και είχαν πολλές και διαφορετικές αρμοδιότητες ανάλογα με τις χώρες και τις περιοχές.

Το επόμενο άρθρο της οδηγίας (άρθρο 4) προβλέπει τους «περιβαλλοντικούς στόχους» για το σύνολο των υδάτινων πόρων (επιφανειακά και υπόγεια) της Ε.Ε., θέτοντας ως κεντρικό άξονα της οδηγίας την επίτευξη «καλής οικολογικής κατάστασης» των υδάτων μέχρι το Δεκέμβριο του 2015. Η επιλογή του όρου «στόχος» έναντι του όρου «υποχρέωση» αποτελεί ένα σημείο προβληματισμού σχετικά με το αν τα κράτη μέλη δεν επιτύχουν την «καλή οικολογική κατάσταση» των

υδάτων, μέσα στα χρονικά όρια που προβλέπονται αν θα θεωρείται ότι παραβίασαν τις υποχρεώσεις τους για την ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας ή όχι.<sup>1840</sup>

Όσον αφορά ειδικότερα τα επιφανειακά ύδατα στόχος είναι επίτευξη «καλής κατάστασης», που με βάση τους ορισμούς που παρατίθενται στο άρθρο 2 της οδηγίας, σημαίνει κατάσταση που χαρακτηρίζεται «καλή» τόσο από οικολογική όσο και από χημική άποψη. Για τον προσδιορισμό της έννοιας από οικολογική άποψη γίνεται παραπομπή στις διατάξεις του παραρτήματος IV.<sup>1841</sup> Σε αυτές προβλέπεται ότι η κατάσταση των επιφανειακών υδάτων χαρακτηρίζεται ως οικολογικά καλή, όταν οι τιμές των βιολογικών ποιοτικών στοιχείων του συστήματος επιφανειακών υδάτων εμφανίζουν χαμηλού επιπέδου αλλοιώσεις, λόγω ανθρώπινων δραστηριοτήτων, αλλά παραλλάσσουν μόνον ελαφρώς από τις τιμές, που χαρακτηρίζουν το τυπικό σύστημα επιφανειακών υδάτων, υπό μη διαταραγμένες συνθήκες. Για την καλή χημική κατάσταση προβλέπεται ότι θα πρέπει να τηρούνται οι προδιαγραφές, που θεσπίζονται στο παράρτημα ΙΧ της οδηγίας, αλλά και οι περιβαλλοντικοί ποιοτικοί κανόνες της Ε.Ε. για συγκεκριμένες ουσίες.

Για τα υπόγεια ύδατα η επίτευξη της καλής τους κατάστασης περιγράφεται στα σημεία 2.2 και 2.3 του παραρτήματος IV, όπου προβλέπεται ότι η κατάσταση των υπόγειων υδάτων χαρακτηρίζεται ως καλή, όταν η στάθμη των υπόγειων υδάτων στο υπόγειο υδατικό σύστημα εξασφαλίζει ότι ο διαθέσιμος πόρος αυτών των υπόγειων υδάτων δεν εξαντλείται από το μακροπρόθεσμο ετήσιο μέσο όρο άντλησης. Όσο αφορά την καλή χημική κατάσταση των υπόγειων υδάτων επιτυγχάνεται με την τήρηση των αντίστοιχων κανόνων του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, όπως της οδηγίας για τα νιτρικά και τα φυτοφάρμακα.<sup>1842</sup> Τέλος προβλέπονται μια σειρά ρυθμίσεις, με τις οποίες θεσπίζονται χρονικές και ποιοτικές εξαιρέσεις από την επίτευξη του ποιοτικού περιβαλλοντικού στόχου της «καλής κατάστασης».

Τα κριτήρια για τον προσδιορισμό της έννοιας «καλή κατάσταση των υδάτων» αποτέλεσαν σημείο αντιπαράθεσης και διαφωνιών μεταξύ των κρατών μελών, κατά τις διαπραγματεύσεις για την υιοθέτηση της οδηγίας. Τα περιβαλλοντικά "lobbies" ασκούσαν πιέσεις, ώστε τα κριτήρια αυτά να γίνουν νομικά δεσμευτικά και να δοθούν πιο συγκεκριμένοι και ακριβείς ορισμοί για το πώς επιτυγχάνεται η καλή κατάσταση. Μετά την υιοθέτηση της οδηγίας και καθώς έχει αρχίσει η διαδικασία εφαρμογής της

---

<sup>1840</sup> Howarth, W. and McGillivray, D. (2001) ό.π., p. 343

<sup>1841</sup> Scheuer, S. (2005), ό.π., p.131

<sup>1842</sup> Οδηγία 91/676/ΕΕ

από τα κράτη μέλη, το βασικό πρόβλημα για τους χρήστες και τους προμηθευτές υδάτων είναι το κόστος που απαιτείται για την επίτευξη της «καλής κατάστασης».<sup>1843</sup>

Παράλληλα με το στόχο της επίτευξης «καλής κατάστασης» των υδάτων το άρθρο 4 προβλέπει: α) την αποτροπή της χειροτέρευσης της κατάστασης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων, β) τη σταδιακή μείωση της μόλυνσης από ουσίες προτεραιότητας και από εκπομπές επικίνδυνων ουσιών στα επιφανειακά ύδατα και γ) σταδιακή μείωση της μόλυνσης των υπόγειων υδάτων.

Για την επίτευξη του στόχου της «καλής κατάστασης» των υδάτων και την εφαρμογή του άρθρου 4 της Οδηγίας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να ακολουθήσουν μία διαδικασία που αποτελείται από πέντε επιμέρους στάδια: 1. κατάταξη των επιφανειακών υδάτων σε οικολογικούς τύπους, 2. χαρακτηρισμό των υδρομορφολογικών και φυσικοχημικών συνθηκών των υδάτων, 3. θέση των ορίων μεταξύ των βαθμίδων (υψηλή, καλή, μέτρια) της κατάστασης των υδάτων, 4. έλεγχο της κατάστασης των υδάτων και 5. δημιουργία χάρτη για την κατάσταση των υδάτων.<sup>1844</sup>

Τα άρθρα 5, 6, 7 και 8 προβλέπουν αντίστοιχα :

Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να κάνει για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού (εσωτερική ή διεθνή) ανάλυση των χαρακτηριστικών της, επισκόπηση των επιπτώσεων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στην κατάσταση των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων και οικονομική ανάλυση της χρήσης ύδατος (άρθρο 5) .

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προβούν στη δημιουργία μητρώου ή μητρώων όλων των περιοχών, κάθε περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού, οι οποίες έχουν χαρακτηριστεί ως χρήζουσες ειδικής προστασίας, βάσει ειδικών διατάξεων της κοινοτικής νομοθεσίας για την προστασία των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων τους ή για τη διατήρηση των οικοτόπων και των ειδών που εξαρτώνται άμεσα από το νερό (άρθρο 6).

Τα κράτη μέλη οφείλουν να προσδιορίσουν σε κάθε περιοχή λεκάνης ποταμού όλα τα υδατικά συστήματα που χρησιμοποιούνται για την υδροληψία και αυτά που προορίζονται για τέτοια χρήση μελλοντικά (άρθρο 7) .

Τέλος το άρθρο 8 τιτλοφορείται «Παρακολούθηση της κατάστασης των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων και των προστατευόμενων περιοχών» και προβλέπει την υλοποίηση της παρακολούθησης μέσω της κατάρτισης προγραμμάτων, ώστε να υπάρχει συνεκτική και συνολική εικόνα της κατάστασης των υδάτων, σε κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού.

---

<sup>1843</sup> Page, B., Kaika, M. (2003) ό.π.,13

<sup>1844</sup> Lanz, K. and Scheuer, S. (2001) ό.π., p.16-21

Σημαντική καινοτομία της οδηγίας - πλαίσιο έναντι του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτων αποτελεί το άρθρο 9 «Ανάκτηση κόστους για υπηρεσίες ύδατος».<sup>1845</sup> Σύμφωνα με την πρόβλεψη του άρθρου αυτού τα κράτη μέλη θα πρέπει κατά τη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής κοστολόγησης τους για τις υπηρεσίες νερού, να λαμβάνουν υπόψη την αρχή ανάκτησης τους κόστους.

Η διάταξη του άρθρου 9 αποτελεί ένα οικονομικό εργαλείο,<sup>1846</sup> καθώς υποχρεώνει τα κράτη να αναπτύξουν πολιτικές τιμολόγησης των υδάτων για τις διαφορετικές χρήσεις, ώστε να επιτύχουν τους περιβαλλοντικούς στόχους και να εφαρμόσουν την ανάκτηση του κόστους. Τα οικονομικά εργαλεία αποτελούν ένα μέσο της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. που χρησιμοποιείται όλο και συχνότερα καθώς αποτελούν μία από τις βασικές προτεραιότητες του έκτου Περιβαλλοντικού Προγράμματος Δράσης της Ε.Ε..<sup>1847</sup>

Τα οικονομικά εργαλεία που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την εφαρμογή της αρχής της ανάκτησης του κόστους του άρθρου 9 της οδηγίας και της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», είναι κυρίως τα περιβαλλοντικά τέλη, που χαρακτηρίζονται από το στοιχείο της ειδικής αντιπαροχής. Τα τέλη αυτά δίνουν τη δυνατότητα να καταστεί επιτρεπτή μια ενέργεια, που προκαλεί ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος (εκροή ουσιών ή αποβλήτων στα ύδατα ή υπεράντληση υδάτων), με την καταβολή ενός χρηματικού ανταλλάγματος.

Όσον αφορά τις οικονομικές παραμέτρους διαχείρισης των υδάτινων πόρων, η φιλοσοφία που διέπει το άρθρο 9 θα πρέπει να ερμηνευθεί μέσα από το γενικότερο πνεύμα της οδηγίας. Ειδικότερα στον αιτιολογικό λόγο 38 της οδηγίας, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να χρησιμοποιούν οικονομικά εργαλεία και να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της ανάκτησης του κόστους για τις υπηρεσίες του νερού, συμπεριλαμβανομένου και του περιβαλλοντικού κόστους. Επίσης, στο άρθρο 5 της οδηγίας προβλέπεται ότι στην κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού θα πρέπει να διενεργείται από κάθε κράτος μέλος μια οικονομική ανάλυση, με βάση την οποία θα καθορίζονται οι τιμές και τα τέλη για τις διάφορες υπηρεσίες παροχής νερού, έτσι ώστε να λαμβάνεται υπόψη τόσο το καθαρώς οικονομικό όσο και το περιβαλλοντικό κόστος, που συνεπάγεται η συγκεκριμένη υπηρεσία.

---

<sup>1845</sup> Βλέπε σχετική ανάλυση στο Πέμπτο Τμήμα της μελέτης

<sup>1846</sup> Ειδική αναφορά στα οικονομικά εργαλεία γίνεται κατά την ανάλυση της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει” που προηγήθηκε

<sup>1847</sup> Scheuer, S. (2005) ό.π., p.145

Στόχος της πολιτικής τιμολόγησης που προτείνει η οδηγία είναι η βελτίωση της πολιτικής διαχείρισης των υδάτων, με βάση την αρχή της αειφορίας, καθώς η λογική και δίκαιη τιμολόγηση θα μπορούσε να οδηγήσει στη μείωση των αρνητικών συνεπειών, ειδικά στον τομέα της γεωργίας και στη διαχείριση της ζήτησης<sup>1848</sup>. Αν και έχει υποστηριχτεί ότι η αρχή της ανάκτησης του κόστους δεν συνάδει με το γενικότερο πνεύμα της οδηγίας για προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, ωστόσο, κατά τη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας<sup>1849</sup>, η υιοθέτησή της κρίθηκε απαραίτητη για τον έλεγχο της κατανάλωσης και της ανεξέλεγκτης ζήτησης των υδάτων.

Η εφαρμογή της οδηγίας - πλαίσιο για το νερό θα δώσει την απαραίτητη ώθηση στη χάραξη των πολιτικών κοστολόγησης του νερού, με βάση στοιχεία που προβλέπονται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή: «Κοστολόγηση και βιώσιμη διαχείριση των υδατινών πόρων»<sup>1850</sup>. Στην ανακοίνωση αυτή σημειώνεται ότι για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων και τη συμπερίληψη των μεγάλων οικονομικών αρχών, οι πολιτικές κοστολόγησης του νερού πρέπει να ενσωματώνουν τις εξής δαπάνες: α) Οικονομικό κόστος, β) Περιβαλλοντικό κόστος και γ) Κόστος του υδατινού πόρου, δηλαδή θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και το κόστος των έργων διαχείρισης και αξιοποίησης των υδάτων. Επίσης κάθε χρήστης πρέπει να επωμίζεται το κόστος που προκαλείται από την κατανάλωσή του σε νερό, ενώ για να μπορεί η κοστολόγηση να ωθεί στην καλύτερη αξιοποίηση των υδατινών πόρων, οι τιμές πρέπει να συνδέονται άμεσα με την ποσότητα του καταναλισκόμενου νερού και/ή της παραγόμενης ρύπανσης.

Οι βασικές υποχρεώσεις που προβλέπει η οδηγία για τα κράτη μέλη είναι ότι μέχρι το 2010 θα πρέπει να εξασφαλίσουν:

- ότι οι πολιτικές τιμολόγησης του ύδατος παρέχουν κατάλληλα κίνητρα στους χρήστες για να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους υδατινούς πόρους και, κατά συνέπεια, συμβάλλουν στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της παρούσας οδηγίας,

---

<sup>1848</sup> Scheuer, S. (2005) ό.π., p.144

<sup>1849</sup> Στις διαπραγματεύσεις για την παραγωγή της οδηγίας η αρχή της πλήρους ανάκτησης του κόστους υπήρξε ένα σημαντικό θέμα διαμάχης μεταξύ των κρατών καθώς άλλες χώρες είχαν σύστημα χρέωσης των υδάτων και άλλες όχι, όπως η Ιρλανδία που παρέχει το νερό για οικιακή χρήση δωρεάν και ανακτά το κόστος μέσω της φορολογίας. Βλ. σχετικά Page, B., Kaika, M. (2003) ό.π., 13

<sup>1850</sup> Βλ. σχετικά COM (2000) 477, 27.07.2000, δεν έχει δημοσιευθεί

- ότι οι διάφορες χρήσεις (βιομηχανία, νοικοκυριά και γεωργία) συμβάλλουν στην ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, βάσει της οικονομικής ανάλυσης που διενεργείται σύμφωνα με το παράρτημα III και λαμβάνοντας υπόψη την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει".

Η πρώτη υποχρέωση είναι πολύ σημαντική γιατί αποσαφηνίζει ότι η τιμολόγηση των υδάτων θα πρέπει να διενεργείται στο πλαίσιο των περιβαλλοντικών στόχων της οδηγίας, ενώ η δεύτερη αφήνει σημαντικά περιθώρια ερμηνείας, καθώς δεν προσδιορίζει τι σημαίνει ο όρος «κατάλληλη συμβολή» και περιορίζει τις υπηρεσίες ύδατος σε αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 2 αρ. 38 της οδηγίας.<sup>1851</sup> Οι υπηρεσίες ύδατος εντάσσονται με βάση τον ορισμό που δίδεται σε δύο κατηγορίες: α) σε αυτές που σχετίζονται με την άντληση, κατακράτηση, αποθήκευση, αλλά και την επεξεργασία και τη διανομή υπόγειων και επιφανειακών υδάτων, και β) σε αυτές που έχουν αντικείμενο τις εγκαταστάσεις συλλογής και επεξεργασίας λυμάτων, οι οποίες στη συνέχεια πραγματοποιούν απορρίψεις σε επιφανειακά ύδατα.

Συμπερασματικά, η πολιτική τιμολόγησης των υδάτων που προβλέπει η οδηγία θα πρέπει να επιδιώκει την εξισορρόπηση μεταξύ της ανάγκης για ανάκτηση του κόστους με την κατάλληλη τιμολογιακή πολιτική και τη χρήση των κατάλληλων οικονομικών εργαλείων και της αναγκαιότητας για διασφάλιση της πρόσβασης του κάθε ανθρώπου σε ασφαλές πόσιμο νερό. Το τελευταίο είναι ένα κοινωνικό αγαθό που έχει αναγνωρισθεί ως βασικό ανθρώπινο δικαίωμα<sup>1852</sup> από την Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα.<sup>1853</sup>

Το άρθρο 13 της Οδηγίας τιτλοφορείται «Σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού» και είναι συμπληρωματικό του άρθρου 3 της οδηγίας, το οποίο προβλέπει ότι βασική μονάδα σχεδιασμού και διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι η λεκάνη απορροής ποταμού. Με βάση την παράγραφο 1 του άρθρου 13 τα κράτη μέλη

---

<sup>1851</sup> Ο ορισμός που δίνεται στην οδηγία είναι ο εξής: "Υπηρεσίες ύδατος": όλες οι υπηρεσίες οι οποίες παρέχουν, για τα νοικοκυριά, τις δημόσιες υπηρεσίες ή για οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα: α) άντληση, κατακράτηση, αποθήκευση, επεξεργασία και διανομή επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων· β) εγκαταστάσεις συλλογής και επεξεργασίας λυμάτων, οι οποίες στη συνέχεια πραγματοποιούν απορρίψεις σε επιφανειακά ύδατα.

<sup>1852</sup> Σχετικά με την αναγνώριση από το διεθνές δίκαιο του νερού ως ανθρώπινο δικαίωμα βλ. Πορίσματα της παρούσας μελέτης.

<sup>1853</sup> Βλ. σχετικά Τμήμα II της μελέτης, στην ανάλυση του συνταγματικού πλαισίου της Ελλάδας την ειδική αναφορά που γίνεται στην προστασία του περιβάλλοντος ως ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα.



οφείλουν να καταρτίσουν ένα σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού, για κάθε περιοχή λεκάνης που ευρίσκεται εξ ολοκλήρου στο έδαφός τους.

Για τις διεθνείς λεκάνες απορροής η οδηγία στο άρθρο 13 παρ. 2 και 3 διακρίνει δύο περιπτώσεις: α) την περίπτωση διεθνούς λεκάνης απορροής ποταμού που ευρίσκεται εξ ολοκλήρου εντός της Κοινότητας, τα κράτη μέλη συνεργάζονται για την κατάρτιση ενιαίου διεθνούς σχεδίου διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού και β) την περίπτωση διεθνούς λεκάνης απορροής ποταμού, η οποία υπερβαίνει τα όρια της Κοινότητας, τα κράτη μέλη προσπαθούν να καταρτίσουν ενιαίο σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού και, εάν αυτό είναι ανέφικτο, να καταρτίσουν σχέδιο το οποίο καλύπτει τουλάχιστον το τμήμα της διεθνούς περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού που βρίσκεται στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.

Στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι το περιεχόμενο των σχεδίων διαχείρισης ρυθμίζεται στο παράρτημα VII της οδηγίας. Ειδικότερα ένα σχέδιο διαχείρισης αποτελεί μία λεπτομερή καταγραφή του τρόπου επίτευξης των στόχων (οικολογική, ποσοτική, χημική κατάσταση των υδάτων), που τίθενται προς πραγματοποίηση σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για μία συγκεκριμένη λεκάνη απορροής ποταμού και θα πρέπει να περιλαμβάνει <sup>1854</sup>:

► περιγραφή (για παράδειγμα χάρτης της τοποθεσίας και όρια των υδάτων) και χαρακτηρισμός της λεκάνης απορροής συμπεριλαμβανομένης της συνοπτικής καταγραφής των ανθρωπογενών επιδράσεων σε επιφανειακά και υπόγεια ύδατα, (άρθρο 5)

► οικονομική ανάλυση των χρήσεων ύδατος, (άρθρο 5)

► περιγραφή των πηγών μόλυνσης και ανάλυση κινδύνου της μη επίτευξης των στόχων (άρθρο 5)

► λίστα των περιβαλλοντικών στόχων και των εξαιρέσεων για τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα (άρθρο 6)

► χαρτογράφηση των σταθμών ελέγχου (άρθρο 8)

► μέτρα για την επίτευξη της ανάκτησης του κόστους από τις υπηρεσίες ύδατος και εφαρμογή της αρχής ο «ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 9)

► πρόγραμμα μέτρων και ειδικών μέτρων για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων (άρθρο 11) και χάρτης με τα αποτελέσματα των μέτρων αυτών

Τα προγράμματα μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο 11 και τα σχέδια διαχείρισης (άρθρο 13) αποτελούν το μέσο για την ολοκληρωμένη διαχείριση και προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος. Ωστόσο για την υλοποίηση των απαιτήσεων των άρθρων αυτών τα κράτη μέλη θα πρέπει να ακολουθήσουν μία πιο συγκεκριμένη

---

<sup>1854</sup> Scheuer, S. (2005) ό.π., p.143 και Lanz, K. and Scheuer, S. (2001) ό.π., p.p.11-13

μεθοδολογία<sup>1855</sup>, η οποία θα συμβιβάζει τα αντικρουόμενα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά συμφέροντα όλων των ενδιαφερομένων μερών.

Τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμού αποτελούν κεντρικά εργαλεία διοικητικού χαρακτήρα τα οποία προετοιμάζονται μετά από δημόσια διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς και το «κοινό» (public) στα κράτη μέλη. Επιπλέον αποτελούν το βασικό πεδίο άσκησης επιρροής των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στη διαχείριση των υδάτων<sup>1856</sup>. Το αρχικό σχέδιο για κάθε λεκάνη απορροής θα πρέπει να ολοκληρωθεί μέχρι το Δεκέμβριο του 2009 και να επικαιροποιείται κάθε έξι χρόνια.

Τα σχέδια διαχείρισης αποτελούν επιπλέον το κατάλληλο πλαίσιο για ολοκληρωμένη ανάλυση των φυσικών χαρακτηριστικών των λεκανών απορροής, καθώς και των διαφορετικών χρήσεων, τόσο των καταναλωτικών (για τους τομείς της γεωργίας, βιομηχανίας και των νοικοκυριών) όσο και των μη καταναλωτικών (οικοσυστήματα, αλιεία, αναψυχή, ναυσιπλοΐα) και παρέχουν το κατάλληλο πλαίσιο για την υιοθέτηση μέτρων προστασίας των υδάτινων πόρων στην περιοχή της λεκάνης απορροής ποταμού. Τέλος, τα σχέδια διαχείρισης δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να υιοθετήσουν μία ολοκληρωμένη πολιτική διαχείρισης, με μέτρα για όλες τις χρήσεις που αφορούν μια λεκάνη απορροής ποταμού αποφεύγοντας τις αποσπασματικές και μεμονωμένες λύσεις.

Ένα εξίσου καινοτόμο στοιχείο της οδηγίας - πλαίσιο είναι ότι με το άρθρο 16 υιοθετείται μία συνδυαστική προσέγγιση για τον έλεγχο της μόλυνσης. Η προσέγγιση αυτή αποτελεί σύνθεση των δύο παλιότερων στρατηγικών ελέγχου, που προέβλεπαν οι προϋπάρχουσες οδηγίες της Ε.Ε. και θεσπίζει αφενός τα περιβαλλοντικά πρότυπα ποιότητας και αφετέρου τον περιορισμό των εκπομπών ουσιών στα ύδατα<sup>1857</sup>. Ειδικότερα, προβλέπεται η θέσπιση συγκεκριμένων μέτρων για την καταπολέμηση της μόλυνσης του νερού από συγκεκριμένες ουσίες ή κατηγορίες ουσιών, ενσωματώνοντας με αυτό τον τρόπο την οδηγία 76/464 για την προστασία των υδάτων από τις εκροές διαφόρων ουσιών στην οδηγία-πλαίσιο. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη θέσπιση των μέτρων αυτών ενάντια στη ρύπανση, σύμφωνα με το άρθρο 16, αποτελεί η κατάρτιση μιας λίστας με τις ουσίες προτεραιότητας, των οποίων οι εκπομπές, οι απορρίψεις και οι διαρροές θα πρέπει σταδιακά να μειωθούν.

---

<sup>1855</sup> Τέτοια συγκεκριμένη μεθοδολογία έχει αναπτυχθεί μέσω του «Mulino Project» το οποίο έχει αναπτύξει ένα software και ένα σύστημα υποστήριξης των κρατών μελών το οποίο δίνει τη δυνατότητα στα κράτη να επιλέξουν μεταξύ εναλλακτικών μέτρων .

<sup>1856</sup> Lanz, K. and Scheuer, S. (2001) ό.π., p.12

<sup>1857</sup> Page, B., Kaika, M. (2003) ό.π., 13

Τέλος η οδηγία 2000/60/ΕΚ, ανακαλώντας ορισμένες οδηγίες, επιχείρησε να αντιμετωπίσει το βασικό πρόβλημα στον τομέα των υδάτων, που είναι ο μεγάλος αριθμός μεμονωμένων οδηγιών για κάθε διαφορετικό είδος υδάτινων πόρων (πόσιμο νερό, υπόγεια ύδατα, επιφανειακά ύδατα) και η σύγκρουσή τους με τα περίπλοκα εθνικά διοικητικά συστήματα των κρατών- μελών<sup>1858</sup>. Ο παρακάτω πίνακας δείχνει τις οδηγίες που θα παραμείνουν σε ισχύ και εκείνες που θα ανακληθούν :

**Οι οδηγίες που θα παραμείνουν σε ισχύ και εκείνες που θα ανακληθούν ως συνέπεια της θέσπισης της οδηγίας- πλαισίου για το νερό είναι οι εξής:**

| <b>Οδηγίες που θα εξακολουθήσουν να ισχύουν</b>                              | <b>Οδηγίες προς ανάκληση</b>   |
|--|--|
| Οδηγία για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης (76/160/ΕΟΚ)                   | Οδηγία για τις επικίνδυνες ουσίες (76/464/ΕΟΚ)                                   |
| Οδηγία για την ποιότητα του πόσιμου ύδατος (80/778/ΕΟΚ) και η αναθεώρησή της | Οδηγία για τα επιφανειακά ύδατα (75/440/ΕΟΚ) και η παραγωγός οδηγία (79/869/ΕΟΚ) |
| Οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων (91/271/ΕΟΚ)                  | Οδηγία για τα αλιευτικά ύδατα (78/659/ΕΟΚ)                                       |
| Οδηγία για την νιτρορρύπανση (91/676/ΕΟΚ)                                    | Οδηγία για τα ύδατα καλλιέργειας οστρακοδέρμων (79/923/ΕΟΚ)                      |
|  | Οδηγία για τα υπόγεια ύδατα (80/68/ΕΟΚ)  |
|  | Απόφαση για την ανταλλαγή πληροφοριών (77/795/ΕΟΚ)                               |

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος (2000) *Η Ευρωπαϊκή ένωση υπέρ του καθαρού νερού*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, σ.16.

<sup>1858</sup> Demmke, C. and Unfried, M. (2001) (eds) *European Environmental Policy: The Administrative Challenge for the Member States*, European Institute of Public Administration, p.111

Το άρθρο 14 της οδηγίας 2000/60/EK τιτλοφορείται: «Πληροφόρηση του κοινού<sup>1859</sup> και διαβουλεύσεις» και καλεί τα κράτη- μέλη να ενθαρρύνουν την ενεργή συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων φορέων κατά τα επιμέρους στάδια εφαρμογής της οδηγίας, καθώς και κατά τη δημιουργία των προγραμμάτων διαχείρισης των λεκανών απορροής των ποταμών. Η «συμμετοχή του κοινού» δεν προβλέπεται μόνο στο άρθρο 14 της οδηγίας<sup>1860</sup>, αλλά και σε επιμέρους διατάξεις στο Προοίμιο, σε άλλα άρθρα και στα Παραρτήματα.

Στο Προοίμιο της οδηγίας, σημεία 14 και 46, προβλέπονται οι εξής κατευθυντήριες γραμμές: 14. «..Η επιτυχία της παρούσας οδηγίας εξαρτάται από τη στενή συνεργασία και τη συνεπή δράση στο επίπεδο της Κοινότητας, των κρατών μελών και σε τοπικό επίπεδο, καθώς και από την πληροφόρηση, τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων και τη συμμετοχή του κοινού, συμπεριλαμβανομένων των χρηστών...» 46 «Για να εξασφαλισθεί η συμμετοχή του ευρύτερου κοινού, συμπεριλαμβανομένων των χρηστών ύδατος στη θέσπιση και ενημέρωση των σχεδίων διαχείρισης λεκάνης

---

<sup>1859</sup> Στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, για την απόδοση του αγγλικού όρου “public participation” έχει επιλεγεί η ερμηνεία «συμμετοχή του κοινού». Άλλωστε και η οδηγία 2000/60/EK, στο άρθρο 14 κάνει λόγο για ενημέρωση του κοινού.

<sup>1860</sup> Άρθρο 14 «1. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνουν την ενεργό συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών στην υλοποίηση της παρούσας οδηγίας, ιδίως δε στην εκπόνηση, την αναθεώρηση και την ενημέρωση των σχεδίων διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού. Τα κράτη μέλη, για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, δημοσιεύουν και θέτουν στη διάθεση του κοινού, συμπεριλαμβανομένων των χρηστών, για τη διατύπωση παρατηρήσεων:

α) χρονοδιάγραμμα και πρόγραμμα εργασιών για την εκπόνηση του σχεδίου, συμπεριλαμβανομένης κατάστασης των ληπτέων μέτρων διαβουλεύσεων, τουλάχιστον τρία έτη πριν από την έναρξη της περιόδου στην οποία αναφέρεται το σχέδιο·

β) ενδιάμεση επισκόπηση των σημαντικών ζητημάτων διαχείρισης των υδάτων που εντοπίστηκαν στη λεκάνη απορροής ποταμού, τουλάχιστον δύο έτη πριν από την έναρξη της περιόδου στην οποία αναφέρεται το σχέδιο·

γ) αντίγραφο του προσχεδίου διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού, τουλάχιστον ένα έτος πριν από την έναρξη της περιόδου στην οποία αναφέρεται το σχέδιο.

Κατόπιν σχετικής αίτησης, παρέχεται πρόσβαση σε βοηθητικά έγγραφα και πληροφορίες που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση του προσχεδίου διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού.

2. Τα κράτη μέλη παρέχουν προθεσμία τουλάχιστον έξι μηνών για την υποβολή γραπτών παρατηρήσεων σχετικά με τα εν λόγω έγγραφα, προκειμένου να υπάρξει δυνατότητα ενεργού συμμετοχής και διαβουλεύσεων.

3. Οι παράγραφοι 1 και 2 εφαρμόζονται εξίσου στα ενημερωμένα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού.»

απορροής ποταμού, είναι αναγκαίο να παρέχονται οι κατάλληλες πληροφορίες για τα προγραμματιζόμενα μέτρα και να υποβάλλονται εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο της εφαρμογής τους, ενόψει της συμμετοχής του ευρύτερου κοινού πριν ληφθούν τελικές αποφάσεις για τα αναγκαία μέτρα.»

Τέλος το Παράρτημα VII καθορίζει το περιεχόμενο των σχεδίων διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού ως εξής: «...Α. Τα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού καλύπτουν τα ακόλουθα στοιχεία:

9. Περίληψη των μέτρων που λαμβάνονται για την πληροφόρηση του κοινού και τη διαβούλευση, των αποτελεσμάτων τους και των συνακόλουθων τροποποιήσεων των σχεδίων.

.....

11. Τα σημεία επαφής και τις διαδικασίες για την προμήθεια των εγγράφων που χρησίμευσαν ως υπόβαθρο και των στοιχείων που αναφέρονται στο άρθρο 14 παράγραφος 1, ιδίως δε λεπτομέρειες των μέτρων ελέγχου, που θεσπίζονται σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχεία ζ) και θ), καθώς και των πραγματικών δεδομένων παρακολούθησης που συλλέγονται σύμφωνα με το άρθρο 8 και το παράρτημα V...»

Από τη μελέτη των επιμέρους αυτών διατάξεων καθίσταται σαφές ότι η οδηγία - πλαίσιο περιλαμβάνει τρεις μορφές «συμμετοχής του κοινού»<sup>1861</sup>:

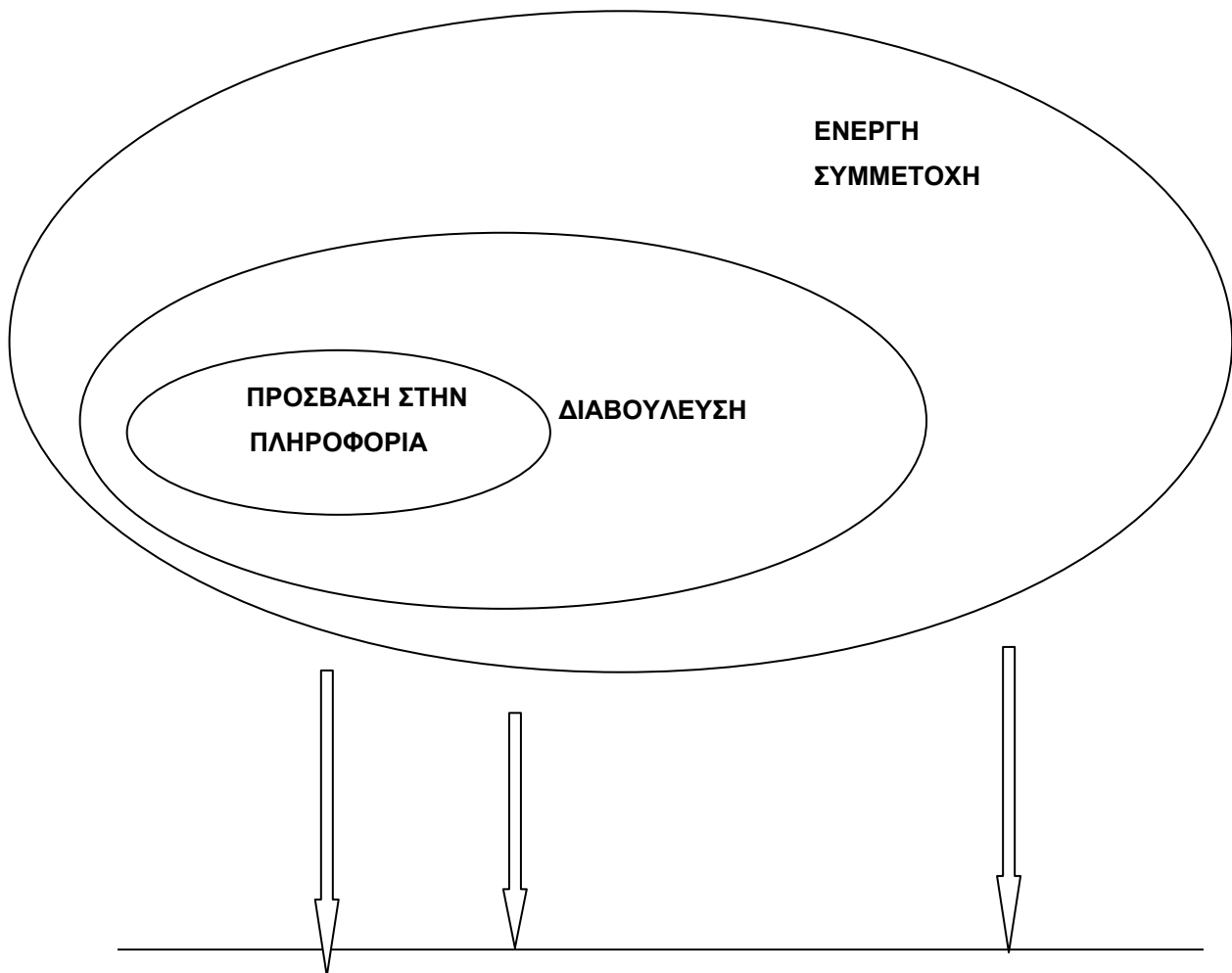
- ενεργή συμμετοχή σε όλες τις διαστάσεις της εφαρμογής της οδηγίας και ειδικά στη διαδικασία σχεδιασμού<sup>1862</sup>
- διαβούλευση που δίνει τη δυνατότητα για απόκτηση γνώσης από σχόλια, εμπειρίες και απόψεις των εμπλεκόμενων φορέων<sup>1863</sup>

---

<sup>1861</sup> Barreira, A. and Kallis, G. (2003) "The EU Water Framework Directive and public participation in transboundary river basin management" in Timmerman J. Langaas S (eds) *Environmental Information in European Transboundary Water Management*, IWA publishing, p.p.92-107

<sup>1862</sup> Ενεργή συμμετοχή σημαίνει με βάση τους όρους και τις προϋποθέσεις της οδηγίας: α) συμμετοχή στον χαρακτηρισμό και στην ανάλυση της λεκάνης απορροής μέσω του προσδιορισμού των λεκανών (άρθρο 3), της ανάλυσης με οικονομικούς και ανθρωπογενείς παράγοντες (άρθρο 5), του καθορισμού των προστατευομένων περιοχών (άρθρο 6), β) συμμετοχή στην εκτίμηση της κατάστασης των λεκανών απορροής, σε σχέση με τις απαιτήσεις και τα δεδομένα που θέτει η οδηγία, γ) σχεδιασμός και υλοποίηση του προγράμματος μέτρων και δ) εφαρμογή των σχεδίων λεκάνης απορροής και σε περίπτωση διεθνών λεκανών συντονισμός των ενδιαφερομένων μερών

- πρόσβαση στην πληροφορία που αποτέλεσε το υπόβαθρο για τη λήψη αποφάσεων<sup>1864</sup>



<sup>1863</sup> Η διαβούλευση με το κοινό είναι απαραίτητη για την υιοθέτηση των σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής. Η διαδικασία της διαβούλευσης πραγματοποιείται μέσω της υποχρέωσης των κρατών μελών να θέσουν στη διάθεση του κοινού ένα χρονοδιάγραμμα και ένα πρόγραμμα εργασίας, σχετικά με το σχέδιο διαχείρισης της κάθε λεκάνης και με την ανταλλαγή απόψεων και θέσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων με προφορική διαδικασία και γραπτά σχόλια.

<sup>1864</sup> Η πρόσβαση στην πληροφορία έχει την έννοια της ικανοποιητικής παροχής πληροφοριών σε όλα τα στάδια εφαρμογής της οδηγίας και πρόσβαση μετά από αίτημα του κοινού στα έγγραφα και πληροφορίες που χρησιμοποίησαν τα κράτη για να διαμορφώσουν το σχέδιο διαχείρισης της λεκάνης απορροής του ποταμού.

## ΘΑ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΤΟΥΝ

## ΘΑ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΕΝΘΑΡΡΥΝΘΕΙ

Πηγή: Water Directors, Guidance on public participation in relation to the Water Framework Directive, Active involvement, Consultation, and Public access to information, Final Draft 1.3 (24/10/2002), endorsed during the informal meeting under the Danish Presidency in Copenhagen

Από τις τρεις αυτές μορφές συμμετοχής οι δύο θα πρέπει να εξασφαλιστούν από τα κράτη μέλη, ενώ η τρίτη θα πρέπει να ενθαρρύνεται.

Επιπλέον με βάση τις υποχρεώσεις, που απορρέουν από το άρθρο αυτό τα κράτη - μέλη θα πρέπει να συμβουλευούνται το κοινό και τους χρήστες των υδάτων για: α) το χρονοδιάγραμμα και πρόγραμμα δράσεων για τη σύνταξη των προγραμμάτων διαχείρισης, β) την επισκόπηση των σημαντικών ζητημάτων διαχείρισης και γ) το προσχέδιο των προγραμμάτων διαχείρισης <sup>1865</sup>.

Η πληροφόρηση-ενημέρωση και η διαβούλευση με το κοινό θα γίνεται μετά τη δημιουργία ενός προσχεδίου για τη διαχείριση της λεκάνης απορροής ποταμού, οι ενδιαφερόμενοι όμως θα έχουν άμεση πρόσβαση σε βοηθητικά έγγραφα και πληροφορίες, που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση του σχεδίου. Το σημείο αυτό της οδηγίας αποτέλεσε αντικείμενο έντονης κριτικής, γιατί, ενώ τονίζεται η ανάγκη για διαφάνεια και συμμετοχή στο κρίσιμο στάδιο της προτεινόμενης διαδικασίας της διαμόρφωσης πολιτικής, η συμμετοχή θα είναι καθυστερημένη και πολύ περιορισμένη.

Στα πλαίσια της Ε.Ε. έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες για θέσπιση νομοθετικού πλαισίου σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης των πολιτών για τα περιβαλλοντικά θέματα. Στόχος της Κοινότητας ήταν η εμπλοκή των πολιτών και η επίτευξη της «κοινής ευθύνης», ως μέσου για την ενεργή συμμετοχή του «κοινού» στις διαδικασίες παραγωγής και εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής. Ένα πρώτο βήμα σε αυτή την προσπάθεια αποτέλεσε η οδηγία 90/313<sup>1866</sup>.

Η σωστή και πλήρης ενημέρωση των πολιτών και η πρόσβαση τους σε όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες είναι βασικό στοιχείο για την

---

<sup>1865</sup> Ανδρεαδάκης, Α. (2002) «Η αναγκαιότητα συντονισμένης δράσης για την υποβοήθηση εφαρμογής της Οδηγίας Πλαίσιο για τα Νερά 2000/60» *Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας*, τεύχος 2206, σ.σ. 39-111

<sup>1866</sup> Το περιεχόμενο της συγκεκριμένης Οδηγίας αναλύεται σε υποενότητα που ακολουθεί.

αποτελεσματικότητα των κυβερνητικών πολιτικών. Το ίδιο σημαντική είναι και η πρόσβαση του κοινού στα δημόσια έγγραφα<sup>1867</sup>, προκειμένου να αποφεύγονται τα λάθη και η κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων και των οργάνων γενικότερα. Η πρόσβαση στις πληροφορίες και η ενημέρωση αποτελούν τα βασικά μέσα για την ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών και την πρόσβασή τους στη διαδικασία παραγωγής και εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου.

Η παροχή πληροφοριών στους πολίτες αποτελεί τη βάση για την επίτευξη της εμπλοκή τους στα περιβαλλοντικά προβλήματα και για την επιτυχία των πρωτοβουλιών των οργάνων στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι πολίτες είναι αναγκαίο να γνωρίζουν τι ακριβώς, για ποιο λόγο και από ποιους πρόκειται να αναληφθεί η κάθε πρωτοβουλία, γιατί μόνο με σαφείς απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα μπορεί να καλλιεργηθεί το ενδιαφέρον του «κοινού» για το περιβάλλον. Βέβαια η παροχή πληροφοριών στους πολίτες από τις τοπικές αρχές απαιτεί κάποιο οικονομικό κόστος, το οποίο όμως, είναι ελάχιστο συγκριτικά με το κόστος που απαιτείται σε περίπτωση που παρατηρηθεί αντίδραση του «κοινού» στο στάδιο υλοποίησης μιας πρωτοβουλίας<sup>1868</sup>.

Ο ΟΟΣΑ σε μία έρευνα που πραγματοποίησε σχετικά με τη δυνατότητα εμπλοκής των πολιτών στη δικαιοπαραγωγική διαδικασία έδωσε έναν ορισμό για την ενημέρωση των πολιτών. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό η πληροφόρηση είναι μία μονόπλευρη σχέση κατά την οποία οι κυβερνήσεις παράγουν και παραδίδουν πληροφορίες στους πολίτες. Η πληροφόρηση καλύπτει τόσο την «παθητική» πρόσβαση στις πληροφορίες κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων όσο και τα

---

<sup>1867</sup> Στις 26 Ιανουαρίου 2000, η Επιτροπή υιοθέτησε πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Αυτή η πρόταση στοχεύει στην εφαρμογή του άρθρου 255 της συνθήκης ΕΚ που αναγνωρίζει στους ευρωπαίους πολίτες και τους κατοίκους της Ένωσης το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Κανονισμός 1049/2001, L145/43 της 31<sup>ης</sup> Μαΐου του 2001. Βλ. σχετικά Λυμούρης, Ν.Π. (2001) *Η πρόσβαση των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα και ο νέος κανονισμός 1049/2001*, Π.Μ.Σ. Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πάντειο Πανεπιστήμιο

<sup>1868</sup> Filho, W.L. (1999) "Getting people involved" στο Buckingham-Hatfield, S. and Percy, S. (eds) *Constructing Local Environmental Agendas. People, places and participation*, Routledge, London and New York, p. 36



«ενεργητικά» μέτρα από την πλευρά της κυβέρνησης για παροχή πληροφοριών στους πολίτες<sup>1869</sup>.

Ειδικότερα, στον τομέα των υδάτινων πόρων η ενημέρωση του κοινού και η παροχή πληροφοριών στους πολίτες από εξειδικευμένους επιστήμονες, θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά στη συνειδητοποίηση της αξίας του ύδατος και των προβλημάτων που υφίστανται λόγω της υπερκατανάλωσης και της ρύπανσης.<sup>1870</sup>

Το ερώτημα ωστόσο που τίθεται είναι ποια είναι η σημασία και ο εννοιολογικός προσδιορισμός των εννοιών «συμμετοχή» και «κοινό» και σε ποιες ομάδες ανθρώπων αναφέρεται, επειδή το άρθρο 2 της οδηγίας, αν και περιλαμβάνει πληθώρα ορισμών, δεν προσδιορίζει τις συγκεκριμένες έννοιες. Ωστόσο μετά την υιοθέτηση της οδηγίας 2000/60 διαμορφώθηκαν πολλά κείμενα από τη Διεύθυνση υδάτων της Επιτροπή και την περιβαλλοντική οργάνωση WWF, που παρείχαν κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 14 και

---

<sup>1869</sup> OECD (2001) *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, Puma Policy Brief No 10. p. 2

<sup>1870</sup> Σύμφωνα με έρευνα που έχουν διεξαχθεί στο Ινστιτούτο Γεωλογίας και Παλαιοντολογίας του Τεχνολογικού Πανεπιστημίου του Darmstadt ένας από τους βασικούς λόγους αύξησης της μόλυνσης του περιβάλλοντος και της κατάχρησης των υδάτινων πόρων είναι η έλλειψη ενδιαφέροντος και εκπαίδευσης των πολιτών για τα περιβαλλοντικά θέματα. Σύμφωνα με την άποψη του καθηγητή που διεξήγαγε την έρευνα, η περιβαλλοντική εκπαίδευση δεν θα πρέπει να απευθύνεται μόνο σε συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες όπως οι μαθητές, ή οι σπουδαστές, ούτε αποκλειστικά στις βιομηχανικές χώρες, αλλά θα πρέπει να καλύπτει το σύνολο του πληθυσμού, παγκοσμίως. Εκτός από τους απλούς πολίτες, ειδικότερος στόχος της περιβαλλοντικής εκπαίδευσης θα πρέπει να είναι η συνεχής κατάρτιση και επιμόρφωση των ειδικών επιστημόνων και μηχανικών που ασχολούνται με τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Στα συμπεράσματα της έρευνας προκρίνεται ως λύση για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων που σχετίζονται με τα ύδατα, η συνεργασία των ειδικών επιστημόνων και των θεσμικών οργάνων και η αφύπνιση και εκπαίδευση των πολιτών με στόχο τη συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των διαφόρων πολιτικών στον τομέα των υδάτων. Τα αποτελέσματα της έρευνας αυτής παρουσιάστηκαν στο Διεθνές Συμπόσιο, που οργανώθηκε από το European Thematic Network of Education and Training σε συνεργασία με το International Hydrological Programme της UNESCO, με τίτλο: “The learning society and the water- environment” Βλ. σχετικά: Bundschuh, J. (2000) “The sustainability principle in water resources management requires education and training as missing link between problems and solutions” in Van der Beken, A., Mihailescu, M., Hubert, P. and Bogardi, J. *The learning society and the water- environment*, Official Publications of the European Communities, Belgium, p.p.79-85

την υλοποίηση της συμμετοχής του κοινού. Στα έγγραφα αυτά, σε συνδυασμό με την κοινή στρατηγική εφαρμογής, της οδηγίας που διαμόρφωσαν τα κράτη μέλη από κοινού με τη Νορβηγία και την Επιτροπή, περιλαμβάνονται πολλά στοιχεία για τον προσδιορισμό της έννοιας «συμμετοχή του κοινού».

Η «συμμετοχή» είναι μία έννοια που ερμηνεύεται με πολλούς και διαφορετικούς τρόπους στα πλαίσια της οδηγίας, ωστόσο είναι κοινά αποδεκτό ότι η διαδικασία κατά την οποία εξασφαλίζεται σε όποιον έχει άμεσο ενδιαφέρον για μία απόφαση να εμπλέκεται στην υιοθέτηση αυτής της απόφασης. Τα είδη και ο τρόπος «συμμετοχής» των ενδιαφερομένων ποικίλει ανάλογα με το πόσο παθητικός ή ενεργητικός είναι ο ρόλος τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο παρακάτω πίνακας αποτελεί μία κατηγοριοποίηση των ειδών συμμετοχής και των χαρακτηριστικών τους<sup>1871</sup>:

| <b>ΕΙΔΟΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ</b> | <b>ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ</b>  |
|-------------------------|--|
| ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ             | Οι άνθρωποι συμμετέχουν μέσω της πληροφόρησης για το τι έχει ήδη αποφασιστεί ή έχει ήδη συμβεί.              |
| ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ             | Οι άνθρωποι συμμετέχουν μέσω της διαβούλευσης ή με ερωτήσεις που τους τίθενται                               |
| ΕΦΑΡΜΟΓΗ                | Οι άνθρωποι συμμετέχουν για να επιτύχουν τους στόχους που αποφασίστηκαν από αυτούς που άρχισαν τη διαδικασία |
| ΣΥΝΑΠΟΦΑΣΗ              | Οι άνθρωποι συμμετέχουν από κοινού στην ανάλυση των γεγονότων και στην ανάπτυξη σχεδίων δράσης               |
| ΜΕΜΟΝΩΜΕΝΗ ΑΠΟΦΑΣΗ      | Οι άνθρωποι συμμετέχουν παίρνοντας πρωτοβουλίες ανεξάρτητα με στόχο την αλλαγή των σχεδίων και των πολιτικών |

Ορισμός της έννοιας «κοινό» περιλαμβάνεται στην οδηγία 42/2001/ΕΚ σχετικά με την Εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, η οποία στο άρθρο 2 ορίζει ότι: «...δ) ως "κοινό" νοούνται ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα και, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική, οι ενώσεις, οργανώσεις ή ομάδες τους.» Τον ίδιο ορισμό για το «κοινό»

<sup>1871</sup> Harrison, A., Schmidt, G., Avis, C., Hauser, R. (2001) WWF's preliminary comments on Public Participation in the context of the Water Framework Directive and Integrated River Basin Management

περιλαμβάνει και η Σύμβαση Aarhus<sup>1872</sup> της οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών, για την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα του περιβάλλοντος.

#### **1.4.4 Αξιολόγηση των φάσεων εξέλιξης του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων**

Από την ανάλυση που προηγήθηκε διαφαίνεται ότι το κοινοτικό δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων, όπως διαμορφώθηκε στις δύο πρώτες φάσεις και μέχρι το 1995, χαρακτηρίζεται από έλλειψη συνοχής, η οποία οφειλόταν στην αδυναμία των κρατών μελών να συμπεριλάβουν διατάξεις και για τη διαχείριση των υδάτων στις Συνθήκες. Ένα άλλο πολύ σημαντικό πρόβλημα που χαρακτηρίζει και τις δύο φάσεις της κοινοτικής πολιτικής διαχείρισης των υδάτων είναι η αδυναμία συμφωνία των κρατών ως προς τον τρόπο λήψης των αποφάσεων, αλλά και η διατήρηση της ομοφωνίας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και αργότερα και στη Συνθήκη του Άμστερνταμ στα θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

Οι αδυναμίες αυτές σε συνδυασμό με τα κενά και τα προβλήματα εφαρμογής των οδηγιών από τα κράτη μέλη –όπως θα διαπιστωθεί στην ανάλυση που θα ακολουθήσει - οδήγησε πολλούς επιστήμονες σε ιδιαίτερα επικριτικά σχόλια για την αποτελεσματικότητα του. Χαρακτηριστική είναι η άποψη του γερμανού δημοσιολόγου Prof. Dr. R. Breuer<sup>1873</sup>, ο οποίος χαρακτήρισε τις ρυθμίσεις αυτές ως «μωσαϊκό», τεκμηριώνοντας τη θέση του στον αποσπασματικό και αντιφατικό χαρακτήρα τους.

Ωστόσο, είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι οι πολιτικές και οι επιμέρους προβλέψεις των οδηγιών για τα ύδατα κολύμβησης, τα λύματα και τα πόσιμα ύδατα συνέβαλαν σημαντικά στη βελτίωση των εγκαταστάσεων διαχείρισης των λυμάτων και στην αύξηση των επενδύσεων των κρατών μελών διαμορφώνοντας μία νέα

---

<sup>1872</sup> Για πληροφορίες σχετικά με τη Σύμβαση της οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών για την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα του περιβάλλοντος - Σύμβαση του Aarhus, βλ. το Τμήμα III της παρούσας μελέτης

<sup>1873</sup> Breuer, R. (2000) “Die Europäisierung des Wasserrechts”, *Natur und Recht* (NuR) p. 542

πολιτική που υπερτερούσε σημαντικά από τις επιμέρους αποσπασματικές εθνικές πολιτικές<sup>1874</sup>.

Από τις αρχές ακόμη της δεκαετίας του '90 διαφάνηκε η ανάγκη για μια «συνδουασμένη προσέγγιση» της ευρωπαϊκής διαχείρισης του νερού, που θα κατευθυνόταν στη δημιουργία ενός πλαισίου, το οποίο θα αξιοποιούσε παράλληλα τις οριακές τιμές εκπομπών και τα ποιοτικά στοιχεία του νερού<sup>1875</sup>. Με έναυσμα το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και η Επιτροπή Περιβάλλοντος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ζήτησαν τη συνολική αναθεώρηση της κοινοτικής πολιτικής των υδάτων. Η απόφαση για δραστική αναμόρφωση της πολιτικής των υδάτων δεν πάρθηκε ξαφνικά και αναίτιολογητα αλλά ήταν μία απάντηση στις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και το αποτέλεσμα των πιέσεων που ασκούνταν από πολλές και διαφορετικές παραμέτρους όπως<sup>1876</sup> :

- τις αναφορές για τη χειροτέρευση της κατάστασης της ποιότητας των υδάτων στην Ευρώπη<sup>1877</sup>

---

<sup>1874</sup> Howarth, W. (1992) "New Strategies for Water Directives", *European Environmental Law Review*, vol.1(4), p.p.117-121

<sup>1875</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Η Ευρωπαϊκή ένωση υπέρ του καθαρού νερού, ό.π. σ.σ. 8-9

<sup>1876</sup> Kallis, G. and Nijkamp, P. (2000) "Evolution of EU Water Policy: a critical assessment and hopeful perspective", *Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 3, p.p301-335

<sup>1877</sup> Σε γενικές γραμμές τα βασικά γεγονότα- κλειδιά για την κατάσταση του νερού στην Ευρώπη είναι τα εξής:

- 20% όλων των επιφανειακών υδάτων στην Ε.Ε. απειλείται από ρύπανση και η ποιότητα των ποτάμιων υδάτων δεν παρουσιάζει συνολική βελτίωση, με εξαίρεση ορισμένους ποταμούς που παρουσίαζαν σοβαρά προβλήματα ρύπανσης
- τα υπόγεια ύδατα παρέχουν το 65% όλου του πόσιμου νερού της Ευρώπης, στα οποία παρατηρούνται υψηλές συγκεντρώσεις αζωτούχων ουσιών, εντομοκτόνων, υδρογονανθράκων και βαρέων μετάλλων.
- 60% των ευρωπαϊκών πόλεων κάνουν υπερεκμετάλλευση των πόρων των υπόγειων υδάτων τους και 50% των υγρότοπων βρίσκεται σε επικίνδυνη κατάσταση λόγω της υπερεκμετάλλευσης των πόρων των υπόγειων υδάτων. Βέβαια η συνολική άντληση νερού έχει μειωθεί σημαντικά από το 1980, κυρίως λόγω της απομάκρυνσης των βαριών βιομηχανιών και του επαναπροσανατολισμού
- Η επιφάνεια της αρδευόμενης γης έχει αυξηθεί σημαντικά

Βλ. σχετικά: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, (2002), Η Οδηγία-Πλαίσιο περί Υδάτων. Αντλήστε από αυτή! Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, σ.2

- το υψηλό κόστος για την εφαρμογή των δεδομένων και των προτύπων που έθεταν οι οδηγίες από τα κράτη μέλη
- τις αντιδράσεις ενάντια στη συγκεντρωτική προσέγγιση της Ε.Ε. σε σχέση με οικονομικά δεδομένα και τη μη προσαρμοστικότητα στις τοπικές συνθήκες που χαρακτηρίζουν κάθε κράτος μέλος
- τα κενά και τις αντιφάσεις μεταξύ των πολλών και διαφορετικών οδηγιών
- τη διαπίστωση ότι η ποιότητα και η ποσότητα των υδάτινων πόρων είναι δύο χαρακτηριστικά, που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν ξεχωριστά

Ο σημαντικότερος, ωστόσο, παράγοντας που επηρέασε την πολιτική διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων ήταν η αλλαγή που συντελέστηκε στους κόλπους της Ε.Ε., την τελευταία δεκαετία, με την υιοθέτηση των νέων μορφών ευρωπαϊκής διακυβέρνησης<sup>1878</sup> στα πλαίσια της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε..

Ειδικότερα στον τομέα των υδάτων παρατηρήθηκε σημαντική αύξηση των εμπλεκόμενων φορέων στη διαχείριση και αύξηση του ρόλου τόσο κυβερνητικών όσο και μη κυβερνητικών παραγόντων. Επιπλέον, δημιουργήθηκαν νέα όργανα διαχείρισης και εισέβαλε ο ιδιωτικός τομέας<sup>1879</sup> ως νέος παράγοντας στη διαχείριση και στην προμήθεια των υδάτων. Αλλά και στον τομέα λήψης αποφάσεων και διαμόρφωσης του δικαίου διαχείρισης των υδάτων σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές με την ενσωμάτωση των αρχών της «συνεργασίας» και της «κοινής ευθύνης» και τη μη ιεραρχική εμπλοκή διαφορετικών επιπέδων και κέντρων λήψης αποφάσεων. Διαμορφώθηκε σταδιακά ένα νέο σύστημα φορέων σε τοπικό, εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο που λάμβανε συλλογικά τις αποφάσεις και ασκούσε τη διαχείριση των υδάτινων πόρων<sup>1880</sup>.

Η νέα οδηγία πλαίσιο για το νερό 2000/60 αποτελεί το πιο ολοκληρωμένο εργαλείο της Ε.Ε. για την προστασία των υδάτων, καθώς, όπως χαρακτηριστικά δήλωσε ο Διευθυντής της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Επιτροπής, της Μονάδας Υδάτινων Πόρων, Grant Lawrence, αποτελεί τον τελικό πυλώνα της πολιτικής υδάτων της Ε.Ε. και όταν εφαρμοστεί πλήρως θα παρέχει αρχιτεκτονική

<sup>1878</sup> Ο όρος «νέες μορφές διακυβέρνησης», στον τομέα του περιβάλλοντος της Ε.Ε. θα αποτελέσει αντικείμενο ανάλυσης στο Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>1879</sup> Ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα (private sector) στη διαχείριση των υδάτινων πόρων και η σύμπραξή του με το δημόσιο αποτελεί αντικείμενο που εξετάζεται στα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

<sup>1880</sup> Kaika, M. (2003) "The Water Framework Directive: a new directive for a changing social, political and economic European framework", *European Planning Studies*, vol.11(3), pp. 303-320

συνοχή σε ολόκληρη την πολιτική υδάτων και ένα πλαίσιο σημαντικό κομμάτι του 21<sup>ου</sup> αιώνα<sup>1881</sup>. Σε σχέση με το θεσμικό πλαίσιο προστασίας που υιοθετήθηκε στις δύο προηγούμενες φάσεις, η οδηγία πλαίσιο περιέχει καινοτόμα σημεία - κλειδιά που τη διαφοροποιούν σημαντικά και κάποιες διατάξεις, που συνθέτουν την ολοκληρωμένη προσέγγιση στο θέμα της διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ορισμένες γενικές παρατηρήσεις που θα μπορούσαν να διατυπωθούν ως προς το περιεχόμενο της οδηγίας, χωρίς να ληφθεί υπόψη το κομμάτι της πρακτικής εφαρμογής της, από τα κράτη μέλη είναι οι εξής:

- i. Οι προβλέψεις για την επίτευξη της καλής οικολογικής κατάστασης χαρακτηρίζονται από αοριστολογία και αυστηρότητα που θα είναι ιδιαίτερα δύσκολο να επιτευχθούν από τα κράτη
- ii. Οι διατάξεις για τις διασυννοριακές λεκάνες απορροής θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως μη ρεαλιστικές λόγω της έλλειψης εργαλείων επιβολής τους
- iii. Η έλλειψη μέτρων για την αντιμετώπιση των ξηρασιών και των πλημμυρών
- iv. Οι στόχοι για την επίτευξη της είναι μακροχρόνιοι χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι αλλαγές που επέρχονται στους παράγοντες που επηρεάζουν σημαντικά τη διαθεσιμότητα και τη ζήτηση των υδάτινων πόρων (καιρικές συνθήκες, αύξηση του πληθυσμού, αύξηση της ρύπανσης)
- v. Η αναφορά στα υπόγεια ύδατα είναι πολύ περιορισμένη

## **1.5 Φορείς διαμόρφωσης και υιοθέτησης της πολιτικής και του δικαίου προστασίας του**

---

<sup>1881</sup> Enlarging the Environment (DGXI) no.2, 1997

## περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων. Συγκρούσεις και συντονισμός

Το κοινοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων, όπως αναφέραμε ήδη, είναι ένα σύστημα στο οποίο συνενεργούν η εθνική διοίκηση ενός κράτους μέλους, με τις εθνικές διοικήσεις των υπόλοιπων κρατών μελών και με την κοινοτική διοίκηση, σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας από τη διαμόρφωση των προτάσεων στην Επιτροπή, μέχρι τη λήψη της τελικής απόφασης από το Συμβούλιο των Υπουργών.<sup>1882</sup>

Η διαμόρφωση της πολιτικής της Ε.Ε. είναι ουσιαστικά ένα «παιχνίδι» που διαδραματίζεται σε δύο επίπεδα, στο πρώτο επίπεδο “των Βρυξελών”, όπου συμμετέχουν τα κράτη μέλη, τα όργανα της Ε.Ε. και οι άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς και στο δεύτερο επίπεδο “το τοπικό” όπου οι επίσημες θέσεις κάθε κράτους μέλους στο Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επηρεάζονται από την πολιτική κατεύθυνση του κράτους που εκπροσωπεί.

Τα στάδια και τα όργανα που εμπλέκονται στη διαδικασία υιοθέτησης της περιβαλλοντικής πολιτικής περιγράφονται στον παρακάτω πίνακα:

### **Α΄ ΣΤΑΔΙΟ: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΑΤΖΕΝΤΑΣ -agenda-setting- (ΟΛΑ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ Ε.Ε.)**

Πηγές:

- συνταγματικές πιέσεις
- πιέσεις για εναρμόνιση
- νομοθετικές πιέσεις
- εξέλιξη της πολιτικής και διάχυση
- πιέσεις από τα όργανα της Ε.Ε.
- διεθνές δίκαιο
- ανταπόκριση σε επείγουσες καταστάσεις
- ανταλλαγή πληροφοριών

### **Β΄ ΣΤΑΔΙΟ: ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ (ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ)**

<sup>1882</sup> Μακρυδημήτρης, Α., Πασσάς, Α. (1994) *Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής*, Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες 10, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.σ. 24-25

- κείμενο εργασίας
- δημιουργία προτάσεων από το τεχνικό κομμάτι της ΓΔ
- συναντήσεις της συμβουλευτικής επιτροπής με εθνικούς ειδικούς
- συναντήσεις της συμβουλευτικής επιτροπής με ΜΚΟ, βιομηχανικούς παράγοντες και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη
- νομικές υπηρεσίες
- διαβουλεύσεις στα πλαίσια των υπηρεσιών
- ιδιαίτερα γραφεία των ενδιαφερόμενων Επιτρόπων
- Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής
- αρχηγοί των ιδιαίτερων γραφείων
- σώμα των Επιτρόπων

**Γ΄ ΣΤΑΔΙΟ: ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ (ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΩΝ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ- ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ- ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ)**

- Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου των Υπουργών
- Κοινοβούλιο, Επιτροπή των Περιφερειών, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
- προσωρινοί αντιπρόσωποι
- αρμόδιες εθνικές διευθύνσεις
- ομάδες εργασίας για το περιβάλλον
- COREPER
- Κοινοβούλιο για διατύπωση γνώμης
- Περιβαλλοντικό Συμβούλιο για απόφαση

**Δ΄ ΣΤΑΔΙΟ: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ (ΕΠΙΤΡΟΠΗ- ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ)**

- κυβερνήσεις των κρατών μελών
- αρμόδιες εθνικές διευθύνσεις
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Δικαστήριο

Πηγή: McCormick, J. (2001) Environmental Policy in the European Union, The European Union Series, Palgrave, p.110

Ο παραπάνω πίνακας, στο πρώτο στάδιο διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής, προβλέπει τις πηγές- δυνάμεις που αποτελούν το έναυσμα για τη διαμόρφωση της νομοθετικής ατζέντας της Ε.Ε. σε θέματα περιβάλλοντος. Οι



διατάξεις των Συνθηκών και ειδικότερα το άρθρο 2<sup>1883</sup> και το άρθρο 6 της ΣΕΕ θεμελιώνουν την κοινοτική παρέμβαση σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και αποτελούν, σε συνδυασμό με το άρθρα 174, 175, 176 της ΣΕΚ, τη νομική βάση όλων των νομοθετικών προτάσεων<sup>1884</sup>.

Παράλληλα με τα άρθρα της Συνθήκης και τα Προγράμματα δράσης που καταρτίζει η Κοινότητα δίνονται κατευθυντήριες γραμμές στην Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, για δράση σε περιβαλλοντικά θέματα. Εκτός από την Επιτροπή, που διαθέτει τη νομοθετική πρωτοβουλία, όπως θα διαφανεί από την ανάλυση που θα ακολουθήσει, και τα υπόλοιπα όργανα της Ε.Ε. ασκούν επιρροή στη διαμόρφωση της νομοθετικής ατζέντας. Αλλά και τα ίδια τα ηγετικά κράτη (leader) και βραδυπόρα (laggard)<sup>1885</sup> ασκούν πίεση στην Ε.Ε. για εναρμόνιση όλων των νομοθεσιών και για πολιτική συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών.

Πολλές επίσης νέες νομοθετικές προτάσεις στηρίζονται στην πρόβλεψη παλιότερων οδηγιών για έκδοση τους. Αυτό συμβαίνει κυρίως με τις οδηγίες – πλαίσιο, που προβλέπουν την έκδοση θυγατρικών οδηγιών για την εξειδίκευση των γενικών στόχων τους. Τέλος, η Ε.Ε. προβαίνει στη διαμόρφωση νέων νομοθετικών προτάσεων σε περιπτώσεις που καλείται να αντιμετωπίσει επείγουσες περιπτώσεις και ατυχήματα<sup>1886</sup>, που προκαλούν οικολογικές καταστροφές αλλά και προκλήσεις,

---

<sup>1883</sup> «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4, να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και **αιεφόρο ανάπτυξη** των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, αιεφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη, υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών μελών»

<sup>1884</sup> Οι πρώτες κοινοτικές ρυθμίσεις βασίζονταν όπως αναλύθηκε σε προηγούμενη υποενότητα στο άρθρο 100 ΣΕΟΚ, που προβλέπει την έκδοση οδηγιών του Συμβουλίου και στο άρθρο 235

<sup>1885</sup> Βλ. σχετικά σε επόμενη υποενότητα ανάλυση που ακολουθεί

<sup>1886</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση είναι τα ατύχημα που έγινε το 1976 στο χημικό εργοστάσιο στο Σεβέσο της Ιταλίας, εξαιτίας του οποίου η Επιτροπή κατάθεσε μία πρόταση για ένα νομοθετικό κείμενο που θα υποχρέωνε τους κατασκευαστές χημικών, εκρηκτικών και τοξικών υλικών να προβαίνουν σε συγκεκριμένες ενέργειες για την αποφυγή ατυχημάτων. Η οδηγία που υιοθετήθηκε 82/501 έμεινε γνωστή ως οδηγία Σεβέσο. Αλλά και μετά το ατύχημα στο Τσέρνομπιλ η Ε.Ε. εξέδωσε την απόφαση 87/60 για την άμεση ανταλλαγή πληροφοριών σε

που τίθενται στη διεθνή αρένα και αφορούν την υιοθέτηση και επικύρωση διεθνών συνθηκών.

Τα υπόλοιπα στάδια, που θα αναλυθούν στις υποενότητες που θα ακολουθήσουν, περιγράφουν τη διαδικασία διαμόρφωσης, υιοθέτησης και εφαρμογής των περιβαλλοντικών νομοθετημάτων και τα όργανα της Ε.Ε. που συμμετέχουν σε αυτές. Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της διαδικασίας αυτής είναι η επιρροή που ασκείται και από εξωθεσμικά συμφέροντα στα αρχικά στάδια της διαδικασίας.

### **1.5.1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ο πυρήνας διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε. Ε.**

Η «Επιτροπή» ως έννοια στα πλαίσια της Ε.Ε. έχει τριπλή σημασία, καθώς κατά πρώτο λόγο αναφέρεται στο καθεαυτό όργανο της Ε.Ε. ως νομική προσωπικότητα, κατά δεύτερο στο σώμα των Επιτρόπων και κατά τρίτο λόγο χρησιμοποιείται ως γενικός όρος που καλύπτει όλες τις Γενικές Διευθύνσεις που δραστηριοποιούνται στα πλαίσιά της.

#### **1.5.1.1 Σύσταση, οργάνωση και αρμοδιότητες**

Η Επιτροπή όπως ήδη ειπώθηκε στην ανάλυση που προηγήθηκε είναι πολιτικά ανεξάρτητο όργανο με συλλογικό χαρακτήρα και τα μέλη της, που αποκαλούνται ανεπισήμως "Επίτροποι", λειτουργούν με βάση την αρχή της συλλογικότητας. Η Επιτροπή είναι η μόνη υπεύθυνη για την εκπόνηση προτάσεων νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας, που αποβλέπουν στην προώθηση των συμφερόντων της Ένωσης και των πολιτών της και όχι των συμφερόντων συγκεκριμένων χωρών ή κλάδων της οικονομίας.

Στο σώμα των Επιτρόπων που είναι το πολιτικό μέρος της Επιτροπής ανήκει και ο Επίτροπος Περιβάλλοντος που διαμορφώνει μαζί με το ιδιαίτερο γραφείο (cabinets) του την περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε..

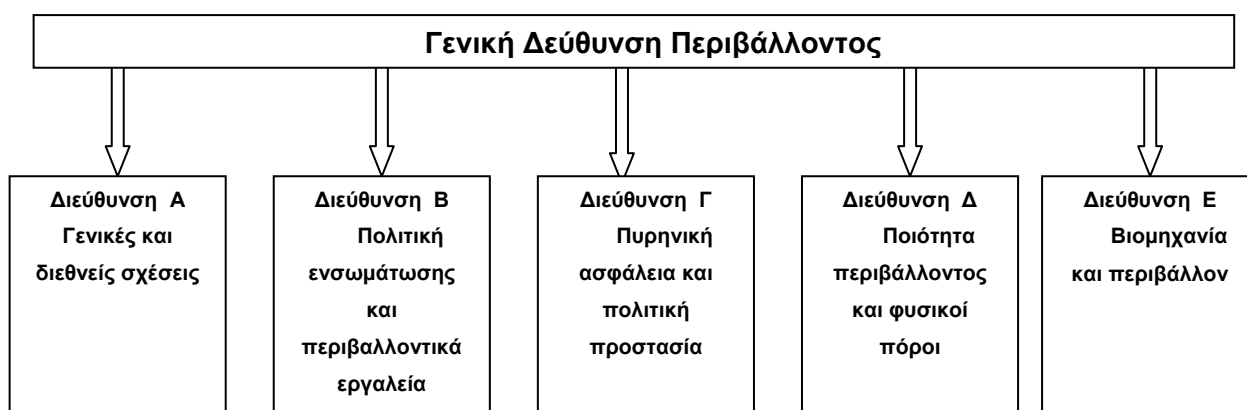
Η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, που ανήκει στο διοικητικό μέρος της Επιτροπής, έγινε αυτόνομη Γενική Διεύθυνση XI το 1981, ενώ για πρώτη φορά λειτούργησε το 1973 ως επιμέρους Υπηρεσία της Γενικής Διεύθυνσης III αρμόδιας

---

επείγουσες περιπτώσεις πυρηνικών ατυχημάτων και τον κανονισμό 1707/86 για την εισαγωγή αγροτικών προϊόντων από τρίτες χώρες.

για τη βιομηχανία<sup>1887</sup>. Ως προς την οργάνωση της διαφοροποιείται σημαντικά από τις άλλες ΓΔ, καθώς από την ίδρυση της δεν στελεχώθηκε με αποσπασμένους υπαλλήλους από άλλα θεσμικά όργανα της Ε.Ε, αλλά με περιβαλλοντολόγους και υπαλλήλους με ενδιαφέρον για την προστασία του περιβάλλοντος αποκτώντας τη φήμη ότι αποτελείται από «οικολογικά φρικιά».<sup>1888</sup> Σταδιακά το προσωπικό της άρχισε να αντικαθίσταται από γραφειοκράτες και ειδικούς σε τεχνικά θέματα, οι οποίοι είχαν πιο άμεση σχέση με το αντικείμενο.

Η οργανωτική δομή της είναι η εξής:



*Σημείωση: Η Διεύθυνση Δ είναι αρμόδια για την προστασία των υδάτινων πόρων*

Σε γενικές γραμμές, ο ρόλος της ΓΔ Περιβάλλοντος είναι αρκετά αποδυναμωμένος και περιθωριοποιημένος, εξαιτίας τόσο της καθυστέρησης ίδρυσής της, όσο και της αδυναμίας των πολιτικών της να αποτελέσουν προτεραιότητα για την Ε.Ε. Επιπλέον, αντιμετωπίζει σημαντικούς νομοθετικούς και ιδεολογικούς περιορισμούς κατά τη διαμόρφωση των θέσεων της, καθώς το οικολογικό της όραμα και η κατεύθυνσή της, συχνά φαίνεται ανέφικτη σε συνάρτηση με τις άλλες ΓΔ.<sup>1889</sup>

Η άποψη αυτή ενισχύεται σημαντικά και από τον τρόπο με τον οποίο η ΓΔ υιοθετούσε την πρώτη περίοδο της λειτουργίας της τις αποφάσεις και διαμόρφωνε τις νομοθετικές προτάσεις. Η διαδικασία λάμβανε χώρα με «κλειστές πόρτες» και ακόμη και οι περιβαλλοντικές οργανώσεις αποκλείονταν από τη διαδικασία, με αποτέλεσμα αφενός να παράγεται ένας τεράστιος αριθμός νομοθετικών πράξεων (περίπου 12.000

<sup>1887</sup> Βλ. σχετικά υποενότητα 1.1.1

<sup>1888</sup> McCormick, J. (2001) ό.π., p.102

<sup>1889</sup> το ίδιο

σελίδες μέχρι το 1993) και αφετέρου η περιβαλλοντική πολιτική της Επιτροπής να χαρακτηρίζεται ως ουτοπική και αναποτελεσματική.<sup>1890</sup>

Ειδικά για τον τομέα των υδάτινων πόρων στο ετήσιο πρόγραμμα δράσης 2006 της ΓΔ Περιβάλλοντος προβλέπεται θα ερευνηθούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις στην υγεία των ανθρώπων και θα γίνουν προτάσεις για τη λήψη μέτρων για τα ύδατα και για τη βελτίωση της οικολογικής, χημικής και υδρομορφολογικής κατάστασης σε όλα τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα.<sup>1891</sup>

#### **1.5.1.2 Οι μηχανισμοί διαμόρφωσης των προτάσεων και λήψης των αποφάσεων**

Αν και η Επιτροπή δεν είναι ο μοναδικός παράγοντας διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής, η νομοθετική πρωτοβουλία που διαθέτει είναι πολύ ουσιαστική, καθώς το περιεχόμενο των αρχικών σχεδίων επηρεάζει σημαντικά τα τελικά νομοθετικά κείμενα που υιοθετούνται. Το βασικό «μοντέλο» με το οποίο η Επιτροπή διατυπώνει τις προτάσεις της για τη λήψη αποφάσεων αποτελείται από τα ακόλουθα στάδια<sup>1892</sup>:

- i. ένα αρχικό σχέδιο του οποίου οι παράμετροι προσδιορίζονται από υφιστάμενες πολιτικές της Ε.Ε., προετοιμάζεται από τους υπαλλήλους της Α΄ βαθμίδας της αρμόδιας ΓΔ. Όπου απαιτείται αναζητείται εξωτερική βοήθεια από συμβούλους, ειδικούς, ακαδημαϊκούς και εθνικούς υπαλλήλους
- ii. το σχέδιο αυτό διαβιβάζεται από τις κατώτερες βαθμίδες της Επιτροπής προς τις ανώτερες (γραφείο του αρμόδιου Επιτρόπου, εβδομαδιαία συνάντηση των προϊστάμενων των ιδιαίτερων γραφείων) για να διατυπώσουν τις θέσεις τους μέχρι που καταλήγει στο σώμα των Επιτρόπων

---

<sup>1890</sup> Cini, M. (2000) "Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment" στο Nugent N. (ed.) *At the heart of the Union, Studies of the European Commission*, Second Edition, Macmillan Press Ltd, p.p. 73-90

<sup>1891</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/environment/management\\_plan\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/environment/management_plan_2006.pdf)

<sup>1892</sup> Nugent, N. (1999) ό.π., p.p.113-117

- iii. το σώμα των Επιτρόπων μπορεί να λάβει όποια απόφαση επιθυμεί και να δεχτεί, να απορρίψει, να επιστρέψει μία πρόταση στην αρμόδια ΓΔ για να την αναπροσαρμόσει<sup>1893</sup>

Η ΓΔ Περιβάλλοντος κατέχει τον κεντρικό, αλλά όχι αποκλειστικό ρόλο στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων της Ε.Ε., και διαθέτει την πρωτοβουλία να σχεδιάζει και να προτείνει τις νομοθετικές προτάσεις, τις οποίες υποβάλλει στα άλλα όργανα της Ε.Ε.. Η διαδικασία της νομοθετικής πρωτοβουλίας στα πλαίσια της Ε.Ε. είναι ιδιαίτερα πολύπλοκη και ξεκινά με την προετοιμασία ενός κειμένου εργασίας με το οποίο η ΓΔ επιχειρεί να ποσοτικοποιήσει το πρόβλημα που καλείται να αντιμετωπίσει η νομοθεσία και τα πιθανά κόστη και οφέλη της δράσης που προτείνεται. Το κείμενο αυτό αποτελεί τη βάση για συζήτηση με ειδικούς από τα κράτη μέλη, η οποία γίνεται στα πλαίσια των συναντήσεων των συμβουλευτικών επιτροπών.

Το δίκτυο αυτό των επιτροπών συμβουλευτικού χαρακτήρα<sup>1894</sup> υποβοηθά την Επιτροπή στο στάδιο της προετοιμασίας των νομοθετικών προτάσεων της (προνομοθετική διαδικασία), και χωρίζεται σε δύο κατηγορίες: α) τις επιτροπές των ειδικών, που αποτελούνται από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και β) τις συμβουλευτικές επιτροπές των κοινωνικό- επαγγελματικών συμφερόντων<sup>1895</sup>, που οργανώνονται και χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή και δεν λογοδοτούν στα κράτη μέλη. Παράλληλα η Επιτροπή οργανώνει συζητήσεις και με άλλους ενδιαφερόμενους φορείς από το βιομηχανικό και τον ακαδημαϊκό τομέα, με διεθνείς οργανισμούς καθώς και με άλλες ΓΔ.

Ειδικότερα η ΓΔ Περιβάλλοντος διαβουλεύεται με βιομηχανικές ομοσπονδίες (industrial federations)<sup>1896</sup>, που είναι εγκατεστημένες στις Βρυξέλλες, ώστε με

---

<sup>1893</sup> Εκτός από τη διαδικασία αυτή σε ορισμένες προτάσεις ακολουθείται η «γραπτή διαδικασία», κατά την οποία η πρόταση διαβιβάζεται σε όλους τους Επιτρόπους και αν δεν υπάρχει καμία αντίδραση σε μία εβδομάδα, τότε η πρόταση υιοθετείται.

<sup>1894</sup> Τέτοιου είδους επιτροπές είναι η Συμβουλευτική επιτροπή Μέτρων Προστασίας του Περιβάλλοντος στην Περιοχή της Μεσογείου, η Συμβουλευτική επιτροπή για τον Έλεγχο και τη μείωση της Μόλυνσης Βλ. σχετικά: Weale, A., Pridham, G., Cini, M., Konstadakopoulos, D., Porter, M. and Flynn, B. (2003), ό.π., p. 116

<sup>1895</sup> Όπως η Ένωση της Συνομοσπονδίας των Βιομηχάνων και Εργοδοτών της Ευρώπης, Ένωση της Συνομοσπονδίας του Εμπορίου, η Επιτροπή των Επαγγελματιών Αγροτικών Οργανισμών.

<sup>1896</sup> Χαρακτηριστικές οργανώσεις του βιομηχανικού τομέα είναι: •το European Chemical Industry Council που εκπροσωπεί 22 χώρες και 41 χημικές βιομηχανίες και ασκεί επιρροή σε οποιαδήποτε πολιτική αφορά τον ανταγωνισμό και την εσωτερική αγορά, •το European Crop

εθελούσιες συμφωνίες και συναίνεση να αποφύγει αντιδράσεις από το βιομηχανικό τομέα, κατά το στάδιο υιοθέτησης των προτάσεων της. Η συνεργασία τους μάλιστα είναι τόσο ουσιαστική, που το βιομηχανικό lobby παρέχει στη ΓΔ την τεχνική υποστήριξη που χρειάζεται, σε σημείο μάλιστα που να της ασκείται έντονη κριτική από τα κράτη μέλη.

Οι ΓΔ με τις οποίες συνεργάζεται η ΓΔ Περιβάλλοντος και οι οποίες ενσωματώνουν την περιβαλλοντική προστασία στις πολιτικές τους είναι<sup>1897</sup> :

- η ΓΔ Γεωργίας, που λαμβάνει υπόψη της τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και ασχολείται με την υιοθέτηση νομοθεσίας που αφορά τα δάση, τις οργανικές καλλιέργειες και την περιβαλλοντικά φιλική γεωργία, τη χρήση των υδάτινων πόρων για άρδευση
- η ΓΔ Ενέργειας και Μεταφορών, που εξετάζει αφενός τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο της χρήσης ενέργειας, την προώθηση ανανεώσιμων πηγών και την υλοποίηση προγραμμάτων για την μείωση των εκπομπών διοξειδίου και αφετέρου τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο των μεταφορών και της Κοινής Πολιτικής Μεταφορών
- η ΓΔ Αλιείας, η οποία είναι αρμόδια για την Κοινή Πολιτική Αλιείας και έχει ως στόχο την επίτευξη ισορροπίας ανάμεσα στους θαλάσσιους πόρους και την εξόρυξή τους

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αλληλοσυμπληρούμενες αρμοδιότητες και τα διαφορετικά συμφέροντα προκαλούν συγκρούσεις μεταξύ των επιμέρους ΓΔ. Οι προτεραιότητες και οι θέσεις της ΓΔ Περιβάλλοντος έρχονται συχνά σε σύγκρουση με αυτές των άλλων ΓΔ, καθώς τα περιβαλλοντικά θέματα συχνά αφορούν περισσότερες από μία ΓΔ. Για την άμβλυση των συγκρούσεων έχουν αναπτυχθεί ορισμένοι μηχανισμοί και διαδικασίες για το συντονισμό και την αποτελεσματικότητα της Επιτροπής. Για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων, όπου για τη διαμόρφωση μιας πρότασης είναι συναρμόδιες περισσότερες ΓΔ λειτουργούν ενδο-υπηρεσιακές

---

Protection Association, •το European Union of National Associations of Water Suppliers and Waste Water Services που ιδρύθηκε το 1975 και εκπροσωπεί 20 εθνικές ενώσεις παρέχοντας τεχνική και επιστημονική στήριξη για τη λήψη αποφάσεων σε κοινοτικό επίπεδο, •το European Petroleum Industries Association που εκπροσωπεί την πετρελαϊκή βιομηχανία και είχε ενεργή δράση σε θέματα ατμοσφαιρικής ρύπανσης, κλιματικών αλλαγών και στο πρόγραμμα Auto- Oil και τέλος •το European Automobile Manufacturers Association  
McCormick, J. (2001) ό.π., p.p.112-113

<sup>1897</sup> McCormick, J. (2001) ό.π., p.104

συναντήσεις, ομάδες δράσης, ομάδες σχεδιασμού, που ανταλλάσσουν θέσεις και απόψεις και συντονίζουν τις ΓΔ.

Συντονιστικό ρόλο για την αντιμετώπιση των συγκρούσεων διαδραματίζει και το σώμα των Επιτρόπων, που έχει σφαιρική άποψη για όλα τα θέματα και συζητά οτιδήποτε έχει ιδιαίτερη σημασία στην εβδομαδιαία συνάντησή του. Εκτός από τη συνάντηση αυτή οι Επίτροποι κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων τους, πραγματοποιούν και άλλες συναντήσεις, όπως την εβδομαδιαία συνάντηση των επικεφαλής των ιδιαίτερων γραφείων, που έχει ως στόχο τη μείωση του όγκου της ατζέντας της Επιτροπής και την παραπομπή μόνο δύσκολων, επίμαχων και πολιτικά ευαίσθητων θεμάτων προς συζήτηση από τους Επιτρόπους.

Το ιδιαίτερο γραφείο κάθε Επιτρόπου αποτελεί βασικό πεδίο διαβουλεύσεων, διαφορετικών και αλληλοσυγκρουόμενων συμφερόντων, (lobby) και διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής<sup>1898</sup>, καθώς έχει τον τελικό λόγο στο συντονισμό της διαδικασίας υιοθέτησης του δικαίου. Αποτελεί επίσης τον βασικό σύνδεσμο μεταξύ των Επιτρόπων και του διοικητικού προσωπικού της Επιτροπής. Τα μέλη των ιδιαίτερων γραφείων των Επιτρόπων πραγματοποιούν κάθε εβδομάδα έξι περίπου συναντήσεις, δίνοντας με αυτό τον τρόπο τη δυνατότητα σε όλες τις ΓΔ να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους.<sup>1899</sup>

Ουσιαστικά πάντως το βασικό θεσμικό όργανο που εποπτεύει και συντονίζει τις διεργασίες της Επιτροπής είναι ο Γενικός Γραμματέας, ο οποίος είναι αρμόδιος για την επίτευξη επικοινωνίας μεταξύ των Επιτρόπων και για τον συμβιβασμό των διαφορετικών τους επιδιώξεων. Παρόμοιο ρόλο, αν και δεν είναι αρμόδιος, θα μπορούσε να διαδραματίσει και ο Πρόεδρος της Επιτροπής, εφόσον διαθέτει ισχυρή προσωπικότητα και μπορεί να επιβληθεί στο σώμα των Επιτρόπων.

### **1.5.2 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα ήταν ιδιαίτερα περιορισμένος, κατά τα πρώτα χρόνια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς ασκούσε κυρίως συμβουλευτικές και εποπτικές αρμοδιότητες. Το σκηνικό άρχισε να αλλάζει μετά τη θεσμοθέτηση της άμεσης εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τους πολίτες της Κοινότητας, το 1979. Το ουσιαστικό όμως βήμα έγινε με την εκχώρηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συγκεκριμένων

---

<sup>1898</sup> McCormick, J. (2001) ό.π., p.99

<sup>1899</sup> Nugent, N. (1999), ό.π., p.p.115-116

(συν)αρμοδιοτήτων και την ενδυνάμωση του ρόλου του με την ΕΕΠ και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, καθώς δόθηκε η δυνατότητα να συμμετέχει πιο ενεργά στη διαπραγμάτευση για τη διαμόρφωση των διατάξεων.<sup>1900</sup>

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και την εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης, σε όλα τα μη οικονομικά περιβαλλοντικά μέτρα, η θέση και η επιρροή του Κοινοβουλίου ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο. Ταυτόχρονα, όμως, αυξήθηκαν και οι συγκρούσεις μεταξύ των οργάνων της Ε.Ε., καθώς συχνά το ΕΚ υιοθετούσε ένα σκληροπυρηνικό και ακραίο ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής και της νομοθεσίας. Ειδικότερα το ΕΚ με τη στάση του έχει συμβάλει σημαντικά στην υιοθέτηση αυστηρότερου νομοθετικού πλαισίου για τα ύδατα κολύμβησης και τη διαχείριση των λυμάτων.<sup>1901</sup>

Βασική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου, κυρίως κατά τη διαδικασία της συναπόφασης (αν και διατυπώνει τη θέση του και στις τρεις διαδικασίες νομοθέτησης στην Ε.Ε. διαβούλευσης, συνεργασίας και συναπόφασης), είναι να ασκεί από κοινού με το Συμβούλιο τη νομοθετική εξουσία εξασφαλίζοντας τη δημοκρατική νομιμότητα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Με τις αναθεωρήσεις του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής έχει ενισχυθεί σημαντικά<sup>1902</sup>, ωστόσο, δεν έχει θεσμοθετημένη αρμοδιότητα να προτείνει ή να διαμορφώνει καινούργιες νομοθετικές προτάσεις κατά το στάδιο των αρχικών διαπραγματεύσεων, που πραγματοποιούνται στη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος. Άλλωστε το Ε.Κ. ούτε νομιμοποιείται από τις Συνθήκες να διατυπώσει και να υποστηρίξει τη θέση του μέχρι ωστόσο η Επιτροπή θέσει την τελική της πρόταση, αλλά ούτε τα μέλη του διαθέτουν το χρόνο και την τεχνογνωσία που απαιτείται, κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης της αρχικής νομοθετικής πρότασης στην Επιτροπή.

Αν και η συμμετοχή του Ε.Κ., ως όργανο άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, στη «νομοπαραγωγική» διαδικασία ανταποκρίνεται σημαντικά στις απαιτήσεις ενός δημοκρατικά αρθρωμένου οργανισμού,<sup>1903</sup> ο περιορισμένος ρόλος του αποτελεί

---

<sup>1900</sup> Dinan, D. (2000) *Encyclopedia of the European Union*, Macmillan Press Ltd, London, p.p. 130-132

<sup>1901</sup> Peterson, J. and Bomberg, E. (1999), ό.π. p.p.187-189

<sup>1902</sup> Πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) η περιβαλλοντική πολιτική διαμορφωνόταν από τη διμερή σχέση Συμβουλίου και Επιτροπής.

<sup>1903</sup> Παπαγιάννης, Δ. (1999), ό.π., σ.75



αντικείμενο κριτικής κατά του θεσμικού συστήματος της Συνθήκης και αποτελεί βασική ένδειξη του «δημοκρατικού ελλείμματος» της Κοινότητας.<sup>1904</sup>

Το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ε.Ε. έχει άμεση σχέση και με την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική, καθώς αποτελεί εμπόδιο στην διεξαγωγή συζήτησης όλων των εμπλεκόμενων συντελεστών σχετικά με τα μέτρα άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής. Φανερώνει επίσης ότι οι αποφάσεις της Ε.Ε. για υιοθέτηση περιβαλλοντικών ρυθμίσεων καλύπτονται από τη «μυστικότητα» του Συμβουλίου.<sup>1905</sup>

Ο πρωταρχικός όμως ρόλος του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη διαδικασία παραγωγής του περιβαλλοντικού δικαίου δεδομένου ότι τα δύο αυτά όργανα δεν είναι άμεσα εκλεγμένα από τους πολίτες της Ένωσης- έχει εγείρει πολλά ερωτήματα σχετικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ε.Ε..

### **1.5.3 Τα διακρατικά όργανα της Ε.Ε.**

Τα θέματα που συζητιούνται στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια προέρχονται και από τους τρεις πυλώνες της Ε.Ε., ωστόσο το μεγαλύτερο μέρος των συνόδων αφορούν τα κοινοτικά θέματα του πρώτου πυλώνα, μεταξύ των οποίων είναι και η περιβαλλοντική πολιτική. Η πρώτη ουσιαστική συμβολή του Συμβουλίου στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής χρονολογείται το 1972, πριν ακόμη την επίσημη ίδρυση του<sup>1906</sup> όταν η Σύνοδος Κορυφής του Παρισιού διακηρύττοντας ότι «η οικονομική ανάπτυξη δεν αποτελεί αυτοσκοπό»<sup>1907</sup>, κάλεσε την Επιτροπή να διαμορφώσει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης, για την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>1908</sup> Με βάση τη διακήρυξη αυτή η Επιτροπή δημιούργησε το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον.<sup>1909</sup>

---

<sup>1904</sup> Δελλής, Γ. (1998), ό.π., σ.64

<sup>1905</sup> Baker, S. (1997) "The evolution of European Union environmental policy", From growth to sustainable development" in Baker, S., Kousis, M., Richardson, D., Young Stephen, (eds), *The politics of sustainable development*, Routledge, London, p.p. 99-100

<sup>1906</sup> Οι αρχηγοί των κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν το 1974 στη Σύνοδο στο Παρίσι να συνέρχονται τουλάχιστον τρεις φορές το χρόνο στα πλαίσια ενός θεσμού που οι ίδιοι ονόμασαν Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

<sup>1907</sup> Παναγόπουλος, Θ. (2001) «Προστασία του περιβάλλοντος- Νομική θεώρηση», στο Δημόπουλος, Γ., Μπαλτάς, Ν., Χασσιδ, Ι. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμος Β', εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, σ.σ. 825-842

<sup>1908</sup> Στεφάνου, Κ.(1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, ό.π., σ.165

Τα περιβαλλοντικά θέματα συμπεριλαμβάνονται στην ατζέντα όλων σχεδόν των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κυρίως λόγω της εφαρμογής της αρχής της ενσωμάτωσης, και οι αποφάσεις των αρχηγών των κρατών έχουν δώσει σημαντική ώθηση στους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. Κατά τη δεκαετία του '90 η προτεραιότητα που έδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο θέμα της παγκόσμιας υπερθέρμανσης του πλανήτη επηρέασε σημαντικά τις διαπραγματεύσεις σε διεθνές επίπεδο με τρίτες χώρες και ειδικά τις Η.Π.Α..<sup>1910</sup>

Σημαντική επιρροή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο άσκησε στην περιβαλλοντική πολιτική και με την απόφασή του να ιδρύσει μία ειδική ad hoc επιτροπή την MOLITOR για να συστήσει τρόπους, με τους οποίους η Επιτροπή θα επενέβαινε λιγότερο στην εθνική έννομη τάξη και πολιτική των κρατών μελών. Η επιτροπή αυτή ειδικά για τον τομέα του περιβάλλοντος πρότεινε την απλοποίηση των υφιστάμενων κανόνων και στην υιοθέτηση νομοθετημάτων- πλαίσιο.<sup>1911</sup>

Αν και στις Συνθήκες είναι θεσμοθετημένο μόνο ένα Συμβούλιο όπως ήδη αναφέραμε, στην πράξη με την οριζόντια αποκέντρωση αρμοδιοτήτων υπάρχουν πολλά με διαφορετική σύνθεση. Το Συμβούλιο των Υπουργών Περιβάλλοντος ιδρύθηκε το 1973, ως αποτέλεσμα της αύξησης του ενδιαφέροντος της κοινής γνώμης για τα περιβαλλοντικά θέματα.

Η εσωτερική διαδικασία που ακολουθείται στο Συμβούλιο για την εξέταση μιας πρότασης της Επιτροπής διακρίνεται σε επιμέρους στάδια. Το πρώτο στάδιο αφορά την εξέταση της πρότασης από μία μόνιμη ή προσωρινή ομάδα εργασίας ή περισσότερες.<sup>1912</sup> Η ομάδα εργασίας για θέματα περιβάλλοντος οργανώνει τις συναντήσεις της τρεις φορές την εβδομάδα και η ατμόσφαιρα που επικρατεί σε αυτές

---

<sup>1909</sup> Βλ. σχετική ανάλυση που προηγήθηκε.

<sup>1910</sup> McCormick, J. (2001) ό.π., p.p. 96-98

<sup>1911</sup> Weale, A., et al. (2003) ό.π., p.p. 100-102

<sup>1912</sup> Οι ομάδες εργασίας είναι το πιο ουσιαστικό κομμάτι του συστήματος λήψης απόφασης του Συμβουλίου καθώς εκπροσωπούν τα εθνικά συμφέροντα, αποτελούνται από εξειδικευμένους τεχνικούς και ειδικούς και υλοποιούν το παζάρεμα με τα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Οι ομάδες εργασίας εξετάζουν τα ουσιαστικά σημεία μίας πρότασης και προετοιμάζουν το έδαφος για την τελική απόφαση του Συμβουλίου, το οποίο ουσιαστικά συζητά τελικά ελάχιστες πτυχές μιας πρότασης. Με την κάθετη αυτή αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων επιτυγχάνεται η αρτιότερη προετοιμασία των αποφάσεων του Συμβουλίου. Στις συναντήσεις της ομάδας εργασίας αρχικά κάθε μέλος διατυπώνει τη θέση του για την πρόταση και στη συνέχεια καλείται το αρμόδιο για το σχεδιασμό της πρότασης στέλεχος της Επιτροπής για να κάνει μια μικρή εισήγηση σχετικά με το θέμα.

είναι ιδιαίτερα χαλαρή και ανεπίσημη<sup>1913</sup>. Τα μέλη της ομάδας συναντιούνται τόσο συχνά μεταξύ τους, που γνωρίζουν τις περισσότερες φορές εκ των προτέρων τις θέσεις των συναδέλφων τους, κάτι που ισχύει κυρίως στην ομάδα εργασίας για το περιβάλλον, η οποία είναι ιδιαίτερα τεχνική. Κάθε πρόταση εξετάζεται σημείο προς σημείο, μέχρι να επιτευχθεί συναίνεση ή το προεδρείο να καταλήξει ότι δεν μπορεί να επιτευχθεί συμφωνία και να παραπέμψει την πρόταση στο COREPER.<sup>1914</sup>

Το δεύτερο στάδιο αφορά την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου από μία επιτροπή που αποτελείται από μόνιμους αντιπρόσωπους των κρατών μελών (COREPER). Το COREPER λειτουργεί σαν ένα είδος φίλτρου που φροντίζει ώστε μόνο τα δυσκολότερα και πιο ευαίσθητα πολιτικά θέματα να καταλήξουν στο Συμβούλιο προς συζήτηση.<sup>1915</sup> Η συνοχή της δουλειάς και η έλλειψη εθνικής πόλωσης από την πλευρά των αντιπροσώπων δίνει τη δυνατότητα στην ομάδα αυτή των αντιπροσώπων να αναγνωρίζει τα προβλήματα και να αμβλύνει τις συγκρούσεις βοηθώντας το έργο του Συμβουλίου.

Σημαντική βοήθεια παρέχεται στο COREPER από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, που απαρτίζεται από οκτώ Γενικές Διευθύνσεις, μεταξύ των οποίων και η ΓΔ Έρευνας, Ενέργειας, Μεταφορών, Περιβάλλοντος και Προστασίας των Καταναλωτών. Η Γραμματεία του Συμβουλίου έχει πολύ ισχυρό ρόλο στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής ειδικά από το 1995 που ιδρύθηκε η αρμόδια ΓΔ Ι.<sup>1916</sup> Η ίδρυση της ΓΔ για περιβαλλοντικά θέματα στους κόλπους του Συμβουλίου αποτελεί σημαντική ένδειξη της ενίσχυσης της περιβαλλοντικής

---

<sup>1913</sup> Ο ανεπίσημος χαρακτήρας των συναντήσεων αυτών φαίνεται κυρίως από την μη τήρηση του ωραρίου σύγκλησης της ομάδας. Αν και οι συναντήσεις είναι προγραμματισμένες για τις 9 το πρωί τις περισσότερες φορές δεν ξεκινούν πριν από τις 9.30' και το κλίμα που επικρατεί συνήθως είναι πολύ φιλικό με αστεία και κουβεντούλα μεταξύ ανθρώπων που δείχνουν ότι γνωρίζονται καλά μεταξύ τους. Βλ. σχετικά: McCormick, J. (2001) ό.π., p. 129

<sup>1914</sup> McCormick, J. (2001) ό.π., p.p.126-127

<sup>1915</sup> Οι Επιτροπές είναι στελεχωμένες από εθνικούς υπαλλήλους και οι περισσότερες από αυτές προβλέπονται από τις Συνθήκες. Μία ιδιαίτερα σημαντική Επιτροπή είναι αυτή του άρθρου 133, η Επιτροπή που ασχολείται με την εμπορική πολιτική και συντονίζει όλες τις αποφάσεις για εμπορικές δραστηριότητες σε παγκόσμιο επίπεδο. Τα άρθρα 25 και 36 προβλέπουν τις Επιτροπές του δεύτερου και τρίτου πυλώνα της Ε.Ε. για τη δικαιοσύνη, την αστυνόμευση και την εξωτερική πολιτική ενώ ιδιαίτερα σημαντικός είναι και ο ρόλος της Επιτροπής Οικονομίας και Οικονομικών. Nugent, N. (1999), ό.π., p.p. 150-152

<sup>1916</sup> Weale, A., et al. (2003) ό.π., p. 94

πολιτικής. Για τους λειτουργιστές<sup>1917</sup> η διαπίστωση αυτή έχει την έννοια μιας πολύπλοκης περιβαλλοντικής πολιτικής με συγκρούσεις μεταξύ εξειδικευμένων φορέων, ενώ για τους υποστηρικτές του διακυβερνητισμού αποτελεί ένδειξη του ελέγχου και της εξουσίας των διακυβερνητικών φορέων στις περιβαλλοντικές προτάσεις

Η ΓΔ αυτή, είναι σε συνεχή επαφή με την Επιτροπή και την ενημερώνει σχετικά με τις εξελίξεις στην κάθε πρόταση που διαμορφώνει. Στα θέματα περιβάλλοντος το COREPER διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο, καθώς εξετάζει σημεία αντιπαράθεσης μεταξύ των κρατών και επιζητά λύσεις και συμφωνίες όπου είναι εφικτό<sup>1918</sup>. Σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων διαδραματίζει και η Προεδρεία του Συμβουλίου, αφού, με τους ελιγμούς και το μεσολαβητικό της ρόλο, διαπραγματεύεται με τα κράτη, την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το τελευταίο και τρίτο στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι όταν η πρόταση της Επιτροπής καταλήγει από το COREPER στο Συμβούλιο για συζήτηση και υιοθέτηση. Οι προτάσεις καταλήγουν στο Συμβούλιο καταναμεμένες σε δύο κατηγορίες: Α, για τις οποίες έχει επιτευχθεί συμφωνία και Β, αυτές για τις οποίες υπάρχουν διαφωνίες. Οι Υπουργοί υιοθετούν τις προτάσεις που βρίσκονται στην κατηγορία Α, χωρίς περαιτέρω συζήτηση, ενώ αυτές του σημείου Β τις εξετάζουν ξανά, μέχρι να διαμορφωθεί η κοινή θέση. Η διαδικασία αυτή μπορεί να διαρκέσει από έξι ως εννέα μήνες.<sup>1919</sup>

#### **1.5.4 Τα κράτη μέλη**

Κάθε κράτος μέλος διαθέτει διαφορετικό μηχανισμό συντονισμού, για τη διαμόρφωση των θέσεων του στα πλαίσια της Ε.Ε. και ειδικότερα του Συμβουλίου. Οι παράγοντες που επηρεάζουν άμεσα το μηχανισμό αυτό είναι αφενός ο βαθμός συγκεντρωτισμού του κεντρικού κράτους, δηλαδή το επίπεδο ανεξαρτησίας των Υπουργείων, κατά τη λήψη των αποφάσεων τους με τις οποίες διαμορφώνουν την

---

<sup>1917</sup> Οι λειτουργιοκράτες πιστεύουν ότι κάθε κοινωνία τείνει προς την εξειδίκευση και κεντρικό τους αξίωμα είναι ότι για την ειρηνική συνύπαρξη μεταξύ των κρατών απαιτείται η βαθμιαία ανάθεση λειτουργιών που δεν αφορούν κρατικές αρμοδιότητες σε διεθνείς οργανισμούς. Στεφάνου, Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Πολιτικές και δυναμική της ολοκλήρωσης*, ο.π. σ.242

<sup>1918</sup> το ίδιο p. 94

<sup>1919</sup> McCormick, J. (2001) ό.π., p. 129

εθνική τους θέση και αφετέρου το ποιο Υπουργείο είναι αρμόδιο για τον καθορισμό της εθνικής αυτής θέσης. Ο βαθμός συγκεντρωτισμού κατά την προετοιμασία της θέσης ενός κράτους μέλους, που θα την προβάλλει στη διαδικασία διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στους κόλπους της Ε.Ε. εξαρτάται άμεσα από το πολιτικό του σύστημα. Στα ομοσπονδιακά κράτη υπάρχει πολύ μεγαλύτερη αποκέντρωση σε σχέση με τα ενιαία όπου ο συγκεντρωτισμός είναι πολύ πιο έντονος.<sup>1920</sup>

Η διαμόρφωση μιας περιβαλλοντικής πρότασης στα πλαίσια του Συμβουλίου εξαρτάται και από άλλους παράγοντες, όπως από το διαπραγματευτικό προφίλ του εκπροσώπου κάθε κράτους μέλους, το οποίο επηρεάζεται από τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές του παραδόσεις, από τη θέση του κράτους που εκπροσωπεί απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση<sup>1921</sup>, από το μέγεθος της πρωτοβουλίας που του δίνεται για να ελιχθεί στις διαπραγματεύσεις, από τα εθνικά του συμφέροντα και από το βαθμό εξάρτησης της εθνικής του νομοθεσίας από την ευρωπαϊκή. Όταν η Πορτογαλία και η Ισπανία έγιναν μέλη της Ε.Ε. το 1986 δεν είχαν αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος<sup>1922</sup> ούτε εμπειρία στην περιβαλλοντική διοίκηση και η νομοθεσία της Ε.Ε. αποτέλεσε τη βάση για τον έλεγχο της ρύπανσης στις χώρες αυτές.

Ο πιο σημαντικός όμως παράγοντας που καθορίζει τη στάση ενός κράτους μέλους στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής και της νομοθεσίας της Ε.Ε. είναι, όπως ήδη υποστηρίχτηκε, η πολιτική του δομή και κουλτούρα. Οι διαφορετικές διοικητικές δομές (ομοσπονδιακά, συγκεντρωτικά κράτη) των κρατών μελών επηρεάζουν άμεσα τη διαμόρφωση τόσο της εθνικής όσο και της ευρωπαϊκής τους νομοθεσίας σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος.

Τα ομοσπονδιακά κράτη μπορούν να ανταποκριθούν πιο άμεσα στα περιβαλλοντικά προβλήματα, σε τοπικό επίπεδο, και να προσαρμόσουν την πολιτική

---

<sup>1920</sup> Βλέπε σχετικά Δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης για πληροφορίες όσο αφορά τα πολιτικά και φυσικά χαρακτηριστικά αλλά και την οργάνωση και τις αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης των κρατών μελών που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. μέχρι το 1995.

<sup>1921</sup> Υπάρχουν για παράδειγμα κράτη, όπως η Μεγάλη Βρετανία που αν και δεν είναι ένθερμος υποστηρικτής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ωστόσο οι εκπρόσωποί της σε επίπεδο Ε.Ε. φημίζονται για την αποτελεσματικότητα και τη συνέπεια τους. Το συγκεκριμένο προφίλ των δημοσίων υπαλλήλων της Μεγάλης Βρετανίας αντικατοπτρίζει την επιθυμία της βρετανικής κυβέρνησης να διαμορφώνει τη νομοθεσία με βάση τις ανάγκες της και χωρίς να δημιουργεί δυσκολίες στην εσωτερική έννομη τάξη της.

<sup>1922</sup> Στην Πορτογαλία αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος δημιουργήθηκε το 1990 και στην Ισπανία το 1995. Σχετική ανάλυση υπάρχει στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

και τη νομοθεσία τους ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες, ενώ ταυτόχρονα παρέχουν στις περιβαλλοντικές οργανώσεις πιο άμεση πρόσβαση σε διαφορετικά επίπεδα πολιτικής. Ωστόσο, σε αντίθεση με τα ενιαία κράτη, δεν μπορούν να συντονίσουν αποτελεσματικά τα διαφορετικά κέντρα λήψης αποφάσεων και διαμόρφωσης της πολιτικής τους και να εντάξουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη στις επίσημες διαπραγματεύσεις. Αναφέρουμε χαρακτηριστικά παραδείγματα κρατών:

α) Στη Γερμανία, που είναι το πιο χαρακτηριστικό ομοσπονδιακό κράτος<sup>1923</sup> στα πλαίσια της Ε.Ε. το πολιτικό σύστημα και ο τρόπος διαμόρφωσης των περιβαλλοντικών αποφάσεων του διαφέρει σημαντικά από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας του πολιτεύματος διαφαίνεται από τον τρόπο κατανομής της νομοθετικής αρμοδιότητας ανάμεσα στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τα Länder, στην ανάμειξη των τελευταίων στη νομοθετική διαδικασία της ομοσπονδίας κυβέρνησης και στην επιβολή του ομοσπονδιακού νόμου σε αυτά.

Το Σύνταγμα παραχωρεί την βασική αρμοδιότητα σε περιβαλλοντικά θέματα στα Länder<sup>1924</sup>, αποδυναμώνοντας την κεντρική διοίκηση και επομένως ο κεντρικός άξονας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι οι διαβουλεύσεις ανάμεσα στα συναρμόδια Υπουργεία στη Βόννη και στα γερμανικά Länder.<sup>1925</sup> Η ένταξη της Γερμανίας στην Ε.Ε. δημιούργησε πολλά προβλήματα για τα Länder, τα οποία άρχισαν σταδιακά να χάνουν πολλές από τις αρμοδιότητες τους, όπως στον τομέα του περιβάλλοντος, οι οποίες μεταβιβάζονταν σταδιακά στην Ε.Ε. Κατά την επικύρωση της ΕΕΠ τα Länder απαίτησαν, ως αντάλλαγμα από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, να τους συμβουλευτείται στο μέλλον για όλα τα θέματα πολιτικής που αφορούν την Ε.Ε.<sup>1926</sup>

Βασικό χαρακτηριστικό της γερμανικής περιβαλλοντικής πολιτικής είναι η εφαρμογή του παραδοσιακού ρυθμιστικού μοντέλου “command and control” και η υιοθέτηση λεπτομερών κανόνων. Αυτή η προσέγγιση οφείλεται ως ένα ποσοστό στον

---

<sup>1923</sup> Η Αυστρία έχει πολύ πιο χαλαρό ομοσπονδιακό σύστημα από τη Γερμανία καθώς τα Länder είναι πολύ μικρότερα και λιγότερο αυτόνομα. Αυτή η διαφορά σε σχέση με τη Γερμανία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο ρόλο που διαδραμάτισαν στη χώρα αυτή τα δύο κυρίαρχα πολιτικά κόμματα.

<sup>1924</sup> Βλ. σχετικά και Τμήμα II

<sup>1925</sup> Andersen, M.S. and Liefferink, D. (1997) “Introduction: the impact of the pioneers on EU environmental policy”, στο Andersen, M.S. and Liefferink, D. (eds) *European Environmental policy. The pioneers*, Manchester University Press, Manchester, p. 17

<sup>1926</sup> Hodwood, P. and Roberts, G.K. (2003), *European Politics today*, second edition, Manchester University Press, Manchester, p. 235

ομοσπονδιακό χαρακτήρα του κράτους άλλα και στην κυριαρχία των νομικών στη δημόσια διοίκηση της χώρας.<sup>1927</sup>

Η Γερμανία, παράλληλα με την ανάπτυξη της εθνικής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες για να αναπτύξει και τη νομοθεσία της Ε.Ε., για αυτό και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80 ήταν γνωστή ως η «μηχανή» της περιβαλλοντικής πολιτικής. Περιστασιακά η Γερμανία υιοθετεί σε εθνικό επίπεδο αυστηρά μέτρα, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις επιπτώσεις τους στα άλλα κράτη μέλη, σε γενικές γραμμές όμως προτιμά την εναρμόνιση όλων των νομοθεσιών και τη μη λήψη μονομερών μέτρων<sup>1928</sup>.

Ο ρόλος της Γερμανίας στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ε.Ε. θα μπορούσε να χωριστεί σε τρεις χρονικές φάσεις.<sup>1929</sup> Η πρώτη ξεκίνησε το 1983 όταν η Γερμανία προσπάθησε να περάσει μία οδηγία για την ατμοσφαιρική ρύπανση και απέτυχε, δημιουργώντας την αίσθηση στο γερμανικό λαό ότι η Ε.Ε. αποτελεί εμπόδιο για τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος. Κατά τη δεύτερη φάση η γερμανική κυβέρνηση επιχείρησε να χρησιμοποιήσει την Ε.Ε. ως όχημα για την ανάπτυξη της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, αν και αντιμετώπιζε με σκεπτικισμό<sup>1930</sup> τη στάση της Επιτροπής. Η τρίτη φάση που ξεκίνησε το 1994 χαρακτηρίζεται από έντονη κριτική εναντίον της γερμανικής κυβέρνησης, η οποία αποτέλεσε εμπόδιο για τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε..

Ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας της Γερμανίας και η προσκόλλησή της στο παραδοσιακό ρυθμιστικό μοντέλο “command and control”, που στηρίζεται στην υιοθέτηση λεπτομερών νομοθετικών κανόνων, αποτέλεσε το βασικό λόγο σύγκρουσης με τη νέα περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. κατά τη δεκαετία του '90. Η Ε.Ε. προχώρησε στην υιοθέτηση νέων εργαλείων άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής (οικονομικά εργαλεία, εθελοντικές συμφωνίες και οριζόντια βοηθητικά

---

<sup>1927</sup> Andersen, M.S. and Liefferink, D. (1997) ό.π., p. 19

<sup>1928</sup> Αυτό οφείλεται αφενός στην απροθυμία της για σύναψη «πράσινων συμμαχιών» με μικρά κράτη μέλη, τα οποία δεν της παρέχουν οικονομική και πολιτική στήριξη και αφετέρου στην μη ενεργοποίηση του γαλλογερμανικού άξονα σε θέματα περιβάλλοντος.

<sup>1929</sup> Για την κατηγοριοποίηση αυτή βλ. σχετικά: Pehle, H. (1997) ό.π., p.p. 200-203

<sup>1930</sup> Ο σκεπτικισμός αυτός ήταν δικαιολογημένος καθώς η Επιτροπή δεν έδειχνε ξεκάθαρα με τη στάση της αν επιθυμούσε την περιβαλλοντική προστασία ή όχι. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ήταν ότι η Επιτροπή παραπονιόταν για τη μη εφαρμογή της Οδηγίας για το Πόσιμο Νερό από τα περισσότερα κράτη μέλη μεταξύ των οποίων και η Γερμανία και από την άλλη υπέβαλε μία πρόταση για μία νέα οδηγία για τα εντομοκτόνα που θα υποβάθμιζε το ρόλο αυτής για το Πόσιμο Νερό.

μέσα) ως συμπληρωματικά του παλιότερου μοντέλου, τα οποία η Γερμανία με τον έντονα ομοσπονδιακό της χαρακτήρα δεν ενέκρινε.

Σε γενικές γραμμές η εσωτερική προετοιμασία και η παρουσίαση των θέσεων της Γερμανίας στο Συμβούλιο, το COREPER και τις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου ακολουθεί τις γενικές αρχές με τις οποίες λειτουργεί η γερμανική κυβέρνηση. Οι αρχές αυτές (άρθρο 65 του Θεμελιώδη Νόμου της Βόννης) αφορούν την κατανομή ευθύνης για τη διαμόρφωση των πολιτικών και προβλέπουν ότι ο ομοσπονδιακός καγκελάριος χαράσσει απλά τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής, με βάση τις οποίες ο κάθε Υπουργός διευθύνει ανεξάρτητα και με δική του ευθύνη το χαρτοφυλάκιο του. Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ των Υπουργών αποφασίζει η Κυβέρνηση.

Μέσα στους κόλπους του κάθε Υπουργείου, η προετοιμασία των θέσεων της Γερμανίας στο Συμβούλιο γίνεται από εξειδικευμένο προσωπικό, ενώ η διεύθυνση κάθε Υπουργείου, που είναι αρμόδια για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, έχει μόνο συντονιστικό ρόλο. Η Γερμανία έχει επιλέξει να μην ορίσει ένα αρμόδιο Υπουργείο για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, αλλά κάθε Υπουργείο έχει δική του αρμόδια διεύθυνση. Αν μία πρόταση αφορά περισσότερα Υπουργεία τότε διαβουλεύονται οι επικεφαλές των διευθύνσεων, οι οποίοι αν δεν καταλήξουν σε συναινετική απόφαση, το θέμα παραπέμπεται στη γραμματεία ευρωπαϊκών υποθέσεων.<sup>1931</sup>

Για την προετοιμασία της θέσης που θα υποστηρίξει η Γερμανία στο COREPER η διαδικασία που ακολουθείται είναι διαφορετική, καθώς η ατζέντα των θεμάτων που θα συζητηθούν δίνεται σε μία συντονιστική διεύθυνση, η οποία είναι εγκατεστημένη στο Υπουργείο Οικονομικών. Η διεύθυνση αυτή ζητά οδηγίες και προτάσεις από τους υπαλλήλους που είναι αρμόδιοι για το κάθε θέμα. Στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου στέλνεται ο υπάλληλος που είναι αρμόδιος στο κάθε Υπουργείο για τη συγκεκριμένη πολιτική και για το θέμα που θα συζητηθεί.<sup>1932</sup> Τα Länder διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής της Ε.Ε. για αυτό και η γραμμή που ακολουθεί η Γερμανία στο Συμβούλιο δεν θα μπορούσε να είναι προβλέψιμη.

β) Η Ισπανία αν και ενιαίο κράτος μοιάζει πολύ ως προς την οργάνωση της με ομοσπονδιακό, καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση της είναι πολύ ισχυρή. Οι αυτόνομες κοινότητες της έχουν τόση αυτονομία και εξουσία όπως περίπου τα Länder στη

---

<sup>1931</sup> Bogdandy von, A. (2003) "Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe", στο Kohler- Koch B. (ed.) *Linking EU and National Governance*, p.p. 24-52 New. York: Oxford University Press,

<sup>1932</sup> το ίδιο



Γερμανία.<sup>1933</sup> Για αυτό και ο ρόλος της Ισπανίας στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. μοιάζει πολύ με αυτόν της Γερμανίας.

γ) Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη είναι μοναδική. Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ένα κλασικό ενιαίο κράτος, με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά στο διοικητικό της σύστημα, το οποίο διακρίνεται από αποτελεσματικότητα, συνέπεια και έντονα συγκεντρωτικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα η επιρροή που ασκεί στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής να είναι πολύ σημαντική.<sup>1934</sup> Ωστόσο, η στάση αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου απέναντι στην περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. υιοθετήθηκε κατά τα τέλη της δεκαετίας του '90. Νωρίτερα η Βρετανία αντιμετώπισε με αρνητική διάθεση σε σχέση με τις άλλες βιομηχανικές χώρες την περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε. γιατί θεωρούσε ότι η δική της πολιτική ήταν πολύ καλύτερη, πιο αποτελεσματική και ότι ανήκε στα κράτη πρωτοπόρους σε θέματα περιβάλλοντος. Επιπλέον, το περιβάλλον δεν ήταν ποτέ κεντρικό θέμα της πολιτικής ατζέντας της Βρετανίας και τα περιβαλλοντικά προβλήματα παραπέμπονταν προς επίλυση στο Τμήμα Περιβάλλοντος και όχι στην κεντρική διοίκηση.<sup>1935</sup>

δ) Αλλά και η Φινλανδία αποτελεί μία διαφορετική χαρακτηριστική περίπτωση αντιπροσωπευτική των σκανδιναβικών χωρών. Αυτό οφείλεται στο διαφορετικό φυσικό περιβάλλον της Φινλανδίας, στα ελάχιστα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει λόγω των καθαρών τεχνολογιών που χρησιμοποιεί η χώρα, των αραιοκατοικημένων περιοχών που δεν επιβαρύνονται από ρύπανση και την γεωοικολογική θέση της χώρας. Ο παρακάτω πίνακας δείχνει ποια βήματα ακολουθεί η Φινλανδία, παράλληλα με την Ε.Ε., για να διατυπώσει τη θέση της κατά τη διαδικασία παραγωγής των προτάσεων:

| <b>Η λήψη αποφάσεων στα πλαίσια της Ε.Ε. και ο εθνικός συντονισμός</b> |   |
|--|---|
| <b>Ευρωπαϊκό επίπεδο</b>   | <b>Φινλανδία</b>                            |
| Η Επιτροπή ανακοινώνει την πολιτική πρωτοβουλία                        | Ανεπίσημες συζητήσεις στο αρμόδιο Υπουργείο |

<sup>1933</sup> Hodwood, P. and Roberts, G.K. (2003), ό.π., p. 208

<sup>1934</sup> Kassim, H. (1999) "Representing the United Kingdom in Brussels: The Fine Art of Positive Co-ordination", στο Kassim, H., Peters, G.B. and Wright, V. *The National Co-ordination of EU Policy*, Oxford, Oxford University Press, pp.47-72

<sup>1935</sup> Jordan, A. "The Europeanization of British Environmental Policy: from policy "taking" to policy "shaping", Paper presented at a seminar on "The Europeanization of British Policy and Politics" in the Department of Politics, University of Sheffield, 2 May 2003

|   |   |
|---|---|
| Η Επιτροπή αρχίζει την προετοιμασία   | Προετοιμασία σε εθνικό επίπεδο από το αρμόδιο Υπουργείο   |
| Η Επιτροπή οργανώνει συναντήσεις για διαβούλευση με τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη | Το αρμόδιο Υπουργείο λαμβάνει μέρος στις συζητήσεις και οριοθετεί την εθνική θέση   |
| Η Επιτροπή διαμορφώνει την πρόταση  | Οι δημόσιοι υπάλληλοι λαμβάνουν μία αρχική απόφαση για την εθνική θέση και πληροφορούν σχετικά το Κοινοβούλιο             |
| Η Επιτροπή αποστέλλει την πρόταση στο Συμβούλιο   | Η εθνική θέση διαμορφώνεται με λεπτομέρεια με διαβουλεύσεις μεταξύ των Υπουργείων   |
| Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ξεκινά την αναθεώρηση της πρότασης                                 | Η Κυβέρνηση δίνει κατευθύνσεις στους Μόνιμους Αντιπροσώπους και ενημερώνει τους ευρωβουλευτές της                         |
| Οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου μελετούν την πρόταση                                      | Ειδικοί από το εθνικό Υπουργείο βοηθούν την ομάδα εργασίας και αν κριθεί απαραίτητο διαφοροποιείται η θέση της Φινλανδίας |
| Το COREPER επιχειρεί να τακτοποιήσει τα ανοιχτά ζητήματα του θέματος                        | Η μόνιμη αντιπροσωπεία, ο υπουργός και οι δημόσιοι υπάλληλοι καθορίζουν την τελική φινλανδική θέση                        |
| Το Συμβούλιο των Υπουργών μελετά την πρόταση  | Το Γραφείο για τις Ευρωπαϊκές Υποθέσεις καθορίζει τη θέση του Υπουργού για να μπορεί να ελιχθεί στο Συμβούλιο             |

Στόχος της παρούσας μελέτης δεν είναι να γίνει ανάλυση του ρόλου όλων των κρατών μελών στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής, για αυτό και παραπάνω αναλύθηκε ο ρόλος ορισμένων αντιπροσωπευτικών ως προς τη διοικητική τους δομή κρατών (ομοσπονδιακά- συγκεντρωτικά). Σε γενικές γραμμές, πάντως, τα δεκαπέντε κράτη μέλη της Ε.Ε. διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα

με το ρόλο που διαδραματίζουν στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε.<sup>1936</sup>

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα «ηγετικά κράτη» (leader), τα οποία παραδοσιακά προσπαθούν να επιβάλουν υψηλά πρότυπα περιβαλλοντικής προστασίας στην νομοθεσία της Ε.Ε., με βάση τα πρότυπα της δικής τους νομοθεσίας, που χαρακτηρίζεται από αυστηρά μέτρα και φιλόδοξους πολιτικούς στόχους. Τα κράτη αυτά ακολουθούν μία συγκεκριμένη στρατηγική και αναλαμβάνουν τη νομοθετική πρωτοβουλία για να διαμορφώσουν τις προτάσεις, με βάση τις δικές τους προτιμήσεις, ώστε αφενός να μη επωμιστούν τα έξοδα ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο εσωτερικό τους δίκαιο και αφετέρου να δημιουργήσουν ευνοϊκές και ανταγωνιστικές συνθήκες για τη βιομηχανία τους.

Η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Δανία ως πλουσιότερα βόρεια κράτη έχουν αποκτήσει τη φήμη ότι δρουν στις διαπραγματεύσεις για την περιβαλλοντική νομοθεσία ως «ηγετικά κράτη». Μετά τη διεύρυνση του 1995 στην κατηγορία αυτή προστέθηκαν και η Φιλανδία, η Σουηδία και η Αυστρία, που έχουν ίσως το πιο ολοκληρωμένο θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος σε όλη την Ε.Ε. και ενεργή διπλωματική δράση σε διεθνές επίπεδο σε περιβαλλοντικά θέματα. Άλλωστε όπως θα διαφανεί στο δεύτερο κεφάλαιο τα κράτη αυτά έχουν ιδιαίτερα αναπτυγμένη νομοθεσία για την προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων.<sup>1937</sup>

Ειδικά η Σουηδία, η Νορβηγία και οι Κάτω Χώρες θεωρούνται πρωτοπόροι στην περιβαλλοντική πολιτική και στην εφαρμογή της αειφόρου ανάπτυξης, γεγονός που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στα κοινά χαρακτηριστικά τους που είναι η υποστήριξη των δομών της παγκόσμιας διακυβέρνησης και των διεθνών οργανισμών, η πολιτική τους κουλτούρα η ,οποία δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ισότητα και στην κοινωνική προστασία και η παροχή βοήθειας σε τρίτα φτωχά κράτη.<sup>1938</sup>

Στη δεύτερη κατηγορία η Γαλλία, το Βέλγιο, η Ιταλία, και το Λουξεμβούργο χαρακτηρίζονται ως κράτη τα οποία ακολουθούν μία ουδέτερη οδό, καθώς σε άλλες περιπτώσεις επιλέγουν περισσότερο ουσιαστικό και ενεργό ρόλο στην προώθηση αλλαγών της περιβαλλοντικής πολιτικής και σε άλλες όχι.

Τελευταία κατηγορία είναι τα κράτη «βραδυπόροι» (laggard), που δείχνουν απροθυμία στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο Ε.Ε. ή είναι

---

<sup>1936</sup> Για την κατηγοριοποίηση αυτή βλ. σχετικά Peterson, J. and Bomberg, E. (1999), ό.π., p.p.177-185

<sup>1937</sup> McCormick, J. (2001) ό.π., p.88-90

<sup>1938</sup> Connolly, J. and Smith, G., (2003), ό.π., p.p. 295-296

αντίθετα στο αυστηρότερο νομοθετικό πλαίσιο, αφού αν δεν υπήρχε η Ε.Ε. θα διέθεταν μόνο τη βασική νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος<sup>1939</sup>. Τη στάση αυτή ακολουθούν κυρίως οι φτωχότερες χώρες Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία καθώς και η Μεγάλη Βρετανία, ως ειδική περίπτωση, όπως ήδη αναλύθηκε.

Η αντίθεση μίας χώρας σε μία οδηγία για την προστασία του περιβάλλοντος δε σημαίνει απαραίτητα ότι η χώρα αυτή κατατάσσεται στην τρίτη κατηγορία, αφού μπορεί απλά να επιθυμεί αυστηρότερα περιβαλλοντικά πρότυπα από αυτά που περιέχει το σχέδιο της οδηγίας. Υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους ένα κράτος μέλος δεν επιθυμεί να ληφθεί μια συγκεκριμένη πρόταση για την προστασία του περιβάλλοντος όπως:

- το οικονομικό κόστος προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας
- οι τεχνικοί περιορισμοί ή άλλα εμπόδια, που προκύπτουν από τη διοικητική πολυπλοκότητα
- το στενό χρονοδιάγραμμα ενσωμάτωσης
- τα αυστηρά επιτρεπόμενα όρια μόλυνσης
- η έλλειψη εξαιρέσεων για χώρες με οικονομικά προβλήματα

Η κατηγοριοποίηση αυτή των κρατών μελών της Ε.Ε. ανάλογα με το ρόλο που διαδραματίζουν στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής θα πρέπει ωστόσο να αντιμετωπιστεί με σκεπτικισμό και ιδιαίτερη προσοχή. Θα ήταν τελείως παραπλανητικό, και μη άρτιο επιστημονικά, να υποστηρίξουμε ότι ορισμένες χώρες διαδραματίζουν πάντα ηγετικό ρόλο, ενώ κάποιες άλλες είναι πάντα βραδυπόρες στη διαδικασία διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής. Επιπλέον χώρες, όπως η Γερμανία, μπορεί να είναι πολύ καλές στην εισήγηση νομοθετικών προτάσεων, αλλά να υστερούν σημαντικά στην εφαρμογή των πολιτικών<sup>1940</sup>, αλλά και το αντίθετο όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ιρλανδίας.

---

<sup>1939</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Ελλάδα, η οποία όπως αναλύεται σε επόμενο κεφάλαιο θεσμοθέτησε το βασικό νόμο για την προστασία του περιβάλλοντος το 1986 και η ισχύς ολόκληρου του νόμου τελεί υπό την αίρεση έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων (73 στον αριθμό) το μεγαλύτερο μέρος των οποίων δεν εκδόθηκε τελικά. Άλλωστε το μεγαλύτερο μέρος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ελλάδας εκδόθηκε μετά την ένταξη της στην Ε.Ε. και αποτελεί ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών οδηγιών, πλημμελή σε πολλές περιπτώσεις.

<sup>1940</sup> Βλ. σχετικά ανάλυση που προηγήθηκε.

### 1.5.5 Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ)

Στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής συμμετέχουν ειδικοί επιστήμονες, άμεσα ενδιαφερόμενοι επιχειρηματικοί φορείς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ). Η επιρροή των «δικτύων» στη διαμόρφωση της πολιτικής είναι έντονη, σε σύγκριση με άλλους τομείς της κοινοτικής πολιτικής, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η επιρροή που ασκείται είναι ισοδύναμη με αυτή των κρατών μελών ή των οργάνων της Ε.Ε.<sup>1941</sup>

Οι ΜΚΟ διαθέτουν αναγνωρισμένο ρόλο στη διαδικασία παραγωγής του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου, αν και συχνά παραγκωνίζονται, λόγω της τεχνικής φύσης κάποιων οδηγιών, που απαιτούν ειδικές γνώσεις για την παραγωγή τους.<sup>1942</sup> Ο ρόλος τους είναι αναγνωρισμένος όχι μόνο στα πλαίσια της Ε.Ε. αλλά και και στους διεθνείς οργανισμούς, καθώς συμμετέχουν και στις παγκόσμιες περιβαλλοντικές διασκέψεις. Η συμβολή τους θεωρείται ιδιαίτερα ουσιαστική στη διαμόρφωση της διεθνούς περιβαλλοντικής<sup>1943</sup> πολιτικής και των περιβαλλοντικών κανόνων<sup>1944</sup>.

Πρέπει να διευκρινιστεί ωστόσο ότι οι ΜΚΟ δεν λαμβάνουν άμεσα μέρος στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των οργάνων, της Ε.Ε., ούτε έχουν δικαίωμα ψήφου ή διατύπωσης των θέσεων τους στις επίσημες συναντήσεις. Ο ρόλος τους περιορίζεται στην παροχή πληροφοριών και αναλύσεων, στην ανάπτυξη εναλλακτικών πολιτικών θέσεων και στη διατήρηση στενής συνεργασίας με τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών- μελών<sup>1945</sup>.

---

<sup>1941</sup> Βλ. Peterson, J. and Bomberg, E. (1999) ό.π., p.p.192-195.

<sup>1942</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα συμμετοχής ΜΚΟ αποτελεί η διαδικασία παραγωγής της οδηγίας 2000/60/ΕΚ, η οποία αναλύεται στην παρούσα μελέτη. Επιπλέον η ίδια οδηγία περιέχει και ειδική διάταξη στο άρθρο 14 για συμμετοχή του κοινού στην υλοποίηση της οδηγίας.

<sup>1943</sup> Στο Τμήμα ΙΙΙ της παρούσας μελέτης γίνεται ειδική αναφορά στο ρόλο των ΜΚΟ στη διαμόρφωση της διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής και ειδικότερα της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

<sup>1944</sup> Johnston, S. (1999) "Principles of International Environmental Law", στο Swanson, T. and Johnston, S. (eds) *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements*, Edward Elgar, UK, p.p. 203-268

<sup>1945</sup> Clark, A.M. (1995) "Non- Governmental Organizations and Their Influence on International Society", *Journal of International Affairs*, vol. 2, p.48

Στα πλαίσια της Ε.Ε. και με την οικονομική βοήθεια και γενικότερη υποστήριξη της Επιτροπής έχει δημιουργηθεί στις Βρυξέλλες μία ισχυρή ομάδα πίεσης<sup>1946</sup> σχετικά με τα περιβαλλοντικά θέματα. Η ομάδα αυτή πίεσης ήταν δημιούργημα του περιβαλλοντικού κινήματος, που εμφανίστηκε στους κόλπους της Ε.Ε. το 1972, και το οποίο εντάσσεται στα ονομαζόμενα «νέα κοινωνικά κινήματα»<sup>1947</sup>. Την ομάδα αυτή πίεσης συνθέτουν επτά μεγάλες οργανώσεις, αρκετές μικρότερες ομάδες και περίπου έξι ειδικά περιβαλλοντικά δίκτυα.

Οι επτά μεγάλες οργανώσεις είναι<sup>1948</sup>:

- i. Το European Environmental Bureau (EEB), που ιδρύθηκε το 1974 και είναι η παλιότερη οργάνωση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και αποτελείται από ΜΚΟ από όλα τα κράτη μέλη
- ii. Οι Friends of the Earth που εκπροσωπούν τις αντίστοιχες οργανώσεις από 27 κράτη
- iii. Η Greenpeace International που εκπροσωπούν τις αντίστοιχες οργανώσεις από 19 κράτη
- iv. Η World Wide Fund for Nature (WWF) που αν και ιδρύθηκε το 1961 άνοιξε στις Βρυξέλλες γραφείο το 1989
- v. Το Climate Network Europe που εκπροσωπεί 60 οργανώσεις και επικεντρώνει το ενδιαφέρον του στις κλιματικές αλλαγές και στην ενεργειακή πολιτική
- vi. Το European Federation for Transport and the Environment που ασχολείται κυρίως με θέματα μεταφορών
- vii. Το Birdlife International που εκπροσωπεί 88 οργανώσεις και επικεντρώνει το ενδιαφέρον του στην προστασία των πουλιών

---

<sup>1946</sup> Βλ. σχετικά με την περιβαλλοντική ομάδα πίεσης: Marks, G. and McAdam, D. (1998) "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union", στο Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. and Streeck, W. (eds) *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London, p.p. 114-115

<sup>1947</sup> Σύμφωνα με την άποψη του συγγραφέα του συγκεκριμένου άρθρου υπάρχει διαφωνία στους επιστημονικούς κύκλους σχετικά με τα επιμέρους κινήματα (αγγλ. όρος: movements) που εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο των «νέων κοινωνικών κινήματων» (αγγλ. όρος: new social movements), ουσιαστικά όμως όλοι εντάσσουν το περιβαλλοντικό κίνημα στη συγκεκριμένη κατηγορία. Επίσης, στην προσπάθειά του να εξηγήσει τον όρο «νέα», υποθέτει ότι εξηγείται από τη χρονική περίοδο που πρωτοεμφανίστηκαν, δηλαδή στα τέλη της δεκαετίας του '60 και στις αρχές της δεκαετίας του '70. Βλέπε σχετικά: Marks, G. and McAdam D. (1998) ό.π., p.p.112-113

<sup>1948</sup> McCormick, J. (2001) ό.π.,p.p.116-118

Οι ομάδες συμφερόντων<sup>1949</sup> αποτελούν το μέσο συμμετοχής των επαγγελματιών, οι οποίοι κατευθύνονται από εθνικές οργανώσεις. Η πίεση που ασκούν στη διαδικασία παραγωγής του κοινοτικού δικαίου είναι πολύ σημαντική, ωστόσο δεν αντιπροσωπεύει τα συμφέροντα των απλών πολιτών. Η δομή και ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της Ε.Ε. δεν επιτρέπουν τη μεμονωμένη συμμετοχή του «κοινού» (public participation)<sup>1950</sup>.

### **1.5.6 Ο συντονισμός όλων των φορέων στη διαδικασία παραγωγής της Οδηγίας-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ**

Η διαδικασία διαμόρφωσης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και ειδικότερα της νομοθεσίας για την προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων χαρακτηρίζεται από έντονη και συνεχή διαπλοκή των εθνικών και κοινοτικών φορέων και καταλήγει συνήθως σε ένα νομοθετικό κείμενο, το οποίο είναι προϊόν μιας πολυεπίπεδης διαδικασίας, στην οποία συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη. Στη διαδικασία αυτή κύριο χαρακτηριστικό είναι η ύπαρξη ανταγωνισμών και συγκρούσεων, τόσο μεταξύ των οργάνων της Ε.Ε. με τα κράτη μέλη, όσο και μεταξύ των τελευταίων μεταξύ τους. Το ζητούμενο στις διαπραγματεύσεις είναι η επίτευξη του αναγκαίου βαθμού συντονισμού, έτσι ώστε να παραχθεί και να υιοθετηθεί το θεμιτό νομοθετικό κείμενο.

---

<sup>1949</sup> Nentwich, M. (1996) "Opportunity Structures for Citizen's Participation: The Case of the European Union" *EIOP*, No 1, p.p. 1-21

<sup>1950</sup> Μία πιο πρόσφατη προσπάθεια για ενθάρρυνση της συμμετοχής του «κοινού» στη διαδικασία παραγωγής του περιβαλλοντικού δικαίου έγινε από την Επιτροπή. Τον Ιούνιο του 2002 η Επιτροπή οργάνωσε ένα συνέδριο με θέμα: «Πως η συμμετοχή μπορεί να βελτιώσει το Περιβάλλον». Στο συνέδριο αυτό υποστηρίχτηκε ότι η συμμετοχή του «κοινού» αποτελεί βασικό στοιχείο για τη βελτίωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Στην έννοια της «συμμετοχής» συμπεριλήφθηκε τόσο η ενημέρωση των πολιτών για τα περιβαλλοντικά θέματα όσο και η συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Επίσης τονίστηκε η ανάγκη για ενδυνάμωση του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών στη δικαιοπαγωγική διαδικασία και αναγνωρίστηκε ο ρόλος, που ήδη διαδραματίζουν οι ΜΚΟ, στη διαδικασία παραγωγής των οδηγιών. Βλ. σχετικά: European Commission (2002) *How participation can improve our Environment*, Conference in Murcia, Spain

<sup>1950</sup> Neuhold, C. (2001) "The «Legislative Backbone» keeping the Institution upright? The role of the European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process", *EIOP*, vol 5(10), p.p. 1-26

Η ανάλυση που ακολουθεί αποτελεί το παράδειγμα πολιτικής για το συντονισμό όλων των φορέων, κατά τη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ .

### Η Πρόταση της Επιτροπής

Η Επιτροπή, προτού καταθέσει την πρότασή της, προέβη σε «Επικοινωνία» με το Συμβούλιο και το Ε.Κ για να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά με την ανάγκη καλύτερου συντονισμού μέτρων, στον τομέα των υδάτων. Με την ανακοίνωση της, της 21<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1996 προς το Ε.Κ και το Συμβούλιο, πρότεινε τη συγκέντρωση σε μια οδηγία-πλαίσιο, της κατακερματισμένης ισχύουσας νομοθεσίας για τα ύδατα. Η νέα αυτή οδηγία- πλαίσιο θα βασιζόταν – σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής- στα προγράμματα ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδάτινων πόρων, που καταρτίζουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε..<sup>1951</sup>

Με βάση την παραπάνω ανακοίνωση η Επιτροπή ενέκρινε, στις 26 Φεβρουαρίου του 1997, μία ολοκληρωμένη νομοθετική πρόταση για έκδοση οδηγίας – πλαίσιο, για την κοινοτική δράση στον τομέα της πολιτικής των υδάτων.<sup>1952</sup> Από την πλευρά του διοικητικού μηχανισμού, το συντονισμό για την επεξεργασία της οδηγίας είχε αναλάβει η Γενική Διεύθυνση 11-δηλαδή η ΓΔ Περιβάλλοντος- συνεργαζόμενη με τις Γενικές Διευθύνσεις υπ' αριθμ. 1,1Α,1Β, 2,3,4,5,6,7,8,12,14,15,16,17,21,23,24, την Eurostat, την Forward Studies Unit, την JRC και τη Γενική Γραμματεία.<sup>1953</sup>

Βασικός στόχος της Οδηγίας αυτής ήταν, σε γενικές γραμμές, «η καλή κατάσταση των υδάτων» μέχρι το 2010.<sup>1954</sup> Τα βασικά στοιχεία της πρότασης της Επιτροπής της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου<sup>1955</sup> του 1997 ήταν<sup>1956</sup> :

- ✓ η καθιέρωση πλαισίου για την προστασία τόσο των επιφανειακών όσο και των υπόγειων υδάτων<sup>1957</sup> στην Κοινότητα, στα πλαίσια κοινής προσέγγισης και με κοινούς στόχους, αρχές και κοινά βασικά μέτρα, ώστε να αποτραπεί κάθε περαιτέρω επιδείνωση

---

<sup>1951</sup> Επιτροπή. Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1996, σημ.1.3.149

<sup>1952</sup> ΕΕ C 184/1 της 17<sup>ης</sup>/6/1997 και COM (97) 49 τελικό

<sup>1953</sup> Βλ. σχετικά PreLex [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_rel.cfm?CL=el&DosId=1505](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_rel.cfm?CL=el&DosId=1505)

<sup>1954</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1997, σημ.1.2.165

<sup>1955</sup> Γενική Έκθεση για τις δραστηριότητες της Ε.Ε. 1996. Ποιότητα του περιβάλλοντος και φυσικοί πόροι Προστασία των υδάτων Σημείο 541

<sup>1956</sup> COM (97) 49 τελικό

<sup>1957</sup> Για τη λεπτομερή ανάλυση των άρθρων της οδηγίας βλ.: Grimeaud, D. (2001) "Reforming EU Water Law: Towards Sustainability" *European Environmental Law Review*, vol. 3, p.p. 88-97



- ✓ η διαφύλαξη της κατάστασης των υδάτινων οικοσυστημάτων, με παράλληλη προσπάθεια πρόληψης και ελέγχου της ρύπανσης
- ✓ η προώθηση της οικολογικά βιώσιμης κατανάλωσης του ύδατος
- ✓ η εξασφάλιση παροχής ύδατος σε ενδεδειγμένες ποσότητες και ποιότητες μέσα στην προοπτική της αειφόρου ανάπτυξης- ενσωμάτωση της αειφόρου διαχείρισης και σε άλλες περιοχές άσκησης της κοινοτικής πολιτικής
- ✓ η κατάτμηση του κοινοτικού εδάφους σε λεκάνες απορροής ποταμών και η δημιουργία σε κάθε λεκάνη μιας ειδικής διοικητικής δομής, με στόχο τη θέσπιση μέχρι το 2004 ενός σχεδίου διαχείρισης της λεκάνης- ειδικό σύστημα διαχείρισης για διασυνοριακά υδατορεύματα και εκπλήρωση υποχρεώσεων από διεθνείς συμβάσεις
- ✓ η πληροφόρηση και η διαβούλευση με το κοινό σχετικά με τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής
- ✓ η δημιουργία μητρώου προστατευόμενων περιοχών
- ✓ οι πολιτικές τιμολόγησης

Σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και την αρχή «της πρόληψης στην πηγή», η πρόταση πλαίσιο επέβαλε στα κράτη-μέλη την πλήρη ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών που παρέχονται προς τους χρήστες του ύδατος γενικά και ανά οικονομικό τομέα, κατανεμημένα, τουλάχιστον, μεταξύ νοικοκυριών, βιομηχανιών και γεωργίας έως το 2010. Αυτή η απαίτηση μετριαζόταν από τη δυνατότητα εξαιρέσεων, όταν η παροχή ύδατος στα νοικοκυριά σε τιμή που κυμαίνεται σε λογικά πλαίσια μπορεί να απειληθεί ή όταν οι τοπικές συνθήκες καθιστούν δύσκολη την υλοποίηση του στόχου.<sup>1958</sup>

Η πρόταση της Επιτροπής για την οδηγία αυτή εκδόθηκε με βάση την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»<sup>1959</sup> και την αρχή «της πρόληψης της ρύπανσης» και εντάσσεται ειδικότερα στα πλαίσια του 5<sup>ου</sup> προγράμματος δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>1960</sup>

<sup>1958</sup> Βλ. Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>1959</sup> Σύμφωνα με τη σκέψη 32 του αιτιολογικού υπομνήματος της Επιτροπής «...ότι με βάση την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" θα έπρεπε να λαμβάνεται υπόψη κάθε βλάβη ή κάθε αρνητική επίπτωση στο υδάτινο περιβάλλον που προκαλείται από του ρυπαντές, τις λήψεις και τις λοιπές χρήσεις του νερού...ότι θα πρέπει να ανακτάται εξ ολοκλήρου από τους χρήστες του ύδατος το κόστος της χρήσης του...»

<sup>1960</sup> Το 5<sup>ο</sup> πρόγραμμα δράσης (1993- 2000) τιτλοφορείται προς μια «αειφόρο ανάπτυξη» (sustainable development) και στόχος του είναι ο μετασχηματισμός του αναπτυξιακού μοντέλου της Κοινότητας, ούτως ώστε να προαχθεί η βιώσιμη ανάπτυξη. Οι 5 τομείς

---

προτεραιότητας του προγράμματος είναι : α) η βιομηχανία, β) η ενέργεια, γ) οι μεταφορές, δ) η γεωργία και ε) ο τουρισμός. Το πρόγραμμα εξακολουθεί να αντιμετωπίζει τα περιβαλλοντικά προβλήματα (όπως η κλιματική μεταβολή, η ρύπανση των υδάτων, η διαχείριση των αποβλήτων), αλλά αποβλέπει στη διαμόρφωση νέων σχέσεων μεταξύ των συντελεστών που παρεμβαίνουν στον τομέα του περιβάλλοντος. Έτσι, στο πρόγραμμα αυτό διαπιστώνεται ότι παράλληλα με την κοινοτική παρέμβαση επιβάλλεται και η κινητοποίηση δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, στα πλαίσια της αντίληψης για την «κοινή ευθύνη», για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος. Η έννοια της κοινής ευθύνης, δηλαδή της συντονισμένης δράσης και συνεργασίας όλων των σχετικών φορέων, αποτελεί το βασικό εργαλείο για την επίτευξη όλων των μακροπρόθεσμων και ενδιάμεσων στόχων του προγράμματος. Το πρόγραμμα εδραιώνει την νέα αυτή προσέγγιση τη κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής στις ακόλουθες αρχές:

- προώθηση της αλλαγής συμπεριφορών στην κοινωνία με την συστράτευση όλων των εμπλεκόμενων συντελεστών (δημοσίων αρχών, πολιτών, καταναλωτών, επιχειρήσεων)
- ενθάρρυνση των πρακτικών μέσων κατανομής των ευθυνών και προώθηση των τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών: χωροταξία, ανταλλαγή πείρας, ενθάρρυνση των τοπικών πρωτοβουλιών.
- χρήση νέων περιβαλλοντικών μέσων και ευαισθητοποίηση του κοινού στα περιβαλλοντικά προβλήματα (προώθηση της πρόσβασης στις πληροφορίες, εισαγωγή της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης στα κοινοτικά προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, αξιολόγηση και διάχυση των αποτελεσμάτων της κοινοτικής πολιτικής). Κάθε μέλος άλλωστε του κοινωνικού συνόλου διαδραματίζει τρεις διαφορετικούς ρόλους στα πλαίσια της περιβαλλοντικής πολιτικής: α) το ρόλο του απλού πολίτη που ενδιαφέρεται για το περιβάλλον και στα πλαίσια των υποχρεώσεών του ως μέλος του κοινωνικού συνόλου λαμβάνει μέρος στις αποφάσεις και τις πολιτικές β) ως παραγωγός της ρύπανσης στο σπίτι ή στην εργασία του και γ) ως καταναλωτής υπηρεσιών και αγαθών που προκαλεί προβλήματα ή δίνει λύσεις με τις επιλογές του
- ενίσχυση της θέσπισης και εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας: υιοθέτηση ολοκληρωμένων στρατηγικών, νομοθετική και διοικητική απλούστευση, προσφυγή στις οδηγίες-πλαίσιο, έλεγχος της εφαρμογής, ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών, διαφάνεια των μέτρων, καταπολέμηση των διαπιστωθεισών παραβάσεων

Προκειμένου να υλοποιηθεί η έννοια της κοινής ευθύνης το 5<sup>ο</sup> Πρόγραμμα δράσης προβλέπει και τη διεύρυνση του φάσματος των μέσων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Εκτός λοιπόν από τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς θα υπάρχουν και τέσσερις ακόμη δέσμες μέτρων: α) κανονιστικά μέσα, β) μέσα βασιζόμενα στους μηχανισμούς της αγοράς (οικονομικά, φορολογικά), γ) οριζόντια βοηθητικά μέσα (έρευνα, ενημέρωση, εκπαίδευση) και δ) μηχανισμοί χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Το καινοτόμο στοιχείο του προγράμματος αυτού –όπως προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση– είναι η

Στη σχετική ανακοίνωση για τους στόχους του προγράμματος αυτού επισημαίνεται η ανάγκη για διαχείριση των υδατικών πόρων, για εξασφάλιση ικανοποιητικής ποσότητας και ποιότητας νερού στο σύνολο της Κοινότητας και για πρόληψη της ρύπανσης του συνόλου των υδάτων.<sup>1961</sup>

Η πρόταση της Επιτροπής διαβιβάστηκε στις 15 Απριλίου του 1997 στο Ε.Κ και στο Συμβούλιο για να διατυπώσουν τη θέση τους, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 130Σ παρ. 1 της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

### **Το αιτιολογικό υπόμνημα της Επιτροπής**

Η οδηγία 2000/60/ΕΚ αποτελεί ουσιαστικά το αποτέλεσμα μιας μακροχρόνιας διαδικασίας με τελικό στόχο την αναμόρφωση της πολιτικής των υδάτων της Ε.Ε. , που τέθηκε για πρώτη φορά στην ατζέντα της Κοινότητας το 1988, στα συμπεράσματα της υπουργικής συνόδου στην Φρανκφούρτη για την κοινοτική πολιτική των υδάτων. Στη σύνοδο αυτή τονίσθηκε η ανάγκη για κατάρτιση νομοθεσίας, που να καλύπτει την οικολογική ποιότητα των υδάτων και το Συμβούλιο ζήτησε στη συνέχεια με ψήφισμά, της 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 1988, από την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις για τη βελτίωση της οικολογικής ποιότητας των κοινοτικών επιφανειακών υδάτων.<sup>1962</sup>

---

κατανομή των ευθυνών (κοινή ευθύνη) σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης (ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό) που αφορά μια ιδιαίτερα σημαντική πτυχή της περιβαλλοντικής πολιτικής, την εφαρμογή (αγγλ. όρος implementation). Η δομή της Ε.Ε. καθιστά συχνά προβληματική την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη- μέλη και ειδικότερα στον τομέα του περιβάλλοντος όπου το κόστος εφαρμογής των κοινοτικών μέτρων για την επίτευξη συγκεκριμένων προδιαγραφών είναι πολύ υψηλό.

Βλ. σχετικά Ψήφισμα του Συμβουλίου και των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου της 1<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής και δράσεως σε θέματα περιβάλλοντος και βιώσιμης ανάπτυξης. Ε Ε C 138, της 17<sup>ης</sup> /5/1993, COM(92) 23 final Volume II «Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development», Nugent Neil (1999), *The Government and Politics of the European Union*, fourth edition, The Macmillan Press Ltd, London, p.341-342

<sup>1961</sup> Τσάλτας, Γ., Γρηγορίου, Π. (1994) *Κοινοτικές στρατηγικές για το περιβάλλον, Θεμελιώδη κοινοτικά κείμενα για την προστασία και ορθή διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.σ.83-84

<sup>1962</sup> ΕΕ C 209/3 της 9<sup>ης</sup>/8/1988

Το ίδιο θέμα αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το 1992, που πρότεινε την επανεξέταση ορισμένων νομοθετικών ρυθμίσεων, με στόχο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και ειδικότερα στον τομέα των υδάτων την απλοποίηση, ενοποίηση και ενημέρωση των υφιστάμενων κειμένων.<sup>1963</sup> Ταυτόχρονα έγινε και πρόταση για αναμόρφωση της πολιτικής των υδάτων με πρωτοβουλία των κυβερνήσεων της Γαλλίας και την Αγγλίας (lobby UK- France) το 1993.<sup>1964</sup> Με βάση της αποφάσεις και τις κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου του Εδιμβούργου, η Επιτροπή υπέβαλε τελικά, το 1994, μία οδηγία για την οικολογική ποιότητα των επιφανειακών υδάτων.<sup>1965</sup> Η οδηγία αυτή όμως δεν αποτελούσε «αναμόρφωση» αλλά «επαναρύθμιση» της νομοθεσίας για τα νερά και για αυτό απορρίφθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το 1995.<sup>1966</sup> Την ίδια χρονιά με πρωτοβουλία της Ολλανδίας και υποστήριξη του Ε.Κ και του Συμβουλίου, έγινε πρόταση για δημιουργία οδηγίας - πλαίσιο για τα ύδατα.

Άλλωστε και νωρίτερα, στη διακήρυξη της υπουργικής συνόδου στη Χάγη το 1991, αναγνωρίσθηκε η ανάγκη προστασίας της ποιότητας και της ποσότητας των πόρων των γλυκών υδάτων. Αλλά και στα ψηφίσματα της 25<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1992 και της 20<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1995<sup>1967</sup> το Συμβούλιο είχε ζητήσει ένα

---

<sup>1963</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθμ.12, 1992, 25<sup>ο</sup> Έτος, Παράρτημα 2 του τμήματος Α, σημ.1 23, σ.19.

<sup>1964</sup> Demmke, C. (2001) "Managing the policy process in Theory and Practice" στο Demmke, C. and Unfried, M. (eds) ό.π., p.132

<sup>1965</sup> Η πρόταση για την οδηγία αυτή καλούσε τα κράτη μέλη να θέσουν ποιοτικούς στόχους για τα επιφανειακά ύδατα, συστήματα ελέγχου και διαχείρισης και να εφαρμόσουν μία σειρά προγραμμάτων για τη βελτίωση της ποιότητας των υδάτων. ΕΕ C 222 της 10<sup>ης</sup>/8/1994, COM (93) 0680

<sup>1966</sup> Η Επιτροπή με την ανακοίνωση της 21<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1996 προς το ΕΚ και το Συμβούλιο πρότεινε την ένταξη της πρότασης της του 1994, για την οικολογική ποιότητα των επιφανειακών υδάτων, στην οδηγία πλαίσιο. Επιτροπή. Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1996, σημ.1.3.149

<sup>1967</sup> Το Ψήφισμα του Συμβουλίου της 25<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1992 αφορούσε τη μελλοντική κοινοτική πολιτική σχετικά με τα ύδατα και καλούσε την Επιτροπή καταρτίσει πρόγραμμα δράσης για την προστασία των υπόγειων υδάτων. Βλ. ΕΕ C 059/2 της 6<sup>ης</sup> /03/1992 Το Ψήφισμα του Συμβουλίου της 20<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1995 αφορούσε την προστασία των υπόγειων υδάτων και καλούσε την Επιτροπή να προβεί σε προτάσεις και να καταρτίσει πρόγραμμα δράσης για την προστασία των υπόγειων υδάτων και να αναθεωρήσει την οδηγία 80/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1979, περί προστασίας των υπόγειων

πρόγραμμα δράσης και για τα υπόγεια ύδατα και είχε τονίσει την ανάγκη για μια συνολική αλλαγή της πολιτικής των υδάτων της Κοινότητας.<sup>1968</sup>

Στον παρακάτω πίνακα παριστάνεται η χρονολογική διαδικασία από την πρώτη πρωτοβουλία μέχρι την αρχική πρόταση της Επιτροπής για την οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα:

|      |   |  |
|------|---|--|
| 1988 | 1 <sup>η</sup> Πρωτοβουλία  | Υπουργική σύνοδος στην Φρανκφούρτη για την κοινοτική πολιτική των υδάτων |
| 1992 | 2 <sup>η</sup> Πρωτοβουλία  | <i>Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου</i>                               |
| 1993 | 3 <sup>η</sup> Πρωτοβουλία  | Ομάδα πίεσης Βρετανίας- Γαλλίας  |
| 1994 | Πρώτη πρόταση   | Ευρωπαϊκή Επιτροπή   |
| 1995 | Πρόταση για Οδηγία πλαίσιο περί υδάτων  | Ολλανδία /Ε.Κ / Συμβούλιο  |
| 1995 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ψήφισμα 20<sup>ης</sup> Φεβρ.</li> <li>• Απόρριψη πρώτης πρότασης</li> </ul> | <p>→ Συμβούλιο</p> <p>→ Ε.Κ / Συμβούλιο</p>                              |
| 1997 | Νέα πρόταση για Οδηγία πλαίσιο  | Ευρωπαϊκή Επιτροπή   |

Σημείωση: πηγή για τη δημιουργία του παραπάνω πίνακα αποτέλεσε σχετικό σχεδιάγραμμα που υπάρχει στο βιβλίο Demmke Christoph and Unfried Martin(eds) (2001) *European Environmental Policy: The Administrative Challenge for the Member States*, European Institute of Public Administration, p.133

Την ανάγκη για παρακολούθηση της ποιότητας και της ποσότητας των γλυκών υδάτων επεσήμανε και η απόφαση του Ε.Κ, και του Συμβουλίου για το πρόγραμμα δράσης των υπόγειων υδάτων<sup>1969</sup>, ενώ η σύμβαση για την προστασία και χρησιμοποίηση των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών επέβαλλε τη διαχείριση των λεκανών απορροής ποταμών.<sup>1970</sup>

---

υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες. Βλ. ΕΕ C49/1 της 28<sup>ης</sup> /02/1995.

<sup>1968</sup> ΕΕ C184/1 της 17<sup>ης</sup>/ 6/1997

<sup>1969</sup> ΕΕ C355 της 25<sup>ης</sup>/11/1996

<sup>1970</sup> Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη της εν λόγω Σύμβασης, η οποία εγκρίθηκε με την Απόφαση 95/308/ΕΚ του Συμβουλίου και η οποία αναλύεται στο Τμήμα ΙΙΙ της παρούσας μελέτης.

Τέλος, η Επιτροπή στο αιτιολογικό της υπόμνημα τόνισε την ανάγκη συνύπαρξης των εθνικών πρωτοβουλιών των κρατών- μελών με τις κοινοτικές δράσεις, με κύρια προϋπόθεση, όμως, την εναρμόνιση των πρώτων με τις τελευταίες, με βάση τα όσα προέβλεπε το 5<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον.

### **Νομική βάση της πρότασης της Οδηγίας**

Με δεδομένο ότι ο αντικειμενικός σκοπός της πρότασης είναι η εξασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας στην Κοινότητα, η πρόταση στηρίζεται στο άρθρο 130Σ παρ. 1 (τώρα 175 παρ.1) της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό: *«1. Το Συμβούλιο αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, αποφασίζει τις δράσεις, που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 130 Ρ».*

Το άρθρο 189 Γ (τώρα 252) της Συνθήκης του Μάαστριχτ (Συνθ. Ε.Ε.) παραπέμπει στη «διαδικασία της συνεργασίας». Η πρόβλεψη αυτή για τη λήψη αποφάσεων με τη διαδικασία αυτή, στην οποία συμμετέχει άμεσα και το Κοινοβούλιο, αποτελεί μια από τις σημαντικότερες βελτιώσεις, που επέφερε η Συνθήκη του Μάαστριχτ στην κοινοτική αρμοδιότητα στον τομέα του περιβάλλοντος.<sup>1971</sup>

Είναι χαρακτηριστικό ότι η διαδικασία που ακολουθήθηκε για την έκδοση της παρούσας οδηγίας, αν και η νομική βάση, δηλαδή το άρθρο 130 Σ, παρ. 1, δε μεταβλήθηκε ( απλά άλλαξε αρίθμηση : νέο άρθρο 175), ήταν αρχικά η προαναφερθείσα «διαδικασία της συνεργασίας» και στη συνέχεια η «διαδικασία της συναπόφασης». Συγκεκριμένα, η πρόταση, που υπέβαλε η Επιτροπή, υποβλήθηκε από την 1<sup>η</sup> Μαΐου του 1999 στη «διαδικασία της συναπόφασης», λόγω της έναρξης εφαρμογής της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αντικατέστησε τη «διαδικασία συνεργασίας», που προέβλεπε το άρθρο 130 Σ με τη «διαδικασία συναπόφασης»<sup>1972</sup> για την έγκριση των δράσεων, που υλοποιούν τους στόχους της πολιτικής του περιβάλλοντος.<sup>1973</sup> Το νέο άρθρο 175, παρ. 1, ορίζει ότι: *« 1. Το Συμβούλιο αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, αποφασίζει τις δράσεις, που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 174».*

---

<sup>1971</sup> Βλ. Ιωακειμίδης, Π.Κ., (1995) ό.π., σ.σ. 331- 333 και σ.σ. 388-389.

<sup>1972</sup> Παπαγιάννης, Δ. (1999), ό.π., σ.σ. 131-133

<sup>1973</sup> Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1998), ό.π., σ.σ. 132- 136.

Στην ανάλυση της δικαιопαραγωγικής διαδικασίας, που θα ακολουθήσει, θα αναλυθούν τα στάδια, που αφορούν τόσο την «διαδικασία συνεργασίας», όσο και τη «διαδικασία της συναπόφασης».

### **Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής**

Στις 6 Μαΐου 1997, και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 130 Σ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο ζήτησε από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (στο εξής: ΟΚΕ) να γνωμοδοτήσει για την ανωτέρω πρόταση.<sup>1974</sup> Η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, ανατέθηκε στο τμήμα περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας και κατανάλωσης, το οποίο κατήρτισε τη γνωμοδότησή του, με βάση την εισηγητική έκθεση της κ. Sanchez Miguel, στις 15 Ιουλίου 1997.

Κατά την 348η σύνοδο της ολομέλειας (συνεδρίαση της 1ης Οκτωβρίου 1997) η ΟΚΕ υιοθέτησε ομόφωνα τη γνωμοδότηση της.<sup>1975</sup> Η ΟΚΕ επικρότησε συνολικά την προτεινόμενη οδηγία - πλαίσιο, υπέβαλε ωστόσο ορισμένες γενικές και ειδικές παρατηρήσεις. Οι πρώτες αφορούσαν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής των υδάτων<sup>1976</sup>, ενώ οι δεύτερες τα επιμέρους άρθρα της πρότασης.<sup>1977</sup>

---

<sup>1974</sup> Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) έχει: α) συμβουλευτικό ρόλο που παρέχει τη δυνατότητα στα μέλη του, και συνεπώς στις οργανώσεις που αυτά εκπροσωπούν, να συμμετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και β) γνωμοδοτική εξουσία, που στον τομέα του περιβάλλοντος είναι υποχρεωτική. Βλέπε σχετικά [http://europa.eu.int/eur-lex/el/about/pap/process\\_and\\_players4.html#1](http://europa.eu.int/eur-lex/el/about/pap/process_and_players4.html#1)

<sup>1975</sup> Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση της Επιτροπής για οδηγία του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων» ΕΕ C 355/83 της 21<sup>ης</sup>/11/1997

<sup>1976</sup> Η ΟΚΕ προτείνει: «...να προταθούν μηχανισμοί οικονομικής μεταφοράς ούτως ώστε οι ενδεχόμενες αυξήσεις της τιμής του νερού να επανεπενδύονται σε μέτρα εξοικονόμησης, να ενθαρρύνεται η σύναψη διεθνών συμβάσεων για την επέκταση των στόχων των διεθνικών υδρολογικών προγραμμάτων και, τέλος, να διασφαλίζεται η πρόσβαση στις πληροφορίες σε όλους τους οργανισμούς και σε όσους ενδιαφέρονται για την εκτέλεση των υδρολογικών προγραμμάτων...» Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10-1997, σημ. 1.2.171

<sup>1977</sup> Πιο συγκεκριμένα η ΟΚΕ θεωρεί ότι «...τα άρθρα που συγκροτούν τη βάση της πρότασης για την οδηγία-πλαίσιο ανταποκρίνονται με επιτυχία στις υποδείξεις που περιέχονται στη γνωμοδότηση για την επικοινωνία. Ωστόσο, προτείνονται ορισμένες προσθήκες και υποδείξεις που βελτιώνουν το περιεχόμενο των άρθρων γενικότερα...» ό.π. ΕΕ C 355/88 της 21<sup>ης</sup> /11/1997

Μετά την γνωμοδότηση της ΟΚΕ η Επιτροπή προχώρησε σε τροποποίηση της αρχικής της πρότασης στις 26 Νοεμβρίου του 1997- με βάση τη διαδικασία του άρθρου 189 Α παρ. 2- και πριν το Ε.Κ και το Συμβούλιο διατυπώσουν τη θέση τους<sup>1978</sup>. Αντικείμενο της τροποποίησης ήταν η ενσωμάτωση στην οδηγία μιας τροποποιημένης έκδοσης της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ του Συμβουλίου, για την καταπολέμηση της ρύπανσης, που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες<sup>1979</sup> ώστε να υλοποιηθεί καλύτερα η αρχή της επανόρθωσης των προσβολών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή τους.

Η πρόταση κατάρτιζε τη "συνδυασμένη προσέγγιση" στην πρόληψη της ρύπανσης, με κατάλογο προτεραιοτήτων των επικίνδυνων ουσιών. Το σχέδιο, το οποίο κάλυπτε τη χρήση τόσο της τιμής του ορίου εκπομπής όσο και τον ορισμό των στόχων περιβαλλοντικής ποιότητας, περιλαμβανόταν και στην κύρια πρόταση και σε τροποποίηση που αποσκοπούσε να καταργήσει την Οδηγία για τις Επικίνδυνες Ουσίες (76/464) και που εισήγαγε την απαίτηση να είναι νομικά δεσμευτικές οι τιμές ορίου εκπομπής.<sup>1980</sup>

Η τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής διαβιβάστηκε στις 27 Νοεμβρίου του 1997 στο Ε.Κ και στο Συμβούλιο για να διατυπώσουν τη θέση τους, στις 17 Φεβρουαρίου όμως του 1998 η Επιτροπή υπέβαλε δεύτερη τροποποιημένη πρόταση με βάση τη διαδικασία του άρθρου 189 Α παρ. 2<sup>1981</sup>. Αντικείμενο της τροποποιημένης αυτής πρότασης ήταν η αναλυτική παρουσίαση των τεχνικών προδιαγραφών<sup>1982</sup>, για τον έλεγχο και την ταξινόμηση της κατάστασης των υπόγειων και των υδάτων επιφανείας.<sup>1983</sup>

Οι επανειλημμένες τροποποιήσεις της Επιτροπής στην αρχική της πρόταση οφείλονταν, κατά κύριο λόγο, στα εκτεταμένα και περίπλοκα παραρτήματα, που αποτέλεσαν σημαντικό ρόλο στον προσδιορισμό των βασικών στόχων της Οδηγίας.

---

<sup>1978</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 11-1997, σημ. 1.3.158

<sup>1979</sup> COM (97) 614 τελικό

<sup>1980</sup> Αιτιολογική Έκθεση του νομοθετικού ψηφίσματος, που αποτελεί τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση και τις τροποποιημένες προτάσεις του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων ΕΕ C 150/388 της 28<sup>ης</sup>/05/1999

<sup>1981</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1998, σημ. 1.3.221

<sup>1982</sup> Η προεδρία του Λουξεμβούργου προώθησε σημαντικά το θέμα των τροπολογιών του παραρτήματος V, που αφορούσε τις τεχνικές προδιαγραφές και σύστησε μια ομάδα εργασίας εμπειρογνομόνων που εργάστηκαν σε συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος και τα κράτη μέλη.

<sup>1983</sup> COM (98) 76 τελικό



## Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών

Η γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕΤΠ) ζητήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 189Γ<sup>1984</sup>. Σε γενικές γραμμές η γνωμοδότηση ήταν ευνοϊκή<sup>1985</sup> και η ΕΤΠ διατύπωσε διάφορες προτάσεις οι οποίες αποσκοπούσαν μεταξύ άλλων, στην ποσοτική διαχείριση των υδρολογικών λεκανών, προκειμένου να προλαμβάνονται τόσο οι πλημμύρες όσο και η ξηρασία.<sup>1986</sup>

## Γνωμοδοτήσεις Κοινοβουλευτικών Επιτροπών

Το Συμβούλιο με επιστολή του την 6<sup>η</sup> Μαΐου του 1997, κάλεσε το Κοινοβούλιο να γνωμοδοτήσει- σύμφωνα με τα άρθρα 189γ και 130Σ παρ. 1 της Συνθήκης- σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων. Μετά τις τροποποιημένες προτάσεις της Οδηγίας το Συμβούλιο, με νέα επιστολή του (της 3ης Δεκεμβρίου 1997 και 20ής Φεβρουαρίου 1998), κάλεσε ξανά το Ε.Κ να γνωμοδοτήσει.

Κατά τη συνεδρίαση της 14<sup>ης</sup> Μαΐου του 1997, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι παρέπεμψε την ανωτέρω πρόταση, για *εξέταση επί της ουσίας*, στην Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών και, για *γνωμοδότηση*, στην Επιτροπή Προϋπολογισμών και την Επιτροπή Αλιείας (10 Ιουνίου 1997), την Επιτροπή Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Ενέργειας (1η Οκτωβρίου 1997) και την Επιτροπή Γεωργίας και Ανάπτυξης της Υπαίθρου (30 Μαρτίου 1998).<sup>1987</sup>

Ο ρόλος των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών είναι ιδιαίτερα σημαντικός στη διαδικασία παραγωγής του κοινοτικού δικαίου, καθώς προετοιμάζουν εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις πάνω στις οποίες στηρίζονται οι θέσεις του Ε.Κ σχετικά με τις

---

<sup>1984</sup> Η Επιτροπή και το Συμβούλιο υποχρεούνται από τις Συνθήκες να ζητούν τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών όποτε διατυπώνονται νέες προτάσεις σε τομείς που ενδέχεται να έχουν συνέπειες σε τοπικό και σε περιφερειακό επίπεδο. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ όριζε πέντε τέτοιους τομείς και η συνθήκη του Άμστερνταμ ήρθε να προσθέσει πέντε ακόμη μεταξύ των οποίων και το περιβάλλον. Επειδή στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν είχε ακόμη εφαρμοστεί η Συνθήκη του Άμστερνταμ η διαβούλευση ήταν προαιρετική. Βλ. σχετικά [http://europa.eu.int/eur-lex/el/about/pap/process\\_and\\_players4.html#1](http://europa.eu.int/eur-lex/el/about/pap/process_and_players4.html#1)

<sup>1985</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 3-1998,σημ.1.2.141

<sup>1986</sup> ΕΕ C180/1 της 11<sup>ης</sup>/06/1998

<sup>1987</sup> Έγγραφο Κοινοβουλίου A4/1998/261/ Έκθεση σχετικά με την πρόταση και τις τροποποιημένες προτάσεις οδηγίας του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων.

νομοθετικές προτάσεις. Κατά τη συνεδρίασή της στις 21 Μαΐου 1997, η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών όρισε εισηγητή τον Ian White και κατά τις συνεδριάσεις της στις 19 Μαρτίου και 24 Ιουνίου 1998 εξέτασε την πρόταση της Επιτροπής, καθώς και το σχέδιο έκθεσης. Η Έκθεση, σχετικά με την πρόταση και τις τροποποιημένες προτάσεις οδηγίας του Συμβουλίου, περιλάμβανε τη νομοθετική πρόταση, σχέδιο του νομοθετικού ψηφίσματος, την αιτιολογική έκθεση και τις γνωμοδοτήσεις των άλλων Επιτροπών.

Οι προτάσεις του εισηγητή Ian White σχετικά με τη μεταρρύθμιση της πρότασης της οδηγίας-πλαisiού των υδάτων είχαν ως αντικείμενο την εξέταση σημαντικών προβλημάτων. Πρότειναν μεταβολές της διαδικασίας και της ορολογίας, καθώς και μια νέα φάση "καθορισμού της εμβέλειας" δημόσιας ευθύνης πριν από τη διατύπωση των σχεδίων διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού.<sup>1988</sup> Περιλάμβαναν επίσης τροπολογίες για τα τεχνικά παραρτήματα που περιείχαν τους βασικούς στόχους της οδηγίας και ειδικότερα την προσθήκη του Παραρτήματος V, που εισήγαγε παραμέτρους για τον καθορισμό της κατάστασης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων.

Ως προς τις γνωμοδοτήσεις των άλλων Επιτροπών<sup>1989</sup> :

- i. Η Επιτροπή Προϋπολογισμών συμφώνησε σε γενικές γραμμές με την πρόταση της Επιτροπής και υπέβαλε μόνο μία τροπολογία (άρθρο 25). Επισήμανε επίσης ότι το κόστος του κοινοτικού προϋπολογισμού θα ήταν περιορισμένο, το κόστος όμως για τα κράτη-μέλη θα ήταν υψηλό<sup>1990</sup> (διοικητικό κόστος για τα κράτη-μέλη, κόστος για το χρήστη και κόστος για τη βιομηχανία και τη γεωργία). Το υψηλό κόστος θα είχε όμως και θετικά αποτελέσματα: α) ορθολογικότερη χρήση και β) μικρότερη κατανάλωση ύδατος.
- ii. Η Επιτροπή Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Ενέργειας πρότεινε συνολικά 27 τροπολογίες μεταξύ των οποίων: α) την πρόβλεψη ποσοτικών πολιτικών, β) την ολοκληρωμένη διαχείριση και των υδάτων μεταξύ των

---

<sup>1988</sup> Εκθέσεις εφαρμογής ανά διετία (και όχι ανά εξαετία) που θα καταρτίζονται από την Επιτροπή βάσει πληροφοριών που παρέχονται από τα κράτη μέλη και θα υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο και σε διάσκεψη των ενδιαφερομένων μερών ανά διετία.

<sup>1989</sup> Έγγραφο Κοινοβουλίου A4/1998/261/ ό.π.

<sup>1990</sup> Άρθρο 103Σ, παράγραφος 4 «...την επιύλαξη ορισμένων μέτρων κοινοτικού χαρακτήρα τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την χρηματοδότηση και την εφαρμογή των πολιτικών στον τομέα του περιβάλλοντος».

περιοχών λεκανών γ) την χρήση και άλλων οικονομικών μέσων (κινήτρων και κυρώσεων) εκτός από την πλήρη ανάκτηση του κόστους.

- iii. Η Επιτροπή Αλιείας πρότεινε συνολικά 11 τροποποιήσεις. Οι βασικές αμφιβολίες του εισηγητή αφορούσαν την κατάργηση των οδηγιών για την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια (78/659/ΕΟΚ για τα ύδατα αλιείας, και 79/923/ΕΟΚ για τα ύδατα με οστρακοειδή): «...με βάση την οδηγία-πλαίσιο η προστασία της ζωής των ψαριών και των οστρακοειδών συνδέεται τώρα με την επίτευξη του περίφημου στόχου της "καλής κατάστασης" των υδάτων η οποία αφήνει ακόμη μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη. ...»
- iv. Η Επιτροπή Γεωργίας και Ανάπτυξης της Υπαίθρου εξέδωσε 8 συμπεράσματα για το περιεχόμενο της οδηγίας . Στα συμπεράσματα αυτά επισήμανε κυρίως το γεγονός ότι το έγγραφο παρουσίαζε ένα κενό, διότι στερούνταν της διάκρισης ανάμεσα στη χρήση και τη ρύπανση, αφού το νερό χρησιμοποιείται από τους γεωργούς για αρδευτικούς σκοπούς. Πρότεινε επίσης την απόρριψη του άρθρου 12, που αφορούσε την πλήρη ανάκτηση του κόστους για το σύνολο των υπηρεσιών, που συνδέονται με τη χρήση ύδατος, επισημαίνοντας ότι το κόστος αυτό θα επιβάρυνε την παραγωγή στο σύνολό της, λόγω της αύξησης που θα προκαλούσε στο κόστος των αγροτικών προϊόντων.

### **Γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε πρώτη ανάγνωση**

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κλήθηκε από το Συμβούλιο να γνωμοδοτήσει, σύμφωνα με τα άρθρα 189Γ και 130Σ της Συνθήκης, σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου, περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων στις 11 Φεβρουαρίου 1999. Η γνωμοδότηση αυτή αποτέλεσε, σύμφωνα με την προαναφερθείσα ανάλυση της «διαδικασίας της συνεργασίας», την πρώτη ανάγνωση (α' ανάγνωση)<sup>1991</sup>.

Το Ε.Κ ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των τροποποιήσεων που επέφερε το ίδιο, και πρότεινε συνολικά 122 τροπολογίες. Οι περισσότερες τροπολογίες αφορούσαν αυστηρούς περιορισμούς για τη μείωση της ρύπανσης<sup>1992</sup>. Στη συνέχεια το Ε.Κ κάλεσε το Συμβούλιο να συμπεριλάβει, στην

---

<sup>1991</sup> Νομοθετικό ψήφισμα που αποτελεί τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση και τις τροποποιημένες προτάσεις του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων, ΕΕ C 150/388 της 28ης/05/1999, ό.π.

<sup>1992</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1999,σημ.1.3.217

κοινή θέση που θα καθορίσει σύμφωνα με το άρθρο 189 Γ, σημείο α), της Συνθήκης Ε.Κ, τις τροποποιήσεις που ενέκρινε.

### **Ο ρόλος του Συμβουλίου**

Το Συμβούλιο διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας, καθώς επιχείρησε αφενός να αποδυναμώσει την πρόταση της Επιτροπής καταλήγοντας σε μία «πολιτική συμφωνία», προτού το Ε.Κ διατυπώσει τη γνώμη του και αφετέρου να παραγκωνίσει το Ε.Κ και να περιορίσει το ρόλο του στη «νομοπαρασκευαστική» διαδικασία.

### **Η «πολιτική συμφωνία» του Συμβουλίου**

Ενώ οι γνωμοδοτήσεις των Επιτροπών<sup>1993</sup> και η εξέταση επί της ουσίας από την Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών - σχετικά με την πρόταση οδηγίας της Επιτροπής- βρισκόταν σε εξέλιξη, το Συμβούλιο προχώρησε σε μια «πολιτική συμφωνία»<sup>1994</sup> σχετικά με την οδηγία για τα ύδατα. Η «πολιτική» αυτή συμφωνία είχε ανεπίσημο χαρακτήρα και δεν χαρακτηρίστηκε από το Συμβούλιο ως η επίσημη «κοινή θέση» του, αφού το Ε.Κ δεν είχε ακόμη ολοκληρώσει την πρώτη ανάγνωση, με βάση τη διαδικασία της συνεργασίας.

Ειδικότερα το Συμβούλιο προσέγγισε την πρόταση οδηγίας, για τη θέσπιση κοινοτικού πλαισίου δράσης στον τομέα πολιτικής των υδάτων, στη βάση ενός «συμβιβασμού», στα πλαίσια της Προεδρίας του Συμβουλίου. Ο τελικός «συμβιβασμός» των κρατών-μελών πραγματοποιήθηκε προς το τέλος της Βρετανικής προεδρίας, τον Ιούνιο του 1998.<sup>1995</sup> Στις 16 Ιουνίου του 1998, το Συμβούλιο κατέληξε σε έναν «αξιοσημείωτο βαθμό συνεννόησης»<sup>1996</sup> σχετικά με την προτεινόμενη οδηγία, ύστερα από πιέσεις της βρετανικής κυβέρνησης να ολοκληρωθούν οι διαπραγματεύσεις. Το Συμβούλιο ήθελε να καταλήξει σε μία γρήγορη απόφαση για την οδηγία - πλαίσιο ώστε να ολοκληρωθεί η διαδικασία πριν τεθεί σε εφαρμογή η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Το κοινό κείμενο που συμφωνήθηκε

---

<sup>1993</sup> Επιτροπή Προϋπολογισμών και την Επιτροπή Αλιείας, Επιτροπή Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Ενέργειας, Επιτροπή Γεωργίας και Ανάπτυξης της Υπαίθρου

<sup>1994</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 6-1998,σημ.1.10.7

<sup>1995</sup> 2106<sup>η</sup> σύνοδος του Συμβουλίου-ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, Λουξεμβούργο 16 και 17 Ιουνίου 1998. Press Release: Luxembourg (16/6/1998) - Press: 205 Nr: 09402/98 "COMMUNITY ACTION IN THE FIELD OF WATER POLICY"

<sup>1996</sup> Το αγγλικό κείμενο έχει ως εξής: The Council...reach "a considerable degree of common understanding"

βασίστηκε σε «ευρεία συναίνεση και η πρωτοβουλία αυτή διατάραξε σημαντικά τις σχέσεις Συμβουλίου - Ε.Κ.

Για την επίτευξη της συμφωνίας τα κράτη-μέλη αναγκάστηκαν να κάνουν πολλούς συμβιβασμούς, που είχαν ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της αρχικής πρότασης της Επιτροπής. Τα βασικότερα σημεία που αλλοιώθηκαν στην αρχική πρόταση ήταν

- ➔ η προστασία των υδάτων περιορίστηκε στα υπόγεια ύδατα
- ➔ ο βασικός στόχος της επίτευξης «καλής κατάστασης» των υδάτων περιορίστηκε σε απλή φιλοδοξία<sup>1998</sup> και οι περισσότεροι περιβαλλοντικοί στόχοι διατυπώθηκαν με σημαντικές εξαιρέσεις
- ➔ η αρχή της μη χειροτέρευσης της ποιότητας των υδάτων περιορίστηκε σημαντικά<sup>1999</sup>
- ➔ ο σχεδιασμός των λεκανών απορροής ποταμών έγινε λιγότερο αυστηρός<sup>2000</sup>
- ➔ η πλήρης ανάκτηση του κόστους περιορίστηκε στις υπηρεσίες ύδατος<sup>2001</sup>
- ➔ οι περισσότερες προθεσμίες σχετικά με την εφαρμογή επεκτάθηκαν χρονικά

Το Συμβούλιο καθόρισε την πολιτική συμφωνία για την κοινή θέση, στις 11 Μαρτίου 1999, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 παρ. 4 της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚ και με ειδική πλειοψηφία. Η κοινή αυτή θέση του Συμβουλίου βασίστηκε στην αμφισβητούμενη «πολιτική συμφωνία» στην οποία είχε καταλήξει τον Ιούνιο του 1998 με ελάχιστες τροποποιήσεις που συμφωνήθηκαν με το Ε.Κ, σε μία ανεπίσημη διαδικασία διαβούλευσης στις αρχές του 1999.<sup>2002</sup>

---

<sup>1997</sup> Lanz, K. and Scheuer, S. (2001), ό.π., p.p. 53-55

<sup>1998</sup> Σχεδόν όλες οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών επιδίωξαν να εξαιρεθούν από τον στόχο της επίτευξης «καλής κατάστασης» των υδάτων.

<sup>1999</sup> Ο περιορισμός αυτός ήταν αποτέλεσμα των πιέσεων της Βρετανίας κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, ώστε η αρχή της μη χειροτέρευσης να είναι σύμφωνη με το βρετανικό δίκαιο. Στο βρετανικό δίκαιο η χειροτέρευση αφορά μόνο την κατάσταση των υδάτων και όχι την ποιότητα.

<sup>2000</sup> Οι γερμανικές αρχές διαφώνησαν με τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών διοίκησης των λεκανών απορροής ποταμών.

<sup>2001</sup> Η τροποποίηση αυτή ήταν αποτέλεσμα των πιέσεων της Ισπανίας και άλλων χωρών του Νότου.

<sup>2002</sup> Τον Ιανουάριο του 1999, εκπρόσωποι του Συμβουλίου και του ΕΚ συναντήθηκαν στο πλαίσιο τεχνικής ομάδας εργασίας, προκειμένου να αναζητήσουν σύγκλιση των θέσεων που είχαν υιοθετήσει τα αντίστοιχα θεσμικά τους όργανα. Η τεχνική αυτή ομάδα εντόπισε 14

Στο πλαίσιο της εν λόγω πολιτικής συμφωνίας για την κοινή θέση, το Συμβούλιο εκτίμησε ότι θα πρέπει να επιτευχθεί καλή ποιότητα για όλα τα κοινοτικά ύδατα και επισήμανε ότι η πολιτική ύδατος θα εφαρμοσθεί με βάση τα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού<sup>2003</sup>. Στα πλαίσια μάλιστα της 2165<sup>η</sup> Συνόδου του Συμβουλίου «Περιβάλλον», όπου συζητήθηκε η κοινοτική δράση στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, αποφασίστηκε ότι: «...Το σχέδιο οδηγίας αποσκοπεί... στην απαίτηση διαφάνειας βάσει της δημοσίευσης και της διάδοσης των πληροφοριών και της διαβούλευσης με το κοινό»<sup>2004</sup>.

### **Η αντίδραση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**

Η αντίδραση στην «πολιτική συμφωνία» του Συμβουλίου ήταν άμεση και προκάλεσε την διεθνή κατακραυγή<sup>2005</sup>. Ο εισηγητής Ian White προειδοποίησε το Συμβούλιο να αναθεωρήσει τη στάση του, αφού η πρόταση της Επιτροπής είχε διαπλαστεί κατά κύριο λόγο από τις θέσεις του Ε.Κ, το οποίο πίεζε, για μεγάλο χρονικό διάστημα, για μία ολοκληρωμένη νομοθετική πρόταση, που θα αφορούσε τον τομέα της πολιτικής των υδάτων. Άλλωστε η αρχική πρόταση της Επιτροπής είχε διαμορφωθεί, σε σημαντικό βαθμό, με βάση τις ανακοινώσεις και τις θέσεις του Ε.Κ, τον Ιούνιο του 1995.

### **Έγκριση τροποποιημένης πρότασης από την Επιτροπή**

Η Επιτροπή, μετά την μεταβολή της νομικής βάσης της οδηγίας την 1<sup>η</sup> Μαΐου του 1999<sup>2006</sup>, υπέβαλε στις 17 Ιουνίου του 1999, με βάση το άρθρο 250 παρ. 2 της Συνθήκης ΕΚ, τροποποιημένη πρόταση, λαμβάνοντας υπόψη τις τροπολογίες που

---

ζητήματα, στα οποία απέκλιναν τα δύο όργανα και τελικά παρήγαγε συμβιβαστικά κείμενα. Βλέπε σχετικά : Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Σχέδιο Σύστασης για τη δεύτερη ανάγνωση, σχετικά με την κοινή θέση που καθόρισε το Συμβούλιο ενόψει της έγκρισης της οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, που αφορά τη θέσπιση κοινοτικού πλαισίου δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Πολιτικής των Καταναλωτών, 3 Φεβρουαρίου του 2000, Α5-0027/2000 τελικό.

<sup>2003</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 3-1999, σημ.1.3.122

<sup>2004</sup> 2165<sup>η</sup> σύνοδος του Συμβουλίου-ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, Βρυξέλλες 11 Μαρτίου 1999. Presse: 71 Nr: 6546/99, ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ

<sup>2005</sup> [www.europarl.eu.int/oeil/oeil\\_ViewDNL.ProcedureView?lang=2&procid=2070](http://www.europarl.eu.int/oeil/oeil_ViewDNL.ProcedureView?lang=2&procid=2070) (έως 01.08.02)

<sup>2006</sup> Η πρόταση υποβλήθηκε από την 1<sup>η</sup> Μαΐου στη διαδικασία της συναπόφασης

είχε εγκρίνει νωρίτερα το Ε.Κ . Συνολικά η Επιτροπή ενέκρινε 88 τροπολογίες και προσέθεσε και ορισμένες νέες αιτιολογικές σκέψεις.<sup>2007</sup>

### **Έκθεση Κοινοβουλευτικής Επιτροπής και επιβεβαίωση της πρώτης ανάγνωσης**

Μετά την τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής το Ε.Κ επικύρωσε τη α΄ ανάγνωση που είχε υλοποιήσει και η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών, με εισηγήτρια την Caroline F.Jackson υπέβαλε Έκθεση σχετικά με τις συνέπειες έναρξης ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ στις τρέχουσες νομοθετικές διαδικασίες<sup>2008</sup>. Στο σχέδιο νομοθετικού ψηφίσματος το Ε.Κ επιβεβαίωσε ως πρώτη ανάγνωση στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης, το κείμενο της 11<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1999.<sup>2009</sup>

### **Κοινή θέση του Συμβουλίου**

Το Συμβούλιο υιοθέτησε, στα πλαίσια της 2208<sup>η</sup> Συνόδου, την επίσημη κοινή θέση του, στις 22 Οκτωβρίου του 1999<sup>2010</sup>. Σύμφωνα με την εν λόγω κοινή θέση η οδηγία προέβλεπε την επίτευξη καλής κατάστασης των υδάτων, κατάρτιση σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής των ποταμών με δημόσια διαβούλευση και υλοποίηση των διεθνών στόχων<sup>2011</sup>. Ουσιαστικά το Συμβούλιο με την κοινή θέση του απέρριψε πολλές από τις τροποποιήσεις που είχε προτείνει το Ε.Κ. Το Συμβούλιο στη συνέχεια διαβίβασε την κοινή του θέση στο Ε.Κ<sup>2012</sup>.

---

<sup>2007</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 6-1999,σημ.1.2.106 και COM(99) 271 τελικό ΕΕ.C342 Ε της 30<sup>ης</sup> /11/1999 σ. 0001- 0034

<sup>2008</sup> Έκθεση Α5-0004/99 «σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο- Συνέπειες της έναρξης ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ στις τρέχουσες διαδικασίες την 1<sup>η</sup> Μαΐου 1999 στον τομέα του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας και της προστασίας των καταναλωτών-Επιβεβαίωση των πρώτων αναγνώσεων» Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών και Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 9-1999,σημ.1.2.104

<sup>2009</sup> Έκθεση Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο- Συνέπειες της έναρξης ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ στις τρέχουσες νομοθετικές διαδικασίες την 1<sup>η</sup> Μαΐου 1999 στον τομέα του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας και της προστασίας των καταναλωτών SEC(1999)581- C4-0219/1999

<sup>2010</sup> 2208<sup>η</sup> Σύνοδος του Συμβουλίου- Εργασία και Κοινωνικές υποθέσεις- Λουξεμβούργο, 22 Οκτωβρίου 1999,

<sup>2011</sup> ΕΕ C 343 της 30<sup>ης</sup>/11/1999

<sup>2012</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10-1999,σημ.1.3.99

## **Έκθεση Κοινοβουλευτικής Επιτροπής και σχέδιο σύστασης για δεύτερη ανάγνωση**

Μετά την διαβίβαση της κοινής θέσης στο Κοινοβούλιο, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανακοίνωσε στη Συνεδρίαση της 28<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 1999, ότι αφού έλαβε την κοινή θέση την διαβίβασε στην Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Πολιτικής των Καταναλωτών. Η τελευταία με εισηγήτρια την κυρία Marie- Noëlle Lienemann εξέτασε την κοινή θέση και το σχέδιο σύστασης για τη δεύτερη ανάγνωση και στις 7 Δεκεμβρίου του 1999 ενέκρινε το σχέδιο αποφάσεως και κατέθεσε στις 25 Ιανουαρίου 2000 το σχέδιο σύστασης για τη δεύτερη ανάγνωση.

2013

## **Τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση**

Στις 16 Φεβρουαρίου του 2000 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τις τροπολογίες σε δεύτερη ανάγνωση, σύμφωνα με τη «διαδικασία της συναπόφασης», άρθρο 251 παρ.2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έλαβε υπόψη στις τροποποιήσεις που πρότεινε για την κοινή θέση και το σχέδιο σύστασης για τη δεύτερη ανάγνωση της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών και την τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής. Στη συνέχεια ανέθεσε στην Πρόεδρο να διαβιβάσει τη γνώμη του στο Συμβούλιο και την Επιτροπή<sup>2014</sup>.

Σε γενικές γραμμές το Κοινοβούλιο τάχτηκε υπέρ της προτεινόμενης οδηγίας, όμως με ορισμένες τροποποιήσεις, που αφορούσαν<sup>2015</sup> :

- ✓ Τη θέσπιση μέτρων για την εξάλειψη της ρύπανσης από τις επικίνδυνες ουσίες
- ✓ Τη συμμετοχή των πολιτών και των οικονομικών φορέων στους περιβαλλοντικούς στόχους
- ✓ Την τιμολόγηση του νερού

## **Γνωμοδότηση της Επιτροπής για την τροποποιημένη πρόταση**

---

<sup>2013</sup> Έκθεση A5-0027/2000 ό.π., τελικό «σχετικά με το Σχέδιο Σύστασης για τη δεύτερη ανάγνωση, σχετικά με την κοινή θέση που καθόρισε το Συμβούλιο ενόψει της έγκρισης της οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση κοινοτικού πλαισίου δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων» Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών,

<sup>2014</sup> ΕΕ C 339/136 της 29<sup>ης</sup>/11/2000

<sup>2015</sup> Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-2000,σημ.1.4.29



Στις 5 Ιουνίου του 2000 η Επιτροπή εξέδωσε γνωμοδότηση «περί τροποποιήσεως της πρότασης της Επιτροπής» και από τις 61 τροπολογίες, που ενέκρινε το Κοινοβούλιο, αποδέχθηκε εν μέρει ή πλήρως 47, οι οποίες ενσωματώθηκαν στη νέα τροποποιημένη πρόταση<sup>2016</sup>. Τη γνωμοδότησή της αυτή τη διαβίβασε η Επιτροπή στις 7 Ιουνίου του 2000 στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

### **Επιτροπή συνδιαλλαγής- κοινό σχέδιο**

Μετά την υιοθέτηση των τροπολογιών του Ε.Κ σε δεύτερη ανάγνωση (16 Φεβρουαρίου του 2000), το Συμβούλιο ενημέρωσε με επιστολή το Ε.Κ ότι δεν μπορούσε να εγκρίνει το σύνολο των τροπολογιών του. Με επόμενη επιστολή του, στις 15 Απριλίου του 2000, ο πρόεδρος του Συμβουλίου πληροφόρησε το Ε.Κ για την ανάγκη σύγκλισης Επιτροπής Συνδιαλλαγής και με συμφωνία των προέδρων και των δύο οργάνων η εν λόγω Επιτροπή συγκλήθηκε στις 23 Μαΐου του 2000<sup>2017</sup>. Κατά τη δεύτερη συνεδρίαση της Επιτροπής Συνδιαλλαγής, 28 Ιουνίου 2000, τα δύο όργανα ενέκριναν ένα κοινό σχέδιο.<sup>2018</sup>

---

<sup>2016</sup> COM (2000) 219 τελικό ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ σύμφωνα με το άρθρο 251, παράγραφος 2, στοιχείο γ της συνθήκης ΕΚ, επί των τροπολογιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην κοινή θέση που Συμβουλίου σχετικά με την Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων

<sup>2017</sup> Η συζήτηση των δύο οργάνων επικεντρώθηκε κυρίως γύρω από τα άρθρα 1,4,11 και 16 και οι διαπραγματεύσεις είχαν περισσότερο τη μορφή «ανεπίσημων συνεδριάσεων», παρά την παραδοσιακή μορφή του διαλόγου μεταξύ των τριών οργάνων (Σ-ΕΚ-Ε).

<sup>2018</sup> Σε αυτό το σημείο δίδεται ένα σύντομο ιστορικό της πορείας των διαπραγματεύσεων Ε.Κ-Συμβουλίου μέχρι την υιοθέτηση της κοινής θέσης ώστε να εντοπιστούν οι αιτίες και η έκταση της διαμάχης Συμβουλίου- ΕΚ.

Το Συμβούλιο είχε αποστείλει στις 6 Μαΐου του 1997 επιστολή στο Ε.Κ (σύμφωνα με τη διαδικασία των άρθρων 189γ και 130Σ), καλώντας το να εκφράσει τη θέση του σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για τη νέα οδηγία. Επειδή το Ε.Κ δεν μπόρεσε να τοποθετηθεί άμεσα, η τότε Βρετανική προεδρία του Συμβουλίου πρότεινε στα κράτη- μέλη την υιοθέτηση μιας «πολιτικής συμφωνίας». Από την πλευρά του το Ε.Κ πρότεινε τελικά, τον Ιούνιο του 1998, 300 τροποποιήσεις. Η νέα Αυστριακή προεδρία δεν έθεσε τις διαπραγματεύσεις για την υιοθέτηση της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ στις προτεραιότητες της ατζέντας της, για αυτό και διαφάνηκε ξεκάθαρα ότι αν το Ε.Κ και το Συμβούλιο δεν έβρισκαν συμβιβαστικές λύσεις, οι διαπραγματεύσεις θα υποβάλλονταν από την 1<sup>η</sup> Μαΐου του 1999 στη «διαδικασία της συναπόφασης» λόγω της έναρξης εφαρμογής της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Η εξέλιξη αυτή έδωσε σημαντική δύναμη στο Ε.Κ, το οποίο είχε πλέον δύο επιλογές: α) να επιδιώξει, βρισκόμενο σε θέση ισχύος, συμβιβασμό με το Συμβούλιο ή β) σε περίπτωση αποτυχίας των

### **Έγκριση- υπογραφή από το Συμβούλιο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**

Το Συμβούλιο με απόφασή του, της 14<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2000, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με απόφασή του, της 7<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2000 ενέκριναν το κοινό σχέδιο της Επιτροπής Συνδιαλλαγής. Συγκεκριμένα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχοντας υπόψη του την έκθεση της αντιπροσωπείας του στην επιτροπή συνδιαλλαγής (Έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής –σε τρίτη ανάγνωση-<sup>2019</sup>) εξέδωσε Νομοθετικό Ψήφισμα<sup>2020</sup>, με βάση το άρθρο 251 παρ.5 της Συνθήκης ΕΚ, με το οποίο ανέθεσε στην Πρόεδρο του να υπογράψει την πράξη, μαζί με τον Πρόεδρο του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 254 παρ. 1 της Συνθήκης ΕΚ.

Τελικά τα δύο όργανα εξέδωσαν, την 18<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2000, την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τη θέσπιση κοινοτικού πλαισίου δράσης στον τομέα πολιτικής των υδάτων.

#### **1.5.7 Γενική αξιολόγηση των διαπραγματεύσεων: από την προετοιμασία της πρότασης για την οδηγία μέχρι την υιοθέτησή της**

Από τη συνολική ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής της οδηγίας, που προηγήθηκε, διαφάνηκε, ότι οι πενταετείς εργασίες για την αναθεώρηση της κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων υπήρξαν ιδιαίτερα δυσχερείς. Η πολυπλοκότητα της νομοθετικής πρότασης, ο μεγάλος όγκος των τροπολογιών, η διάσταση των απόψεων μεταξύ των οργάνων, επιβράδυναν

---

διαπραγματεύσεων να απειλήσει το Συμβούλιο ότι συμφωνία θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο με τη διαδικασία της συναπόφασης. Το Συμβούλιο αναγκάστηκε, λοιπόν, να οδηγηθεί σε συμβιβασμούς και αποφάσισε τη σύνθεση μιας ανεπίσημης τρόικας, αποτελούμενης από τη Γερμανική Προεδρία, το Ε.Κ και την Επιτροπή, σε ρόλο μεσολαβητή. Οι διαπραγματεύσεις της ανεπίσημης αυτής τρόικας κατέληξαν στη δημιουργία ενός ανεπίσημου συμβιβαστικού εγγράφου, που επιχειρούσε να καλύψει το χάσμα των θέσεων Ε.Κ- Συμβουλίου. Όσο αφορά τις εσωτερικές διαπραγματεύσεις στους κόλπους του Συμβουλίου, η Γερμανική προεδρία που ακολούθησε, συνέβαλε στον περιορισμό των σημείων της ατζέντας του Συμβουλίου (απομονώθηκαν 12 σημεία) και βοήθησε στην επίτευξη συμβιβασμών.

Βλ. σχετικά: Nugent, N. (1999) ό.π., p.p.150-152, και p.p. 155-160

<sup>2019</sup> Έκθεση Α5-0214/2000 τελικό της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών

<sup>2020</sup> ΕΕ C135/252 της 7<sup>ης</sup>/5/2001

σημαντικά τις διαδικασίες, το αποτέλεσμα όμως ήταν σημαντικότερο, καθώς η νέα οδηγία αποσκοπεί:

→στην ανάπτυξη ολοκληρωμένης και συνεκτικής πολιτικής στον τομέα των υδάτων

→στην παροχή «δικτύου ασφαλείας» σχετικά με τα ύδατα, ώστε να είναι δυνατή η ανάληψη δράσης για επανόρθωση της κατάστασης

→στη συλλογή πληροφοριών και στην ανάλυση στοιχείων, βάσει των οποίων οι αρμόδιες αρχές θα χαράξουν βιώσιμες πολιτικές για τη διαχείριση των υδάτων

→στην ύπαρξη διαφάνειας, μέσω της διάδοσης και δημοσίευσης των πληροφοριών και της διαβούλευσης με το κοινό

→στην χάραξη της πολιτικής στον τομέα των υδάτων βάσει προγραμμάτων διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών και διαβουλεύσεων με το κοινό για τα προγράμματα αυτά

Η διαδικασία παραγωγής του κοινοτικού δικαίου διαφέρει σημαντικά από την αντίστοιχη διαδικασία που ακολουθείται στα κράτη- μέλη. Στην Ε.Ε. δεν υπάρχει κάποιος κεντρικός παράγοντας (actor) που να σχεδιάζει την ατζέντα της διαδικασίας και να συντονίζει εξ ολοκλήρου τις διαπραγματεύσεις. Η διαδικασία από την προετοιμασία της νομοθετικής πρότασης μέχρι την υιοθέτησή της είναι περίπλοκη και περιλαμβάνει τη συνεχή συνεργασία διαφορετικών επιπέδων κυβερνητικών και μη κυβερνητικών παραγόντων.<sup>2021</sup>

Τα βασικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας παραγωγής της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, ήταν η ένταση της διαμάχης -στοιχεία της οποίας αναφέρθηκαν συνοπτικά στην ανάλυση που προηγήθηκε- μεταξύ του Συμβουλίου και του Ε.Κ και η εμπλοκή των συμφερόντων των διαφόρων κρατών- μελών<sup>2022</sup>.

## **Ο ρόλος των οργάνων της Ε.Ε. και συγκεκριμένων κρατών-μελών στη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας**

Κεντρικό ρόλο στις διαπραγματεύσεις για την παραγωγή της Οδηγίας- πλαίσιο διαδραμάτισαν η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας των Καταναλωτών και κυρίως ο εισηγητής Ian White, η Βρετανική και η Γερμανική

---

<sup>2021</sup> Hix, S. (1998) "The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival", *Journal of European Public Policy* vol. 5, p.p. 38-65

<sup>2022</sup> Για τις διαπιστώσεις σχετικά με τη συνολική πορεία των διαπραγματεύσεων βλέπε: Demmke, C.(2001) ό.π., p.p. 128-136

προεδρία και οι διάφορες ομάδες εργασίας. Η επιρροή των δύο προεδριών του Συμβουλίου και του Ε.Κ, ήταν ιδιαίτερα ισχυρή, κυρίως κατά τη διαδικασία της συναπόφασης.

Η Επιτροπή, αν και αρχικά διαδραμάτισε ενεργό ρόλο στις διαπραγματεύσεις, μετά τους πολιτικούς συμβιβασμούς του 1998, έχασε την επιρροή της και περιορίστηκε σε μεσολαβητικό ρόλο. Αξιοσημείωτος ήταν εξάλλου και ο ρόλος που διαδραμάτισε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η οποία προέβη σε ουσιαστικές υποδείξεις τόσο για τη συνολική πολιτική των υδάτων όσο και για τα επιμέρους άρθρα της οδηγίας σε αντίθεση με την Επιτροπή των Περιφερειών η οποία περιορίστηκε απλά σε γενικές παρατηρήσεις για την πρόληψη των πλημμύρων και ξηρασιών.

Τέλος, δεν υπήρχαν δείγματα παρεμβάσεων από τον ιδιωτικό τομέα, σε αντίθεση με το ρόλο των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και των πολιτών, που ενισχύθηκε σημαντικά μετά το 1998.<sup>2023</sup>

Όσο αφορά τον ρόλο των κρατών - μελών είναι πολύ δύσκολο να προσδιοριστεί με ακρίβεια η επιρροή τους στις διαπραγματεύσεις και η επιτυχία τους να προωθήσουν τα συμφέροντά τους στο τελικό κείμενο της οδηγίας. Βέβαια κατά την ανάλυση της «πολιτικής συμφωνίας» του Συμβουλίου είδαμε τη θέση των επιμέρους κρατών μελών για την επίτευξη της συμφωνίας αυτής, όσον αφορά όμως το τελικό κείμενο της οδηγίας το κάθε κράτος – μέλος, εστιάστηκε σε κάποια συγκεκριμένα άρθρα για την προάσπιση των ενδιαφερόντων του. Συγκεκριμένα<sup>2024</sup>:

Το Ηνωμένο Βασίλειο: επικέντρωσε το ενδιαφέρον του -κατά τις διαπραγματεύσεις- κυρίως στις διατάξεις του άρθρου 3, που αφορούσε το συντονισμό των διοικητικών ρυθμίσεων σε περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού και του άρθρου 16, που αφορούσε τις στρατηγικές κατά της ρύπανσης των υδάτων.

Η Γαλλία: αν και συμμετείχε ενεργά στη διαμόρφωση όλων των άρθρων της οδηγίας και αυτή εστίασε το ενδιαφέρον της στο άρθρο 3.

Η Γερμανία: πρότεινε ουσιαστικές τροποποιήσεις για τα άρθρα 3 και 16, καθώς και για το άρθρο 8, που αφορούσε την παρακολούθηση της κατάστασης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων και των προστατευόμενων περιοχών και το συναφές με αυτό το άρθρο Παράρτημα V.

Οι Κάτω Χώρες: άσκησαν από την πλευρά τους πιέσεις σχετικά τόσο με το άρθρο 3 όσο και με τα άρθρα 11 και 13, που συμπλήρωναν το περιεχόμενο των

---

<sup>2023</sup> Βλ. σχετική ανάλυση του ρόλου των ΜΚΟ σε προηγούμενη και επόμενη υποενότητα.

<sup>2024</sup> Demmke, C. (2001) ό.π., p.135

διατάξεων του άρθρου 3 και αφορούσαν αντίστοιχα τα προγράμματα μέτρων και τα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού

Η Ισπανία: ασχολήθηκε σχεδόν αποκλειστικά με τους περιβαλλοντικούς στόχους της νέας οδηγίας, που προβλέπονταν στο άρθρο 4 και κατά δεύτερο λόγο με την ανάκτηση του κόστους για τις υπηρεσίες ύδατος, δηλαδή το άρθρο 9 της οδηγίας.

Η Φιλανδία: συνέβαλε σημαντικά στη διαμόρφωση των διατάξεων του άρθρου 11, για τη θέσπιση μέτρων.

Η Πορτογαλία: ασχολήθηκε ειδικότερα με το περιεχόμενο των άρθρων 3 και 13.

Η Αυστρία: έδειξε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τον καθορισμό των περιβαλλοντικών στόχων που προβλέπονταν στο άρθρο 4.

Αν και τα κράτη- μέλη της Ε.Ε. ήταν κατά τις διαπραγματεύσεις συνολικά 15, κατά τη μελέτη και τη βιβλιογραφική αναζήτηση δεν κατέστη δυνατό να αναβρεθούν στοιχεία για τις θέσεις και τις απόψεις των υπόλοιπων κρατών κατά τη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας. Από τις πληροφορίες που παρέχονται στην ανάλυση που προηγήθηκε θα μπορούσε να συναχθεί συμπερασματικά ότι στην παραγωγή της οδηγίας αυτής υπήρξε έντονη διαπλοκή των μερών σε τέτοιο βαθμό που τελικά η νέα οδηγία να αποτελέσει ένα κείμενο που εκφράζει το σύνολο των θέσεων των επιμέρους κρατών- μελών.<sup>2025</sup>

Επίσης το ενδιαφέρον της πλειονότητας των κρατών - μελών, σχετικά με τις διατάξεις του άρθρου 3, φανερώνει ότι το πιο καίριο αλλά και καινοτόμο σημείο της νέας οδηγίας είναι ο προσδιορισμός και τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής των ποταμών.

Από τη συνολική ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής της οδηγίας, που προηγήθηκε, διαφάνηκε ότι οι πενταετείς εργασίες για την αναθεώρηση της κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων υπήρξαν ιδιαίτερα δυσχερείς. Η πολυπλοκότητα της νομοθετικής πρότασης, ο μεγάλος όγκος των τροπολογιών, η διάσταση των απόψεων μεταξύ των οργάνων, επιβράδυναν σημαντικά τις διαδικασίες, το αποτέλεσμα όμως ήταν σημαντικότερο καθώς η νέα οδηγία αποσκοπεί:

---

<sup>2025</sup> Για τη διαδικασία παραγωγής των περιβαλλοντικών κοινοτικών κανόνων και το ρόλο των κρατών μελών βλέπε σχετικά Liberatore, A. (1997) "The European Union: bridging domestic and international environmental policy- making", στο Schreus, M. and Economy, E.(eds) *The internationalization of environmental protection*, Cambridge University Press, United Kingdom, p.p.188-211

→στην ανάπτυξη ολοκληρωμένης και συνεκτικής πολιτικής στον τομέα των υδάτων

→στην παροχή «δικτύου ασφαλείας» σχετικά με τα ύδατα, ώστε να είναι δυνατή η ανάληψη δράσης για επανόρθωση της κατάστασης

→στη συλλογή πληροφοριών και στην ανάλυση στοιχείων, βάσει των οποίων οι αρμόδιες αρχές θα χαράξουν βιώσιμες πολιτικές για τη διαχείριση των υδάτων

→στην ύπαρξη διαφάνειας, μέσω της διάδοσης και δημοσίευσης των πληροφοριών και της διαβούλευσης με το κοινό

→στην χάραξη της πολιτικής στον τομέα των υδάτων βάσει προγραμμάτων διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών και διαβουλεύσεων με το κοινό για τα προγράμματα αυτά

### **Ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων και ειδικότερα των «Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων» (ΜΚΟ)**

Για τη διαμόρφωση της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου δράσης στην κοινοτική πολιτική των υδάτων, εφαρμόστηκε η διαδικασία της ανοιχτής διαβούλευσης και για αυτό χρησιμοποιήθηκαν –σύμφωνα με την επίσημη θέση της Ε.Ε.- εκατοντάδες τεχνικοί. Οι τεχνικοί αυτοί ήταν εκπρόσωποι από: α) τους τομείς της γεωργίας και της βιομηχανίας, β) περιβαλλοντικές οργανώσεις, γ) οργανώσεις καταναλωτών και δ) εθνικές και τοπικές αρχές. Η συνεργασία αυτή ήταν θεμελιώδης, καθώς, μέσω μιας παρατεταμένης και ανοιχτής περιόδου διαβούλευσης, επιτεύχθηκε μια ευρεία συμφωνία σχετικά με τους στόχους και τα μέτρα της οδηγίας.<sup>2026</sup>

Η Επιτροπή πρώτη επιχείρησε, ως φορέας της νομοθετικής πρωτοβουλίας, να ανοίξει διάλογο με όλα τα «ενδιαφερόμενα μέρη» στα πλαίσια της διαδικασίας<sup>2027</sup> που

<sup>2026</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος, (2002), ό.π., σ.3

<sup>2027</sup> Η διαδικασία παραγωγής μιας πρότασης από την Επιτροπή διακρίνεται σε φάσεις: α) της πρωτοβουλίας, β) του σχεδιασμού, γ) του συντονισμού των υπηρεσιών, δ) της συμφωνίας των μελών των ιδιαίτερων γραφείων (cabinets), ε) της συμφωνίας των διευθυντών των ιδιαίτερων γραφείων (chefs de cabinet) στ) της συμφωνίας του συνόλου της Επιτροπής. Κατά τη φάση της πρωτοβουλίας και του σχεδιασμού της πρότασης η Επιτροπή διενεργεί προκαταρκτικές διαβουλεύσεις («παζαρέματα», αγγλικός όρος: “bargains”) με τα κράτη μέλη και τα άλλα «ενδιαφερόμενα μέρη», ώστε να θέσει τις σωστές παραμέτρους για τις επίσημες διαπραγματεύσεις. Βλέπε σχετικά : Spence, D. (1994) ” Structure, functions and procedures in the Commission”, στο Edwards Geoffrey and Spence David (eds) *The European Commission*, 2<sup>nd</sup> edition, Catermill publishing, p.p.111-118

ακολούθησε για την διαμόρφωση της αρχικής της πρότασης. Για αυτό και έκανε ανοιχτή πρόσκληση σε όλους όσους ενδιαφερόταν να συμμετέχουν, αλλά και ειδική πρόσκληση στο βιομηχανικό, αγροτικό, χημικό τομέα, στις εταιρίες εκμετάλλευσης υδάτων και στις ΜΚΟ.<sup>2028</sup>

Η προσπάθεια αυτή της Επιτροπής πηγάζει από το νέο τρόπο λειτουργίας της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος, με βάση την αρχή της «κοινής ευθύνης» που πρότεινε το 5<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. Στα πλαίσια της εσωτερικής οργάνωσης της Επιτροπής η αρχή αυτή υλοποιείται με την εγκαθίδρυση «δικτύων» και δημόσιων συζητήσεων με στόχο την μετατροπή των περιβαλλοντικών στρατηγικών σε περιβαλλοντικές πρακτικές.<sup>2029</sup>

Το πρώτο βήμα της Επιτροπής αφορούσε προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με το Συμβούλιο, το Ε.Κ, την ΟΚΕ και την Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με την αναγκαιότητα αναμόρφωσης και συντονισμού της κοινοτικής πολιτικής των υδάτων. Στις διαβουλεύσεις αυτές, υπήρξε σημαντική ανταπόκριση και από 30 περίπου οργανισμούς και πολίτες, που υποστήριξαν τη δημιουργία μιας νέας οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα.

Στη συνέχεια η Επιτροπή οργάνωσε μια διήμερη Διάσκεψη (28/29 Μαΐου του 1996), στην οποία συμμετείχαν συνολικά 250 αντιπρόσωποι από τα κράτη μέλη, τις τοπικές αρχές, τους προμηθευτές και χρήστες νερού, τους καταναλωτές, τη γεωργία και τη βιομηχανία. Κατά τη διάρκεια της Διάσκεψης συζητήθηκαν σχεδόν όλα τα σημεία της πρότασης της Επιτροπής και κυρίως, η εξασφάλιση παροχής ύδατος σε ενδεδειγμένες ποσότητες και ποιότητες μέσα στην προοπτική της αειφόρου ανάπτυξης, η ενσωμάτωση της κοινοτικής πολιτικής των υδάτων και σε άλλες πολιτικές και η κατάτμηση του κοινοτικού εδάφους σε λεκάνες απορροής ποταμών.<sup>2030</sup>

Η συμμετοχή των «ομάδων συμφερόντων» στη επίσημη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας, πραγματοποιήθηκε μέσω των διαφόρων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών, της Επιτροπής των Περιφερειών, της ΟΚΕ και των διαφόρων ειδικών εμπειρογνομόνων, που συμβουλευόνταν η Επιτροπή, το Ε.Κ και το Συμβούλιο, πριν από την υιοθέτηση των επίσημων θέσεων τους. Ειδικότερα μετά την υποβολή της πρώτης πρότασης της Επιτροπής, ζητήθηκε η γνώμη από επιτροπές

---

<sup>2028</sup> Kaika, M. (2003) ό.π., pp. 303-320

<sup>2029</sup> Cini, M. (2000) ό.π., p.p.80- 81

<sup>2030</sup> COM (97) 49 final ό.π.

εμπειρογνομόνων και οργανώθηκε ακρόαση στην οποία συμμετείχαν συμβουλευτικές εθνικές επιτροπές.<sup>2031</sup>

Η βασικότερη υποστήριξη και παρέμβαση κατά τη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας 2000/60/ΕΚ προήλθε από την περιβαλλοντική οργάνωση World Wildlife Fund, - ενεργού μέλους της περιβαλλοντικής ομάδας πίεσης- η οποία συμμετείχε ενεργά στην προετοιμασία της θέσης του Ε.Κ στην δεύτερη ανάγνωση. Συγκεκριμένα, η WWF επεξεργάστηκε πέντε τομείς προτεραιότητας (χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της οδηγίας, πολιτικές τιμολόγησης του νερού<sup>2032</sup>, προστασία των υπόγειων υδάτων, έλεγχος των επικίνδυνων ουσιών, και δεσμευτικοί στόχοι της οδηγίας) στους οποίους υπήρχαν σημαντικές αποκλίσεις των απόψεων μεταξύ του Ε.Κ και του Συμβουλίου.<sup>2033</sup>

Η WWF συνεργάστηκε στενά στο στάδιο αυτό και με την περιβαλλοντική οργάνωση Bird Life International, ενώ εξασφάλισε την τεχνική υποστήριξη από την Greenpeace, την Scottish Wildlife Trust και το European Environmental Bureau. Το τελευταίο από το 1997 βοήθησε ουσιαστικά στην αναμόρφωση της κοινοτικής πολιτικής των υδάτων, μέσω της καμπάνιας του για το νερό.<sup>2034</sup>

Η WWF παρείχε σημαντική βοήθεια και συνέχισε τη δουλειά της ως προς τους πέντε τομείς προτεραιότητας και μετά τη σύγκλιση της Επιτροπής συνδιαλλαγής. Η παρέμβαση της ήταν ουσιαστική και επηρέασε σημαντικά την τελική μορφή της οδηγίας, για αυτό μετά την έκδοσή της διακήρυξε ανοιχτά την υποστήριξή της και εξέφρασε την ικανοποίησή της για τους τελικούς συμβιβασμούς του Συμβουλίου.<sup>2035</sup>

Ο ρόλος βέβαια της WWF, δεν περιορίστηκε μόνο στην ενεργή συμμετοχή της στη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας, εκτόνησε σημαντικές μελέτες σχετικά με τις πολιτικές τιμολόγησης στην Ευρώπη και σχετικά με τη σημασία της νέας οδηγίας και τη συμβολή της στην αναμόρφωση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος<sup>2036</sup>.

---

<sup>2031</sup> Demmke, C. (2001)“ ό.π., p.131

<sup>2032</sup> Η WWF εκτόνησε μάλιστα μία σημαντική μελέτη για τις πολιτικές τιμολόγησης στα κράτη μέλη της Ε.Ε. Βλ. σχετικά: WWF's position on water pricing in Europe <http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd>

<sup>2033</sup><http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-hist.html#SecondReading> (1/9/2002)

<sup>2034</sup><http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-hist.html#SecondReading> (1/9/2002)

<sup>2035</sup><http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-hist.html#wwf'sposition> (1/9/2002)

<sup>2036</sup>Βλ. σχετικά: <http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-ngo.html> The EU Water Framework Directive seen by an international environmental NGO (1/9/2002)



Τέλος, η WWF οργάνωσε, σε συνεργασία με την Επιτροπή, μία σειρά από τρία Σεμινάρια σχετικά με την στρατηγική εφαρμογής της νέας οδηγίας .

Καθένα από τα τρία αυτά Σεμινάρια πραγματεύονταν ένα συγκεκριμένο θέμα–κλειδί για την υλοποίηση της Οδηγίας πλαισίου και οι θεματικές τους ήταν οι εξής: Α) Νερό και γεωργία Β) Ο ρόλος των υγροτόπων στην ενιαία διαχείριση λεκανών απορροής ποταμών Γ) Καλή πρακτική στον σχεδιασμό λεκανών απορροής ποταμών. Ο στόχος των σεμιναρίων ήταν η διενέργεια δημόσιας συζήτησης, η επίτευξη διαφάνειας και η συμμετοχή της κοινής γνώμης. Στα σεμινάρια αυτά συμμετείχαν ΜΚΟ, δημόσιες αρχές, εκπρόσωποι από διαφορετικούς οικονομικούς τομείς και διαφορετικές χώρες, οι οποίοι αντάλλαξαν απόψεις και ανέλυσαν ήδη υπάρχοντα σχέδια διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών.

Μετά από την έρευνα και τη μελέτη της διαδικασίας που ακολουθήθηκε για την παραγωγή της οδηγίας 2000/60/ΕΚ διαπιστώθηκαν ορισμένα σημεία που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι δυσκόλεψαν τις διαπραγματεύσεις:

- ✓ το μεγάλο χρονικό διάστημα που χρειάστηκε από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής μέχρι και την υιοθέτηση της οδηγίας

- ✓ η σύγκρουση των απόψεων Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «πολιτική συμφωνία» του Συμβουλίου με στόχο τον παραγκωνισμό του ΕΚ (διαδικασία συνεργασίας)

- ✓ σημεία διαφοροποίησης κοινής θέσης Συμβουλίου και τελικής οδηγίας

- ✓ η εμμονή του Ε.Κ. στις θέσεις του

- ✓ οι διάφορες Εκθέσεις των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών

- ✓ η προσπάθεια συμβιβασμού των συμφερόντων πολλών εθνικών, τοπικών και περιφερειακών ΜΚΟ που είναι δύσκολη

## **1.6 Προβλήματα εναρμόνισης του δικαίου των κρατών μελών με το κοινοτικό δίκαιο και εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Αναμφισβήτητα με την ένταξη τους στην Ε.Ε. τα κράτη δεσμεύονται από τις ίδιες Συνθήκες για την εναρμόνιση του δικαίου τους προς το κοινοτικό δίκαιο. Και όσα εντάχθηκαν σε αυτήν, μετά την ιδρυτική Συνθήκη της Οικονομικής Κοινότητας, ή πρόκειται να ενταχθούν σε αυτήν, δεσμεύονται για την ισχύ στις εσωτερικές έννομες

τάξεις τους του «κοινοτικού κεκτημένου», όπως αποκαλούνται οι κανόνες και οι αρχές που έχουν διαμορφωθεί μέχρι σήμερα. Τη δέσμευση αυτή έχουν ήδη νομιμοποιήσει με συνταγματικές διατάξεις ή κανόνες ουσιαστικού συντάγματος αλλά και σχετική προσαρμογή του διοικητικού μηχανισμού.<sup>2037</sup>

Παρά ταύτα, με τη ραγδαία αύξηση του όγκου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας άρχισαν να εμφανίζονται και τα πρώτα προβλήματα εφαρμογής της που αρχικά εντόπισε το 4<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον και ανέλυσε πιο συστηματικά το 5<sup>ο</sup> Πρόγραμμα.<sup>2038</sup> Συγκεκριμένα το 9<sup>ο</sup> Κεφάλαιο στο πρώτο μέρος του προγράμματος αφορούσε την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και εντόπισε ότι τα βασικότερα αίτια της μη εφαρμογής<sup>2039</sup> ήταν η έλλειψη συνεκτικής

---

<sup>2037</sup> Βλ. ανάλυση στο Δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης στα πολιτικά χαρακτηριστικά κάθε κράτους- μέλους.

<sup>2038</sup> Σχετικά με το ε' πρόγραμμα δράσης, που είναι, ίσως, και το πιο σημαντικό, βλ. ανάλυση που προηγήθηκε.

<sup>2039</sup> Για την αντιμετώπιση του προβλήματος «εφαρμογής» της περιβαλλοντικής νομοθεσίας το πρόγραμμα πρότεινε:

- τη συγκρότηση τριών ad hoc επιτροπών για την ανάπτυξη διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερόμενων φορέων. Οι Επιτροπές αυτές θα ήταν: 1. Μία Επιτροπή διαβούλευσης και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ του τομέα βιομηχανίας/παραγωγής, του επιχειρηματικού κόσμου, των περιφερειακών και τοπικών αρχών, των επαγγελματικών ενώσεων, των συνδικαλιστικών ενώσεων, των περιβαλλοντικών και καταναλωτικών οργανώσεων και των αντίστοιχων Γενικών Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2. Ένα δίκτυο εφαρμογής κανόνων (implementation network), αποτελούμενο από αντιπροσώπους των αντίστοιχων εθνικών αρχών και της Επιτροπής της Ε.Ε. που σκοπό θα έχει την ανταλλαγή πληροφοριών και τεχνογνωσίας, για την ανάπτυξη κοινών προσεγγίσεων στο πρακτικό πεδίο της εφαρμογής της νομοθεσίας 3. Μία ομάδα εργασίας αποτελούμενη από αντιπροσώπους της Επιτροπής, σε επίπεδο Γενικών Διευθύνσεων και των κρατών μελών με στόχο την ανταλλαγή απόψεων και υιοθέτηση κοινών μέτρων σε θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής
- τη βελτίωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας
- την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και στις άλλες πολιτικές
- τη συμμετοχή και εμπλοκή του «κοινού»
- τη θεσμοθέτηση της αστικής ευθύνης
- την ανάμιξη της Ευρωπαϊκής Περιβαλλοντικής Διεύθυνσης (European Environmental Agency) στη διαδικασία ελέγχου της εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου και
- τη σύνταξη αναφορών από την Επιτροπή σχετικά με την ποιότητα της εφαρμογής σε ολόκληρη την Κοινότητα

περιβαλλοντικής πολιτικής, η ευρύτατη χρήση του ρυθμιστικού μοντέλου “command and control” χωρίς τη χρήση εναλλακτικών εργαλείων, η λήψη των αποφάσεων με ομοφωνία, που συχνά οδηγούσε στην υιοθέτηση κειμένων μη εφαρμόσιμων στην πράξη, οι δυσκολίες ενσωμάτωσης των οδηγιών από διαφορετικές έννομες τάξεις και η ανεπαρκής διαχείριση σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης.

Αν και ήδη στην Ε.Ε. εφαρμόζεται το 6<sup>ο</sup> Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, το έλλειμμα εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας συνεχίζει να υφίσταται και να απασχολεί όλο και περισσότερο την Ε.Ε., λόγω αφενός των πιέσεων που δέχεται από τις εθνικές περιβαλλοντικές οργανώσεις, την επιστημονική κοινότητα, τους πολίτες και αφετέρου της αύξησης του όγκου της νομοθεσίας, για την οποία έχουν περάσει οι ημερομηνίες ενσωμάτωσης από τις εθνικές έννομες τάξεις.

Στο πλαίσιο της συνολικής προσπάθειας για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού η Ε.Ε. επιχείρησε, με ορισμένα πιλοτικά εκπαιδευτικά προγράμματα και ειδικές οριζόντιες δράσεις, να δημιουργήσει μια στέρεη βάση για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου. Συγκεκριμένα<sup>2040</sup> :

► Το 1996/97 ξεκίνησε ένα πρόγραμμα εκπαίδευσης δικαστών, το οποίο συνεχίστηκε και το 1998, ενώ το 1999 ακυρώθηκε λόγω της παραίτησης της Επιτροπής. Η συνεχής εκπαίδευση του δικαστικού κλάδου αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο για την επίτευξη της πρόσβαση στη δικαιοσύνη στον τομέα του περιβάλλοντος. Το σύνολο των διαλέξεων, που δόθηκαν στα σεμινάρια αυτών των προγραμμάτων, αφορούσαν την εφαρμογή του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου και την πρακτική που ακολουθούν στο θέμα αυτό τα εθνικά δικαστήρια και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής: Δ.Ε.Κ.).

► Το 1997 ξεκίνησε η εφαρμογή ενός πιλοτικού προγράμματος σε πανεπιστήμια ορισμένων κρατών μελών, με στόχο την προαγωγή της γνώσης σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Στόχος αυτού του προγράμματος ήταν η ενημέρωση των νέων επιστημόνων σχετικά με τα περιβαλλοντικά προβλήματα και η αναζήτηση λύσεων στα προβλήματα εφαρμογής

---

<sup>2040</sup> Οι επιμέρους δράσεις και τα προγράμματα που αναλύονται στην παρούσα υποενότητα αφορούν τη χρονική περίοδο από το 1996 μέχρι το 2000. Βλ. σχετικά: European Commission (2000) *Second annual survey on the implementation and enforcement of Community environmental law*, Official Publications of the European Communities, Italy. Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής της 13ης Ιουλίου 2000: δεύτερη ετήσια μελέτη για τη θέσπιση και τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου για το περιβάλλον (Ιανουάριος 1998 - Δεκέμβριος 1999).

➔ Στο πλαίσιο των οριζόντιων δράσεων της Ε.Ε., η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε το 2000 μία Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη, στην οποία εξετάζει με ποιο τρόπο θα μπορούσε να εφαρμοστεί η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»<sup>2041</sup>, ώστε να εξυπηρετήσει τους στόχους της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής<sup>2042</sup>.

➔ Η αναθεώρηση της Οδηγίας 90/313/ΕΚ<sup>2043</sup> αποτέλεσε ακόμη ένα μέτρο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων εφαρμογής. Η συγκεκριμένη οδηγία προέβλεπε ότι το κοινό μπορεί να έχει πρόσβαση στις πληροφορίες που αφορούν το περιβάλλον, ώστε να ενημερώνεται σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των βιομηχανικών δραστηριοτήτων και των κυβερνητικών αποφάσεων. Η οδηγία υποχρέωνε επίσης τα

---

<sup>2041</sup> Σύμφωνα με τη Λευκή αυτή Βίβλο: «...η θέσπιση της περιβαλλοντικής ευθύνης αποβλέπει στο να υποχρεωθεί ο προκαλέσας περιβαλλοντική ζημία (ρυπαίνων) να καταβάλει χρηματικό τίμημα για την επανόρθωση της ζημίας που προκάλεσε.» Η περιβαλλοντική ευθύνη συνιστά τρόπο εφαρμογής της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και αποκατάστασης του περιβάλλοντος και ενισχύει την εφαρμογή της αρχής της ενσωμάτωσης και της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. COM (2000) 66 τελικό της 9<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2000 «Λευκή Βίβλος για την περιβαλλοντική ευθύνη» Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο

<sup>2042</sup> “White paper on Environmental Liability. Making the polluter pay” (2000) *Environment for Europeans*, No 2, p.13

<sup>2043</sup> Συγκεκριμένα το άρθρο 8 της οδηγίας 90/313/ΕΚ όριζε ότι μέχρι την 1 Ιανουαρίου του 1997 τα κράτη μέλη θα έπρεπε να αποστείλουν στην Επιτροπή αναφορές σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας αυτής και στη συνέχεια η Επιτροπή με βάση τις αναφορές αυτές να προτείνει στο Συμβούλιο και το Ε.Κ. τα σημεία αναθεώρησης της οδηγίας αυτής. Σύμφωνα με τις αναφορές των κρατών μελών πολλές οργανώσεις και πολίτες έκαναν χρήση των διατάξεων της οδηγίας αυτής, για να επιτύχουν την πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες. Η ουσιαστική εμπειρία όμως που αποκτήθηκε από την εφαρμογή της οδηγίας αυτής αφορούσε κατά κύριο λόγο τις δυσκολίες ως προς την πρόσβαση, οι οποίες ήταν οι εξής:

- ✓ ο προσδιορισμός των πληροφοριών που επιτρεπόταν να αποκαλυφθούν και των αρμόδιων αρχών για την παροχή αυτών των πληροφοριών
- ✓ οι εξαιρέσεις από την υποχρέωση πρόσβασης στις πληροφορίες και η υποχρέωση αιτιολόγησης της άρνησης
- ✓ τα χρονικά όρια και οι σχετικές χρεώσεις για την παροχή των πληροφοριών

Στα τέλη του 1999 η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Επιτροπής παρουσίασε ένα έγγραφο εργασίας σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας με διπλό στόχο, αφενός την αντιμετώπιση όλων των δυσκολιών που προαναφέρθηκαν και αφετέρου την ευθυγράμμιση της κοινοτικής νομοθεσίας με τις διατάξεις της Σύμβασης Aarhus.

κράτη μέλη να δημοσιεύουν πληροφορίες σχετικά με τη γενική κατάσταση του περιβάλλοντος<sup>2044</sup>.

► Η επικύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης Aarhus<sup>2045</sup> αποτελεί ίσως την πιο σημαντική από τις οριζόντιες δράσεις της Ε.Ε. για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Προκειμένου να καταστεί δυνατή η κύρωση της Σύμβασης αυτής εκ μέρους της Κοινότητας, η κοινοτική νομοθεσία, σε θέματα του περιβάλλοντος που αφορούν τους τομείς της Σύμβασης, πρέπει να ευθυγραμμιστεί με τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από τη Σύμβαση.<sup>2046</sup> Συγκεκριμένα:

Α΄ Πυλώνας: πρόσβαση στην πληροφόρηση<sup>2047</sup> (η Οδηγία 90/313/CEE για την ελευθερία της πρόσβασης στην πληροφόρηση βρίσκεται σε στάδιο αναθεώρησης με βάση την Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29<sup>ης</sup> Ιουνίου 2000 για την πρόσβαση του κοινού στην περιβαλλοντική πληροφόρηση<sup>2048</sup>)

Β΄ Πυλώνας: συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων<sup>2049</sup>

Γ΄ Πυλώνας: πρόσβαση στη δικαιοσύνη (εξετάζονται οι επιπτώσεις της εν λόγω πτυχής της Σύμβασης στο κοινοτικό δίκαιο)

---

<sup>2044</sup> Οδηγία 90/313/ΕΟΚ ΕΕ L 158/56 της 23<sup>ης</sup> /06/90

<sup>2045</sup> Η Σύμβαση Aarhus αποτελεί αντικείμενο ανάλυσης του Τμήματος ΙΙΙ της παρούσας μελέτης.

<sup>2046</sup> Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με την υπογραφή από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα της Σύμβασης ΕΟΚ/ ΗΕ για την πρόσβαση στην πληροφορία, τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβασή του στη δικαιοσύνη στον τομέα του περιβάλλοντος (Σύμβαση Aarhus). Πρόταση της Επιτροπής COM(98)344 τελικό. Μη δημοσιευθείσα στην Επίσημη Εφημερίδα.

<sup>2047</sup> Η Επιτροπή ενέκρινε στις 29 Ιουνίου 2000 έκθεση του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την κεκτημένη εμπειρία στην εφαρμογή της Οδηγίας 90/313/CEE σχετικά με την πρόσβαση στην πληροφόρηση [COM(2000)400 τελικό] καθώς και πρόταση για την αναθεώρηση της οδηγίας Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού στην περιβαλλοντική πληροφόρηση.

<sup>2048</sup> Commission Proposal of 29 June 2000 for a European Parliament and Council Directive on public access to environmental information C 337/156 της 28.11.2000

<sup>2049</sup> Commission Proposal of 18 January 2001 for a European Parliament and Council Directive providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending Council Directives 85/337/EEC (environmental impact assessment) and 96/61/EC (integrated pollution prevention and control) - OJ C 154/123 of 29.05.2001

► Το Δίκτυο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)<sup>2050</sup> (ελληνική απόδοση: Εφαρμογή και Επιβολή του Περιβαλλοντικού Δικαίου) είναι ένα ανεπίσημο δίκτυο των περιβαλλοντικών αρχών των κρατών μελών και της Ε.Ε., που ιδρύθηκε το 1998 και έχει ως στόχο να δώσει την απαραίτητη ώθηση για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότερης εφαρμογής του δικαίου για το περιβάλλον. Το δίκτυο αυτό προάγει την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών και την ανάπτυξη μεγαλύτερης συνέπειας στην εφαρμογή και επιβολή της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

► Για την καλύτερη ενημέρωση και καθοδήγηση των κρατών μελών σχετικά με την εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου η Επιτροπή προβαίνει σε ανακοινώσεις<sup>2051</sup> και συστάσεις σχετικά με τη μεταφορά των οδηγιών στις εσωτερικές εθνικές νομοθεσίες. Μέρος της γενικότερης δέσμευσης της Επιτροπής για διαφάνεια και παροχή πληροφοριών σχετικά με τα περιβαλλοντικά ζητήματα στα κράτη μέλη, τις ΜΚΟ και το «κοινό», αποτελεί και η διανομή ειδικών εκδόσεων.

---

<sup>2050</sup> Βλ. σχετικά [http://europa.eu.int/comm/environment/impel/\(1.9.2002\)](http://europa.eu.int/comm/environment/impel/(1.9.2002))

<sup>2051</sup> Στις 22 Οκτωβρίου του 1996 η Επιτροπή προέβη σε μία ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Στην ανακοίνωση αυτή, υπογράμμισε τις υπάρχουσες αδυναμίες στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στον τομέα του περιβάλλοντος και επισήμανε ότι η κατάσταση αυτή δεν θα βελτιωθεί μόνο με την αύξηση των προσφυγών κατά των κρατών μελών. Υπογράμμισε επίσης την ανάγκη: α) να βελτιωθεί η συντακτική ποιότητα της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, β) να δημιουργηθεί ένα σύστημα κυρώσεων ώστε να αποτρέπεται αποτελεσματικά η μη τήρηση της νομοθεσίας αυτής, γ) να διατίθενται πληροφορίες για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα των περιβαλλοντικών μέτρων και δ) να ενταχθούν καλύτερα οι εν λόγω κοινοτικοί στόχοι στις σχετικές πολιτικές και αποφάσεις και, ιδίως, κατά τη χορήγηση κοινοτικής χρηματοδότησης. COM(96) 500 final Στη συνέχεια διατύπωσε διάφορες προτάσεις για την καλύτερη συμμετοχή όλων των αρμόδιων κοινοτικών, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων της "κανονιστικής αλυσίδας". Οι κύριες προτάσεις ήταν οι εξής: • καθορισμός των κατευθυντήριων γραμμών για την εκπλήρωση, από τα κράτη μέλη, του καθήκοντός τους για περιβαλλοντικό έλεγχο και σύσταση ενός κοινοτικού οργάνου με περιορισμένες αρμοδιότητες για την επαλήθευση των λεπτομερειών πραγματοποίησης των εν λόγω περιβαλλοντικών ελέγχων • καθορισμός των ελάχιστων κριτηρίων για τη δημιουργία μη δικαιοδοτικών μηχανισμών για την εξέταση και την έρευνα των διαμαρτυριών σχετικά με το περιβάλλον • διευκόλυνση της πρόσβασης των ιδιωτών και των φορέων εκπροσώπησης -που επιθυμούν τη λήψη δικαιοδοτικής απόφασης στον τομέα του περιβάλλοντος- στα δικαστήρια των κρατών μελών (λαμβάνοντας βέβαια υπόψη τα εθνικά νομικά συστήματα και την αρχή της επικουρικότητας). Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10-1996, σημ. 1.3.118

### **1.6.1. Αιτίες μη προσαρμογής των κρατών μελών**

Η υλοποίηση – «εφαρμογή» (implementation) είναι μία έννοια στην οποία περιλαμβάνεται η δικαιιοπαραγωγική διαδικασία μέχρι και την ολοκλήρωσή της, η οποία επιτυγχάνεται με την ενσωμάτωση σε εθνικό επίπεδο των ρυθμίσεων της Ε.Ε. και τον έλεγχο που ασκείται από τα αρμόδια όργανα.<sup>2052</sup> Ειδικά στον τομέα του περιβαλλοντικού δικαίου η «εφαρμογή» είναι μία διαδικασία, η οποία ολοκληρώνεται σε τρία διαφορετικά στάδια: Στο πρώτο, το ευρωπαϊκό δίκαιο πρέπει να μεταφερθεί ή να ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο του κάθε κράτους μέλους. Ενσωμάτωση δεν σημαίνει απλά μεταφορά του περιεχομένου της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη αλλά και διασφάλιση των διοικητικών και νομοθετικών δομών για την επίτευξη των στόχων της. Το δεύτερο στάδιο αφορά την «πρακτική εφαρμογή» και τη λήψη των κατάλληλων μέτρων από τα κράτη μέλη μέσω της δημιουργίας των απαραίτητων διοικητικών, τεχνικών και επιστημονικών δομών για την προστασία του περιβάλλοντος.

Το τρίτο και τελικό στάδιο περιλαμβάνει τον έλεγχο της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων κάθε κανόνα. Ο έλεγχος γίνεται από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη είναι αυτά όμως που οφείλουν να λαμβάνουν κάθε ειδικό ή γενικό μέτρο για να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη Συνθήκη με βάση το άρθρο 10 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Αν και η εφαρμογή και επιβολή του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών της Ε.Ε. υπάρχουν πολλοί λόγοι που επηρεάζουν τα κράτη μέλη στην εφαρμογή ή όχι ενός νομοθετικού κειμένου στην εσωτερική έννομη τάξη τους<sup>2053</sup>. Ακόμη και οι κλιματολογικές συνθήκες, οι δημογραφικοί και γεωγραφικοί παράγοντες αλλά και η πληθυσμιακή πυκνότητα συντελούν στην απροθυμία των κρατών-μελών να εφαρμόσουν τις περιβαλλοντικές οδηγίες.

Μέχρι τη δεκαετία του '90 το ρυθμιστικό μοντέλο του "command and control" που χρησιμοποιούσαν τα κοινοτικά όργανα για την παραγωγή του δικαίου, δεν άφηνε σημαντικά περιθώρια ευελιξίας στα κράτη- μέλη ως προς την εφαρμογή των κανόνων. Τα κράτη- μέλη συχνά μετέφεραν με ακρίβεια τις οδηγίες στο εσωτερικό

---

<sup>2052</sup> Βλ. Κουγιάς Β. (2007) *Στοιχεία ελέγχου εφαρμογής κοινοτικού δικαίου. Διαδικασίες - παραβάσεις & αντιμετώπισή τους*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>2053</sup> Βλ. ανάλυση που προηγήθηκε για ενσωμάτωση των κανόνων δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών

τους δίκαιο, χωρίς να μπορούν στη συνέχεια να τις εφαρμόσουν, λόγω των προβλημάτων στη διαδικασία επιβολής. Τα προβλήματα αυτά οφείλονταν στην έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας των διοικητικών αρχών, στη μικρή συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία ενσωμάτωσης των κανόνων και στην ανυπαρξία σωστής διαχείρισης και πληροφόρησης<sup>2054</sup>.

Σημαντικό πρόβλημα αποτελεί επιπλέον η δυσκολία ανεύρεσης οικονομικών πόρων<sup>2055</sup> ή η αντίληψη που υπάρχει ακόμη και σε κράτη- μέλη όπως στη Γερμανία, στη Σουηδία και τις Κάτω χώρες, που έχουν αναπτύξει υψηλό βαθμό περιβαλλοντικής προστασίας, ότι η περιβαλλοντική νομοθεσία έρχεται σε σύγκρουση με τις οικονομικές τους δραστηριότητες.

Μία εξίσου βασική αιτία του προβλήματος της εφαρμογής αποτελούν τα ίδια τα θεσμικά όργανα των κρατών μελών, όταν δεν αναλύουν κατά την ενσωμάτωση με ακρίβεια το περιεχόμενό των οδηγιών ή χρησιμοποιούν λανθασμένη ορολογία και μετάφραση κατά τη μεταφορά τους στην εθνική τους γλώσσα ή δεν διαθέτουν τεχνικές ή διοικητικές δομές απαραίτητες στη διαδικασία ενσωμάτωσης.<sup>2056</sup> Άλλωστε οι υπηρεσίες της Ε.Ε., κατά το στάδιο της επεξεργασίας των πράξεων του κοινοτικού δικαίου προσπαθούν να διευκολύνουν την εφαρμογή της από τα κράτη μέλη, προβλέποντας με προσοχή το νομικό μέσο που θα χρησιμοποιήσουν, αλλά και τον τρόπο διατύπωσής του.<sup>2057</sup> Επιπλέον, έλλειμμα στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δεν υφίσταται μόνο όταν ένα κράτος δεν ενσωματώσει έναν κοινοτικό κανόνα στην εσωτερική του νομοθεσία, αλλά και όταν τον ενσωματώσει με ελλείψεις ή με λανθασμένο τρόπο.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή των οδηγιών, ιδιαίτερα στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, είναι η άσκηση επιρροής από τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία παραγωγής τους<sup>2058</sup>. Σε διαφορετική περίπτωση, στο στάδιο της ενσωμάτωσης της οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, μπορεί να έρθουν αντιμέτωπα με την άρνηση του Κοινοβουλίου τους να δώσει την έγκρισή του ή με την κοινή γνώμη, η οποία δεν θα αποδέχεται τα συγκεκριμένα μέτρα<sup>2059</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα των επιμέρους κρατών μελών, κατά τη διαδικασία παραγωγής της οδηγίας του 1980 για το πόσιμο νερό

---

<sup>2054</sup> Demmke, C. (2001) ό.π., p.83-84

<sup>2055</sup> Dinan, D. (2000) ό.π., p.273

<sup>2056</sup> Dinan, D. (2000) ό.π., p.273

<sup>2057</sup> Κουγέας Β. (2007) ο.π. σελ. 47

<sup>2058</sup> Demmke, C. (2001) ό.π., p.125- 128

<sup>2059</sup> Dinan, D. (2000) ό.π., p.273



(Οδηγία 80/778/ΕΚ<sup>2060</sup>), όπου οι διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο διήρκησαν πάνω από πέντε χρόνια και πραγματοποιήθηκαν περίπου 60 συναντήσεις, μέχρι να εγκριθεί η οδηγία με ομοφωνία από το Συμβούλιο των Υπουργών<sup>2061</sup>.

Από τη δεκαετία του '70 έχουν αναπτυχθεί στη θεωρία της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου, δύο βασικές σχολές σκέψης.<sup>2062</sup> Η πρώτη στηρίχτηκε στην αναζήτηση των μεταβλητών εκείνων που προκαλούν τις ελλείψεις στην εφαρμογή. Με βάση αυτό το μοντέλο, ως βασικά αίτια για τα προβλήματα εφαρμογής αναγνωρίστηκαν : α) η έλλειψη σαφήνειας των στόχων των πολιτικών β) η συμμετοχή μεγάλου αριθμού δρώντων (αγγλ. όρος actors) στη διαδικασία εφαρμογής και γ) η έλλειψη κινήτρων για αυτούς που καλούνταν να εφαρμόσουν τους κανόνες.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων οι υποστηρικτές της σχολής αυτής πρότειναν ως βασική προϋπόθεση, τη δημιουργία ενός πλάνου- σχεδίου για την εφαρμογή του δικαίου, το οποίο θα περιείχε λεπτομερείς στόχους, θα όριζε με ακρίβεια τις αρμοδιότητες και θα περιόριζε τη συμμετοχή στη διαδικασία παραγωγής του δικαίου. Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ακολουθούσε κατά συνέπεια την «εκ των άνω προς τα κάτω» προσέγγιση<sup>2063</sup>.

Η δεύτερη σχολή σκέψης στηρίχτηκε στη θέση ότι η συμμετοχή και η διάκριση των διαφορετικών επιπέδων εφαρμογής, συμβάλλουν ουσιαστικά στην αποτελεσματική εφαρμογή και υποστήριξε ότι τα προβλήματα εφαρμογής οφείλονται στην εξειδίκευση και ακαμψία των στόχων, στην αποτυχία δέσμευσης των σχετικών δρώντων στη διαδικασία παραγωγής του δικαίου και στον έλεγχο μέσω της ρυθμιστικής προσέγγισης “command and control” των αποτελεσμάτων των πολιτικών. Η συγκεκριμένη σχολή σκέψης θεωρούσε ότι η ενεργή συμμετοχή των σχετικών με το αντικείμενο δρώντων θα έδινε λύσεις στα προβλήματα εφαρμογής, μέσω της ποικιλίας των διαθέσιμων πληροφοριών και απόψεων.

Από τις αρχές της δεκαετίας του '90 άρχισε να εφαρμόζεται το μοντέλο πολιτικής της δεύτερης σχολής σκέψης, που χαρακτηρίστηκε από τη σταδιακή εγκατάλειψη του ρυθμιστικού μοντέλου “command and control” και τη χρησιμοποίηση νέων εργαλείων

---

<sup>2060</sup> ΕΕ L 229/11 της 30<sup>ης</sup>/8/1990

<sup>2061</sup> Demmke, C. (2001) ό.π., p.125

<sup>2062</sup> Σχετικά με την ανάλυση των δύο σχολών σκέψης βλ. Demmke, C. (2001) “Innovation and Implementation of Environmental Policy” στο Demmke, C. and Unfried, M. (eds) ο.π., p.p. 81-105

<sup>2063</sup> Peters, G.B. (2000) “The Commission and the Implementation in the European Union: Is There an Implementation Deficit and Why?”, στο Nugent, N. (ed.) ό.π., p.p.196-203

για την άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής.<sup>2064</sup> Το πρόβλημα όμως της επιβολής των κοινοτικών κανόνων συνέχιζε να υφίσταται και μετά την εφαρμογή αυτού του μοντέλου, για διαφορετικούς βέβαια λόγους. Η μεγάλη ευελιξία του «περιβαλλοντικού κεκτημένου», η χαμηλή ποιότητα των νομικών κειμένων λόγω της επιρροής των εθνικών διοικήσεων και της παρερμηνείας των ορισμών, ήταν οι βασικότεροι από αυτούς τους λόγους<sup>2065</sup>. Η αναποτελεσματικότητα των μοντέλων αυτών που εισήγαγαν οι δύο βασικές σχολές σκέψης οδήγησε τα κράτη- μέλη στην υιοθέτηση στρατηγικών για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, που συνδύαζαν και τα δύο στοιχεία .

Τα τελευταία ,πάντως, χρόνια πολλά όργανα της δημόσιας διοίκησης όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα εθνικά Υπουργεία Περιβάλλοντος, οι εθνικές περιβαλλοντικές υπηρεσίες άρχισαν σταδιακά να αλλάζουν τις μεθόδους επιβολής και εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων. Η αλλαγή αυτή συντελέστηκε με την αποσύνδεση της έννοιας «επιβολή» από την τιμωρία των περιβαλλοντικών παραβάσεων και με τη σταδιακή αντιμετώπισή της ως μέρος των συνολικών ενεργειών, για την επίτευξη συμμόρφωσης με το κοινοτικό δίκαιο<sup>2066</sup>.

Οι βασικοί λόγοι που οδήγησαν σε αυτή την αλλαγή ήταν:

- Ο μεγάλος αριθμός και η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων στον τομέα του περιβάλλοντος
- Το αυξανόμενο ενδιαφέρον των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων για την προστασία του περιβάλλοντος
- Η αλλαγή της υφής και του μεγέθους των περιβαλλοντικών προβλημάτων
- Η ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης και η εισαγωγή νέων τεχνολογιών

Οι υποχρεώσεις των κρατών-μελών δεν περιορίζονται στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου αλλά έχουν διφυή χαρακτήρα, καθώς εκτείνονται και στην υποχρέωση ενημέρωσης της Επιτροπής<sup>2067</sup> για την ορθή και πλήρη εφαρμογή των

---

<sup>2064</sup> Βλ. σχετικά προηγούμενη υποενότητα της παρούσας μελέτης.

<sup>2065</sup> Demmke, C. (2001) ό.π., p.p.83-84

<sup>2066</sup> Demmke, C. (2001) ό.π., p.p.86-101

<sup>2067</sup> Η υποχρέωση αυτή δεν ίσχυε κατά το πρώτο στάδιο της πολιτικής της Ε.Ε. για τη διαχείριση των υδάτων, για αυτό και πολλές υποθέσεις ελλειπούς εφαρμογής δεν γνωστοποιήθηκαν στην Επιτροπή και δεν εξετάστηκαν από το Δ.Ε.Κ. Βλ. Lanz, K. and Scheuer, S. (2001) ό.π., p.8

εσωτερικών διατάξεων.<sup>2068</sup> Η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, που δημοσιεύθηκε από την Επιτροπή το 2001, τονίζει ότι η κύρια ευθύνη εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου εναπόκειται στις εθνικές διοικήσεις και τα δικαστήρια των κρατών μελών. Ο κύριος στόχος των διαδικασιών παράβασης είναι να ενθαρρύνονται τα κράτη μέλη να συμμορφώνονται οικειοθελώς με το κοινοτικό δίκαιο το συντομότερο δυνατό

Αρμοδιότητα της Επιτροπής, μεταξύ των άλλων, είναι η εφαρμογή των Συνθηκών και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει των Συνθηκών, η συλλογή πληροφοριών και η διεξαγωγή ελέγχων σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου<sup>2069</sup>. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου στις 24-25 Ιουνίου του 1990, επιφόρτισε την Επιτροπή με την επιπλέον υποχρέωση να διατυπώνει εγγράφως τα συμπεράσματά της, σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Η παρακολούθηση της εφαρμογής γίνεται από το 2002 με τους πίνακες αντιστοιχίας της ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό και οι προθεσμίες ελέγχονται με το «χρονοδιάγραμμα μεταφοράς οδηγιών». Ο τυποποιημένος αυτός έλεγχος της εφαρμογής μπορεί να οδηγήσει στη διαπίστωση ελλείψεων σχετικά με την μη ανακοίνωση μέτρων μεταφοράς και με την κακή ή προβληματική εφαρμογή και ενσωμάτωση των διατάξεων.<sup>2070</sup>

#### **1.6.1.1 Χαρακτηριστικές περιπτώσεις παράβασης του δικαίου προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων από τα κράτη μέλη. Αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ε.Ε.**

Με βάση τα στοιχεία της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής για το 2004<sup>2071</sup> σχετικά με τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στον τομέα του περιβάλλοντος, η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη βελτιώθηκε κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Σύμφωνα με τη θέση της Επιτροπής αυτό αποδεικνύεται από τη σημαντική μείωση του αριθμού των νέων καταγγελιών που

---

<sup>2068</sup> Η υποχρέωση αυτή απορρέει από τις διατάξεις της οδηγίας 91/692/EΚ, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να καταθέτουν λεπτομερείς αναφορές σχετικά με την πρόοδο στην εφαρμογή και επιβολή των περιβαλλοντικών οδηγιών στην εσωτερική τους έννομη τάξη. Παναγόπουλος, Θ. (2001) *Δίκαιο Περιβάλλοντος*, Γ' έκδοση, Αθ. Σταμούλης, Αθήνα σ.206

<sup>2069</sup> Παπαγιάννης, Δ. (1999), ό.π. σ. 65

<sup>2070</sup> Κουγέας Β. (2007) ο.π. σελ. 47

<sup>2071</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 23/12/2005 Ετήσια έκθεση της Επιτροπής για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (2004) Βρυξέλλες, COM(2005)570 τελικό {SEC(2005)1446} και {SEC(2005)1447}

κατέγραψε το 2004 - 336 αντί για 555 το 2002. Με βάση τα συγκεντρωτικά στοιχεία η Επιτροπή ως «θεματοφύλακας της Συνθήκης»:

- διατύπωσε 101 αιτιολογημένες γνώμες δυνάμει του άρθρου 226 της συνθήκης ΕΚ
- προσέφυγε στο Δικαστήριο για 45 διαδικασίες
- εξέδωσε 14 προειδοποιητικές επιστολές και αιτιολογημένες γνώμες δυνάμει του άρθρου 228 της συνθήκης ΕΚ και
- κίνησε διαδικασίες παράβασης κατά οκτώ νέων κρατών μελών.

Ύστερα από μελέτη των ανακοινώσεων της Επιτροπής<sup>2072</sup>, σχετικά με τις διαδικασίες που έχει κινήσει εναντίον των κρατών μελών για παράβαση διατάξεων του δικαίου προστασίας των υδάτινων πόρων, παρατίθεται ένας συνοπτικός κατάλογος με χρονολογική σειρά ανά έτος, ανά κατηγορία οδηγιών προστασίας των υδάτων και ανά κράτος για τη χρονική περίοδο 2004-2006:

## 1. Έτος 2004

**α) Μη συμμόρφωση με την Ευρωπαϊκή Νομοθεσία για την ποιότητα των υδάτων. (Οδηγία 79/923)** Η Επιτροπή απέστειλε τελική προειδοποίηση στην Ελλάδα και τις Κάτω Χώρες, απαιτώντας την εκπλήρωση των αποφάσεων του Ευρ. Δικαστηρίου, σχετικά με την υιοθεσία και υλοποίηση προγραμμάτων, που αφορούν στην απόρριψη επικίνδυνων ουσιών στα ύδατα. Επίσης απέστειλε τελική προειδοποίηση στο Βέλγιο για την εφαρμογή της απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, που αφορά στα πόσιμα ύδατα. Επιπλέον, η Επιτροπή αποφάσισε την παραπομπή της Γαλλίας και της Πορτογαλίας στο ΕΔ για την πλημμελή εφαρμογή της οδηγίας για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων. Τέλος, η Γερμανία παρέλαβε από την Επιτροπή την τελική προειδοποιητική επιστολή για καθυστερήσεις στην εναρμόνιση της εθνικής της νομοθεσίας με την οδηγία για τον περιορισμό της ρύπανσης από νιτρώδη.

**β) Επεξεργασία αστικών λυμάτων και απόρριψη επικίνδυνων ουσιών (Οδηγία για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων - 91/271):** Με απόφαση της η Επιτροπή έστειλε τελευταία γραπτή προειδοποίηση στην Ισπανία για την προστασία, βάσει των Ευρ. Οδηγιών, των εκβολών του Pontevedra, από την έγχυση πλούσιων σε υδράργυρο αστικών λυμάτων.

---

<sup>2072</sup> Η έρευνα έγινε στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://europa.eu/environmental/press/index.htm> και αφορούσε όλες τις διαδικασίες που κίνησε η Επιτροπή με βάση το άρθρο 226 για το έτος 2005 και μέχρι τον Μάιο του 2006

**γ) Μη συμμόρφωση με την Ευρ. Οδηγία - πλαίσιο για τα ύδατα (Οδηγία 2000/60).** Η Επιτροπή αποφάσισε την κίνηση νομικής διαδικασίας κατά 9 κρατών-μελών για την μη ευθυγράμμιση των εθνικών νομοθεσιών, με την κοινοτική οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα. Συγκεκριμένα, το Βέλγιο, η Φινλανδία, η Γερμανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία-έλαβαν τελική γραπτή προειδοποίηση ώστε να προβούν στις απαραίτητες αλλαγές στο Εθνικό Δίκαιο με στόχο την ενσωμάτωση σε αυτό, της παραπάνω Οδηγίας.

## **2. Έτος 2005**

**α) Έκχυση επικίνδυνων ουσιών στο υδάτινο περιβάλλον (Οδηγία για τις επικίνδυνες ουσίες - 76/464/ΕΟΚ):** η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε στη Γαλλία πρώτη επίσημη προειδοποιητική επιστολή για έλλειψη συμμόρφωσης, με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου του 2003 (C-130/01) με την οποία είχε διαπιστωθεί ότι η Γαλλία δεν εφάρμοσε καταλλήλως την οδηγία της Ε.Ε., που απαιτεί από τα κράτη μέλη να καταρτίσουν προγράμματα μείωσης της ρύπανσης, για σειρά επικίνδυνων ουσιών, που μπορεί να έχουν βλαβερές συνέπειες όταν εκχέονται στο υδάτινο περιβάλλον.

**β) Προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης (Οδηγία 91/676) :** Στις 11 Μαρτίου 2004, η Ιρλανδία καταδικάστηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επειδή δεν υπέδειξε ευπρόσβλητες από τη νιτρορύπανση ζώνες και δεν κατάρτισε πρόγραμμα δράσης, για τη νιτρορύπανση, στο πλαίσιο της οδηγίας του 1991 για την προστασία των υδάτων, από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης (υπόθεση C-396/01). Αν και η Ιρλανδία υπέβαλε πρόγραμμα δράσης το 2004 αυτό δεν ήταν σε συμμόρφωση με την οδηγία και η Επιτροπή κίνησε διαδικασία στέλνοντας *πρώτη προειδοποίηση* το 2005 στην Ιρλανδία, για έλλειψη συμμόρφωσης με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τη νιτρορύπανση

**γ) Περιορισμό της ρύπανσης που προκαλείται από επικίνδυνες ουσίες (Οδηγία για τις επικίνδυνες ουσίες - 76/464/ΕΟΚ):** Η Επιτροπή θα παραπέμψει την Ελλάδα στο Δικαστήριο για την υποβάθμιση της λίμνης Κορώνειας. Η λίμνη αυτή είναι ένας υγρότοπος διεθνούς σημασίας, στον Νομό Θεσσαλονίκης. Πλήττεται αφενός από άντληση μεγάλων ποσοτήτων νερού για άρδευση, με αποτέλεσμα τη δραματική πτώση της στάθμης των υδάτων της και αφετέρου από έντονη ρύπανση, οφειλόμενη στις απορρίψεις θρεπτικών υλών, βαρέων μετάλλων και άλλων ρύπων από βιομηχανίες και πόλεις της γύρω περιοχής, οι οποίες έχουν προκαλέσει ευτροφισμό (δηλ. υπερεμπλουτισμό σε θρεπτικές ύλες, που οδηγεί σε εξάντληση του οξυγόνου

των υδάτων). Η Επιτροπή θεωρεί ότι η Ελλάδα δεν έχει θεσπίσει και δεν εφαρμόζει αποτελεσματικά κατάλληλο νομικό πλαίσιο προστασίας και διατήρησης και ότι δεν έχει λάβει επαρκή μέτρα για να αποτρέψει την υποβάθμιση της λίμνης και τη διατάραξη της πανίδας και της χλωρίδας.

**δ) Ύδατα κολύμβησης (Οδηγία για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης - 76/160/ΕΟΚ):** Η Επιτροπή αποφάσισε να παραπέμψει την Ισπανία στο Δικαστήριο για τη ρύπανση των υδάτων σε ακτή της Βαλένθια. Η Ισπανία παρέβη την οδηγία για τα αστικά λύματα και την οδηγία για τα ύδατα κολύμβησης στη Sueca της περιφέρειας Βαλένθια. Οι εργασίες κατασκευής εγκαταστάσεων επεξεργασίας αστικών λυμάτων, δεν έχουν περατωθεί σύμφωνα με την οδηγία για τα αστικά λύματα μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1998 και συνεπώς οι ισπανικές αρχές δεν έθεσαν τέρμα στη ρύπανση των υδάτων της ακτής Motilla, μιας περιοχής που έχουν χαρακτηρίσει ευπαθή. οι οποίες όμως, έπρεπε να δεν έχουν ολοκληρωθεί

**ε) Οδηγία 2000/60/ΕΚ:** Η Επιτροπή αποφάσισε να παραπέμψει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο γιατί η προθεσμία μεταφοράς των διατάξεων της για τα κράτη μέλη έληξε στις 22 Δεκεμβρίου 2003:

α) την Ιταλία, η οποία δεν μετέφερε στο οικείο εθνικό δίκαιο τις απαιτήσεις της οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα.

β) τη Γερμανία για ελλιπή ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη. Η αναγκαία εθνική νομοθεσία, για την εφαρμογή της οδηγίας, έπρεπε να είχε θεσπιστεί μέχρι τις 22 Δεκεμβρίου 2003.

γ) το Βέλγιο, για πλημμελή μεταφορά στην εθνική του νομοθεσία της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα,

δ) το Λουξεμβούργο, για πλημμελή μεταφορά στην εθνική του νομοθεσία της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα

ε) τις Κάτω Χώρες, για μη πλήρη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία τους των απαιτήσεων της οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα

στ) την Πορτογαλία, η οποία δεν μετέφερε στο οικείο εθνικό δίκαιο τις απαιτήσεις της οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα.

Η Επιτροπή απέστειλε τελική γραπτή προειδοποίηση και σε περίπτωση που δεν απαντήσουν ικανοποιητικά, μπορεί να αποφασίσει να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης :

α) στην Ιταλία, β) στην Ελλάδα, γ) στην Ισπανία

γιατί μέχρι τις 22 Ιουνίου 2004 το αργότερο, τα κράτη μέλη όφειλαν να ορίσουν περιοχές λεκανών απορροής ποταμών και να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή λεπτομερείς πληροφορίες, για τις αρχές στις οποίες ανέθεσαν την διαχείρισή τους και

η Ιταλία, η Ισπανία και η Ελλάδα<sup>2073</sup> δεν έχουν ακόμη υποβάλει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες.

### 3. Έτος 2006

**α) Ύδατα κολύμβησης (Οδηγία για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης - 76/160/ΕΟΚ):** Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε *πρώτη γραπτή προειδοποίηση* σε ένδεκα κράτη - μέλη τα οποία διέγραψαν κολυμβητικές περιοχές από τους επισήμους καταλόγους, για να αποφύγουν την εφαρμογή των κανόνων της Ε.Ε., σχετικά με την προστασία της υγείας των λουομένων. Τα κράτη μέλη είναι: το Βέλγιο, η Δανία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Σουηδία.

**β) Πόσιμο νερό (Οδηγία για την ποιότητα του πόσιμου ύδατος - 80/778/ΕΟΚ και η αναθεώρησή της) :** Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέσυρε την πρώτη προειδοποίηση που είχε στείλει στη Γαλλία για έλλειψη συμμόρφωσης με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου του 2004 για τη μόλυνση του πόσιμου ύδατος της Βρετάνης καθώς με βάση μετρήσεις το πόσιμο νερό ανταποκρίνεται πλέον στα ποιοτικά πρότυπα. Η υπόθεση αρχειοθετήθηκε.

Επομένως ο ρόλος της Επιτροπής επεκτείνεται και στον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων και στην άσκηση προσφυγής στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην περίπτωση διαπίστωσης σχετικής παραβίασης από ένα κράτος-μέλος.

Ο παρακάτω πίνακας περιλαμβάνει όλες τις παραβάσεις ανά κράτος στον τομέα των υδάτων που εκδικάστηκαν από το Δ.Ε.Κ με βάση τις οδηγίες που παραβιάστηκαν. Για την δημιουργία του έγινε επεξεργασία των πρωτογενών στοιχείων από τη βάση δεδομένων του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων<sup>2074</sup> :

---

<sup>2073</sup> Συγκεκριμένα στην υπ' αριθμ. 2005/2226 αιτιολογημένη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προβλεπόταν ότι η Ελλάδα με το Ν. 3199/2003 ενσωμάτωσε πλημμελώς την Οδηγία 2000/60 γιατί α) δεν μετέφερε κάποιους σημαντικούς ορισμούς της οδηγίας β) δεν μετέφερε όλους τους προβλεπόμενους περιβαλλοντικούς στόχους γ) δεν προέβλεψε τη διαδικασία ενημέρωσης και διαβούλευσης για το Σχέδιο Διαχείρισης Λεκάνης Απορροής Ποταμού και δ) δεν έχει εκδόσει τις κανονιστικές πράξεις για την ανάκληση του κόστους, για τον καθορισμό των χαρακτηριστικών της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού και τα Προγράμματα Μέτρων και Σχεδίων Διαχείρισης.

<sup>2074</sup> <http://www.curia.eu.int>

| <b>ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ</b> | <b>ΟΔΗΓΙΕΣ ΠΟΥ ΠΑΡΑΒΙΑΣΤΗΚΑΝ ΚΑΙ ΕΚΔΙΚΑΣΤΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΟ Δ.Ε.Κ. (μέχρι τον Ιούλιο του 2006)</b>                   |
|---------------------|---|
| ΓΑΛΛΙΑ              | 91/676, 75/440  |
| ΓΕΡΜΑΝΙΑ            | 76/464, 78/659, 79/923, 91/271, 82/176, 83/513, 84/156, 86/280, 75/440, 79/869, 80/779, 80/68, 91/676, 76/160 |
| ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ           | _____   |
| ΣΟΥΗΔΙΑ             | 76/160  |
| ΙΤΑΛΙΑ              | 75/439, 75/440, 75/442, 76/402, 78/659, 76/464, 83/513, 80/778, 80/68, 79/923                                 |
| ΙΣΠΑΝΙΑ             | 76/160, 91/676, 79/923, 98/83   |
| ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ          | 75/440, 84/156, 79/869, 80/68, 76/464, 78/659, 80/778   |
| ΕΛΛΑΔΑ              | 76/464, 91/271  |
| ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ          | 75/440, 76/160, 80/68, 91/676   |
| ΒΕΛΓΙΟ              | 75/440, 79/869, 76/160, 80/778, 80/68, 76/464, 91/271   |
| ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ        | 76/464  |
| ΔΑΝΙΑ               | _____   |
| ΑΥΣΤΡΙΑ             | _____   |
| ΙΡΛΑΝΔΙΑ            | 80/778, 91/676  |
| ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ    | 76/160, 80/778, 98/83   |

### **1.6.1.2 Η ειδικότερη περίπτωση της Ελλάδας**

Αν και στον τομέα των αποβλήτων<sup>2075</sup> οι παραβάσεις είναι περισσότερες λόγω της ανεπάρκειας του νομοθετικού πλαισίου και η Ελλάδα έχει οδηγηθεί επανειλημμένα

<sup>2075</sup> Η ανεπάρκεια του νομικού πλαισίου επιβεβαιώθηκε με τη πρόσφατη παραπομπή της Ελλάδας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (ΔΕΚ) από την Επιτροπή της Ε.Ε. Η χώρα μας καταδικάστηκε δύο φορές από το ΔΕΚ και της επιβλήθηκε χρηματικό πρόστιμο, γιατί παρέλειψε αφενός να λάβει τα αναγκαία μέτρα, έτσι ώστε να μην γίνεται ανεξέλεγκτη απόρριψη αποβλήτων από τους ΟΤΑ του Νομού Χανίων στις εκβολές του Χειμάρρου Κουρουπητού, και αφετέρου να καταρτίσει για την εν λόγω περιοχή σχέδια ή προγράμματα



στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, με πιο γνωστή την υπόθεση Κουρουπητού για την οποία καταδικάστηκε δύο φορές, για ανεξέλεγκτη απόρριψη αποβλήτων από τους ΟΤΑ του Νομού Χανίων στις εκβολές του Χειμάρρου Κουρουπητού (υπόθ. C-387/97), και στον τομέα των υδάτινων πόρων η Ελλάδα έχει παραπεμφθεί στο Δ.Ε.Κ.

Εναντίον της Ελλάδας υπάρχουν δύο καταδικαστικές αποφάσεις του Δ.Ε.Κ (υπ' αριθμ. C-232/1995, 233/1995 και C-384/1997), για παράβαση της νομοθεσίας για τη μόλυνση των υδάτων και συγκεκριμένα της οδηγίας 76/464 του Συμβουλίου, της 4ης Μαΐου του 1976, περί της ρυπάνσεως που προκαλείται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες εκχεόμενες στο υδάτινο περιβάλλον της Κοινότητας.

Στις συνδικαζόμενες υποθέσεις υπ' αριθμ. C-232/1995, 233/1995 η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και την οδηγία 76/464, ιδίως δε τα άρθρα 2, στα πλαίσια της υποθέσεως C-232/95, και 7, στα πλαίσια των υποθέσεων C-232/95 και C-233/95. Συγκεκριμένα η Ελλάδα δεν κατάρτισε τα προγράμματα με τους ποιοτικούς στόχους και τα χρονικά όρια εκτελέσεώς τους με σκοπό τη μείωση της ρυπάνσεως από τις επικίνδυνες ουσίες του καταλόγου II της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ της λίμνης Βεγορίτιδας και του ποταμού Σούλου, στα πλαίσια της υποθέσεως C-232/95, και του Παγασητικού κόλπου, στα πλαίσια της υποθέσεως C-233/95. Όσον αφορά τα διάφορα νομοθετικά και κανονιστικά μέτρα τα οποία ελήφθησαν σε υπουργικό και νομαρχιακό επίπεδο και τα οποία μνημονεύονται στη σχετική απόφαση η Ελληνική Κυβέρνηση διευκρίνισε επίσης κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως προγράμματα κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 76/464.

Η παράβαση της νομοθεσίας των υδάτων στη συγκεκριμένη υπόθεση οφείλεται στην αδυναμία επεξεργασίας και υιοθέτησης από τους αρμόδιους φορείς λεπτομερών προγραμμάτων για τη μείωση των ρύπων. Η οδηγία προέβλεπε αφενός ότι οι αρμόδιοι φορείς για την προστασία των υδάτων αναλαμβάνουν την υποχρέωση επεξεργασίας και υλοποίησης συγκεκριμένων λεπτομερών προγραμμάτων για τη μείωση των ρύπων που αναφέρονται λεπτομερώς στο Παράρτημα I και πλήρους απαγόρευσης της διάθεσης αποβλήτων, που περιέχουν ρυπογόνες ουσίες που αναγράφονται στο Παράρτημα II της Οδηγίας και αφετέρου ότι οι αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες υποχρεούνται, μέσα στο πλαίσιο των παραπάνω προγραμμάτων, να ορίσουν συγκεκριμένα ποσοστά περιεκτικότητας των παραπάνω ρύπων και βάσει

---

διάθεσης αποβλήτων (υπόθ. C-387/97). Σε συνέχεια των αποφάσεων αυτών, η χώρα προχώρησε στη κατασκευή εργοστασίου μηχανικής ανακύκλωσης και περαιτέρω υγειονομικής ταφής των αστικών στερεών αποβλήτων του Νομού Χανίων.

αυτών να εκδίδουν άδειες περιορισμένης χρονικής διάρκειας, για κάθε ρυπογόνο δραστηριότητα (βιομηχανικά και αστικά απόβλητα).

Η εφαρμογή των διατάξεων αυτών προϋποθέτει τεχνογνωσία, μηχανισμούς διαρκούς παρακολούθησης της ποιότητας των υδάτων και των αστικών και βιομηχανικών αποβλήτων, κατάλληλα οργανωμένες διοικητικές δομές, καθώς και την αντίστοιχη διαρκή παρακολούθηση της ποιότητας. Όπως προκύπτει από τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, η Ελλάδα επιχείρησε να εφαρμόσει την οδηγία μόνο με νομοθετικά κείμενα (Υπουργικές Αποφάσεις και Αποφάσεις της Νομαρχιακής Διοίκησης) χωρίς να θεσμοθετήσει τις κατάλληλες διοικητικές δομές.<sup>2076</sup>

Από τη μελέτη του σκεπτικού της απόφασης αλλά και από τα επιχειρήματα που προέβαλε η ελληνική κυβέρνηση, κατά την εκδίκαση της υπόθεσης, διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα στο διοικητικό της μηχανισμό λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας, αδυναμίας συντονισμού της κεντρικής και της τοπικής αυτοδιοίκησης και αναποτελεσματικότητας των μηχανισμών επιβολής και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.<sup>2077</sup>

### **1.6.2 Η στρατηγική της Ε.Ε. για την εφαρμογή της οδηγίας – πλαίσιο 2000/60/EK**

Σε σχέση με τις οδηγίες, που υιοθετήθηκαν στις δύο πρώτες φάσεις της κοινοτικής πολιτικής, για την προστασία των υδάτων, η οδηγία 2000/60/EK διαφέρει σημαντικά, καθώς αφενός προβλέπει τη λεπτομερή αναφορά των κρατών σχετικά με την ενσωμάτωσή της, κάτι που δεν προβλεπόταν στις οδηγίες της πρώτης φάσης, και αφετέρου δεσμεύει την Επιτροπή και τα κράτη μέλη σε μία Κοινή Στρατηγική Εφαρμογής.

Το έγγραφο<sup>2078</sup> για την Κοινή Στρατηγική Εφαρμογής της Οδηγίας 2000/60/EK προετοιμάστηκε από κοινού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη, με βάση τη συμφωνία στην οποία είχαν καταλήξει οι Διευθυντές Υδάτων (Water Directors) της Ε.Ε., σε συνεργασία με την Επιτροπή, στη συνάντηση που

---

<sup>2076</sup> Η κεντρική και η νομαρχιακή διοίκηση δεν διαμόρφωσαν λεπτομερή προγράμματα, καθώς οι ποιοτικοί στόχοι και τα μέτρα που αναφέρονται στα προγράμματα και που παρουσίασε η Ελλάδα στο ΔΕΚ είχαν πολύ γενικό χαρακτήρα.

<sup>2077</sup> Βλέπε σχετικά το Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>2078</sup> Strategic document: “Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive” in <http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/strategy.pdf>

πραγματοποίησαν στη Σουηδία στις 2-4 Μαΐου του 2001, στα πλαίσια της σουηδικής προεδρίας του Συμβουλίου.

Η νέα οδηγία-πλαίσιο για το νερό 2000/60 αποτελεί το πιο ολοκληρωμένο εργαλείο της Ε.Ε. για τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα εισάγει ένα νέο μοντέλο για την αντιμετώπιση του ελλείμματος εφαρμογής των περιβαλλοντικών κανόνων της Ε.Ε. Στην ανεπίσημη συνάντηση των Διευθυντών Υδάτων (Water Directors) της Ε.Ε. με τη Νορβηγική Διεύθυνση Υδάτων, που έγινε στα πλαίσια της γαλλικής προεδρίας του Συμβουλίου, στο Παρίσι στις 23-24 Οκτωβρίου του 2000, καθορίστηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές και αναγνωρίστηκαν τα βασικά στοιχεία, για την υλοποίηση της κοινής στρατηγικής εφαρμογής της οδηγίας τα οποία ήταν<sup>2079</sup>:

- η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
- η συμμετοχή και ενημέρωση του «κοινού» σχετικά με τα σημεία κλειδιά της οδηγίας και τη διαδικασία εφαρμογής
- η επίτευξη συνοχής μεταξύ της εφαρμογής της οδηγίας των άλλων τομεακών πολιτικών και των άλλων οδηγιών σχετικά με τα ύδατα
- η ενεργή συμμετοχή των μετόχων (stakeholders), των ΜΚΟ και της κοινωνίας των πολιτών στην εφαρμογή της οδηγίας
- η συγκρότηση ομάδων εργασίας και η υλοποίηση ανεπίσημων εγγράφων καθοδήγησης για την εφαρμογή
- η δημιουργία δομών υποδομής στα κράτη μέλη για την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας
- ο σχεδιασμός ολοκληρωμένων σχεδίων διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών - η ανάπτυξη συνεργασίας με τις υποψήφια προς προσχώρηση χώρες και η μελέτη της πιθανότητας εμπλοκής τους κατά την εφαρμογή της οδηγίας (ιδίως για τη διαχείριση διεθνών διασυνοριακών λεκανών απορροής ποταμού της Κοινότητας)

Η πρόβλεψη για ενεργή συμμετοχή του «κοινού», των ΜΚΟ και της κοινωνίας των πολιτών αποτελεί το βασικό εργαλείο για την επίτευξη όλων των μακροπρόθεσμων και ενδιάμεσων στόχων στη διαδικασία εφαρμογής της οδηγίας και είναι σύμφωνη με την πρόβλεψη του 5<sup>ου</sup> Προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, για κατανομή των ευθυνών, **«κοινή ευθύνη»**, σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης (ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό).

---

<sup>2079</sup> Strategic document: "Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive" ό.π., p.p. 4-5

Οι αρχές, στις οποίες στηρίζεται η στρατηγική της εφαρμογής της οδηγίας είναι η αρχή της διαφάνειας, της συνεργασίας και της «κοινής ευθύνης» (partnership and shared responsibility)<sup>2080</sup>. Οι αρχές αυτές, σε συνδυασμό με τα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν τον τρόπο εφαρμογής της οδηγίας, συνθέτουν την έννοια της νέας μορφής ευρωπαϊκής διακυβέρνησης στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. Άλλωστε η στρατηγική αυτή, που προτείνεται για την εφαρμογή της οδηγίας, είναι σύμφωνη και με την απαίτηση για μεγαλύτερη ευελιξία των μέσων εφαρμογής των πολιτικών της Ε.Ε., που προβλέπει η Λευκή βίβλος για τη Διακυβέρνηση, της Επιτροπής.

Βασικός στόχος της νέας αυτής στρατηγικής είναι η θεραπεία των αδυναμιών του ρυθμιστικού μοντέλου “command and control” στην εφαρμογή του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου, μέσω της εμπλοκής των «ενδιαφερομένων μερών» στη διαμόρφωση της διαδικασίας εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών. Άλλωστε η εμπλοκή του «κοινού» είναι ίσως και ο πιο ενδεδειγμένος τρόπος, για να αντιμετωπιστεί το έλλειμμα εφαρμογής .

Αν και το στρατηγικό έγγραφο για την εφαρμογή της οδηγίας 2000/60/ΕΚ, προβλέπει τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών, η συμμετοχή αυτή θα πραγματοποιηθεί με τη μορφή ανεπίσημων συναντήσεων και διαβουλεύσεων. Η εφαρμογή της οδηγίας ανήκει στην αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.<sup>2081</sup> Οι λόγοι που ώθησαν τα κράτη- μέλη στη δημιουργία μιας κοινής στρατηγικής εφαρμογής της οδηγίας 2000/60/ΕΚ ήταν<sup>2082</sup>:

- το μακρόχρονο και απαιτητικό χρονοδιάγραμμα εφαρμογής των επιμέρους διατάξεων της οδηγίας
- η πολυπλοκότητα των επιμέρους διατάξεων
- η ποικιλομορφία των πιθανών λύσεων σε τεχνικά, επιστημονικά και πρακτικά προβλήματα
- ο μεγάλος αριθμός ουσιαστικών ρυθμίσεων που περιλαμβάνονταν στα παραρτήματα
- ο αυστηρός περιορισμός του ανθρώπινου δυναμικού και των διαθέσιμων οικονομικών πόρων για την εφαρμογή της οδηγίας

---

<sup>2080</sup> Strategic document: “Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive” ό.π., p. 17

<sup>2081</sup> Strategic document: “Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive” ό.π., p. 14

<sup>2082</sup> Strategic document: “Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive” ό.π., p. 3

Προκειμένου να αντιμετωπίσουν όλα αυτά τα κοινά προβλήματα και τις δυσκολίες, τα κράτη-μέλη αποφάσισαν να ακολουθήσουν μία κοινή προσέγγιση, ώστε να περιορίσουν τους κινδύνους, ως προς την εφαρμογή της οδηγίας μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες. Βασικός στόχος λοιπόν του σχεδίου για τη κοινή στρατηγική εφαρμογής της οδηγίας ήταν η επίτευξη της εφαρμογής της οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τη θέσπιση κοινοτικού πλαισίου δράσης στην πολιτική των υδάτων, με συνοχή και εναρμόνιση στα κράτη- μέλη της Ε.Ε.

Κύριος σκοπός της κοινής στρατηγικής εφαρμογής για την εφαρμογή της οδηγίας, ήταν η ανάπτυξη ενός ενιαίου και συμβατού τρόπου κατανόησης των καθοριστικών σημείων της οδηγίας και η από κοινού αντιμετώπιση ζητημάτων, που αφορούν την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών. Οι βασικές δραστηριότητες και τα σημεία κλειδιά για την υλοποίηση του σχεδίου της κοινής στρατηγικής είναι: Δραστηριότητα Α: ανταλλαγή πληροφοριών, Δραστηριότητα Β: ανάπτυξη καθοδήγησης για τεχνικά θέματα Δραστηριότητα Γ: διαχείριση πληροφοριών Δραστηριότητα Δ: εφαρμογή, δοκιμή και εκτίμηση

Για την υλοποίηση αυτών των δραστηριοτήτων έχουν δημιουργηθεί 13 ομάδες εργασίας, οι οποίες αναφέρονται στις 4 θεματικές ενότητες (δραστηριότητα Α' δραστηριότητα Β', δραστηριότητα Γ', δραστηριότητα Δ') που αναφέρθηκαν παραπάνω. Τα μέλη αυτών των ομάδων εργασίας προέρχονται από όλα τα κράτη μέλη, ύστερα από υπόδειξη των αρμόδιων για τη διαχείριση των υδάτων φορέων σε κάθε κράτος.

#### **1.6.2.1 Η εφαρμογή της Οδηγίας πλαίσιο 2000/60/ΕΚ από τα κράτη μέλη της Ε.Ε.**

Η οδηγία πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα τέθηκε σε ισχύ το Δεκέμβριο του 2000 και θα έπρεπε να ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία όλων των κρατών μελών μέχρι το Δεκέμβριο του 2003. Ωστόσο, για να επιτευχθεί η πρακτική εφαρμογή της και ο στόχος της «καλής κατάστασης» των υδάτων, τα κράτη θα πρέπει να επιτύχουν ορισμένους στόχους-υποχρεώσεις μέσα σε αυστηρές προθεσμίες:

- να προσδιορίσουν τις επί μέρους λεκάνες απορροής ποταμού στο εθνικό τους έδαφος, να τις υπαγάγουν σε επιμέρους περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού και να προσδιορίσουν την κατάλληλη αρμόδια αρχή, για την εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας, μέχρι το 2003 (άρθρα 3 και 24)
- να πραγματοποιήσουν για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού ή για κάθε τμήμα διεθνούς περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού, το οποίο βρίσκεται στο έδαφός τους, ανάλυση των χαρακτηριστικών της, επισκόπηση των επιπτώσεων

των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στην κατάσταση των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων και οικονομική ανάλυση της χρήσης ύδατος, μέχρι το 2004 (άρθρα 5 και 6)

- να ταξινομήσουν, μαζί με την Επιτροπή, την κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, με κριτήριο την «καλή οικολογική κατάσταση» (άρθρο 2 (22) και Παράρτημα V)
- να εξασφαλίσουν την κατάρτιση προγραμμάτων για την παρακολούθηση της κατάστασης των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων και των προστατευόμενων περιοχών μέχρι το 2006
- να ελέγξουν και να αναλύσουν τα χαρακτηριστικά κάθε λεκάνης απορροής, ώστε να εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα μέτρων για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας μέχρι το 2009 (άρθρο 11 Παράρτημα III)
- να καταρτίσουν ένα σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού που ευρίσκεται εξ ολοκλήρου στο έδαφός τους (άρθρο 13)
- να εφαρμόσουν πολιτικές τιμολόγησης και να ενθαρρύνουν τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων μέχρι το 2010 (άρθρο 9)
- να βάλουν σε εφαρμογή τα προγράμματα μέτρων μέχρι το 2012 (άρθρο 11)
- να εφαρμόσουν τα μέτρα και να επιτύχουν τους στόχους της οδηγίας μέχρι το 2015 (άρθρο 4)

Η δυσκολία εφαρμογής της οδηγίας 2000/60/EK δεν οφείλεται μόνο στο αυστηρό χρονοδιάγραμμα επίτευξης των στόχων αλλά και στην πολυπλοκότητα της ανάθεσης των αρμοδιοτήτων και των φορέων, που οδηγεί συχνά στην κακή διαχείριση των υδάτινων πόρων.<sup>2083</sup> Επιπλέον στην περίπτωση των διασυνοριακών λεκανών υπάρχουν πρόσθετες δυσκολίες, καθώς θα πρέπει να δημιουργηθούν συνεργασίες και συμφωνίες ανάμεσα σε χώρες μέλη και μη μέλη της Ε.Ε. Το σημαντικό στοιχείο για την επιτυχία της εφαρμογής και υλοποίησης όλων των διατάξεων της οδηγίας είναι να γίνει ουσιαστικός διαχωρισμός μεταξύ των ενεργειών, που οφείλουν να γίνουν *σε επίπεδο λεκάνης, σε εθνικό επίπεδο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο*, για να ληφθούν τα αντίστοιχα μέτρα που απαιτούνται.

Σημαντική βοήθεια στα κράτη- μέλη της Ε.Ε., για το σχεδιασμό των λεκανών απορροής ποταμών και την εφαρμογή της οδηγίας 2000/60/EK, παρέχει η μη κυβερνητική οργάνωση, WWF. Η WWF εφαρμόζει από το 1998 ένα πρόγραμμα, που

---

<sup>2083</sup> Μιμίκος, Μ.Α. (2002) «Η εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60/EK σε επίπεδο λεκανών απορροής. Προοπτικές με βάση την ελληνική πραγματικότητα», *Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας*, τεύχ. 2206, σ.σ. 32-38

ονομάζεται «*European Freshwater Programme*»<sup>2084</sup>, στα πλαίσια του οποίου έχει θέσει ως στόχο την επίτευξη της καλής κατάστασης των υδάτων σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. και την παροχή βοήθειας για το σχεδιασμό και τη διαχείριση των λεκανών απορροής ποταμών. Οι τρεις βασικές δραστηριότητες που έχουν πραγματοποιηθεί με την υποστήριξη αυτού του προγράμματος, για την εφαρμογή της οδηγίας 2000/60/ΕΚ είναι: 1. Τρία Σεμινάρια σχετικά με την στρατηγική εφαρμογής της νέας οδηγίας<sup>2085</sup> 2. Το ευρετήριο των υδάτων και των υγροτόπων (Water and Wetland Index), που είναι ένα σημαντικό εργαλείο, με το οποίο αναγνωρίζονται τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες στη διαχείριση των υδάτων και των υγροτόπων και 3. Το πρόγραμμα “Wise Use of Floodplains”

Το ευρετήριο των υδάτων και των υγροτόπων είναι μία πανευρωπαϊκή πρωτοβουλία, η οποία αποτελείται από δύο φάσεις, την πρώτη που ολοκληρώθηκε το 2001 και αφορούσε την κατάσταση των υδάτινων οικοσυστημάτων και τη δεύτερη φάση, που αφορά τη διερεύνηση της ετοιμότητας των κρατών μελών να διαχειριστούν τους υδάτινους πόρους τους με βάση τις προβλέψεις της οδηγίας.<sup>2086</sup>

Για την υλοποίηση της έρευνας της δεύτερης φάσης, η WWF απέστειλε ερωτηματολόγια στα κράτη μέλη, με στόχο να ελέγξει πόσο έγκυρα ξεκίνησαν τα κράτη την εφαρμογή της οδηγίας, αν συμμετείχε το κοινό στη διαδικασία της εφαρμογής, με βάση όσα προέβλεπε το άρθρο 14 της οδηγίας και αν το κάθε κράτος διέθετε την διοικητική υποδομή σε κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό για την εφαρμογή της οδηγίας. Τα πρώτα αποτελέσματα της έρευνας δημοσιεύτηκαν τον Ιούνιο του 2003<sup>2087</sup> και διαφάνηκε μία σημαντική προσπάθεια των κρατών να εφαρμόσουν την οδηγία, αν και μέχρι της 31 Ιανουαρίου μόνο ένα κράτος την είχε ενσωματώσει στην εσωτερική του νομοθεσία. Επίσης η προσπάθεια για ενημέρωση των πολιτών και για συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία εφαρμογής ήταν αρκετά ανεπαρκείς το ίδιο και οι διοικητικές δομές.

Στα ίδια πλαίσια με τη WWF, ως προς την παροχή βοήθειας στα κράτη- μέλη για τον σχεδιασμό των λεκανών απορροής ποταμών, κινείται και η ΜΚΟ European Rivers Network. Η περιβαλλοντική αυτή οργάνωση έχει προβεί στη δημιουργία μιας ηλεκτρονικής υπηρεσίας, που ονομάζεται River Net και η οποία στοχεύει στην

---

<sup>2084</sup> WWF (2001) *WWF's activities across Europe to assist the implementation of the EU Water Framework Directive and Integrated River Basin Management*, WWF

<sup>2085</sup> Βλ. σχετικά την ανάλυση σε προηγούμενη υποενότητα της παρούσας μελέτης

<sup>2086</sup> Stefano de, L. (2003) *WWF's Water and Wetland Index. Summary of Water Framework Directive Results*, Madrid

<sup>2087</sup> Το ίδιο

παροχή πληροφοριών σχετικά με: α) τις λεκάνες απορροής ποταμών β) τα οικολογικά προγράμματα διαχείρισης των υδάτων και γ) τους οργανισμούς που ασχολούνται με την προστασία των ποταμών.<sup>2088</sup>

Επίσης το European Environmental Bureau (EEB), εκτός από τις εκδόσεις που έχει πραγματοποιήσει σχετικά με το περιεχόμενο και την εφαρμογή της οδηγίας, αποφάσισε να διεξαγάγει μία έρευνα για να συγκεντρώσει στοιχεία για την ποιότητα των νόμων που έχουν ενσωματώσει τα κράτη μέλη τη οδηγία και την ποιότητα της εφαρμογής της οδηγίας. Έτσι τον Ιανουάριο του 2004 απέστειλε ερωτηματολόγια στα μέλη του (δηλαδή σε όλα τα κράτη μέλη εκτός από το Λουξεμβούργο και τη Φινλανδία). Από τις απαντήσεις διαφάνηκε ότι μόνο 10 κράτη είχαν υιοθετήσει ολοκληρωμένα ή εν μέρει την οδηγία. Από αυτά όσο αφορά την ποιότητα της ενσωμάτωσης που αφορούσε την ενσωμάτωση του βασικού στόχου της οδηγίας για «καλή ποιότητα των υδάτων» μόνο τέσσερα μετέφεραν το στόχο στη νομοθεσία, άλλα τρία όχι ξεκάθαρα και ένα σε συνδυασμό με άλλους στόχους. Σχετικά με την ποιότητα της εφαρμογής και τη «συμμετοχή του κοινού» η κατάσταση ήταν αρκετά αποθαρρυντική.

Το European Environmental Bureau (EEB) αποφάσισε το Νοέμβριο του 2004 να επαναλάβει την έρευνα, για να διαπιστώσει αν η κατάσταση είχε αλλάξει και να επιβεβαιώσει τα αποτελέσματα της προηγούμενης έρευνας. Τα τέσσερα σημεία κλειδιά που προέκυψαν από την έρευνα ήταν:

1. Οι ΜΚΟ έχουν μεγάλες προσδοκίες για τα αποτελέσματα που θα προκύψουν από την εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο
2. Η ποιότητα της ενσωμάτωσης και της εφαρμογής της οδηγίας είναι χαμηλή με κάποια σχετική βελτίωση της συμμετοχής του κοινού κατά το 2004.
3. Οι περιβαλλοντικοί ΜΚΟ δεν έχουν ικανοποιητική συμμετοχή στην εφαρμογή της οδηγίας
4. Οι κυβερνήσεις και οι αρχές διαχείρισης των υδάτων δείχνουν απροθυμία ως προς την εμπλοκή των ΜΚΟ στο τεχνικό κομμάτι της δουλειάς και απροθυμία στο να ακολουθήσουν διαφανείς διαδικασίες

---

<sup>2088</sup> Βλ. σχετικά: <http://www.rivernet.org>



**ΤΜΗΜΑ ΙΙ**  
**ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ**  
**ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ**  
**ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**



## **2.1 Ελλάδα**

### **2.1.1 Φυσικά χαρακτηριστικά**

Η Ελλάδα είναι μία μικρή σε έκταση χώρα, περίπου 131, 94 τ.χλμ εκ των οποίων τα 130,00 τ.χλμ είναι εδάφη και τα 1,140 τ.χλμ είναι ύδατα. Συνορεύει στα βόρεια με την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, την Βουλγαρία και την Αλβανία, στα ανατολικά με την Τουρκία και βρέχεται δυτικά από το Ιόνιο πέλαγος και νότια από την Μεσόγειο Θάλασσα.<sup>2089</sup>

Το κλίμα της χώρας παρουσιάζει όλα τα χαρακτηριστικά του μεσογειακού κλίματος και διακρίνεται σε τέσσερις κλιματικές περιοχές: 1) την ορεινή με χαμηλές θερμοκρασίες, χιονοπτώσεις, νέφωση και ισχυρούς ανέμους, 2) τη βόρεια Ελλάδα με

---

<sup>2089</sup><http://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gr.html>

περιορισμένη καλοκαιρινή ξηρασία, δριμύ χειμώνα και βροχερό καλοκαίρι, 3) το Ιόνιο με ήπιο χειμώνα άφθονες βροχοπτώσεις και μεγάλη ηλιοφάνεια και 4) το Αιγαίο με μεγάλη ένταση ανέμων, μεγάλη ηλιοφάνεια και υγρασία.<sup>2090</sup>

Η Ελλάδα δεν έχει μεγάλα επιφανειακά ποτάμια στο εσωτερικό της<sup>2091</sup>, και τα μεγαλύτερα εξ αυτών είναι διασυνοριακά.<sup>2092</sup> Οι υπόγειοι ποταμοί της τροφοδοτούν τα επιφανειακά ποτάμια της αλλά και τροφοδοτούνται από αυτά. Σε πολλούς ποταμούς έχουν κατασκευαστεί φράγματα και ταμιευτήρες για την άρδευση και την παραγωγή ενέργειας.<sup>2093</sup> Άρδευτικά φράγματα υπάρχουν στον Αλιάκμονα, στον Αξιό και στον Πηνειό. Υδροηλεκτρικές μονάδες υπάρχουν στον Λούρο, στον Αχελώο, στον Εδεσσαίο, στον Λάδωνα και στο Μέγδοβα.

Οι φυσικές λίμνες της χώρας βρίσκονται κυρίως στη Δ. Ελλάδα, στην Αιτωλοακαρνανία, την Ήπειρο και την Μακεδονία<sup>2094</sup>, ενώ υπάρχουν και ορισμένες τεχνητές, οι οποίες δημιουργήθηκαν με τα νερά ποταμών.<sup>2095</sup> Παράλληλα, κάποιες άλλες αποξηράνθηκαν με στόχο την γεωργική εκμετάλλευση των περιοχών, όπως η Κωπαΐδα<sup>2096</sup>, η Κάρλα και η Αγουλινίτσα.

Η έντονη αυτή γεωμορφολογία της χώρας, η εξάρτηση της βόρειας Ελλάδας από ποτάμια που πηγάζουν από τις γειτονικές χώρες,<sup>2097</sup> η μεγάλη ξηροθερμική περίοδος που επικρατεί λόγω του μεσογειακού κλίματος<sup>2098</sup>, ο μεγάλος αριθμός των νησιών

---

<sup>2090</sup> [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Greece/Greece.htm#Γεωγραφια](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Greece/Greece.htm#Γεωγραφια)

<sup>2091</sup> Οι μεγαλύτεροι είναι ο Αλιάκμονας (320 χλμ.) ο Αχελώος (220 χλμ.), ο Πηνειός (205 χλμ.), ο Στρυμόνας (118 χλμ.), ο Θύαμις (115 χλμ.) ο Άραχθος (110 χλμ.), ο Ευρώτας (82 χλμ.), ο Λούρος (80 χλμ.) και ο Σπερχειός (80 χλμ.)

<sup>2092</sup> Τα μεγαλύτερα διασυνοριακά ποτάμια είναι ο Έβρος (μήκος 530 χλμ. από τα οποία τα 204 σε ελληνικό έδαφος) και ο Νέστος (μήκος 234 χλμ. από τα οποία τα 130 σε ελληνικό έδαφος).

<sup>2093</sup> Μια σύντομη αναφορά σε φράγματα που υπάρχουν σε διάφορα μέρη της γης γίνεται στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης. Ειδική αναφορά στα φράγματα για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας γίνεται στο Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>2094</sup> Οι πιο σημαντικές από αυτές είναι η Τριχωνίδα, η Αμβρακία, η Παμβώτιδα, η Βόλβη, η Βεγορίτιδα, η Μικρή και Μεγάλη Πρέσπα και η λίμνη της Καστοριάς.

<sup>2095</sup> Η λίμνη στο Καστράκι και στα Κρεμαστά, ο Μόρνος και ο Ταυρωπός.

<sup>2096</sup> Ειδική αναφορά στο ιστορικό αποξήρανσης της Κωπαΐδας γίνεται στο Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>2097</sup> Βλέπε σχετική ανάλυση στο Τέταρτο Τμήμα της παρούσας μελέτης

<sup>2098</sup> Οι βροχές σημειώνονται κυρίως κατά τη διάρκεια του χειμώνα με συχνά μεγάλη διάρκεια και ένταση, ενώ το καλοκαίρι επικρατεί ανομβρία, ξηρασία και ανεπάρκεια υδάτινων πόρων.

που συνήθως στερούνται ή έχουν ελάχιστο πόσιμο νερό<sup>2099</sup> και η άνιση και εποχιακή ζήτηση και κατανομή των υδάτων που επηρεάζεται πολύ σημαντικά από τον τουρισμό<sup>2100</sup>, σε συνδυασμό με το ελλειπές, όπως θα διαφανεί από τη μελέτη, νομοθετικό πλαίσιο και τους μηχανισμούς ενσωμάτωσης και επιβολής της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελούν τους βασικούς παράγοντες των μεγάλων προβλημάτων της χώρας σε σχέση με τους υδατινούς πόρους της.

Ωστόσο η σύγκριση της προσφοράς και της ζήτησης των υδάτων στη χώρα μας θα μπορούσε να οδηγήσει στο ασφαλές συμπέρασμα ότι η Ελλάδα δεν αντιμετωπίζει ακόμη προβλήματα λειψυδρίας, αλλά παρουσιάζει έντονη ανισομέρεια στην κατανομή του υδατινικού δυναμικού της. Για αυτό άλλωστε και στην Ελλάδα υπάρχει πολύ μικρός αριθμός φραγμάτων συγκριτικά με τις υπόλοιπες μεσογειακές χώρες της Ε.Ε.<sup>2101</sup>

### **2.1.2 Η ισχύουσα ελληνική συνταγματική τάξη**

Η περίοδος του Διαφωτισμού και η μεγάλη Γαλλική Επανάσταση του 1789 που ακολούθησε σημάδεψαν αναμφισβήτητα την ιστορία ολόκληρης της δυτικής Ευρώπης, αφού τα κηρύγματά τους είχαν άμεση απήχηση στους λαούς της, οι οποίοι βρίσκονταν υπό το ζυγό της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Ο 19<sup>ος</sup> αιώνας που ακολούθησε δικαίως χαρακτηρίζεται ως ο «αιώνας των εθνικών κρατών», τα οποία δημιουργήθηκαν μετά τη διάλυση της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Τα κηρύγματα αυτά οδήγησαν και στην αφύπνιση του ελληνικού λαού και στη μεγάλη Επανάσταση του 1821, για την απελευθέρωση της χώρας από τον οθωμανικό ζυγό, ύστερα από τετρακόσια χρόνια δουλείας. Οι μεγάλοι σκοποί αυτής της Επανάστασης, διακηρύσσονται επίσημα από την πρώτη Εθνική Συνέλευση του 1821, στη *Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας*, της 15<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1822: «Απόγονοι του σοφού και φιλανθρώπου Έθνους των Ελλήνων, σύγχρονοι των νυν πεφωτισμένων και ευνομούμενων λαών της Ευρώπης...ήτο αδύνατον πλέον να υποφέρομεν ...την

---

<sup>2099</sup> Η λειψυδρία και τα προβλήματα των νησιών της Ελλάδας για πόσιμο νερό αποτελούν αντικείμενο ανάλυσης στο Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης

<sup>2100</sup> Βλέπε σχετικά με τον τουρισμό και τις χρήσεις των υδάτων στο Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης

<sup>2101</sup> Στην Ελλάδα υπάρχουν περίπου 46 φράγματα σε αντίθεση με την Ισπανία που έχει 1196, την Ιταλία 524 και την Τουρκία 625

*σκληράν του Οθωμανικού Κράτους μάστιγα... Ο κατά των Τούρκων πόλεμος ημών, ...είναι πόλεμος Ιερός, Πόλεμος του οποίου η μόνη αιτία είναι η ανάκτησις της προσωπικής ημών ελευθερίας, της ιδιοκτησίας και τιμής...Από τοιαύτας αρχάς των φυσικών δικαίων ορμώμενοι .. εκινήσαμεν τον πόλεμον κατά των Τούρκων,... αποφασίσαντες ή να επιτύχωμεν τον σκοπόν μας και να διοικηθώμεν με νόμους δίκαιους , ή να χαθώμεν εξολοκλήρου, κρίνοντες ανάξιον να ζώμεν πλέον ημείς οι απόγονοι του περικλεούς εκίνου Έθνους των Ελλήνων υπό δουλείαν...»*

Η βαθύτατη πίστη του ελληνισμού στο σύνταγμα, στο ύψιστο αυτό σύμβολο της δημοκρατίας, της προστασίας των ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων και της διασφάλισης του κράτους δικαίου και της νομιμότητας, διαπιστώνεται από τις μεγάλες προσπάθειες θέσπισης συνταγμάτων, τα οποία διαπνέονται από τις αρχές αυτές, παρά το γεγονός ότι οι εθνικές, πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της εποχής εκείνης, στο πλαίσιο μάλιστα των πολιτικών ανακατατάξεων στον Ευρωπαϊκό χώρο και τις άμεσες αναμίξεις στα εθνικά θέματα των Μεγάλων Δυνάμεων της εποχής (Αγγλίας, Ρωσίας και Γαλλίας) δεν άφηναν περιθώρια εφαρμογής των συνταγμάτων της περιόδου της Ελληνικής Επανάστασης.<sup>2102</sup> Άλλωστε, προϋπόθεση ενός συντάγματος είναι η ύπαρξη ανεξάρτητου κράτους και εθνικής κυριαρχίας, προϋποθέσεις που δεν υπήρχαν στην περίοδο της ελληνικής Επανάστασης. Η ανεξαρτησία της χώρας, παρά τις ηρωικές προσπάθειες και θυσίες των επαναστατημένων ελλήνων, τις οποίες αμαύρωναν οι μεταξύ τους έριδες, οφειλόμενες ασφαλώς στις ίδιες τις συνθήκες του ελληνικού έθνους της περιόδου εκείνης, επιτεύχθηκε τελικά με την παρέμβαση των Μεγάλων Δυνάμεων της εποχής εκείνης, με το *Πρωτόκολλο του Λονδίνου* του 1830 και τη *Συνθήκη του Λονδίνου* του 1832, με την οποίαν «αι προστάτιδες Δυνάμεις προσφέρουσι την «Κληρονομικήν Κυριαρχίαν επί της Ελλάδος εις τον πρίγκηπα Φρειδερίκον – Όθωνα (Βαυαρό πρίγκηπα) όστις θα έφερε τον τίτλον «Βασιλεύς της Ελλάδος».

---

<sup>2102</sup> Εκτός από τα τοπικά Συντάγματα του πρώτου έτους της ελληνικής Επανάστασης, τα οποία απηχούν τις ιδιαιτερότητες της συγκρότησης των επαναστατικών δυνάμεων του έθνους την περίοδο εκείνη, τα Συντάγματα τα οποία ψηφίστηκαν από τις Εθνικές Συνελεύσεις από το 1822 μέχρι το 1832, πραγματικά αποτελούν υποδείγματα δημοκρατικού πολιτικού πολιτισμού. Για την ιστορία και τα κείμενα των «τοπικών» και των εθνικών Συνταγμάτων (1822, 1823, 1827 και 1832) της ελληνικής Επανάστασης, βλ. αντί άλλων Κυριακόπουλου Η. (1960) *Τα Συντάγματα της Ελλάδος*, Αθήναι, Εθνικό Τυπογραφείο

Από την μεγάλη σε έκταση βιβλιογραφία για την επαναστατική περίοδο παραπέμπουμε στο εξάτομο έργο του Κόκκινου Δ.Α. (1974) *Η Ελληνική Επανάστασις*, Βραβείο Ακαδημίας Αθηνών. Έκτη έκδοσις εικονογραφημένη και βελτιωμένη, εκδ. Οίκος Μέλισσα.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις των «προστάτιδων δυνάμεων της Ελλάδος», όπως επίσημα εκαλούντο η Αγγλία, Γαλλία και Ρωσία, η χώρα απέκτησε μοναρχικό πολίτευμα, κατά τα πρότυπα των ευρωπαϊκών χωρών της περιόδου του 19<sup>ου</sup> αιώνα και η απόλυτη μοναρχία του Όθωνα, πρώτου βασιλέως της Ελλάδας, διήρκεσε από το 1833 μέχρι το 1844. Μετά την Επανάσταση της 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1843 ο βασιλιάς αναγκάστηκε να παραχωρήσει το πρώτο ελληνικό Σύνταγμα, το οποίο καθιέρωνε το πολίτευμα της «συνταγματικής μοναρχίας».

Από το πρώτο αυτό Σύνταγμα του ανεξάρτητου πλέον Ελληνικού Κράτους μέχρι το Σύνταγμα του 1975, η πολιτική ζωή της χώρας χαρακτηρίζεται από έντονες εθνικές και πολιτικές κρίσεις, οι οποίες οφείλονται αναμφισβήτητα και σε εξωγενείς παράγοντες και κυρίως στους αλυτρωτικούς πολέμους των Ελλήνων για την ενσωμάτωση στον ελληνικό κορμό μεγάλων τμημάτων της χώρας.<sup>2103</sup> Ελληνοτουρκικές πολεμικές συγκρούσεις, βαλκανικοί πόλεμοι, αλλά και οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι, ήταν καθοριστικής σημασίας και για την Ελλάδα, όπως και για

---

<sup>2103</sup> Επειδή ενδιαφέρει ιδιαίτερα, για την παρούσα μελέτη, η πορεία προσαρτήσεως ελληνικών περιοχών στην ελληνική επικράτεια παραθέτουμε τα σχετικά στοιχεία:

Με το Πρωτόκολλο του Λονδίνου, του Φεβρουαρίου 1830, τα όρια του Κράτους ορίστηκαν: η Στερέα, η Πελοπόννησος, η Εύβοια και οι Κυκλάδες. Με το νέο Πρωτόκολλο του Λονδίνου, του 1832, τα βόρεια σύνορα καθορίστηκαν ευνοϊκότερα για την Ελλάδα με τη γραμμή Αμβρακικού – Παγασητικού. Η προσάρτηση των Επτανήσων έγινε το 1863, της Θεσσαλίας το 1881, η ένωση της Κρήτης το 1912, η προσάρτηση της Ν. Μακεδονίας και Ηπείρου, πλην της Β. Ηπείρου το 1912-1913. Με τη Συνθήκη της Λοζάννης του 1923 ο Έβρος ορίστηκε σύνορο μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας. Τέλος, το 1946, έγινε η ένωση της Δωδεκανήσου με την Ελλάδα.

Ειδικά για το θέμα βλ. για την περίοδο 1770-1923, το βιβλίο του Dakin D. (1989) *Η ενοποίηση της Ελλάδας 1770-1923* (μτφ. Ξανθόπουλος Α.), Ι έκδ. Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα

Ειδικά για το θέμα της εδαφικής ενοποίησης της Ελλάδας έχει γίνει μία πολύ σημαντική μελέτη που προσπαθεί να συνοψίσει την ελληνική και ξένη βιβλιογραφία των τελευταίων τριάντα χρόνων επί του θέματος της Διβάνη Λ. (2000) *Εδαφική ολοκλήρωση της Ελλάδας 1830-1947 Απόπειρα πατριδογνωσίας*, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα. Το βιβλίο χωρίζεται σε εννιά ευρύτερες θεματικές ενότητες: 1) Ίδρυση του Ελληνικού κράτους (1830-1832) με ιδιαίτερη αναφορά στον απελευθερωτικό αγώνα (1821- 1824) και την επέμβαση των Μεγάλων Δυνάμεων 2) Επτάνησα (1864), από την Ενετοκρατία, μέχρι και τη διαδικασία ενσωμάτωσης 3) Θεσσαλία (1881) 4) Μακεδονία (1913) 5) Κρήτη (1913) 6) Ήπειρος (1913) 7) Νησιά του βορειοανατολικού Αιγαίου (1913- 1923) 8) Δυτική Θράκη (1920-1923) και στις ρίζες του ελληνοβουλγαρικού ανταγωνισμού μέχρι τη Συνθήκη της Λωζάνης 9) Δωδεκάνησο (1947) με περιγραφή της κυριαρχίας των Ιταλών μέχρι τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

τις τύχες των λαών της Ευρώπης. Η συνταγματική ζωή του τόπου, ιδιαίτερα κατά τον 20ό αιώνα συγκλονίζεται από έντονες πολιτικές κρίσεις («επανάσταση στο Γουδί το 1910, συνταγματική κρίση του 1915-1917, επανάσταση του 1922, μετά την τραγική για τη χώρα Μικρασιατική Καταστροφή, δικτατορικό καθεστώς Ιωάννου Μεταξά του 1936-1940, διακόπτεται τελείως κατά τη γερμανική κατοχή 1941-1944 κατά τη διάρκεια του II Παγκοσμίου Πολέμου, εμφύλιος πόλεμος 1946-1949, δικτατορία των «συνταγματαρχών του 1967-1974»). Όλες αυτές οι τραγωδίες είχαν ως αποτέλεσμα εκτροπές από τις συνταγματικές εγγυήσεις των πολιτικών κυρίως ελευθεριών και αναστολές της λειτουργίας των ίδιων των συνταγματικών δημοκρατικών θεσμών.<sup>2104</sup> Ενδεικτικό των πολιτικών ανωμαλιών της χώρας είναι η ανάμειξη του θρόνου στην πολιτική ζωή του τόπου, που είχε ως αποτέλεσμα άλλοτε την κατάργηση του θεσμού της μοναρχίας και άλλοτε επαναφορά του, με αντίστοιχες αναμφισβήτητα ακραίες κρίσεις της συνταγματικής νομιμότητας, κατά τις οποίες καλούνταν ο λαός, κατά κανόνα να αποφασίσει με δημοψήφισμα για την τύχη του θεσμού της μοναρχίας, ο οποίος ας σημειωθεί ουδέποτε είχε οργανικούς δεσμούς με την ελληνική κοινωνία.<sup>2105</sup>

Χαρακτηριστικό των συνταγματικών ανωμαλιών της χώρας είναι η θέσπιση πολλών συνταγμάτων από το πρώτο Σύνταγμα του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους του 1844 μέχρι το Σύνταγμα του 1975, κάθε ένα από τα οποία φέρει έντονα τα χαρακτηριστικά της εποχής του και τη σφραγίδα των πολιτικών δυνάμεων τα οποία τα θέσπισαν.<sup>2106</sup> Τυπικά, με εξαίρεση τα Συντάγματα του 1925 και 1927, όλα τα επόμενα ελληνικά συντάγματα από το 1864 και μετά εμφανίζονται ως *αναθεωρήσεις*

---

<sup>2104</sup> Για τις ιστορικές συνθήκες αναγνώρισης της ανεξαρτησίας του Ελληνικού Κράτους, αλλά και γενικότερα για όλες τις πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές και εθνικές συνθήκες, στο πλαίσιο των διεθνών εξελίξεων από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα και μέχρι σήμερα βλ. αντί άλλων *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, εκδ. Εκδοτικής Αθηνών Α.Ε., Αθήνα, τ. ΙΒ-ΙΣΤ.

<sup>2105</sup> Έξωση Όθωνα με την επανάσταση του 1862 και εκλογή νέου βασιλέα, κρίση βασιλικού θεσμού μεταξύ 1916-1920, κατάργηση του θεσμού της βασιλείας μετά τη Μικρασιατική καταστροφή και την επανάσταση του 1922, με το Ψήφισμα του 1924 της Δ' Έθνοσυνέλευσης, επάνοδος του βασιλέα με το δημοψήφισμα του Νοεμβρίου 1935. Μετά το τέλος της κατοχής κατά τη διάρκεια του II Παγκοσμίου Πολέμου τον Οκτώβριο του 1944, κατά τη διάρκεια της οποίας ο βασιλέας είχε καταφύγει στην Αγγλία, δημοψήφισμα, το Σεπτέμβριο του 1946 για την επάνοδο ή μη του βασιλέα Γεωργίου, το αποτέλεσμα του οποίου ήταν θετικό για το βασιλέα, κατάργηση της βασιλείας από τη δικτατορία των συνταγματαρχών και "διπλό" δημοψήφισμα τον Ιούνιο του 1973, και τέλος, δημοψήφισμα το Δεκεμβρίου 1974, το οποίο αποτελεί και την οριστική κατάργηση του θεσμού της μοναρχίας στην Ελλάδα.

<sup>2106</sup> Βλ. σχετικά Μάνεση Α. (1980), *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, εκδ. Οίκου Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σ. 16 επ.



του Συντάγματος του 1864, ανεξάρτητα από τη μη τήρηση των κατά το Σύνταγμα προβλεπομένων διαδικασιών αναθεώρησης, ώστε να εμφανιστεί η συνέχεια της ελληνικής συνταγματικής τάξης.<sup>2107</sup>

Όπως αποδεικνύεται από την τελείως επιγραμματική αυτή αναφορά στη συνταγματική ιστορία του τόπου, παρά την οικονομική ανάπτυξη, η οποία σημειώνεται μετά το Σύνταγμα του 1952, η Ελλάδα, με τα κριτήρια της Πολιτικής Επιστήμης δεν εντάσσεται στις χώρες με ανεπτυγμένο πολιτικό πολιτισμό.<sup>2108</sup> Και η συνεχής κρίση των συνταγματικών θεσμών της χώρας, σε ολόκληρη σχεδόν τη διάρκεια του ελληνικού κράτους, μέχρι την κατάρρευση του δικτατορικού καθεστώτος της 21<sup>ης</sup> Απριλίου 1967 τον Ιούλιο του 1974, αντανάκλαται όχι μόνο σε θέματα διασφάλισης των ατομικών ελευθεριών και λειτουργίας των πολιτικών θεσμών αλλά, και στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, του κύριου αυτού μοχλού υλοποίησης των σκοπών των κράτους στα πλαίσια του κράτους δικαίου και της συνταγματικής νομιμότητας.<sup>2109</sup>

---

<sup>2107</sup> Σύνταγμα 1864, 1911, 1925, 1927, “σιωπηρή” επαναφορά του Συντάγματος 1911 το 1935, Σύνταγμα 1952, «Συντάγματα» της χούντας του 1968 και 1973 (Σύνταγμα 1968/1973) και Σύνταγμα 1975.

Για την ιστορία των ελληνικών Συνταγμάτων μέχρι το Σύνταγμα του 1952 βλ. αντί άλλων Η. Κυριακόπουλου, ο.π. όπου και τα κείμενα των συνταγμάτων, ενώ για την περίοδο από το 1935 μέχρι και το Σύνταγμα του 1975 βλ. μεταξύ άλλων Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (1981), *Προβληματική της Σύγχρονης Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας*. (δ.δ.) Αθήνα Για την αναθεώρηση του 1986 βλ. αντί άλλων Μάνεση Α. (1986) *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, εκδ. Παρατηρητής, Αθήνα. Για την αναθεώρηση του 2001 βλ. Τσάτσου Δ.Θ., Βενιζέλου Ε. και Κοντιάδη Ξ. (επιμ.), (2001), *Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, εκδ. Α. Ν.Σάκκουλα, επίσης Βενιζέλου Ε. (2002), *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21<sup>ο</sup> αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα.

Μια εξαιρετικά ενδιαφέρουσα συνοπτική παρουσίαση των ιστορικών θεμάτων και του περιεχομένου των ελληνικών συνταγμάτων από το Σύνταγμα του Ρήγα Φεραίου μέχρι το Σύνταγμα του 1975, παρουσιάζεται στην έκδοση της Βουλής των Ελλήνων, *30 χρόνια από το Σύνταγμα του 1975. Τα Ελληνικά Συντάγματα από το Ρήγα έως σήμερα.*, Αθήνα 2004, όπου και παραπομπή σε σημαντική βιβλιογραφία.

<sup>2108</sup> Βλ. σχετικά κριτήρια σε Δασκαλάκη Γ.Δ. (1973) *Μαθήματα Συγκριτικού Δημοσίου Δικαίου*, Αθήναι, σ. 20. Στο ίδιο βλ. κεφ. 5, «Τα στοιχεία του πολιτικού εκσυγχρονισμού», σ. 25 επ..

<sup>2109</sup> Πολύ χαρακτηριστική καταγραφή των προβλημάτων της χώρας δίνεται στη μελέτη του καθηγητή Δασκαλάκη Γ.Δ. (1954) *Το ελληνικόν πρόβλημα. Ποίον είναι και πώς λειτουργεί το σύγχρονον ελληνικόν κράτος*. εκδ. Ν. Α. Σάκκουλα. Από την πλούσια βιβλιογραφία για τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τα οποία οφείλονται βασικά στην κρίση των

Με την κατάρρευση του δικτατορικού καθεστώτος αρχίζει μια νέα περίοδος στην ιστορική ζωή της χώρας. Η επάνοδος στη δημοκρατική ομαλότητα συντελείται χωρίς πολιτικές ή συνταγματικές κρίσεις, συνήθεις κατά το παρελθόν και αποκαθίστανται οι δεσμοί της χώρας με τη διεθνή κοινότητα.<sup>2110</sup> Οι εκλογές της 17<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1974 ανέδειξαν την Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, η οποία τύποις εκλήθη “αναθεωρητική” (του Συντάγματος του 1952), ενώ στην ουσία ήταν *συντακτική*, όπως προκύπτει από την έκταση των μεταβολών τις οποίες εισήγαγε το νέο Σύνταγμα του 1975. Μόνον η μορφή του πολιτεύματος, κατά πάγια άλλωστε συνταγματική πρακτική, αποφασίστηκε με το δημοψήφισμα της 8<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1974, το αποτέλεσμα του οποίου ήταν η κατάργηση της μοναρχίας.

Το Σύνταγμα του 1975 οριοθετεί κυριολεκτικά μια νέα περίοδο στη ζωή της χώρας, με τη θεμελίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος και της συνταγματικής νομιμότητας. Το πρώτο άρθρο του Συντάγματος, οι διατάξεις του οποίου είναι θεμελιώδεις και μη αναθεωρούμενες, καθορίζουν τη μορφή του πολιτεύματος ως «*Προεδρεύομενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία*» και ως θεμέλιο του πολιτεύματος τη λαϊκή κυριαρχία. Η αδιατάρακτη μέχρι σήμερα λειτουργία των θεσμών της δημοκρατίας, σε σύγκριση με το παρελθόν είναι πρωτόγνωρη για τη χώρα και δίκαια πλέον την εντάσσει μεταξύ των οικονομικά και πολιτικά ανεπτυγμένων χωρών.<sup>2111</sup>

Ως σημαντικότερο γεγονός της μεταπολιτευτικής περιόδου θεωρείται αναμφισβήτητα η ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, οι διαδικασίες της οποίας είχαν ξεκινήσει τον Ιούλιο του 1961, με την υπογραφή Συμφωνίας Σύνδεσης της Ελλάδας-ΕΟΚ, η οποία “πάγωσε” λόγω του δικτατορικού καθεστώτος της 21<sup>ης</sup> Απριλίου 1967. Το Σύνταγμα του 1975, όπως άλλωστε αναφέραμε και στην Εισαγωγή με τις ρητές διατάξεις του νέου άρθρου 28, έθεσε τα θεμέλια για την ισχύ του διεθνούς δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη και τη δυνατότητα συμμετοχής της

---

πολιτικών θεσμών περιοριζόμαστε στην αναφορά των βασικών εκθέσεων για την αναμόρφωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από την πρώτη του Βαβαρέσου μέχρι την τελευταία της Επιτροπής Δεκλερή. Βλ. σχετικά ανάλυση στο Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης. Βλ. επίσης το πρόσφατα εκδοθέν βιβλίο του Δερτιλή Γ.Β. (2000), *Λερναίον κράτος*, Αθήνα, εκδ. Καστανιώτη.

<sup>2110</sup> Επανάσυνδεση της χώρας με το *Συμβούλιο της Ευρώπης*, από το οποίο είχε εξαναγκαστεί σε παραίτηση στις 12 Δεκεμβρίου 1969, λόγω του δικτατορικού καθεστώτος.

<sup>2111</sup> Για μια γενικότερη αξιολόγηση της λειτουργίας του Συντάγματος του 1975, βλ. μελέτες στο συλλογικό τόμο *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη. Α΄ Συνέδριο*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα και *Τα Εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975. Το Σύνταγμα. Επιστημονικά Συνέδρια*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα 1998. Βλ. επίσης Γ. Δ. Δασκαλάκη, *Τα πεντάχρονα του Συντάγματος*, Αθήνα 1981.

χώρας σε διεθνείς οργανισμούς. Οι διατάξεις αυτές είναι ουσιώδεις για την όλη δομή της παρούσας μελέτης και για το λόγο αυτόν αναλύονται διεξοδικά κατωτέρω.

Το Σύνταγμα του 1975 αναθεωρήθηκε δύο φορές, ως προς τις μη θεμελιώδεις διατάξεις του και με απόλυτο σεβασμό των προβλεπόμενων από το ίδιο διαδικασιών αναθεώρησής του. Η πρώτη αναθεώρηση του 1986 επέφερε ουσιώδεις μεταβολές ως προς τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας και η δεύτερη του 2001 εμπλούτισε σημαντικά και διασφάλισε πληρέστερα τις διατάξεις των ατομικών δικαιωμάτων και θεσμοθέτησε σύγχρονους θεσμούς κράτους δικαίου.<sup>2112</sup>

#### *α) Τα βασικά χαρακτηριστικά του Συντάγματος του 1975/1986/2001*

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από τη Βουλή, για μια πενταετία, με δικαίωμα επανεκλογής για μια ακόμα θητεία. Κατά τη ρητή επιταγή του Συντάγματος είναι ρυθμιστής του πολιτεύματος και εκπροσωπεί διεθνώς το κράτος. Είναι ανεύθυνος, υπεύθυνοι αντ' αυτού είναι οι υπουργοί, οι οποίοι προσυπογράφουν τις πράξεις του. Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι εξαιρετικά περιορισμένες, με περισσότερο τυπικό και διαδικαστικό χαρακτήρα<sup>2113</sup> και ειδικότερα οι νομοθετικές αρμοδιότητες του.

Η βασική οργανωτική δομή των πολιτειακών οργάνων στηρίζεται στην κλασική συνταγματική αρχή της διάκρισης των τριών λειτουργιών: Βουλής, Εκτελεστικής Εξουσίας (Κυβέρνησης) και Δικαιοσύνης. Η διάκριση όμως μεταξύ Βουλής και Κυβέρνησης δεν είναι απόλυτη αλλά σχετική, γιατί οι λειτουργίες των δύο αυτών οργάνων συχνά διασταυρώνονται. Κατά τη συνταγματική παράδοση της χώρας, με εξαίρεση το Σύνταγμα του 1927, υπάρχει μόνον μία βουλή, η οποία αποτελείται από τριακοσίους βουλευτές και εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία για τέσσερα χρόνια. Ορίζει η ίδια τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό. Ασκεί το νομοθετικό της έργο σε ολομέλεια, αλλά και σε τμήματα, το δικαίωμα όμως πρότασης νόμων ασκείται από την κυβέρνηση και τη βουλή. Έχει

---

<sup>2112</sup> Την εξέλιξη των διατάξεων των ελληνικών Συνταγμάτων από το Σ. του 1822 μέχρι και την αναθεώρηση του 2001, βλ. σε Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (2002) *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001. Αντιστοιχίες – Συγγένειες – Αποκλίσεις, από το Σύνταγμα του 1822 μέχρι το Σύνταγμα του 1975/1986*. Πρόλογος Αντ. Μανιτάκη, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα

<sup>2113</sup> Κατά διατάξεις του Συντάγματος πριν από την αναθεώρησή του το 1986, οι αρμοδιότητες του Προέδρου ήταν αρκετά αυξημένες ,και κατά την κρατούσα ερμηνεία του Συντάγματος, έδιναν στη μορφή του πολιτεύματος τον χαρακτήρα “*ημι-προεδρικού*” πολιτικού συστήματος. Βλ. σχετικά Μάνεση Α. Ι. (1989) *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*. Εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.

επίσης την αποκλειστική αρμοδιότητα αναθεώρησης του Συντάγματος, μετά πάροδο πέντε ετών από την προηγούμενη αναθεώρηση. Θεμελιώδης αρμοδιότητα της βουλής, ανταποκρινόμενη στην κοινοβουλευτική μορφή του πολιτεύματος, είναι η άσκηση ελέγχου της κυβέρνησης την οποία η Βουλή ασκεί σε ολομέλεια. Η κυβέρνηση, μετά τη συγκρότησή της, οφείλει να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης της βουλής και καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας της βρίσκεται υπό τον έλεγχο της Βουλής, κατά τις διαδικασίες που προβλέπει το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής. Η άρση της εμπιστοσύνης της βουλής οδηγεί την κυβέρνηση σε παραίτηση.

Η κυβέρνηση, κατά το Σύνταγμα αποτελείται από το υπουργικό συμβούλιο που απαρτίζεται από τον πρωθυπουργό και τους υπουργούς, οι οποίοι διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με υπόδειξη του πρωθυπουργού. Εκτός από τη γενική αρμοδιότητα της Κυβέρνησης να καθορίζει την πολιτική της χώρας, το Σύνταγμα περιβάλλει την κυβέρνηση με αυξημένες αρμοδιότητες έναντι της Βουλής, όχι μόνον ως προς το νομοθετικό της έργο, αλλά και ως προς το κοινοβουλευτικό. Υποστηρίζεται ότι η δομή της κυβέρνησης στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975, μετά την αναθεώρησή του το 1986, εγκαθιδρύει ουσιαστικά ένα «*πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα*».<sup>2114</sup>

Ενίσχυση του πρωθυπουργοκεντρικού χαρακτήρα του συστήματος την οποία και τυπικά διασφαλίζει το Σύνταγμα, αποτελεί ο δικομματικός χαρακτήρας των πολιτικών δυνάμεων της χώρας. Το Σύνταγμα αναγνωρίζει ρητά την ελεύθερη συγκρότηση και λειτουργία των κομμάτων, ως ύψιστης σημασίας για τη δημοκρατική λειτουργία του πολιτεύματος. Τα πολιτικά κόμματα επίσης αναφέρονται και στις διατάξεις του Συντάγματος οι οποίες σχετίζονται με τη συγκρότηση της κυβέρνησης. Η λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, τα οποία, ως θεσμός, συναιρούν την κοινωνία με την πολιτική εξουσία, διασπά στην πράξη τη συνταγματικά κατοχυρωμένη διάκριση μεταξύ Βουλής και Κυβέρνησης. Η λειτουργία αυτή των πολιτικών κομμάτων εξάλλου επηρεάζει ουσιαστικά και την παραγωγή των κανόνων δικαίου, των οποίων η ιεραρχία ισχύος (τυπικός νόμος, διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις) ενδιαφέρει ιδιαίτερα την εναρμόνιση του εσωτερικού προς το κοινοτικό δίκαιο.

Ως συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης για την διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της χώρας και τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής προβλέπει το Σύνταγμα τη συγκρότηση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Άλλωστε το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει διατάξεις οι οποίες αναφέρονται στις κατευθύνσεις της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας.

---

<sup>2114</sup> Βλ. αντί άλλων Α.Μάνεση, ο.π.

Ο θεσμός του *δημοψηφίσματος* προβλέπεται επίσης από το Σύνταγμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα όμως από απόφαση της βουλής, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία της και μετά πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο θεσμός αυτός προβλέπεται επίσης για την έγκριση ή μη, ψηφισμένων νομοσχεδίων, τα οποία ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα.

Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης διασφαλίζεται απόλυτα κατά το Σύνταγμα. Τα δικαστήρια διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά. Ανώτατο ακυρωτικό διοικητικό δικαστήριο είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας, με αρμοδιότητες επεξεργασίας των νομοθετικών διαταγμάτων και ο Άρειος Πάγος ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο των αποφάσεων όλων των πολιτικών δικαστηρίων. Το Σύνταγμα επίσης προβλέπει τη λειτουργία Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, με αρμοδιότητες οιοιεί συνταγματικού δικαστηρίου. Εκτός των ανωτέρω δικαστηρίων αρμόδιο για τον έλεγχο των δαπανών του κράτους και των μεγάλων οικονομικών συμβάσεων στις οποίες μετέχει και το δημόσιο είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Για την πληρέστερη διασφάλιση του κράτους δικαίου και της συνταγματικής νομιμότητας είναι οι νέες διατάξεις του Συντάγματος για τη συγκρότηση και λειτουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών.<sup>2115</sup> Σημαντική είναι η θεσμοθέτηση του «*συνηγόρου του Πολίτη*» ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής.

---

<sup>2115</sup> Εκτός των κλασικών ελεγκτικών μηχανισμών, στις πλέον ανεπτυγμένες δημοκρατικές δυτικές κοινωνίες, για τη μεγαλύτερη διασφάλιση της νομιμότητας, της διαφάνειας και της προστασίας των πολιτών, δημιουργούνται και νέες μορφές διοίκησης, μεταξύ των οποίων ξεχωριστή συμβολή αποτελεί ο θεσμός των *Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*. Ασφαλώς η χρησιμοποίηση του θεσμού αυτού ειδικά στην εποχή μας, την εποχή της *παγκοσμιοποίησης*, υπαγορεύεται και από το γεγονός της συνεχώς αυξανόμενης σύμπραξης του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, ιδίως στο επίπεδο της οικονομίας. Οι Ανεξάρτητες Αρχές χαρακτηρίζονται από εντυπωσιακή αυτονομία εσωτερικής διοικητικής λειτουργίας, από ανεξαρτησία των μελών τους από κυβερνητικές επιρροές, και μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων και δικαστικής φύσεως. Οι χώρες στις οποίες λειτουργεί ο θεσμός των αρχών αυτών είναι οι Η.Π.Α., ήδη από τις τελευταίες δεκαετίες του 19<sup>ου</sup> αιώνα, η Αγγλία, η Σουηδία, η Γαλλία και άλλες. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών: α. *Οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία*. β. *Ευρύτητα των εξουσιών*

Στην Ελλάδα από τις πρώτες διοικητικές αρχές ήταν η *Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς* (ΕΚΕ), η οποία συγκροτήθηκε με τον Α.Ν.148/1967, και πολύ αργότερα η *Επιτροπή (Προστασίας) Ανταγωνισμού* ((ΕΠΑ) η οποία συγκροτήθηκε με το ν. 1934/91, το *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης* (ΕΡΣ), το οποίο συγκροτήθηκε με το ν. 1866/91, το *Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού*, με το ν. 2190/1994, η *Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων Οργάνων Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης* (ΕΕΠΟΝΑ), η οποία συγκροτήθηκε με το Π.Δ. 30/96, ο

Η μέριμνα της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής για την πλήρη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών, μετά την κατάρρευση του δικτατορικού καθεστώτος της 21<sup>ης</sup> Απριλίου 1967, είναι εμφανής, κυρίως στο 2<sup>ο</sup> Μέρος του, το οποίο αναφέρεται στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Οι διατάξεις αυτές ενισχύθηκαν σημαντικά με την αναθεώρησή του το 2001, κατά την οποία εισήχθησαν και νέες, οι οποίες καθιστούν συνταγματικές βασικές αρχές του σύγχρονου κράτους. Ειδικά αναφέρουμε τις διατάξεις της 1<sup>ης</sup> παρ. του άρθρου 25 του Συντάγματος, οι οποίες ρητά κατοχυρώνουν την αρχή του *κοινωνικού κράτους δικαίου*, την αρχή της *τριπενέργειας* και την αρχή της *αναλογικότητας*. Διατάξεις οι οποίες εξειδικεύουν τη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 2 του Συντάγματος του 1975, για το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου.<sup>2116</sup> Από τις νέες διατάξεις που εισήγαγε το Σύνταγμα του 1975 είναι αυτή του άρθρου 24, για θέματα προστασίας περιβάλλοντος, οι διατάξεις της παρ. 1 του οποίου, οι οποίες αναθεωρήθηκαν το 2001, συνδέονται άμεσα με το κεντρικό θέμα της μελέτης και εξετάζονται διεξοδικά παρακάτω.

Ως προς την διοίκηση του κράτους, το Σύνταγμα διασφαλίζει το αποκεντρωτικό σύστημα και τη διοικητική διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες, με αποφασιστική

---

*Συνήγορος του Πολίτη*, συγκροτήθηκε με το ν. 2477/97 κ.ά. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 θεσμοθετήθηκαν ρητά ανεξάρτητες αρχές: Το *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης* (άρθ. 15 παρ. 2), ο *Συνήγορος του Πολίτη*, (άρθ.103 παρ. 9), η *Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων*, (άρθ. 9<sup>Α</sup>) και η *Ανεξάρτητη Αρχή του Απορρήτου* (άρθ. 19 παρ. 2) Οι γενικές αρχές οι οποίες διέπουν τη συγκρότηση και λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών τέθηκαν με το νέο άρθρο του Συντάγματος 101<sup>Α</sup>. Εκτός από τις ρητά κατοχυρωμένες στο Σύνταγμα τέσσερις Ανεξάρτητες Αρχές, η συγκρότηση ανεξάρτητων αρχών είναι δυνατή και με νόμο, όπως και πριν από την αναθεώρηση του 2001. Βασική όμως επιταγή μετά τον προσδιορισμό των γενικών αρχών συγκρότησης των Ανεξάρτητων Αρχών, κατά το άρθρο 101<sup>Α</sup> του Συντάγματος είναι η τήρηση των αρχών αυτών και για τις δημιουργούμενες με νόμο αρχές.

Για το θέμα των Ανεξάρτητων Αρχών βλ. μεταξύ άλλων, Ν. Καλτσόγια-Τουρναβίτη, «Ανεξάρτητες Αρχές και Δημοκρατία», σε *Μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη. Το Κράτος στον 21<sup>ο</sup> Αιώνα. Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Γνώσης*. Επιμέλεια Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Βιργινία Θεοδωροπούλου-Δένδια, εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002, σ. 199-219. Στο ίδιο βλ. και Ε. Μπέσιλα-Μακρίδη, «Σύγχρονες μορφές ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης», σ. 171-180.

<sup>2116</sup> Την εξέλιξη των διατάξεων των ελληνικών Συνταγμάτων από το Σ. του 1822 μέχρι και την αναθεώρηση του 2001, βλ. σε Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (2002) *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001. Αντιστοιχίες – Συγγένειες – Αποκλίσεις, από το Σύνταγμα του 1822 μέχρι το Σύνταγμα του 1975/1986*. Πρόλογος Αντ. Μανιτάκη, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα

αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Προβλέπει επίσης το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, πρώτου και δευτέρου βαθμού, οι αρχές των οποίων εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία.

*Το άρθρο 28 του Συντάγματος του 1975/1986/2001*

Όπως ήδη αναφέρθηκε στην Εισαγωγή, το άρθ. 28 του Συντάγματος αποτελεί τη βάση για τις σχέσεις της ελληνικής έννομης με το διεθνές δίκαιο και το κοινοτικό δίκαιο και γενικά τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης:

Η παρ. 1 του άρθ. 28, θεσπίζει την υπεροχή των «γενικά παραδεδωμένων κανόνων του διεθνούς δικαίου» και των διεθνών συμβάσεων, από την κύρωσή τους με νόμο, υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου», υπό τον όρο της αμοιβαιότητας. Η υπεροχή αφορά τόσο προγενέστερους όσο και μεταγενέστερους νόμους. Με τις διατάξεις αυτές δίδεται ρητή απάντηση στην παλαιά και πάντοτε ανοιχτή θεωρητική διαμάχη ανάμεσα στους υποστηρικτές της μονιστικής θεωρίας, που υποστήριζαν ότι οι κανόνες του διεθνούς δικαίου έχουν άμεση ισχύ, χωρίς να απαιτείται η μεσολάβηση από τις εθνικές έννομες τάξεις και στους υποστηρικτές της δυαδικής θεωρίας<sup>2117</sup> που θεωρούν ότι χρειάζεται εθνική νομοθετική πράξη προκειμένου να ενταχθεί ο κανόνας του Διεθνούς Δικαίου στην εθνική έννομη τάξη.<sup>2118</sup>

Οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθ. 28, όπως επίσης ήδη αναφέρθηκε, ρητά επιτρέπουν την αναγνώριση σε διεθνείς οργανισμούς, με συνθήκη ή συμφωνία, αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο Σύνταγμα, «για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον» (παρ.2), αλλά και «περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας» «εφόσον αυτό υπαγορεύεται από «σπουδαίο εθνικό συμφέρον» (παρ.3).

---

<sup>2117</sup> 1) *Δυαδισμός*: το διεθνές και το εσωτερικό δίκαιο αποτελούν νομικά συστήματα ισοδύναμα και ανεξάρτητα διότι διαφέρουν οι πηγές τους, τα υποκείμενά τους και η διάρθρωσή τους. Δεν έχουν υποχρεωτική αλληλεπίδραση. Η πολιτεία εντάσει κανόνες του διεθνούς δικαίου στο εσωτερικό της δίκαιο, θεσπίζοντάς τους. Εξασφαλίζει τα πρωτεία στο εσωτερικό δίκαιο.

2) *Μονισμός*: η αντίθετη θεωρία δηλαδή η ενότητα της έννομης τάξης και η ύπαρξη ιεραρχικών βαθμίδων. Τα πρωτεία κατέχει το διεθνές δίκαιο και δεν νοείται σύγκρουσή τους αφού υπάρχει ένα και ενιαίο σύνολο κανόνων που ιεραρχούνται από το γενικότερο στο ειδικότερο.

<sup>2118</sup> Σχετικά με το άρθρο 28 παρ. 1 βλ. Παπακωνσταντίνου, Α.Ν. (2001) *Κράτος και Διεθνές Δίκαιο. Η Συνταγματική Διαρρύθμιση των σχέσεων του εσωτερικού και Διεθνούς Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή

Οι διατάξεις αυτές αποτέλεσαν τη νομιμοποιητική βάση για την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>2119</sup> Για την προσχώρηση της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα τηρήθηκαν σωρευτικά οι διαδικασίες της παρ 2 και 3.<sup>2120</sup> Με την προσθήκη της ερμηνευτικής δήλωσης, κατά την αναθεώρηση του 2001, ειδικά «για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» έδωσε οριστική απάντηση στο βασικό συνταγματικό θέμα αν έπρεπε να αναθεωρηθεί ή όχι το ελληνικό Σύνταγμα για την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο απασχόλησε την πολιτική αλλά και τη συνταγματική θεωρία, ιδιαίτερα για την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>2121</sup> Η Ελλάδα μέχρι τότε δεν χρειάστηκε να κινήσει τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος<sup>2122</sup> προκειμένου να μετάσχει στα θεσμικά βήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε τρεις λόγους<sup>2123</sup>: πρώτον στην ερμηνευτική αμφισημία του

---

<sup>2119</sup> Η δεύτερη παρ. προβλέπει κύρωση με νόμο, με πλειοψηφία 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών και η τρίτη την κύρωση με νόμο με απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.

<sup>2120</sup> Η προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες από 1.1.1981 έγινε με το ν. 945/1979. Το πρόβλημα που προέκυψε κατά τις συζητήσεις στη Βουλή, ήταν αν έπρεπε να τηρηθούν και οι προϋποθέσεις της παραγράφου 3 γιατί οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την αναγνώριση αρμοδιοτήτων κατά το άρθρο 28 παρ. 2 (εξυτηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος και προαγωγή της συνεργασίας με άλλα Κράτη), είναι λιγότερο αυστηρές από τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της παρ. 3 (οι περιορισμοί να υπαγορεύονται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, να μη θίγουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, και να γίνονται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας), ενώ αντίθετα οι διαδικαστικές προϋποθέσεις της παρ. 2 (πλειοψηφία 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών) είναι αυστηρότερες από αυτές της παραγράφου 3. Βλ. σχετικά Τσάτσος, Δ. (1985), *Συνταγματικό Δίκαιο. Θεωρητικό θεμέλιο. Τ. Α΄*, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 282.

<sup>2121</sup> Βλ. υποστήριξη της ανάγκης αναθεώρησης του Συντάγματος στη βασική μελέτη της Τξ. Ηλιοπούλου-Στράγγα «Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. (Με αφορμή την πρόταση αναθεώρησης των σχετικών συνταγματικών διατάξεων», σε π. Το Σύνταγμα, τχ. 6/2000, σ. 1093-1146, όπου και αναφορά στις πρακτικές που ακολούθησαν τα άλλα κράτη μελέτης Ε.Ε.

<sup>2122</sup> Βενιζέλος, Ε. (2001) Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και το διεθνές δίκαιο ως αντικείμενο της αναθεώρησης του Συντάγματος, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, Τόμος 21, Ειδικό τεύχος - Αφιέρωμα στη μνήμη του Κρατερού Ιωάννου, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Δικηγορικός Σύλλογος Θεσ/νίκης, σ.σ. 2-16

<sup>2123</sup> Βενιζέλος, Ευ. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως «διακυβερνητικό» Σύνταγμα και τα πολιτικά ελλείμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης Εναρκτήρια εισήγηση στο συνέδριο με θέμα «Η πορεία



άρθρου 28,<sup>2124</sup> που ήταν έτσι διατυπωμένο ώστε να μην χρειαστεί καμία άλλη συνταγματική βάση για την ένταξη στην Ε.Ε., δεύτερον στο γεγονός ότι το άρθρο 28 έγινε ευρύτατα αποδεκτό εξ αρχής ως επαρκές συνταγματικό θεμέλιο για την προσχώρηση της Ελλάδας και τρίτον ότι ποτέ δεν τέθηκε το θέμα των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων που θέτει το Σύνταγμα για τη συμμετοχή της Ελλάδας στη ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Με την εισαγωγή της ερμηνευτικής δήλωσης στο άρθ. 28 αναγνωρίστηκε η επέκταση του ρόλου και της αξίας του άρθρου αυτού στις διεργασίες που λαμβάνουν χώρα για την ενοποίηση της Ευρώπης, δηλαδή τις νομικές πράξεις και τους θεσμούς που συνθέτουν την ενοποιητική διαδικασία και επιλύθηκαν πολλά προβλήματα της Ελλάδας που απασχολούσαν τον κοινό νομοθέτη. Η καινοτομία της δήλωσης αυτής έγκειται στο γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως έννοια καταγράφηκε πρώτη φορά σε συνταγματικό κείμενο και αποτελεί κριτήριο ερμηνείας κάθε συνταγματικής διάταξης που εμπλέκεται με το άρθρο 28.<sup>2125</sup>

Η άμεση ισχύς του *πρωτογενούς δικαίου* –των μέχρι σήμερα συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης- δημιουργεί σοβαρά προβλήματα όχι μόνο ως προς τις επιπτώσεις επί των συνταγματικών διατάξεων, αλλά και ως προς την εφαρμογή των κανόνων δικαίου οι οποίοι απορρέουν απ' αυτούς.<sup>2126</sup> Τα θέματα αυτά είναι νέα για την επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου, η οποία καλείται να δώσει απαντήσεις στα σοβαρά αυτά ζητήματα. Και φυσικά και ο κοινός νομοθέτης, αλλά και η δικαιοσύνη, οι κατ' εξοχήν ερμηνευτές του δικαίου, αντιμετωπίζουν τις νέες αυτές προκλήσεις.<sup>2127</sup>

---

προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος: σκέψεις, τάσεις και προοπτική», που οργανώθηκε στις 28-29.10.2001 στη Θεσσαλονίκη από το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

<sup>2124</sup> Κατά την άποψη του Ευ. Βενιζέλου η ερμηνευτική αμφισημία οφείλεται στην ευστροφία και την ευρηματικότητα του Δημητρίου Ευρυγένη, στο ίδιο ό.π..

<sup>2125</sup> Βενιζέλος, Ε. (2001) ό.π., σσ. 2-16

<sup>2126</sup> Βλ. σε παρούσα μελέτη λόγους μη προσαρμογής της ειδικής για το περιβάλλον νομοθεσίας στα κράτη μέλη της Ε.Ε., στο Τμήμα ΙΙ, παρ. ....

<sup>2127</sup> Το πρόβλημα γενικά των προκλήσεων στο Συνταγματικό Δίκαιο οι οποίες δημιουργούνται στη σύγχρονη εποχή της παγκοσμιοποίησης, της οποίας οι επιπτώσεις είναι εμφανείς στην ίδια τη λειτουργία των εθνικών κρατών, και φυσικά εντονότερα στα κράτη, τα οποία συγκροτούν την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτέλεσε αντικείμενο του Διεθνούς Συνεδρίου, το οποίο η Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων, τον Ιούνιο του 2007 στην Αθήνα. Το θέμα του μεγάλου αυτού διεθνούς συνεδρίου ήταν: «Rethinking the Boundaries of Constitutional Law». Οι εισηγήσεις εξαιρετικά ενδιαφέρουσες, το πόρισμα όμως ήταν ότι στη σχέση του

Το θέμα των επιπτώσεων του κοινοτικού δικαίου γενικά στο ελληνικό συνταγματικό δίκαιο απασχολεί σοβαρά και την ελληνική συνταγματική θεωρία.<sup>2128</sup> Το ειδικότερο πρόβλημα, το οποίο συνδέεται άμεσα με το θέμα της μελέτης αυτής, είναι η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας,<sup>2129</sup> η οποία ρητά κατοχυρώνεται στο κοινοτικό δίκαιο για την προστασία του περιβάλλοντος,<sup>2130</sup> από την κυβέρνηση και το νομοθέτη, και τον έλεγχο της από τη δικαιοσύνη, και προέρχεται όχι μόνον από το κατά πόσον οι εθνικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να προσαρμόζουν τις γενικές αρχές των νόμων-πλαισίων στις ιδιαίτερες συνθήκες τους, αλλά και από το γεγονός ότι δεν προσδιορίζεται σαφώς ο τύπος του κανόνα ενσωμάτωσης της αρχής αυτής στο εθνικό δίκαιο. Εξάλλου πρόβλημα τίθεται και από τη δυνατότητα ελέγχου της εφαρμογής της αρχής αυτής από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.<sup>2131</sup> Κατά την αναθεώρηση του 2001 προστέθηκε στο Σύνταγμα ειδική διάταξη (παρ. 8 στο άρθρ. 70), η οποία προβλέπει την «*ενημέρωση*» της Βουλής από την Κυβέρνηση για ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο «*κανονιστικής ρύθμισης*» στο πλαίσιο της Ε. Ε.<sup>2132</sup>

---

συνταγματικού δικαίου των εθνικών κρατών με το διεθνές δίκαιο γενικά, είναι θέμα το οποίο παραμένει ανοικτό.

<sup>2128</sup> Η πλέον ολοκληρωμένη μέχρι σήμερα μελέτη του θέματος είναι αυτή της καθηγήτριας του Συνταγματικού Δικαίου Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*. Εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1996. Η συγγραφέας τεκμηριώνει τις συγκρούσεις μεταξύ του ελληνικού συνταγματικού δικαίου και του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου. Αναφέρουμε τις εξής: Προσβολές στην κυριαρχία του κράτους (προσβολές των ουσιωδών αρμοδιοτήτων του κράτους, σιωπηρή οιοinei αναθεώρηση, προσβολή του διεθνούς καθεστώτος του κράτους, προσβολή της κοινοβουλευτικής κυριαρχίας, προσβολές στη δημοκρατική αρχή, στην εσωτερική οργάνωση του κράτους κ.ά., σ. 33 επ.

<sup>2129</sup> Για την αρχή αυτή βλ. σε Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, ο.π., σ. 116 επ.

<sup>2130</sup> Βλ. αρχή επικουρικότητας, Τμήμα II, σ. ...

<sup>2131</sup> Για το θέμα αυτό βλ. μελέτη Ξ. Α. Γιαταγάνα: «Η αρχή της επικουρικότητας. Συνταγματική ρήτρα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινοτήτων και Κρατών μελών», σ *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση*. Δίκαιο (Διεθνές-Ευρωπαϊκό-Ιδιωτικό-Ποινικό) κ.λ.π. τ. III, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σ. 479-502.

<sup>2132</sup> Είναι απορίας άξιο το γεγονός ότι από τις συνεδριάσεις της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής λείπει σχεδόν παντελώς η συζήτηση για θέματα πολιτικών αποφάσεων των οργάνων της Ε.Ε. Βλ. χαρακτηριστικά αγόρευση βουλευτή πλειοψηφίας Αν. Πεπονής,

Κατά το παραπάνω άρθρο ο Κανονισμός της Βουλής ρυθμίζει τον τρόπο ενημέρωσης. Η εφαρμογή αυτών των συνταγματικών διατάξεων ρυθμίζεται με τροποποίηση του 2001 του άρθρα 32Α «Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων» και 41Β «Γνώμες επί των κανονιστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» του Κανονισμού της Βουλής,

### **2.1.3. Οι συνταγματικές διατάξεις για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος**

#### **α. Οι συνταγματικές διατάξεις για τα ύδατα**

Αποτελεί ιστορικά διαπιστωμένο γεγονός ότι η ανάγκη εξεύρεσης τρόπων για τη συγκέντρωση και τη διανομή του νερού στις αρχαία κοινωνίες της Ελλάδας και αργότερα, μέχρι τέλος της τουρκοκρατίας, αλλά και μετά την ίδρυση του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους, αποτελούσε ένα βασικό πρόβλημα. Στις μικρές, αλλά και στις μεγαλύτερες κοινωνίες αποτελούσε μέριμνα των ίδιων των τοπικών αρχών. Οι ανάγκες των κατοίκων σε νερό εξυπηρετούνταν από φυσικές πηγές, πηγάδια και κρήνες, που βρίσκονταν σε δημόσιους χώρους. Η αποτελεσματικότερη, αναμφισβήτητη συγκέντρωση και διανομή του νερού επιτυγχάνετο με την κατασκευή βασικών υποδομών, όπως ήταν τα υδραγωγεία, μεγάλα επιτεύγματα των αρχαίων πόλεων.<sup>2133</sup> Επί ρωμαϊκής εποχής το πρόβλημα της ύδρευσης των Αθηνών εξυπηρετούνταν αποκλειστικά από το περίφημο Υδραγωγείο του Ανδριανού, το οποίο καταστράφηκε από τους Τούρκους.<sup>2134</sup>

Επί τουρκοκρατίας δεν έγιναν έργα ύδρευσης, αντίθετα, κατά τη διάρκεια της ελληνικής Επανάστασης καταστράφηκαν πολλά από τα υπάρχοντα. Οι ανάγκες εξυπηρετούνταν από τα παραδοσιακά μέσα, πηγάδια, κρήνες, νερά ποταμών. Με πρωτοβουλία της εκάστοτε δημοτικής αρχής έγιναν σημαντικά έργα, όπως επισκευές και καθαρισμοί του Αδριάνειου Υδραγωγείου, το οποίο τέθηκε και πάλι σε εφαρμογή το 1840. Το 1870 ανακαλύφθηκε και η Αδριάνειος Δεξαμενή, η οποία ανακατασκευάστηκε και λειτούργησε μέχρι και το 1940. Μέχρι το 1924 η Αθήνα υδρευόταν κυρίως από τα νερά των πηγών της Πάρνηθας και από πηγάδια. Φυσικά, οι πλούσιοι γαιοκτήμονες διέθεταν πηγές άντλησης νερού που βρίσκονταν στα κτήματά τους, ιδίως στη περιοχή της Κηφισιάς και του Αμαρουσίου, το οποίο και εμπορεύονταν. Αυτό ίσχυσε και μέχρι τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα και των αρχών του 20ού, γιατί το ιδιοκτησιακό καθεστώς των μεγάλων γαιοκτησιών (τσιφλικίων) περιορίστηκε σημαντικά με νομοθετικά μέτρα του ελληνικού κράτους.<sup>2135</sup>

Ιδιαίτερα οξύ υπήρξε, και παραμένει μέχρι σήμερα, το θέμα της υδροδότησης των νησιών στο Αιγαίο, των οποίων οι κάτοικοι προσπαθούσαν να λύσουν με τη

<sup>2133</sup> Για το θέμα βλ. Γ. Λάμπρου, ο.π.

<sup>2134</sup> Βλ. σε Γ. Λάμπρου ο.π.

<sup>2135</sup> Βλ. σχετικά ανάλυση σε παρακάτω ενότητα

συγκέντρωση του νερού από τις βροχοπτώσεις, με τις ειδικές κατασκευές στις στέγες των σπιτιών τους, που σήμερα αποτελούν στοιχείο της αιγαιοπελαγίτικης αρχιτεκτονικής, χαρακτηριστικό του πολιτισμού τους.

Αναμφισβήτητα, η αδυναμία αυτή και του νεώτερου ελληνικού κράτους για την αντιμετώπιση του βασικού προβλήματος της λειψυδρίας με την κατασκευή έργων ύδρευσης, αντικατοπτρίζει αφενός τις ιστορικές συνθήκες ενσωμάτωσης στον εθνικό κορμό μεγάλων τμημάτων του ελληνικού λαού και αφετέρου τις τραγικές για τη χώρα πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, που και αυτές, σε μεγάλο βαθμό οφείλονταν στις εθνικές κρίσεις.<sup>2136</sup> Οι συνθήκες αυτές όμως είχαν συνέπεια την ανυπαρξία κανόνων δικαίου, που να ισχύουν για όλη τη χώρα. Τα σχετικά με την υδροδότηση θέματα ρυθμιζονταν με το παλαιό εθιμικό δίκαιο σε τοπικό επίπεδο και μορφών φορολογίας για την κάλυψη των εξόδων της υδροδότησης.

Τα κενά αυτά του δικαίου συντέλεσαν στο να περιληφθούν στο Σύνταγμα του 1911 ειδικές διατάξεις, οι οποίες αφορούσαν και τους υδάτινους πόρους. Είναι οι διατάξεις της 2ης παρ. του άρθρου 17, το οποίο αναφέρεται στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, οι οποίες έχουν ως εξής:

*«Ειδικοί Νόμοι κανονίζουν τα της ιδιοκτησίας και διαθέσεων των μεταλλείων, ορυχείων, αρχαιολογικών θησαυρών και ισαματικών και ρεόντων υδάτων»*

Παρά το σημαντικό περιεχόμενο αυτής της παρ. για τις πλουτοπαραγωγικές πηγές της χώρας και τους αρχαιολογικούς θησαυρούς, οι οποίοι σήμερα εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος, για τη διάταξη αυτή δεν υπάρχει κανένα στοιχείο αναφορικά με την πρότασή της να τεθεί στο Σύνταγμα. Ούτε και στα ίδια τα πρακτικά των συζητήσεων για το Σύνταγμα στη Β' Αναθεωρητική Βουλή, υπάρχει κάποια συζήτηση για το περιεχόμενο της παρ. αυτής, παρά τις ιδιαίτερα πρωτοπόρες διατάξεις της. Βασική αιτία για την απουσία αυτή πρέπει να θεωρηθεί ότι προτάθηκε αιφνιδίως, αμέσως μετά την ολοκλήρωση της συζήτησης του άρθρου 17<sup>2137</sup>, από τον ίδιο τον Πρόεδρο της Κυβερνήσεως Ελευθέριο Βενιζέλο, τον μεγάλο αυτόν οραματιστή πολιτικό του νεότερου ελληνικού κράτους, ο οποίος άλλωστε έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην όλη διαδικασία της ψήφισης του Συντάγματος του 1911,<sup>2138</sup> Σύνταγμα το οποίο περιέλαβε σημαντικές διατάξεις για την ενίσχυση

---

<sup>2136</sup> Για το θέμα βλ. μεταξύ άλλων Mouzelis N.P (1978) *Modern Greece, Facets of Underdevelopment*, London, The Macmillan Press Ltd

<sup>2137</sup> Βλ. συνεδρίαση 55 της 21.5.1911, σ. 1237-8.

<sup>2138</sup> Για την προσωπικότητα του μεγάλου αυτού πολιτικού και εθνικού ηγέτη, η βιβλιογραφία είναι εξαιρετικά εκτενής. Μια πολύ ενδιαφέρουσα έκδοση είναι αυτή των *Τετραδίων*

των ατομικών δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου και τη συνταγματική νομιμότητα.<sup>2139</sup> Δεν διαφαίνεται άλλωστε, ούτε κάποια ενημέρωση των βουλευτών του κόμματός του.<sup>2140</sup> Ας σημειωθεί ότι είναι η μόνη πρόταση, με τον τύπο της τροπολογίας, που έγινε δεκτή για το άρθρο 17 στη στιγμή αυτή, αν και το περιεχόμενο του συγκεκριμένου άρθρου για το βασικότατο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, είχε συζητηθεί σε αρκετές συνεδριάσεις της Βουλής αυτής.

Οι διατάξεις της παρ. αυτής εξαιρούν από τις εγγυήσεις διασφάλισης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας της 1<sup>ης</sup> παρ. του άρθ. 17 τις συγκεκριμένες πλουτοπαραγωγικές πηγές και τους αρχαιολογικούς θησαυρούς, επιβάλλοντας τη ρύθμισή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους με «ειδικούς νόμους». Πάντως, και το δικαίωμα της ιδιοκτησίας στο Σύνταγμα του 1911 είναι σημαντικά διαφοροποιημένο απ' ό,τι το αντίστοιχο άρθ. 17 του Συντάγματος του 1864, δεδομένου ότι στο Σύνταγμα του 1911 ο θεσμός της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης επιτρέπεται για την εξυπηρέτηση «δημόσιας ωφέλειας», αντί της «δημόσιας ανάγκης», η οποία ίσχυε σε όλα τα ελληνικά συντάγματα.<sup>2141</sup>

Όπως άλλωστε διαπιστώνεται από την ιστορική εξέλιξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, θεσμού του δημοσίου δικαίου, ο οποίος τέθηκε στη διάθεση της κρατικής εξουσίας για να χρησιμοποιηθεί απ' αυτήν ανάλογα με τις εξελισσόμενες αντιλήψεις για την αποστολή και τα καθήκοντα της πολιτείας αφενός και της αύξησης των αναγκών της κοινωνίας αφετέρου, όπως γράφει στην κλασική σχετική μελέτη του ο μεγάλος καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου Αλέξανδρος Σβώλος, ο θεσμός αυτός ασκείτο πάντοτε για «δημόσια ανάγκη».<sup>2142</sup> Ο όρος «δημοσία ανάγκη»

---

«Ευθύνης», 2, Δεκ. 1976, Ο Ελευθέριος Βενιζέλος σήμερα. Σαράντα χρόνια από το θάνατό του. Μεταξύ των πολύ σημαντικών μελετών βλ. και Δασκαλάκη Γ.Δ. «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή μας», σ. 114-128 και σε ανάπτυπο.

Δυνατότητα σύγκρισης του ρόλου του Ελευθερίου Βενιζέλου ως πολιτικού δίνεται στο έργο του Μακρυδημήτρη Αντ. (1997) *Οι πρωθυπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*. Εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

<sup>2139</sup> Για το Σύνταγμα του 1911 βλ. μεταξύ άλλων Αλιβιζάτου Ν. Κ. «Η αναθεώρηση του 1911 και ο θεσμικός εκσυγχρονισμός της χώρας», στο *30 χρόνια από το Σύνταγμα του 1975* έκδ. Βουλής των Ελλήνων, ο.π., σ. 73-82 και βιβλιογραφία σ. 271-2.

<sup>2140</sup> Βλ. Συνεδρίαση Αναθεωρητικής Βουλής υπ' αριθ. 55, της 21.3.1911, σ. 1237-8.

<sup>2141</sup> Εξαίρεση αποτελεί το άρθ. 17 του Συντάγματος του 1827.

<sup>2142</sup> Σβώλου Α. Ι. (1958), «Η αναγκαστική απαλλοτρίωσις προς αποκατάστασιν ακτημόνων γεωργών υπό συνταγματικήν και οικονομικήν άποψιν», σε ίδιου *Νομικά Μελέται*, τ. 2<sup>ος</sup>, εκδ. Ι. Ν. Ζαχαρόπουλου, Αθήναι, σ. 5-171, σ. 15. (Ανατύπωση από αυτοτελή τόμο, ο οποίος εκδόθηκε το 1918.

ελαμβάνετο υπό απολύτως στενή έννοια, δηλώνοντας την απολύτως αναγκαία εκπλήρωση στοιχειωδών καθηκόντων του κράτους, οι οποίοι ανταποκρίνονταν στις στοιχειώδεις ανάγκες των πολιτών. Αντίθετα η έννοια της «δημόσιας ωφέλειας» είναι τόσο ευρεία, ώστε αβιάστα να εμπίπτουν σ' αυτήν όχι μόνον τα κοινώς εννοούμενα «δημόσια συμφέροντα», αλλά και τα κοινωνικά.<sup>2143</sup> Σε όλα τα μετά το Σύνταγμα του 1911 ελληνικά Συντάγματα η αναγκαστική απαλλοτρίωση επιτρέπεται «δημόσια ωφέλεια».<sup>2144</sup>

Η ανάγκη της αλλαγής του λόγου απαλλοτρίωσης από «δημόσια ανάγκη» σε «δημόσια ωφέλεια» κρίθηκε επιβεβλημένη, μετά τα γεγονότα τα οποία εμφανίστηκαν στην ελληνική κοινωνία κατά την περίοδο 1881-1895, με το πρόβλημα της μεγάλης γαιοκτησίας, με κέντρο τις νεο-απελευθερωθείσες περιοχές της Θεσσαλίας και της Άρτας. Τα θεσσαλικά τσιφλίκια δεν ήταν μόνον τροχοπέδη για την ανάπτυξη της ελληνικής αγροτικής οικονομίας, αλλά επιπλέον και «*ηθικοπολιτικό καρκίνωμα*».<sup>2145</sup>

Αυτό ακριβώς το μέγιστο πρόβλημα της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας ήταν το αντικείμενο της ασύγκριτης μέχρι σήμερα, για την έκταση, την πολύπλευρη ιστορική και κοινωνιο-πολιτική ανάλυσή της μελέτης του Αλέξανδρου Σβώλου, στην οποία αναφερθήκαμε.<sup>2146</sup> Και η μεγάλη αυτή αλλαγή, η οποία επήλθε στο θεσμό της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης με το Σύνταγμα του 1911 οφείλεται και αυτή στον πρωθυπουργό Ελευθέριο Βενιζέλο. Όπως παραπέμπει ο ίδιος ο Σβώλος στη σχετική συζήτηση στην Αναθεωρητική Βουλή: «Προτιμώ τον όρο “δημόσια ωφέλεια”, έλεγε ο Πρωθυπουργός Βενιζέλος, διότι θέλω εμφανέστερα να δειχθή και δια της μεταβολής

---

<sup>2143</sup> Βλ. περιεχόμενο εννοιών «δημόσιας ανάγκης» και «δημόσιας ωφέλειας» σε Σβώλου Α. Ι., ο.π., σ. 12 επ., 24 επ. και ιδίως σ. 31.

<sup>2144</sup> Βλ. σε Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (2002) *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, ο.π., εξέλιξη διατάξεων για το θεμελιώδες δικαίωμα της ιδιοκτησίας, στο άρθρ. 17 και 117.

<sup>2145</sup> Βλ. *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*: «Τους θεσσαλικούς “ασκούς του Αιόλου” τους άνοιξε ο ίδιος ο Θεοτόκης με το νόμο ΓΣΒ του 1907, σε εφαρμογή διατάξεων του οποίου το Δημόσιο προκάλεσε τα πρώτα ρήγματα στο «ψυχολογικό φράγμα που εμπόδιζε μέχρι τότε τη ριζική επίλυση του “θεσσαλικού ζητήματος”», τ. ΙΔ, σ. 196. Βλ. στο ίδιο σ. 69 επ. και 193 επ.

<sup>2146</sup> Και ας προσθέσουμε ότι ο Αλέξανδρος Σβώλος ήταν ο πρώτος Έλληνας συνταγματολόγος, ο οποίος επηρεάστηκε από τα σοσιαλιστικά ρεύματα, που είχαν αρχίσει εκείνη την εποχή να εμπλουτίζουν τη θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου. Η πλέον χαρακτηριστική των νέων αυτών τάσεων στη θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου είναι η μελέτη του Αλ. Σβώλου «Δύο νέα πολιτεύματα», σε ίδιου ο.π., σ. 173-190, όπου παρουσιάζονται σχολιασμένα το γερμανικό Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1918 και το Ρωσικό του 1919. (Η μελέτη δημοσιεύθηκε αυτοτελώς το 1921.

αυτής της λεκτικής ακόμη, η προϊούσα ευρυτέρα αντίληψις την οποίαν έχομεν σήμεραν περί του δικαιώματος του Κράτους εν τω σημείω τούτω.»<sup>2147</sup>

Η μεγάλη σπουδαιότητα της 2<sup>ης</sup> παρ. του άρθρου 17 είναι ότι για πρώτη φορά, με συνταγματική διάταξη, θέτει σε ειδικό ιδιοκτησιακό καθεστώς τους αρχαιολογικούς θησαυρούς, τα μεταλλεία, τα ιαματικά και τα ρέοντα ύδατα.<sup>2148</sup> Είναι πράγματα ειδικής φύσεως, για τα οποία το κράτος έχει αυξημένο ενδιαφέρον, λόγω άλλωστε και της ιδιαίτερης αξίας τους για το κοινωνικό σύνολο, την οικονομία και την πολιτιστική κληρονομιά της χώρας.<sup>2149</sup> Αν όμως η αναφορά στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των αρχαιολογικών θησαυρών παραπέμπει ευθέως στην προστασία της πολιτιστικής μας κληρονομιάς, η οποία ρητά εκφράζεται με τον όρο «πολιτιστικό περιβάλλον», στην 1<sup>η</sup> παρ. του νέου άρθ. του ισχύοντος Συντάγματός μας, τον χαρακτηρισμό των διατάξεων για τα ύδατα, ως πρωτοποριακών για την εποχή τους διατάξεων προστασίας βασικών στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, τον στηρίζουμε στη νέα ρύθμιση της *αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για δημόσια ωφέλεια*, με τα κριτήρια των νομικών θεωριών της εποχής εκείνης. Κατά τον ίδιο τον Αλ. Σβώλο, «Η ιδιοκτησία, νοουμένη πλέον ως λειτουργία κοινωνική, υποβάλλει προ παντός τον ιδιοκτήτην εν τη ενασκήσει ταύτης εις τον έλεγχο του κοινωνικού όλου, αφαιρούσα απ' αυτόν την απόλυτον αυτονομίαν της χρήσεως αυτής, επιβάλλουσα δ' αντιθέτως εις αυτόν την υποχρέωσιν της κατά τον συμφερότερον κοινωνικώς τρόπον εκμεταλλεύσεως και διαθέσεως. Όχι λοιπόν *jus utendi et abutendi*, αλλά "*jus utendi*". Και δη κατά τρόπον κοινωνικώς χρήσιμον.»<sup>2150</sup>

Επίσης πολύ σημαντική για τη διαχείριση των αναφερομένων στην παρ. 2 του άρθ. 17 στοιχείων –και ιδιαίτερα για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υδάτων, τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας μελέτης, είναι η αναφορά στις ρυθμίσεις των θεμάτων αυτών με «ειδικούς νόμους». Η ρητή αυτή αναφορά στους ειδικούς νόμους αποτελεί ένα ουσιώδη κανόνα, διότι επιτάσσει την έκδοση *τυπικού νόμου*, δηλαδή κανόνα δικαίου ο οποίος εκδίδεται κατά τη συνταγματικά προβλεπόμενη νομοθετική

<sup>2147</sup> Σε Σβώλου Α. Ι., ο.π., σ. 24.

<sup>2148</sup> Βλ. Γνμδ. Σβώλου Αλ./ Βλάχου Γ. σε ΝοΒ 3 (1955) σ. 102 επ., σ. 105 «.. από της προσθήκης κατά την Αναθεώρηση του 1911 του εδ. 2 του άρθρ. 17, το Σύνταγμα επιτρέπει εις τον νομοθέτην να εξαιρέση την ιδιοκτησίαν και διάθεσιν των μεταλλείων από της αυστηράς προστατευτικής διατάξεως του εδ. 1 του άρθ. 17», σε Παραρά Π. (1982), *Σύνταγμα 1975 – Corpus I*, άρθ. 1-50, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 286, υποσ. 1.

<sup>2149</sup> Για θέματα κυριότητας πραγμάτων, που κατά πάγια σχεδόν αντίληψη θεωρούνται κοινόχρηστα, βλ. αντί άλλων Δαγτόγλου Π. Δ. (1984), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, β' έκδ., εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, κεφ. 5<sup>ο</sup> «Κυριότητα επί δημόσιων πραγμάτων», σ. 499 επ.

<sup>2150</sup> Σβώλου Α., *Η αναγκαστική απαλλοτρίωσις*, ο.π., σ. 147.

αρμοδιότητα της Βουλής, απαγορεύοντας τη ρύθμιση και άλλων θεμάτων με τον ίδιο νόμο. Αυτό πρέπει να θεωρηθεί εγγύηση για την προστασία των στοιχείων αυτών του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, δεδομένου ότι δίνει τη δυνατότητα τη Βουλή, το όργανο αυτό το οποίο συνδέεται άμεσα με τη λαϊκή βούληση, να ασκήσει τη νομοθετική της αρμοδιότητα επικεντρώνοντας τη θέσπιση κανόνων αποκλειστικά για το συγκεκριμένο θέμα, διασφαλίζοντας έτσι την ορθολογικότερη ρύθμιση της διαχείρισής του. Στα μετά το Σύνταγμα του 1911, όλα τα ελληνικά συντάγματα, όχι μόνο διατήρησαν τις συγκεκριμένες διατάξεις του, αλλά πρόσθεσαν και άλλα στοιχεία των πλουτοπαραγωγικών πηγών της χώρας, στο άρθρο για την προστασία της ιδιοκτησίας.<sup>2151</sup>

Στο Σύνταγμα του 1975 για πρώτη φορά οι διατάξεις αυτές αποσπώνται από τις διατάξεις για την προστασία της ιδιοκτησίας και εντάσσονται σε ένα νέο ξεχωριστό άρθρο, το άρθρο 18, το οποίο είναι από τα εκτενέστερα άρθρα του ελληνικού Συντάγματος.<sup>2152</sup> Συγκεκριμένα είναι οι παρ. 1 και 2 του άρθ. 18, οι οποίες έχουν ως εξής:

«1. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαιίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου.

2. Με νόμο ρυθμίζονται τα σχετικά με την ιδιοκτησία και εκμετάλλευση και διαχείριση των λιμνοθαλασσών και των μεγάλων λιμνών, καθώς και τα σχετικά με τη διάθεση γενικά των εκτάσεων που προκύπτουν από αποξήρανσή τους.»<sup>2153</sup>

---

<sup>2151</sup> Συγκεκριμένα: Σ. 1927, άρθ. 19, παρ. 2<sup>η</sup> «υπόγεια ύδατα», Σ. 1952, άρθ. 17, νέα παρ.: «Επίσης δια νόμου ρυθμίζονται τα της ιδιοκτησίας της ιχθυοτροφικής εκμεταλλεύσεως και διαχείρισεως των λιμνοθαλασσών και μεγάλων λιμνών.», Σ. 1968/1973, άρθ. 21, στις παρ. 5 και 6 επαναλαμβάνουν τις διατάξεις του Σ. του 1952, πλην της 3<sup>ης</sup> παρ. για την ιχθυοκαλλιέργεια, με το αιτιολογικό ότι «..η εκμετάλλευσις των ακινήτων τούτων στοιχείων δύναται να γίνει και δι' άλλους σκοπούς.» Βλ. Ψαρού Δ. Κ. (1969), *Η αναθεώρησις του Συντάγματος. Πολιτική ανάλυσις και νομική ερμηνεία, εν συγκρίσει προς το προϊσχύον Σύνταγμα 1864-1911-1952. Μετά των κειμένων των Συνταγμάτων 1968 και 1952.* Αθήνα, σ. 249.

<sup>2152</sup> Ρυθμίζει και θέματα τα οποία αφορούν θέματα πολιτικής για τη γεωργία (αναδασμός, παρ. 3), ιδιοκτησιακό καθεστώς αστικών περιοχών (παρ. 7) δικαίωμα επί εγκαταλειμμένων εκτάσεων (παρ. 6), επιτάξεις για έκτακτες ανάγκες (παρ. 8), αναπαλλοτρίωτο ιδιοκτησίας ιερών μονών (άρθρ. 8).

<sup>2153</sup> Οι υπογραμμισμένες διατάξεις είναι οι νέες οι οποίες προστέθηκαν με το Σ. του 1975.



Όπως προκύπτει από τις συζητήσεις στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, οι διατάξεις αυτές έχουν κατεξοχήν οικονομική και κοινωνική διάσταση και τονίζεται ιδιαίτερα η ανάγκη ρύθμισης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και της εν γένει εκμετάλλευσής τους με «ειδικούς νόμους», χωρίς όμως να προκύπτει κυριότητα του κράτους επί των χώρων αυτών.<sup>2154</sup> Άλλωστε, το ίδιο το Σύνταγμα, κατά την αναθεώρηση του 2001

---

<sup>2154</sup> Η οικονομική και κοινωνική διάσταση των διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 18 είναι σαφής στις συζητήσεις στη Β΄ Υποεπιτροπή της Αναθεώρησης του Συντάγματος, συνεδρίαση 9<sup>η</sup>, 4/2/1975, σ. 455 επ. Κατά την εισήγησή του, ο γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας (ν.Δ.) λέγει τα εξής: «Ως ανέφερα και ανωτέρω, τα μεταλλεία, τα ορυχεία, αι αρχαιότητες, τα ιαματικά, ρέοντα και υπόγεια ύδατα, αι λιμνοθάλασσαι κλπ., εξαιρούνται της κατά το άρθρον 17 του Συντάγματος προστασίας.

Αι ανωτέρω περιπτώσεις ασκούν αναμφισβητήτως επίδρασιν εις τας εν γένει οικονομικάς και κοινωνικάς ανάγκας και ως εκ τούτου εθεωρήθη αναγκαία η επέμβασις του Κράτους, δι' ειδικών νόμων, ρυθμιζόντων τα της ιδιοκτησίας και διαθέσεως προς δε της εκμεταλλεύσεως και διαχειρίσεως, άνευ των οποίων δεν θα καθίστατο δυνατή η σύμφωνος προς τον κοινωνικόν σκοπόν και προς το κοινόν συμφέρον εκμετάλλευσις των πλουτοπαραγωγικών ως άνω πηγών.

Η άρνησις του Κράτους όπως επέμβη εις τας ως άνω περιπτώσεις δι' ειδικών Νόμων θα στερούσε ενδεχομένως το Δημόσιον και την Εθνικήν οικονομίαν από την εκμετάλλευσιν πλουτοπαραγωγικών πηγών κατά τους ορθούς και συμφέροντας εις την Εθνικήν οικονομίαν τρόπους, θ' αποστερούσε μεγάλη μερίδα του λαού να απολαύση τας ιαματικάς και θεραπευτικάς ιδιότητας ρεόντων και υπογείων υδάτων κ.ο.κ. Επιβεβλημένη όθεν παρίσταται η επέμβασις του Κράτους προς καθοδήγησιν και έλεγχον της ατομικής δραστηριότητας δια την εκπλήρωσιν της κοινωνικής αποστολής της ιδιοκτησίας», σ. 468.

Είναι εξάλλου χαρακτηριστική η πρόταση του βουλευτού της αντιπολίτευσης Κ. Κάππου: «Στο άρθρο 18 παρ. 1 να μπη τελευταίο εδάφιο που να ορίζει: «Η ιδιοκτησία πάντως παραμένει εις το Κράτος»,σ. 471. Την ανάγκη ύπαρξης ειδικού νόμου και την ενοποίηση των δύο αυτών παρ. του άρθρου 18 τονίζει ο βουλευτής της πλειοψηφίας Αθ. Κανελλόπουλος, κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής. Βλ. συνεδρίαση ΟΖ΄ της 24.4.1975,σ. 460.

Πρέπει όμως και εδώ να παρατηρηθεί ότι και στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή η έκταση της συζήτησης επί των συγκεκριμένων διατάξεων είναι εξαιρετικά περιορισμένη.

Για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ανωτέρω πραγμάτων ο σύμβουλος Επικρατείας-καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου Π. Παραράς παρατηρεί τα εξής: «Πάντως όπως ορθά έχει υποστηριχθεί (Χ. Σγουρίτσα, Β΄ β΄, σ. 178) ότι οι συνταγματικές αυτές διατάξεις δεν έχουν την έννοια ότι μεταθέτουν ευθέως εις το Κράτος την κυριότητα όλων αυτών των χώρων. Απλώς το επιτρέπουν στον κοινό νομοθέτη.» Βλ. Παραρά Π (1982), *Σύνταγμα 1975 – Corpus I.. Άρθρα 1-50, Νομολογία Σ.τ.Ε – παρατηρήσεις κατ' άρθρον – νομοθεσία*. Εκδ. Α. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, σ. 284-291, σ. 287.

περιέλαβε ειδική διάταξη, στο β' εδ. της παρ. 2 του άρθ. 24 για το περιβάλλον, η οποία ορίζει ότι «Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.», ενώ και στην 1<sup>η</sup> παρ. του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι, «Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.»<sup>2155</sup> Εκτός των ανωτέρω όμως θα πρέπει να τονιστεί ότι ο κοινωνικός χαρακτήρας, ειδικότερα των υδάτων γενικά, πηγάζει και από την ίδια τους τη φύση ως «κοινόχρηστων πραγμάτων», τα οποία κατά πάγια αντίληψη υπάγονται σε ειδικό καθεστώς κυριότητας.<sup>2156</sup>

---

Επίσης ο καθηγητής Δαγτόγλου Π. Δ (1991), *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα τ. Α και Β*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, γράφει: «Το Σύνταγμα, κατά την κατοχύρωση διαφόρων δικαιωμάτων προβλέπει ρητώς την κοινωνική τους διάσταση, περιέχει δηλαδή περιορισμούς αναφερόμενους στο συμφέρον του κοινωνικού συνόλου. Ιδίως η ιδιοκτησία υπόκειται σε σημαντικούς κοινωνικούς περιορισμούς... (αναφέρεται στα άρθρα 17 παρ. 1 και 106 παρ. 2) και προβλέπει εκτός από ποικίλες παρεκκλίνουσες ρυθμίσεις ιδιαιτέρων μορφών ιδιοκτησίας (άρθρ. 18) ...», Τ. Α', παρ. 216, σ. 123-4. Για τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρ. 18 γράφει: «Ειδικές ρυθμίσεις περιέχει η προβλέπει το Σύνταγμα για την αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιαιτέρων αντικειμένων ιδιοκτησίας.», Τ. Β', παρ. 1278, σ. 970.

<sup>2155</sup> Την ανάγκη ύπαρξης «κτηματολογικού διαγράμματος», για την αναγκαστική απαλλοτρίωση βλ. σε Δαγτόγλου Π. Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, Β'*, ο.π., παρ. 1261, σ. 957-958.

<sup>2156</sup> Για το θέμα βλ. αντί άλλων Δαγτόγλου Π. Δ. (1984), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, β' εκδ. εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, κεφ. 5<sup>ο</sup> «Κυριότητα επί δημόσιων πραγμάτων», σ. 499 επ. Στο κεφάλαιο αυτό ο καθηγητής Δαγτόγλου αναλύει διεξοδικά τα θέματα της κυριότητας επί δημοσίων πραγμάτων και σχολιάζει τις σχετικές διατάξεις του Α.Κ., ο οποίος στο άρθ. 967 αναφέρεται σε σειρά των κοινοχρήστων πραγμάτων ορίζοντας:» Πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους.» Ο Π. Δαγτόγλου γράφει: «Τα δημόσια πράγματα ανήκουν κατά κανόνα στο κράτος (δημόσιο) ή άλλο δημόσιο οργανισμό. Είναι όμως δυνατόν να ανήκουν αρχικώς ή η κυριότητά τους να περιέλθει μεταγενεστέρως σε ιδιώτη, υπό την προϋπόθεση ότι δεν ματαιώνεται ούτε παραβάπτεται η λειτουργικότητά τους. Η ρυθμιστική εξουσία επηρεάζει και περιορίζει σημαντικά την κυριότητα επ' αυτού, αλλά δεν την μετατρέπει σε «δημόσια κυριότητα.» Οι διατάξεις του Α.Κ. είναι, εκτός του άρθ. 967 και οι εξής: 966, 968, 969, 970.

Άμεση ρύθμιση για τα νερά είναι του άρθρου 969, το οποίο έχει ως εξής: «Αν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ περισσοτέρων δικαιουμένων να χρησιμοποιούν κοινόχρηστο νερό, 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 επιχείριση που συνδέεται με ορισμένο τόπο, 5 η χρήση προς όφελος του παροχθίου.»

## β. Το άρθρο 24 του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος

Νέα διάσταση στις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθ. 18 προσδίδουν αναμφισβήτητα οι διατάξεις της παρ. 1 του εντελώς νέου άρθρου 24 του Συντάγματός μας για την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>2157</sup> Το άρθρο 24 είναι επίσης από τα εκτενέστερα άρθρα του Συντάγματος και οι διατάξεις του ρυθμίζουν σημαντικά θέματα τα οποία σχετίζονται με το γενικό περιεχόμενο της έννοιας του περιβάλλοντος.<sup>2158</sup>

Το άρθρο αυτό, όπως αναθεωρήθηκε το 2001 θεσμοθετεί το «οικολογικό σύνταγμα».<sup>2159</sup> Είναι η πρώτη φορά που με συνταγματική διάταξη προβλέπεται γενική επέμβαση της Πολιτείας πάνω στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Η προστασία καταλαμβάνει όλες τις σημαντικές πλευρές του περιβάλλοντος, φυσικού και πολιτιστικού. Το άρθρο 24 είναι από τα εκτενέστερα του Συντάγματός μας και οι συζητήσεις τόσο κατά την θέσπισή του από την Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή το 1975 όσο και κατά την αναθεώρησή του από τη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή, η οποία ολοκληρώθηκε το 2001, αναδεικνύουν τη σπουδαιότητα του άρθρου αυτού, δεδομένου ότι «...διεπιστώθη ομοφώνως και παγκοσμίως ότι το φυσικόν περιβάλλον ... είναι απαραίτητον δι' αυτήν ταύτην την

---

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι και προ του Σ. 1975, το οποίο αναφέρεται σε διάθεση γαιών που προκύπτουν από αποξήρανση λιμνών υπήρχε σχετική νομοθεσία, όπως ο ν. 5800/1933 «περί κυρώσεως του από 28.6.1933 ν. δ/τος «περί εξασφαλίσεως των δικαιωμάτων του Δημοσίου επί των αποκαλυπτομένων εν Μακεδονία γαιών», οι οποίες προέρχονται από αποξήρανση λιμνών. Σε Δαγτόγλου Π (1991)., ό.π., υποσ. 1 σ. 500.

<sup>2157</sup> Πηγές έμπνευσης του άρθρου 24, όπως αναφέρονται στο Κυβερνητικό Σχέδιο του Συντάγματος, το οποίο υποβλήθηκε στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, θεωρούνται το άρθρο 9 του ιταλικού Συντάγματος του 1948 και το γιουγκοσλαβικό Σύνταγμα του 1974. Βλ. σχετικά Παπαδημητρίου Γ., (1994), *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία*. Εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, στη σειρά *Νόμος και Φύση*, Αθήνα.

<sup>2158</sup> Παρ. 2-5 ρυθμίζουν θέματα που αφορούν οικιστικής και χωροταξικής αναδιάρθρωσης της χώρας και παρ. 6 ειδικές διατάξεις για απαλλοτριώσεις περιοχών με ιδιαίτερο χαρακτήρα όπως μνημεία και παραδοσιακές.

<sup>2159</sup> Βλ. σε Βενιζέλου Ε. (2002)., *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*. ο.π., κεφ. VII. «Οικολογικό Σύνταγμα και ασφάλεια του δικαίου», σ. 182 επ. Πάντως στο περιεχόμενο του οικολογικού συντάγματος δεν περιλαμβάνει και τις διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 1 και 2 του Συντ., αλλά και άλλες, οι οποίες συνδέονται με αυτές.

ύπαρξιν του ανθρωπίνου γένους.»<sup>2160</sup> Αναφέρθηκε μάλιστα ότι «.. είναι ίσως το πλέον ενδιαφέρον άρθρον του Συντάγματος. Είναι πρωτοποριακό. Και στα πλαίσια βέβαια του κοινωνικού μας καθεστώτος μπορεί να θεωρηθεί και πρωτοποριακό.»<sup>2161</sup>

Οι διατάξεις της 1<sup>ης</sup> παρ. του άρθ. 24, οι οποίες έχουν άμεση σχέση με το θέμα των υδάτινων πόρων, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, έχουν ως εξής:

*«Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία ή αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.»<sup>2162</sup>*

Οι συζητήσεις ιδιαίτερα για τις διατάξεις της παρ. 1, στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, έχουν εξαιρετικό ενδιαφέρον, γιατί οι προτάσεις που έγιναν αναδεικνύουν τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη για τη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος.<sup>2163</sup>

---

<sup>2160</sup> Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας Επιτροπής Αναθεωρήσεως του Συντάγματος, συν. 25<sup>η</sup>/22/3/1975, εισήγηση βουλευτή Α. Δερβέναγα, σ. 423.

<sup>2161</sup> Βλ. αγόρευση βουλευτή της αντιπολίτευσης Κ. Αλαβάνου, Πρακτικά Ολομέλειας Ε΄ Αναθ. Βουλής, συν. ΟΘ της 26.4.1975, σ. 478 επ., σ. 537.

<sup>2162</sup> Υπογραμμισμένες είναι οι διατάξεις οι οποίες προστέθηκαν κατά την αναθεώρηση του 2001.

Αναφέρουμε ότι επίκειται νέα αναθεώρηση του Συντάγματος, ύστερα από πρόταση του κυβερνώντος κόμματος Ν. Δ., της 11.5.2006. Μεταξύ των άρθρων των οποίων έχει ζητηθεί η αναθεώρηση περιλαμβάνονται και ορισμένες διατάξεις του άρθ. 24 (παρ. 1 εδ. ε΄, παρ. 2 και η ερμηνευτική δήλωση, οι οποίες αφορούν τα δάση. Η πρώτη φάση έχει ολοκληρωθεί με τις δύο ψηφοφορίες στις ολομέλεια της Βουλής, της 22.2 και 28.3.2007. Οι διατάξεις αυτές έλαβαν μόνον 160 ψήφους και για την ολοκλήρωση της αναθεώρησης από την επόμενη βουλή, την Αναθεωρητική, θα χρειαστούν 180 ψήφους, σύμφωνα με την κατά το άρθρ. 110 του Σ. παρ. 4, διαδικασία αναθεώρησης. Η νέα Η΄ Αναθεωρητική Βουλή εκλέχτηκε στις 16/9/2007 και δεν έχει επιληφθεί ακόμα του αναθεωρητικού της έργου.

<sup>2163</sup> Τον ορισμό του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος δίνει το άρθρο 1 του ν 360 της 19.6.1976, «Περί χωροταξίας και περιβάλλοντος». Ως «φυσικό περιβάλλον» ορίζεται ο περιβάλλον τον άνθρωπο χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος, μετά των εν αυτώ χλωρίδος, πανίδος και φυσικών πόρων. (παρ. 5) Ως «πολιτιστικό περιβάλλον» ορίζονται τα ανθρωπογενή στοιχεία του πολιτισμού και των σχέσεων μετά του φυσικού περιβάλλοντος, περιλαμβανομένων των ιστορικών χώρων, ως και της καλλιτεχνικής και πολιτιστικής εν γένει κληρονομιάς της Χώρας.(παρ 6) .

Στις συζητήσεις αυτές αναφέρθηκαν μεταξύ των στοιχείων του περιβάλλοντος τα οποία θα έπρεπε να αναφερθούν στην 1<sup>η</sup> παρ. του άρθ. 24 και τα ύδατα.<sup>2164</sup> Προτάθηκε επίσης η σύσταση συμβουλίου υπό την προεδρία του εκάστοτε πρωθυπουργού,<sup>2165</sup> αλλά και η δημιουργία «Υπουργείου περιβάλλοντος».<sup>2166</sup>

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 επέφερε σημαντικές αλλαγές σε πάρα πολλά άρθρα του Συντάγματος του 1975 και μεταξύ αυτών και στο άρθρο για την προστασία του περιβάλλοντος,<sup>2167</sup> όπως φαίνεται και από την παραπάνω αναγραφή της παρ. 1. Αν και δεν περιελήφθη και στη νέα διάταξη ρητή αναφορά στην προστασία των υδάτων γενικά, αυτό σαφώς προκύπτει από τις σχετικές συζητήσεις και στην Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή. Ο ίδιος μάλιστα ο γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας, Υπουργός Πολιτισμού της Κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου Ευάγγελος Βενιζέλος αναφέρθηκε στη Συνθήκη του Ραμσάρ και στις διεθνείς συνθήκες οι οποίες «έχουν σχετικά αυξημένη τυπική ισχύ, δυνάμει του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος».<sup>2168</sup> Αιτιολόγησε επίσης γιατί το κύριο θέμα

---

<sup>2164</sup> Βλ. τελική διαμόρφωση παρ. 1 άρθ. 24 από την Β΄ Υποεπιτροπή του Συντάγματος, το οποίο ψηφίστηκε κατά πλειοψηφία, συν. 9<sup>η</sup>/4.2.1975, σ. 555. Η ίδια αυτή διάταξη πρόβλεπε ρητά την ψήφιση «ιδιαιτέρων νόμων». Τελικά η παρ. 1 ψηφίστηκε όπως την πρόβλεπε το κυβερνητικό σχέδιο.

<sup>2165</sup> Βλ. πρόταση βουλευτή αντιπολίτευσης Ν. Γαζή, στην ίδια συν. ο.π.,σ. 426. Και επανάληψη στην Ολομέλεια της Ε΄ Αναθ. Βουλής, συν. ΟΘ, ο.π., σ. 547.

<sup>2166</sup> Βουλευτής συμπολίτευσης Α. Ανδριανόπουλος, ο οποίος κρίνει κατ' αρχήν θετική τη διάταξη για το περιβάλλον, προσθέτει όμως ότι: «... είμεθα αρκετά πίσω από ό,τι γίνεται στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Νομίζω ότι είμαστε μια από τις ελάχιστες χώρες, εάν όχι η μοναδική, που δεν έχει ανεξάρτητο φορέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Δηλαδή ένα Υπουργείο Περιβάλλοντος»,. Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας, , συν ΟΘ της 26.4.1975, ο.π., σ. 543.

<sup>2167</sup> Παρ. 1 και 2 και προσθήκη της ερμηνευτικής δήλωσης.

Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι συζητήσεις του άρθ. 24 κατά τις συν. ΡΗ΄ και ΡΘ΄ της 7<sup>ης</sup> και 8<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2001 αντίστοιχα. Τονίστηκε και πάλι με έμφαση, η πρωτοποριακή αξία της συνταγματικής αυτής διάταξης και η εξαιρετικά μεγάλη σημασία του για την ελληνική έννομη τάξη.

<sup>2168</sup> Βλ. συν. ΡΘ΄, σ. 4690. Είπε σχετικά: «Οφείλω όμως να απαντήσω και στην επιστημονικά κρισιμότερη παρατήρηση που έγινε από πολλούς συναδέλφους για την προστασία άλλων οικοσυστημάτων, όπως είναι υδροβιότοποι, όπως είναι ενδεχομένως οι εκβολές των ποταμών κ.ο.κ. .... όλα αυτά υπονοούνται υπό την έννοια του φυσικού περιβάλλοντος. Και η αλήθεια είναι ότι η ευαισθησία εξελίσσεται, οι αντιλήψεις εξελίσσονται. Το 1974-1975 δεν κάναμε λόγο για υδροβιότοπους. Με τη Συνθήκη του Ραμσάρ κάνουμε κατ' εξοχήν λόγο για τα θέματα αυτά. Όλες οι διεθνείς συνθήκες έχουν σχετικά αυξημένη τυπική ισχύ, δυνάμει του άρθρου 28, παρ. 1 του Συντάγματος».

συζητήσεων αφορούσε τις ρυθμίσεις για τα δάση. «Αυτό έγινε γιατί και τα δάση, αλλά και τα μνημεία και οι αρχαιολογικοί χώροι συνδέονται με εμπράγματα δικαιώματα Και ακριβώς έχουν πολύ μεγάλο οικονομικό αντικείμενο και ενδιαφέρον και επειδή συνδέονται και με το θεσμό της απαλλοτρίωσης...»<sup>2169</sup> Η αιτιολογία αυτή του γενικού εισηγητή για την εξέλιξη της προστασίας των υδάτων από το διεθνές αλλά και το ευρωπαϊκό δίκαιο, στην οποία αναφερόμαστε στα οικεία τμήματα της μελέτης αποδεικνύεται ορθή. Εντούτοις θεωρούμε ότι θα ήταν σκόπιμη, ώστε να είναι σαφής και η βούληση του συντακτικού νομοθέτη για το θέμα αυτό, το οποίο έχει άμεση σχέση και με τα δάση,<sup>2170</sup> αλλά και με θέματα που σχετίζονται με την εθνική οικονομία, στην οποία αναφέρεται το τελευταίο εδ. της παρ. 1 του άρθ. 24, αλλά και η παρ. 2 του άρθρ. 106 του Συντάγματος.<sup>2171</sup>

Ιδιαίτερα τονίστηκε από τον γενικό εισηγητή της πλειοψηφίας η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος «στο πλαίσιο της αειφορίας» «... μια άλλη πρωτοβουλία, να θεσπίσουμε ρητά στο άρθρο 24 παρ. 1 την αρχή της αειφορίας, που ούτως ή άλλωστε συνάγεται από τον κοινό νόμο, από διεθνείς συμβάσεις και από τη νομολογία.»<sup>i2172</sup> Τον όρο «αειφορία» επίσης, θεωρεί ταυτόσημο

---

<sup>2169</sup> «... δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στα δάση ως ένα από τα πολλά στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος...Όλα τα άλλα οικοσυστήματα εξελίσσονται, προσδιορίζονται από διεθνείς συμβάσεις και από το νόμο και περιλαμβάνονται στην έννοια του περιβάλλοντος, όπως την προσδιορίζει το εδάφιο α' της πρώτης παραγράφου του άρθρου 24.», στην ίδια εισήγηση ως άνω.

<sup>2170</sup> Βλ. σχετικά Τμήμα V της παρούσας μελέτης.

<sup>2171</sup> Ο Κωνστ. Τσάτσος, Πρόεδρος της Ολομέλειας της Ειδικής Κοινοβουλευτικής επί του Συντάγματος Επιτροπής της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, και πρώτος εκλεγμένος Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας, τόνισε τα εξής: «...το θέμα του περιβάλλοντος είναι πολυεδρικό. Αφορά όχι μόνον την ίδρυση εργοστασίου, εκεί που δεν πρέπει ητην μόλυνση των θαλασσών. Άλλα έχει και μίαν αισθητική και πολιτιστική χροιά, η οποία προχωρεί πέραν των καθαρών οικονομικών στοιχείων.» (Συνεδρίαση 17.1.1975, σ. 44.)

<sup>2172</sup> Συν. ΡΗ, ο.π., σ. 4956,

Επιφυλάξεις όμως ως προς αυτόν εξέφρασαν άλλοι βουλευτές. Ο βουλευτής του ΚΚΕ. Α. Σκυλλάκος εξέφρασε φόβους ότι η έννοια της αειφορίας θα ερμηνεύεται με βάση την καινούργια ερμηνεία, η οποία είναι «..η μεγιστοποίηση του οικονομικού αποτελέσματος με λίγη περιβαλλοντική ευαισθησία», ενώ αντίθετα η επιστημονική έννοια της αειφορίας είναι «όταν διατηρείται το περιβάλλον και το αφήνουμε να εξελίσσεται και να αναπτύσσεται». (Συν. ΡΗ, σ. 4608). Επίσης στην έννοια της αειφορίας αναφέρθηκε μεταξύ άλλων και ο βουλευτής της Ν.Δ. Α. Λυκουρέζος ο οποίος έθεσε το ερώτημα αν θα έπρεπε αντί του όρου «αειφορία», τον υιοθετηθεί ο όρος «βιώσιμη ανάπτυξη, που έχει καθιερωθεί νομολογιακά και στην επιστήμη της δασολογίας και της προστασίας του περιβάλλοντος.» (Συν. ΡΘ', σ. 4666.)

με τον όρο «βιώσιμη ανάπτυξη». «Η αρχή της αειφορίας, γράφει, ή βιώσιμης ανάπτυξης συναγόταν ούτως ή άλλως ερμηνευτικά από το άρθρο 24 και πριν από την αναθεώρησή του, η ρητή όμως αναφορά στην αρχή αυτή την καθιστά συνταγματική έννοια, υπαγόμενη στη νομοθετική, διοικητική και εν τέλει δικαστική ερμηνεία.»<sup>2173</sup> Στην ελληνική έννομη τάξη εντάχθηκε με τα άρθρα 2 και 6 ΣΕΕ και την απορρέουσα απ' αυτά κοινοτική νομοθεσία αλλά και με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.<sup>2174</sup>

Βασική επίσης αξιολογήθηκε η αναγνώριση, με την προσθήκη στην παρ. 1 της προστασίας του περιβάλλοντος ως «δικαιώματος του καθενός». Και όπως αναφέρθηκε, κατά τις συζητήσεις, το δικαίωμα αυτό είχε διαμορφωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας,<sup>2175</sup> εντούτοις η ρητή αναφορά στην προστασία του περιβάλλοντος, ως ατομικού δικαιώματος, κρίθηκε σκόπιμη. Όπως τονίστηκε από τον βουλευτή της Ν.Δ. καθηγητή του Συνταγματικού Δικαίου Προκόπη Παυλόπουλο, «... καλά κάνουμε και το διακηρύσσουμε ρητώς. Είναι ένα δικαίωμα που ανήκει στην τρίτη γενιά των δικαιωμάτων. Γιατί έχει ταυτοχρόνως ατομικό, δηλαδή αμυντικό χαρακτήρα. Αμύνεται κανείς έναντι εκείνων που προσπαθούν να παραβιάσουν το περιβάλλον. Έχει και κοινωνικό χαρακτήρα, με την έννοια ότι υποχρεώνεται το κράτος να πάρει μέτρα θετικά για την προστασία περιβάλλοντος. Έχει όμως και ένα χαρακτήρα συμμετοχής. Γιατί ακριβώς με τη διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος σε ό,τι αφορά την προστασία του περιβάλλοντος συμμετέχει ο πολίτης στη λήψη μέτρων για την προστασία του. Ορθώς, λοιπόν, θεσπίζουμε, και

---

<sup>2173</sup> Βλ. σε Βενιζέλου Ε. ο.π., σ. 18.

<sup>2174</sup> Σύμφωνα με την Απόφαση 722/1998 του Συμβουλίου της Επικρατείας βιώσιμη ανάπτυξη θεωρείται «... η ανάπτυξη εκείνη η οποία ικανοποιεί τις εύλογες ανάγκες της παρούσας γενεάς χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανοποίηση αναγκών των μελλουσών γενεών...και επιβάλλεται πρωτίστως η διατήρηση του φυσικού κεφαλαίου της χώρας για τη μεταβίβαση του ακέραιου στις επόμενες γενεές, ώστε να υπάρχει η λεγόμενη ισότητα ικανοποιήσεως των αναγκών μεταξύ των γενεών...».

<sup>2175</sup> Ειδική αναφορά για τη διαμόρφωση από νομολογία της προστασίας του περιβάλλοντος ως ατομικού δικαιώματος έκαμε και ο διακεκριμένος νομικός, βουλευτής του ΣΥΝ Φώτης Κουβέλης, ο οποίος είπε τα εξής: «.. η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είχε δεχθεί ότι το δικαίωμα στο περιβάλλον είναι ατομικό. Εκείνο που ακόμη δεν έχει δεχθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι η γενίκευση του εννόμου συμφέροντος, έτσι ώστε να μπορεί ο οιοσδήποτε πολίτης να προστρέχει στη δικαιοσύνη, να ζητεί την ακύρωση πράξεων διοικήσεως όταν πιστεύει ότι προσβάλλεται το περιβάλλον.» (Συν. ΡΗ', σ. 4609).

*εδώ είμαστε πρωτοπόροι, ένα δικαίωμα επί του περιβάλλοντος με αυτήν την τριπλή έννοια που το τοποθετεί ακραιφνώς στην τρίτη γενιά των δικαιωμάτων.»<sup>2176</sup>*

Όπως προκύπτει, οι διατάξεις της 1<sup>ης</sup> παρ. του άρθρου 24, ειδικότερα τα εδ. 1 και 2, θέτουν τις θεσμικές βάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, σε όλες του τις πτυχές. Τον ορισμό του περιβάλλοντος δίνει με πληρότητα το άρθρο 2, παρ. 1, του Νόμου 1650/86, για την προστασία του περιβάλλοντος, ο οποίος ρυθμίζει σχετικά θέματα: *«Περιβάλλον: το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική*

---

<sup>2176</sup> Βλ. εισήγηση Πρ. Παυλόπουλου σε συν. ΡΗ', σ. 4615.

Η αναφορά στην «τρίτη γενιά των δικαιωμάτων» από τον καθηγητή Πρ. Παυλόπουλο είναι πολύ σημαντική για την εξέλιξη της θεωρίας των δικαιωμάτων στη σημερινή εποχή. Η διαμόρφωση από τη θεωρία του συνταγματικού δικαίου και τρίτης γενιάς δικαιωμάτων (1<sup>η</sup> γενιά, τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, 2<sup>η</sup> γενιά τα κοινωνικά δικαιώματα) ανταποκρίνεται απόλυτα στις εξελίξεις των διεκδικήσεων των κοινωνικών ομάδων στην εποχή μας. Το περιεχόμενο της έννοιας της τρίτης γενιάς των δικαιωμάτων δίνει ο καθηγητής Γ. Δ. Δασκαλάκης στη μελέτη του «Το πιστεύω ανθρώπων και λαών σ' όλη την οικουμένη. Η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτου», στο ειδικό αφιέρωμα του π. «*Νέα Εστία*», *Διακόσια χρόνια από την Γαλλική Επανάσταση (1789-1989)*, Χριστούγεννα 1989, σ. 231-255): *«Ανθρώπινα δίκαια 3<sup>ης</sup> Γενεάς: Για την τρίτη γενιά των α.δ. θα προτιμούσα να ομιλώ για δίκαια γιατί ακόμα δεν έχουν επιτύχει την εκδικαίωσή τους. Αναφέρομαι στα "δικαιώματα" (=απαιτήσεις, αξιώσεις) για Τουρισμό, Καθαρό περιβάλλον, Αφοπλισμό, Περιορισμό των κινδύνων (π.χ. από εργοστάσια ατομικής ενέργειας), ποιότητα ζωής (π.χ. καθαρό περιβάλλον, φυσικό ή κοινωνικό, προστασία του όζοντος), ελευθερία από πείνα, άγχος, φοβία κλπ., γνωστές αξιώσεις του μεταμοντέρνου, μετα – βιομηχανικής κοινωνίας ανθρώπου.»*,σ. 252.

Αναμφισβήτητα, όπως φαίνεται από την αναγνώριση του ρόλου των ΜΚΟ και την ανάγκη συμμετοχής των πολιτών από την εξέλιξη του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου του Ι τμήματος, και του ΙΙΙ το οποίο ακολουθεί, έχουν σημειωθεί μεγάλες πρόοδοι, χωρίς όμως να αποκτήσουν την πλήρη έννοια του δικαιώματος, δηλ. να καταστούν αγώγιμα. Πάντως πολύ ενδιαφέρουσα, και σχετική με το θέμα είναι η τροπολογία την οποία κατέθεσε η βουλευτής της Ν.Δ. Ε. Παπαδημητρίου: «Η προστασία του περιβάλλοντος (φυσικού, ανθρωπογενούς και πολιτιστικού) αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα της κοινωνίας των πολιτών» (Συν. ΡΘ', σ. 4661). Το θέμα της συμμετοχής των πολιτών απασχόλησε γενικότερα τις συζητήσεις επί του άρθρου 24 παρ.1, χωρίς όμως τελικά να αλλάξει η διατύπωση της συγκεκριμένης διάταξης.



παράδοση και τις αισθητικές αξίες.».<sup>2177</sup> Γενικά, πάντως, οι νέες αυτές διατάξεις του Συντάγματος έχουν αποτελέσει βασικό αντικείμενο της επιστήμης του δικαίου.<sup>2178</sup> Ως γενικότερο όμως πρόβλημα, το οποίο απασχολεί ολόκληρη την ανθρωπότητα υπάρχει μια πολύ έντονη εγρήγορση από τους ειδικούς επιστημονικούς φορείς, οργανώσεις προστασίας περιβάλλοντος, διανοούμενους, φιλοσόφους και άλλους.<sup>2179</sup> Ίσως η ερμηνεία που έχει δοθεί στο άρθρο 2 παρ.1 του ελληνικού Συντάγματος, για το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, η οποία μάλιστα θεωρείται από τις μη αναθεωρούμενες διατάξεις του Συντάγματός μας, «για ένα περιβάλλον αντάξιο της αξίας του ανθρώπου» προσδιορίζει επακριβώς την ευθύνη της Πολιτείας για την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>2180</sup>

Ειδικότερα:

α) Το γενικό περιεχόμενο της έννοιας της «προστασίας» έδωσε ο παραπάνω νόμος (άρθ. 2 παρ. 2): «*Προστασία του περιβάλλοντος: το σύνολο των ενεργειών, μέτρων και έργων που έχουν στόχο την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος ή την αποκατάσταση, διατήρηση ή βελτίωσή του..*»<sup>2181</sup> Ως «υποχρέωση του Κράτους», το οποίο λαμβάνεται με την ευρεία έννοια της Πολιτείας, δηλαδή όλων των οργάνων της, Βουλής, Κυβέρνησης, Δικαιοσύνης, δημόσιας διοίκησης,<sup>2182</sup> το Κράτος οφείλει να παίρνει «*ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά*

---

<sup>2177</sup> Βλ. Μαργαρίτης Λ., Παρασκευόπουλος Ν. (επιμ.) (1994) *Ποινικός Κώδικας και Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι*, Δ' έκδ. εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, , σελ. 397-396.

<sup>2178</sup> Η ελληνική βιβλιογραφία για το θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος κατά το άρθρ. 24 παρ. 1 του Συντ. και πριν αλλά και μετά την αναθεώρηση των σχετικών διατάξεων είναι εξαιρετικά εκτενής. Βλ. την εμπειριστατωμένη μελέτη του Καρακώστα Ι. (2000) «Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον», σε *Περιβάλλον και Δίκαιο*, έκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, σ. 59-130. Ειδικά για το δικαίωμα επί του περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα του 1975/1986 βλ. Δεκλερή Μ.Η. (1996), *Ο δωδεκάλογος του περιβάλλοντος . Εγκόλπιον βιωσίμου αναπτύξεως*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, Μενουδάκος Κ. (1997) «Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ», *Νόμος και Φύση*, τευχ.1

<sup>2179</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε το τχ. 424/2007 του π. *Ευθύνη*, αφιερωμένο ειδικά στο θέμα, με τον χαρακτηριστικό τίτλο: *Διαφθορά του ανθρώπου, φθορά του πλανήτη*, όπου και αξιόλογα σχετικά δοκίμια.

<sup>2180</sup> Γ.Δ. Δασκαλάκη, «α. Το δικαίωμα για ποιότητα ζωής», β) Η ποιότητα της ζωής», σε εφ. *Το Βήμα*, 3 και 4.5.1977.

<sup>2181</sup> Ο ορισμός που δίνεται από το ν. 1650/86 «Περί προστασίας του περιβάλλοντος», συμπύπτει εννοιολογικά με την προστασία, που προβλέπει το άρθρο 174 των Συνθηκών της Ε.Ε.

<sup>2182</sup> Συνταγματικό έρεισμα αυτής της ερμηνείας η παρ. 1 του άρθρ. 25 του Συντ.

μέτρα στο πλαίσιο της αειφορίας».<sup>2183</sup> Η έννοια της πρόληψης αναμφισβήτητα εύκολα ερμηνεύεται ως αποφυγή βλάβης και επιβάλλει βέβαια τη λήψη *θετικών μέτρων*.<sup>2184</sup> Αποδέκτες όμως, ιδίως της υποχρέωσης προφύλαξης, σύμφωνα με την αρχή της «*τριτενέργειας*», η οποία με την αναθεώρηση του 2001 πήρε σαφή συνταγματικό έρεισμα (παρ. 1, άρθ. 25), είναι και τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα.<sup>2185</sup> Η έννοια της καταστολής έχει ιδιαίτερα την έννοια της υποχρέωσης αποκατάστασης της βλάβης, αλλά συγχρόνως και της απόδοσης ευθυνών με την επιβολή κυρώσεων εις εκείνους οι οποίοι προξένησαν τη βλάβη.<sup>2186</sup> Αντίθετα η έννοια της αειφορίας έχει ειδικότερες διαστάσεις, οι οποίες όπως αναφέραμε ήδη παραπάνω πρέπει να αντισταθμιστούν με άλλους παράγοντες.

β) Ως «*ατομικό δικαίωμα του καθενός*» παραπέμπει για την ερμηνεία τους στη συνταγματική θεωρία για τα ατομικά δικαιώματα. Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος ως *ατομικού δικαιώματος* δεν συνοδεύτηκε από την κατά κανόνα αναφορά σε «έκδοση νόμου» για τον προσδιορισμό της έκτασης του

---

<sup>2183</sup> Τα μέτρα αυτά αναφέρονται διεξοδικά στο ν. 1650/1986 αναλύονται παρακάτω.

<sup>2184</sup> Βλ. και αποφάσεις 2343/1987 και 1615/1988 Σ.Τ.Ε.

<sup>2185</sup> Η αρχή της τριτενέργειας είχε ήδη διαμορφωθεί από τη νομολογία των γερμανικών εργατικών δικαστηρίων και έγινε γενικότερα αποδεκτή, ώστε όπως βάσιμα υποστηρίζεται να μην υπάρχει ανάγκη συνταγματικού ερείσματος. Βλ. σχετικά Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Η "τριτενέργεια" των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του Συντάγματος 1975*, Αθήνα, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990, σ. 49 επ. Βλ. επίσης σε Π.Δ.Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, Α', εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1991, παρ. II Τριτενέργεια, σ. 94 και επ. Σχολιασμό της τριτενέργειας μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 βλ. σε Κ. Χ. Χρυσόγονου, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2<sup>η</sup> έκδοση αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.

Αντίθετα, τη σημασία της ρητής αναφοράς της αρχής της τριτενέργειας στο αναθεωρημένο άρθ. 25 παρ. 1 του Σ. τονίζει ο εισηγητής της πλειοψηφίας στην αναθεώρηση του 2001 καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου Ευ. Βενιζέλος. Γράφει σχετικά: «Το Σύνταγμα συγκροτεί τη βάση και θέτει το πλαίσιο όλης της έννομης τάξης, την οποία και διέπει. Αυτό στο αναθεωρημένο άρθρο 25 παρ. 1 λέγεται ρητά και πανηγυρικά. Το εδάφιο γ' έχει άρα κανονιστική και ερμηνευτική σημασία, όχι μόνο γιατί επεκτείνεται ευθέως την ισχύ των συνταγματικών δικαιωμάτων και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, όσο γιατί προσδιορίζει ρητά το ίδιο το πεδίο του Συντάγματος, άρα και του κράτους.», Σε Ευ, Βενιζέλου Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, ο.π., σ. 137..

<sup>2186</sup> Για το θέμα βλ. παρακάτω ρύθμιση θέματος από την ισχύουσα νομοθεσία.

δικαιώματος αυτού αν και προτάθηκε η συμπλήρωση αυτή.<sup>2187</sup> Έτσι η διαμόρφωση του περιεχομένου και της έκτασης του δικαιώματος αυτού αφήνεται στη νομοθετική και διοικητική ερμηνεία. Άλλωστε οι εξελίξεις στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, θέματος πολύπλευρου και πολυσύνθετου –με παγκόσμια διάσταση πλέον, εξελίσσεται με γοργούς ρυθμούς τόσο στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας όσο και του Διεθνούς Δικαίου, στην οποία η συνταγματική ισχύ αναφέρθηκε ο εισηγητής της πλειοψηφίας. Άλλωστε, όπως αναφερθήκαμε και στην Εισαγωγή, αλλά και σε άλλα τμήματα της μελέτης, το θέμα του περιβάλλοντος δεν έχει μόνον εθνική διάσταση, αλλά παγκόσμια.

Η προστασία του περιβάλλοντος ως «δικαίωμα του καθενός» καταρχήν παραπέμπει σε όλες τις κατηγορίες των δικαιωμάτων: *ατομικών, κοινωνικών, πολιτικών* και εκφράζει την κρατούσα σήμερα στη συνταγματική θεωρία για το αδιαίρετο της έννοιας του δικαιώματος.<sup>2188</sup> Η ερμηνεία αυτή, άλλωστε βρίσκει και συνταγματικό έρεισμα στις διατάξεις της 1<sup>ης</sup> παρ. του άρθ. 5, αλλά και στην 1<sup>η</sup> παρ. του άρθ. 25, όπως τροποποιήθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001.<sup>2189</sup> Το αδιαίρετο όμως του χαρακτήρα τους αναγνωρίζεται και από τον *Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, (άρθ. 1, παρ. 5),

Όπως φαίνεται από τη διατύπωση της παρ. 1, φορέας του δικαιώματος καθενός (φυσικού ή νομικού προσώπου), ανεξάρτητα εθνικότητας ή άλλων προϋποθέσεων για την άσκηση των δικαιωμάτων. Η θεώρηση του περιβάλλοντος ως ατομικού δικαιώματος σημαίνει ότι ο πολίτης έχει αγωγή αξίωση έναντι του Κράτους για αποχή από πράξεις που προσβάλλουν το περιβάλλον και απαίτηση από το Κράτος να διαμορφώσει το κατάλληλο προστατευτικό κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και τις κατάλληλες διοικητικές δομές για την εφαρμογή των υποχρεώσεων του, που απορρέουν από την παρ. 1 του άρθρου 24.

Ως *κοινωνικό δικαίωμα*, φορέας του επίσης είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, για τη λήψη θετικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος από το

---

<sup>2187</sup> Βλ. συν. ΡΘ, εισήγηση Βαρβιτσιώτη και Φ. Κουβέλη. Η έκδοση νόμου προβλέφθηκε για την προστασία των δασών και η συζήτηση στην Αναθεωρητική Βουλή για τα δάση ήταν εξαιρετικά εκτενής στη συνεδρίαση αυτή. Ιδιαίτερα βέβαια αρνητικός ήταν ο σχολιασμός του ρόλου του Ε΄ Τμήματος του Σ.Τ.Ε.

<sup>2188</sup> Βλ. αντί άλλων Βλάχου Γ. Κ. (1976) *Κοινωνιολογία των δικαιωμάτων του ανθρώπου*. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα,

<sup>2189</sup> Άρθ. 5 παρ. 1: «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας...» Άρθ. 25 παρ. 1.: «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους...»

Κράτος. Ως κοινωνικό όμως δικαίωμα δεν είναι αγώγιμο, κατά την κρατούσα θεωρία των κοινωνικών δικαιωμάτων, παρά μόνον όταν αφορά την κατάργηση ή μείωση της ήδη υπάρχουσας προστασίας (κοινωνικό κεκτημένο). Η βασική συνταγματική αρχή, η οποία συνδέεται άμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος ως κοινωνικού δικαιώματος είναι αυτή της παρ. 1 του άρθρου 25, στην οποία ορίζεται ρητά η «αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, διάταξη η οποία προσδιορίζει και την διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής του κράτους».<sup>2190</sup>

Ως *πολιτικό δικαίωμα* δημιουργεί την απαίτηση κάθε φυσικού προσώπου να μετέχει στη διαμόρφωση των μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος και να έχει άμεση πληροφόρηση. Η έννοια του πολιτικού δικαιώματος στις παραπάνω διατάξεις δεν έχει τη στενή έννοια των άρθρ. 4 παρ. 4 και 51 παρ. 3, οι διατάξεις των οποίων αναφέρονται μόνον σε έλληνες πολίτες.<sup>2191</sup>

Αντίθετα με το δικαίωμα για την προστασία του περιβάλλοντος ως ατομικού και κοινωνικού, όπου η ρητή αναφορά σε “φυσικό πρόσωπο” περιορίζει, τυπικά, την άσκησή του από φυσικά πρόσωπα, από άτομα, ως *πολιτικό δικαίωμα* μπορεί να ασκηθεί και από ενώσεις προσώπων με νομική υπόσταση -νομικά πρόσωπα- ή άτυπη οργάνωση (ad hoc ενώσεις), όπως κατά κανόνα ασκούνται στην εποχή μας τα πολιτικά δικαιώματα. Και η έννοια του πολιτικού δικαιώματος, όπως προβλέπεται εδώ, είναι έννοια ευρύτερη από την αυστηρά τυπική έννοια του πολιτικού

---

<sup>2190</sup> Ειδικά για την έννοια του κοινωνικού κράτους δικαίου κατά το άρθρ. 25 παρ. 1 του ελληνικού Συντάγματος βλ. την εμπειριστατωμένη και επιστημονικά πολύπλευρη ανάλυση του θέματος στο βιβλίο του Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κοινωνική Δημοκρατία και Κοινωνικό Κράτος Δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006.

Τα προβλήματα, εξάλλου, τα οποία έχει δημιουργήσει η επικράτηση του φιλελευθερισμού στις κλασικές αντιλήψεις για τα κοινωνικά δικαιώματα απασχολούν έντονα τη σύγχρονη συνταγματική θεωρία. Βλ. ενδεικτικά το συλλογικό έργο του Gosta Esping-Anderson (εκδ) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. Εκδ. Sage Publ., London, 1997. Από την ελληνική βιβλιογραφία αναφέρουμε ειδικότερα το βιβλίο του Ξεν. Κοντιάδη, *Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα. Συμβολή στην ερμηνεία των μορφών συνταγματοποίησης της κοινωνικής πρόνοιας*. Πρόλογος Δ. Θ. Τσάτσου. Εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997 και Γ. Σ. Κατρούγκαλου, *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής. Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο*. Πρόλογος Αριστ. Μάνεση. Εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

<sup>2191</sup> Εξαίρεση αποτελεί το δικαίωμα άσκησης εκλογικού δικαιώματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία επιτρέπεται για τους πολίτες των κρατών-μελών της Ε.Ε..

Δεν ισχύουν βέβαια και οι φυσικές ή νομικές προϋποθέσεις για την άσκηση αυτού του δικαιώματος, τις οποίες προβλέπει η εκλογική νομοθεσία.

δικαιώματος της πολιτικής επιστήμης. Στην εποχή μας ως πολιτικό δικαίωμα νοείται κάθε διεκδίκηση που έχει ευρύ φάσμα με κοινωνική διάσταση και ενδιαφέρον. Η βασική μορφή οργάνωσης για την άσκηση συλλογικής δράσης είναι αυτή των *Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*, η οποία εντάσσεται, κατά κύριο λόγο, στην «*Τρίτη γενιά*» των δικαιωμάτων, στην οποία αναφέρθηκε στη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή ο αγορητής της μειοψηφίας καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου Προκόπης Παυλόπουλος. Όπως άλλωστε προκύπτει από θεσμικές ρυθμίσεις που έχουν ιδιαίτερα κατά τα τελευταία χρόνια εισαχθεί στους κανόνες της Ε.Ε. και στο διεθνές δίκαιο, στις οποίες αναφερόμαστε στα οικεία τμήματα της μελέτης,<sup>2192</sup> η νέα αυτή γενιά των δικαιωμάτων, η οποία ανταποκρίνεται στα αιτήματα συμμετοχής των πολιτών και των κοινωνικών ομάδων στη διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων,<sup>2193</sup> έχει περιβληθεί και με την ισχύ κανόνα αυξημένης τυπικής ισχύος. Τη συμμετοχή πάντως των πολιτών στη λήψη αποφάσεων νομιμοποιούν και οι διατάξεις των παρ. 1 του άρθ. 5 του Συντάγματος,<sup>2194</sup> του νέου άρθρου με την αναθεώρηση του 2001 5Α παρ. 1, για το δικαίωμα στην πληροφόρηση, του άρθ. 12 παρ. 1 για το δικαίωμα δημιουργίας ενώσεων,<sup>2195</sup> αλλά και το «δικαίωμα ακροάσεως» του άρθ. 20 παρ. 2, αλλά και άλλες διατάξεις του Συντάγματος,<sup>2196</sup> οι οποίες όχι απλά επιτρέπουν αλλά επιβάλλουν στο νομοθέτη να δημιουργήσει τους κατάλληλους οργανωτικούς θεσμούς για την άσκησή τους.

Ειδικά όμως ως προς την προστασία των υδάτινων πόρων, ουσιώδους στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος, την έλλειψη της αναφοράς σε νόμο αιτιολόγησε ο εισηγητής της πλειοψηφίας στην Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή, αναφερόμενος στο

---

<sup>2192</sup> Βλ. σχετικά ειδική αναφορά στο ρόλο των ΜΚΟ στη διαμόρφωση των αποφάσεων στις πολιτικές της Ε.Ε. στα τμήματα που ακολουθούν.

<sup>2193</sup> Το αίτημα ευρείας συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων προβάλλεται έντονα από τη σύγχρονη Πολιτική Επιστήμη, με βásiμα επιχειρήματα, ως διεύρυνση της δημοκρατίας. Έκφραση αυτής της νέας δυναμικής είναι οι ενώσεις πολιτών, οι οποίες χαρακτηρίζονται εύστοχα ως το μέσον πραγματοποίησης μιάς «ρεαλιστικής ουτοπίας». Βλ. το αντιπροσωπευτικό συλλογικό έργο, με εκδότη τον Erik Olin Wright, *Associations and Democracy. The Real Utopias Project*. Εκδ. Verso, London, 1995.

Για το θέμα βλ.. Μακρυδημήτρη Α (2006), *Κράτος Πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού.*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα

<sup>2194</sup> Δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή, συνυφασμένο με την ανάπτυξη της προσωπικότητας.

<sup>2195</sup> Το κλασικό δικαίωμα του «συνεταιρίζεσθαι»

<sup>2196</sup> Βλ. άρθ. 82 παρ. 3, για τη συγκρότηση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνεται από το διεθνές δίκαιο, το οποίο, κατά το άρθ.28 του ελληνικού Συντάγματος έχει συνταγματική ισχύ. Άλλωστε τα νερά θεωρούνται πλέον όχι μόνον *δημόσια* αλλά *παγκόσμια αγαθά*.<sup>2197</sup> Την ηθελημένη όμως από το συντακτικό νομοθέτη έλλειψη αναφοράς σε νόμο για τα νερά καλύπτουν οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθ. 18 του Συντάγματος. Και αναμφισβήτητα ισχύουν και εδώ οι διατάξεις τις οποίες αναλύσαμε ανωτέρω. Εκτός όμως αυτών είναι αναγκαία κατά πρώτο λόγο η ανάλυση των ιδιοτήτων των υδάτων και κατά δεύτερον η σύνδεσή τους τόσο με τις συγκεκριμένες διατάξεις των άρθρων 18 και 24, αλλά και με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες προσδιορίζουν βασικούς κανόνες και αρχές, οι οποίες αντιστοιχούν ιδιαίτερα στις συγκεκριμένες ιδιότητές του. Πρέπει πάντως εξ αρχής να τονιστεί ότι η διάκριση των ιδιοτήτων (ή χρήσεων) των υδάτων σε κατηγορίες δεν είναι απόλυτη, γιατί από την ίδια τη φύση των υδάτων οι ιδιότητες αυτές αλληλεξαρτώνται.<sup>2198</sup> Πρέπει όμως επίσης να τονίσουμε ότι οι παρακάτω τρεις βασικές ιδιότητες (ή χρήσεις) των υδάτων, από την ίδια τη φύση τους άλλωστε, συνδέονται λόγω των κοινών υδάτων ιδιαίτερα με τα όμορα κράτη και στους κανόνες του διεθνούς δικαίου και των ειδικών συνθηκών συνεργασίας μεταξύ των κρατών, τα οποία και αναλύονται σε ειδικό τμήμα της μελέτης.<sup>2199</sup>

Συγκεκριμένα:

- α) *Το νερό ως στοιχείο του περιβάλλοντος*
- β) *Το νερό ως στοιχείο της ίδιας της ζωής του ανθρώπου*
- γ) *Το νερό ως βασικός παράγοντας οικονομικής ανάπτυξης*

α) Το νερό, όπως και στην Εισαγωγή ειδικότερα αναφέραμε, αποτελεί ίσως το σημαντικότερο στοιχείο της φύσης, το οποίο συνδέθηκε με την ίδια τη ζωή του

---

<sup>2197</sup> Βλ. διακηρύξεις ΟΗΕ με την ευκαιρία της Παγκόσμιας Ημέρας Νερού, καθώς και Τμήμα III και IV της μελέτης.

<sup>2198</sup> Η σύγχρονη επιστημονική έρευνα και τεχνολογία έχει να επιδείξει πλήθος μελετών οι οποίες αναφέρονται στα ύδατα, και μάλιστα στην ολότητά τους (δηλ. και στις θάλασσες και τους ωκεανούς) αποδεικνύοντας τη βασική τους ιδιότητα ως φυσικού στοιχείου που διατρέχει την υφήλιο, κατά ανάλογο τρόπο όπως το κυκλοφοριακό σύστημα του ανθρώπινου οργανισμού. Η αλληλεξάρτηση των υπόγειων, ρεόντων υδάτων, των υδάτων των λιμνών και των θαλασσών είναι δεδομένη επιστημονικά. Αναμφισβήτητα ο νομοθέτης δεν είναι δυνατόν παρά να λάβει υπόψη τα βασικά επιστημονικά δεδομένα για τη διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου προστασίας και διαχείρισής του. Από την ελληνική βιβλιογραφία αναφέρουμε ενδεικτικά το βασικό σύγγραμμα του καθηγητή Στουρνάρας Γ.Κ. για το νερό, ο.π.

<sup>2199</sup> Βλ. Τμήμα IV Ελλάδα και όμορα κράτη και Διεθνές δίκαιο.

ανθρώπου και λατρεύτηκε ως θεότητα σε όλους τους πολιτισμούς. Πέρα από τη χρηστικότητα του υμνήθηκε για την ομορφιά του από ποιητές, ζωγράφους, λογοτέχνες, μουσικούς. Ιδιαίτερα στην εποχή μας, εποχή των μεγάλων αστικών κέντρων που εγκλωβίζουν ασφυχτικά τον άνθρωπο, το αίτημα για «ξαναγύρισμα στη φύση», όσο ουτοπικό και αν φαίνεται δεν παύει να εκφράζει μια επιθυμία φυγής από τον τεχνολογικό και υλικό πολιτισμό. Και μεταξύ των στοιχείων της φύσης το νερό ασκεί ίσως τη μεγαλύτερη έλξη, γιατί είναι το ίδιο πηγή ζωής και ενέργειας. Ιδιαίτερα οι λίμνες και τα ποτάμια, μαζί με τη χλωρίδα και πανίδα τους, αναγνωρίζονται σήμερα ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους στοιχεία, τα οποία έχουν άμεση ανάγκη προστασίας. Λευκώματα από τις λίμνες και τα ποτάμια της πατρίδας μας απεικονίζουν αυτό το σπάνιο κάλλος και κρούουν συγχρόνως τον κώδωνα του κινδύνου από τις επιπτώσεις των πάσης φύσεως προσβολών τους.<sup>2200</sup> Εμφανείς προσβολές της φυσικής κατάστασης των υπέργειων υδάτων είναι οι αποξηράνσεις λιμνών είτε για δημιουργία καλλιεργήσιμης γης είτε, ιδίως παλαιότερα για αποτροπή ασθενειών.<sup>2201</sup> Μια άλλη μορφή προσβολής της φυσικής κατάστασης του υγρού στοιχείου είναι οι καλύψεις ποταμών για την εξυπηρέτηση άλλων κοινωνικών αναγκών.<sup>2202</sup> Για την αποτροπή άλλωστε των καταστροφικών συνεπειών από τις

---

<sup>2200</sup> Για τα ποτάμια της Ελλάδας βλ. εικονογραφημένη έκδοση εφ. *TA NEA, Οι θησαυροί της Ελλάδας. Ποτάμια*, Αθήνα 2007. «Θυμηθείτε την πρώτη φορά που βάλατε το χέρι σας μέσα σε ένα ποτάμι... δεν φανταζόσασταν ποτέ πόση δύναμη έχει η ροή του! Ο ποταμός είναι ένας μονίμως κινούμενος υγρός όγκος που στο πέρασμά του δημιουργεί εικόνες, ήχους σαν μουσική και προσφέρει ζωή αν τον σεβαστείς κι' εσύ.» Από τον πρόλογο του Γ. Ντρενογιάννη.

Ιδιαίτερο αισθητικό, γεωλογικό, επιστημονικό και ιστορικό ενδιαφέρον παρουσιάζει το μεγάλο λεύκωμα των ελληνικών λιμνών του Φατούρου Γ. (2006), *Λιμνών περιήγηση. Ένα φωτογραφικό οδοιπορικό στην Ελλάδα*. εκδ. Πατάκη, Αθήνα . Το εξαιρετικά σημαντικό σ' αυτό το λεύκωμα είναι ότι είναι καρπός επιστήμονα γεωπόνου, ο οποίος εργάστηκε για τριάντα και πλέον χρόνια στο Υπουργείο Γεωργίας στον τομέα προγραμματισμού και κατασκευής εγγειοβελτιωτικών έργων. Έτσι το ίδιο αυτό λεύκωμα δίνει πληροφορίες για την εξέλιξη του υγρού αυτού στοιχείου στη χώρα μας.

Αναμφισβήτητα το πλήθος των εκδόσεων σε θέματα περιβάλλοντος και ειδικότερα του υγρού του στοιχείου είναι τεράστιο και μεταξύ αυτών ξεχωρίζουν τα σχετικά ντοκιμαντέρ του *National Geographic*.

<sup>2201</sup> Για την περίπτωση των λιμνών της Ελλάδας βλ. στοιχεία σε Γ. Φατούρου, ο.π.

<sup>2202</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε τις περιπτώσεις των δύο μεγάλων ποταμών των Αθηνών, του Ρέματος της Καλλιρρόης και του Κηφισού, για τον οποίον έχει πρόσφατα εκδηλωθεί άμεσο

άλλες χρήσεις των υδάτων και τη διάσωσή τους έχει αφυπνισθεί η διεθνής κοινωνία. Γιατί ιδιαίτερα το νερό όπως ήδη αναφέραμε ως παγκόσμιο αγαθό από τη φύση του, έχει τεθεί υπό την αιγίδα του ΟΗΕ.<sup>2203</sup>

Αναμφισβήτητα το νερό ουσιώδες στοιχείο του περιβάλλοντος, είναι συχνά και παράγοντας καταστροφών του. Οι βροχοπτώσεις, ευλογία θεού ιδιαίτερα για άνυδρες περιοχές της γης, μπορεί να προκαλέσουν εκτεταμένες πλημμύρες και καταστροφές. Έτσι, στην ανάγκη προστασίας του υγρού αυτού στοιχείου υπάρχει και αντίστοιχη ανάγκη προστασίας και άλλων στοιχείων του περιβάλλοντος, ιδιαίτερα των δασών, των περιοχών με γεωργικές καλλιέργειες, των οικιστικών περιοχών. Με αυτά τα δεδομένα η προστασία των υδάτων δεν απαιτεί μέτρα θετικά για τη διατήρηση της φυσικής ομορφιάς τους και της λειτουργίας τους στο πλαίσιο του συνόλου του φυσικού περιβάλλοντος, αλλά και μέτρα προστασίας, κατά το δυνατόν, από τις καταστροφές που μπορεί να επιφέρουν.

Η βασική αρχή η οποία πρέπει να διέπει την προστασία των υδάτων, σε όλες τις μορφές της φυσικής δράσης τους είναι η αρχή της *αειφορίας*. Αρχή, η οποία διασφαλίζει τη διαφύλαξη της φυσικής τους κατάστασης για τις σημερινές και τις επόμενες γενιές. Αναμφισβήτητα, όπως ήδη αναφέραμε παραπάνω για την έννοια της *αειφορίας*, η αρχή αυτή δεν είναι απόλυτη. Σχετικοποιείται από τις ανάγκες που προκύπτουν από άλλες χρήσεις του νερού, ιδιαίτερα για κάλυψη αναπτυξιακών αναγκών των κοινωνιών, τις οποίες αναφέρουμε στην αμέσως επόμενη παράγραφο.

β) *Το νερό ως στοιχείο της ίδιας της ζωής του ανθρώπου.* Ήδη στη σύντομη ιστορία της σχέσης του νερού με την ίδια τη ζωή του ανθρώπου αναφερθήκαμε από την αρχή της μελέτης. Η ανάγκη επάρκειας του νερού για την ίδια τη ζωή του ανθρώπου ήταν από τις πρώτες μέριμνες των αρχαίων κοινωνιών. Εκτός όμως της επάρκειας για τις βασικές ανάγκες της ζωής του, την «απόλυτη προστασία» της οποίας εγγυάται το κράτος,<sup>2204</sup> το Σύνταγμα αναφέρεται και συγκεκριμένα στη μέριμνα του Κράτους «για την υγεία των πολιτών».<sup>2205</sup>

---

ενδιαφέρον ΜΚΟ προστασίας περιβάλλοντος. Βλ. σχετικά την ΜΚΟ Κίνηση πολιτών ΚΗΦΙ-SOS στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://khfi-sos.blogspot.com/2007/10/2002.html>

<sup>2203</sup> Βλ. σχετικά Τμήμα ΙΙΙ της παρούσας μελέτης

<sup>2204</sup> Βλ. παρ. 2 άρθ. 5 του Συντ.

<sup>2205</sup> Από το συνδυασμό των διατάξεων του άρθ. 5 παρ. 2 και του άρθ. 23, παρ. 1 (μέριμνα υγείας πολιτών) προκύπτει ότι ο όρος «πολιτών», δεν έχει τη στενή έννοια της ιδιότητας του πολίτη των άρθ. 4 και 51 του Συντάγματος.



Στην περίπτωση των υδάτων ως ουσιώδους στοιχείου της υγείας των πολιτών η μέριμνα του κράτους δεν είναι τόσο ευχερής. Είναι γνωστό ότι ιδιαίτερα από την εποχή της βιομηχανικής επανάστασης και μέχρι σήμερα με τη ραγδαία ανάπτυξη φυτοφαρμάκων και άλλων δηλητηριωδών αποβλήτων, που κατά εγκληματικό τρόπο περνούν με ποικίλους τρόπους στα υπέργεια και υπόγεια ύδατα, η αποτελεσματική μέριμνα, κατά τις επιταγές του Συντάγματος, είναι εξαιρετικά δυσχερής. Συγκρούεται κυρίως με οικονομικά συμφέροντα, αλλά και με τη ληστρική άντληση των υδάτων.<sup>2206</sup>

Άμεση σχέση των υδάτων με την υγεία του ανθρώπου έχουν και εκείνα στα οποία αναγνωρίζονται θεραπευτικές ιδιότητες. Πρόκειται συγκεκριμένα για τα ιαματικά νερά, συνήθως πηγές, των οποίων από αιώνων είχαν επισημανθεί οι θεραπευτικές ιδιότητες.<sup>2207</sup>

γ) *Το νερό ως βασικός παράγοντας οικονομικής ανάπτυξης.* Η σχέση του νερού ως παράγοντα κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης πρέπει ν' αναζητηθεί στις αρχές της δημιουργίας των πρώτων οργανωμένων κοινωνιών του ανθρώπου. Αυτό άλλωστε τονίστηκε και στην Εισαγωγή με την προσπάθεια του ανθρώπου εξεύρεσης και διαφύλαξης του φυσικού αυτού αγαθού. Αλλά και η δημιουργία των πρώτων μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων οφείλεται στην οικοδόμησή τους σε περιοχές τις οποίες διέπλεαν μεγάλοι πλωτοί ποταμοί.<sup>2208</sup> Αλλά και οι μεγάλοι πολιτισμοί της Ανατολής οικοδομήθηκαν χάριν των μεγάλων ποταμών που εξασφάλιζαν το νερό για τις γεωργικές καλλιέργειες. Σήμερα, εκτός από τις κλασσικές χρήσεις, τις οποίες ενδεικτικά αναφέραμε, είναι περισσότερο διαδεδομένη η χρήση των υδάτων για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Τα τεχνολογικά δε και επιστημονικά επιτεύγματα επιτρέπουν την άμεση επέμβαση του ανθρώπου στα νερά, υπέργεια ή υπόγεια, με

---

<sup>2206</sup> Ποτάμια, λίμνες γίνονται μέσα διοχέτευσης τοξικών ή άλλων ουσιών οι οποίες περνούν και στα υπόγεια ύδατα και τελικά επηρεάζουν άμεσα την τροφική αλυσίδα.

<sup>2207</sup> Στην Ελλάδα έχουμε τα περίφημα λουτρά Αιδηψού, Σμοκόβου κ.α.

<sup>2208</sup> Για την τεράστια συμβολή των ποταμών στην ανάπτυξη χωρών, αλλά και μεγάλων πόλεων αναφέρουμε τους ποταμούς: Ρήνο, για τις πόλεις Στρασβούργο, Καρλσρούη, Μάνχαϊμ κ.ά. Ο Ρήνος είναι ο «μεγαλύτερος ποταμός της Γερμανίας και εκ των μεγαλύτερων της Ευρώπης. Σπανίως ποταμός εις τον κόσμον υπήρξε τόσης σπουδαιότητος και δια τόσους πληθυσμούς όσον ο Ρήνος» (Εγκυκλοπαίδεια *ΗΛΙΟΥ*, τ. ΙΘ, σ. 420-21). Το Δούναβη επίσης της Γερμανίας για τη Βιέννη και άλλες πόλεις. Χωρίζει άλλωστε τις πόλεις Πέστη και Βούδα (Βουδαπέστη) της Ουγγαρίας. Το Βόλγα της Ρωσίας για την πόλη Βόλγκαγκραντ (τ. Στάλινγκραντ), τον Τάμεση του Λονδίνου, το Σηκουάνα για το Παρίσι, το Μισισσιππή, τον 3<sup>ο</sup> μεγαλύτερο ποταμό στον κόσμο, για τις πόλεις Μινεάπολη, Μέμφη, Νέα Ορλεάνη κ.ά. Το Νείλο, τον δεύτερο μεγαλύτερο ποταμό του κόσμου για την Αφρική και ιδιαίτερα την Αίγυπτο.

την κατασκευή των γνωστών φραγμάτων, τα οποία αξιοποιούνται και ως ταμιευτήρες νερού για την άρδευση γεωργικών καλλιεργειών ή για την άρδευση αστικών κέντρων.

Αναμφισβήτητα οι πολυάριθμες χρήσεις του νερού, έχουν δώσει εξαρχής στο νερό μεγάλη οικονομική αξία.<sup>2209</sup> Η στενότητα δε του φυσικού αυτού αγαθού και η ανάγκη εξυπηρέτησης των πάσης φύσεως αναγκών του ανθρώπου οδήγησαν τις οργανωμένες κοινωνίες, όπως ήδη αναφέραμε, στην πλαισίωση της διαχείρισής τους με νομικούς κανόνες. Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης ύψιστης σημασίας ήταν η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της πολιτείας στη ρύθμιση με «ειδικούς νόμους», της διαχείρισής τους ήδη από το Σύνταγμα του 1911 και μέχρι σήμερα, με τον διαρκή εμπλουτισμό τους και με άλλες μορφές υδάτινων πόρων στα μετέπειτα ελληνικά συντάγματα. Η συνταγματική αυτή επιταγή επιβάλλει στο νομοθέτη, τη διοίκηση, τη δικαιοσύνη, αλλά και τον ερμηνευτή του δικαίου, να αναζητήσει στο ίδιο το Σύνταγμα διατάξεις και αρχές οικονομικού περιεχομένου. Διατάξεις οι οποίες διαμορφώνουν το *οικονομικό σύνταγμα*, κατά τη γνωστή θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου.<sup>2210</sup>

Οι διατάξεις οικονομικού περιεχομένου του ελληνικού Συντάγματος, οι οποίες συνδέονται άμεσα και με τους κανόνες που πρέπει να διέπουν την αξιοποίηση των υδάτινων πόρων για οικονομική ανάπτυξη είναι οι εξής:

1. Το δικαίωμα του Κράτους να προγραμματίζει και να συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα, επιδιώκοντας την οικονομική ανάπτυξη, για την «εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης». Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου.... και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών.<sup>2211</sup>

2. Το ίδιο άρθρο (106, παρ. 3) δίνει στο κράτος ή σε άλλους δημόσιους φορείς τη δυνατότητα, «με την επιφύλαξη της προστασίας που παρέχεται από το άρθρο 107» να εξαγοράζει ή να μετέχουν «αναγκαστικά σε επιχειρήσεις» οι οποίες έχουν χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου ή έχουν ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.

---

<sup>2209</sup> Ως παράδειγμα από τη δική μας κοινωνία μέχρι τις αρχές του περασμένου αιώνα, οι «νερουλάδες του Μαρουσιού έκαναν χρυσές δουλειές».

<sup>2210</sup> Για το θέμα βλ. μεταξύ άλλων σε Ν. Καλτσόγια-Τουρναβίτη, *Μαθήματα Οικονομικού Συνταγματικού Δικαίου* (Πανεπιστημιακές παραδόσεις), έκδ. Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 1997, Α. Έννοια και περιεχόμενο του οικονομικού συνταγματικού δικαίου, σ. 43 επ.

<sup>2211</sup> Βλ. παρ. 1 άρθρ. 106

3. Εξυπηρέτηση άλλωστε κοινωνικών σκοπών του κράτους διασφαλίζουν οι διατάξεις του Συντάγματος οι οποίες αναφέρονται στο «εθνικό συμφέρον», τη «δημόσια ωφέλεια».<sup>2212</sup>

Επιτρέπεται εξάλλου η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνεταιρισμών που αποβλέπουν στην εκπλήρωση σκοπών κοινής ωφέλειας ή δημόσιου ενδιαφέροντος ή κοινής εκμετάλλευσης γεωργικών εκτάσεων ή άλλης πλουτοπαραγωγικής πηγής.<sup>2213</sup>

4. Οι διατάξεις οι οποίες θέτουν περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας (παρ. 1 άρθ. 5), και σαφέστερα της παρ. 2 του άρθ. 106, η οποία ρητά απαγορεύει την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία να αναπτύσσεται μεταξύ άλλων και προς βλάβη της «εθνικής οικονομίας», αλλά και γενικότερα την απαγόρευση της «καταχρηστικής άσκησης» των δικαιωμάτων (άρθ. 25 παρ. 3)

Βασικής σημασίας όμως για την κατά το δυνατόν πλήρη αναφορά των διατάξεων του συντάγματος οι οποίες θέτουν γενικούς κανόνες υλοποίησης των διατάξεων για την άσκηση των δικαιωμάτων, και εν προκειμένω της οικονομικής ελευθερίας, είναι οι διατάξεις της *τριτενέργειας*, η οποία αναλύθηκε παραπάνω.<sup>2214</sup>

5. Απόλυτα όμως προσδιοριστική των σκοπών του ελληνικού κράτους είναι η ρητή αναφορά στην παρ. 1 του άρθ. 25 της εγγύησης της «αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου». Σκόπιμο θεωρούμε είναι ν' αναφέρουμε ότι αυτό το σκοπό οφείλει να υπηρετεί η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η οποία διασφαλίζει «τη διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου», για τη διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.<sup>2215</sup>

Από την αναφορά των οικονομικού περιεχομένου διατάξεων του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος προκύπτει έντονα, πιστεύουμε, η βούληση του συντακτικού νομοθέτη να εγγυηθεί, αυτό που και ρητά εξαγγέλλει στο άρθρο 25 παρ. 1, τον κοινωνικό χαρακτήρα της οικονομικής ανάπτυξης, χωρίς όμως παράλληλα να εμποδίζει την οικονομική ελευθερία. Επιδιώκει, δηλαδή, να συνδυάσει το κοινωνικό

---

<sup>2212</sup> Βλ. άρθρ. 17 παρ. 1, 117, παρ. 4.

Η έννοια της δημόσιας ωφέλειας αναπτύχθηκε διεξοδικά κατά την ανάλυση των διατάξεων του άρθ. 17 παρ. 2 του Σ. του 1911. Για την έννοια του συμφέροντος βλ. ειδικότερα Ευ. Βενιζέλου, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων. Κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας. Εκδ. Παρατηρητής, Αθήνα, 1990.*

<sup>2213</sup> Άρθ. 12 παρ. 5.

<sup>2214</sup> Βλ. ανάλυση που προηγήθηκε για άρθ. 28 Συντάγματος

<sup>2215</sup> Βλ. παρ. 3 άρθ. 82, η οποία τέθηκε με την αναθεώρηση του 2001.

κράτος με την ελεύθερη οικονομία. Η κρατούσα άλλωστε ερμηνεία, ιδιαίτερα των διατάξεων του άρθρου 106 είναι ότι δεν εμποδίζει εφαρμογή νεο-φιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής, η οποία, κατά τη σχετική θεωρία συνδυάζει την ελεύθερη οικονομία με βασικούς θεσμούς του κοινωνικού κράτους.<sup>2216</sup> Στο πλαίσιο αυτών των διατάξεων, όπως άλλωστε αναφέραμε στην ανάλυση των ειδικών για τα ύδατα διατάξεων των ελληνικών Συνταγμάτων από το Σύνταγμα του 1911, προκύπτει ότι η εκμετάλλευση των υδάτινων πόρων είναι δυνατόν να εκχωρηθεί σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα και του ιδιωτικού δικαίου, με τη διασφάλιση του κοινωνικού χαρακτήρα τους ως δημόσιων αγαθών. Βασικής σημασίας όμως είναι η ερμηνεία που θα δοθεί στις συγκεκριμένες περιπτώσεις στη νέα αρχή του Συντάγματός μας, την αρχή της *αιεφορίας*, η οποία ως προς την οικονομική εκμετάλλευση των υδάτινων πόρων έχει πρωταρχικά το νόημα της *βιώσιμης ανάπτυξης*.<sup>2217</sup>

Δεν θα πρέπει άλλωστε ο ερμηνευτής των διατάξεων του Συντάγματός μας να μη λάβει υπόψη του τις σύγχρονες εξελίξεις στη θεωρία του κοινωνικού κράτους, οι οποίες έχουν απομακρυνθεί αισθητά από τις κλασικές αντιλήψεις για το ρόλο του κράτους σε θέματα προστασίας κοινωνικών δικαιωμάτων. Μία επίσης βασική αρχή, ρητά μάλιστα αναφερόμενη στο άρθρ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος είναι η *αρχή της αναλογίας*, η οποία είχε και νομολογιακά θεμελιωθεί.<sup>2218</sup> Η αρχή της *αναλογίας*, όπως ήδη αναφέραμε στο Ι Τμήμα της μελέτης αποτελεί ρήτρα του κοινοτικού δικαίου και η συνταγματική κατοχύρωσή της έχει το ίδιο εννοιολογικό περιεχόμενο. Είναι βασική αρχή περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων και ο περιορισμός πρέπει να συνίσταται στη λήψη μέτρων που είναι αναγκαία για την εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου σκοπού.<sup>2219</sup>

Με τα δεδομένα αυτά, οι αρχές *αιεφορία*, *αναλογικότητα*, *δημόσιο συμφέρον*, *κοινωνική ωφέλεια*, *εθνική οικονομία*, η ερμηνεία των οποίων πρέπει αναμφισβήτητα να γίνεται στο πλαίσιο της φιλοσοφίας που εκφράζει το ελληνικό σύνταγμα, και αυτή ρητά είναι του «*κοινωνικού κράτους* δικαίου», δεν είναι απόλυτα προσδιορισμένη, αλλά αφήνεται στην εφαρμογή του από το νομοθέτη και την εκάστοτε κυβέρνηση,

---

<sup>2216</sup> Καζάκου Π. (2007), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και Οικονομία. Δοκίμιο ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών*. εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.

<sup>2217</sup> Για το θέμα όμως αυτό βλ. ειδική παρ. της μελέτης με τίτλο «Υδάτινοι πόροι ως παράγοντας οικονομικής ανάπτυξης».

<sup>2218</sup> Βλ. σε Κ. Γ. Χρυσόγονου, ο.π., «Η αρχή της αναλογικότητας», σ. 92 επ., όπου και αναφορές σε του νομολογία Σ.τ.Ε.

<sup>2219</sup> Την αξία της ρητής αναφοράς στο ελληνικό Σύνταγμα, κατά την αναθεώρηση του 2001, υποστηρίζει ο Ευ. Βενιζέλος, στο βιβλίο του για το αναθεωρημένο Σύνταγμα, ο.π., σ. 139 επ.,

ασφαλώς μέσα στο πλαίσιο των διατάξεων του Συντάγματος για την οργάνωση και άσκηση των εξουσιών των οργάνων της πολιτείας και του σεβασμού της συνταγματικής νομιμότητας, η οποία κατεξοχήν ανήκει στη Δικαιοσύνη.

### **2.1.3.1 Σύγκριση θεσμικού πλαισίου Ε.Ε. με τις διατάξεις του Ελληνικού Συντάγματος**

Μετά την παράθεση των συνταγματικών διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος για την προστασία των υδάτων και του περιβάλλοντος είναι σκόπιμο, θεωρούμε, να αξιολογηθεί, σε γενικές γραμμές, κατά πόσον οι διατάξεις αυτές συμφωνούν με το αντίστοιχο κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αξιολόγηση η οποία υπαγορεύεται από το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 28 του Συντάγματος:

*Σημείο 1:* «...Η Κοινότητα έχει ως αποστολή.....να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων...» (άρθρο 2 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση -ΣΕΕ) Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη. (άρθρο 6 ΣΕΕ)

Η αρχή της αειφορίας που προβλέπουν τα άρθρα 2 και 6 ΣΕΕ αν και ενσωματώθηκε στο ελληνικό Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001 ήταν εφαρμοστέα στην ελληνική έννομη τάξη από πολύ νωρίτερα, καθώς αφενός ήταν ήδη θεμελιωμένη στην κοινοτική νομοθεσία που έχει ενσωματωθεί στην Ελλάδα από την προσχώρησή της στην Ε.Ε. και αφετέρου είχε αναγνωρισθεί η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης που είναι συνώνυμη νομολογιακά ως συνταγματικά κατοχυρωμένη<sup>2220</sup>

---

<sup>2220</sup> Βλ. σχετικά Απόφαση 6210/1996 του Συμβουλίου της Επικρατείας της οποίας η σημαντική καινοτομία ήταν η ερμηνευτική συναγωγή της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης από το άρθρο 24 του Συντάγματος και Απόφαση 734/1997 του Συμβουλίου της Επικρατείας που προέβλεπε ότι: «...ο συντακτικός νομοθέτης σταθμίζοντας τις αξίες του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, αξίωσε το συγκεκριμένο τους μέσα στην αξία της βιώσιμης ανάπτυξης. Στην αξία αυτή προέχουσα σημασία λόγω του προληπτικού χαρακτήρα της έχει η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος..» και Απόφαση 772/1998 του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με την οποία βιώσιμη ανάπτυξη θεωρείται «...η ανάπτυξη εκείνη η οποία ικανοποιεί τις εύλογες ανάγκες της παρούσας γενεάς χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την

από τις αρχές της δεκαετίας του '90. Το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975/1986/2001 προβλέπει συγκεκριμένα ότι για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων λαμβάνονται προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Το άρθρο αυτό κατοχυρώνει την αρχή της αειφορίας και τη συνδέει με την αρχή της πρόληψης που είναι μία άλλη θεμελιώδεις αρχή της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε.

Επομένως θα μπορούσε να συμπεράνει κανείς οι διατάξεις αυτές της ΣΕΕ για την αειφόρο ανάπτυξη συμβαδίζουν με την αντίστοιχη πρόβλεψη του ελληνικού Συντάγματος.

*Σημείο 2:* Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων στόχων: α) τη διατήρηση προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, β) την προστασία της υγείας του ανθρώπου γ) τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων δ) την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων. (άρθρο 174)

Η σωρευτική χρήση στη διάταξη αυτή των τριών όρων -διατήρηση, προστασία και βελτίωση- έχει την έννοια ότι η Ε.Ε. δεν λαμβάνει μέτρα μόνο για την αποφυγή της υποβάθμισης αλλά και για τη βελτίωση της υπάρχουσας κατάστασης του περιβάλλοντος. Με τον όρο περιβάλλον νοείται και το φυσικό και το πολιτιστικό. Στη συνέχεια υπάρχει πρόβλεψη για την προστασία της υγείας των πολιτών ενώ η συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων προτρέπει την εφαρμογή της αρχής της αειφορίας στη διαχείριση των φυσικών πόρων. Με την έννοια «φυσικοί πόροι» νοούνται ο αέρας, τα ύδατα, η γη, η χλωρίδα και η πανίδα. Τέλος η προώθηση σε διεθνές επίπεδο μέτρων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, θεσμοθετεί τη διεθνή δράση της Ε.Ε.

Το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει ότι η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός, χωρίς να ερμηνεύει εννοιολογικά τον όρο προστασία. Την έννοια του όρου «περιβάλλον», καθώς και τα είδη προστασίας του έδωσε, όπως αναφέραμε παραπάνω.

Ο ορισμός που δίνεται από το Ν. 1650/86 για την προστασία του περιβάλλοντος συμπίπτει εννοιολογικά με την προστασία που παρέχει το άρθρο 174 των Συνθηκών

---

ικανοποίηση αναγκών των μελλουσών γενεών...και επιβάλλεται πρωτίστως η διατήρηση του φυσικού κεφαλαίου της χώρας για τη μεταβίβαση του ακέραιου στις επόμενες γενεές ώστε να υπάρχει η λεγόμενη ισότητα ικανοποιήσεως των αναγκών μεταξύ των γενεών...»

της Ε.Ε.. Επιπλέον ερμηνεύοντας την υποχρέωση του κράτους που καθιερώνεται με το άρθρο 24 να λαμβάνει «μέτρα» για τη διαφύλαξη του φυσικού περιβάλλοντος, υποχρέωση αυτή εμφανίζεται πρακτικά: α) με τη θετική υποχρέωση θέσπισης και εφαρμογής νομοθετικών και διοικητικών μέτρων (ΣτΕ 2343/1987, 1615/1988) και β) με την αρνητική υποχρέωση να μη λαμβάνονται «μέτρα» αντίθετα προς τις διατάξεις του άρθρου 24.

Αλλά και η υγεία του ανθρώπου προστατεύεται ως αυτοτελές δικαίωμα στο άρθρο 5 παρ. 5 του ελληνικού Συντάγματος, που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001<sup>2221</sup> ενώ στο άρθρο 21 παρ. 3 προβλέπεται και η υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά για την υγεία των πολιτών. Τα άρθρα αυτά ανήκουν και στις γενικές διατάξεις<sup>2222</sup> για την προστασία του περιβάλλοντος<sup>2223</sup> μαζί με το άρθρο 5 παρ.1 για την προστασία της προσωπικότητας και το άρθρο 5 παρ. 2 για την προστασία της ζωής όλων. Η διάταξη της Ε.Ε. για την προστασία της υγείας των πολιτών βρίσκεται σε αρμονία με τις ανάλογες προβλέψεις του Συντάγματος.

Η συνετή και ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων σχετίζεται με την εφαρμογή της αρχής της αειφορίας που αναλύθηκε παραπάνω, ενώ η έννοια των φυσικών πόρων περιλαμβάνεται στον όρο «φυσικό περιβάλλον» του άρθρου 24. Η διεθνή δράση της Ε.Ε. σε περιβαλλοντικά θέματα σε σχέση με την εθνική δράση της Ελλάδας σε διεθνές επίπεδο αναλύεται στο σημείο 4.

**Σημείο 3:** Η πολιτική της Κοινότητας στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει".

Οι αρχές αυτές αναλύονται στην πρώτη υποενότητα του παρόντος κεφαλαίου, ως θεμελιώδεις αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε.. Στην ελληνική έννομη τάξη η αρχή της πρόληψης θεμελιώνεται στο άρθρο 24 του Συντάγματος με την ρητή αναφορά στα προληπτικά μέτρα που παίρνει το κράτος και στο Ν. 1650/86 που υιοθετεί τον προληπτικό τρόπο προστασίας του περιβάλλοντος. Ωστόσο ο ίδιος νόμος υιοθετεί και την αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει» που ανατρέπει την πρόληψη. Η

---

<sup>2221</sup> Καλτσόγια –Τουρναβίτη Ν. (2002) ό.π., σ. 123

<sup>2222</sup> Πριν την εισαγωγή του άρθρου 24 στο ελληνικό Σύνταγμα η προστασία του περιβάλλοντος μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο μέσω των γενικών διατάξεων για την προστασία της υγείας και της ζωής.

<sup>2223</sup> Τάχος, Α.Ι (1998), *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, ε' έκδοση, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, σ.30

αρχή αυτή εφαρμόζεται έμμεσα στα άρθρα 6 παρ.4, 23 παρ.2 και στην Εισηγητική έκθεση σημεία 4 και 5 όπου προβλέπεται η επιβολή ειδικών και ανταποδοτικών τελών αντιρρύπανσης.

*Σημείο 4:* Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη συνεργάζονται με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς. Ο τρόπος της συνεργασίας της Κοινότητας μπορεί να αποτελεί αντικείμενο συμφωνιών μεταξύ της Κοινότητας και των ενδιαφερομένων τρίτων μερών (174 παρ.4). Στη διάταξη αυτή θεμελιώνεται η διεθνής δράση της Ε.Ε. σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος. Ωστόσο η κοινοτική αρμοδιότητα θα πρέπει να ερμηνευτεί σε σχέση με την αντίστοιχη εθνική, με βάση τη νομοθεσία του ΔΕΚ στην υπόθεση AETR<sup>2224</sup>. Επομένως το συγκεκριμένο εδάφιο δεν θίγει την εξουσία των κρατών μελών να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες. Κάτι τέτοιο άλλωστε θα ήταν σε πλήρη αντίθεση και σύγκρουση με τις διατάξεις του άρθρου 28 παρ.1, 36 παρ. 1 και 2 παρ. του Συντάγματος που κάνουν αναφορά στις διεθνείς Συνθήκες και τη συνομολόγησή τους.

*Σημείο 5:* «Οι αποφάσεις για θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής παίρνονται με ειδική πλειοψηφία και κατ' εξαίρεση ομόφωνα οι αποφάσεις που αφορούν .... β) τα μέτρα που επηρεάζουν:- τη χωροταξία -την ποσοτική διαχείριση των υδάτινων πόρων ή εκείνα που επιδρούν αμέσως ή έμμεσα στη διαθεσιμότητα των εν λόγω πόρων, -τις χρήσεις της γης, εξαιρουμένης της διαχείρισης των αποβλήτων.» (175 παρ.2)

Η ερμηνεία των δύο αυτών εδαφίων που αφορούν τη χωροταξία, τις χρήσεις γης και τους υδάτινους πόρους δημιουργούν έντονο προβληματισμό. Η χωροταξία και οι χρήσεις γης δεν αποτελούν συνιστώσα της κοινοτικής πολιτικής, καθώς οι σχετικές διατάξεις ανήκουν στη σφαίρα της κοινοτικής δράσης. Για αυτό η διάταξη αυτή προβλέπει αφενός τον κανόνα της ομοφωνίας και αφετέρου έχει περιληφθεί σε περίπτωση που στο μέλλον το παράγωγο δίκαιο θελήσει να περιλάβει ανάλογες διατάξεις. Άλλωστε η αναγνώριση αρμοδιότητας σε θέματα χωροταξίας και χρήσεων γης στην Κοινότητα θα συγκρούονταν άμεσα με το άρθρο 24 παρ.1, 2, 3, 4 και 5 και ειδικά την παρ. 2 που προβλέπει ότι η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους.

Προβληματισμός υπήρχε και ως προς την ταυτότητα των μέτρων με αντικείμενο τη διαχείριση των υδάτινων πόρων που λαμβάνονται με ομοφωνία, αφού η κοινοτική νομοθεσία διαχείρισης και προστασίας των υδάτων όπως ήδη αναλύθηκε είναι πολύ αναπτυγμένη και αποτελεί βασική συνιστώσα της περιβαλλοντικής πολιτικής της

---

<sup>2224</sup> Υπόθεση 31.03.1971 22/70 Επιτροπή κατά Συμβουλίου



Ε.Ε.. Ο κανόνας της ομοφωνίας θα προκαλούσε σημαντικά εμπόδια στη διαμόρφωσή της. Ωστόσο με τη Συνθήκη της Νίκαιας και τον προσδιορισμό των μέτρων που θα πρέπει να αφορούν την ποσότητα και τη διαθεσιμότητα των υδάτων, λύθηκαν τα σχετικά προβλήματα.

*Σημείο 6:* Τα μέτρα προστασίας που θεσπίζει η Κοινότητα δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συμβιβάζονται με την παρούσα συνθήκη και κοινοποιούνται στην Επιτροπή. (άρθρο 176)

Η διάταξη αυτή έχει ξεχωριστή σημασία στα πλαίσια του ευρωπαϊκού δικαίου γιατί δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να έχουν πιο αυστηρή νομοθεσία από την ευρωπαϊκή και συνδέεται άμεσα με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που προϋποθέτει ότι η δράση της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνει ό,τι είναι αναγκαίο για να επιτευχθούν οι στόχοι της Συνθήκης.

Η ουσιαστική διαφοροποίηση του άρθρου 24 του ελληνικού Συντάγματος με τις διατάξεις των Συνθηκών για την προστασία του περιβάλλοντος είναι ότι οι τελευταίες δεν κατοχυρώνουν το δικαίωμα για προστασία του περιβάλλοντος ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Η αιτιολόγηση της διαφοροποίησης αυτής θα προκύψει από την ανάλυση των συνταγματικών διατάξεων των κρατών μελών στο Κεφάλαιο που ακολουθεί. Το δικαίωμα στο περιβάλλον δεν κατοχυρώνεται ρητά σε όλες τις έννομες τάξεις των κρατών μελών και επομένως δεν υπάρχει σύγκλιση των συνταγματικών κειμένων ώστε να περιληφθεί σχετική διάταξη στις Συνθήκες.

Με βάση την παραπάνω ανάλυση καθίσταται σαφές ότι το άρθρο 28 του Συντάγματος παρέχει συνταγματική κάλυψη στις διατάξεις των Συνθηκών για την προστασία του περιβάλλοντος. Συμβαίνει όμως το ίδιο και με τη νέα μορφή διακυβέρνησης και εφαρμογής του δικαίου που προτείνει η Οδηγία 2000/60 για την κοινοτική πολιτική των υδάτων; Νομιμοποιείται από συνταγματική σκοπιά η υλοποίηση της «συμμετοχή του κοινού» που προβλέπει το άρθρο 14 της οδηγίας κατά την εφαρμογή της οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη;

Από την ανάλυση της παρ. 1 του άρθρου 24, που κατοχυρώνει το δικαίωμα του καθενός για προστασία του περιβάλλοντος, καθίσταται σαφές ότι η «συμμετοχή του κοινού» συνάδει με το Σύνταγμα. Το άρθρο 24 καθιερώνει τόσο το ατομικό όσο και το κοινωνικό αλλά και το πολιτικό δικαίωμα στο περιβάλλον, και ιδιαίτερα ως πολιτικό κατοχυρώνει την αξίωση του πολίτη για πληροφόρηση και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Δηλαδή το πολιτικό δικαίωμα ταυτίζεται εννοιολογικά με τις προβλέψεις της οδηγίας 2000/60 για συμμετοχή του κοινού.

Αυτό όμως που θα μπορούσε να επισημανθεί είναι η ανεπαρκής συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της ελληνικής βουλής να συμμετέχει αποτελεσματικά στη διαμόρφωση γενικά των πολιτικών που λαμβάνονται στα πλαίσια της Ε.Ε., αφού το Σύνταγμα, όπως ήδη αναφέραμε, προβλέπει μόνο την ενημέρωση της βουλής από την Κυβέρνηση για θέματα αποκλειστικά κανονιστικών ρυθμίσεων.

#### **2.1.4 Το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Όπως διαπιστώνεται από την ανάλυση των συνταγματικών διατάξεων για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στην ιστορική τους εξέλιξη από το Σύνταγμα του 1911, μέχρι το ισχύον Σύνταγμα, θα πρέπει οι διατάξεις αυτές να θεωρηθούν ως πρώτες εκδηλώσεις μέριμνας του έλληνα συνταγματικού νομοθέτη για το βασικότατο στοιχείο του περιβάλλοντος, τα ύδατα. Με το Σύνταγμα του 1975, όπως αναθεωρήθηκε μέχρι σήμερα, οι διατάξεις αυτές αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των νέων διατάξεων για το περιβάλλον, του άρθρου 24 του Συντάγματος, οι οποίες προσδιορίζουν τα νομοθετικά πλαίσια για την προστασία και διαχείριση των υδάτων. Συνταγματικοί όμως ισχύ για την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα των υδάτων, μετά την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε., είναι και οι σχετικοί κανόνες της Ε.Ε., όπως ήδη εκτενώς αναλύθηκαν στο Τμήμα Ι της μελέτης.

Όπως ήδη αναφέραμε, οι ιστορικές, εθνικές, κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες της χώρας, δεν επέτρεψαν την ανάπτυξη σταθερών πολιτικών θεσμών και δομών και είχαν άμεσο αντίκτυπο και στο ειδικό θέμα της μελέτης για τη διαχείριση και προστασία των υδάτων. Το θέμα της κάλυψης των αναγκών σε ύδρευση και άρδευση, τόσο των πρώτων αστικών κέντρων όσο και των αγροτικών περιοχών ανήκε στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, με αξιοποίηση κυρίως των φυσικών πηγών.

Ειδικά το αστικό κέντρο της Αθήνας υδροδοτούνταν μέχρι την εποχή της Τουρκοκρατίας από το Αδριάνειο Υδραγωγείο και τη Δεξαμενή, ενώ κατά την περίοδο του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα των Ελλήνων από τους Τούρκους η υδροδοτική υποδομή της πόλης καταστράφηκε σε μεγάλο βαθμό. Μετά την απελευθέρωση (1833) έγιναν σημαντικά έργα από τις δημοτικές αρχές, όπως επισκευές και καθαρισμοί του Αδριάνειου Υδραγωγείου, το οποίο τέθηκε και πάλι σε λειτουργία το 1840. Παράλληλα κατασκευάστηκαν πολλά μικρά υδραγωγεία και το 1870 ανακαλύφθηκε και η Αδριάνειος Δεξαμενή, η οποία ανακατασκευάστηκε. Μέχρι το

1924 η Αθήνα υδρευόταν κυρίως από τις δημοτικές βρύσες, από τα νερά των πηγών της Πάρνηθας και από τον υπόγειο υδροφόρο.<sup>2225</sup>

Το 1925 άρχισαν να κατασκευάζονται τα πρώτα σύγχρονα έργα ύδρευσης και υπογράφηκε σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, της Αμερικανικής Εταιρείας ULEN και της Τράπεζας Αθηνών για τη χρηματοδότηση και κατασκευή έργων ύδρευσης<sup>2226</sup> της Πρωτεύουσας από τη λεκάνη απορροής της Πάρνηθας. Το 1974 οι αρμοδιότητες για την υδροδότηση της Αθήνας που είχε ως τότε η εταιρεία ULEN, μεταβιβάζονται εξ ολοκλήρου στην Ανώνυμη Ελληνική Εταιρεία Υδάτων των Πόλεων Αθηνών-Πειραιώς (Ε.Ε.Υ.), η οποία γίνεται ο αποκλειστικός πλέον φορέας διαχείρισης της ύδρευσης της πόλης. Το 1980 αλλάζει οριστικά το θεσμικό πλαίσιο που περιχαράκωνε τη διαχείριση της ύδρευσης και της αποχέτευσης της Αθήνας, στα όρια των αρμοδιοτήτων των δύο ανεξάρτητων μεταξύ τους οργανισμών, της ΕΕΥ και του ΟΑΠ αντίστοιχα.

Η Ε.Ε.Υ. και ο Οργανισμός Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (Ο.Α.Π.) συγχωνεύτηκαν και το 1980 ιδρύθηκε η Εταιρεία Υδάτων και Αποχέτευσης (ΕΥΔΑΠ) με το Νόμο 1068/1980 "περί συστάσεως ενιαίου φορέα Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας".<sup>2227</sup> Η Ανώνυμη αυτή εταιρία λειτουργεί χάρη του δημοσίου

---

<sup>2225</sup> Βλέπε για σχετικές πληροφορίες για την ύδρευση της Αθήνας την ιστοσελίδα της ΕΥΔΑΠ Α.Ε. [http://www.eydap.gr/index.asp?a\\_id=43](http://www.eydap.gr/index.asp?a_id=43)

<sup>2226</sup> Το πρώτο μεγάλο έργο ήταν η κατασκευή του φράγματος του Μαραθώνα. Για την κατασκευή του φράγματος -που ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 1926 και ολοκληρώθηκε το 1929- εργάστηκαν περίπου 900 άνθρωποι. Το φράγμα είναι τοξωτό και επενδεδυμένο με Πεντελικό μάρμαρο, ιδιαιτερότητα που του προσδίδει μοναδικότητα σε παγκόσμιο επίπεδο. Για τη μεταφορά του νερού από το Μαραθώνα στην Αθήνα κατασκευάστηκε η σήραγγα του Μπογιατίου μήκους 13,4 χλμ. . Τα δύο παραπάνω έργα μαζί με το Διυλιστήριο Γαλασίου και το δίκτυο διανομής Αθήνας και Πειραιά αποτελούν την πρώτη οργανωμένη προσπάθεια για την ορθολογική ύδρευση της Αθήνας.

Ένα νέο σημαντικό έργο, το οποίο ενίσχυσε την υδροδότηση της Αθήνας, ήταν το τεχνικό έργο που έγινε στον ποταμό Μόρνο. Το φράγμα που βρίσκεται επί του ποταμού Μόρνου, είναι το ψηλότερο χωμάτινο φράγμα της Ευρώπης, ύψους 126 μ. .Το νερό φτάνει την Αθήνα διαμέσου του υδραγωγείου του Μόρνου, το οποίο είναι το δεύτερο μεγαλύτερο υδραγωγείο στην Ευρώπη.

<sup>2227</sup> Ως περιοχή αρμοδιότητας της ΕΥΔΑΠ ορίστηκε η μείζων περιοχή της Πρωτεύουσας, όπως αυτή καθορίζεται στον Ιδρυτικό της Νόμο 1068/1980. Ο Νόμος 2744/99 και η κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων παρέχει τη δυνατότητα επέκτασης των δραστηριοτήτων της και σε άλλες περιοχές εντός και εκτός του Λεκανοπεδίου της Αττικής. Προϋπόθεση για την επιχειρούμενη

συμφέροντος και στους σκοπούς της εταιρίας περιλαμβάνονται ιδίως η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, η μελέτη, εγκατάσταση, κατασκευή, λειτουργία, εκμετάλλευση, διαχείριση, συντήρηση, επέκταση και ανανέωση συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης.<sup>2228</sup>

Στη συνέχεια με το Ν. 1069/80, προβλέφθηκε η ίδρυση δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων για την άσκηση όλων των δραστηριοτήτων του κυκλώματος ύδρευσης και αποχέτευσης.<sup>2229</sup> Οι επιχειρήσεις αυτές αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, είναι κοινωφελούς χαρακτήρα και συστήνονται με απόφαση των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων των περιοχών τους. Ο Ν. 1069/80 περιέχει ρυθμίσεις σχετικά με τη διοίκηση και λειτουργία των επιχειρήσεων, τους πόρους τους, τα έργα και τις προμήθειές τους.

Αρμοδιότητα των επιχειρήσεων αυτών κατά το άρθρο 1 του Ν. 1069/80 είναι η μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση, διοίκηση και λειτουργία των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης καθώς και οι μονάδες επεξεργασίας λυμάτων και αποβλήτων της περιοχής αρμοδιότητάς τους. Το αντικείμενο αυτό μπορεί να διευρυνθεί και στους τομείς της διαχείρισης των απορριμμάτων, τη μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση, διοίκηση και λειτουργία δικτύων φυσικού αερίου και τηλεθέρμανσης, στην εμφιάλωση και εμπορία νερού και στη διαχείριση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (άρθρο 3).

Η επιμέρους νομοθεσία για τους υδάτινους πόρους θα μπορούσε να διαχωριστεί σε δύο μεγάλες κατηγορίες τους ειδικούς νομοθετικούς κανόνες (ιαματικά, ρέοντα ύδατα κ.α) και τους γενικούς (προστασία περιβάλλοντος γενικότερα και επιφανειακά και υπόγεια ύδατα).

---

κάθε φορά επέκταση είναι η ΕΥΔΑΠ να εξετάζει και να εξασφαλίζει αφενός την εύλογη αποτελεσματικότητα της επένδυσης, αφετέρου τη δυνατότητα χρηματοδότησης της Εταιρείας για το σκοπό αυτό, ώστε να είναι σε θέση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της

<sup>2228</sup> Τέτοιες δραστηριότητες και έργα είναι η άντληση, η αφαλάτωση, η επεξεργασία, η διαχείριση υδάτων και λυμάτων, η πραγματοποίηση επενδύσεων και η επεξεργασία, διανομή και διάθεση των προϊόντων των δικτύων αποχέτευσης.

Σύμφωνα με το ιστορικά αρχείο της ΕΥΔΑΠ το 1840 έγινε η πρώτη συστηματική κατασκευή παντοροϊκού συστήματος συλλογής και μεταφοράς ακαθάρτων και ομβρίων υδάτων στην Αθήνα. Στις δεκαετίες 1860-1870 τα ύδατα αυτά χύνονταν στο ανοικτό ρέμα του Κυκλοβόρου, το οποίο καλύφθηκε με λιθόκτιστο αγωγό στη δεκαετία του 1880-1890. Σήμερα ο Κυκλοβόλος παραμένει ο αποδεκτής της απορροής μεγάλου τμήματος του κέντρου της Αθήνας.

<sup>2229</sup> Νόμος 1069 της 19/23.8.80: Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως.- (Α' 191).

#### **2.1.4.1 Ειδικές νομοθετικές διατάξεις**

##### **α) ρέοντα ύδατα**

Για τα ρέοντα ύδατα εκδόθηκε το 1923 το Νομοθετικό Διάταγμα 17/20 «*Περί εκμεταλλεύσεως της δυνάμεως των ρεόντων υδάτων*». Ρέοντα ύδατα κατά την έννοια του διατάγματος αυτού είναι τα ύδατα των λιμνών, ποταμών και των χειμάρρων και των υδάτων που συμβάλλουν στη ροή αυτών. Το άρθρο 1 του νόμου αυτού, το οποίο προέβλεπε ότι η εκμετάλλευση των ρεόντων υδάτων μέσω εγκαταστάσεων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας αποτελούσε εμπράγματο δικαίωμα το οποίο ανήκε στο δημόσιο, καταργήθηκε από το άρθρο 56 του Εισαγωγικού του Αστικού Κώδικα Νόμου 2783/1941 και για τα ρέοντα ύδατα εφαρμόζονται τα άρθρα 967 και επόμενα του Αστικού Κώδικα.<sup>2230</sup>

##### **β) πόσιμο νερό –ύδρευση**

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και ορισμένες άλλες διατάξεις που αφορούν την ύδρευση και την άρδευση υπό το πρίσμα της προστασίας της δημόσιας υγείας, όπως ο Ν 3316/1925 «*Υδρευση Αθήνας, Πειραιά, Προαστείων. Κύρωση συμβάσεως*», το ΝΔ 387/1947 «*Κύρωση Σύμβασης με την Ανώνυμη Ελληνική Εταιρεία Υδάτων*», που αφορούσαν την εκμετάλλευση της ύδρευσης Αθήνα, Πειραιά και περιχώρων από αμερικανική εταιρία που διέθετε τα μέσα και τους πόρους.

Σημαντική προστασία για τα πόσιμα ύδατα και μάλιστα προληπτικού χαρακτήρα, παρέχουν και τα υγειονομικά μέτρα που μπορούν να επιβληθούν επί τη βάση υγειονομικών διατάξεων εκδιδόμενων σύμφωνα με το άρθρο 1 του α.ν. 2520 της 27-8/4-9-1940, «Περί Υγειονομικού Κανονισμού»: «Τα ... μέτρα θέλουσιν αποβλέπει ιδίως εις την ύδρευσιν και αποχέτευσιν, την αποκομιδήν απορριμμάτων, την εξυγιάνσιν χώρων δυναμένων να αποβώσιν εστίαι αναπτύξεως μολυσματικών

---

<sup>2230</sup> Βλέπε σχετική ανάλυση για τα άρθρα του αστικού κώδικα, τα οποία αφορούν τη διαχείριση των υδάτων στη μελέτη που ακολουθεί

νόσων, ... , τον σταυλισμόν των ζώων και την κατεργασία των προϊόντων αυτών, την από υγιεινής απόψεως καταλληλότητα των προς βρώσιν τροφίμων ... και την εν γένει λήψιν πάντων των μέτρων προς πρόληψιν και καταπολέμησιν επιδημικών νόσων και προστασίαν της δημόσιας υγείας».

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του το Υπουργείο Υγείας και με βάση την παραπάνω νομοθετική εξουσιοδότηση, εξέδωσε την Υγειονομική Διάταξη Γ3α/761 της 6 Μαρτ./10 Απρ.1968 «Περί ποιότητας του πόσιμου ύδατος»<sup>2231</sup> που περιείχε ορισμούς των εννοιών πόσιμο ύδωρ, ύδρευση δημόσια και ιδιωτική και ρύπανση και μόλυνση των υδάτων. Το βασικό ωστόσο νομοθετικό πλαίσιο για την ποιότητα του πόσιμου νερού που διαμορφώθηκε από το Υπουργείο Υγείας σε εναρμόνιση με την κοινοτική νομοθεσία είναι η υγειονομική διάταξη Α5/288/23.1.1986 που ενσωμάτωσε την οδηγία 80/778/ΕΟΚ.<sup>2232</sup> Η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε από την υγειονομική διάταξη Υ2/2600/01 Κοινή Υπουργική Απόφαση, η οποία αφορά το πόσιμο νερό και θέτει αυστηρές ποιοτικές παραμέτρους για το νερό που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση.

Πριν από την έκδοση της Υγειονομικής Διάταξης Γ3α/761 της 6 Μαρτ./10 Απρ.1968 «Περί ποιότητας του πόσιμου ύδατος» είχαν εκδοθεί και άλλες νομοθετικές πράξεις, οι οποίες δεν αφορούσαν αποκλειστικά το πόσιμο νερό αλλά περιείχαν επιμέρους διατάξεις για την υγειονομική προστασία των υδάτων, όπως το Βασιλικό Διάταγμα 18/24.5.1911 «Περί υγειονομικών μέτρων προς περιστολήν της ασιατικής χολέρας εν τω κράτει και προς παρακώλυσιν της δια θαλάσσης και ξηράς μεταδόσεως αυτής» που στο άρθρο 10 περιείχε μέτρα για την αποφυγή της μόλυνσης των υδάτων και στο άρθρο 13 μέτρα για την καθαριότητα ιδιωτικών και δημόσιων χώρων, απομάκρυνση αποβλήτων, διοχέτευση υδάτων κ.α.

## **γ) έγγειες βελτιώσεις**

Οι έγγειες βελτιώσεις αφορούν τη διαχείριση του αρδευτικού νερού μέσω αρδευτικών, αντιπλημμυρικών, αποστραγγιστικών, αποξηραντικών, έργων αλλά και

---

<sup>2231</sup> Η βασική καινοτομία που εισήγαγε η διάταξη αυτή αφορούσε τον καθορισμό των γενικών όρων του συστήματος ύδρευσης, καθώς και τα μικροβιολογικά χαρακτηριστικά που θα πρέπει να διαθέτει το πόσιμο νερό.

<sup>2232</sup> Η οδηγία αυτή αντικαταστάθηκε από την 98/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 3<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1998 σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης, η οποία είχε ως στόχο την προσαρμογή της παλιότερης οδηγίας στην επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο και την προστασία της ανθρώπινης υγείας από δυσμενείς επιπτώσεις μόλυνσης του νερού.

κατασκευής φραγμάτων, λιμνοδεξαμενών, αρδευτικών δικτύων και υλοποίησης γεωτρήσεων.

Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο των εγγείων βελτιώσεων συνιστάται από το Ν. 4639/1930 «Περί αναγκαστικών συνεταιρισμών Εγγείων βελτιώσεων» και το ΠΔ 499 της 23.7/5.8.1975 «Περί της αστυνομίας επί των αρδευτικών υδάτων και έργων των διοικούμενων υπό των Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων». Με το ΠΔ αυτό προβλέφθηκε η ίδρυση ειδικών οργάνων που ονομάστηκαν υδρονομικά όργανα (οι υδρονομείς και οι επόπτες υδρονομέων) για την εξασφάλιση της ορθολογικής χρήσης και την προστασία των αρδευτικών υδάτων, τη διαφύλαξη των εγγειοβελτιωτικών έργων από φθορές και βλάβες αλλά και τη βεβαίωση των αδικημάτων που σχετίζονται με τα ύδατα.

Όσο αφορά τις γεωτρήσεις ο βασικός Ν. 1988/1952 «Περί Γεωτρήσεων» διακρίνει τις γεωτρήσεις σε ερευνητικές<sup>2233</sup> και εκμεταλλεύσεως και προβλέπει ότι οι τελευταίες έχουν ως σκοπό την ανεύρεση υπόγειων υδάτων για άρδευση καλλιεργήσιμων εκτάσεων και ύδρευση αγροτικών οικισμών. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, όποιος ενδιαφέρεται να εκτελέσει γεώτρηση οφείλει να συνάψει σύμβαση με το Υπουργείο Γεωργίας, της οποίας το περιεχόμενο θα έχει εγκριθεί από την Επιτροπή Γεωτρήσεων της Νομαρχίας και θα έχει υπογραφεί από το Νομάρχη. Η σύμβαση αυτή ρυθμίζει το χρόνο, τον τόπο, τις τεχνικές προϋποθέσεις και τις δαπάνες για τη γεώτρηση. Επιπλέον ο νόμος προβλέπει και κυρώσεις ποινικές (φυλάκιση) για όποιον καταστρέφει ή βλάπτει μία γεώτρηση.

#### **δ) Ιαματικά νερά<sup>2234</sup>**

Ο Ν. 2188/1920 «Περί ιαματικών πηγών», που εκδόθηκε ως ειδικός νόμος εφαρμογής της διάταξης του Συντάγματος του 1911, ρύθμισε για πρώτη φορά τα σχετικά με τα ιαματικά ύδατα και άλλαξε το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ιαματικών πηγών, που ανήκαν, μέχρι και την έκδοση του νόμου αυτού, στους ιδιοκτήτες του

---

<sup>2233</sup> Ο νόμος προβλέπει ότι «*Ερευνητικάί γεωτρήσεις νοούνται, κατά τον παρόντα Νόμον, αι αποβλέπουσαι εἰς την ανεύρεσιν υπογείων διαφόρων στρωμάτων, την διαπίστωσιν του βάθους, εκτάσεως και αποδόσεως αυτών και την συγκέντρωσιν στοιχείων και εξαγωγήν συμπέρασμα των ὡς προς την σύστασιν του υπεδάφους*»

<sup>2234</sup> Ειδική αναφορά στον ιαματικό τουρισμό και στην οικονομική διάσταση των ιαματικών νερών γίνεται στο Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

εδάφους από το οποίο ανάβλυζαν.<sup>2235</sup> Με το νέο αυτό νόμο όλες οι ιαματικές πηγές ανήκουν πλέον στο Δημόσιο και η διαχείριση και εκμετάλλευσή τους ανατίθεται στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας<sup>2236</sup>, που μπορεί να την παραχωρήσει σε τρίτο το ανώτερο για 10 χρόνια. Αν και το συγκεκριμένο νομοθετικό κείμενο ρυθμίζει πολλά θέματα σχετικά με τη διαχείριση και εκμετάλλευση των ιαματικών νερών και προβλέπει την έκδοση διαταγμάτων για την εκτέλεσή του, ωστόσο δεν κάνει καμία σαφή αναφορά στον ιαματικό πόρο, το νερό δηλαδή της ειδικής φυσικοχημικής σύστασης, αλλά μόνο στην πηγή στο σύνολό της.

Το Βασιλικό Διάταγμα (ΒΔ) 7/21 Αυγ. 1920 «Περί ανακηρύξεως μιας πηγής υδάτων μεταλλικών ή μη εις ιαματικήν πηγήν και άδεια εκμεταλλεύσεως αυτής» εκδόθηκε με βάση το άρθρο 7 του Ν. 2188/1920. Με βάση τον νόμο αυτό εκδόθηκαν και άλλα διατάγματα όπως το ΒΔ 23/Απρ./3 Μαΐου 1923 «Άδεια εκμετάλλευσης καταστημάτων ιαματικών πηγών- υδροθεραπείας κλπ» και ΒΔ της 3/16 Απρ. 1923 «Περί του τρόπου της ενέργειας δημοπρασίας προς ενοικίασιν των ιαματικών πηγών του Κράτους, των απαλλοτριωμένων ιδιωτικών τοιούτων και των τόπων θερινής ή χειμερινής αναψυχής των δυνάμει του Νόμου 2992 παρεχόμενων προς εκμετάλλευσιν».

Με το Ν. 4844/1930 «Περί διατάξεων αφορωσών την εκμετάλλευσιν των ιαματικών πηγών», θεσπίστηκε η οριοθέτηση προστατευτικής περιοχής γύρω από την πηγή, εντός της οποίας η εκτέλεση έργων που μπορούν να βλάψουν την πηγή υπόκειται σε συγκεκριμένους περιορισμούς. Επιπλέον με το Νόμο αυτό προβλέφθηκε, ότι απαγορεύεται η εμπορία μεταλλικών υδάτων, τα οποία δεν εμφανίζονται στην ίδια την πηγή.<sup>2237</sup> Το νομοθετικό πλαίσιο για τις ιαματικές πηγές

---

<sup>2235</sup> Πριν από το 1920 και την έκδοση του πρώτου νομοθετικού πλαισίου για την εκμετάλλευση των ιαματικών πηγών, το 1830 η κυβέρνηση του νεοσύστατου Ελληνικού κράτους συγκρότησε μία επιστημονική επιτροπή με σκοπό την ανάλυση και αξιολόγηση των ιαματικών πηγών. Η ουσιαστική όμως προσέγγιση του θερμαλισμού ξεκίνησε από την Κύθνο με την φροντίδα των Χ.Χάνσεν και Α..Ρος, ενώ το 1845 η βασίλισσα Αμαλία εκδήλωσε το ενδιαφέρον της, καθώς μετέβαινε για λουτροθεραπεία στο νησί, και έτσι κτίσθηκε ειδικό κτήριο λουτρών.

<sup>2236</sup> Το 1936 η αρμοδιότητα των ιαματικών πηγών μεταβιβάστηκε στο νεοσύστατο υφυπουργείο τύπου και τουρισμού. Το 1945 οι πηγές πέρασαν στη Γενική Γραμματεία Τουρισμού, ενώ το 1950 η αρμοδιότητα των πηγών πέρασε στον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού.

<sup>2237</sup> Με την εξουσιοδότηση που έδινε το άρθρο 16 του νόμου για την έκδοση διατάγματος σχετικά με την εμφιάλωση και το είδος των δοχείων εκδόθηκε το ΒΔ 18/25 Ιουλ. 1935 περί αδείας εμπορίας και πωλήσεως μεταλλικού φυσικού ύδατος.



συμπληρώθηκε με το Ν. 4086/1960 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών περί ιαματικών πηγών», ο οποίος διαχωρίζει τις ιαματικές πηγές σε τουριστικής και τοπικής σημασίας<sup>2238</sup>, ρυθμίζει ορισμένα θέματα σχετικά με τους υδρολόγους γιατρούς<sup>2239</sup> αλλά και με τον καθορισμό της διατίμησης του λουτρικού δικαιώματος, ανάλογα με το αν πρόκειται για πηγή τουριστικής ή τοπικής σημασίας.

Με την υπουργική απόφαση 257/1983 συστάθηκε, από πενήντα Δήμους<sup>2240</sup> που διέθεταν ιαματικές πηγές, «Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων των Ιαματικών Πηγών Ελλάδας» (Σ.Δ.Κ.Ι.Π.Ε), ο οποίος είχε ως σκοπό την αξιοποίηση, εκσυγχρονισμό και γενικά τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας των ιαματικών πηγών της χώρας και την εκμετάλλευσή τους από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Το Νοέμβριο του 2005, με την Υπουργική Απόφαση 9801/2005, του τότε Υπουργού Τουριστικής Ανάπτυξης, συστήθηκε ειδική επιτροπή με έργο αφενός την αναμόρφωση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας για τις ιαματικές πηγές και αφετέρου την υποβολή προτάσεων για την ανάπτυξη του Ιαματικού Τουρισμού.<sup>2241</sup> Ο νέος

---

<sup>2238</sup> Με το νέο Νόμο 3498/2006 «Ανάπτυξη ιαματικού τουρισμού και λοιπές διατάξεις» η διάκριση αυτή καταργήθηκε.

<sup>2239</sup> Το νομοθετικό πλαίσιο για τους υδρολόγους γιατρούς είχε ρυθμιστεί με το ΝΔ 3016 της 10/15-9-54 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών αφορωσών την λειτουργία και εκμετάλλευσιν των ιαματικών πηγών και περί τρόπου προσλήψεως Υδρολόγων Ιατρών». Αργότερα το πλαίσιο συμπληρώθηκε από το ΝΔ 1366 της 24/27.3.1973 Περί προσλήψεως Ιατρών εις Ιαματικές Πηγάς, με το οποίο συστήθηκαν πλέον 86 θέσεις Ιατρών με συμβάσεις ορισμένου χρόνου για να καλύψουν τις σχετικές ανάγκες των ιαματικών πηγών.

<sup>2240</sup> Με την ΥΑ οριζόταν ότι η χρονική διάρκεια του Συνδέσμου θα ήταν δεκαετής και προσωρινή έδρα του τα Καμένα Βούρλα ενώ από το καλοκαίρι του 1985 έδρα του Συνδέσμου είναι πλέον η Θεσσαλονίκη (ΦΕΚ 468/25-7-1985). Το 1989 (ΦΕΚ54/17-2-1989) ο Σ.Δ.Κ.Ι.Π.Ε μετατράπηκε σε αναπτυξιακό «για την εκπόνηση και εκτέλεση προγραμμάτων αναπτυξιακού περιεχομένου» και το 1992, προκείμενου να παρέχει άρτια τεχνική και επιστημονική υποστήριξη στα μέλη του, ίδρυσε την Ελληνική Θερμιαστική Εταιρεία (ΕΘΕ) Α.Ε με στόχο την ανάπτυξη και διάδοση του Θερμιασμού και των εφαρμογών του, τη δημιουργία Κέντρων Θερμιαστικών Σπουδών, την προώθηση της επιστημονικής έρευνας για την προστασία- αξιοποίηση και διαχείριση των γεωθερμικών πόρων της χώρας, την παροχή επιστημονικής και νομικής κάλυψης σε θέματα Θερμιασμού και Γεωθερμίας στα μέλη του Συνδέσμου, τη διοργάνωση ημερίδων ανάπτυξης και συνδιασκέψεων για τον θερμιασμό και συνεργασία με διεθνείς και εθνικούς οργανισμούς με ανάλογους σκοπούς και την προώθηση και προβολή των στόχων του Συνδέσμου και του Ιαματικού Τουρισμού με την έκδοση φυλλαδίων, εντύπων, βιβλίων κ.λ.π

<sup>2241</sup> Σύμφωνα με τη θέση του εισηγητή της Νέας Δημοκρατίας Γιώργο Κοντογιάννη, όπως διατυπώθηκε στη Συνεδρίαση της Βουλής, κατά τη διάρκεια της επεξεργασίας του νομοσχεδίου στην Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου υπήρξε ένας εποικοδομητικός διάλογος με όλα τα κόμματα και τους φορείς οργανώσεων που κλήθηκαν να εκφράσουν τη γνώμη τους και να διατυπώσουν τις απόψεις τους επί του νομοσχεδίου. Αντίθετα ο εισηγητής

Νόμος 3498/2006 «Ανάπτυξη ιαματικού τουρισμού και λοιπές διατάξεις», ο οποίος ψηφίστηκε από τη Βουλή είχε ως στόχο τον εκσυγχρονισμό της νομοθεσίας για τις ιαματικές πηγές και παράλληλα την προσέλκυση επενδύσεων για τουριστικές εγκαταστάσεις ιαματικού τουρισμού για παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου.<sup>2242</sup> Επιπλέον δημιουργήθηκαν οι κατάλληλες προϋποθέσεις για το συνδυασμό Ιαματικού Τουρισμού, Θερμαλισμού και Κέντρων Αποκατάστασης Υγείας, ώστε να επιτευχθεί πλήρης αξιοποίηση των ιαματικών φυσικών πόρων.

Με τις διατάξεις του πρώτου Κεφαλαίου του νόμου αποσαφηνίζονται οι σχετικοί με τον ιαματικό τουρισμό όροι, ενώ η διαδικασία ανακήρυξης ενός φυσικού πόρου ως ιαματικού γίνεται στο δεύτερο κεφάλαιο. Με τις σχετικές αυτές διατάξεις δόθηκε η δυνατότητα αναγνώρισης σύμφωνα με τα επιστημονικώς παραδεκτά, οποιουδήποτε ρευστού ως ιαματικού φυσικού πόρου, όπως λ.χ. πηλού κατάλληλου για πηλοθεραπεία.<sup>2243</sup> Από το γενικότερο πνεύμα των διατάξεων αυτών συνάγεται η πρόθεση του νομοθέτη να ληφθεί πρόνοια, ώστε οι ιαματικοί φυσικοί πόροι να διατίθενται κατά προτεραιότητα για τις μονάδες ιαματικής θεραπείας και τα κέντρα ιαματικού τουρισμού και δευτερευόντως για θαλασσοθεραπεία, αναζωογόνηση και άλλες χρήσεις.<sup>2244</sup>

Στο τρίτο κεφάλαιο ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαχείριση και την αξιοποίηση των ιαματικών φυσικών πόρων σε συνδυασμό με το επόμενο κεφάλαιο που αφορά την προστασία των ιαματικών πηγών<sup>2245</sup>, καθώς και το πέμπτο κεφάλαιο,

---

του Π.Α.Σ.Ο.Κ υποστήριξε ότι : «...δεν κάνατε καμιά δημόσια διαβούλευση και δεν έχετε και τη συναίνεση των φορέων. Αφορά και την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και το Σύλλογο Λουτροπόλεων και βεβαίως δεν έχετε και τη σύμφωνη γνώμη του Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου...». Βλέπε Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος ΙΑ΄ Συνεδρίαση Β΄ Συνεδρίαση ΡΠΘ΄ Τετάρτη 13 Σεπτεμβρίου 2006.

<sup>2242</sup> Βλέπε σχετικά Σχέδιο Αιτιολογικής Έκθεσης επί του Νομοσχεδίου «Ανάπτυξη Ιαματικού Τουρισμού και λοιπές διατάξεις»

<sup>2243</sup> Επιπλέον με το νέο νομοθετικό πλαίσιο γίνεται καταγραφή των ενδείξεων και των αντενδείξεων και της ποσότητας και ποιότητας των ιαματικών φυσικών πόρων, με στόχο την προστασία τόσο των ίδιων των πόρων όσο και καταναλωτών και των επενδυτών που μπορούν να συμβουλευτούν κατά το σχεδιασμό των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων τα δεδομένα που παρέχει το "Μητρώο Ιαματικών Φυσικών Πόρων και Ιαματικών Πηγών" που δημιουργείται, ώστε να σχεδιάσουν τις επενδύσεις με βάση πραγματικά δεδομένα.

<sup>2244</sup> Β΄ Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, έκθεση επί του Νομοσχεδίου, Βουλή των Ελλήνων

<sup>2245</sup> Με τις διατάξεις αυτές η προστασία των ιαματικών φυσικών πόρων επεκτάθηκε και στην "αποθήκη" που τροφοδοτεί τη φυσική ανάβλυση, δηλαδή την πηγή.

το οποίο ρυθμίζει τα σχετικά με τις αναγκαίες άδειες για την αξιοποίηση των φυσικών πόρων θέματα. Τέλος το έκτο κεφάλαιο προβλέπει τα αρμόδια όργανα για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης της υφιστάμενης νομοθεσίας, ενώ ακολουθούν και οι μεταβατικές διατάξεις.

#### 2.1.4.2 Γενικής φύσεως νομοθετικές διατάξεις

##### α) Διατάξεις του αστικού κώδικα

Εκτός από τους κανόνες δικαίου που εκδόθηκαν μέχρι σήμερα με την εξουσιοδότηση της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 18 για ειδικές κατηγορίες υδάτων, προστασία των υδάτινων πόρων παρέχει και ο Αστικός Κώδικας. Συγκεκριμένα το άρθρο 967 ΑΚ κατατάσσει τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, τις όχθες πλεύσιμων ποταμών, τις μεγάλες λίμνες και τις όχθες τους στα πράγματα κοινής χρήσης, στην υποκατηγορία δημόσια ύδατα.

Στην υποκατηγορία αυτή περιλαμβάνονται τα νερά που τρέχουν αδιάκοπα, τα ποτάμια, οι φυσικές λίμνες, οι λιμνοθάλασσες, οι πλεύσιμες διώρυγες και οι υγρότοποι.<sup>2246</sup> Προβληματική είναι η θέση της νομολογίας<sup>2247</sup> ότι τα υπόγεια ύδατα

---

<sup>2246</sup> Δεν περιλαμβάνονται στην κατηγορία αυτή οι χείμαρροι, τα ρυάκια, τα βρόχινα ή στάσιμα νερά, τα ρεύματα. Τα ρεύματα με βάση τη νομολογία (ΣΕ3731/2005) αποτελούν αντικείμενο συνταγματικής προστασίας από το άρθρο 24 του Συντάγματος, από άρθρα του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας και από το Ν1650/86.

<sup>2247</sup> Ειρηνοδικείο Άνδρου Απόφαση 7/2002 (2002) Αρχείο Νομολογίας, σελ.667. Το σκεπτικό της απόφασης έχει ως εξής: «...Μεταξύ των πραγμάτων κοινής χρήσης που απαριθμούνται ενδεικτικώς στην ΑΚ 967, περιλαμβάνονται και τα νερά που τρέχουν ελεύθερα και αδιάκοπα (δηλαδή τα μη διοχετευόμενα και τα μη βρόχινα νερά), όπως τα νερά των ποταμών. Ειδικά οι πηγές, δηλαδή το μέρος του εδάφους από το οποίο (έγκατα της γης) εξέρχεται υπόγειο νερό κατά τρόπο διαρκή, όσο και το ίδιο το νερό που αναβλύζει, δεν είναι κοινόχρηστα, γιατί το νερό αυτό μαζί με το εντός των πηγών υπόγειο νερό αποτελούν κατά τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 953 και 954 παρ. 3 του ΑΚ, αναποχώριστο και συστατικό στοιχείο του εδάφους και ανήκουν στην κυριότητα του κυρίου του εδάφους, ως ιδιωτικά δε πράγματα είναι δεκτικές ιδιωτικής συναλλαγής και υπόκεινται σε αναγκαστική απαλλοτρίωση. Καθένας μη κύριος του εδάφους από το οποίο αναβλύζει το νερό, μόνο δικαίωμα δουλείας μπορεί ν' αποκτήσει σ' αυτό. Σύμφωνα δε με την Εφ.Αιγ 59/63, ΝοΒ 11/1148 το πηγαίο νερό μόνο αντικείμενο υδατικής δουλείας μπορεί να γίνει. Τα νερό όμως που τρέχουν από τις πηγές, αν

που αν και ρέουν αδιάκοπα και ελεύθερα χωρίς να βγαίνουν στην επιφάνεια, δεν περιλαμβάνονται στα κοινόχρηστα ύδατα. Τα κοινόχρηστα πράγματα ανήκουν με βάση το άρθρο 968 του ΑΚ στην κυριότητα του δημοσίου εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή κοινότητα ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά. Ο Ν. 116/1975 ορίζει ότι τα νερά των πηγών, οι ποταμοί, οι νήσοι και οι κοίτες ποταμού μη πλεύσιμου ανήκουν αποκλειστικά στο δημόσιο.<sup>2248</sup>

Με την αναγνώριση των υδάτινων πόρων ως κοινόχρηστων πραγμάτων, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η διοίκηση αποκτά την εξουσία να παρεμβαίνει ρυθμιστικά στη διαχείρισή τους για να διασφαλιστεί η ομαλή, ανεμπόδιστη και σύμφωνη προς τον προορισμό τους άσκηση του δικαιώματος χρήσης τους από όλους τους φορείς. Ειδικά ως προς το δικαίωμα χρήσης του κοινόχρηστου νερού ο Αστικός Κώδικας στο άρθρο 969 προβλέπει ότι σε περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ περισσότερων δικαιούμενων προτιμάται η σπουδαιότερη χρήση για την κοινή ωφέλεια και ακολουθούν η χρήση που προάγει την κοινωνική οικονομία, η αρχαιότερη, η χρήση για επιχείρηση που συνδέεται με ορισμένο τόπο, η χρήση προς όφελος του παροχθίου.<sup>2249</sup>

Εκτός από τα ύδατα, το περιβάλλον δεν αποτελεί ρητά αναγνωρισμένο και προστατευόμενο από τις διατάξεις του ΑΚ έννομο αγαθό, αλλά προστατεύεται με το άρθρο 57, καθώς το δικαίωμα του ανθρώπου να βιώνει σε ένα υγιές και οικολογικά ισορροπημένο περιβάλλον αποτελεί έκφραση της προσωπικότητάς του. Προϋπόθεση για την παροχή προστασίας σε περίπτωση προσβολής του

---

αποκτήσουν φυσική κοίτη και τρέχουν αδιάκοπα και ελεύθερα μέσα σ' αυτή, γίνονται κοινόχρηστα (. Αντιθέτως, όταν το νερό εξέρχεται από πηγή και δε ρέει ελεύθερα και με αέναη ροή σε κοίτη αλλά σε μικρή ποσότητα και μετά απορροφάται από το έδαφος ή αναλώνεται σε απόσταση μικρή από την πηγή δεν είναι κοινής χρήσης (ΑΠ 646/69, ΝοΒ 18/531). Τα νερά που έλκονται ή διοχετεύονται με αγωγό δεν είναι κοινόχρηστα. Οι υπόγειες φλέβες, δηλαδή οι φλέβες των υπόγειων νερών, οι οποίες φθάνουν μέχρι την επιφάνεια του εδάφους ή τα υπόγεια νερά, που συγκεντρώνονται λόγω πτυχώσεων των πετρωμάτων και κατόπιν εξέρχονται στην επιφάνεια, είναι μέρος του εδάφους και υπόκεινται στον κύριο αυτού. Ο κύριος του ακινήτου έχει το δικαίωμα (με την επιφύλαξη της ΑΚ 281) να χρησιμοποιήσει το υπόγειο νερό που υπάρχει στο ακίνητό του ανοίγοντας πηγάδι ή λάκκο στο κτήμα του, έστω κι αν έτσι αποκόπτεται το νερό στο γειτονικό ακίνητο γιατί π.χ. κόπηκαν οι φλέβες του ρέοντος ύδατος απ' αυτό στο γειτονικό κτήμα...» Βλ. σχετικά και απόφαση ΣτΕ 412/1960.

<sup>2248</sup> Βλ. σχετικά άρθρο 1 του Ν. 116/1975 «περί της κυριότητας του δημοσίου επί τη συνεπεία τεχνικών έργων αναφαινόμενης νήσου ή αποκαλυπτόμενης κοίτης ποταμού μη πλεύσιμου».

<sup>2249</sup> Καρακώστας Ι., (2000), ο.π. σελ. 205

δικαιώματος της προσωπικότητας, είναι εκτός από την ύπαρξη προσβολής και ο παράνομος χαρακτήρας της προσβολής.<sup>2250</sup>

## **β) Νόμοι για την ολοκληρωμένη προστασία επιφανειακών και υπόγειων υδάτινων πόρων**

Το ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων διαμορφώθηκε μόλις στα μέσα της δεκαετίας του '80 με δύο νομοθετήματα, που λειτουργούσαν συμπληρωματικά, το Ν. 1650/86 «για την προστασία του περιβάλλοντος» και ο Ν. 1739/87 «για τη διαχείριση των υδατικών πόρων». Το πλαίσιο αυτό συμπληρώθηκε με το νέο Νόμο 3199/2003 «Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 2000», ο οποίος ψηφίστηκε το Δεκέμβριο του 2003 και αποτελεί το πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο για τη διαχείριση των υδάτων.

Ο Ν. 1650/86<sup>2251</sup> είναι ο βασικός νόμος - πλαίσιο του ελληνικού κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος και αποτελεί -σύμφωνα με τη εισηγητική του Έκθεση- τον εκτελεστικό νόμο του άρθρου 24 του Συντάγματος για προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.<sup>2252</sup> Στο πρώτο (άρθρα 1 και 2) από τα 6 επιμέρους

---

<sup>2250</sup> Προσβολή του δικαιώματος χρήσης του ζωτικού χώρου σημαίνει διατάραξη από τρίτους του ζωτικού χώρου με τέτοιο τρόπο ώστε είτε να αλλοιωθεί είτε να καταργηθεί η κοινή ωφέλεια που πηγάζει από τη χρήση του, ή να είναι αδύνατη η χρήση του. Παράνομη είναι κάθε προσβολή μιας από τις εκφάνσεις της προσωπικότητας και δεν ταυτίζεται με αυτή της διάταξης 914 του ΑΚ. Οι αξιώσεις που προκύπτουν από την προσβολή του δικαιώματος της προσωπικότητας είναι α) η αξίωση για άρση της προσβολής, β) η αξίωση για παράλειψη της προσβολής στο μέλλον, γ) η αξίωση για αποζημίωση και δ) η αξίωση για ικανοποίηση της ηθικής βλάβης. Καρακώστας Ι., (2000), ό.π. σελ.175-205

<sup>2251</sup> Νόμος 1650 της 15/16.10.86 Για την προστασία του περιβάλλοντος (Α' 160)

<sup>2252</sup> Πριν από την υιοθέτηση του Ν. 1650/86 η γενική προστασία του περιβάλλοντος είχε κατοχυρωθεί με ορισμένες γενικές διατάξεις, όπως το άρθρο 1 του ΝΔ 211/1973 «Περί της Υπηρεσίας Επιστημονικής Ερεύνης & Αναπτύξεως», η οποία είναι αρμόδια «...της από πάσης απόψεως προστασίας και αναδείξεως του περιβάλλοντος». Η προστασία του περιβάλλοντος προβλέφθηκε ρητά για πρώτη φορά στον Ν. 360/1976 «Περί χωροταξίας και προστασίας περιβάλλοντος» στο άρθρο 1 και δίδεται και ο ορισμός των εννοιών φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, τον οποίον αναφέραμε στο άρθ. 24.

Πριν από το νόμο αυτόν ο ν. 743/1977 «Περί προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος» και ο ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών», όπως ήδη αναφέραμε στο Ι Τμήμα της

Κεφάλαια του περιγράφεται ο σκοπός του νόμου<sup>2253</sup> και δίδονται οι ορισμοί των εννοιών που πλαισιώνουν τις επιμέρους διατάξεις. Αν και στο άρθρο αυτό προβλέπεται ότι ο αντικειμενικός στόχος είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ωστόσο διαφαίνεται έντονα και η τάση προστασίας της οικονομικής ανάπτυξης και η σαφής θέση ότι η προστασία του περιβάλλοντος οφείλει να συμβαδίζει μαζί με την ανάπτυξη. *(Η προστασία του περιβάλλοντος, θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος της...αναπτυξιακής διαδικασίας και πολιτικής...)*<sup>2254</sup>. Ταυτόχρονα ενθαρρύνεται και η ευαισθητοποίηση και ενεργοποίηση των πολιτών μέσα από την πληροφόρηση και την εκπαίδευση.

Στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 1 εξειδικεύονται οι βασικότεροι στόχοι του νόμου αυτού που είναι:

- i. Η αποτροπή της ρύπανσης και της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και η λήψη όλων των αναγκαίων προληπτικών μέτρων<sup>2255</sup>
- ii. Η διασφάλιση της ανθρώπινης υγείας
- iii. Η προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου συνολικά

---

μελέτης, περιέχουν αρχές εκτίμησης και αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Επίσης με την τροποποίηση του Δασικού Κώδικα το 1979 θεσπίστηκε η υποχρέωση εκπόνησης περιβαλλοντικών μελών για λατομικές και τουριστικές δραστηριότητες σε εκτάσεις που χαρακτηρίζονται ως δάση ή δασικές περιοχές.

<sup>2253</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφο 1 σκοπός του νόμου είναι : *«η θέσπιση θεμελιωδών κανόνων και η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον, μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του. Η προστασία του περιβάλλοντος, θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος της πολιτιστικής και αναπτυξιακής διαδικασίας και πολιτικής, υλοποιείται κύρια μέσα από το δημοκρατικό προγραμματισμό».*

<sup>2254</sup> Βλέπε σχετικά το Πέμπτο Τμήμα της παρούσας μελέτης για τους υδάτινους πόρους ως παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης αλλά και την ανάλυση στο βιβλίο του καθηγητή κ. Τάχου. Τάχος Α. (1998), *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, ε' έκδοση., εκδ. Α. Σάκκουλας, σσ. 181- 185

<sup>2255</sup> Η πρόβλεψη αυτή σε συνδυασμό αφενός με την Εισηγητική Έκθεση του νόμου όπου προβλέπεται ρητά η προστασία του εννόμου αγαθού «περιβάλλον» και αφετέρου με το άρθρο 28 παράγραφος 1 όπου προβλέπονται κυρώσεις για συμπεριφορές που προκαλούν ρύπανση ή υποβάθμιση καθίσταται σαφές ότι με το Ν. 1650/86 αναγνωρίζεται η προστασία του περιβάλλοντος ως αυτόνομου εννόμου αγαθού. Βλ. σχετικά: Παπανεόφυτος Α. (1997), *Ποινικό Δίκαιο, Κράτος και Τεχνολογικοί Κίνδυνοι. Η γενικότερη δικαιοπολιτική, η νομοθεσία και νομολογία στο πεδίο της ποινικής προστασίας από τους κινδύνους της τεχνολογικής εξέλιξης*, τ. α', εκδ. Σάκκουλας Αθήνα- Κομοτηνή, , σελ. 258- 259

- iv. Η διασφάλιση της ανανέωσης των φυσικών πόρων και η ορθολογική χρησιμοποίηση των μη ανανεώσιμων ή σπάνιων
- v. Η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας των φυσικών οικοσυστημάτων και
- vi. Η αποκατάσταση του περιβάλλοντος

Στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 1 προβλέπεται ότι με τις διατάξεις του νόμου αυτού επιδιώκεται μεταξύ άλλων η προστασία των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων θεωρούμενων ως φυσικών πόρων και ως οικοσυστημάτων και η προστασία των ακτών των θαλασσών, των ποταμών, των λιμνών, του βυθού αυτών. Με την ειδική αναφορά που κάνει ο νόμος τόσο στα επιφανειακά όσο και στα υπόγεια ύδατα μας δίνει το πλαίσιο της ολοκληρωμένης προστασίας την οποία παρέχει.

Στο δεύτερο άρθρο παρατίθενται οι ορισμοί των εννοιών<sup>2256</sup> που συναντώνται στο νόμο αυτό. Τα επιμέρους αγαθά στα οποία ο νόμος επικεντρώνει την προστασία του είναι: το έδαφος, τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα, η ατμόσφαιρα, η φύση και το τοπίο.

Το δεύτερο Κεφάλαιο (άρθρα 3- 6) του νόμου αφορά την «Προστασία του περιβάλλοντος από έργα και δραστηριότητες»<sup>2257</sup> και το τρίτο έχει τίτλο «Προστασία του περιβάλλοντος από τη ρύπανση» και καθιερώνει μέτρα προστασίας της ατμόσφαιρας, των υδάτων, των εδαφών, καθώς και προστασία από το θόρυβο . Συγκεκριμένα το άρθρο 9 στις παρ. 1 και 3 προβλέπει την έκδοση Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου για τον καθορισμό των οριακών τιμών της ποιότητας των υδάτων, για τις μεθόδους δειγματοληψίας καθώς και για το δίκτυο παρακολούθησης των υδάτων.

Τα μέτρα για την προστασία των υδάτων προβλέπονται στο άρθρο 10, το οποίο αντιμετωπίζει το νερό ως στοιχείο του περιβάλλοντος και προβλέπει μέτρα οργανωτικά και θεσμικά για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της ποιότητας

---

<sup>2256</sup> Δίδεται ο ορισμός των εννοιών περιβάλλον, μόλυνση, ρύπανση, υποβάθμιση προστασία του περιβάλλοντος αλλά και η έννοια φυσικοί πόροι.

<sup>2257</sup> Με το άρθρο 3 δίδεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Περιβάλλοντος να κατατάξει τα έργα (δημόσια και ιδιωτικά) σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με τις περιβαλλοντικές του επιπτώσεις και στο άρθρο 4 προβλέπεται η έγκριση περιβαλλοντικών όρων και η έννοια «των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων» χωρίς όμως να εξειδικεύεται το περιεχόμενό τους και να ορίζεται σαφώς ποιος θέτει τους όρους αυτούς. Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται και η εφαρμογή των περιβαλλοντικών όρων στα έργα που ήδη υφίστανται με βάση υπουργικές αποφάσεις που θα εκδοθούν.

των υδατικών πόρων. Στα πλαίσια του νόμου αυτού παρουσιάστηκε για πρώτη φορά από το ΥΠΕΧ.Ω.Δ.Ε συγκροτημένο πρόγραμμα για την προστασία των νερών, που αφορά στη δημιουργία κατάλληλης υποδομής ελέγχου στο υδατικό περιβάλλον.

Τα μέτρα προστασίας για την αποτροπή της υποβάθμισης των υδάτων λαμβάνονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και των κατά περίπτωση αρμόδιων υπουργών και είναι κυρίως προληπτικά. Η συναρμοδιότητα του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ με άλλα Υπουργεία αποτελεί έκφραση της βασικής θέσης του νόμου να προστατεύει την οικονομική ανάπτυξη.

Το τέταρτο Κεφάλαιο του Ν 1650/86 τιτλοφορείται: «Προστασία της φύσης και του τοπίου» και αφορά την προστασία της άγριας χλωρίδας και της πανίδας και των βιοτόπων τους και των ευαίσθητων οικοσυστημάτων. Το πέμπτο Κεφάλαιο έχει τίτλο: «Ζώνες Ειδικών Περιβαλλοντικών Ενισχύσεων και Ζώνες Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων».

Τέλος το έκτο Κεφάλαιο «Κυρώσεις και την αστική ευθύνη» προβλέπει τις κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των διατάξεων του νόμου. Μέσω των άρθρων του κεφαλαίου αυτού ο Ν. 1650/86 υιοθετεί τον προληπτικό τρόπο προστασίας του περιβάλλοντος και ταυτόχρονα επιβάλλει κατασταλτικά μέτρα προστασίας με τις ποινικές (άρθρο 28), αστικές (άρθρο 29)<sup>2258</sup> και διοικητικές (άρθρο 30) κυρώσεις που επιβάλλει.<sup>2259</sup>

Οι ποινικές διατάξεις<sup>2260</sup> του άρθρου 28 του Ν 1650/86 διατυπώνονται σε δέκα επιμέρους παραγράφους. Η βασική μορφή των εγκλημάτων<sup>2261</sup> που εισάγει ο νόμος

---

<sup>2258</sup> Με το άρθρο αυτό καθιερώνεται η αστική ευθύνη για την προστασία του περιβάλλοντος από ειδικούς νόμους. Με πρωτοβουλία του Συμβουλίου της Ευρώπης, στο πλαίσιο μιας προσπάθειας εναρμόνισης του δικαίου αστικής ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημιές υπογράφηκε στο Lugano στις 22 Ιουνίου του 1993 από τη Σύνοδο των Υπουργών Δικαιοσύνης η Διεθνής Σύμβαση αστικής ευθύνης για ζημιές από ζημιές επικίνδυνες για το περιβάλλον. Βλέπε σχετικά Καρακώστα Ι. (1994) «Σύμβαση αστικής ευθύνης για δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον», *Νομικό Βήμα*, τευχ. 42, σελ. 156 επ.

<sup>2259</sup> Αστικές, ποινικές και διοικητικές κυρώσεις προβλέπει και ο Ν 743/1977. Οι αστικές αφορούν απαιτήσεις για αποκατάσταση ζημιών που προκλήθηκαν από ρύπανση, οι ποινικές στοιχειοθετούνται με την εκ προθέσεως πρόκληση σοβαρής ρύπανσης που τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον 3 μηνών, ενώ οι διοικητικές αφορούν τιμωρία των υπαίτιων ρύπανσης της θάλασσας από την αρμόδια λιμενική αρχή με πρόστιμο ή πειθαρχική δίωξη ή απαγόρευση απόπλου.

<sup>2260</sup> Για την προστασία ειδικά των υδάτινων πόρων ποινικές κυρώσεις προβλέπει ο νέος νόμος 3199/2003. Βλέπε σχετική ανάλυση που ακολουθεί.



αυτός περιγράφεται στην πρώτη παράγραφο<sup>2262</sup> «Με φυλάκιση τριών μηνών έως δύο έτη και χρηματική ποινή τιμωρείται όποιος: α) προκαλεί ρύπανση ή υποβαθμίζει το περιβάλλον με πράξη ή παράλειψη που αντιβαίνει στις διατάξεις του νόμου αυτού ή των κατ' εξουσιοδότηση του εκδιδόμενων διαταγμάτων και υπουργικών ή νομαρχιακών αποφάσεων ή β) ασκεί δραστηριότητα η επιχείρηση χωρίς την απαιτούμενη, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού η των κατ' εξουσιοδότηση του εκδιδόμενων διαταγμάτων και υπουργικών ή νομαρχιακών αποφάσεων, άδεια ή έγκριση, ή υπερβαίνει τα όρια της άδειας ή έγκρισης που του έχει χορηγηθεί και υποβαθμίζει το περιβάλλον.»

Στην παράγραφο αυτή γίνεται σαφής η πρόθεση του νομοθέτη να παρέχει ενισχυμένη προστασία στο έννομο αγαθό «περιβάλλον» ως αυτοτελές αγαθό, χωρίς να το συνδέει με την προσβολή της ζωής ή της υγείας του ανθρώπου και η επιβολή ποινικών κυρώσεων για ενέργειες που προκαλούν ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόβλεψη της παραγράφου 6 για ένα είδος έμπρακτης μετάνοιας μέσω της άρσης ή μείωσης ή εξάλειψης των αποτελεσμάτων της πράξης του υπαιτίου, που αποτελεί ελαφρυντική περίπτωση. Η παραπομπή των διατάξεων του άρθρου 28 σε άλλες διατάξεις του ίδιου νόμου και σε υπό έκδοση διοικητικές πράξεις έχει δημιουργήσει σημαντικές δυσχέρειες στην εφαρμογή των διατάξεων αυτών από τα ποινικά δικαστήρια.<sup>2263</sup>

---

<sup>2261</sup> Για την ερμηνεία του είδους των εγκλημάτων αυτών έχουν υποστηριχτεί στη θεωρία δύο θέσεις, η πρώτη άποψη τα κατατάσσει στα εγκλήματα βλάβης και η δεύτερη στα εγκλήματα διακινδύνευσης. Για το θέμα βλ. μεταξύ άλλων την ολοκληρωμένη ανάλυση του καθηγητή κ. Παπανοφύτου Α. (1997) ο.π. σελ. 256-266

<sup>2262</sup> Από τις υπόλοιπες διατάξεις η παράγραφος 2 ορίζει ότι οι πράξεις της παραγράφου 1 είναι αξιόποινες ακόμη και αν τελούνται εξ αμελείας, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι παράγραφοι 4 και 5 που αντιμετωπίζουν τις περιβαλλοντικές προσβολές που προέρχονται από δραστηριότητες των νομικών προσώπων.

<sup>2263</sup> Από τις υποθέσεις που έχουν απασχολήσει τα δικαστήρια σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 28 του ΠΚ παρατίθενται ορισμένες συγκεκριμένες που αφορούν την προστασία των υδάτινων πόρων. Βλέπε σχετικά ΤρΕφΠατρ 1142/1998 ρύπανση του ΑΠ 1995/2002 υποβάθμιση και ρύπανση του περιβάλλοντος από υπόγειο αγωγό που διοχέτευε τα λύματα της πόλης σε ποταμό, ΑΠ 149/2005, υποβάθμιση του περιβάλλοντος με κατασκευή καναλιού για αποστράγγιση υδάτων σε προστατευόμενο υδροβιότοπο διεθνούς ενδιαφέροντος (Σύμβαση RAMSAR).

Με το άρθρο 29<sup>2264</sup> καθιερώνεται η αντικειμενική ευθύνη για οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο προκαλεί ρύπανση ή οποιαδήποτε υποβάθμιση του περιβάλλοντος.<sup>2265</sup> Στη γενική διάταξη αυτή περιλαμβάνεται τόσο το πολιτιστικό όσο και το φυσικό περιβάλλον, καθώς και πολλές μορφές προσβολής του περιβάλλοντος, οι οποίες όμως ανεξάρτητα από την έκταση ή την έντασή τους αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο από το νομοθέτη.

Προϋποθέσεις εφαρμογής της συγκεκριμένης διάταξης είναι η ύπαρξη ρύπανσης<sup>2266</sup> ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η επέλευση ζημίας όχι μόνο στο περιβάλλον ως κοινό αγαθό αλλά σε έννομο αγαθό ή περιουσιακό στοιχείο του ενάγοντος και η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ πηγής κινδύνου και ζημίας. Η ανώτερη βία ή το πταίσμα τρίτου που ενήργησε με δόλο αποτελούν λόγους απαλλαγής του υπεύθυνου από τη ζημία, ενώ σε αντίθετη περίπτωση οφείλει να αποκαταστήσει τις ζημιές και να καταβάλει αποζημίωση, με βάση τις γενικές διατάξεις 297 επ. του Αστικού Κώδικα.

Η αοριστία της διάταξης αυτής σε συνδυασμό με τις ελάχιστες περιβαλλοντικές υποθέσεις που έχουν αντιμετωπιστεί από τα δικαστήρια με την ευκαιρία αγωγών αποζημίωσης είχαν ως αποτέλεσμα την έλλειψη νομολογίας σχετικά με την εφαρμογή του συγκεκριμένου άρθρου.

Με το νόμο 3010/2002 (ΦΕΚ Α 91) «*Εναρμόνιση του 1650/1985 με τις Οδηγίες 97/1 και 96/61 Ε.Ε., διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις*», προβλέφθηκαν ορισμένες συμπληρώσεις του νόμου 1650/86 σχετικά με τα ύδατα. Συγκεκριμένα στο άρθρο 5 του νέου αυτού νόμου περιλαμβάνονται όροι και διαδικασίες για την οριοθέτηση ρεμάτων, που βρίσκονται εντός ή εκτός ρυμοτομικού σχεδίου ή εντός οικισμών που δεν έχουν ρυμοτομικό σχέδιο. Η οριοθέτηση συνίσταται στον καθορισμό και επικύρωση των πολυγωνικών γραμμών εκατέρωθεν της βαθιάς γραμμής του υδατορέματος,

---

<sup>2264</sup> Η ευθύνη αυτή ανήκει στη κατηγορία της ευθύνης από διακινδύνευση και για τη θεμελίωση της ευθύνης του ρυπαίνοντος δεν είναι αναγκαία η συνδρομή των προϋποθέσεων της αδικοπρακτικής ευθύνης του άρθρου 914 επ. του ΑΚ αλλά αρκεί να αποδειχθεί ότι επήλθε ζημία Βλ. σχετικά Καρακώστας Ι. (2000), ο.π. σελ.334-335

<sup>2265</sup> Σε διεθνές επίπεδο υπάρχει η Σύμβαση των Βρυξελλών του 1969 «περι αστικής ευθύνης συνεπεία ζημιών εκ ρυπάνσεως υπό πετρελαίου» που κυρώθηκε από το Ν. 314/1976 και καθιερώνει ευθύνη από διακινδύνευση του πλοιοκτήτη για τις ζημιές που προήλθαν από ρύπανση της θάλασσας λόγω διαφυγής πετρελαίου από το πλοίο του.

<sup>2266</sup> Στην έννοια της ρύπανσης περιλαμβάνεται και η μόλυνση ως ειδικότερη και πιο σημαντική μορφή ρύπανσης.

οι οποίες περιβάλλουν τις γραμμές πλημμύρας, τις όχθες, καθώς και τα τυχόν φυσικά ή τεχνητά στοιχεία, που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του υδατορέματος.

2267

Η προστασία των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων που προβλέπεται στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 1 του Ν.1650/86 εξειδικεύτηκε με τον ειδικό νόμο 1739/87 «Διαχείριση των υδατικών πόρων και άλλες διατάξεις», ο οποίος αποτελούσε μέχρι πρόσφατα το βασικό πλαίσιο ορθολογικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων σε κεντρικό αλλά και περιφερειακό επίπεδο.

Το άρθρο 1 του νόμου 1739/87 περιέχει ορισμούς βασικών εννοιών, όπως οι υδατικοί πόροι, η διαχείριση των υδάτινων πόρων, τα υδατικά διαμερίσματα<sup>2268</sup>, το υδατικό ισοζύγιο ενώ ταυτόχρονα ορίζει και τις αρμόδιες αρχές κατά κατηγορία χρήσης των υδατικών πόρων. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εννοιολογική προσέγγιση της διαχείρισης των υδατικών πόρων, (μέτρα και δραστηριότητες που είναι απαραίτητες για την κάλυψη των αναγκών σε νερό) καθώς επικεντρώνεται στη θεσμική οριοθέτηση των εννοιών *υδατικός πόρος* (φυσική προσφορά) και *χρήση του* (ζήτηση).

Στόχος της διαχείρισης σύμφωνα με το άρθρο αυτό είναι η αντιμετώπιση των προβλημάτων της ανεπάρκειας, των συγκρουόμενων και ανταγωνιστικών χρήσεων, καθώς και της διατήρησης της υψηλότερης ποιότητας νερού ανάλογα με την κατά προορισμό χρήση του, σήμερα και στο μέλλον. Στο πλαίσιο αυτό διατυπώνεται ρητά και η επιταγή της ορθολογικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων μέσω της αρχής της «αιεφορίας».

Το άρθρο 2 του εισάγει μια σύγχρονη αντίληψη για την έννοια του νερού, αντιμετωπίζοντάς το ως φυσικό αγαθό για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών, Το άρθρο 3 καθορίζει τους συντονιστικούς φορείς και τις διαδικασίες που θα επιτρέψουν την άσκηση της διαχείρισης των υδατικών πόρων σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

---

<sup>2267</sup> Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Εναρμόνιση του 1650/1985 με τις Οδηγίες 97/1 και 96/61 Ε.Ε., διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα», σελ. 4

<sup>2268</sup> Με το άρθρο 1 του Ν. 1739/87, θεσμοθετήθηκε η διαίρεση της χώρας σε 14 υδατικά διαμερίσματα (σύνολα λεκανών απορροής) με κατά το δυνατόν όμοιες υδρολογικές-υδρογεωλογικές συνθήκες, οι οποίες αποτελούν το περιφερειακό επίπεδο στον τομέα της διαχείρισης του νερού. Η διαίρεση αυτή έγινε για λόγους μεθοδολογίας, οργανωτικούς και διοικητικούς.

Στο άρθρο 4 του Ν. 1739/87 προβλέπεται ο προγραμματισμός ανάπτυξης των υδατικών πόρων και τα προγράμματα διακρίνονται σε μακροχρόνια εθνικά, μεσοχρόνια εθνικά, μεσοχρόνια κατά υδατικό διαμέρισμα και ειδικών σκοπών. Με τα επόμενα δύο άρθρα προβλέπεται η έρευνα για τους υδάτινους πόρους ενώ τα άρθρα 7 και 8 αφορούν τα έργα αξιοποίησης των υδάτινων πόρων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το άρθρο 9 το οποίο προβλέπει το δικαίωμα χρήσης του νερού από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Το δικαίωμα αυτό περιορίζεται στο ανώτατο όριο των πραγματικών αναγκών ποσοτήτων κατάλληλης ποιότητας νερού για κάθε χρήση, ενώ το τυχόν πλεονάζον υπόλοιπο διατίθεται από τις υπηρεσίες σε άλλες χρήσεις οι οποίες κοστολογούνται και παρέχεται δυνατότητα τιμολόγησης (άρθρο 10).

Τα άρθρα 11 και 12 προβλέπουν ρυθμίσεις για θέματα προστασίας των νερών όπως: η δέσμευση ορισμένης ποσότητας νερού για τη διατήρηση και προστασία του υδατικού οικοσυστήματος, η επιβολή αναγκών περιορισμών στη χρήση των υδατικών πόρων, ο καθορισμός ελάχιστης διατηρητέας παροχής στους ποταμούς και ελάχιστου ύψους στάθμης στις λίμνες, ο έλεγχος των δραστηριοτήτων που επηρεάζουν τους υδατικούς πόρους.

Στο άρθρο 13 που περιέχει γενικές ρυθμίσεις και μεταβατικές διατάξεις γίνεται αναφορά στα δικαιώματα χρήσης των υδάτων, στη διάθεση και πώληση του νερού καθώς και στις επιχειρήσεις πώλησης νερού, ενώ γίνεται ρητή αναφορά στη αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης για ύδρευση των δήμων και κοινοτήτων.<sup>2269</sup>

Ο νέος Νόμος 3199/2003 «Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 2000», αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια του έλληνα νομοθέτη να ενσωματώσει την νομοθεσία της Ε.Ε. στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων. Ο Νόμος έχει ως σκοπό -σύμφωνα με την εισηγητική του Έκθεση- τη θέσπιση πλαισίου για την ολοκληρωμένη προστασία και την αειφόρο διαχείριση των εσωτερικών επιφανειακών, μεταβατικών, παράκτιων και υπόγειων υδάτων και ειδικότερους στόχους<sup>2270</sup>:

---

<sup>2269</sup> Βλέπε σχετικά την ανάλυση που ακολουθεί για την αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης σε θέματα διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων, όπως προβλέπονται στο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα.

<sup>2270</sup> Το ίδιο σελ.3

- I. την πρόληψη της υποβάθμισης και τη μείωση ή παύση απορρίψεων και διαρροών, επικίνδυνων ή μη ουσιών προτεραιότητας, ώστε να επιτευχθεί μείωση της ρύπανσης και η αποφυγή της περαιτέρω μόλυνσης
- II. τη μακροπρόθεσμη προστασία των υδάτων και το μετριασμό των επιπτώσεων από πλημμύρες και ξηρασίες
- III. την προώθηση της αειφόρου χρήσης των υδάτων για τη διευθέτηση και αντιμετώπιση των προβλημάτων που σχετίζονται με τα θέματα προσφοράς και ζήτησης του νερού

Πεδίο εφαρμογής του νόμου είναι τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα και ειδικότερα το «σύστημα επιφανειακών υδάτων». Τα βασικά κεφάλαια που απαρτίζουν το νέο Νόμο είναι έξι και περιλαμβάνουν τις βασικές έννοιες, τους φορείς, τα όργανα, και τα σχέδια- μέτρα για τη διαχείριση των υδάτων, τους βασικούς κανόνες για τη χρήση των υδάτων, τις κυρώσεις καθώς και τις μεταβατικές διατάξεις. Οι αλλαγές που περιλαμβάνονται στις διατάξεις των κεφαλαίων αυτών σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο αφορούν κατά κύριο λόγο τους φορείς διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

Σε κεντρικό επίπεδο προβλέφθηκε η ίδρυση μιας Εθνικής Επιτροπής Υδάτων, ενός Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων (άρθρο 3) και μίας Κεντρικής Υπηρεσία Υδάτων (άρθρο 4). Η περιφερειακή οργάνωση της διαχείρισης των υδάτων ρυθμίστηκε με τα άρθρα 5 και 6 και με το άρθρο 7 προβλέφθηκε η εκπόνηση των σχεδίων Διαχείρισης των λεκανών απορροής.<sup>2271</sup>

Στο άρθρο 10 προβλέπονται οι διακρίσεις των χρήσεων υδάτων ύδρευση, η οποία έχει προτεραιότητα έναντι κάθε άλλης χρήσης, άρδευση, βιομηχανική χρήση, ενεργειακή χρήση και χρήση για αναψυχή. Στο άρθρο αυτό γίνεται και η μοναδική αναφορά σε ολόκληρο το νομοθετικό κείμενο στην ενεργειακή χρήση<sup>2272</sup> του νερού, που αποτελεί ένα πολύ σημαντικό παράγοντα στην Ελλάδα.

Η βασική καινοτομία που εισάγει το επόμενο άρθρο, που αφορά τις χρήσεις υδάτων (άρθρο 11), σε σχέση με το προϋπάρχον νομοθετικό πλαίσιο είναι ότι καθιερώνει τη λήψη αδειών για όλες τις χρήσεις των υδάτων και προβλέπει τη ρύθμιση του θέματος με Κοινή Υπουργική Απόφαση. Η Υπουργική αυτή απόφαση (43504/2005) προβλέπει ότι οι χρήσεις για τις οποίες απαιτείται άδεια είναι η ύδρευση, η αγροτική χρήση συμπεριλαμβανομένης της άρδευσης, η βιομηχανική χρήση, η ενεργειακή, καθώς και η χρήση για αναψυχή για όλα τα ύδατα επιφανειακά

---

<sup>2271</sup> Βλέπε ανάλυση που ακολουθεί σε επόμενη παράγραφο.

<sup>2272</sup> Αρμόδιο για την ενεργειακή χρήση των υδάτων είναι το Υπουργείο Ανάπτυξης

και υπόγεια. Τα έργα αξιοποίησης υδατικών πόρων για τα οποία απαιτείται η έκδοση άδειας είναι τα έργα υδροληψίας, μεταφοράς νερού, έργα δικτύων, ρύθμισης- αποθήκευσης και επεξεργασίας νερού και έργα προστασίας- συντήρησης. Όλες οι παραπάνω άδειες εκδίδονται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας στην οποία πρόκειται να ασκηθεί η χρήση ή να εκτελεστεί το έργο.

Ειδικά για τις χρήσεις των υδάτων ο νόμος θέτει ορισμένους κανόνες οι οποίοι λαμβάνονται υπόψη στα Σχέδια Διαχείρισης : α) κάθε χρήση πρέπει να αποβλέπει στη βιώσιμη και ισόρροπη ικανοποίηση των αναπτυξιακών αναγκών και να διασφαλίζει την μακροπρόθεσμη προστασία των υδάτων, τη μείωση και αποτροπή της μόλυνσης και την επάρκεια των αποθεμάτων και β) η ικανοποίηση της ζήτησης του νερού γίνεται με βάση τις δυνατότητες των υδατικών αποθεμάτων και τη διατήρηση των οικοσυστημάτων, με στόχο την ισορροπία μεταξύ άντλησης και ανατροφοδότησης των υπόγειων υδάτων.

Τέλος πολύ σημαντική είναι και η πρόβλεψη του άρθρου 14 του Νόμου 3199/2003 για την επιβολή ποινικών κυρώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 28 του Ν. 1650/1986 *«...Σε όποιον προκαλεί ρύπανση ή υποβαθμίζει με άλλον τρόπο τα ύδαια, με πράξη ή παράλειψη που αντιβαίνει στις διατάξεις του νόμου αυτού ... και σε όποιον ασκεί δραστηριότητα ή επιχείρηση χωρίς την απαιτούμενη, ....., άδεια ή έγκριση ή υπερβαίνει τα όρια της άδειας ή έγκρισης που του έχει χορηγηθεί...»*

#### **2.1.4.3 Αξιολόγηση του νομοθετικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Ο νόμος Ν. 1650/86 «για την προστασία του περιβάλλοντος» αποτέλεσε το πρώτο ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή των επιταγών του άρθρου 24 του Συντάγματος, μετά από 11 χρόνια από τη θέσπιση του συνταγματικού κανόνα, παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις τόσο από πλευράς περιεχομένου όσο και προστασίας. Έχει υποστηριχτεί μάλιστα ότι και η συνταγματικότητα του<sup>2273</sup> είναι αμφίβολη ως προς ορισμένες διατάξεις. Τα βασικά σημεία στα οποία βασίζεται η εν λόγω κριτική είναι:

- i. το έννομο αγαθό περιβάλλον δεν προστατεύεται αυτοτελώς αλλά σε συνάρτηση με τον παράγοντα «οικονομία- ανάπτυξη»
- ii. το πολιτιστικό περιβάλλον προστατεύεται μόνο έμμεσα σε αντίθεση με το φυσικό για το οποίο η προστασία είναι ρητή

---

<sup>2273</sup> Τάχος Α. (1998) ο.π. σ. 191

- iii. η ισχύς ολόκληρου του νόμου τελεί υπό την αίρεση έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων (73 στον αριθμό) και επομένως η εφαρμογή των διατάξεων του εξαρτάται άμεσα από τη βούληση της εκτελεστικής λειτουργίας
- iv. η προστασία του περιβάλλοντος έχει συγκεντρωτικό χαρακτήρα καθώς οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης σε α΄ και β΄ βαθμό είναι πολύ περιορισμένες
- v. η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» που προβλέπεται σε αρκετές διατάξεις έχει στρεβλωμένο περιεχόμενο καθώς ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη εις βάρος του εννόμου αγαθού «περιβάλλον»

Σε γενικές γραμμές οι διατάξεις του Ν 1650/86 για τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων έχουν τη μορφή διακήρυξης και εκφράζουν τη βούληση για λήψη μέτρων προστασίας μέσω της έκδοσης νέων νομοθετικών πράξεων, για τις οποίες δίδεται σαφής εξουσιοδότηση. Η μη έκδοση του συνόλου των κανονιστικών αυτών αποφάσεων είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικών ελλείψεων στην πολιτική διαχείρισης και προστασίας των υδάτων.

Όσο αφορά το Νόμο 1739/87 Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Ανάπτυξης οι βασικές νομοθετικές ρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν μέχρι σήμερα με το είναι<sup>2274</sup>:

- η λειτουργία του Υπουργείου Ανάπτυξης, της Διεύθυνσης Υδατικού Δυναμικού και Φυσικών Πόρων, της Διυπουργικής Επιτροπής Υδάτων (Δ.Ε.Υ.),
- η σύσταση των περιφερειακών υπηρεσιών διαχείρισης υδατικών πόρων σε επίπεδο υδατικού διαμερίσματος και των Περιφερειακών Επιτροπών Υδάτων (ΠΕΥ.),
- η εφαρμογή του θεσμού της άδειας χρήσης νερού (Π.Δ. 256/1989) και εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων (Κοινή Υπουργική Απόφαση Φ16/5813/1989) στο σύνολο της χώρας,
- ο καθορισμός των ανώτατων και κατώτατων ορίων των αναγκαίων ποσοτήτων για την ορθολογική χρήση του νερού στην ύδρευση και την άρδευση,

Ουσιαστικά ο Νόμος 1739/87 δημιούργησε τις απαραίτητες δομές για την ορθολογική και προγραμματισμένη χρήση του νερού από τους χρήστες και τους εμπλεκόμενους φορείς και αποτέλεσε τη βάση για την εφαρμογή και ενσωμάτωση

---

<sup>2274</sup> Το ίδιο

της Οδηγίας 2000/60 ΕΚ στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο.<sup>2275</sup> Άλλωστε κάλυπτε ορισμένες από τις απαιτήσεις της οδηγίας 2000/60 ΕΚ, αφού προέβλεπε το διαχωρισμό της χώρας σε 14 Υδατικά Διαμερίσματα, κάτι ανάλογο με τις περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού, όριζε ως αρμόδια αρχή σε επίπεδο λεκάνης την κάθε Περιφερειακή Επιτροπή Υδάτων (ΠΕΥ ) και είχε θεσμοθετήσει την εκπόνηση σχεδίων διαχείρισης και την κοστολόγηση του νερού για διάφορες χρήσεις.

Βασική αδυναμία του νόμου αυτού είναι η πολυδιάσπαση της ευθύνης για τη διαχείριση των υδάτων μεταξύ υπουργείων και διαφορετικών αρχών (με την σύσταση περιφερειακών υπηρεσιών διαχείρισης υδάτινων πόρων). Οι δομές των Περιφερειακών Επιτροπών Υδάτων είναι ιδιαίτερα δυσκίνητες, οι αρμοδιότητες των διαφόρων φορέων συχνά αλληλοκαλύπτονται, δεν υπάρχει συντονισμός και υπάρχουν πολλές περιπτώσεις που αν και οι επιτροπές αυτές έχουν συσταθεί δεν έχουν λειτουργήσει ποτέ.<sup>2276</sup>

Πρόβλημα υφίσταται και ως προς την ενεργοποίηση του νόμου, αφού δεν εκδόθηκαν πολλές από τις απαραίτητες υπουργικές αποφάσεις και διατάγματα που προβλέπονταν. Ωστόσο με τροποποιήσεις που έγιναν με το Ν. 2503/97 επήλθαν ορισμένες επιμέρους αλλαγές και επιβλήθηκαν κυρώσεις (με κλιμάκωση είδους και ύψους ανάλογα με την παράβαση) για την παράνομη χρήση υδατικών πόρων και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων παράνομων γεωτρήσεων και παράβολο για την έκδοση αδειών χρήσης και εκτέλεσης έργου αξιοποίησης νερού.

Στο νέο νομοθετικό πλαίσιο που θέτει ο Ν.3199/2003, το νερό δεν αντιμετωπίζεται σαν φυσικό και κοινωνικό αγαθό για όλους, ούτε σαν πόρος για την παραγωγική ανάπτυξη της χώρας και οι γενικές αναφορές του νόμου περί ανάκτησης κόστους και Τιμολόγηση - Κοστολόγηση θα καθορίζονται ανεξέλεγκτα στην ουσία από τους Υπουργούς. Αν και με το άρθρο 12 τίθεται το ζήτημα της ανάκτησης κόστους για υπηρεσίες ύδατος, ωστόσο δεν προβλέπονται μέτρα για την επίτευξή του αλλά και τρόποι ενημέρωσης των χρηστών και ειδικότερα των αγροτών που είναι οι βασικοί χρήστες του ετήσιου δυναμικού, ώστε να γίνει σύνδεση της αγροτικής πολιτικής με τη νέα πολιτική της Ε.Ε. για τα ύδατα.

---

<sup>2275</sup> Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου του 2000» σελ.2

<sup>2276</sup> Παπαϊωάννου Μαρία (1998) Νομικό πλαίσιο διαχείρισης υδατικών πόρων, *Περιβάλλον και Δίκαιο* 1, σσ. 41-54



Οι διατάξεις που προβλέπονται για τη διαχείριση του νερού δεν παρέχουν ολοκληρωμένη προστασία και δεν προβλέπονται ειδικές διατάξεις για την αύξηση του διαθέσιμου υδάτινου δυναμικού.<sup>2277</sup> Πολλοί ορισμοί και στόχοι που περιέχονταν στην οδηγία δεν μεταφέρονται στο νόμο.<sup>2278</sup> Επιπλέον ο νόμος αυτός όπως άλλωστε και η οδηγία δεν προβλέπει διατάξεις για τα ιαματικά νερά που ρυθμίζονται από διαφορετική νομοθεσία.

Στα πλαίσια της προσπάθειας εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας πλαίσιο στην Ελλάδα η περιβαλλοντική οργάνωση WWF<sup>2279</sup> εξέδωσε ένα εγχειρίδιο με τίτλο «Εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα: ένας πρακτικός οδηγός για την τοπική αυτοδιοίκηση». Το εγχειρίδιο αυτό παρουσιάζει τα βασικά σημεία της οδηγίας, περιγράφει τις δομές και τις αρμοδιότητες των δήμων και των επιχειρήσεων ύδρευσης, επεξηγεί το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης για την εφαρμογή της οδηγίας και παρουσιάζει παραδείγματα από άλλες χώρες για το πως η συμμετοχή του κοινού συνέβαλε στη διαμόρφωση των σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής των ποταμών<sup>2280</sup>. Επίσης οργανώθηκαν και δύο σεμινάρια για την ενημέρωση των δήμων σχετικά με την οδηγία από την ΚΕΔΚΕ και την Ελληνική Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης.

*Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε στην Ελλάδα μια πρώτη προειδοποίηση, για μη έγκαιρη υποβολή με βάση τις προβλέψεις της οδηγίας 2000/60 των λεπτομερών περιβαλλοντικών μελετών, σχετικά με την ισχύουσα κατάσταση σε κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, η οποία βρίσκεται στην επικράτεια του κράτους - μέλους που θα έπρεπε να έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι τις 22 Μαρτίου 2005 και να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι τις 22 Οκτωβρίου 2004.*

---

<sup>2277</sup> Βλέπε σχετικά στο πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης για την υπ' αριθμ. 2005/2226 αιτιολογημένη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την ενσωμάτωση στο Ν. 3199/2003 της Οδηγίας 2000/60.

<sup>2278</sup> Η Οδηγία 2000/60 δεν αποτελεί τη μοναδική περίπτωση πλημμελούς εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Η Οδηγία 76/464/ΕΟΚ για τη ρύπανση των υδάτων ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο ύστερα από τρεις καταδίκες από το ΔΕΚ (Υποθέσεις C-232/95, C-233/95 και C-384/97) και η Οδηγία 91/676/ΕΟΚ για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με σημαντική καθυστέρηση.

<sup>2279</sup> WWF-Belgium and WWF -Greece "Lessons learned. Implementation of the WFD : Role of local authorities and citizens in securing long- term water resource conservation

<sup>2280</sup> Στην Ελλάδα γίνεται ήδη μία πιλοτική μελέτη για τη «συμμετοχή του κοινού» και την εφαρμογή του άρθρου 14 στον Πηνειό ποταμό. Στοιχεία για αυτή τη μελέτη παρατίθενται στο 4<sup>ο</sup> Κεφάλαιο της παρούσας μελέτης

Οι μελέτες αυτές, που θα αποσαφήνιζαν τι πρέπει να γίνει μέσω μελλοντικών μέτρων κατά της ρύπανσης, αποτελούν σημαντικό περαιτέρω βήμα για την επίτευξη καλής ποιότητας των υδάτων και θα χρησίμευαν ως πρώτη βάση για την κάλυψη των κενών στις γνώσεις μας, για τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων και για την προετοιμασία μιας ευρείας διαβούλευσης με το κοινό. Η μη έγκαιρη υποβολή των εν λόγω μελετών είναι δυνατόν να υποθηκεύσει σοβαρά τα μεταγενέστερα βήματα, που θα οδηγήσουν στην καλή ποιότητα όλων των ευρωπαϊκών υδάτων μέχρι το 2015.

Η απαίτηση αυτή αποσκοπούσε στη δημιουργία σαφούς εικόνας των διοικητικών διευθετήσεων που έγιναν για να επιτευχθούν οι φιλόδοξοι στόχοι της οδηγίας. Οι πληροφορίες αυτές είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τις περιπτώσεις, όπου υδατικά συγκροτήματα ανήκουν από κοινού σε διαφορετικά κράτη μέλη, αλλά και για τους πολίτες, τους χρήστες των υδάτων και τους εμπλεκόμενους φορείς, που απαιτούν την αποσαφήνιση των διευθετήσεων οι οποίες ισχύουν για τη διαχείριση των υδάτων.

Στη συνέχεια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε στην ελληνική κυβέρνηση, στις 15 Απριλίου του 2005, την υπ' αριθμ. 2005/2033 Αιτιολογική Γνώμη, μέσα από την οποία φαίνονται ξεκάθαρα οι ελλείψεις του νέου νόμου και στην οποία περιγράφεται αναλυτικά ότι ο ν. 3199/2003 ενσωμάτωσε ελλιπώς τις διατάξεις της οδηγίας-πλαίσιο στην εθνική νομοθεσία, και αυτό διότι: α) Παρέλειψε να μεταφέρει μια πλειάδα κρίσιμων ορισμών για την εφαρμογή της οδηγίας, όπως είναι για παράδειγμα οι έννοιες «διαθέσιμοι πόροι υπόγειων υδάτων», «ποιοτικό περιβαλλοντικό πρότυπο», «συνδυασμένη προσέγγιση» και «χρήση ύδατος». β) Παρέλειψε να μεταφέρει τους προβλεπόμενους από την οδηγία περιβαλλοντικούς στόχους. γ) Μέχρι στιγμής δεν έχουν εκδοθεί οι απαραίτητες εκτελεστικές διατάξεις για τον καθορισμό των χαρακτηριστικών της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού, για την ανάκτηση κόστους για τις υπηρεσίες ύδατος και για τον αναλυτικό καθορισμό του περιεχομένου των προγραμμάτων μέτρων και των διαχειριστικών σχεδίων. δ) Δεν έχει προβλεφθεί μέχρι στιγμής ολοκληρωμένη διαδικασία ενημέρωσης και διαβούλευσης για το Σχέδιο διαχείρισης της λεκάνης απορροής ποταμού.

## **2.1.5 Οργάνωση και αρμοδιότητες κεντρικής εξουσίας και αποκεντρωμένης διοίκησης**

### **2.1.5.1 Κεντρική Εξουσία**

Κατά το Σύνταγμα, όπως ήδη αναφέραμε, αναθέτει στην Κυβέρνηση να καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική (άρθ. 82 παρ. 1) και σε κάθε υπουργό τις

αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος (άρθ. 83 παρ.1). Το πρώτο αρμόδιο Υπουργείο σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας, με αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα περιβάλλοντος, το "Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος" (ΥΧΟΠ), ιδρύθηκε με το Νόμο 1032/80. Σε αυτό ανατέθηκαν όλες οι αρμοδιότητες σχετικές με το περιβάλλον και τη χωροταξία των τότε Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας (πρώην "Υπουργείο Συντονισμού"), Υγείας και Πρόνοιας και Ανάπτυξης. Το 1985 στο ΥΧΟΠ ενσωματώθηκε το τότε Υπουργείο Δημοσίων Έργων, οπότε και δημιουργήθηκε το σημερινό Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ).

2281

Το ΥΠΕΧΩΔΕ συστάθηκε με το Νόμο 1558/85 και διαθέτει την ουσιαστική αρμοδιότητα στη λήψη των αποφάσεων και στην ανάπτυξη και εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα και είναι η κύρια αρμόδια υπηρεσία για την οποία συντρέχει και το τεκμήριο αρμοδιότητας με βάση το άρθρο 31 παράγραφο 1 του Νόμου 1650/86.<sup>2282</sup> Βασικές αρμοδιότητες του ΥΠΕΧΩΔΕ είναι:

- Η σύζευξη της Οικονομίας με το Περιβάλλον και την ενσωμάτωση των αρχών, των αξιών, των ευαισθησιών και των προτεραιοτήτων της οικολογίας στην *αειφόρο (βιώσιμη) ανάπτυξη*.
- Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων ανάμεσα στις "αναπτυγμένες" και "προβληματικές" περιφέρειες, στο "κέντρο" και την "περιφέρεια" και η σταδιακή αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Η προστασία, αποκατάσταση και ανάπλαση της ταυτότητας και της αρχιτεκτονικής φυσιογνωμίας τόσο των πόλεων των ιστορικών και παραδοσιακών συνόλων όσο και των μικρότερων οικισμών.
- Η ανάπτυξη Περιβαλλοντικής Παιδείας - ενημέρωσης και η διαμόρφωση Οικολογικής ευαισθησίας και συνείδησης μέσω της συνεργασίας με Φορείς και Κινήματα Οικολογίας, Περιβάλλοντος και η ώθηση των πολιτών σε δημιουργικές παρεμβάσεις και δραστηριότητες.
- Η βελτίωση του Αστικού Περιβάλλοντος με αιχμή τόσο τη ριζική αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και της ηχορύπανσης στα μεγάλα αστικά κέντρα όσο και την ολοκληρωμένη και ορθολογική διαχείριση των αστικών απορριμμάτων αλλά και των Βιομηχανικών

---

<sup>2281</sup> <http://www.minenv.gr/1/18/g1803.html>

<sup>2282</sup> Τάχος Α (1998), ο.π. σελ. 200

Τοξικών Αποβλήτων με την υιοθέτηση της ανακύκλωσης των πρώτων υλών και της τελικής απόθεσής τους σε χώρους Υγειονομικής Ταφής.

- Η διατήρηση και ανανέωση της ισορροπίας, της αρμονίας και της ποικιλότητας της Ελληνικής Φύσης και των οικοσυστημάτων (προστασία των Δασών, την Αναδάσωση και τη δενδροφύτευση Δημοσίων Εκτάσεων) τη ΧΑΡΤΑ της Ελληνικής Βιοποικιλότητας, τη διαμόρφωση και την Εφαρμογή Διαχειριστικών Σχεδίων Προστασίας των Εθνικών Δρυμών, Υγροβιότοπων, Θαλάσσιων Πάρκων, Ακτών και Μνημείων της Φύσης και Ευαίσθητων Περιοχών.

Ειδικότερα στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων βασικός στόχος του ΥΠΕΧΩΔΕ είναι η ορθολογική και ολοκληρωμένη διαχείριση, ο έλεγχος και η προστασία της ποσότητας και της ποιότητας των Υδάτινων Πόρων της χώρας για αυτό και αποτελεί το αρμόδιο φορέα μελέτης και κατασκευής μεγάλων έργων ύδρευσης-αποχέτευσης-άρδευσης και είναι υπεύθυνο φορέας για την ποιοτική κατάσταση των υδατικών πόρων.

Το άρθρο 3 του Ν. 1739/87 όριζε ότι σε κεντρικό επίπεδο αρμόδιο για τους φυσικούς πόρους είναι το Υπουργείο Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας, ΥΒΕΤ (νυν Υπουργείο Ανάπτυξης), το οποίο είναι σήμερα αρμόδιο για τη διαχείριση των υδατικών πόρων, τη βιομηχανία-εμφιάλωση, την παραγωγή ενέργειας από μικρά υδροηλεκτρικά έργα, τα ιαματικά νερά ως μέσο για τουριστική εκμετάλλευση, τα θέματα έρευνας και τεχνολογία και το εμπόριο των υδάτων. Το ίδιο άρθρο προέβλεπε και τη σύσταση Διυπουργικής Επιτροπής Υδάτων (Δ.Ε.Υ.) ως όργανο γνωμοδοτικό για τη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής διαχείρισης των υδατικών πόρων. Στην Επιτροπή αυτή συμμετείχαν ένας εκπρόσωπος από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και από το Υπουργείο Ανάπτυξης (πρώην ΥΒΕΤ).<sup>2283</sup>

Η Διυπουργική Επιτροπή Υδάτων (Δ.Ε.Υ.) καταργήθηκε με το νέο νόμο 3199/2003 και δημιουργήθηκε μία Εθνική Επιτροπή Υδάτων, στην οποία συμμετέχουν οι Υπουργοί που συμμετείχαν και στη Διυπουργική Επιτροπή και επιπλέον ο Υπουργός Υγείας και Πρόνοιας, ένα Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων (άρθρο 3) και μία Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων (άρθρο 4).<sup>2284</sup> Η Εθνική Επιτροπή εγκρίνει μετά

---

<sup>2283</sup> Αραμπατζής Γ. (2001), «Θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση και ανάπτυξη των υδατικών πόρων στην Ελλάδα», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, τ. 2/2001, Έτος 5<sup>ο</sup>, σσ. 192-207

<sup>2284</sup> Το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων συγκροτήθηκε με την Υπουργική Απόφαση 34685/ 6 Δεκεμβρίου 2005 όρισε ως πρόεδρό του τον Υπουργό Περιβάλλοντος και 24 άλλα μέλη (εκπροσώπους των κομμάτων, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Ε.Υ.Α.Θ, της Ε.Δ.Ε.Υ.Α., της

από γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων τα εθνικά προγράμματα προστασίας και διαχείρισης του υδατικού δυναμικού της χώρας<sup>2285</sup> και συντάσσει ετήσια έκθεση, την οποία επιβάλλει στη Βουλή σχετικά με την κατάσταση του υδάτινου περιβάλλοντος. Επιπλέον είναι αρμόδια με βάση το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τις διαδικασίες, τη μέθοδο και τα επίπεδα ανάκτησης του κόστους για υπηρεσίες ύδατος.<sup>2286</sup>

Η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων που συνιστάται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων έχει ως βασικό της έργο την υλοποίηση δράσεων<sup>2287</sup> για την εφαρμογή της οδηγίας 2000/60/EK και οι βασικές της αρμοδιότητες που απαριθμούνται στο άρθρο 4 του Ν 3199/2003 είναι :

---

ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ., του ΣΕΒ, της Δ.Ε.Η., της Γ.Σ.Ε.Ε., του Τ.Ε.Ε., του ΓΕΩΤ.Ε.Ε. του Ι.Γ.Μ.Ε., του ΕΛ.ΚΕ.ΘΕ, του Ε.Κ.Β.Υ, του Ε.Κ.Ε.Φ.Ε., της WWF, της ΠΑΝΔΟΙΚΟ, ΤΟΥ ΙΝ.ΚΑ και του ΕΘ.ΙΑ.Γ.Ε. και εκπρόσωποι της Εθνικής Επιτροπής κατά της Ερημοποίησης). Ο τρόπος λειτουργίας του καθορίστηκε με την Υπουργική Απόφαση 26798/2005 και βασική του αρμοδιότητα είναι η υποβολή στη Βουλή ετήσιων εκθέσεων σχετικά με την κατάσταση του υδάτινου δυναμικού της χώρας. Η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων συστάθηκε με την Υπουργική Απόφαση 49139/2005. Ωστόσο με βάση τις πληροφορίες που συλλέχθηκαν με τη διαδικασία της συνέντευξης τον Σεπτέμβριο του 2006 από το το Τμήμα Νερών της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος (τις πληροφορίες μας έδωσαν οι αρμόδιοι υπαλληλοι κ. Νικολάου Χρυσούλα, ο κ. Πλιάκας Θεόδωρος και ο κ. Καστρινέλης Χρήστος) η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα στελέχωσης καθώς την απαρτίζουν 10 μέλη αν και ο προβλεπόμενος αριθμός στελεχών για την ορθή λειτουργία της είναι 56.

<sup>2285</sup> Βλέπε σχετικά άρθρο 3 του Νόμου «Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου του 2000»

<sup>2286</sup> Βλέπε σχετικά με την ανάκτηση του κόστους για υπηρεσίες ύδατος στο πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης, την ανάλυση της οδηγίας 2000/60 και ειδικότερα το άρθρο 9 της οδηγίας.

<sup>2287</sup> Τέτοιες δράσεις είναι τα Έργα: «Ανάπτυξη δικτύων και η παρακολούθηση της ποιότητας των επιφανειακών εσωτερικών, των μεταβατικών και των παράκτιων υδάτων της χώρας» η ίδρυση «Εθνικής Τράπεζας Υδρολογικής και Μετεωρολογικής Πληροφορίας» το «Πρόγραμμα Παρακολούθησης ποιότητας θαλασσιού περιβάλλοντος», η «Πιλοτική Εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60/EK για τα νερά στη λεκάνη απορροής του ποταμού Πηνειού Θεσσαλίας».

Η δράση αυτή για την πιλοτική μελέτη στη Λεκάνη Απορροής του Ποταμού Πηνειού Θεσσαλίας πραγματοποιείται στα πλαίσια ενός μέτρου της Ε.Ε. και αφορά ολοκληρωμένες μελέτες που πραγματοποιούνται στις 15 πιλοτικές λεκάνες απορροής στην Ευρώπη (συντονιστής: Joint Research Centre). Οι μελέτες αυτές αποτελούν ουσιαστικά την πρώτη προσπάθεια πρακτικής εφαρμογής της Οδηγίας 2000/60/EE.

---

Η Ελλάδα με την πραγματοποίηση της πιλοτικής μελέτης στη Λεκάνη Απορροής του Ποταμού Πηνειού Θεσσαλίας, επιχειρεί να προσδιορίσει τα προβλήματα που πρόκειται να παρουσιαστούν μελλοντικά κατά την ολοκληρωμένη διαχείριση και προστασία των υδάτων στον Ελλαδικό χώρο (στο πλαίσιο εφαρμογής της Οδηγίας 2000/60/ΕΕ) και να βρεθούν οι λύσεις για την αντιμετώπιση τους. Σύμφωνα με το Πρόγραμμα Εργασιών, έχουν εντοπισθεί 5 Πακέτα Εργασιών που θα πρέπει να υλοποιηθούν στο πλαίσιο της Πιλοτικής Μελέτης στον Πηνειό: 1. Συντονισμός δράσεων, 2. Ανταλλαγή πληροφοριών, 3. Συλλογή και ανάλυση δεδομένων, 4. Εφαρμογή και μελέτη/αξιολόγηση των Κειμένων Κατευθυντήριων Γραμμών (Guidance Documents), 5. Κοινοποίηση αποτελεσμάτων. Σχετικές πληροφορίες για την προόδο της πιλοτικής μελέτης παρέχονται στην ηλεκτρονική διεύθυνση του ΥΠΕΧΩΔΕ: <http://www.minenv.gr/pinios/page1.html> με τίτλο «ΠΙΛΟΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ - ΠΛΑΙΣΙΟ (2000/60/ΕΕ) ΓΙΑ ΤΑ ΝΕΡΑ ΣΤΗ ΛΕΚΑΝΗ ΑΠΟΡΡΟΗΣ ΤΟΥ ΠΟΤΑΜΟΥ ΠΗΝΕΙΟΥ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ».

Εκτός από την πιλοτική αυτή μελέτη στην περιοχή του Πηνειού ποταμού πραγματοποιούνται και άλλες σημαντικές δράσεις για τη διαχείριση της λεκάνης απορροής και την προστασία των υδάτινων πόρων. Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκε από μια μικρή ομάδα Ο.Τ.Α. και περιβαλλοντικών οργανώσεων η «Επιτροπή πρωτοβουλίας για τον Πηνειό» με βασικό στόχο να ευαισθητοποιήσει το σύνολο των κοινωνικών φορέων και των πολιτών για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Η Επιτροπή πραγματοποίησε διαβουλεύσεις με όλους του ενδιαφερόμενους φορείς και διαμόρφωσε τους όρους συνεργασίας των φορέων και των πολιτών για την αποτελεσματικότερη διαχείριση της λεκάνης. Αποτέλεσμα αυτής της προσπάθειας ήταν η υπογραφή μετά από δύο χρόνια του Συμφωνητικού Συνεργασίας για το Πρότυπο Καινοτόμο Σχέδιο Ανάπτυξης «ΠΗΝΕΙΟΣ – ΟΙΚΟΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ» από 65 φορείς (αυτοδιοίκηση, επιμελητήρια, συνεταιρισμοί, Σύνδεσμοι Βιομηχάνων, Πανεπιστήμια, Ερευνητικά Κέντρα, Περιβαλλοντικές οργανώσεις) και 26 Μεγάλες Επιχειρήσεις των τριών Νομών της Θεσσαλίας και η κατάθεση τον Ιανουάριο του 2007 της σχετικής πρότασης.

Η πρόταση αυτή περιλαμβάνει 6 Μέτρα με 23 Δράσεις και 106 Ενέργειες. Οι Δράσεις αυτές είναι: Μέτρο 1. Παρατηρητήριο ποτάμιου συστήματος με την εγκατάσταση ενός συστήματος παρακολούθησης δεικτών ρύπανσης του περιβάλλοντος την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος καταγραφής και ανάλυσης των φυσιολογικών και βιοχημικών δεικτών της ανθρώπινης υγείας της Παραπήνειας περιοχής για τη διαχρονική παρακολούθηση των επιπτώσεων του περιβάλλοντος στους δείκτες υγείας Μέτρο 2. Σχεδιασμός βιώσιμης ανάπτυξης ποτάμιου συστήματος με στόχο την ανάπτυξη της οικο-καινοτομίας, τη μεταφορά τεχνολογίας, τη δημιουργία νέων εργαλείων για την ανάπτυξη των οικο- καινοτομικών ικανοτήτων και την ευαισθητοποίηση, και διαβούλευση με το σύνολο των αναπτυξιακών συντελεστών. Μέτρο 3. Βιώσιμη διαχείριση του Ποτάμιου συστήματος, με δράσεις βιώσιμης διαχείρισης όλων των αποβλήτων που ρυπαίνουν το περιβάλλον και καινοτόμες δράσεις για την εφαρμογή της Κοινοτικής οδηγίας για το νερό 2000/60/Ε.Κ. Μέτρο 4. Ανάδειξη ποτάμιου συστήματος με διαμόρφωση της κοίτης και ανάπλαση των παρόχθιων περιοχών καθώς και με κατασκευή

- καταρτίζει τα εθνικά προγράμματα προστασίας και διαχείρισης του υδατικού δυναμικού της χώρας και συντονίζει την εφαρμογή τους
- καταρτίζει την ετήσια έκθεση σχετικά με την κατάσταση του υδάτινου περιβάλλοντος της χώρας, την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία και διαχείριση των υδάτων, καθώς και για τη συμβατότητα με το κοινοτικό κεκτημένο
- συντονίζει τις υπηρεσίες και τους κρατικούς φορείς και μετέχει στα αρμόδια κοινοτικά όργανα για κάθε ζήτημα που αφορά στην προστασία και τη διαχείριση των υδάτων
- εισηγείται τους γενικούς κανόνες κοστολόγησης και τιμολόγησης των υδάτων και παρακολουθεί την τήρησή τους καθώς και νομοθετικά και διοικητικά μέτρα για την προστασία και διαχείριση των υδάτων
- παρακολουθεί σε εθνικό επίπεδο την ποιότητα και την ποσότητα των υδάτων και τη λειτουργία των Διευθύνσεων Υδάτων των Περιφερειών και παρέχει οδηγίες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους
- συντάσσει για κάθε λεκάνη απορροής ποταμού πλήρη και αναλυτική έκθεση των χαρακτηριστικών της και καταρτίζει το Εθνικό Μητρώο προστατευόμενων περιοχών
- φροντίζει, το αργότερο έως το 2015, για την προστασία, αναβάθμιση και αποκατάσταση όλων των συστημάτων των επιφανειακών υδάτων, καθώς και των τεχνητών και ιδιαιτέρως τροποποιημένων υδατικών συστημάτων

Στο πλαίσιο του Υπουργείου Ανάπτυξης αρμόδια για τη διαχείριση των φυσικών πόρων της χώρας είναι η Γενική Διεύθυνση Φυσικού Πλούτου στην οποία λειτουργεί αυτόνομη διεύθυνση για τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων, η Διεύθυνση Υδατικού Δυναμικού και Φυσικών Πόρων. Η Διεύθυνση αυτή ιδρύθηκε το 1977 στο Υπουργείο Συντονισμού και το 1983 μεταφέρθηκε στο τότε Υπουργείο Ενέργειας και Φυσικών Πόρων (νυν [Υπουργείο Ανάπτυξης](#)).<sup>2288</sup>

---

θεματικού πάρκου για την ανάδειξη του ζητήματος του Πηνειού και του πολιτισμού της πειοχής. <sup>M</sup>έτρο 5. Νέα προϊόντα και υπηρεσίες που προωθούν την Πράσινη Επιχειρηματικότητα και στηρίζονται στις νέες τεχνολογίες <sup>M</sup>έτρο 5. Αποτελεσματική διακυβέρνηση του Ποτάμιου Συστήματος του Πηνειού με τη δημιουργία της εταιρίας ΠΗΝΕΙΟΣ και την ενσωμάτωση της τεχνολογικής και οργανωτικής καινοτομίας στη διαχείριση της.

<sup>2288</sup> [http://www.ypan.gr/fysikoi\\_poroi/emne\\_yd.htm](http://www.ypan.gr/fysikoi_poroi/emne_yd.htm)

Οι αρμοδιότητες θεσμοθετήθηκαν με τον Ν. 1739/87 και είναι<sup>2289</sup>:

- η επεξεργασία και εισήγηση της υδατικής πολιτικής της χώρας.
- η κατάρτιση των εθνικών προγραμμάτων ανάπτυξης των υδατικών πόρων της χώρας και η εξειδίκευση των παραπάνω προγραμμάτων η αντιμετώπιση θεμάτων εθνικής κλίμακας και θεμάτων που αφορούν διακρατικά νερά.
- η εκπόνηση ή ανάθεση των αναγκαίων μελετών.
- ο συντονισμός και παρακολούθηση των δραστηριοτήτων έρευνας αξιοποίησης, χρήσης και προστασίας των υδατικών πόρων.
- η μέριμνα για την αναγνώριση, απογραφή χαρτογράφηση, συγκέντρωση, επεξεργασία στοιχείων των υδατικών πόρων της χώρας.
- η οργάνωση εθνικών δικτύων σταθμών παρακολούθησης παραμέτρων νερού καθώς και κεντρικού αρχείου υδρολογικών πληροφοριών.
- η μέριμνα για την σύσταση και οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών διαχείρισης υδατικών πόρων, ή παρακολούθηση των υπηρεσιών αυτών και ο συντονισμός των διαπεριφερειακών σχέσεων και η ενίσχυση των υποδομών των περιφερειακών υπηρεσιών στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του.
- Ο εναρμονισμός του Εθνικού με το Κοινοτικό Θεσμικό-Πλαίσιο
- Η σύνταξη και η συνεχής ενημέρωση των ισοζυγίων Προσφοράς-Ζήτησης νερού ανά Υδατικό Διαμέρισμα και στο σύνολο της χώρας.

Εκτός από το ΥΠΕΧΩΔΕ και το Υπουργείο Ανάπτυξης υπάρχουν και άλλοι φορείς της κεντρικής εξουσίας που έχουν ορισμένες επιμέρους αρμοδιότητες στη διαχείριση των υδατικών πόρων, οι οποίες απορρέουν από τις διαφορετικές χρήσεις των υδάτων όπως:

- 1) το Υπ. Αγροτικής Ανάπτυξης έχει σημαντικές αρμοδιότητες ως προς την προστασία των Υδάτινων Οικοσυστημάτων (Γενική Δ/ση Αλιείας – Δ/ση Υδατοκαλλιεργειών και Εσωτερικών Υδάτων) και είναι υπεύθυνο για την αγροτική χρήση των υδάτων δηλαδή τις αρδεύσεις,
- 2) το Υπ. Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης αρμόδιο για την ύδρευση, εκτός από την ύδρευση Αθήνας και Θεσσαλονίκης που ανήκει και στην αρμοδιότητα του ΥΠΕΧΩΔΕ , και που ασκεί την εποπτεία των υπηρεσιών τοπικής αυτοδιοίκησης όσο αφορά την ύδρευση-αποχέτευση και τα υδρευτικά έργα

---

<sup>2289</sup> το ίδιο



- 3) το Υπ. Μεταφορών για τη χρήση των υδάτων στις μεταφορές,
- 4) το Υπ. Πολιτισμού για τις αθλητικές χρήσεις
- 5) το Υπ. Υγείας που ελέγχει την ποιότητα του πόσιμου νερού
- 6) το Υπ. Εξωτερικών που διαχειρίζεται τους διασυνοριακούς υδατικούς πόρους και
- 7) ο Εθνικός Οργανισμός Τουρισμού για ιαματικές και χρήσεις αναψυχής.

Τα Υπουργεία, ως διοικητικά όργανα γενικής αρμοδιότητας για την προστασία του περιβάλλοντος, συνεπικουρούνται στο έργο τους από όργανα ειδικής αρμοδιότητας, όπως η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π. άρθρο 9 παρ. Α1 του Ν. 2947/2001)<sup>2290</sup>, που αντικατέστησε το Ειδικό Σώμα Ελεγκτών για την Προστασία του Περιβάλλοντος και υπαγόταν απευθείας στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ. Η Ε.Υ.Ε.Π. υπάγεται απευθείας στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και οι αρμοδιότητές της είναι οι εξής<sup>2291</sup>:

- ο έλεγχος και η παρακολούθηση της εφαρμογής των περιβαλλοντικών όρων που επιβάλλονται για την πραγματοποίηση έργων και δραστηριοτήτων
- η συλλογή και επεξεργασία στοιχείων για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας

---

<sup>2290</sup> Η Ε.Υ.Ε.Π. αποτελείται από τη Γενική Επιθεώρηση, η οποία προγραμματίζει όλες τις περιβαλλοντικές δράσεις σε επίπεδο χώρας, συλλέγει στοιχεία, εκπονεί έρευνες, υλοποιεί προγράμματα και εκπροσωπεί τη χώρα σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο για θέματα τήρησης των περιβαλλοντικών όρων. Η Ε.Υ.Ε.Π. χωρίζεται σε δύο τομείς: της Νοτίου Ελλάδας με έδρα την Αθήνα και της Βορείου Ελλάδας με έδρα τη Θεσ/νίκη. Κάθε τομέας αποτελείται από τέσσερα τμήματα. Το Α΄ Τμήμα είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, των περιβαλλοντικών όρων και των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων σε δημόσια έργα, σε ΧΥΤΑ καθώς και σε λοιπές δημόσιες υποδομές και τουριστικές εγκαταστάσεις, το Τμήμα Β΄ είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, των περιβαλλοντικών όρων και των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων σε βιομηχανίες, εξορυκτικές δραστηριότητες, κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, υδατοκαλλιέργειες και άλλες δραστηριότητες. Το Γ΄ Τμήμα ελέγχει κάθε δραστηριότητα που μπορεί να συνεπάγεται καταστροφές του δασικού πλούτου, καταπατήσεις δημοσίων εκτάσεων, αυθαίρετα, επεμβάσεις σε ρέματα, στον αιγιαλό και την παραλία. Τέλος το Δ΄ Τμήμα ασχολείται με θέματα διοικητικά, την οικονομική διαχείριση τη μηχανοργάνωση και τη νομική υποστήριξη.

<sup>2291</sup> Σκουρής Β. Τάχος Α. (2006), *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, στ΄ έκδοση, εκδ. Α. Σάκκουλας, σσ. 113- 115

- η εκπροσώπηση της χώρας σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο σε θέματα ελέγχου της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων
- η εισήγηση μεθόδων μέτρησης εκπομπών πάσης φύσεως
- η εκπόνηση μελετών και ερευνών σχετικών με το αντικείμενο της υπηρεσίας
- η υλοποίηση προγραμμάτων
- οι αρμοδιότητες του καταργηθέντος Ειδικού Σώματος Ελεγκτών για την Προστασία του Περιβάλλοντος

Η Υπηρεσία αυτή είναι ο βασικός μηχανισμός ελέγχου<sup>2292</sup> εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας<sup>2293</sup>, με αποστολή την παροχή αποτελεσματικής και

---

<sup>2292</sup> Μ<sup>ε</sup> βάση το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 1650/86 (ΦΕΚ 160 Α') «περί προστασίας του περιβάλλοντος», όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 3010/2002 (ΦΕΚ 91 Α') «Εναρμόνιση του Ν.1650/1986 με τις Οδηγίες 97/11/Ε.Ε. και 96/61/Ε.Ε.») στην χώρα μας υφίστανται οι ακόλουθοι μηχανισμοί ελέγχου και επιβολής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων: Άρθρο 6 «1. Ο έλεγχος για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων ανήκει στα όργανα της υπηρεσίας που είναι αρμόδια, κατά τις οικείες διατάξεις, να εγκρίνουν την ίδρυση, λειτουργία ή πραγματοποίηση έργου ή δραστηριότητας. Όπου, κατά την κείμενη νομοθεσία, ο έλεγχος για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων γίνεται από διανομαρχιακές ή περιφερειακές υπηρεσίες, ανεξάρτητα από το αν έχουν ή όχι και την αρμοδιότητα για την έγκριση της ίδρυσης, λειτουργίας ή πραγματοποίησης του αντίστοιχου έργου ή δραστηριότητας, οι υπηρεσίες αυτές διατηρούν την παραπάνω αρμοδιότητα ελέγχου.

2. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων μπορεί αυτοτελώς να διενεργεί ελέγχους για την παρακολούθηση της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων σε ολόκληρη τη χώρα.

3. Ελέγχους για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων διενεργούν και τα κατά το άρθρο 26 Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος.».

Ειδικότερα για τα Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος ισχύουν τα παρακάτω:

«1. Με απόφαση του νομάρχη συγκροτούνται Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος (Κ.Ε.Π.Π.Ε.) από το προσωπικό της νομαρχίας. Στη σύνθεση των κλιμακίων αυτών περιλαμβάνονται πάντοτε υπάλληλοι της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων. Τα κλιμάκια ελέγχουν την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων και γενικά την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος. Στα κλιμάκια μπορούν να μετέχουν και εκπρόσωποι του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, στην περιοχή των οποίων γίνεται ο έλεγχος. Για την περιοχή των ρυθμιστικών σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 11 παρ. 12 του ν. 1515/1985 και του άρθρου 11 παράγρ. 12 του ν. 1561/1985.

2. Τα κλιμάκια διενεργούν αυτοψία σε εγκαταστάσεις ή δραστηριότητες, ιδίως όταν πιθανολογείται ότι η λειτουργία τους υποβαθμίζει το περιβάλλον, κάνουν τις απαραίτητες συστάσεις και υποδείξεις για τα κατάλληλα να ληφθούν μέτρα, συντάσσουν σχετική έκθεση και εισηγούνται τις κυρώσεις.

3. Για τη διενέργεια των ελέγχων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2 τα κλιμάκια έχουν το δικαίωμα να εισέρχονται σε κάθε είδους εγκαταστάσεις οποτεδήποτε, τηρώντας του όρους ασφάλειας, που ισχύουν για κάθε εγκατάσταση, είτε αυτές βρίσκονται σε λειτουργία είτε όχι, ακόμα και αν δεν παρευρίσκεται ο ιδιοκτήτης ή ο υπεύθυνος λειτουργός και συνοδεύονται, εφ' όσον είναι δυνατό, από εντεταλμένο εκπρόσωπό τους. Οι υπεύθυνοι λειτουργίας των εγκαταστάσεων έχουν υποχρέωση να παρέχουν όλα τα απαιτούμενα στοιχεία και πληροφορίες και γενικά να διευκολύνουν τον έλεγχο.

4. Οι αρμόδιες αρχές τήρησης των περιβαλλοντικών διατάξεων δημοσιεύουν κατά περιόδους πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τους διενεργούμενους ελέγχους και τις επιβαλλόμενες κυρώσεις για την προστασία του περιβάλλοντος».

<sup>2293</sup> Η διαδικασία που ακολουθείται κατά τους ελέγχους που διενεργούν οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος είναι η εξής: ενεργούν αυτοψίες, προβαίνουν σε ελέγχους, μετρήσεις καθώς

και στη συλλογή στοιχείων και συντάσσουν εκθέσεις αυτοψίας. Εφόσον διαπιστωθεί παράβαση της νομοθεσίας περιβάλλοντος συντάσσεται έκθεση ελέγχου και ο παραβάτης καλείται σε απολογία. Ο Επιθεωρητής Περιβάλλοντος μετά την υποβολή της απολογίας ή την άπρακτη πάρποδο της προθεσμίας της συντάσσει πράξη βεβαίωσης ή μη της παράβασης που διαβιβάζεται στην αρμόδια υπηρεσία περιβάλλοντος και στον εισαγγελέα πλημμελειοδικών για τυχόν αξιόποινες πράξεις. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει συνοπτικά το είδος των ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν το 2005 από την Ε.Υ.Ε.Π. Βορείου Ελλάδας:

| <b>ΕΙΔΟΣ ΕΛΕΓΧΘΕΝΤΩΝ ΕΡΓΩΝ - ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ</b> |        |
|---|--------|
| Βιομηχανίες - Βιοτεχνίες                        | 43%    |
| Διαχείριση Απορριμμάτων                         | 17,50% |
| Διαχείριση Αστικών Λυμάτων                      | 6,50%  |
| Εξορυκτικά                                      | 6,50%  |
| Τουριστικά                                      | 6%     |
| Οδοποιία  | 6%     |
| Έργα Υποδομής                                   | 6%     |
| Κεραίες Κινητής Τηλεφωνίας                      | 3,50%  |
| Παραγωγή Ενέργειας                              | 3%     |
| Άλλες   | 2%     |

**Πηγή:** ΥΠΕΧΩΔΕ Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (2006) Περιβαλλοντικές Επιθεωρήσεις 2005, Αθήνα

Ορισμένες από τις σημαντικότερες υποθέσεις που απασχόλησαν την Υπηρεσία των Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και αφορούν τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων παρατίθενται ενδεικτικά παρακάτω: **1.** Παρουσία χρωμίου σε υπόγεια ύδατα στο Κορωπί. Μετά από καταγγελία που κατατέθηκε στην Ε.Υ.Ε.Π. για την παρουσία εξασθενούς χρωμίου σε δείγματα νερού από γεωτρήσεις στην περιοχή Κορωπίου και κατόπιν εντολής του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., λόγω της σοβαρότητας του θέματος, διενεργήθηκαν από κλιμάκιο της Ε.Υ.Ε.Π. και των αρμοδίων υπηρεσιών της Ν.Α. Ανατολικής Αττικής, διερευνητικοί έλεγχοι σε βιομηχανικές δραστηριότητες της περιοχής Κορωπίου. Παράλληλα με τους ελέγχους, ελήφθησαν δείγματα από γεωτρήσεις στα οικοπέδα των ελεγχόμενων δραστηριοτήτων, καθώς και από άλλες γεωτρήσεις της περιοχής, στην οποία είχε εντοπισθεί αυξημένη συγκέντρωση χρωμίου στα υπόγεια ύδατα. **2.** Ασωπός ποταμός Στην περιοχή των Οινόφυτων-Σχηματαρίου (πλησίον του Ασωπού ποταμού), ελέγχθηκαν δεκαεπτά (17) δραστηριότητες. Από τους ανωτέρω ελέγχους, στους έξι (6) η διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη, σε δύο (2) δραστηριότητες δεν εντοπίστηκε παράβαση, ενώ για δέκα (10) δραστηριότητες της περιοχής, συντάχθηκαν εισηγήσεις για την επιβολή προστίμων, τα οποία ανέρχονται συνολικά σε 204.000 ΕΥΡΩ. **3.** Κηφισός. Με σκοπό την προστασία του Κηφισού ποταμού και

ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής προστασίας που στοχεύει στην επίτευξη αιεφόρου ανάπτυξης των περιοχών της χώρας. Επιπλέον, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στο έλλειμμα εφαρμογής και ενσωμάτωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς ενημερώνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τακτικά σχετικά με την πρόοδο εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.<sup>2294</sup>

Υπό την εποπτεία του ΥΠΕΧΩΔΕ, αν και έχει πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, βρίσκεται και το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης που ιδρύθηκε με το άρθρο 24 του Ν2742/1999.<sup>2295</sup> Το Κέντρο αυτό είναι ΝΠΙΔΔ και σκοπός του είναι η παροχή αξιόπιστων πληροφοριών για το περιβάλλον, η επεξεργασία εφαρμογή και αξιολόγηση προγραμμάτων και μέτρων για το περιβάλλον καθώς και η διάδοση των περιβαλλοντικών πληροφοριών.<sup>2296</sup>

Από την ανάλυση γίνεται σαφές ότι ο αριθμός των φορέων σε επίπεδο κρατικής εξουσίας που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων είναι πολύ μεγάλος και πολύ συχνά υπάρχει και αλληλοκάλυψη των αρμοδιοτήτων τους. Η δυσχέρεια και τα προβλήματα γίνονται βέβαια οξύτερα αν στον αριθμό αυτό προστεθούν και κάποιοι άλλοι φορείς της διοίκησης όπως Οργανισμοί, ινστιτούτα και ερευνητικά κέντρα που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό. Ενδεικτικά αναφέρονται οι παρακάτω φορείς:

- Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία ΕΜΥ (μετεωρολογικές παρατηρήσεις) ·
- Δ.ΕΗ ( υδροηλεκτρική ενέργεια, ψύξη ΑΗΣ)·

---

των παραχειμάρρων του και την αποτελεσματική εφαρμογή του σχετικού Π.Δ/τος (ΦΕΚ 632 Δ/94), πραγματοποιήθηκαν δεκαέξι (16) επιθεωρήσεις έργων και δραστηριοτήτων που βρίσκονται εντός ή πλησίον των ζωνών προστασίας του. Από τους ανωτέρω ελέγχους, τέσσερις (4) βρίσκονται σε εξέλιξη, σε 3 δραστηριότητες δεν διαπιστώθηκε παράβαση, ενώ για τις δραστηριότητες που διαπιστώθηκαν παραβάσεις, συντάχθηκαν εισηγήσεις επιβολής προστίμων συνολικού ύψους 120.550 ΕΥΡΩ.

<sup>2294</sup> Η ενημέρωση αυτή γίνεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις της σύστασης 2001/331/ΕΚ που αφορά στα ελάχιστα κριτήρια για τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις. Βλέπε σχετικά: την ιστοσελίδα της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος στην ηλεκτρονική σελίδα <http://www.minenv.gr/eyep/index.html>

<sup>2295</sup> Με την με υπ' αριθμ. 4/25.2.2005 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου που δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ αρ. 51 (Α) της 28.2.05, ορίστηκε το νέο Διοικητικό Συμβούλιο του Εθνικού Κέντρου Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης.

<sup>2296</sup> Βλέπε σχετικές πληροφορίες για το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης στην ιστοσελίδα: <http://www.ekpaa.gr/>

- Ινστιτούτου Γεωλογικών & Μεταλλευτικών Ερευνών (ΙΓΜΕ) (υδρογεωλογική έρευνα, θερμομεταλλικά νερά)<sup>2297</sup>.
- Εθνικό Αστεροσκοπείο Αθηνών (μετεωρολογία)·
- ΕΚΘΕ (έρευνα των υδατικών πόρων)·
- ΕΤΒΑ (υδροδότηση ΒΙΠΕ)·
- ΕΚΕΦΕ «.ΔΗΜΟΚΡΙΤΟΣ» (έρευνα)·
- ΕΘΙΑΓΕ (αγροτική έρευνα) ·
- Ι.Δ.Ε (δασική έρευνα).
- ΑΕΙ και ΤΕΙ (ερευνητικά προγράμματα στους σχετικούς με το νερό τομείς).
- Γενικό Χημείο του Κράτους<sup>2298</sup>

Εκτός από τους παραπάνω κυβερνητικούς φορείς και τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, έλεγχο γενικά επί των θεμάτων περιβάλλοντος ασκεί και η Βουλή, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς και η Μόνιμη Επιτροπή Περιβάλλοντος, η οποία προστέθηκε στον Κανονισμό Λειτουργίας της Βουλής στις Ειδικές Μόνιμες Επιτροπές του άρθ. 43<sup>Α</sup>. Αρμοδιότητα της Επιτροπής αυτής είναι να συμβάλλει «*συμβουλευτικά* στη λήψη αποφάσεων και στη χάραξη της εθνικής στρατηγικής για την προστασία του περιβάλλοντος», καθώς και η «έκφραση γνώμης επί της ετήσιας εθνικής έκθεσης για την κατάσταση του περιβάλλοντος.»<sup>2299</sup>

<sup>2297</sup> <http://www.igme.gr/>

<sup>2298</sup> Το Γενικό Χημείο του Κράτους με την συγχρηματοδότηση του ΥΠΕΧΩΔΕ, δραστηροποιείται στον έλεγχο των επιφανειακών νερών. Έχει δημιουργηθεί το εθνικό δίκτυο παρακολούθησης της ποιότητας των επιφανειακών νερών στα πλαίσια του οποίου, εξετάζονται τα νερά:

- ✓ Ποταμών, λιμνών που ανήκουν στο δίκτυο Eurowaternet
- ✓ Ποταμών, λιμνών που παρουσιάζουν εθνικό ενδιαφέρον.
- ✓ Νερών κολύμβησης
- ✓ Επιφανειακών νερών που προορίζονται για πόση
- ✓ Έλεγχος υπογείων νερών
- ✓ Συμμετοχή με άλλα εργαστήρια σε διεργαστηριακές εξετάσεις νερών (proficiency testing)
- ✓ Επίσης τα εργαστήρια πραγματοποιούν τους ελέγχους των ποσίων νερών (ύδρευσης και εμφιαλωμένων

<sup>2299</sup> Προσθήκη με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής του 2005, παρ. ζ. Μέχρι σήμερα, όπως προκύπτει από τις σχετικές Εκθέσεις, η Επιτροπή αυτή δεν έχει ασχοληθεί με θέματα προστασίας υδάτων.

Σημαντικό ρόλο στον έλεγχο της προστασίας του περιβάλλοντος διαδραματίζει και ο Συνήγορος του Πολίτη, ανεξάρτητη αρχή η οποία ιδρύθηκε με το νόμο 2477/1997 και κατοχυρώθηκε και με συνταγματική διάταξη, κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001.<sup>2300</sup> Η ιδιαιτερότητα του οργάνου αυτού έγκειται στο γεγονός ότι συμβάλλει στην εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικότητας ή

---

<sup>2300</sup> Η λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου 1998. Ο ν. 247 τροποποιήθηκε με το ν. 3094/2003. Αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη είναι να ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημόσιων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ειδικότερα είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αναφέρονται στις υπηρεσίες: •του δημοσίου •των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (κοινότητες, δήμοι, νομαρχίες) •των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου •των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (ΕΥΔΑΠ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ κ.λπ.) •των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται οι τράπεζες και το Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

Κατά την πρώτη πενταετία λειτουργίας (1998-2002) είχε δεχθεί 41.865 αναφορές. Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας καθώς και η προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού.

Οι θεματικές ενότητες στις οποίες δραστηριοποιείται ο Συνήγορος του Πολίτη στα πλαίσια του Κύκλου Ποιότητα Ζωής είναι το φυσικό, το οικιστικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, όπου εξετάζει αναφορές για παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος, αυθαίρετες παρεμβάσεις στο οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και υποβάθμιση της ποιότητας ζωής. Επιπλέον διαμορφώνει και προτάσεις προς τη διοίκηση για την αντιμετώπιση της αναποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος και τη λήψη νομοθετικών και οργανωτικών μέτρων. Ειδικότερα παρεμβαίνει για:

- την ολοκλήρωση βασικών έργων υποδομής, όπως είναι τα συστήματα ελέγχου του πόσιμου νερού, τα δίκτυα αποχέτευσης και οι χώροι υγειονομικής ταφής απορριμμάτων
  - τον αποτελεσματικό έλεγχο της αυθαίρετης δόμησης
  - την εγκατάσταση και λειτουργία σταθμών βάσης κινητής τηλεφωνίας
  - τις προϋποθέσεις για τη λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος
  - το χαρακτηρισμό δασικών εκτάσεων
  - τις παραβάσεις που συντελούνται σε ζώνες περιβαλλοντικής προστασίας.
  - την περιβαλλοντική αδειοδότηση επιχειρήσεων
  - τις δεσμεύσεις ιδιοκτησίας και το ορθό μέτρο προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς
- την πρόσβαση των πολιτών σε περιβαλλοντικές πληροφορίες

αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 24 παρ.1 εδ.2 του Συντάγματος και εξειδικεύεται στο άρθρο 4 παρ.3 του Ν 3094/2003. «3. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται περιπτώσεων, κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός εάν προφανώς συντρέχει παρανομία ή έχουν σχέση κατά το κύριο αντικείμενο τους με την προστασία του περιβάλλοντος.».<sup>2301</sup>

---

<sup>2301</sup> Παραθέτουμε ορισμένες χαρακτηριστικές υποθέσεις που απασχόλησαν το Συνήγορο του Πολίτη σε σχέση με τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων:

→ Παράλειψη υγειονομικού ελέγχου και ενημέρωσης των δημοτών, σε δίκτυο ύδρευσης στο Δήμο Ελλομένου της Λευκάδας, όπου διαπιστώθηκε ότι η ποιότητα του πόσιμου νερού σε ορισμένα δημοτικά διαμερίσματα ήταν ακατάλληλη προς πόση λόγω του υψηλού μικροβιακού φορτίου. Ακολούθησε πειθαρχική και εισαγγελική έρευνα.

→ Ποιότητα πόσιμου νερού, παράνομες συνδέσεις οικιακών λυμάτων στους αγωγούς όμβριων υδάτων και διάνοιξη υδρευτικής γεώτρησης μέσα σε περιοχή Natura σε δημοτικό διαμέρισμα του Δήμου Φαλάνθου Αρκαδίας, χωρίς να ακολουθηθεί η διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Ο Δήμος διαβεβαίωσε την Αρχή ότι ελήφθησαν μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του πόσιμου νερού, η παλαιά γεώτρηση επιχωματώθηκε και διανοίχτηκε νέα γεώτρηση με τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Η παρακολούθηση της ποιότητας του νερού συνεχίζεται από το Δήμο με την επίβλεψη της Νομαρχίας.

→ Επιβάρυνση ποιότητας πόσιμου νερού στα υδραγωγεία και στις βρύσες κατανάλωσης σε ορισμένα δημοτικά διαμερίσματα (Τσαγκαράδας και Αϊ-Γιάννη) στον Δήμο Μουρεσίου. Έλλειψη πληροφόρησης του κοινού περί ακαταλληλότητας του πόσιμου νερού από το Δήμο Μουρεσίου. Μετά από την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Δήμος ενημέρωσε τις αρμόδιες υγειονομικές υπηρεσίες για το πρόβλημα

→ Χαρακτηριστική περίπτωση καταγγελίας που σχετίζεται με την προστασία των υδάτινων πόρων στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, η οποία ερευνάται στην παρούσα μελέτη στο Τέταρτο Μέρος, είναι η ακόλουθη: υπ.αριθμ. 20392/2001 αναφορά. Ο Συνήγορος του Πολίτη ερεύνησε την αναφορά της Ελληνικής Ορνιθολογικής Εταιρείας σχετικά με αυθαίρετες εργασίες εκσκαφών και κατασκευής προβλήτας από το Δήμο Μακεδνών στην περιοχή του Λιμναίου Οικισμού στο Δισπηλιό, στη λίμνη της Καστοριάς, χωρίς να υφίσταται καμία άδεια. Ο Συνήγορος του Πολίτη, με αρχικές επιστολές του ζήτησε από τον οικείο Δήμο διακοπή των εργασιών, λόγω του νομικού καθεστώτος της λίμνης ως προστατευόμενης περιοχής. Κατά την αυτοψία διαπιστώθηκε η ολοκλήρωση των παράνομων εργασιών στο Δισπηλιό και οι αρμόδιες υπηρεσίες επέβαλαν διοικητικές κυρώσεις σε βάρος του Δήμου, ο οποίος δεν συμμορφώθηκε και ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τον αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών τον έλεγχο για τέλεση αξιόποινων πράξεων. Παρά την επιβολή των κυρώσεων,



### 2.1.5.2 Περιφερειακή Διοίκηση

Ο ρόλος της «τοπικής διοίκησης» είναι πολύ σημαντικός στη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων. Στην έννοια της «τοπικής διοίκησης», όπως δέχεται ο καθηγητής Χλέπας, ειδικός επί του θέματος, περιλαμβάνεται τόσο η διοικητική αποκέντρωση όσο και η τοπική αυτοδιοίκηση,<sup>2302</sup> οι οποίες όμως κατά το Σύνταγμα κατοχυρώνονται σε χωριστές ειδικές διατάξεις. Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση αποτελεί έκφανση της αρχής της επικουρικότητας και κατοχυρώνεται στο άρθρο 101 του Συντάγματος το οποίο προβλέπει ότι «...τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για υποθέσεις της περιφέρειάς τους...». Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 η θέση των περιφερειακών οργάνων ενισχύθηκε μέσω του περιορισμού του ελέγχου που ασκούν σε αυτά τα κεντρικά όργανα σε έλεγχο νομιμότητας.<sup>2303</sup>

Η περιφερειακή διοίκηση στην Ελλάδα<sup>2304</sup> ρυθμίζεται με το Ν 1622/1986, ο οποίος ορίζει στο άρθρο 61 ότι η χώρα διαιρείται σε Περιφέρειες, δεκατρείς στο σύνολό τους όπως ορίστηκε από το Π.Δ. 51/1987 που εκδόθηκε κατ' επιταγή του άρθρου 71 του

---

διαπιστώθηκε ότι ούτε η Ν.Α. Καστοριάς, ούτε η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, προέβησαν στην έκδοση των αναγκαίων πράξεων για την κατεδάφιση αυθαίρετης κατασκευής στο Δισπηλιό και ο Συνήγορος του Πολίτη προχώρησε στην Πορίσματος, βάσει του Ν.3094/2003 (άρθρο 4 παρ.6) και διατύπωσε προτάσεις προς τη Διοίκηση για την πλήρη αποκατάσταση της νομιμότητας. Μετά την αποστολή του ανωτέρω πορίσματος στις αρμόδιες υπηρεσίες, ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης σειράς εγγράφων, από τα οποία προκύπτει ότι έλαβε χώρα η κατεδάφιση της αυθαίρετης προβλήτας με ενέργειες του Δήμου Μακεδνών.

<sup>2302</sup> Βλ. Χλέπας Ν.Κ. (1999) *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή

<sup>2303</sup> Κατά την αναθεωρητική διαδικασία η τότε αξιωματική αντιπολίτευση υποστήριξε ότι δεν υπάρχει πραγματικό καθεστώς αποκέντρωσης Βλ. σχετικά Πρ. Παυλόπουλο, Πρακτικά Βουλής, Ι' Περίοδος, Α' Σύνοδος, Συνεδρίαση ΡΜΕ, 21 Μαρτίου 2001, σ. 6185: «...η αποκέντρωση περιορίστηκε μόνο στους περιφερειάρχες, δηλαδή στους γενικούς γραμματείς της Περιφέρειας. Οι οποίοι όμως είναι μετακλητοί υπάλληλοι, άρα πρόσωπα κομματικής εμπιστοσύνης, χωρίς θητεία, χωρίς εγγυήσεις. Είναι αδιανόητο στην Ελλάδα του 21<sup>ου</sup> αιώνα (...) να έχουμε τον περιφερειάρχη, όπως τον έχουμε σήμερα, χωρίς καμιά εγγύηση ως προς την επιλογή του, χωρίς θητεία ως προς το χρόνο κατά τον οποίο αυτός ασκεί τα καθήκοντά του, να είναι υποχείριο του κάθε Υπουργού...»

<sup>2304</sup> Η πολιτική της Ε.Ε. προωθεί το θεσμό της περιφέρειας ως αποκεντρωμένη μορφή διοίκησης.

Ν 1622/1986.<sup>2305</sup> Όργανα της Περιφέρειας είναι ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας και το περιφερειακό συμβούλιο. Με βάση το νεώτερο νόμο 2503/1997 η περιφέρεια είναι αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους.<sup>2306</sup> Οι περιφέρειες άρχισαν να λειτουργούν το 1987 και έργο τους είναι ο συντονισμός, ο σχεδιασμός και ο προγραμματισμός της περιφερειακής ανάπτυξης.<sup>2307</sup> Ειδικότερα στον τομέα την διαχείρισης των υδάτινων πόρων η Περιφέρεια είναι αρμόδια για:

- τη διαχείριση υδατικών πόρων σε επίπεδο υδατικού διαμερίσματος,
- τα μικρά υδροηλεκτρικά έργα,
- τον έλεγχο της ποιότητα νερών,
- γεωργικές χρήσεις,
- σχετικές μελέτες και έργα ύδρευσης-αποχέτευσης

Η περιφερειακή οργάνωση της διαχείρισης των υδάτων ρυθμίστηκε με το άρθρο 3 του Ν.1739/87, το οποίο προέβλεπε τη σύσταση 14 Περιφερειακών Επιτροπών Υδάτων (ΠΕΥ ) γνωμοδοτικού χαρακτήρα, οι οποίες αντιστοιχούν στα υδατικά διαμερίσματα.<sup>2308</sup> Οι Επιτροπές αυτές δρουν γνωμοδοτικά και συμβουλευτικά ως προς τη ΔΕΥ και είναι πολυμελείς. Τα μέλη τους είναι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Υπουργείων, Συνεταιρισμών και Επιμελητηρίων.<sup>2309</sup> Οι αρμοδιότητες των Επιτροπών αυτών απαριθμούνται στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, η οποία προβλέπει την έκδοση Π.Δ. για τη σύσταση τους. Παρά τις συντονισμένες προσπάθειες κατά την πρώτη δεκαετία εφαρμογής του νόμου δεν κατέστη δυνατή η σύσταση και λειτουργία των υπηρεσιών αυτών στο σύνολό τους. Έτσι με το ν. 2503/97 οι υπηρεσίες αυτές υπήχθησαν στις διοικητικές Περιφέρειες της

---

<sup>2305</sup> Κοροντζής Τ.Χ. (2007) «Ο θεσμός της περιφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα. Μια σύντομη κριτική θεώρηση», *Διοικητική Ενημέρωση*, τευχ. 42

<sup>2306</sup> Βενετσανοπούλου Μ. (2002), ο.π. σελ.274-276

<sup>2307</sup> Αρμοδιότητες στις Περιφέρειες εκχωρήθηκαν με το νόμο 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της Ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» και με το νόμο 3013/2002 «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις»

<sup>2308</sup> Για λόγους μεθοδολογίας, αλλά και οργανωτικούς και διοικητικούς, θεσμοθετούνται τα 14 υδατικά διαμερίσματα της χώρας (σύνολα λεκανών απορροής με κατά το δυνατόν όμοιες υδρολογικές-υδρογεωλογικές συνθήκες), τα οποία αποτελούν το περιφερειακό επίπεδο στον τομέα της διαχείρισης του νερού.

<sup>2309</sup> Παπαϊωάννου Μ. (1998), ο.π. σσ. 41-54

Χώρας. (μία ανά Περιφέρεια) με χωρική αρμοδιότητα όμως σε επίπεδο Υδατικού Διαμερίσματος (Π.Δ. 60/98)<sup>2310</sup>

Οι Περιφερειακές Επιτροπές Υδάτων (ΠΕΥ) αντικαταστάθηκαν με το νέο Ν.3199/2003 από τις Διευθύνσεις Υδάτων σε επίπεδο Περιφέρειας (άρθρο 5)<sup>2311</sup>, οι οποίες διαχειρίζονται τις λεκάνες απορροής ποταμού που βρίσκονται στα διοικητικά όριά τους και σε περίπτωση που μία λεκάνη απορροής εκτείνεται σε περισσότερες Περιφέρειες τότε η διαχείριση γίνεται από κοινού. Με την αλλαγή αυτή καλύφθηκε ένα από τα βασικά κενά της προϋπάρχουσας νομοθεσίας, αφού πλέον τα κριτήρια διαίρεσης της χώρας είναι καθαρά υδρογραφικά και δεν ταυτίζονται με τα στενά διοικητικά όρια σε επίπεδο Περιφέρειας<sup>2312</sup>. Οι Διευθύνσεις Υδάτων εκπονούν τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής σε επίπεδο Περιφέρειας και καταρτίζουν τα προγράμματα μέτρων και παρακολούθησης της κατάστασης των υδάτων<sup>2313</sup>, τα οποία εφαρμόζουν σε επίπεδο Περιφέρειας. Επιπλέον, οι Διευθύνσεις αυτές εφαρμόζουν μέτρα απορρύπανσης των υδάτων και παρακολουθούν τις ποσοτικές και ποιοτικές παραμέτρους των υδάτων.

Σε επίπεδο Περιφέρειας συστήθηκε και το Περιφερειακό Συμβούλιο Υδάτων<sup>2314</sup> (άρθρο 6), το οποίο αποτελεί με βάση όσα προβλέπονται στο άρθρο 6, το βασικό όργανο κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης σε θέματα διαχείρισης των υδάτων. Το όργανο αυτό αποτελείται από εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης, των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης, κοινωνικούς φορείς (Γεωτεχνικό, Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο, Γεωργικούς Συνεταιρισμούς, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις) και γνωμοδοτεί για την έγκριση του Σχεδίου Διαχείρισης σε επίπεδο Περιφέρειας, αφού πρώτα προβεί σε δημόσια διαβούλευση με το κοινό.

Αν και το Περιφερειακό Συμβούλιο Υδάτων αποτελεί ένα όργανο για την πραγμάτωση της διαβούλευσης με το κοινό που προβλέπεται στο άρθρο 14 της οδηγίας 2000/60/ΕΚ «Πληροφόρηση του κοινού και διαβουλεύσεις» ωστόσο η

---

<sup>2310</sup> Υπουργείο Ανάπτυξης : [http://www.ypan.gr/fysikoi\\_poroi/emne\\_yd.htm](http://www.ypan.gr/fysikoi_poroi/emne_yd.htm)

<sup>2311</sup> Οι Διευθύνσεις Υδάτων κάθε Περιφέρειας συστάθηκαν το 2005 με μοναδική εξαίρεση, με βάση τα στοιχεία από το Τμήμα Νερών του ΥΠΕΧΩΔΕ, το Νότιο Αιγαίο.

<sup>2312</sup> Άρθρο 5 του ίδιου Νόμου

<sup>2313</sup> Τα προγράμματα αυτά αντικατέστησαν τα προϋπάρχοντα προγράμματα ανάπτυξης του Ν. 1739/87.

<sup>2314</sup> Ουσιαστικά μέσω του οργάνου αυτού επιχειρείται η ενσωμάτωση του άρθρου 14 της Οδηγίας 2000/60 ΕΚ, όπως αναλύθηκε στο πρώτο μέρος της μελέτης, το οποίο κατοχυρώνει την «αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης του κοινού», βασική παράμετρο για τη διαμόρφωση του ολοκληρωμένου πλαισίου διαχείρισης των υδάτων στο πλαίσιο της Ε.Ε.

ενσωμάτωση του άρθρου αυτού είναι πλημμελής και δεν επιτυγχάνεται η ολοκληρωμένη και ενεργή συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων φορέων κατά τα επιμέρους στάδια εφαρμογής της οδηγίας, καθώς και κατά τη δημιουργία των προγραμμάτων διαχείρισης των λεκανών απορροής των ποταμών.

Τα Σχέδια Διαχείρισης των λεκανών απορροής εκπονούνται από κάθε Περιφέρεια (άρθρο 7) και το ειδικότερο περιεχόμενό τους θα καθοριστεί από ειδικό Προεδρικό Διάταγμα. Η Περιφέρεια είναι επιπλέον αρμόδια για την κατάρτιση του Προγράμματος Μέτρων και του Προγράμματος Παρακολούθησης (άρθρο 8 και 9).

### **2.1.5.3 Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως σε πολλά σημεία της μελέτης αναφέρθηκε υπήρξε, ιστορικά, καθοριστικός στα θέματα διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων.

Ο πρώτος χρόνος της Επανάστασης του 1821 (προεπαναστατική περίοδος) θα μπορούσε να θεωρηθεί η αφετηρία της διοικητικής ιστορίας για το νεοσύστατο ελληνικό κράτος. Η τοπική αυτοδιοίκηση την περίοδο εκείνη οργανωνόταν ανάλογα με τις χρονικές και τοπικές συνθήκες, ενώ λειτουργούσε θεσμός δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο επαρχίας και ένα είδος ευρύτερης περιφέρειας. Κατά την επαναστατική περίοδο διαμορφώθηκαν τρία πολιτεύματα<sup>2315</sup> του εξεγερμένου έθνους που διέθεταν τοπική και περιφερειακή διοίκηση.<sup>2316</sup>

---

<sup>2315</sup> Τα πολιτεύματα αυτά ήταν ο Οργανισμός της Γερουσίας της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος, η Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος και ο Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας

<sup>2316</sup> Με την πρώτη εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου το 1821 και τη δημιουργία προσωρινού πολιτεύματος δημιουργήθηκε περιφερειακή, επαρχιακή και κοινοτική διοίκηση. Η δεύτερη εθνική Συνέλευση του Άστρους έκρινε σκόπιμο να ασχοληθεί η ίδια με την οργάνωση των επαρχιών. Η Τρίτη εθνική συνέλευση όσο αφορά την περιφερειακή διοίκηση αποφάσισε να διατηρήσει το σύστημα δημογερόντων στις επαρχίες και διόρισε και έφορους.

Κατά την περίοδο Καποδίστρια έγινε ανασυγκρότηση της περιφερειακής διοίκησης και η Επικράτεια χωρίστηκε σε τμήματα, κάθε τμήμα σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε πόλεις, κόμεις και χωριά. Την περίοδο της αντιβασιλείας που ακολούθησε οργανώθηκε η διοικητική αποκέντρωση και η ελληνική Επικράτεια διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες. Επίσης εκδόθηκε βασιλικό διάταγμα «περί συστάσεως των δήμων» που διαμόρφωσε μια πιο ρεαλιστική μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης με βάση τα πρότυπα της Γερμανίας και της Γαλλίας. Κατά την περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας εφαρμόστηκε το νομαρχιακό σύστημα και η

Το Σύνταγμα του 1911 περιλάμβανε μόνο το άρθρο 105 για την τοπική αυτοδιοίκηση που προέβλεπε τον τρόπο εκλογής των δημοτικών αρχών. Μετά την επανάσταση του 1922 στο νέο Σύνταγμα θεσμοθετούνται δύο άρθρα για την τοπική αυτοδιοίκηση το 122 και το 104. Το τελευταίο προέβλεπε ότι το Κράτος διαιρείται σε περιφέρειες, εποπτεύει την τοπική αυτοδιοίκηση και την βοηθά οικονομικά. Η ίδια διάταξη περιλαμβανόταν και στο Σύνταγμα του 1927. Η αλλαγή επήλθε με το Σύνταγμα του 1952 που προέβλεπε στο άρθρο 99 ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση όπως ορίζει νόμος. Τέλος το άρθρο 121 των Συνταγμάτων του 1968 και 1968/1973 προέβλεπε ότι την τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν οι δήμοι και οι κοινότητες.<sup>2317</sup>

Με το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975/1986/2001<sup>2318</sup>, κατοχυρώνεται συνταγματικά η τοπική αυτοδιοίκηση και προβλέπεται η ύπαρξη πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>2319</sup>, χωρίς να προσδιορίζεται

---

επαρχία στην περιφερειακή διοίκηση ενώ στην τοπική αυτοδιοίκηση οι δήμοι μετατράπηκαν σταδιακά σε φέουδα στα χέρια κομματαρχών.

Την περίοδο της βασιλευόμενης δημοκρατίας αν και με το πρώτο συνταγματικό καθεστώς έγιναν προσπάθειες για θέσπιση νομοθετικών κανόνων για την αυτοδιοίκηση τελικά δεν υιοθετήθηκαν ποτέ. Το 1899 επήλθε διοικητική μεταρρύθμιση με δύο νέα νομοθετήματα που ψηφίστηκαν, το Ν. ΒΧΔ' «περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» και ο Ν ΒΧΕ' «περί νομών και διοικήσεως αυτών».

Η σύντομη αυτή ιστορική ανάλυση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με βάση στοιχεία που παρατίθενται στο βιβλίο: Βενετσανοπούλου Μ. (2002) *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ.274-276

<sup>2317</sup> Η σύντομη αυτή ιστορική ανάλυση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με βάση στοιχεία που παρατίθενται στο βιβλίο: ο.π. Καλτσόγια–Τουρναβίτη Ε. (2002) *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, σελ. 392-395

<sup>2318</sup> Στον ελληνικό χώρο ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίστηκε ήδη από την εποχή του Κλεισθένη (508π.Χ) στην Αθήνα. Μία από τις πρώτες μεταρρυθμίσεις στην οποία προχώρησε ο Κλεισθένης ήταν η δημιουργία μιας νέας τοπικής διοικητικής μονάδας, του δήμου. Συγκεκριμένα διαίρεσε όλη την περιοχή της Αθήνας σε εκατό δήμους. Βλέπε σχετικά Biscardi Arnaldo (1991) *Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο* (μετ. Δημάκης Παν.) εκδ. Παπαδήμας Δημ., σελ.100- 101

<sup>2319</sup> Η μη θεσμική κατοχύρωση του τρίτου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής από όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης Βλέπε σχετικά: Συνεδρίαση της Βουλής (21.3.2001- πρωί) (2001) Αγορεύσεις των βουλευτών Α. Σκυλάκου (ΚΚΕ), Φ. Κουβέλη (Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου), Πρ. Παυλόπουλος (Ν.Δ.) Πρακτικά της Βουλής, σελ. 6181,6183,6187

ρητά ποιες διοικητικές δομές αποτελούν την κάθε βαθμίδα<sup>2320</sup>, σε αντίθεση με τα προηγούμενα ελληνικά συνταγματικά κείμενα.<sup>2321</sup> Στο αναθεωρημένο άρθρο κατοχυρώνεται ρητά, για πρώτη φορά, ο δεύτερος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης και διευρύνονται οι δυνατότητες του κοινού νομοθέτη ως προς την οργανωτική συγκρότηση των δύο βαθμών (άρθρο 102 παρ. 1). Το άρθρο 102 δεν μνημονεύει πλέον συγκεκριμένους τύπους ΟΤΑ (δήμους και κοινότητες) με αποτέλεσμα να είναι δυνατή η κατάργηση των κοινοτήτων ή η δημιουργία άλλων τύπων τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο μοναδικός περιορισμός που τέθηκε στη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης με την αναθεώρηση του 2001 είναι ο ρητός αποκλεισμός της δημιουργίας τρίτης βαθμίδας. Σήμερα στην ελληνική επικράτεια τον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες και το δεύτερο βαθμό οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.<sup>2322</sup> Μετά τη ψήφιση του Ν. 2539/1997<sup>2323</sup> και τη

---

<sup>2320</sup> Στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων κατά την επεξεργασία και εξέταση του άρθρου 102 του Συντάγματος ο Εισηγητής της Πλειοψηφίας κ. Ευάγγελος Βενιζέλος υποστήριξε ότι η απλή αναφορά του πρώτου και δεύτερου βαθμού, χωρίς εξειδίκευση δίνει έμμεσα την εντολή στον κοινό νομοθέτη να οργανώνει το σύστημα με τον πληρέστερο και αποτελεσματικότερο τρόπο.

<sup>2321</sup> Το Σύνταγμα του 1975/1986, άρθ. 102 παρ. 1, κατοχύρωνε μόνο την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης, αφήνοντας ρητά στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα θέσπισης και άλλων βαθμίδων.

<sup>2322</sup> Τάχος Α.Ι. (1993) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, δ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σελ.186-187 -

<sup>2323</sup> Με το νέο Νόμο τον 2539/97 επιτεύχθηκε η δημιουργία νέων διοικητικών ενοτήτων μέσω της συνένωσης των Κοινοτήτων και της επανασύστασης των Δήμων σε εδαφικές περιφέρειες οι οποίες επαναπροσδιορίζονται ανεξάρτητα αυτών που είχαν προσδιοριστεί μέχρι τότε με τα Συμβούλια Περιοχής, τις Γεωγραφικές Ενότητες και τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους. Με τον νόμο αυτό οι ΟΤΑ διακρίνονται σε Δήμους ή Κοινότητες με βάση τα παρακάτω κριτήρια:

1. Οι νέοι ΟΤΑ που δημιουργούνται ονομάζονται Δήμοι αν έχουν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων και αντίστοιχα Κοινότητες αν έχουν πληθυσμό κάτω των 1.000 κατοίκων.
2. Οι ΟΤΑ που παραμένουν χωρίς μεταβολή χαρακτηρίζονται ως Δήμοι ή Κοινότητες ανάλογα με την ιδιαίτερη γεωγραφική τους θέση δηλαδή την μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο ΟΤΑ και την κατάσταση του οδικού δικτύου. Και αυτά υπό το πρίσμα των γεωμορφολογικών ιδιαιτεροτήτων του κάθε νομού. Με βάση τα παραπάνω κριτήρια δημιουργήθηκαν 1033 ΟΤΑ, δηλαδή 900 Δήμοι και 133 Κοινότητες, οι οποίοι σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του σχεδίου νόμου "πληρούν επαρκώς τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, μπορούν να ασκούν τις πρόσθετες αρμοδιότητες που τους παρέχονται στα πλαίσια της εξυπηρέτησης του πολίτη από το πλησιέστερο σε αυτόν επίπεδο και αποτελούν το κρίσιμο επίπεδο σχεδιασμού και

μερική<sup>2324</sup> εφαρμογή του προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός των Δήμων από 5825 σε 1033, και επιβλήθηκε η συνένωση<sup>2325</sup> πολλών Κοινοτήτων σε ένα ενιαίο Δήμο.<sup>2326</sup> Με τον τρόπο αυτό είναι ευχερέστερη πλέον η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και η άσκηση των αρμοδιοτήτων από τους Δήμους, σύμφωνα με όσα προβλέπει το Σύνταγμα, ωστόσο το Πρόγραμμα Καποδίστριας δεν προβλέπει εναλλακτικές λύσεις για περιοχές που δεν θα μπορούσαν να εφαρμοστούν οι συνενώσεις και δεν αντιμετωπίζει άμεσα το ζήτημα του λειτουργικού περιεχομένου της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>2327</sup>

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίζονται έμμεσα από το Σύνταγμα ως εδαφικά νομικά πρόσωπα αυτοδιοικούμενα<sup>2328</sup>, τα οποία διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων<sup>2329</sup>, όπως ορίζεται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος. Η μοναδική απόκλιση από το τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ είναι

---

υποστήριξης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης στο εσωτερικό των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης".

Με τον νόμο 2539/97 η συνένωση των Κοινοτήτων σε νέους ΟΤΑ γίνεται πλέον υποχρεωτική στο εσωτερικό νέων γεωγραφικών περιοχών οι οποίες προσδιορίζονται από την πολιτεία στην βάση της γεινίασης και της αλληλεξάρτησης ώστε να μπορέσουν να αποτελέσουν "οικιστική ενότητα ανοικτής πόλης".

<sup>2324</sup> Η εφαρμογή του προγράμματος αυτού δεν ολοκληρώθηκε καθώς δεν δημιουργήθηκαν τελικά οι επτά διαφορετικοί τύποι ΟΤΑ που προβλέπονταν.

<sup>2325</sup> Τα κριτήρια διάκρισης των νέων Δήμων και Κοινοτήτων στο πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» είναι πληθυσμιακά, μορφολογικά και εξαρτώνται άμεσα και από τις συνθήκες του οδικού δικτύου. Μπέσιλα- Βήκα Ε. (2004) *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τ. α', εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-, Θεσσαλονίκη, σελ.271

<sup>2326</sup> Χλέπας Ν. Κ. (2001) «Τοπική αυτοδιοίκηση, στο Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών», Σπηλιωτόπουλος Π.- Μακρυδημήτρης Αντ. (επιμ.) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή,

<sup>2327</sup> Μακρυδημήτρης Α. (1999) *Διοίκηση και Κοινωνία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σ. 237-240

<sup>2328</sup> Μπέσιλα- Βήκα Ε. (2004) ο.π. σ. 245-247

<sup>2329</sup> Στη μελέτη με τίτλο Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση που δημοσίευσε η ΚΕΔΚΕ το 2005 σε συνεργασία με την επιστημονική επιτροπή του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με επιστημονικό υπεύθυνο τον αν. καθηγητή Γώργο Σωτηρέλη, ο όρος «τοπικές υποθέσεις» χαρακτηρίστηκε ως απρόσφορος και θεωρήθηκε ότι παρέπεμπε σε ανεπίκαιρη διάκριση μεταξύ «κράτους» και «τοπικής αυτοδιοίκησης».

δυνατή για υποθέσεις δια-τοπικού χαρακτήρα<sup>2330</sup> ή όταν η ανάληψη από κρατικό ή άλλο φορέα επιβάλλεται από τεχνικούς ή οικονομικούς λόγους.

Εκτός από τις τοπικές υποθέσεις στο ίδιο άρθρο κατοχυρώνεται για πρώτη φορά συνταγματικά ότι στους ΟΤΑ «...μπορεί να ανατίθεται...η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους»<sup>2331</sup>, πρόκειται για την «κατά παραχώρηση άσκηση αρμοδιοτήτων»<sup>2332</sup> με νόμο η οποία συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων (άρθρο 102 παράγραφος 5 του Σ.). Η εξουσιοδότηση αυτή επιβεβαιώνει τη λειτουργική ενότητα της δημόσιας διοίκησης και τα όργανα των ΟΤΑ ασκώντας τις δοτές αρμοδιότητές τους λειτουργούν ως όργανα του νομικού προσώπου του κράτους.<sup>2333</sup> Η παραχώρηση αυτή αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ ενσωματώνει και την έννοια της τοπικής αυτονομίας όπως αυτή προβλέπεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης.<sup>2334</sup> Μια από τις βασικές αρχές

---

<sup>2330</sup> Διατοπικού χαρακτήρα δραστηριότητα είναι η διαχείριση των απορριμμάτων, η οποία με βάση την κείμενη νομοθεσία (άρθρο 7 της ΚΥΑ 50910/2727 «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων- Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός» της 22 Δεκεμβρίου 2003 και το άρθρο 30 του Ν3536/07 «Μεταναστευτική Πολιτική- ΟΤΑ- Πολιτική Προστασία- Μερική Απασχόληση- στερεά απόβλητα- Ιεροδιδάσκαλοι Μουφτείων- Χαρακτηρισμός Ν. Πέλλας ως παραμεθορίου κλπ.) ανήκει στην ευθύνη των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦοΔΣΑ) που συνιστώνται από τους ΟΤΑ που ανήκουν σε περισσότερες της μίας διαχειριστικές ενότητες.

<sup>2331</sup> Η συγκεκριμένη συνταγματική πρόβλεψη αποτέλεσε το μέσο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που είχαν προκύψει από τη στενή ερμηνεία του όρου «Κράτος» από το Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο είχε υποστηρίξει ότι υποθέσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται από το Σύνταγμα ως αποστολή του κράτους δεν γίνεται να ανατίθενται στους ΟΤΑ κατά παραχώρηση ή ως δοτές. Βλ. σχετικά Χλέπα Ν.Κ. (1997) «Σχόλιο στο ΠΕ 2/1996», *Νόμος και Φύση*, τευχ. 1 σελ 124 επ.

<sup>2332</sup> Κατσούλης Δ., Χλέπας Ν., Παπατόλιας Α., Πάσχος Λ. (Ομάδα Μελέτης), (2001), *Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο Πολιτικό Σύστημα*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών «Ανδρέας Παπανδρέου», σελ.89

<sup>2333</sup> Χλέπα Ν.Κ. (1998) «Λειτουργική επέκταση και Οργανωτικός Κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς» σε του ίδιου (επιμ.) *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 190 επ.

<sup>2334</sup> Ο Χάρτης αυτός υπογράφηκε στο Στρασβούργο της 15 Οκτωβρίου 1985 στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης και κυρώθηκε στην Ελλάδα με το Νόμο 1850 της 9/10.5.89. Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας (Α' 114). Η ελληνική πολιτεία έχει κρατήσει σε τέσσερα άρθρα (Άρθρα 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2 και 10 παρ. 2) επιφυλάξεις. Στο



που θέτει ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) για την ανάθεση άσκησης μιας λειτουργίας, είναι της επικουρικότητας και της εγγύτητας.

Οι αρχές αυτές της επικουρικότητας και της εγγύτητας κατοχυρώνονται και στο νέο δημοτικό και κοινοτικό κώδικα στο άρθρο 76 παρ. 1 όπου προβλέπεται ότι « 1.Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές (...) κατά την άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη: α. Τις εθνικές, περιφερειακές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους. β. Την ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες τοπικές ή δημόσιες αρχές και οργανισμούς, οι οποίοι έχουν την αρμοδιότητα να δρουν και να διαθέτουν πόρους στην περιφέρειά τους.(....).δ. Την ανάγκη να οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες με τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια, η ποιότητα και αποτελεσματικότητά τους, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων.....» .

Στο ίδιο άρθρο παρ. 1 σημείο ε. προωθείται και η αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των δημοτικών και κοινοτικών αρχών καθώς και η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των περιοχών τους. Από τη διατύπωση του άρθρου αυτού διαφαίνεται η πρόθεση του ελληνικού κράτους να ενσωματώσει στην τοπική αυτοδιοίκηση τις αρχές που προβάλλει η Ε.Ε. για βιώσιμη ανάπτυξη και κοινωνική συνοχή, οι οποίες συνυπάρχουν με την προστασία και αξιοποίηση του περιβάλλοντος.

Οι επιμέρους αρμοδιότητες των ΟΤΑ για τις «τοπικές υποθέσεις» απαριθμούνται ενδεικτικά («ιδίως») στο άρθρο 75 του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006).<sup>2335</sup> Η θεματική κατηγοριοποίηση στους επτά τομείς αποτελεί

---

άρθρο 3 του Χάρτη δίδεται η έννοια της τοπικής αυτονομίας «1. Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων.».

<sup>2335</sup> Κατά το στάδιο εκπόνησης της παρούσας ενότητας της μελέτης οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων απαριθμούνταν ενδεικτικά (...ιδίως...) στον ισχύοντα κατά το έτος 2003 Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Π.Δ. 410/1995). Με την κύρωση του νέου Δ.Κ.Κ. με το Ν.3463/2006 έγιναν οι απαραίτητες προσθήκες στη μελέτη. Το άρθρο 24 του Π.Δ. 410/1995 απαριθμούσε τους τομείς δραστηριότητας των ΟΤΑ, όπως υλικοτεχνική υποδομή, κοινωνική πρόνοια, δημόσια υγεία, πολιτισμός, αθλητισμός, εκπαίδευση, πολεοδομία, μεταφορές τοπική οικονομία- ανάπτυξη, διοικητική υποστήριξη και προστασία του περιβάλλοντος. Όσο αφορά την τελευταία οι βασικές αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων με βάση τις διατάξεις του Δ.Κ.Κ. (άρθρα 24, 257) και το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο ήταν :

I. η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων

καινοτομία του νέου κώδικα: α) Ανάπτυξη β) Περιβάλλον γ) Ποιότητα ζωής σε πόλεις και οικισμούς δ) Απασχόληση ε) Κοινωνική προστασία στ) Παιδεία- Πολιτισμό- Αθλητισμό και ζ) Πολιτική προστασία, ενώ σε ειδική κατηγορία κατατάσσονται οι αρμοδιότητες οι οποίες αφορούν την άσκηση από τους δήμους και τις κοινότητες κρατικών αρμοδιοτήτων.<sup>2336</sup>

Στον τομέα του Περιβάλλοντος ο νέος κώδικας προβλέπει τη γενική αρμοδιότητα εκπόνησης τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος Όσο αφορά τα προγράμματα δράσης αλλά και θέματα που εμπíπτουν γενικότερα στην αρμοδιότητα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών ο νέος κώδικας ενίσχυσε αφενός τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας με την υιοθέτηση διατάξεων για τοπικά δημοψηφίσματα (άρθρο 216) και αφετέρου τους θεσμούς συμμετοχής των πολιτών (άρθρο 214).<sup>2337</sup>

- 
- II. η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος καθώς και της ζωής και της υγείας του ανθρώπου
  - III. η προστασία και αξιοποίηση των τοπικών φυσικών πόρων και των ήπιων μορφών ενέργειας
  - IV. ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα και την προστασία του περιβάλλοντος και η γνωμοδότηση για οποιαδήποτε διοικητική κανονιστική πράξη σε συναφή θέματα
  - V. η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων για τον έλεγχο των αποβλήτων και της ρύπανσης
  - VI. η προστασία των σπηλαίων
  - VII. η διαχείριση και καλλιέργεια των δημοτικών και κοινοτικών δασών
  - VIII. η εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την κοινή ησυχία, την ευταξία και την αισθητική των πόλεων και
  - IX. η ρύθμιση με κανονιστικές τοπικές πράξεις της προστασίας των κατοίκων από την ηχορύπανση

Όσο αφορά τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων οι ΟΤΑ είναι με βάση το άρθρο 24 παρ. 1 σημεία α και ιε του Δ.Κ.Κ., ήταν αρμόδιοι για τη κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των συστημάτων ύδρευσης άρδευσης και αποχέτευσης και για τα αντιπλημμυρικά και εγγειοβελτιωτικά έργα καθώς και ο έλεγχος της τήρησης των σχετικών διατάξεων.

Βλέπε σχετικά Σολδάτου Δ. (1999) *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας και οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Π.Δ.410/1995*, εκδ. Μ.Δημόπουλος, Θεσσαλονίκη, Κατσούλης Δημήτρης, Χλέπας Νίκος, Παπατόλιας Απόστολος, Πάσχος Λάμπρος (Ομάδα Μελέτης), (2001), ο.π. σελ.93-113

<sup>2336</sup> Διβάνη Χ. (2006) *Ο Νέος Κώδικας Δήμων & Κοινοτήτων. Ν3463/2006*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>2337</sup> Στο άρθρο 214 διατυπώνονται όπως σημειώνει ο καθηγητής Ν-Κ Χλέπας «...κάποιες γενικές αρχές ως προς την λαϊκή συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις και καθιερώνεται η

Στον ίδιο τομέα προβλέπεται και η ειδική αρμοδιότητα προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων, των εσωτερικών υδάτων από την αλιεία και η καταπολέμηση της ρύπανσης. Αν και στο νέο κώδικα η καταγραφή των αρμοδιοτήτων των Δήμων και Κοινοτήτων σε θέματα διαχείρισης και προστασίας των υδάτων είναι συστηματική και με σαφή διαχωρισμό ανά κατηγορία χρήσης και δραστηριότητας, ωστόσο δεν γίνεται ανάλυση των εννοιών διαχείριση και προστασία και κυρίως δεν καθορίζονται με σαφήνεια τα όρια της αρμοδιότητας. Στον τομέα της Ανάπτυξης ο νέος κώδικας εντάσσει αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων για το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη διαχείριση των υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας, όπως των συστημάτων άρδευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων.

Για την εκτέλεση των έργων αυτών και την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών ο νέος κώδικας παρέχει για πρώτη φορά στους δήμους και στις κοινότητες με το άρθρο 224 τη δυνατότητα σύμπραξης με τον ιδιωτικό τομέα στο πλαίσιο του νέου νομοθετικού πλαισίου που τέθηκε με το Ν 3389/2005.<sup>2338</sup>

Η λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας και ο υγειονομικός έλεγχος των δημοτικών και κοινοτικών δεξαμενών νερού προβλέπεται στην παράγραφο 10 του τομέα Ποιότητα ζωής.<sup>2339</sup> Συναφής είναι και η αρμοδιότητα των Δήμων για την κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων ύδρευσης και

---

υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να *διαβουλεύονται* με τους κατοίκους, συλλογικούς φορείς και ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού (στις οποίες προφανώς συγκαταλέγονται και οι αλλοδαποί) όποτε εκπονούνται *προγράμματα δράσης...*». Βλ. Χλέπας Ν-Κ Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας: μια πρώτη ανάγνωση, όπως παρατίθεται στο πλαίσιο του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών Κράτος και Δημόσια πολιτική του Πανεπιστημίου Αθηνών στο σεμινάριο «Σύγχρονες λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης» στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://kdp.pspa.uoa.gr/DKKSxoliasmosHlepas.doc>

Στο άρθρο 215 με τίτλο «Αναφορές και προτάσεις Πληροφόρηση δημοτών και κατοίκων», διευρύνεται το θεσμοθετημένο δικαίωμα των πολιτών να καταθέτουν συλλογικά ή ατομικά αναφορές και ερωτήσεις που αφορούν το σύνολο των δημοτικών και κοινοτικών οργάνων.

<sup>2338</sup> Βλ. σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα την ανάλυση που ακολουθεί στο Τμήμα V της παρούσας μελέτης.

<sup>2339</sup> Η εξασφάλιση της υγιεινής ύδρευσης και η προστασία των πηγών ύδρευσης ως ιδιαίτερη υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών προβλεπόταν ήδη στο Βασιλικό Διάταγμα 3.1.1950 «περί μέτρων προς καταπολέμησην επιδημικών νόσων και υποχρεωτικής δηλώσεως αυτών» στο άρθρο 7 παρ. 1. Η ίδια υποχρέωση προβλέπεται και στο άρθρο 13 του Ν.1739/87 «Διαχείριση των υδάτινων πόρων και άλλες διατάξεις». Βλέπε σχετική ανάλυση που προηγήθηκε για το Νόμο 1739/87.

αφαλάτωσης με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας ζωής και ειδικότερα των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών. Η αρμοδιότητα αυτή συνεπάγεται την υποχρέωση του κάθε Δήμου ή Κοινότητας για υδροδότηση των κατοικιών και για συντήρηση όλων των αγωγών ύδρευσης και βαρύνει τους αρμόδιους ΟΤΑ με αστική ευθύνη (άρθρο 105 και 106 του Εισ.Ν.ΑΚ) σε περίπτωση παράλειψης έστω και από αμέλεια<sup>2340</sup>.

Το πεδίο αρμοδιότητας των ΟΤΑ στον τομέα αυτό της ύδρευσης και αποχέτευσης ρυθμίστηκε με τους νόμους 1068/1980 και 1069/90 που αποτέλεσαν τη νομική βάση για την ίδρυση στην ελληνική επικράτεια διαδημοτικών επιχειρήσεων που ονομάστηκαν Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α)<sup>2341</sup> και η Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ Α.Ε.).

Οι σκοποί της λειτουργίας της ΕΥΔΑΠ καθορίστηκαν με τον Νόμο 2744/1999<sup>2342</sup> και είναι οι εξής:

- η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης,
- η μελέτη, κατασκευή, εγκατάσταση, λειτουργία, εκμετάλλευση, διαχείριση, συντήρηση, επέκταση και ανανέωση συστημάτων Ύδρευσης και Αποχέτευσης
- η άντληση, αφαλάτωση, επεξεργασία, αποθήκευση, μεταφορά και διανομή πάσης φύσεως υδάτων με στόχο την υλοποίηση των προαναφερομένων
- τα έργα και οι διαδικασίες συλλογής, μεταφοράς, αποθήκευσης, επεξεργασίας καθώς και η διαχείριση και διάθεση των προϊόντων της επεξεργασίας των λυμάτων.

Ωστόσο αν και η παροχή των υπηρεσιών ύδρευσης ανήκει στις διαδημοτικές επιχειρήσεις το δικαίωμα εμπορίας των πόσιμων υδάτων, ιαματικών ή μη ανήκει με

---

<sup>2340</sup> Σολδάτου Δ. (1999) ο.π. σελ.82-83

<sup>2341</sup> Νόμος 1069 της 19/23.8.80: Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως.- (Α' 191).

<sup>2342</sup> Το 1999 με το Νόμο 2744/1999 "Ρυθμίσεις θεμάτων της Εταιρείας Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ Α' 222 25.10.1999) η ΕΥΔΑΠ Α.Ε. περιήλθε στη σημερινή της νομική μορφή καθώς τα κυριότερα πάγια της εταιρείας απορροφήθηκαν από την Εταιρεία Παγίων ΕΥΔΑΠ ΝΠΔΔ, παραμένοντας στην ιδιοκτησία του δημοσίου. Στην κυριότητα της Εταιρείας Παγίων ανήκουν τα φράγματα, οι ταμιευτήρες, τα εξωτερικά υδραγωγεία και αντλιοστάσια, καθώς και οι άλλες εγκαταστάσεις που εξασφαλίζουν την ασφαλή μεταφορά του νερού μέχρι τις εγκαταστάσεις επεξεργασίας του. Με σύμβαση όμως που υπογράφηκε μεταξύ της ΕΥΔΑΠ και του Ελληνικού Δημοσίου, το Νοέμβριο του 1999 η ΕΥΔΑΠ συνεχίζει να λειτουργεί τα υπόψη έργα για λογαριασμό της Εταιρείας Παγίων. . Βλέπε σχετικά: [http://www.eydap.gr/index.asp?a\\_id=22](http://www.eydap.gr/index.asp?a_id=22)

βάση το Δ.Κ.Κ. και την ελληνική νομοθεσία<sup>2343</sup> στους Δήμους και τις Κοινότητες, οι οποίοι με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού Συμβουλίου του χορηγούν τη σχετική άδεια εμπορίας. Ειδικότερα ως προς τις ιαματικές πηγές ο Δ.Κ.Κ. στο άρθρο 24 παρ. 1 σημείο ιβ) προβλέπει ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες είναι αρμόδιοι για την προστασία, αξιοποίηση και εκμετάλλευση τους.

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους αυτής οι Δήμοι και οι Κοινότητες στον ελλαδικό χώρο που διαθέτουν ιαματικές πηγές συνέστησαν ένα Σύνδεσμο για την αξιοποίηση και εκμετάλλευσή των ιαματικών πηγών της χώρας από την τοπική αυτοδιοίκηση. Ο Σύνδεσμος αυτός συμμετέχει με βάση το νέο νομοθετικό πλαίσιο με έναν ειδικό επιστήμονα ως εκπρόσωπο του στην Επιτροπή Προστασίας Ιαματικών Φυσικών Πόρων, η οποία γνωμοδοτεί για όσα θέματα ορίζονται στο νόμο και για κάθε σχετικό θέμα που παραπέμπεται σε αυτήν από τον Υπουργό Τουριστικής Ανάπτυξης ή τον Ε.Ο.Τ..

Οι πενήντα νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αποτελούν, στον ελλαδικό χώρο, τη διοικητική δομή του δεύτερου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>2344</sup>, που επανήρθαν με το Ν. 1622/1986, και θεσμοθετήθηκαν με τους νόμους 2218 και 2240/1994<sup>2345</sup> και αντικατέστησαν τις παλιές κρατικές νομαρχίες που υπήρχαν από το 1833.<sup>2346</sup> Με το Προεδρικό Διάταγμα 30/1996 που επιχειρήθηκε κωδικοποίηση των ισχυουσών διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα των δύο νομοθετικών κειμένων που προαναφέρθηκαν, ορίζεται ότι σκοπός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της

---

<sup>2343</sup> Βλέπε σχετικά άρθρο 12 του Βασιλικού Διατάγματος 24/9-20/10/1958 όπως αντικαταστήθηκε

από το άρθρο 2 του Ν.1080/80, το άρθρο 26 του Ν1828/89, το άρθρο 14 του Ν. 1518/85 και το άρθρο 57 του Ν2218/94.

<sup>2344</sup> Το 1944 η Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης εξέδωσε τον Κώδικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος περιλάμβανε πολύ σημαντικές και προοδευτικές διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση και θεσμοθετούσε ρητά το β΄βαθμό καθιερώνοντας τι θεσμό της «επαρχίας» ως αυτοδιοικούμενη περιφέρεια. Βλέπε σχετικά Χρυσικού Τ. (1998), *Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ιστορική εξέλιξη θεσμικές προσεγγίσεις και αναφορές*, εκδ. Ε. Αναστασίου, σελ.37-42

<sup>2345</sup> Η πρώτη ουσιαστική νομοθετική κατοχύρωση του θεσμού έγινε με το Ν.1622/1986 όπως συμπληρώθηκε με το Ν. 1878/1990, που προέβλεπε τη σύσταση τοπικών οργανισμών δεύτερης βαθμίδας ο.π. Μπέσιλα- Βήκα Ε. (2004), σελ.284-289

<sup>2346</sup> Χλέπας Ν-Κ. (2002), ο.π. σσ.43-62 και βλέπε σχετικά Νόμος της 15<sup>ης</sup> Απριλίου 1833

περιφέρειας προσδιορίζοντας έστω και έμμεσα την έννοια της «τοπικής υπόθεσης» που προβλέπεται στο Σύνταγμα.

Ωστόσο οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και ειδικότερα στα περιβαλλοντικά θέματα δεν απαριθμούνται ρητά σε κανένα από τα παραπάνω νομοθετικά κείμενα, αλλά βρίσκονται διάσπαρτες σε διάφορες διατάξεις και διακρίνονται σε δύο κατηγορίες με βάση το κριτήριο αν αρμόδιος είναι ο Νομάρχης ή οι νομαρχιακές υπηρεσίες. Με απόφαση του Νομάρχη συγκροτούνται Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος. Ειδικά μάλιστα στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων ο Νομάρχης διατηρεί το δικαίωμα να επιβάλλει περιορισμούς στη χρήση των υδάτων για έργα που αφορούν ύδρευση ή άρδευση και μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις που αφορούν την προστασία του υδατικού δυναμικού.<sup>2347</sup>

### **2.1.6 Τα δικαστήρια ως μηχανισμός ερμηνείας και ελέγχου της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου**

Στον τομέα του περιβάλλοντος αρμόδια κατά κύριο λόγο για την ερμηνεία και τον έλεγχο του περιβαλλοντικού δικαίου<sup>2348</sup> είναι τα διοικητικά δικαστήρια και ειδικότερα το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ωστόσο, οι διαφορές αστικής φύσης υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων,<sup>2349</sup> όταν έχουν ως αντικείμενο την προστασία του ιδιωτικού δικαιώματος της προσωπικότητας (άρθρο 57 επ. ΑΚ) στην οποία περιλαμβάνεται με διασταλτική ερμηνεία και το δικαίωμα χρήσης των κοινοχρήστων πραγμάτων, όπως είναι το περιβάλλον.<sup>2350</sup> Με τα άρθρα 57,59 και

---

<sup>2347</sup> Συγκεκριμένα ο Νομάρχης: α) καθορίζει τις υλοτομικές περιοχές, β) εγκρίνει τους περιβαλλοντικούς όρους, γ) κατανέμει, οριοθετεί και προστατεύει τους φυσικού πόρους δ) οριοθετεί τον αιγιαλό και την παραλία ε) επιβάλλει περιορισμούς στην υλοτομία, τη βοσκή και τη θήρα, στ) κηρύσσει διατηρητέα μνημεία της φύσης, ζ) παραχωρεί δασικές εκτάσεις και βοσκοτόπια για κατασκευή στρατιωτικών εγκαταστάσεων

<sup>2348</sup> Βλ. σχετικά και ερμηνεία του άρθρου 24 παρ.1 εδ. Α του Συντάγματος

<sup>2349</sup> Βλέπε σχετικά Κρέτση Ε. (2007) Το έννομο συμφέρον στις δίκες περιβάλλοντος, ΔΙΚΗ, τευχ.38, σελ162.

<sup>2350</sup> Οι διαφορές αυτές υπόκεινται στα πολιτικά δικαστήρια μόνο εφόσον η προσβολή της προσωπικότητας λόγω παρεμπόδισης ελεύθερης χρήσης και απόλαυσης κοινού σε όλους ή κοινόχρηστου πράγματος είναι αποτέλεσμα συμπεριφοράς ιδιώτη ή κατά μία άποψη που επικρατεί τελευταία η προσβολή επέρχεται με υλικές πράξεις της διοίκησης. (Ειρηνοδικείο Λευκάδας 64/1999).

966 του ΑΚ<sup>2351</sup> θεμελιώνεται το αυτοτελές δικαίωμα χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών, ως πραγμάτων εκτός συναλλαγής αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων, όπως διαφαίνεται και από τη σχετική απόφαση 471/1996 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ιωαννίνων σύμφωνα με την οποία στην έννοια του δικαιώματος επί της προσωπικότητας του άρθρου 57 περιλαμβάνεται και το δικαίωμα χρήσης κοινών και κοινόχρηστων πραγμάτων, όπως η λίμνη των Ιωαννίνων.

Εκτός από τις παραπάνω διατάξεις του ΑΚ προστασία στο έννομο αγαθό «περιβάλλον» ως αυτοτελές αγαθό, παρέχει, όπως ήδη αναλύθηκε, και ο Νόμος 1650/86 με τα άρθρα 28, 29<sup>2352</sup> και 30 που εφαρμόζονται από τα ποινικά δικαστήρια. Από τις υποθέσεις που έχουν απασχολήσει τα δικαστήρια σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 28 του ΠΚ παρατίθενται ορισμένες συγκεκριμένες που αφορούν την προστασία των υδάτινων πόρων :

→Τριμελές Εφετείο Πατρών 1142/1998 ρύπανση του περιβάλλοντος κατ' εξακολούθηση, από τους κατηγορουμένους οι οποίοι διοχέτευαν απόβλητα από τις μονάδες εργοστασίων τους (ξηραντήριο και εργοστάσιο κατασκευής σκυροδέματος), σε παρακείμενο χείμαρρο

→Άρειος Πάγος 1995/2002 υποβάθμιση και ρύπανση του περιβάλλοντος από υπόγειο αγωγό που διοχέτευε τα λύματα της πόλης σε ποταμό,

→Άρειος Πάγος 149/2005, υποβάθμιση του περιβάλλοντος με κατασκευή καναλιού για αποστράγγιση υδάτων σε προστατευόμενο υδροβιότοπο διεθνούς ενδιαφέροντος (Σύμβαση RAMSAR).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας και κυρίως το Ε΄ Τμήμα της Ολομέλειάς του, που είναι αρμόδιο για την εκδίκαση περιβαλλοντικών υποθέσεων, έχει συμβάλλει σημαντικά στην ερμηνεία τόσο της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 όσο και των γενικών ρυθμίσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ο ρόλος του βέβαια δεν περιορίζεται απλά σε ερμηνευτικά ζητήματα αλλά επεκτείνεται και στον έλεγχο της εφαρμογής και τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας συμπεριλαμβανομένου του προληπτικού ελέγχου κατά την επεξεργασία σχεδίων κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων.

Οι βασικές μορφές δικαστικού ελέγχου που ασκούνται από το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι αφενός ο έλεγχος της νομιμότητας πράξεων και παραλείψεων της διοίκησης να εκδώσουν τις απαιτούμενες για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής

---

<sup>2351</sup> Βλ. σχετική ανάλυση που προηγήθηκε για τα άρθρα 57 και 59 του Αστικού Κώδικα

<sup>2352</sup> Η διάταξη του άρθρου 29 δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί. Βλ. σχετική ανάλυση που προηγήθηκε των άρθρων 28,29 και 30 του Ποινικού Κώδικα

νομοθεσίας πράξης και αφετέρου ο έλεγχος παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με υλικές ενέργειες. Στην πρώτη περίπτωση ασκείται αίτηση ακύρωσης από φυσικά ή νομικά πρόσωπα των οποίων το έννομο συμφέρον απορρέει από τη σχέση τους προς το αντικείμενο της προσβαλλόμενης πράξης και τις συνέπειες που επέρχονται σε βάρος τους. Αυτό που κρίνει το δικαστήριο είναι αν το περιεχόμενο της πράξης είναι ή όχι σύμφωνο με το νόμο και το Σύνταγμα και αν τηρήθηκαν οι διαδικαστικοί τύποι έκδοσής του.

Στην δεύτερη περίπτωση ασκείται αγωγή και αίτηση λήψης ασφαλιστικών μέτρων με νομική βάση το άρθρο 57 του Αστικού Κώδικα αφού για τα περιβαλλοντικά αγαθά όπως ο ατμοσφαιρικός αέρας, η θάλασσα και τα νερά, τα δάση και οι δασικές εκτάσεις το άτομο έχει δικαίωμα χρήσης ως έκφανση του δικαιώματος της προσωπικότητάς του και του δικαιώματος του στο περιβάλλον. Για την άσκηση αυτού του ένδικου μέσου δεν νομιμοποιούνται μόνο τα φυσικά πρόσωπα αλλά και τα νομικά πρόσωπα που έχουν σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, όπως οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις.

Αν και ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διαμόρφωση και εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν θα μπορούσε να αναλυθεί στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, ωστόσο θα επιχειρηθεί μία σύντομη παράθεση σημαντικών υποθέσεων της νομολογίας του από το 2003 μέχρι και σήμερα στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων<sup>2353</sup>:

⇒ **Π.Ε. 262/2003, Ολομέλεια Πρόεδρος: Χ. Γεραρής Εισηγητής: Κ. Κουσουλής, Πάρεδρος**

Στην εξεταζόμενη περίπτωση, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε ότι η οριοθέτηση των υδατορεμάτων δεν μπορεί να ανατεθεί με νομοθετική εξουσιοδότηση σε άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της εκτελεστικής εξουσίας. Κατά συνέπεια, η οριοθέτηση των ρεμάτων δεν μπορεί, με βάση τα νομολογιακά δεδομένα, να θεωρηθεί, κατ' ανάγκη, ως «ειδικότερο» θέμα ή θέμα «τοπικού» μόνον ενδιαφέροντος, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. Επόμενως το ΣτΕ έκρινε ως αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 εδ. β' του ν. 3010/2002, κατά το μέρος που ορίζει ότι η επικύρωση της οριοθέτησης ρεμάτων, τα οποία εμπίπτουν σε οικισμούς ή περιοχές της παραπάνω κατηγορίας, γίνεται με αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ή του Υπουργού και όχι με προεδρικό διάταγμα.

⇒ **Σ.τ.Ε. 1688/2005, Ολομέλεια [Αχελώως]**

---

<sup>2353</sup> Βλέπε σχετικά την ιστοσελίδα Νόμος+Φύση την ενότητα αφιερωμένη στην περιβαλλοντική νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων στην ηλεκτρονική σελίδα: <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=2668&lang=1&catpid=98>



Το ΣτΕ αποφάνθηκε ότι δεν επιτρέπεται η έκδοση άδειας για την πραγματοποίηση έργου αξιοποίησης των υδάτων, αν δεν έχει εγκριθεί, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 1739/1987, σχετικό πρόγραμμα ανάπτυξης υδατικών πόρων, επομένως το ΣτΕ έκρινε ότι δεν επιτρέπεται η εκτροπή του Αχελώου.<sup>2354</sup> Η συγκεκριμένη απόφαση είναι συνέχεια μιας σειράς αποφάσεων του ΣτΕ σχετικά με το θέμα της εκτροπής του Αχελώου.

Οι δύο πρώτες υπουργικές αποφάσεις, με τις οποίες είχαν εγκριθεί περιβαλλοντικοί όροι για επιμέρους τεχνικά έργα της εκτροπής, ακυρώθηκαν από το Σ.τ.Ε. γιατί δεν είχαν στηριχθεί σε συνθετική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων.<sup>2355</sup> Στη συνέχεια, με τη γνωστή 3478/2000 απόφαση της Ολομελείας του Σ.τ.Ε. ακυρώθηκαν εκ νέου σχετικές με το έργο πράξεις της διοίκησης. Σύμφωνα με αυτήν, αν και στάθμιση των συνεπειών των επίμαχων έργων για το περιβάλλον δεν εξετάστηκαν εναλλακτικές λύσεις ως προς τον τρόπο κατασκευής, τη διάρθρωση και το μέγεθος των επίμαχων έργων, κατά τρόπο ώστε να αποτραπεί η καταστροφή μνημείων της περιοχής και να μειωθούν οι γενικότερες δυσμενείς επιπτώσεις από τα έργα αυτά. Η προϋπόθεση της ύπαρξης εναλλακτικών λύσεων αναδεικνύεται έτσι σε βασική συνιστώσα της αρχής της πρόληψης και, κατ' επέκταση, της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Το ΥΠΕΧΩΔΕ για να εναρμονιστεί με την απόφαση αυτή εκπόνησε το 1992 συμπληρωματική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Παρά το γεγονός αυτό, με τη σχολιαζόμενη απόφαση ακυρώθηκαν πράξεις της διοίκησης, με τις οποίες εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για την εκτροπή.

#### ⇒ Σ.τ.Ε. 2179/2006 - Υδροδότηση Κορίνθου

Μέχρι την ενεργοποίηση του ν. 3199/2003, με τον οποίο μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η Οδηγία 2000/60 (Οδηγία για τα νερά) και την έγκριση του προβλεπόμενου σχεδίου διαχείρισης ανά περιοχή λεκάνης απορροής, η εκτέλεση έργου για την αξιοποίηση υδάτων είναι επιτρεπτή μόνον αν εντάσσεται σε πρόγραμμα ανάπτυξης υδατικών πόρων που έχει εγκριθεί κατά τον προγενέστερο νόμο 1739/1987.

#### ⇒ Συμβούλιο της Επικρατείας -Τμήμα Ε΄- ΠΕ 338/2006

---

<sup>2354</sup> Σχετικά με την εκτροπή του Αχελώου βλέπε στο IV Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>2355</sup> Σύμφωνα με την άποψη του κ. Μιχάλη Δεκλερής, επίτιμου αντιπροέδρου του ΣτΕ έπρεπε να υπάρχει συνολική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων και όχι αποσπασματικές. Επιπλέον για το συγκεκριμένο έργο η μελέτη αυτή δεν θα μπορούσε να γίνει γιατί ήταν αδύνατη η εκτίμηση της βιωσιμότητάς του. Βλέπε σχετικά Μιχάλης Δ. (2005) «Εκτροπή εναντίον βιωσιμότητας», *Η εποχή*, 24 Απριλίου 2005 σελ. 16

Στη συγκεκριμένη απόφαση το ΣτΕ έκρινε το υπό έκδοση Σχέδιο π. δ. «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ» και αποφάνθηκε ότι:

«...Στην προκειμένη περίπτωση, το κανονιστικό πλαίσιο συμμορφώσεως προς την Οδηγία διασπάται σε δύο τουλάχιστον κείμενα (ν. 3199/2003 και το υπό επεξεργασία σχέδιο), καθένα από τα οποία δεν έχει αυτοτέλεια, αλλά παραπέμπει στο άλλο, ενώ δεν έχουν εκδοθεί οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται από άλλες εξουσιοδοτικές διατάξεις του νόμου και αποτελούν προϋπόθεση για την ρύθμιση σημαντικών ζητημάτων εφαρμογής της Οδηγίας [π.χ. η καταγραφή των λεκανών απορροής και η υπαγωγή τους σε υδατικά διαμερίσματα σύμφωνα με το άρθρο 3 της Οδηγίας (βλ. άρθρο 5 παρ. 2 του ν. 3199/03 και τα εκτιθέμενα σε επόμενη παρατήρηση), η κοινή υπουργική απόφαση για τον ορισμό εθνικού δικτύου παρακολούθησης της ποιότητας και ποσότητας των υδάτων (άρθρο 4 παρ. 4 ν. 3199/03), η κοινή υπουργική απόφαση για τον καθορισμό του τρόπου δημοσιοποίησης των Σχεδίων Διαχείρισης και της συμμετοχής του κοινού στην δημόσια διαβούλευση (άρθρο 14 της Οδηγίας και άρθρο 6 παραγρ. 5 του ν. 3199/03) κ.λπ.]. Η ανωτέρω διάσπαση της ενότητας του κανονιστικού πλαισίου επιτείνεται από μεταγενέστερες τροποποιήσεις πάγιων διατάξεων του ν. 3199/2003, με τις οποίες εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις [βλ. τροποποίηση του άρθρου 7 του ν. 3199/2003 με τις διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 3481/2006 (Α' 162), επί των οποίων το Τμήμα δεν λαμβάνει θέση διότι το περιεχόμενο του παρόντος σχεδίου δεν αφορά την ειδική ρύθμιση που έχει εισαχθεί με τις τελευταίες αυτές διατάξεις]. Επιπροσθέτως, το σχέδιο απεστάλη προς επεξεργασία στο Συμβούλιο της Επικρατείας 2 έτη και 8 μήνες μετά την εκπνοή της προθεσμίας συμμορφώσεως. Εν όψει τούτων παρατηρείται εκ προοιμίου αφ' ενός ότι η ακολουθηθείσα μέθοδος συμμορφώσεως προς την Οδηγία δεν είναι η προσήκουσα και αφ' ετέρου ότι σημειώθηκε σημαντική καθυστέρηση στην προώθηση του παρόντος σχεδίου προς επεξεργασία...».

## **2.2 Γαλλία**

### **2.2.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

Η Γαλλία καλύπτει μία συνολική έκταση περίπου 547 τ.χλμ εκ των οποίων τα 545 τ.χλμ είναι ξηρά και τα 1,4 ύδατα τ.χλμ. Συνορεύει με τη Βόρειο Θάλασσα στο βορρά,

με το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και τη Γερμανία στα βορειοανατολικά, με τη Γερμανία, την Ελβετία και την Ιταλία στα ανατολικά, με τη Μεσόγειο Θάλασσα και την Ισπανία στα νότια, με τον Ατλαντικό Ωκεανό στα δυτικά και με τη Μάγχη στα νοτιοδυτικά.

Οι κλιματολογικές συνθήκες που επικρατούν στη χώρα διαφοροποιούνται από περιοχή σε περιοχή.<sup>2356</sup> Το μεγαλύτερο μέρος των υδάτινων ρευμάτων της Γαλλίας οφείλεται σε ένα από τα τέσσερα μεγάλα ποτάμια που διασχίζουν τη χώρα, το Σηκουάνα, ο οποίος έχει μήκος περίπου 780 χιλιόμετρα και είναι ο δεύτερος μεγαλύτερος ποταμός στην Ευρώπη μετά το Ρήνο.<sup>2357</sup> Με βάση τις ευρύτερες περιοχές που διασχίζουν αυτά τα ποτάμια, η Γαλλία χωρίζεται σε έξι υδατικά διαμερίσματα, τα οποία έχουν τις ομώνυμες ονομασίες των αντίστοιχων ποταμών.<sup>2358</sup> Αν και η Γαλλία διαθέτει πολλά ποτάμια, ωστόσο έχει ελάχιστες λίμνες με πιο σημαντική τη λίμνη της Γενεύης, για την οποία υφίσταται ένα σημαντικό ζήτημα συνδιαχείρισης και διασυνοριακής ρύπανσης, καθώς ανήκει στο μεγαλύτερο μέρος της στην Ελβετία, η οποία δεν είναι κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>2359</sup> Σημαντικά περιβαλλοντικά προβλήματα αντιμετωπίζει η Γαλλία σε σχέση με την ατμοσφαιρική ρύπανση από εκπομπές βιομηχανιών και αυτοκινήτων, την καταστροφή μέρους των δασών της από την όξινη βροχή, και η μόλυνση των υδάτων της από οικιακά κυρίως απόβλητα.<sup>2360</sup>

---

<sup>2356</sup> Το ωκεάνιο κλίμα στη Νορμανδία και στη Βρετάνη, με έντονη βροχερότητα. 2) το ωκεάνιο κλίμα, με δυνατούς ανέμους 3) το παρισινό κλίμα, που είναι αρκετά ασταθές. 4) το κλίμα της Ανατολής, δηλαδή ηπειρωτικό και μεταβατικό 5) το μεσογειακό κλίμα με ήπιους χειμώνες και ζεστά καλοκαίρια και 6) το ορεινό κλίμα, με συχνές χιονοπτώσεις και κρύους χειμώνες. [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

<sup>2357</sup> Τα υπόλοιπα τρία μεγάλα ποτάμια που διασχίζουν τη Γαλλία είναι ο Λείγρας, ο Γκαρόν στην πλευρά του Ατλαντικού και ο Ροδανός στη μεσόγειο, ενώ μια μικρή περιοχή καταλαμβάνει και ο Ρήνος. Εκτός βέβαια από τα μεγάλα ποτάμια υπάρχουν και πολλοί παραπόταμοι μεταξύ των οποίων τέσσερις του Σηκουάνα οι the Aube, Marne, Oise, and Yonne και τρεις του Ρήνου, οι the Saone, Isere, and Durance Βλέπε σχετικά: France," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation

<sup>2358</sup> Artois Picardie, Seine Normandie, Loire Bretagne, Adour Garonne, Rhin Meuse και Rhone Mediterranee Corse, βλέπε σχετικά Communication and External Relations Department of Agence de l' eau Seine- Normandie (2003), Seine-Normandy Water Authority, France, p. 2

<sup>2359</sup> Σχετικά με διασυνοριακά προβλήματα συγδιαχείρισης των υδάτινων πόρων με μη κράτη μέλη βλ. Τμήμα Τέταρτο της παρούσας μελέτης.

<sup>2360</sup> 2001 World Fact Book of the United States Central Intelligence Agency. SOURCE: 2001 CIA WORLD FACTBOOK

Η Γαλλία, μία από τις μεγαλύτερες ευρωπαϊκές χώρες, με μακρά συνταγματική παράδοση από τα τέλη του 18<sup>ου</sup> αιώνα, μπορεί να θεωρηθεί ως η κοιτίδα του δυτικού συνταγματικού πολιτισμού, αφού η μακρά περίοδος του Διαφωτισμού, κυρίως από τον 17<sup>ο</sup> και μετά αιώνα, οδήγησε στη μεγάλη Γαλλική Επανάσταση του 1789, η οποία αφύπνισε όλους τους λαούς της Ευρώπης και ιδιαίτερα εκείνους που βρίσκονταν υπό την Οθωμανική Αυτοκρατορία. Παράλληλα οδήγησε στη δημιουργία των εθνικών κρατών, υιοθετώντας και το γραπτό Σύνταγμα για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τη δημοκρατία.

Η περίφημη *Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, η οποία ψηφίστηκε από τη Γαλλική Εθνοσυνέλευση τον Αύγουστο του 1789 προηγείται χρονικά του πρώτου γαλλικού Συντάγματος του 1791. Όμως η περίοδος μετά τη Γαλλική Επανάσταση κυμάνθηκε μεταξύ επαναστατικών, αυταρχικών και καμιά φορά ακραίων δημοκρατικών τύπων πολιτεύματος.<sup>2361</sup> Ο 20ός αιώνας εξάλλου, αιώνας των δύο παγκοσμίων πολέμων χαρακτηρίζεται γενικά για όλες τις χώρες της Ευρώπης ως ο *αιώνας της κρίσης των συνταγματικών θεσμών*. Μετά το τέλος του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου Πολέμου συντάχθηκε το 1946 το πρώτο μεταπολεμικό το Σύνταγμα της 4<sup>ης</sup> Γαλλικής Δημοκρατίας, το οποίο περιέλαβε και τη *Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*. Η χώρα είναι αδιαίρετη ως προς την οργάνωση της κρατικής κυριαρχίας της και τα βασικά χαρακτηριστικά του πολιτεύματός της ήταν και παραμένουν, παρά τις μετέπειτα αναθεωρήσεις, το *ημιπροεδρικό σύστημα*, το οποίο συνδυάζει στοιχεία προεδρικού, αφού ο πρόεδρος εκλέγεται άμεσα από το λαό και κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.<sup>2362</sup>

Ήδη το πρώτο μεταπολεμικό γαλλικό Σύνταγμα του 1946 πρόβλεπε ρητά (Τίτλος VI (άρθ. 52-55) την ισχύ των κανόνων του συνθηκών και συμφωνιών στο εσωτερικό δίκαιο της χώρας και μάλιστα με ισχύ υπέρτερη του νόμου, παρέχοντας τη δυνατότητα ελέγχου των συμφωνιών αυτών, ως προς τη συμφωνία τους με το Σύνταγμα, από το συνταγματικό Συμβούλιο της χώρας. Οι διατάξεις αυτές ήταν

---

<sup>2361</sup> Για τα συνταγματικά θέματα της Γαλλίας βλ. C. Kortmann (2004) «The French Republic», σε L. Prakke, C. Kortmann (εκδ.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Kluwer, Deventger, the Netherlands, σ. 239-308.

<sup>2362</sup> Η κρίση στην Αλγερία το 1958 οδήγησε σε αναθεώρηση του Συντάγματος, και στην 5<sup>η</sup> Γαλλική Δημοκρατία, η οποία ενίσχυσε τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Το Γαλλικό Σύνταγμα έχει αναθεωρηθεί δεκαεπτά φορές μετά το 1958: 1960, 1962, 1963, 1974, 1976, 1992, δύο φορές το 1993, 1995, 1996, 1998, τρεις φορές το 1999, 2000 και δύο φορές το 2003.

αποτέλεσμα της συνειδητοποίησης ήδη από τις αρχές του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου Πολέμου, της ανάγκης δημιουργίας θεσμών για την ειρηνική επίλυση των διαφορών μεταξύ των χωρών. Και η Γαλλία αποτέλεσε ένα από τα πέντε ιδρυτικά κράτη της Ευρώπης τα οποία ίδρυσαν τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Όμως η μετεξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε Ευρωπαϊκή Ένωση οδήγησαν στην αναθεώρηση του Συντάγματος το 1992 για την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, την οποία το Συνταγματικό Συμβούλιο είχε κρίνει αντισυνταγματική.<sup>2363</sup>

### **2.2.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Στο Σύνταγμα του 1946, όπως τροποποιήθηκε με τις αναθεωρήσεις του, δεν υπάρχει συγκεκριμένη διάταξη, που να αφορά την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>2364</sup> Μοναδική έμμεση αναφορά στην περιβαλλοντική προστασία θα μπορούσε να θεωρηθούν –μέσα από ευρύτατη ερμηνεία- τα άρθρα 2 και 5 από τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789, που αναφέρονται στην ευτυχία του συνόλου και στην ύπαρξη υγιούς περιβάλλοντος<sup>2365</sup>, καθώς και ορισμένες διατάξεις του προοιμίου του Συντάγματος του 1946.

Αν και δεν υφίσταται στη Γαλλία γενική περιβαλλοντική νομοθεσία υπάρχει πλήθος επιμέρους νόμων που αφορούν την προστασία της φύσης, των δασών, του αέρα, της ιστορικής κληρονομιάς, των υδάτων. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι η Γαλλία είναι η μοναδική χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία διέθετε, από τον 15<sup>ο</sup> αιώνα ακόμη, διατάξεις σχετικά με τα μολυσμένα ύδατα.<sup>2366</sup> Ο πρώτος νόμος-πλαίσιο για την προστασία των υδάτων ψηφίστηκε το 1964 και όριζε τις βασικές αρχές για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Με βάση το νόμο αυτό η Γαλλία χωρίστηκε σε 6 υδατικά διαμερίσματα, στα οποία οι Διευθύνσεις Υδάτων ήταν αρμόδιες για την καθοδήγηση και ενθάρρυνση των επιμέρους χρηστών, κάτω όμως

---

<sup>2363</sup> Με την αναθεώρηση του 1992 προστέθηκε νέος Τίτλος XV με την ονομασία: "Ευρωπαϊκές Κοινότητες και Ευρωπαϊκή Ένωση" Επίσης νέα συνταγματική αναθεώρηση το 1999, για την κύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

<sup>2364</sup> Μαυριά Κ., Παντελή Α. (1996), *Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά και Ξένα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ.566-581

<sup>2365</sup> Φιλολιά Η. (2002) «Βιοδιπολισμός και συνταγματική κατοχύρωση του περιβάλλοντος», *Περιβάλλον και Δίκαιο* τεύχος 4, , σελ. 736

<sup>2366</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), *Δίκαιο Περιβάλλοντος*, γ' έκδοση, εκδ. Αθ. Σταμούλη, σελ.230

από την εποπτεία των Υπουργείων Περιβάλλοντος και Οικονομίας.<sup>2367</sup> Στη συνέχεια το 1971, βάσει του νόμου αυτού, δημιουργήθηκε και η Διεύθυνση Περιβάλλοντος που ανέλαβε με επιμέρους όργανά της, την οργάνωση και υλοποίηση των διατάξεων του νόμου αυτού.

Επειδή όμως ο νόμος του 1964 δεν προέβλεπε ενιαίες ρυθμίσεις για τη διαχείριση επιφανειακών και υπόγειων υδάτων, τροποποιήθηκε με το Ν. της 3.1.1992, ο οποίος περιείχε ενιαίες ρυθμίσεις.<sup>2368</sup> Ο νόμος αυτός προσέφερε ένα νέο εργαλείο πολιτικής για το σχεδιασμό της διαχείρισης των υδάτων, ανά υδατικό διαμέρισμα. Συγκεκριμένα, ο νόμος 1992 περιείχε ένα σχέδιο- πλαίσιο για την ανάπτυξη και διαχείριση των υδάτων, με χρονική διάρκεια 15 χρόνια και έθετε γενικές κατευθύνσεις για τη χρήση και την προστασία της ποιότητας και της ποσότητας τόσο των επιφανειακών όσο και των υπόγειων υδάτων.<sup>2369</sup> Ως φορείς υλοποίησης των σχεδίων διαχείρισης ανά υδατικό διαμέρισμα με βάση το νέο νόμο, ορίζονταν οι Αρχές Υδάτων σε στενή συνεργασία με τοπικούς και περιφερειακούς παράγοντες και χρήστες υδάτινων πόρων, όπως τοπικές οργανώσεις, βιομηχάνους και αγρότες.<sup>2370</sup>

Η Γαλλία υδρολογικά χωρίζεται σε έξι λεκάνες απορροής ποταμού και η νομοθεσία της προβλέπει ότι το σύστημα διαχείρισης των υδάτων οργανώνεται ανα λεκάνη απορροής ποταμού όπως και η οδηγία πλαίσιο. Λόγω των διαφορετικών κλιματικών, υδρολογικών και κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών των λεκανών ορίστηκαν διαφορετικές αρχές για τη διαχείριση του καθενός.

Η Γαλλία ως χώρα μέλος της Ε.Ε. που δεσμεύεται από το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης των υδάτινων πόρων υιοθέτησε νέο νόμο (La loi n° 2004-338 της 21<sup>ης</sup> Απριλίου του 2004) για τη διαχείριση των υδάτων, με τον οποίο ενσωμάτωσε την οδηγία πλαίσιο και στον οποίο συμπεριέλαβε σε ικανοποιητικό βαθμό το βασικό στόχο της οδηγίας για «καλή κατάσταση των υδάτων».<sup>2371</sup>

---

<sup>2367</sup> Βλέπε σχετικά υποσημείωση 7

<sup>2368</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), ο.π.σελ.231

<sup>2369</sup> Pyrgiotis L.A. (1991), *Experience exchange concerning water resources and energy savings in an environmentally respectful manner*, Documentation report, SAPIC project, Hellenic Agency for Local Development and Local Government (E.E.T.A.A.) Athens, Greece

<sup>2370</sup> Communication and External Relations Department of Agence de l' eau Seine-Normandie (2003), ο.π. p. 3

<sup>2371</sup> [http://www.unesco.org/water/wwwap/wwdr2/case\\_studies/pdf/france.pdf](http://www.unesco.org/water/wwwap/wwdr2/case_studies/pdf/france.pdf)

### 2.2.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης

Σε επίπεδο οργανωτικών δομών από την πλευρά της κρατικής εξουσίας αρμόδιο για την περιβαλλοντική προστασία είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος, το οποίο έχει ευθύνη μεταξύ άλλων και για τη διαχείριση και διαφύλαξη συγκεκριμένων φυσικών πόρων, όπως τα ύδατα, οι οποίοι θεωρούνταν παλιότερα ανεξάντλητοι. Αποστολή του Υπουργείου Περιβάλλοντος της Γαλλίας είναι ο ποιοτικός έλεγχος του φυσικού περιβάλλοντος και η αποτροπή ή μείωση της μόλυνσης, με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής. Οι βασικές δράσεις που υλοποιεί για την επίτευξη των στόχων αυτών είναι <sup>.2372</sup>

- i. Η διατήρηση και προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, η μείωση της ρύπανσης, η διαχείριση των υδάτινων πόρων και
- ii. Η ανάπτυξη της έρευνας και η βαθύτερη γνώση της κατάστασης του περιβάλλοντος σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο

Για την εκπλήρωση των δράσεων του το Υπουργείο συνεπικουρείται στο έργο του από ένα δίκτυο αποκεντρωμένων διευθύνσεων, οργανισμών και ειδικών σε περιβαλλοντικά θέματα. Σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης υπάρχουν τέσσερις διευθύνσεις- τμήματα<sup>2373</sup>: α) το τμήμα «Διοίκησης και Ανάπτυξης» β) το τμήμα «Υδάτινων πόρων» γ) το τμήμα «Αποτροπής της Ρύπανσης και των Κινδύνων» και δ) το τμήμα της «Φύσης και του Φυσικού τοπίου».<sup>2374</sup>

Οι βασικές αρμοδιότητες του τμήματος «Υδάτινων πόρων» είναι η μελέτη, προστασία και διαχείριση του υδάτινου περιβάλλοντος και των ποταμών, η διαχείριση, η προστασία και η υιοθέτηση των σχετικών νομοθετικών μέτρων και για την προστασία των υδάτινων πόρων, καθώς και ο σχεδιασμός και συντονισμός της κρατικής πολιτικής. Τέλος, ένα σημαντικό μέρος της προσπάθειας του επικεντρώνεται στην ενημέρωση και αφύπνιση των «χρηστών» -αγροτών, ψαράδων,

---

<sup>2372</sup> <http://www.environnement.gouv.fr/english/intro.htm>

<sup>2373</sup> Αλλά και σε περιφερειακό επίπεδο υπάρχουν δύο αποκεντρωτικά υπουργικά τμήματα: α) το «Περιφερειακό Περιβαλλοντικό τμήμα» (The Regional Environmental Departments "DIREN") και β) τα «Περιφερειακά Τμήματα για τη Βιομηχανία την Έρευνα και το Περιβάλλον» (The Regional Departments for industry, Research and the Environment "DRIDE") βλέπε σχετικά <http://www.environnement.gouv.fr/english/decentra.htm>

<sup>2374</sup> <http://www.environnement.gouv.fr/english/intro.htm>

βιομηχάνων, νοικοκυριών- υδάτινων πόρων σχετικά με τους κινδύνους ρύπανσης και τις βασικές αρχές της βιώσιμης διαχείρισης.<sup>2375</sup>

Η διοικητική οργάνωση της Γαλλίας στηρίζεται στην αποκέντρωση και την αποσυγκέντρωση. Οι αρμοδιότητες της αποκεντρωμένης διοίκησης έχουν σοβαρά ενισχυθεί τα τελευταία είκοσι χρόνια. Ιδιαίτερα η αναθεώρηση του 2003 ενίσχυσε σημαντικά το βαθμό αποκέντρωσης της χώρας. Το άρθρο 72(6) του Συντάγματος περιλαμβάνει επίσης την αρχή της *επικουρικότητας*. Η άσκηση των αποκεντρωμένων και αποσυγκεντρωμένων εξουσιών λαμβάνει χώρα μέσα στις ίδιες τις αρχές. Συγκεκριμένα τις περιοχές, τα τμήματα και τις κοινότητες. (communes)

Ως προς τις αρμοδιότητες της περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης στη Γαλλία υφίστανται σήμερα τρεις βασικές μορφές τοπικής αυτοδιοίκησης: α) οι δήμοι<sup>2376</sup> β) τα διαμερίσματα και γ) οι περιφερειακές αρχές. Στις αρμοδιότητες των πρώτων, που ρυθμίζονται από το Γενικό Κώδικα του Νόμου για την τοπική αυτοδιοίκηση, περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων και η διαχείριση των υδάτινων αποθεμάτων. Η γενική αρμοδιότητα όμως για την προστασία του περιβάλλοντος ανήκει στα Διαμερίσματα, των οποίων οι εξουσίες ενισχύθηκαν σημαντικά μετά τη μεγάλη προσπάθεια για αποκέντρωση των εξουσιών που έγινε στη Γαλλία την περίοδο 1982-1983. Οι περιφερειακές αρχές είναι ένας πολύ πρόσφατος θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης –δημιουργήθηκε το 1982 και άρχισε να λειτουργεί το 1986- με αρμοδιότητες κυρίως σε θέματα εκπαίδευσης, έρευνας και μεταφορών<sup>2377</sup>.

Ειδικότερα η Γαλλία χωρίζεται σε 22 περιοχές και 96 νομούς, των οποίων τις γενικές αρχές -για την ελεύθερη διοίκηση, τις αρμοδιότητες και τους πόρους τους- ρυθμίζει νόμος σύμφωνα με τα όσα ορίζει το άρθρο 34 του Συντάγματος του 1958.<sup>2378</sup> Στη συνέχεια το άρθρο 72 του γαλλικού Συντάγματος ορίζει ρητά ότι οι νομοί, οι κοινότητες και τα υπερπόντια εδάφη αποτελούν οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και ότι οι οργανισμοί αυτοί διοικούνται ελεύθερα από εκλεγμένα Συμβούλια (άρθρο 72 παρ. 2). Στα επόμενα άρθρα 73-76 ρυθμίζει τα σχετικά με το καθεστώς και τη διοικητική οργάνωση των υπερπόντιων εδαφών.

Αν και τα δύο άρθρα (34 και 72 του γαλλικού Συντάγματος) περιορίζονται στην αποτύπωση γενικών εννοιών και αρχών, αποφεύγοντας ειδικότερες ρυθμίσεις,

---

<sup>2375</sup> <http://www.environnement.gouv.fr/english/water.htm>

<sup>2376</sup> Cole A. (1998), *French Politics and Society*, London; New York: Prentice Hall, p.115-131

<sup>2377</sup> MINISTÈRE D' ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6782>

<sup>2378</sup> Μαυριά Κ., Παντελή Α., (1996), ο.π. σ. 572



ωστόσο προβλέπουν ρητά μία πολύ σημαντική συνταγματική εγγύηση<sup>2379</sup> για την τοπική αυτοδιοίκηση, την «αρχή της ελεύθερης διοίκησης». Σύμφωνα με αυτή την αρχή κάθε αναγνωρισμένη από το κράτος τοπική κοινωνία οργανώνεται σε νομικό πρόσωπο το οποίο διαθέτει «ουσιαστικές αρμοδιότητες»<sup>2380</sup> σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές.

Ουσιαστική ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής και της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, παρείχε ο νόμος σχετικά με τα ύδατα της 3.1.1992. Ο νόμος αυτός αφενός διέυρνε το πεδίο των αρμοδιοτήτων και των εξουσιών των τοπικών αρχών στον τομέα της αποκατάστασης των ποταμών και των χειμάρρων και αφετέρου εγκαθίδρυσε ένα νέο εργαλείο σχεδιασμού για την ορθολογική χρήση των υδάτων. Το εργαλείο αυτό ονομαζόταν “Σχέδια Δράσης για την Ανάπτυξη και Διαχείριση των Υδάτων”, και αποτελούσε ένα μοναδικό μέσο ανάμειξης και συνεργασίας των τοπικών αρχών, των εταιριών, των κυβερνητικών τμημάτων και των περιβαλλοντικών οργανώσεων στο σχεδιασμό ενός κοινού σχεδίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων<sup>2381</sup>.

## **2.3 Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας**

### **2.3.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας καλύπτει μία συνολική έκταση περίπου 357 τ.χλμ εκ των οποίων τα 349 τ.χλμ είναι ξηρά και τα 7,8 τ.χλμ ύδατα. Συνορεύει βόρεια με τη Δανία, δυτικά με την Πολωνία και τη Τσέχικη Δημοκρατία, νοτιοδυτικά και νότια με την Αυστρία, νοτιοανατολικά με την Ελβετία, ανατολικά με τη

---

<sup>2379</sup> MINISTÈRE D' ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE [www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6782](http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6782)

<sup>2380</sup> Χλέπας Ν.- Κ. (2002), «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση- Συναινετική κατοχύρωση του “μεταρρυθμιστικού κεκτημένου”»;» στο Μακρυδημήτρης Α., Ζύγουρα Ο., (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ. 41-89

<sup>2381</sup> MINISTÈRE D' ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE <http://www.environnement.gouv.fr/anglaisH/water.htm>

Γαλλία, το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο, βορειοανατολικά με την Ολλανδία, βόρεια βρέχεται από τη Βόρεια και τη Βαλτική θάλασσα.<sup>2382</sup>

Το κλίμα της Γερμανίας είναι σχετικά ήπιο και βροχερό και εξαιτίας των κλιματολογικών συνθηκών δεν υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις όσο αφορά την κάλυψη των αναγκών του πληθυσμού σε πόσιμο νερό.<sup>2383</sup> Σημαντικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η υδρογραφία της Γερμανίας καθώς υπάρχουν πολυάριθμοι ποταμοί, εκ των οποίων οι περισσότεροι είναι πλωτοί και βρίσκονται στα δυτικά<sup>2384</sup>. Ο σημαντικότερος είναι ο Ρήνος,<sup>2385</sup> ο μεγαλύτερος ποταμός της χώρας, ο οποίος αποτελεί το φυσικό σύνορο της Γερμανίας με την Ελβετία και τη Γαλλία.<sup>2386</sup>

Στη Γερμανία δεν υπάρχουν μεγάλες λίμνες<sup>2387</sup>, αλλά υπάρχουν αρκετές μεσαίων διαστάσεων, διασκορπισμένες σε δύο ομάδες: στις Άλπεις και στις επίπεδες επιφάνειες της Βαλτικής.<sup>2388</sup> Όπως και στη Γαλλία έτσι και στη Γερμανία τίθεται ζήτημα συνδιαχείρισης και διασυννοριακής ρύπανσης για τη λίμνη αυτή, καθώς η Ελβετία δεν είναι κράτος- μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τα περιβαλλοντικά προβλήματα της Γερμανίας διαφέρουν σημαντικά από περιοχή σε περιοχή και κυρίως μεταξύ Ανατολικής και Δυτικής Γερμανίας, καθώς -πριν την επανένωση των δύο Γερμανιών- η κάθε χώρα είχε τη δική της περιβαλλοντική πολιτική που διέφερε σημαντικά σε ποιότητα και βάθος. Βασικά περιβαλλοντικά προβλήματα είναι η ατμοσφαιρική ρύπανση από τις εκπομπές βλαβερών αερίων, η καταστροφή των δασών από την όξινη βροχή, η μόλυνση της Βαλτικής θάλασσας

---

<sup>2382</sup> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

<sup>2383</sup> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

<sup>2384</sup> Ο Ρήνος έχει πολλούς παραπόταμους –το Νέκαρ, το Μάιν, τον Λύπε, τον Λαν, το Μοσέλ- που διασχίζουν τη δυτική Γερμανία. Άλλοι σημαντικοί ποταμοί είναι ο Έλβας, ο Δούναβης, που πηγάζει από τα όρη των Γιγάντων, ο Βέζερ που βρέχει τη Βρέμη, ο Όντερ

<sup>2385</sup> Ο Ρήνος είναι ένας από τους μεγαλύτερους ποταμούς της ευρωπαϊκής ηπείρου και διασχίζει την Ελβετία, την Αυστρία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και το Λιχτενστάιν, δημιουργώντας σημαντικά ζητήματα διασυννοριακής ρύπανσης. Βλέπε σχετικά: "Germany, Federal Republic of," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2386</sup> "Germany, Federal Republic of," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2387</sup> Η μεγαλύτερη λίμνη είναι η Κωνσταντζα η οποία όμως απλώνεται και στη Αυστρία και στη Ελβετία

<sup>2388</sup> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

από ακατέργαστα απόβλητα και η ρύπανση των ποταμών από βιομηχανικά απόβλητα.<sup>2389</sup>

Η ήττα της Γερμανίας κατά τον 2<sup>ο</sup> Παγκόσμιο Πόλεμο και η κατάρρευση του χιτλερικού καθεστώτος και η άνευ όρων συνθηκολόγηση της 8<sup>ης</sup> Μαΐου του 1945 σήμαινε το τέλος της κρατικής οντότητας της Γερμανίας, με τη διαίρεση της χώρας σε δύο Τμήματα: Το Δυτικό, κατεχόμενο από τις δυτικές συμμαχικές δυνάμεις και το Ανατολικό, από την τέως Σοβιετική Ένωση.<sup>2390</sup> Το 1948, οι Δυτικές δυνάμεις, μετά τη διάσκεψη του Λονδίνου με τις χώρες της Benelux<sup>2391</sup> αποφάσισαν την ανασυγκρότηση της Δυτικής Γερμανίας και αμέσως άρχισε η διαδικασία σύνταξης ενός καταστατικού χάρτη, ο οποίος κατ' επιταγή των δυνάμεων κατοχής έπρεπε να εγκριθεί από τα δύο τρίτα των βουλών των Χωρών (Länder, συνήθως καλούνται κρατίδια) του κατεχόμενου αυτού τμήματος της Γερμανίας.

Το Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Γερμανίας, γνωστό ως *Θεμελιώδης Νόμος* ( – *Grundgesetz –GG*) κυρώθηκε το Μάιο του 1949. Στην περιοχή την οποία κατείχε η Σοβιετική Ένωση, η διαδικασία συγκρότησης ενός κράτους είχε σκοπό να ιδρύσει ένα ενιαίο κράτος. Το Μάρτιο του 1949 το *Συμβούλιο του Λαού* ενέκρινε το *Σύνταγμα της Γερμανικής Δημοκρατίας (German Democratic Republic – Verfassung der DDR.)*<sup>2392</sup> - γνωστό και ως Σύνταγμα της Ανατολικής Γερμανίας. Ο *de facto* χωρισμός της Γερμανίας σε δύο κράτη, το 1949 είχε τραγικές συνέπειες και για τη χώρα και για τον ίδιο το λαό της Γερμανίας. Οι σχέσεις μεταξύ Δυτικής και Ανατολικής Γερμανίας ρυθμίστηκαν με τη Συνθήκη του 1972.

Η επανένωση των δύο Γερμανιών, αποτέλεσμα των γενικότερων εξελίξεων στην Ανατολική Ευρώπη στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, ιδίως της πολιτικής της *perestroika* και *glasnost* στην τέως Σοβιετική Ένωση, είχε ως αποτέλεσμα μια ανοικτή αντίδραση προς το καθεστώς της Ανατολικής Γερμανίας. Στις 9 Νοεμβρίου του 1989 έπεφτε το περίφημο *Τείχος του Βερολίνου* και άνοιξαν τα σύνορα μεταξύ των δύο χωρών. Τον Ιούνιο του 1990 η νεοεκλεγείσα Βουλή της Ανατολικής Γερμανίας ψήφισε ένα νόμο συνταγματικών αρχών, ο οποίος διακήρυσσε ότι η Γερμανική Δημοκρατία ήταν ένα «ελεύθερο, δημοκρατικό, ομοσπονδιακό, κοινωνικό

---

<sup>2389</sup> 2001 World Fact Book of the United States Central Intelligence Agency. SOURCE: 2001 CIA WORLD FACTBOOK

<sup>2390</sup> Για το θέμα βλ. M. Burkens (έκδοση J. van Schagen, μφ. K. Starsmore), (2004) «The Federal Republic of Germany», σε Prakke, C. Kortmann (eds), ο.π., σ.309-366.

<sup>2391</sup> Be(lgium)+Ne(therlands)+Lux(emburg, οι οποίες το 1947 είχαν συγκροτήσει τελωνειακή ένωση.

<sup>2392</sup> Το Σύνταγμα αυτό αναθεωρήθηκε το 1968 και το 1974.

και οικολογικά προσανατολισμένο κράτος, στηριζόμενο και υποκειμένο στο κράτος δικαίου». Τελικά τον Αύγουστο του 1990 η Βουλή αποφάσισε με περισσότερο από 80% των ψήφων, την ένταξη της στο Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ένταξη η οποία έγινε πραγματικότητα τον Οκτώβριο του 1990..

Με τη *Συνθήκη της Ένωσης*, ο *Θεμελιώδης Νόμος*, το Σύνταγμα, της Δυτικής Γερμανίας είχε εφαρμογή και στην τέως Ανατολική Γερμανία.<sup>2393</sup> Η Συνθήκη της Ένωσης πρόβλεπε και την εφαρμογή του δικαίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας και στα νέα κρατίδια, και ο *Νόμος της Δυτικής Γερμανίας* θα είχε εφαρμογή και στην Ανατολική, εφόσον δεν προβλεπόταν κάτι διαφορετικό. Επίσης ο *Νόμος της Ανατολικής Γερμανίας* θα συνέχιζε να ισχύει εφόσον δεν ήταν αντίθετος προς το *Θεμελιώδη Νόμο* της Δυτικής Γερμανίας.

Μετά την ενοποίηση των δύο Γερμανιών η χώρα αυτής αποτελείται: α) Από τα ομοσπονδιακά κρατίδια της Δυτικής Γερμανίας: Baden, Bavaria, Bremen, Hamburg, Hessen, Lower Saxony, North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Schleswig-Holstein, Wurttemberg-Baden και Wurttemberg-Hohenzollern. Το Βερολίνο επίσης θεωρείτο κρατίδιο. Από το 1952 τα κρατίδια Baden, Wurttemberg-Baden και Wurttemberg-Hohenzollern ενώθηκαν και αποτελούν τη χώρα Baden-Wurttemberg και β) από τα κρατίδια της Ανατολικής Γερμανίας, τα οποία, με τη *Συνθήκη Επανένωσης*, επανέκτησαν το καθεστώς των ομόσπονδων Χωρών. Τα κρατίδια αυτά είναι: η Saxony, Saxony-Anhalt, Brandenburg, Thuringia και Mecklenburg-West Pomerania. Επίσης με την επανένωση το Δυτικό και το Ανατολικό Βερολίνο ενώθηκαν σε ένα κρατίδιο.

Κατά τη συνταγματική της δομή η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία, με Ομοσπονδιακό Πρόεδρο, με πολύ περιορισμένες αρμοδιότητες. Η Βουλή (Bundestag) είναι το κύριο αντιπροσωπευτικό σώμα, ενώ η δεύτερη βουλή η *Bundesrat* αποτελείται από μέλη των κυβερνήσεων των Χωρών, διοριζόμενα και ανακαλούμενα απ' αυτές. Από πλευράς δυνάμεως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεικνύει συγκεντρωτικές τάσεις, ενώ οι ομοσπονδιακές Χώρες (ομόσπονδα κρατίδια) διατηρούν την επιρροή τους σ' αυτό, επειδή ασκούν κυβερνητική εξουσία ως ομόσπονδες Χώρες της. Ο Θεμελιώδης Νόμος της Γερμανίας προβλέπει λεπτομερώς τις αρμοδιότητες της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης (άρθ. 73-75).

---

<sup>2393</sup> Για την επανένωση της Γερμανίας και για την προετοιμασία ενιαίας νομοθεσίας, τρεις συμφωνίες συνομολογήθηκαν μεταξύ των δύο Γερμανιών: Η συμφωνία για ενιαίο νόμισμα και οικονομική και κοινωνική ένωση. Η Συνθήκη της Επανένωσης και η Συμφωνία για ενιαίες εκλογές σε όλη τη Γερμανία, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν το Δεκέμβριο του 1990.

Ο Θεμελιώδης Νόμος Γερμανίας του 1949, ήταν από τα πρώτα μεταπολεμικά ευρωπαϊκά Συντάγματα, το οποίο ρητά αναφέρει τη δυνατότητα μεταβίβασης κυριαρχικών δικαιωμάτων σε διακρατικούς οργανισμούς (άρθ. 24) και ορίζει τα πλαίσια του διεθνούς δικαίου με το ομοσπονδιακό δίκαιο (άρθ. 25). Άλλωστε η Γερμανία ήταν από τα ιδρυτικά μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κατά την αναθεώρηση του Θεμελιώδους Νόμου του 1992, η σημαντικότερη μεταβολή ήταν η αντικατάσταση του παλαιού άρθρου 23 με νέο περιεχόμενο, με τίτλο "Ευρωπαϊκή Ένωση", για την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το οποίο ρύθμιζε κατά τρόπο διεξοδικό τη μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Δικαστήριο αναγνώρισε την άμεση ισχύ και υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του ομοσπονδιακού δικαίου και του εσωτερικού δικαίου των Χωρών, χωρίς προηγούμενη νομοθετική διαδικασία.<sup>2394</sup>

### **2.3.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Ειδικά ως προς την προστασία του περιβάλλοντος, ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης του 1949 δεν περιείχε ρητή σχετική διάταξη, σε αντίθεση με το Γερμανικό Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919, στο άρθρο 150 του οποίου απαντάται για πρώτη φορά διάταξη για την προστασία των μνημείων, της τέχνης, της ιστορίας, του τοπίου και των μνημείων της φύσης. Ωστόσο υπήρχε στο κείμενο αυτό έμμεση αναφορά στα περιβαλλοντικά ζητήματα στο άρθρο 15, το οποίο περιλαμβάνεται στα Θεμελιώδη Δικαιώματα του Ανθρώπου, όπου γίνεται αναφορά στο έδαφος, στη γη και στο φυσικό πλούτο. Σημαντικές όμως διατάξεις, οι οποίες αφορούν το περιβάλλον, υπάρχουν στις λεπτομερείς διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες ρυθμίζουν τις νομοθετικές αρμοδιότητες της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης έναντι των ομοσπονδιακών Χωρών. Από τις διατάξεις του άρθ. 74 «Αντικείμενα συντρέχουσας αρμοδιότητας», έμμεσα προκύπτει η αρμοδιότητα της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης σε θέματα περιβάλλοντος. Σαφέστερα η αρμοδιότητα επί του περιβάλλοντος διατυπώνεται στο άρθ. 75 «Διατάξεις –πλαίσια», στο οποίο αναφέρεται το δικαίωμα της Ομοσπονδίας να εκδίδει νόμους-πλαίσια, κατά το άρθ.

---

<sup>2394</sup> BVerfGE 73, 271, Solange I. Σε M. Burkens, ο.π, σ. 319.

72 του Συντάγματος,<sup>2395</sup> το εδ. 3 του οποίου ορίζει το δικαίωμα έκδοσης διατάξεων-πλαισίων, σχετικά με τη θήρα, την προστασία της φύσης και τη φροντίδα του τοπίου και το εδ. 4 διατάξεις-πλαίσια για την κατανομή του εδάφους, τη χωροταξία και το καθεστώς των υδάτων.

Μετά από το 1990 και την ενοποίηση των δύο Γερμανιών, η Αναθεωρητική Συνταγματική Επιτροπή που συγκροτήθηκε τροποποίησε, με το ν. της 27/10/1994, τον Θεμελιώδη νόμο και προσέθεσε το άρθρο 20α, για την προστασία του περιβάλλοντος<sup>2396</sup>. Το άρθρο αυτό έχει ως εξής: «*Το κράτος προστατεύει επίσης, με ευθύνη για τις μέλλουσες γενιές, τα φυσικά θεμέλια της ζωής, στο πλαίσιο της συνταγματικής τάξης δια της νομοθεσίας και, ανάλογα με το νόμο και το δίκαιο, δια της εκτελεστικής εξουσίας και της νομολογίας.*»<sup>2397</sup>. Τα βασικά στοιχεία του άρθρου αυτού είναι η ρητή αναφορά της αρχής της αειφορίας και η προστασία του περιβάλλοντος με βάση τον τριπλό άξονα: νομοθεσία- εκτελεστική εξουσία- νομολογία.

Σημαντικές διαφοροποιήσεις στην περιβαλλοντική νομοθεσία υπήρχαν μεταξύ το δύο Γερμανιών, πριν από την ενοποίηση, κυρίως λόγω της διαφορετικής προσέγγισης που ακολουθούσε η κάθε χώρα στα περιβαλλοντικά ζητήματα. Μετά την ενοποίηση των δύο Γερμανιών η κοινοτική νομοθεσία για το περιβάλλον και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων αποτελεί τμήμα του εσωτερικού δικαίου της.

Συγκεκριμένα στη Δυτική Γερμανία από τα τέλη τις δεκαετίας του '60 και στις αρχές της δεκαετίας του '70 είχαν αρχίσει να αναδύονται σοβαρές περιβαλλοντικές ανησυχίες από την πλευρά των πολιτών, που τελικά οδήγησαν στην υιοθέτηση σημαντικών νόμων σχετικά με το περιβάλλον, όπως ο Νόμος για τα Αστικά απόβλητα και την προστασία από τις εκπομπές αερίων, που ψηφίστηκαν το 1972.<sup>2398</sup> Το 1969 είναι η χρονιά «γέννησης» της περιβαλλοντικής πολιτικής της ομοσπονδιακής Γερμανίας που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο πολιτικό κλίμα της περιόδου εκείνης και το 1971 έγινε το πρώτο πρόγραμμα της κυβέρνησης για την προστασία του περιβάλλοντος.<sup>2399</sup> Σημαντικές βελτιώσεις της νομοθεσίας, συντελέστηκαν την περίοδο από το 1966 μέχρι το 1988 ειδικότερα στον τομέα της

---

<sup>2395</sup> Πρβ "νόμους-πλαίσια" της παρ. 4 του άρθ. 43 του ελληνικού Συντάγματος.

<sup>2396</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), ο.π. σελ.252

<sup>2397</sup> Μαυριά Κ., Παντελή Α., (1996), ο.π. σελ.626

<sup>2398</sup> [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+de0057\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+de0057))

<sup>2399</sup> Pehle H. (1997) Germany: domestic obstacles to an international forerunner, , in Andersen, M.S. and Liefferink, D., (eds.), European Environmental Policy: The Pioneers, Manchester University Press, p. 161-209

προστασίας των υδάτινων πόρων. Η εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής είχε ως αποτέλεσμα τον βιολογικό καθαρισμό των ποταμών Ρήνου και Μάιν.

Αντίθετα στην Ανατολική Γερμανία η δράση σε περιβαλλοντικά θέματα ήταν πολύ περιορισμένη, μέχρι την επανένωση των δύο Γερμανιών. Ο «Σοσιαλιστικός Νόμος για τη Διαχείριση του Περιβάλλοντος» του 1968, εφαρμόζονταν σε πολύ μικρό βαθμό και η αστική και βιομηχανική ανάπτυξη θεωρούνταν ως ο βασικός στόχος, αδιαφορώντας ουσιαστικά για τη μόλυνση των υδάτων και του αέρα.<sup>2400</sup> Με τη Συνθήκη ενοποίησης της 31.8.1990, έγιναν προσπάθειες για ενοποίηση της νομοθεσίας και της πολιτικής της Ανατολικής και της Δυτικής Γερμανίας στους τομείς του περιβάλλοντος. Στον πρόλογο μάλιστα της Συνθήκης αυτής τονίζεται η ευθύνη έναντι του περιβάλλοντος, ενώ στο άρθρο 16 προβλέπεται η ενοποίηση και η εναρμόνιση της νομοθεσίας.<sup>2401</sup>

Ο βασικός νόμος- πλαίσιο για την προστασία των υδάτων στη Γερμανία είναι ο Ομοσπονδιακός νόμος περί υδάτων τις 23 Σεπτεμβρίου του 1986<sup>2402</sup> μετά την τελευταία τροποποίηση του το 2002.<sup>2403</sup> Ο Ομοσπονδιακός νόμος περί υδάτων αποτελεί το νόμο- πλαίσιο της Ομοσπονδιακής κυβέρνησης και περιέχει βασικές διατάξεις σχετικά με τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Στο προοίμιο του νόμου αυτού προβλέπεται ρητά ότι οι διατάξεις του έχουν εφαρμογή στα επιφανειακά, στα παράκτια αλλά και τα υπόγεια ύδατα που υπάρχουν στο ομοσπονδιακό κράτος, συμπεριλαμβανομένων και των Länder.

Ο Ομοσπονδιακός νόμος χωρίζεται σε πέντε μέρη. Στο πρώτο μέρος στο άρθρο 1 προβλέπεται ότι η προστασία των υδάτων αποτελεί βασική προϋπόθεση της φυσικής ισορροπίας και της διατήρησης της χλωρίδας και της πανίδας και στο άρθρο 1β ότι η διαχείριση των υδάτινων πόρων γίνεται με βάση τις 10 λεκάνες απορροής ποταμών, στις οποίες χωρίζεται το ομοσπονδιακό κράτος. Στη συνέχεια προβλέπονται διατάξεις για τις χρήσεις των υδάτινων πόρων, τις σχετικές άδειες που προβλέπονται για τις χρήσεις και τις υποχρεώσεις των χρηστών. Σημαντική είναι η

---

<sup>2400</sup> [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+de0057\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+de0057))

<sup>2401</sup> Παναγόπουλος Θ., (2001), ο.π. σελ.253

<sup>2402</sup> Για το περιεχόμενο του νόμου αυτού βλέπε σχετικά: Nigel Foster & Satish Sule (2002) *German Legal System and Laws*, third edition, Oxford University Press p.288-289

<sup>2403</sup> Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (2001) German Guidance Document for the Implementation of the EC Water Framework Directive, Working Paper, Updated version of 30.04.2003 στην ιστοσελίδα: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/water\\_framework\\_directive\\_guide.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/water_framework_directive_guide.pdf)

διάταξη 6A που αφορά τον τρόπο ενσωμάτωσης και τις δεσμεύσεις της Ομοσπονδιακής Γερμανίας, έναντι του κοινοτικού δικαίου.

Στο δεύτερο, τρίτο και τέταρτο μέρος περιλαμβάνονται αντίστοιχα διατάξεις σχετικά με τη διαχείριση, διατήρηση και ανάπτυξη των επιφανειακών, των παράκτιων και των υπόγειων υδάτων. Στο πέμπτο μέρος προβλέπονται βασικά μέτρα για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, ενώ τελευταίο μέρος προβλέπονται διοικητικά πρόστιμα και οι τελικές διατάξεις ως προς την εφαρμογή του νόμου.

Ένα εξίσου σημαντικό κείμενο για την προστασία των υδάτινων πόρων είναι ο νόμος για τα Πόσιμα Ύδατα του 1986, ο οποίος στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των υδάτων που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση.

Επίσης στον ευρύτερο τομέα διαχείριση των υδάτινων πόρων εντάσσεται και ο Νόμος για τις Χρεώσεις των Λυμάτων του 1976 (όπως τροποποιήθηκε το 1994) που αφορά τα πρόστιμα τα οποία οφείλουν να πληρώνουν όλοι όσοι ρίχνουν απόβλητα στους υδάτινους πόρους. Ο νόμος αυτός αποτελεί την ουσιαστική εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Σε άμεση σύνδεση με το νόμο αυτό βρίσκεται και το νομοθέτημα Waste Water Ordinance, που περιέχει διατάξεις, σχετικά την ποιοτική κατάσταση των αποβλήτων που αποβάλλονται στα ύδατα.

Επειδή η βασική ομοσπονδιακή νομοθεσία αποτελεί ένα γενικό πλαίσιο για την προστασία των υδάτινων πόρων, τα ομόσπονδα κρατίδια (Länder) διαθέτουν και επιμέρους διατάξεις οι οποίες έχουν είτε συμπληρωματικό είτε προσδιοριστικό χαρακτήρα. Οι διατάξεις αυτές αφορούν τη διαχείριση, τον έλεγχο, το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τη χρήση των υδάτων.

Όσο αφορά την ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας στο εσωτερικό δίκαιο της Γερμανίας, μόλις το 1997 ενσωματώθηκε η Οδηγία 80/68/ΕΟΚ για την προστασία των υπόγειων υδάτων από συγκεκριμένες επικίνδυνες ουσίες και τέθηκε σε εφαρμογή ο Κανονισμός για τα Υπόγεια ύδατα, ενώ με βάση την οδηγία της Ε.Ε. για το πόσιμο νερό, έχει εκδοθεί ο Κανονισμός για το Πόσιμο Νερό.

Σε γενικές γραμμές η γερμανική νομοθεσία για την προστασία των υδάτινων πόρων, είναι ιδιαίτερα εξειδικευμένη και η Γερμανία έχει βελτιώσει σημαντικά τις διατάξεις σχετικά με την εποπτεία των υδάτων κολύμβησης, αν και ακόμη υστερεί σημαντικά στις αντίστοιχες διατάξεις για την ποιότητα των πόσιμων υδάτων. Έτσι βασικός στόχος της περιβαλλοντικής πολιτικής της Γερμανίας στον τομέα των υδάτινων πόρων είναι σήμερα η προστασία των υπόγειων και επιφανειακών υδάτων από τις επικίνδυνες ουσίες, και κυρίως από τα νιτρώδη, που παράγονται από τις βιομηχανίες, τη γεωργία και τα νοικοκυριά.

Στη Γερμανία, η πλήρης ενσωμάτωση της οδηγίας 2000/60 στην εθνική έννομη τάξη έχει ολοκληρωθεί, σε ομοσπονδιακό επίπεδο και σε δέκα ομόσπονδα κρατίδια.



Ωστόσο, η χώρα αυτή δεν έχει διαβιβάσει σαφή στοιχεία για το πότε θα ολοκληρωθεί η ενσωμάτωση στα άλλα έξι: Βερολίνο, Έσση, Μεκλεμβούργο-Πομερανία, Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία, Ρηνανία-Παλατινάτο και Σαξονία-Άνχαλτ. Για αυτό και η Γερμανία παραπέμφθηκε από την Επιτροπή στο Δ.Ε.Κ και καταδικάστηκε στις 15 Δεκεμβρίου του 2005 στην υπόθεση C-67/05

### **2.3.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής και της διαχείρισης των υδάτινων πόρων ειδικότερα, η κρατική κυριαρχία είναι οργανωμένη με βάση το ομοσπονδιακό πρότυπο και υπάρχει καταμερισμός των αρμοδιοτήτων και στα τρία επίπεδα. Αρμόδια για διαμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας και τον καθορισμό των εθνικών στόχων είναι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, όπως αναφέραμε παραπάνω. Κατά τις διατάξεις αυτές η ομοσπονδιακή κυβέρνηση έχει την εξουσία<sup>2404</sup> να θεσμοθετεί και να θέτει σε ισχύ τις γενικές διατάξεις που αφορούν και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Κατά συνέπεια είναι αρμόδια για τη θέσπιση των γενικών πλαισίων αλλά και για την εξειδίκευσή τους, διευκολύνοντας έτσι το έργο των ομόσπονδων κρατών. Με στόχο την αποτελεσματικότερη διαχείριση των υδάτινων πόρων η Γερμανία έχει χωριστεί σε διοικητικές περιοχές λεκάνης απορροής ποταμών με βάση τα όσα προβλέπει και η Οδηγία πλαίσιο της Ε.Ε. για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Τα ομόσπονδα κράτη έχουν την αρμοδιότητα να θεσμοθετήσουν μόνο στις περιπτώσεις εκείνες που η ομόσπονδη κυβέρνηση δεν έκανε χρήση της νομοθετικής της αρμοδιότητας με βάση το άρθρο 72 του Θεμελιώδη νόμου.

Για την υλοποίηση της διαχείρισης των υδάτινων πόρων η ομοσπονδιακή κυβέρνηση της Γερμανίας έχει καταμερίσει τις αρμοδιότητες σε διαφορετικά Υπουργεία. Έτσι σε επίπεδο οργανωτικών δομών από την πλευρά της κρατικής εξουσίας υπάρχει πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων, καθώς συναρμόδια για την προστασία των υδάτινων πόρων είναι τα Ομοσπονδιακά Υπουργεία:<sup>2405</sup>

1. Περιβάλλοντος, Διατήρησης της Φύσης και Πυρηνικής Ασφάλειας, 2. Προστασίας Καταναλωτών, Τροφίμων και Γεωργίας, 3. Υγείας, 4 Μεταφορών, Κατασκευών και

---

<sup>2404</sup> Σχετικά με τις αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης της Γερμανίας αλλά και την περιβαλλοντική νομοθεσία της Γερμανίας βλέπε το πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης.

<sup>2405</sup> Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) [www.bmw.de](http://www.bmw.de)

Στέγασης, 5 Εκπαίδευσης και Έρευνας 6. Οικονομικών και Τεχνολογίας 7. Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

Το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Διατήρησης της Φύσης και Πυρηνικής Ασφάλειας έγινε αυτόνομο μόλις το 1986. Προηγουμένως, αρμόδιο όργανο για θέματα περιβάλλοντος ήταν το Τμήμα για τα ύδατα, τον έλεγχο της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και της Ηχορύπανσης του Υπουργείου Υγείας που τη χρονιά εκείνη μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών.<sup>2406</sup> Το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Διατήρησης της Φύσης και Πυρηνικής Ασφάλειας είναι υπεύθυνο για την οργάνωση της διαχείρισης των υδάτινων πόρων σε εθνικό επίπεδο, καθώς και για τη διασυνοριακή συνεργασία στον τομέα των υδάτων. Επίσης είναι αρμόδιο για την ενσωμάτωση των διατάξεων της Ε.Ε. για την προστασία των υδάτων αλλά και για την τήρηση των διατάξεων που αφορούν τις λεκάνες απορροής ποταμών στα ομόσπονδα κρατίδια.

Για την επίτευξη των στόχων του, ως προς τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Διατήρησης της Φύσης και Πυρηνικής Ασφάλειας συνεπικουρείται από διάφορες ομοσπονδιακές αρχές και ινστιτούτα ερευνών, όπως το Ομοσπονδιακό Agency Περιβάλλοντος στο Βερολίνο (Umweltbundesamt)<sup>2407</sup>, το Ομοσπονδιακό Agency για Διατήρηση της Φύσης στη Βόννη και το Ομοσπονδιακό Γραφείο για Προστασία από τη Ραδιενέργεια στο Salzgitter.

Όσο αφορά την εφαρμογή των κανόνων για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, αυτή αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των ομόσπονδων χωρών και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ομόσπονδες χώρες εξειδικεύουν τους γενικούς κανόνες, που θέτει το ομοσπονδιακό κράτος, και είναι συνυπεύθυνες με την τοπική αυτοδιοίκηση για την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τα ύδατα και προβλέπονται στους ομοσπονδιακούς νόμους. Στα περισσότερα ομόσπονδα κράτη η διαχείριση των υδάτων γίνεται σε τρία διοικητικά επίπεδα.

Το διοικητικό σύστημα της Γερμανίας έχει ομοσπονδιακή δομή και η εξουσία μοιράζεται σε τρία επίπεδα: το εθνικό, το κρατικό και το δημοτικό (municipality). Ο Θεμελιώδης νόμος της Βόννης περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τη διάκριση των

---

<sup>2406</sup> Η απόφαση για δημιουργία αυτόνομου Υπουργείου και την ανεξαρτητοποίηση του από το Υπουργείο Εσωτερικών οφείλεται στην αποτυχία του τελευταίου να διαχειριστεί τις συνέπειες του ατυχήματος στο Τσέρνομπιλ.

<sup>2407</sup> Η Διεύθυνση αυτή ιδρύθηκε το 1974 και υποστηρίζει το Υπουργείο στον έλεγχο της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και στη διαχείριση των αποβλήτων και των υδάτων. Βασικός του στόχος είναι η διενέργεια επιστημονικών ερευνών και η συγκέντρωση στοιχείων.

αρμοδιοτήτων μεταξύ των τριών επιπέδων και σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στα άρθρα 28, 29 και 70 μέχρι 80 του Θεμελιώδη Νόμου οι αρμοδιότητες μοιράζονται μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους, των ομόσπονδων κρατών και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σε επίπεδο των ομόσπονδων χωρών<sup>2408</sup>, κάθε χώρα υποδιαιρείται σε επαρχίες, δήμους και κοινότητες (counties, municipalities, and communes), οι οποίες συνθέτουν την τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>2409</sup> Ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης ρύθμισε με το άρθρο 28 την οργάνωση και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, την οποία συνέδεσε ρητά με τη λαϊκή κυριαρχία και τη δημοκρατία.<sup>2410</sup> Στο άρθρο αυτό διασφαλίζεται και το *δικαίωμα της αυτοδιοικήσεως*.<sup>2411</sup>

Από την παραπάνω ανάλυση καθίσταται απόλυτα σαφές ότι για την ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων στη Γερμανία είναι απαραίτητη η στενή συνεργασία της Ομοσπονδιακής κυβέρνησης, των ομόσπονδων κρατιδίων και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς οι αρμοδιότητες τους είναι αλληλοσυμπληρούμενες και αλληλοεξαρτώμενες. Αν και το ομοσπονδιακό κράτος είναι αυτό που παίρνει τις ουσιαστικές αποφάσεις και καθορίζει τις πολιτικές καθώς διαθέτει εκτεταμένες αρμοδιότητες, ουσιαστικά εξαρτάται άμεσα από τα ομόσπονδα κρατίδια και τους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης όσο αφορά την εφαρμογή των νομοθετικών του πράξεων. Οποιαδήποτε απόφαση και να παρθεί σε ομοσπονδιακό επίπεδο, είναι ανίσχυρη αν δεν εφαρμοστεί από τα άλλα δύο επίπεδα.<sup>2412</sup>

## 2.4 Φινλανδία

---

<sup>2408</sup> Τα κρατίδια αυτά είναι τα εξής: Baden-Wuerttemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringen

<sup>2409</sup> "Germany, Federal Republic of," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation

<sup>2410</sup> Μαυριά Κ., Παντελή Α. (1996), ο.π. σελ. 628

<sup>2411</sup> Χλέπας Ν.- Κ., (2002), ο.π. σελ. 47

<sup>2412</sup> Wessels Wolfgang, Rometsch Dietrich (1996) "German administrative interaction and European Union: the fusion of public policies" in Yves Meny, Pierre Muller and Jean- Louis Quermonne (eds) *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*, Routledge, pp 73-109

### 2.4.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Η Φινλανδία καλύπτει συνολικά μία έκταση 338,000 τετρ. χιλιομέτρων, εκ των οποίων το 69% είναι δάση και το 10% νερό.<sup>2413</sup> Βόρεια συνορεύει με τη Νορβηγία, δυτικά με τη Σουηδία και το Βοθνικό κόλπο, ανατολικά με τη Ρωσία και νότια ορίζεται από τον κόλπο της Φινλανδίας και τη Βαλτική θάλασσα.<sup>2414</sup>

Το κλίμα της είναι ψυχρό ήπιο, λόγω των υδάτων που περικλείουν τη χώρα, με αξιοσημείωτες ετήσιες θερμικές αλλαγές, καθώς ο χειμώνας διαρκεί περίπου επτά μήνες στα βόρεια ενώ τα καλοκαίρια είναι πολύ θερμά<sup>2415</sup>. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το επιφανειακό υδάτινο δυναμικό της Φινλανδίας, καθώς διαθέτει περίπου 187,888 λίμνες, αναρίθμητους ποταμούς<sup>2416</sup> και ελώδεις εκτάσεις. Η Φινλανδία διαθέτει επίσης 7141 πιστοποιημένες περιοχές στις οποίες υπάρχουν πολλά υπόγεια ύδατα. Από το νερό που αντλείται από αυτές τις περιοχές η Φινλανδία καλύπτει το ½ των αναγκών της σε πόσιμο νερό<sup>2417</sup>.

Οι περισσότερες λίμνες στη Φινλανδία δημιουργήθηκαν στο εσωτερικό τμήμα της χώρας από την διάπλαση των πάγων<sup>2418</sup> και τουλάχιστον 55,000 από τις 188,000 έχουν μήκος 200 μέτρα ή και παραπάνω αν και το μέσο βάθος τους είναι συνήθως 7 μέτρα.<sup>2419</sup>

Οι λίμνες και τα ποτάμια και γενικά τα εσωτερικά υδάτινα ρεύματα, μαζί σε πολλά κανάλια, μεταξύ των οποίων και το Κανάλι Σαίμα, που συνδέει την ομώνυμη λίμνη με

---

<sup>2413</sup> <http://virtual.finland.fi/finfo/english/glance.html>

<sup>2414</sup> Εγκυκλοπαίδεια Πάπυρους Λαρούς Μπριτάννικα (1996), Φινλανδία, τόμος 59<sup>ος</sup>, εκδ. Πάπυρος, σελ. 349-363

<sup>2415</sup> [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+FI0086\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+FI0086))

<sup>2416</sup> Οι κυριότεροι ποταμοί είναι οι Βουόσκη, Τόρνεο, Κέμι, Ούλου και Κοκεμάκι, ενώ περίπου τριάντα από τους 600 περίπου ποταμούς που υπάρχουν στη Φινλανδία οριοθετούν ή διασχίζουν τα διεθνή σύνορά της.

<sup>2417</sup> <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/suswater/suswater.pdf>

<sup>2418</sup> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

<sup>2419</sup> Υπάρχουν περίπου 47 μεγάλες λίμνες στη Φινλανδία, οι κυριότερες όμως είναι οι Σάιμαα (**Saimaa**), η Ιναρί, και η Ρϊϊϋϋνη. Η μεγαλύτερη από αυτές είναι η Σάιμαα της οποίας η επιφάνεια είναι σχεδόν 4,400 τετρ. χιλιόμετρα και είναι η πέμπτη σε μέγεθος στην Ευρώπη. Η λίμνη Σάιμαα καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της νότιας και ανατολικής Φινλανδίας και η συνολική της έκταση είναι περίπου όσο το Βέλγιο. Στη λίμνη αυτή καταλήγουν ποτάμια και παραπόταμοι από τα βόρεια και νότια, ενώ στο εσωτερικό της σχηματίζονται πολλά μικρά νησάκια ο.π. <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/suswater/suswater.pdf> και

Finland," Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

τον Φιλανδικό κόλπο, χρησιμοποιούνται για τη συγκοινωνία και τη μεταφορά καθώς δημιουργούν ένα πλωτό κανάλι μήκους πάνω από 6000χλμ<sup>2420</sup>. Ανέκαθεν στη Φινλανδία οι λίμνες και τα ποτάμια διαδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο στη ζωή των κατοίκων, καθώς αρχικά χρησιμοποιούνταν ως συγκοινωνιακά μέσα και ως αλιευτικά μέρη και αργότερα ως πηγές για την άντληση ενέργειας και ως πηγές για την παροχή πόσιμων υδάτων.

Σύμφωνα με στοιχεία του Ο.Ο.Σ.Α., τη δεκαετία του '80, οι εκροές νιτροϊδίων και οι οξειδώσεις στο εσωτερικό των υδάτινων πόρων ήταν πιο υψηλές από οποιαδήποτε άλλη ευρωπαϊκή δυτική χώρα.<sup>2421</sup> Τις τελευταίες δεκαετίες λόγω της ραγδαίας ανάπτυξης των βιομηχανικών μονάδων, ως βασικό μέσο στήριξης της οικονομίας, και εξαιτίας της αυξημένης χρήσης λιπασμάτων στο γεωργικό τομέα, προκλήθηκε μόλυνση των ποταμών και των υπόγειων εδαφών, σε ολόκληρη τη χώρα.<sup>2422</sup>

Η Φινλανδία αναγνωρίστηκε ως ανεξάρτητο ενιαίο κράτος το 1917, ύστερα από μακράιωνη κατοχή της από τη Σουηδία και με τους ναπολεόντειους πολέμους από την κατοχή της από την Τσαρική Ρωσία. Η αναγνώρισή της ως ανεξάρτητο κράτος δεν σήμαινε και ουσιαστική ανεξαρτητοποίηση από την Σοβιετική Ένωση μετά τη μεγάλη Ρωσική Επανάσταση. Η επίδραση της τέως Σοβιετικής Ένωσης στην πολιτική ζωή της χώρας ήταν έντονη. Με το τέλος του *Ψυχρού Πολέμου* και κυρίως κατά τη δεκαετία του 1990, με τις επαναστάσεις στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης η Φινλανδία απέκτησε και ουσιαστικά την ανεξαρτησία της και άνοιξε ο δρόμος για την οικονομική και πολιτική ενσωμάτωσή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Για 75 χρόνια από την αναγνώριση της ανεξαρτησίας της, το συνταγματικό καθεστώς της Φινλανδίας ήταν προεδρική δημοκρατία και η συνταγματική τάξη της χώρας αποτελείτο από τέσσερις συνταγματικής ισχύος πράξεις: α) τη Συνταγματική Πράξη του 1919, β) τη Συνταγματική Πράξη για τη Βουλή, του 1928, γ) τη Συνταγματική Πράξη για την Ευθύνη των Υπουργών, του 1922 και δ) τη Συνταγματική Πράξη του Ανώτατου Ποινικού Δικαστηρίου του 1922. Το 1995 όμως, αποφασίστηκε να κινηθεί η διαδικασία ψήφισης ενός ενιαίου Συντάγματος, η οποία ολοκληρώθηκε με την ψήφιση τον Ιούνιο του 1999 και τη θέση του σε ισχύ το Μάρτιο

---

<sup>2420</sup> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

<sup>2421</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>2422</sup> 2001 World Fact Book of the United States Central Intelligence Agency. SOURCE: CIA WORLD FACTBOOK [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+FI0086\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+FI0086)) 2001

του 2000. Μορφή του πολιτεύματος είναι η προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία, με περιορισμένες, σε σχέση με το παρελθόν αρμοδιότητες του Προέδρου.<sup>2423</sup>

Η Φινλανδία το 1992 υπέβαλε αίτηση ένταξής της στην Ε.Ε., και μετά δύο χρόνια έγινε αποδεκτή ως μέλος της. Η ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. εγκρίθηκε από το λαό με δημοψήφισμα το 1994. Στο ενιαίο Σύνταγμα του 2000 υπάρχει ρητή αναφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αποκτά πλέον συγκεκριμένο συνταγματικό έρεισμα και οι κανόνες της αποτελούν μια νέα συνταγματική τάξη για τη χώρα. Οι σχέσεις της Φινλανδίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση ρυθμίζονται από τα άρθρα 96 και 97. Όπως και οι Συνθήκες, έτσι και οι κανόνες της Ε.Ε. υπερισχύουν των φινλανδικών νόμων. Διαφορετικό είναι το καθεστώς των σχέσεων της χώρας ως προς τις διεθνείς συμβάσεις (άρθ. 94-95), οι οποίες δεν αποκτούν συνταγματική ισχύ και χρειάζονται νομοθετική ρύθμιση.

#### **2.4.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Ως προς την ύπαρξη διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος, με την αναθεώρηση του 1995 της Συνταγματικής Πράξης του 1919, προστέθηκε το άρθρο 14α<sup>2424</sup>, το οποίο κάλυψε το κενό αυτό.<sup>2425</sup> Η σχετική διάταξη έχει τίτλο « *Ευθύνη σχετικά με το περιβάλλον*» και περιλαμβάνει δύο παραγράφους. Στην πρώτη παράγραφο προβλέπονται οι υποχρεώσεις των πολιτών, ενώ στη δεύτερη οι υποχρεώσεις των φινλανδικών αρχών. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 προβλέπει ότι κάθε πολίτης έχει ευθύνη για τη φύση, την ποικιλία της, την περιβαλλοντική και

---

<sup>2423</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και την ισχύουσα συνταγματική τάξη της Φινλανδίας βλ. μεταξύ άλλων Hans van der Brandhof, «The Republic of Finland», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ. 181-235.

<sup>2424</sup> ο.π. Παναγόπουλος Θ., (2001), σελ.258 Το αγγλικό κείμενο είχε ως εξής: Responsibility for nature and its biodiversity, for the environment and for our cultural heritage is shared by all. Public authorities shall strive to ensure for everyone the right to a healthy environment as well as the opportunity to influence decision-making concerning the living environment. Βλέπε σχετικά <http://www.vyh.fi/eng/environ/legis/index.htm>

<sup>2425</sup> Μετά τη νέα αναθεώρηση του Συντάγματος της Φινλανδίας το 2000, η διάταξη σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος, αν και απέκτησε νέα αριθμηση και περιλαμβάνεται πλέον στο άρθρο 20, δεν άλλαξε ως προς το περιεχόμενο της. Βλέπε σχετικά <http://www.om.fi/constitution/3340.htm>

πολιτιστική κληρονομιά, ενώ η παράγραφος 2 προβλέπει ότι οι αρχές οφείλουν να εγγυούνται το δικαίωμα του κάθε πολίτη αφενός σε καθαρό περιβάλλον και αφετέρου στην άσκηση επιρροής στις αποφάσεις που αφορούν το περιβάλλον στο οποίο ζούμε.<sup>2426</sup>

Η πρώτη νομοθετική προσπάθεια για την προστασία του περιβάλλοντος ξεκίνησε στη Φινλανδία τις αρχές του 1920 με το Νόμο για τη Διατήρηση της Φύσης του 1923, ενώ ακολούθησαν πολλές νομοθετικές πράξεις μεταξύ των οποίων και πολλοί νόμοι για την προστασία των υδάτων. Η βασική περιβαλλοντική νομοθεσία δημιουργήθηκε κυρίως τις δεκαετίες του '70 και '80,<sup>2427</sup> με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. και εναρμονίστηκε σε μεγάλο βαθμό με τη νομοθεσία της Ε.Ε.<sup>2428</sup>

Οι διατάξεις του Νόμου βασικού νόμου υπ' αριθμ. 264/1967 περί Υδάτων<sup>2429</sup> έχουν τροποποιηθεί πολλές φορές. Στόχος του νόμου αυτού είναι ο αυστηρός έλεγχος των μεταβολών και των φραγμών των υδάτινων πόρων καθώς προβλέπει την έκδοση ειδικών αδειών<sup>2430</sup> για οποιαδήποτε ενέργεια που αφορά τη χρήση και την μεταβολή του χαρακτήρα των υδάτων. Ο νόμος αυτός περιέχει επίσης διατάξεις που περιλαμβάνουν ορισμούς αφενός για το διαχωρισμό των εννοιών: ποταμός- ρυάκι και λίμνη- λιμνούλα και αφετέρου για τα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν έναν υδάτινο πόρο ως λίμνη ή ποτάμι.<sup>2431</sup>

Τον Μάρτιο του 2000 τέθηκαν σε ισχύ δύο νέα νομοθετικά κείμενα για την προστασία του περιβάλλοντος, ο Νόμος 86/2000<sup>2432</sup> και το Διάταγμα 169/2000. Τα

---

<sup>2426</sup> Το αγγλικό κείμενο του άρθρου 20 έχει ως εξής:

C Section 20 - Responsibility for the environment

Nature and its biodiversity, the environment and the national heritage are the responsibility of everyone.

The public authorities shall endeavour to guarantee for everyone the right to a healthy environment and for everyone the possibility to influence the decisions that concern their own living environment.

<sup>2427</sup> ο.π. <http://www.vyh.fi/eng/environ/legis/index.htm>

<sup>2428</sup> Οι βασικοί κανόνες της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που έχουν επιρροή στη φινλανδική νομοθεσία για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων είναι οι οδηγίες για την ποιότητα των επιφανειακών υδάτων, τις επικίνδυνες ουσίες, τον έλεγχο και την αποτροπή της ρύπανσης

<sup>2429</sup> <http://www.ymparisto.fi/eng/environ/legis/wateract.htm>

<sup>2430</sup> Οι άδειες αυτές δίνονται μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου σε κάθε περίπτωση χωριστά από τις ειδικές περιφερειακές περιβαλλοντικές αρχές αδειών ή από την τοπική αυτοδιοίκηση .

<sup>2431</sup> ο.π. <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/suswater/suswater.pdf>

<sup>2432</sup> <http://www.ymparisto.fi/eng/environ/legis/nutshell.htm>

νομοθετήματα αυτά αποτέλεσαν την πρώτη συνεκτική και ολοκληρωμένη νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία κάλυπτε όλες της πτυχές του περιβάλλοντος συμπεριλαμβανομένης και της προστασίας των υδάτινων πόρων. Η βασική φινλανδική νομοθεσία που αφορά τους υδάτινους πόρους περιλαμβάνει τις εξής νομοθετικές πράξεις: α) τον Νόμο περί Υδάτων β) τον Νόμο για την Ασφάλεια των Φραγμάτων γ) τον Νόμο για την Διαδικασία Εκτίμησης των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.

Η Φινλανδία δεν ενσωμάτωσε την οδηγία πλαίσιο σε μία νομοθετική πράξη αλλά υιοθέτησε περισσότερα νομοθετικά κείμενα. Η οργάνωση των λεκανών απορροής ποταμού καλύφθηκε από τον Νόμο 1299/2004 και το διάταγμα για τις περιοχές λεκανών απορροής ποταμού (1303/2004)<sup>2433</sup>. Η αποτροπή της μόλυνσης των υδάτινων πόρων ρυθμίζεται από την ευρύτερη νομοθεσία για το περιβάλλον (Νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος 86/2000 και Διάταγμα για την προστασία του περιβάλλοντος 168/200)

#### **2.4.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Όσον αφορά την εφαρμογή της περιβαλλοντικής προστασίας, πυρήνας της εθνικής διοίκησης είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Το τελευταίο ιδρύθηκε το 1983 και βασικό του έργο είναι η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής προοπτικής στις πολιτικές που εφαρμόζονται σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Ο στρατηγικός σχεδιασμός της περιβαλλοντικής πολιτικής του φινλανδικού κράτους, η προετοιμασία και η κατάθεση προτάσεων που αφορούν την περιβαλλοντική νομοθεσία, η διαχείριση των περιβαλλοντικών προβλημάτων και η θέσπιση περιορισμών η κατανομή των πόρων, αποτελούν κάποιες από τις βασικές του αρμοδιότητες.<sup>2434</sup>

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος της Φινλανδίας υποδιαιρείται σε τέσσερα τμήματα, εκ των οποίων το καθένα ασχολείται με συγκεκριμένες μορφές της περιβαλλοντικής προστασίας. Όσο αφορά την προστασία και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων το 1986 το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων ενσωματώθηκε στο Υπουργείο περιβάλλοντος της Φινλανδίας και μετονομάστηκε σε Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων και Περιβάλλοντος. Μετά από αυτή την ενσωμάτωση το Συμβούλιο, αυτό τελεί υπό την επίβλεψη του

---

<sup>2433</sup> Βλέπε σχετικές πληροφορίες στην ηλεκτρονική διεύθυνση του Υπουργείου της Φινλανδίας: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=163467&lan=EN#a0>

<sup>2434</sup> <http://www.ymparisto.fi/eng/>



Υπουργείου και ασχολείται αποκλειστικά με θέματα, που αφορούν τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων.

Τα καθήκοντα του Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων, σύμφωνα με το νόμο, είναι τα ακόλουθα:

- Ο συντονισμός των διαφόρων χρήσεων του νερού, όπως αυτές προβλέπονται από τα διάφορα περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης των υδατικών πόρων.
- Ο ποιοτικός έλεγχος των υδάτων.
- Η βελτιστοποίηση των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, καθώς και η πρόβλεψη για ικανοποίηση των αναγκών ύδρευσης.
- Η αξιοποίηση των υδάτων για αναψυχή.
- Η αξιοποίηση των υδάτων για παραγωγή ενέργειας.
- Η αντιπλημμυρική προστασία.
- Η προώθηση και εκπόνηση ερευνητικών προγραμμάτων για τους υδατικούς πόρους.

Ο σχεδιασμός της ανάπτυξης των υδατικών πόρων είναι αρμοδιότητα του Τμήματος Γενικού Σχεδιασμού του Υπουργείου και των περιφερειακών υπηρεσιών υδάτων και επιτυγχάνεται σε τρία επίπεδα: εθνικό, περιφερειακό, μελέτης ή προγράμματος.

Εκτός από το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων και Περιβάλλοντος, κάτω από την επίβλεψη του Υπουργείου Περιβάλλοντος, λειτουργούν το Φινλανδικό Ινστιτούτο Περιβάλλοντος, 13 περιβαλλοντικά κέντρα<sup>2435</sup> και 3 περιβαλλοντικές περιφερειακές αρχές<sup>2436</sup> χορήγησης αδειών.

Το Φινλανδικό Ινστιτούτο Περιβάλλοντος, τα περιβαλλοντικά κέντρα και οι περιβαλλοντικές περιφερειακές αρχές χορήγησης αδειών έχουν εκτεταμένες αρμοδιότητες στον τομέα διαχείρισης των υδάτινων πόρων. Το πρώτο είναι ουσιαστικά ένα εθνικό κέντρο ανάπτυξης και έρευνας το οποίο παράγει

---

<sup>2435</sup> Τα κέντρα αυτά είναι: 1 Uusimaa Regional Environment Centre, 2 Southwest Finland Regional Environment Centre, 3 Häme Regional Environment Centre, 4 Pirkanmaa Regional Environment Centre, 5 Southeast Finland Regional Environment Centre, 6 South Savo Regional Environment Centre, 7 North Savo Regional Environment Centre, 8 North Karelia Regional Environment Centre, 9 Central Finland Regional Environment Centre, 10 West Finland Regional Environment Centre, 11 North Ostrobothnia Regional Environment Centre, 12 Kainuu Regional Environment Centre, 13 Lapland Regional Environment Centre Βλέπε:

[http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r\\_dnetwo/r\\_dnetwo.pdf](http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r_dnetwo/r_dnetwo.pdf)

<sup>2436</sup> ο.π. [http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r\\_dnetwo/r\\_dnetwo.pdf](http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r_dnetwo/r_dnetwo.pdf)

περιβαλλοντικές πληροφορίες, εκδίδει και ερευνά τα περιβαλλοντικά προβλήματα και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των ανθρώπινων ενεργειών<sup>2437</sup>. Στον τομέα της προστασίας των υδάτινων πόρων οι αρμοδιότητές του είναι οι εξής<sup>2438</sup>:

- i. αναπτύσσει μεθόδους διαχείρισης των υδάτινων πόρων, με βάση την αρχή της αειφορίας, ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες όλων των χρηστών υδάτων
- ii. διαθέτει ένα δίκτυο ελέγχου του υδρολογικού κύκλου, το οποίο χρησιμοποιεί για τη συλλογή πληροφοριών που εντάσσει στην τεράστια βάση δεδομένων που διαθέτει για τα περιβαλλοντικά προβλήματα της Φινλανδίας<sup>2439</sup>
- iii. ερευνά μεθόδους για την αποκατάσταση των υδάτων
- iv. αναπτύσσει προτάσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας, συμβάλλοντας έτσι σημαντικά στην ανάπτυξη της περιβαλλοντικής νομοθεσίας
- v. φροντίζει για την προστασία των υπόγειων υδάτων
- vi. παίρνει μέτρα για την προστασία από τις πλημμύρες

Όσον αφορά τα περιβαλλοντικά κέντρα, στον τομέα των υδάτων, οι αρμοδιότητές τους αφορούν κυρίως τη διαχείριση και τη χρήση των υδάτινων πόρων. Τέλος οι περιβαλλοντικές περιφερειακές αρχές χορήγησης αδειών αποφασίζουν και χορηγούν άδειες για δραστηριότητες που έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, σύμφωνα με τα όσα προβλέπει ο νόμος περί υδάτων, αλλά και με τα προβλήματα μόλυνσης των υδάτινων πόρων. Οι αρχές αυτές είναι τρεις και ανάλογα με την περιοχή για την οποία είναι αρμόδιες διακρίνονται σε Ανατολική, Δυτική και Βόρεια αρχή.

Ωστόσο στις περισσότερες περιπτώσεις τα περιβαλλοντικά κέντρα τελούν κάτω από την επίβλεψη του Υπουργείου Γεωργίας και Δασών και λιγότερο του Υπουργείου Περιβάλλοντος<sup>2440</sup>. Το ίδιο άλλωστε ισχύει και με το Φινλανδικό Ινστιτούτο Περιβάλλοντος, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που αφορούν τα υπόγεια ύδατα και την αποκατάσταση των υδάτων.<sup>2441</sup> Διαπιστώνουμε επομένως ότι όσο αφορά τη

---

<sup>2437</sup> ο.π. <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/suswater/suswater.pdf>

<sup>2438</sup> <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/syke/feibroch.pdf>

<sup>2439</sup> Η βάση δεδομένων που περιέχει τα υδρολογικά στοιχεία διαθέτει πληροφορίες που χρονολογούνται από το 1850.

<sup>2440</sup> ο.π. [http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r\\_dnetwo/r\\_dnetwo.pdf](http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r_dnetwo/r_dnetwo.pdf)

<sup>2441</sup> ο.π. <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/suswater/suswater.pdf>

διαχείριση των υδάτινων πόρων έχουμε διάσπαση και αλληλοσυμπλήρωση αρμοδιοτήτων μεταξύ δύο Υπουργείων.

Ένα εξίσου σημαντικό στοιχείο, που αφορά τη Φινλανδία, είναι ότι οι δικαστικές υποθέσεις που αφορούν τα νερά δικάζονται από ειδικά δικαστήρια, καθώς υπάρχουν τρία Δικαστήρια Υδάτων και ένα Ανώτερο Δικαστήριο Υδάτων.

Η Φινλανδία είναι ενιαίο κράτος, αν και έχει μια αυτόνομη περιοχή, το Aland,<sup>2442</sup> το Σύνταγμά της όμως προβλέπει εκτός της κεντρικής εξουσίας και περιφερειακά και τοπικά διοικητικά συστήματα. Ως προς την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η Φινλανδία εδαφικά διαιρείται σε 12 νομούς<sup>2443</sup>, ο καθένας εκ των οποίων διοικείται από έναν κυβερνήτη, ο οποίος διορίζεται από τον πρόεδρο. Στην αμέσως επόμενη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, κάτω από τους νομούς βρίσκονται οι κοινότητες. Στη Φινλανδία υφίστανται 102 αστικές και 353 αγροτικές κοινότητες, οι οποίες έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες.<sup>2444</sup>

Τις γενικές αρχές σχετικά με τη μορφή και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Φινλανδία προβλέπει το 11<sup>ο</sup> Κεφάλαιο του Συντάγματος του 1919, όπως τροποποιήθηκε το 2000. Συγκεκριμένα στη διάταξη 119 προβλέπεται ότι η χώρα διαθέτει τοπικές και περιφερειακές αρχές, των οποίων τα χαρακτηριστικά και οι αρμοδιότητες θα ρυθμίζονται από ειδικό νόμο, ενώ στο άρθρο 121 ο συντακτικός νομοθέτης αναφέρεται στις μορφές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>2445</sup>

Σύμφωνα λοιπόν με τα όσα προβλέπονται στο άρθρο 121 του Συντάγματος η Φινλανδία διαιρείται σε δήμους, οι οποίοι διοικούνται από τους ίδιους τους κατοίκους τους, δηλαδή το άρθρο αυτό κατοχυρώνει μία πολύ συνταγματική εγγύηση για την τοπική αυτοδιοίκηση, την «αρχή της ελεύθερης διοίκησης». Στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 121 ορίζεται ότι οι σχετικές με την οργάνωση και τις αρμοδιότητες των δήμων αρμοδιότητες ρυθμίζονται από ειδικό νόμο, στην τρίτη παράγραφο προβλέπεται το δικαίωμα των δήμων να επιβάλλουν φόρους, ενώ η τέταρτη

---

<sup>2442</sup> Το Aland αποτελείται από μια ομάδα νήσων στον Κόλπο Bothnia, αναγνωρίζεται όμως και αυτό ως αυτόνομη επαρχία της Φινλανδίας.

<sup>2443</sup> Οι νομοί αυτοί είναι: Uusimaa, Turku Ja Pori, Ahvenanmaa, Hõme, Kymi, Mikkeli, Pohjois-Karjala, Kuopio, Keski-Suomi, Vaasa, Oulu, and Lappi. Η Ahvenanmaa έχει σε σχέση με τους υπόλοιπους νομούς αυτονομία και μάλιστα διαθέτει και δική της Βουλή. Βλέπε σχετικά: Ο.π. "Finland," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. .

<sup>2444</sup> "Finland," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2445</sup> Χλέπας Ν.-Κ. (2002), ο.π. σελ. 51

παράγραφος αφορά την διοίκηση περιοχών που είναι μεγαλύτερες από τους δήμους.

<sup>2446</sup>

Στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής οι δημοτικές αρχές διαθέτουν σημαντικές αποκλειστικές αρμοδιότητες, οι οποίες έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα ως προς τις κρατικές. Οι αρμοδιότητες αυτές συνοψίζονται στη βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας, στην ενημέρωση και αφύπνιση των πολιτών σχετικά με τα περιβαλλοντικά προβλήματα και στον έλεγχο της κατάστασης του περιβάλλοντος που ανήκει στην επικράτειά κάθε δήμου. <sup>2447</sup>

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι επίσης αρμόδια για την παροχή αδειών όσο αφορά τη χρήση των υδάτινων πόρων αλλά και γενικότερα αδειών, που σχετίζονται με κάθε ενέργεια που μπορεί να έχει περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Τα τελευταία πέντε χρόνια 450 φινλανδοί δήμοι έχουν επενδύσει περίπου 540 εκατομμύρια ευρώ για την προστασία του περιβάλλοντος και κυρίως για τη διαχείριση των αποβλήτων αστικών και υδάτινων. <sup>2448</sup>

## 2.5 Σουηδία

### 2.5.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Η Σουηδία καλύπτει μία συνολική έκταση περίπου 450 km<sup>2</sup> εκ των οποίων τα 410 είναι ξηρά και τα 40 ύδατα. Συνορεύει στα δυτικά και βόρεια με τη Νορβηγία, στα βόρεια και βορειοανατολικά με τη Φιλανδία βρέχεται από την Καττεγάτη στα νότια, από τη Βαλτική Θάλασσα στα νοτιοανατολικά και από τον Βοθνικό Κόλπο στα ανατολικά. Το κλίμα της Σουηδία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί μέτριο αν αναλογιστεί κανείς ότι η χώρα βρίσκεται σε βόρειο γεωγραφικό πλάτος <sup>2449</sup> και σε γενικές γραμμές είναι ευμετάβολο <sup>2450</sup>.

Το μεγαλύτερο μέρος των υδάτινων πόρων αποτελούν στη Σουηδία οι λίμνες, οι οποίες καλύπτουν το 8,5% της επιφάνειας και συγκεντρώνονται στο κέντρο και στο

---

<sup>2446</sup> ο.π. <http://www.om.fi/constitution/3340.htm>

<sup>2447</sup> ο.π. [http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r\\_dnetwo/r\\_dnetwo.pdf](http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r_dnetwo/r_dnetwo.pdf)

<sup>2448</sup> Αυτόθι

<sup>2449</sup> ό.π Sweden," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation.

All rights reserved

<sup>2450</sup> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

νότο<sup>2451</sup>. Τα βουνά της Σουηδίας αποτελούν την πηγή πολλών ποταμών<sup>2452</sup> που κατευθύνονται νοτιοανατολικά, που συχνά προεκτείνονται σε λίμνες μαζί με μεγάλους και μικρούς καταρράχτες αποτελούν μία βασική πηγή υδροηλεκτρικής ενέργειας. Τα κυριότερα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Σουηδία είναι η καταστροφή των εδαφών και των λιμνών από την όξινη βροχή, καθώς και η μόλυνση της Βόρειας και της Βαλτικής θάλασσας.

Η ιστορία του Σουηδικού κράτους, σύμφωνα με τους συνταγματολόγους, αρχίζει τον 11<sup>ο</sup> αιώνα, μετά το τέλος των κατακτητικών επιδρομών των Vikings. Το στοιχείο κλειδί στη συνταγματική ιστορία της Σουηδίας, μέχρι τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα, ήταν η διαμάχη μεταξύ του βασιλέα και της Σουηδικής Βουλής (Riksdag). Μια ισορροπία μεταξύ των δυνάμεων των δύο αυτών πολιτειακών παραγόντων επήλθε με το *Εργαλείο της Κυβέρνησης* (Instrument of Government) του 1809, το οποίο θεωρείται ως το παλαιότερο γραπτό σύνταγμα της Ευρώπης, το οποίο ίσχυε μέχρι την ψήφιση του νέου Συντάγματος το 1974, ενός νέου Συντάγματος (=Εργαλείου Κυβέρνησης). Η ανάγκη ευρείας αναθεώρησής του συνειδητοποιήθηκε μετά το τέλος του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου Πολέμου και τελικά πραγματοποιήθηκε το 1974.<sup>2453</sup> Οι βασικές πηγές της συνταγματικής τάξης της Σουηδίας -εκτός του νέου *Εργαλείου του Συντάγματος*, το οποίο και θεωρείται το Σύνταγμα της Σουηδίας- αποτελούνται από τρεις ακόμη θεμελιώδεις νόμους: Την *Πράξη Διαδοχής* (Act of Succession) του 1810, την *Πράξη της Ελευθερίας του Τύπου* (Freedom of the Press Act), του 1949 και την *Πράξη για την ελευθερία έκφρασης* του 1991 μέσω των σύγχρονων ηλεκτρονικών μέσων (Yttrandefrihetsgrundlag). Η μορφή του πολιτεύματος είναι συνταγματική μοναρχία, με πολύ περιορισμένες σήμερα εξουσίες του βασιλέα, σε σχέση με το παρελθόν.

Από το 1965 το *Εργαλείο της Κυβέρνησης* περιείχε διάταξη η οποία επέτρεπε την μεταφορά ορισμένων εξουσιών της Βουλής ή της κυβέρνησης σε διεθνείς οργανισμούς, για την ειρηνική συνεργασία της Σουηδίας με άλλες χώρες. Αυτή η δυνατότητα περιελήφθη και στο νέο *Εργαλείο της Κυβέρνησης*, (Κεφ. 10, άρθ.5) και το 1990 ξεκίνησε η διαδικασία ένταξης της χώρας στην Ε.Ε., η οποία ολοκληρώθηκε το 1995, αφού είχε εγκριθεί από το σουηδικό λαό με δημοψήφισμα. 1994.

---

<sup>2451</sup> Οι μεγαλύτερες από αυτές είναι η Βάινερ και η Βαίπερν οι οποίες είναι και η μεγαλύτερες λίμνες σε ολόκληρη τη χώρα. Άλλη σημαντική λίμνη είναι η Μαίλαρεν.

<sup>2452</sup> Οι ποταμοί, που διακόπτονται συχνά από καταρράκτες, χρησιμεύουν επίσης και στη μεταφορά ξυλείας. Οι κυριότεροι είναι οι: Τόρνε, Λούλε, Ούμε, Ώνγκερμαν, Ίνταλ και Νταλ και όλοι τους εκβάλλουν στη Βαλτική Θάλασσα.

<sup>2453</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το Σύνταγμα της Σουηδίας βλ. μεταξύ άλλων Jan de Meij, «The Kingdom of Sweden», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ.797-860.

Ταυτόχρονα με αναθεώρηση του *Εργαλείου της Κυβέρνησης* προστέθηκε ένα νέο άρθρο 5 του 10ου Κεφαλαίου του Συντάγματος («το Κοινοβούλιο δύναται να παραιτηθεί από την εξουσία του για λήψη αποφάσεων προς όφελος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εφόσον οι τελευταίες διατηρούν σε ισχύ μια προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών, η οποία αντιστοιχεί σε αυτήν που εγκαθιδρύεται από το παρόν (σουηδικό) Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου»). Ως προς τις διεθνείς συνθήκες, το *Εργαλείο της Κυβέρνησης*, προβλέπει ότι ισχύουν μετά την έκδοση σχετικού νόμου.

Διοικητικά η χώρα χωρίζεται σε 24 κομητείες<sup>2454</sup>. Κάθε κομητεία έχει έναν κυβερνήτη, ο οποίος διορίζεται από την κεντρική Κυβέρνηση και ένα Συμβούλιο. Κάθε μία από τις κομητείες διοικείται από ένα διοικητικό συμβούλιο και οι πόλεις, μικρές και μεγάλες, καθώς και οι αγροτικές περιοχές που ανήκουν στην κάθε κομητεία συνιστούν τους δήμους.

## **2.5.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Ως προς προστασία του περιβάλλοντος σε κανέναν από αυτούς τους τέσσερις συνταγματικούς νόμους δεν γίνεται ρητή αναφορά στην έννοια του περιβάλλοντος, Στον πρώτο νόμο «*Το εργαλείο της Κυβέρνησης*»<sup>2455</sup>, κατοχυρώνεται έμμεσα με δύο διατάξεις η προστασία του περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα στο κεφάλαιο 1 παράγραφος 2 γίνεται αναφορά στο δικαίωμα των πολιτών να ζούνε σε ένα καλό περιβάλλον και γίνεται αναφορά και στην ποιότητα ζωής<sup>2456</sup>. Επίσης στο 8<sup>ο</sup> Κεφάλαιο και στην παράγραφο 7<sup>2457</sup> ορίζεται ότι η κυβέρνηση με νομοθετική εξουσιοδότηση

---

<sup>2454</sup> Οι κομητείες αυτές είναι : Dlnsborg, Blekinge, Gdvnleborg, Gfoteborg och Bohus, Gotland, Halland, Jdmtland, Jfnkφping, Kalmar, Kopparberg, Kristianstad, Kronoberg, Malmφhus, Norrbotten, Φrebro, Φstergφtland, Skaraborg, Sφdermanland, Stockholm, Uppsala, Vdrmland, Vdsterbotten, Vdsternorrand, and Vdstmanland. Βλέπε σχετικά Sweden," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2455</sup> <http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/introduction/index.htm>

<sup>2456</sup> ο.π. Παναγόπουλος Θ. (2001), σελ.255

<sup>2457</sup> Το αγγλικό κείμενο έχει ως εξής: «...Art. 7. Without hindrance of the provisions of Article 3 or 5, the Government may, with authority in law, adopt provisions relating to matters other than taxes by means of a statutory instrument, provided such provisions relate to any of the

μπορεί να εκδώσει διατάξεις σε θέματα που αφορούν το κυνήγι, την αλιεία, την προστασία των ζώων, της φύσης και του περιβάλλοντος. Βέβαια στη Σουηδία, ως χώρα μέλος της Ε.Ε. έχει άμεση ισχύ η σχετική κοινοτική νομοθεσία.

Παρά την απουσία ρητής συνταγματικής διάταξης για την προστασία του περιβάλλοντος, υπάρχει ωστόσο ένα πλήθος επιμέρους νόμων. Η Σουηδία είναι η μοναδική χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία διαθέτει Περιβαλλοντικό Κώδικα, από το 1999. Ο Περιβαλλοντικός Κώδικας είναι το πρώτο ενοποιημένο και ολοκληρωμένο νομοθετικό κείμενο περιβαλλοντικής νομοθεσίας, που έχει τεθεί σε εφαρμογή στη Σουηδία και διαθέτει διατάξεις για όλους τους τομείς της περιβαλλοντικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένων και των υδάτινων πόρων.<sup>2458</sup> Οι διατάξεις του Περιβαλλοντικού Κώδικα χωρίζονται σε 33 Κεφάλαια. Στα κεφάλαια αυτά γίνεται ρητή αναφορά στην προστασία της φύσης, στα επιμέρους περιβαλλοντικά προβλήματα και στις ποινές για παραβιάσεις των διατάξεων για την περιβαλλοντική Προστασία.<sup>2459</sup> Όσο αφορά τους υδάτινους πόρους, μεταξύ των στόχων του Κώδικα προβλέπεται ότι συγκαταλέγεται και η ανάπτυξη και διαχείριση των υδάτων.

Ειδικά στα κεφάλαια 3 και 4 περιέχονται διατάξεις σχετικά με τη διαχείριση των περιοχών που διαθέτουν υδάτινους πόρους και προβλέπεται η ειδική προστασία αυτών των περιοχών, εφόσον διαθέτουν φυσική ή πολιτιστική αξία. Επίσης το 11<sup>ο</sup> Κεφάλαιο είναι αφιερωμένο αποκλειστικά στις λειτουργίες που σχετίζονται με τα ύδατα<sup>2460</sup>. Το κεφάλαιο αυτό ονομάζεται «Λειτουργίες υδάτων» και στην πρώτη διάταξη ορίζεται ότι στον όρο «λειτουργίες» περιλαμβάνονται: α) οι κατασκευές και η μεταποίηση των δομών σε υδάτινους πόρους β) η διοχέτευση και η χρέωση των υπόγειων υδάτων και γ) η αποξήρανση της γης.

Στο επόμενο κεφάλαιο αναλύεται το δικαίωμα χρήσης υδάτινων πόρων, δηλαδή το δικαίωμα των πολιτών να χρησιμοποιούν τα ύδατα με ποικίλους τρόπους, καθώς και το δικαίωμα των ιδιοκτητών γης όπου περιέχονται υδάτινοι πόροι να τους χρησιμοποιούν. Το δικαίωμα που κατοχυρώνεται σε αυτή τη διάταξη έρχεται σε απόλυτη αντίθεση με τα όσα προβλέπει η περιβαλλοντική νομοθεσία της Σουηδίας, όπου απαιτείται σε κάθε περίπτωση ειδική άδεια για τη χρήση των υδάτινων πόρων.

---

following matters: ..... 4.hunting, fishing, animal protection, or nature conservation and environmental protection; ...»

<sup>2458</sup> [http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code\\_resume.pdf](http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code_resume.pdf)

<sup>2459</sup> ο.π. [http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code\\_resume.pdf](http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code_resume.pdf)

<sup>2460</sup> ο.π. [http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code\\_resume.pdf](http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code_resume.pdf)

Βέβαια και η σουηδική διάταξη προβλέπει ότι το νερό ως αγαθό δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ιδιοκτησίας.

Στην επόμενη διάταξη του σουηδικού Περιβαλλοντικού Κώδικα προβλέπεται ότι οι παρεμβάσεις «λειτουργίες» στους υδάτινους πόρους επιτρέπονται μόνο όταν τα πλεονεκτήματα για τη δημόσια οικονομία είναι πολύ μεγαλύτερα από το κόστος και την ενδεχόμενη καταστροφή των υδάτινων πόρων. Τέλος στην τέταρτη διάταξη του 11<sup>ου</sup> Κεφαλαίου προβλέπονται οι περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται ειδική άδεια πριν από τη διενέργεια οποιασδήποτε «λειτουργίας».

Εκτός από τον Περιβαλλοντικό κώδικα υπάρχουν στη Σουηδία τρεις πολύ σημαντικές νομοθετικές πράξεις που αφορούν τα ύδατα, ο νόμος για τις Δημόσιες και Συνοριακές Περιοχές Υδάτων, ο νόμος για τα ύδατα<sup>2461</sup> και το διάταγμα για τα ύδατα.<sup>2462</sup> Ο πρώτος περιλαμβάνει διατάξεις για τα διασυνοριακά ύδατα, ενώ οι άλλοι δύο περιέχουν διατάξεις σχετικά με την εξερεύνηση και εκμετάλλευση των υδάτινων πόρων.

Συγκεκριμένα:

α) ο νόμος περί υδάτων<sup>2463</sup> περιέχει διατάξεις σχετικά με:

- ✓ το δικαίωμα εξερεύνησης και εκμετάλλευσης των υδάτινων πόρων
- ✓ την άδεια εξερεύνησης (περιοχή και χρονική περίοδος)
- ✓ την άδεια εκμετάλλευσης
- ✓ την αποζημίωση που καταβάλλεται για τυχόν ζημιές που προκλήθηκαν
- ✓ τις υπεύθυνες για παροχή άδειας αρχές

β) το διάταγμα για τα ύδατα<sup>2464</sup> περιέχει κυρίως διατάξεις σχετικά με τις αιτήσεις για άδειες εξερεύνησης και εκμετάλλευσης και για τις αποφάσεις- απαντήσεις στις αιτήσεις αυτές

Για την ενσωμάτωση της οδηγίας- πλαίσιο στην εθνική νομοθεσία συστήθηκε το Νοέμβριο του 2002 μία νομική επιτροπή η οποία πρότεινε τις αλλαγές, που θα πρέπει να γίνουν στον Κώδικα Περιβαλλοντικής Προστασίας. Με βάση αυτές τις αλλαγές η κυβέρνηση παρουσίασε έναν νόμο τον οποίο η Βουλή καταψήφισε το Νοέμβριο του 2003. Τελικά ένας νέος νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή το 2004, με

---

<sup>2461</sup> Minerals Act. Ψηφίστηκε τον Ιανουάριο και τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 1992. Τροποποιήθηκε πολλές φορές και η τελευταία τροποποίηση έγινε το 1999

<sup>2462</sup> Minerals Ordinance. Ψηφίστηκε τον Ιανουάριο και τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 1992. Τροποποιήθηκε πολλές φορές και η τελευταία τροποποίηση έγινε το 1999

<sup>2463</sup> Geological Survey of Sweden [www.sgu.se/lagar/lag/minlag\\_e.htm](http://www.sgu.se/lagar/lag/minlag_e.htm)

<sup>2464</sup> Geological Survey of Sweden [www.sgu.se/lagar/lag/minfor\\_e.htm](http://www.sgu.se/lagar/lag/minfor_e.htm)



βάση τον οποίο θα ψηφιστούν και άλλες νομοθετικές πράξεις για τη διαχείριση των λεκανών.

### **2.5.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Στη Σουηδία υπάρχουν τρία δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα διακυβέρνησης: η Βουλή σε εθνικό επίπεδο, τα συμβούλια των κομητειών σε περιφερειακό επίπεδο και οι δήμοι σε τοπικό επίπεδο. Το άρθρο 7<sup>2465</sup> του συνταγματικού νόμου «Το εργαλείο της Κυβέρνησης» αναφέρεται στους βαθμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης και προβλέπει ότι « η Σουηδία έχει δήμους και συμβούλια κομητειών. Την εξουσία λήψης αποφάσεων σε αυτές τις τοπικές αρχές ασκούν εκλεγμένες συνελεύσεις.»<sup>2466</sup>

Και τα τρία όργανα διακυβέρνησης διαθέτουν διαφορετικές υποχρεώσεις και είναι αρμόδια για διαφορετικούς τομείς πολιτικής. Τα συμβούλια των κομητειών και οι δήμοι διαθέτουν εξουσία επιβολής φόρων και έχουν αυτόνομη εξουσία λήψης αποφάσεων<sup>2467</sup>. Η εξουσία αυτή καθώς και η οργανωτική δομή τους ρυθμίζεται από τον ειδικό νόμο, τον Νόμο Τοπικής Διακυβέρνησης και από κάποιους επιμέρους νόμους.

Σε επίπεδο οργανωτικών δομών από την πλευρά της κρατικής εξουσίας αρμόδιο για την περιβαλλοντική προστασία είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Το Υπουργείο διαιρείται σε πέντε τμήματα εκ των οποίων το καθένα είναι αρμόδιο για κάποιους συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Το τμήμα των Φυσικών πόρων είναι αρμόδιο για τη διαχείριση της φύσης, τους παράγοντες που επηρεάζουν την βιοποικιλότητα και τη διαχείριση της γης και των υδάτινων πόρων. Επίσης ασχολείται και παίρνει μέτρα για τις επιπτώσεις που έχει η χρήση λιπασμάτων στα ύδατα.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος συνολικά είναι αρμόδιο για τη βιοποικιλότητα, τους φυσικούς πόρους, τις κλιματολογικές αλλαγές, την προστασία του περιβάλλοντος, την περιβαλλοντική έρευνα, τη διεθνή συνεργασία, την πυρηνική ασφάλεια. Ειδικά για τους υδάτινους πόρους το Υπουργείο Περιβάλλοντος είναι υπεύθυνο για τη

---

<sup>2465</sup> Χλέπας Ν.-Κ. (2002), ο.π. σελ. 51

<sup>2466</sup> Το αγγλικό κείμενο έχει ως εξής: Art. 7. Sweden has municipalities and county councils. The decision-making power in these local authorities is exercised by elected assemblies. Βλέπε σχετικά: <http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/introduction/index.htm>

<sup>2467</sup> [http://www.sverigedirekt.se/sprak/off\\_sekt\\_eng.asp](http://www.sverigedirekt.se/sprak/off_sekt_eng.asp)

διαχείριση και τον έλεγχο της μόλυνσης των υδάτων, την καλή ποιότητα των υπόγειων υδάτων και την προστασία των λιμνών και των πηγών<sup>2468</sup>.

Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του και με βάση τα όσα προβλέπονται στον Περιβαλλοντικό Κώδικα, το Υπουργείο Περιβάλλοντος θεσπίζει νομοθεσία για τη διαχείριση, ανάπτυξη και διατήρηση των υδάτινων πόρων<sup>2469</sup>. Αν και τα επιφανειακά και υπόγεια σουηδικά ύδατα είναι ανανεώσιμες πηγές με ικανοποιητική ποιότητα και ποσότητα, ωστόσο το Υπουργείο Περιβάλλοντος επιδιώκει να ενσωματώσει τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στην συνολική διαχείριση της φύσης, καθώς και στην πολιτική που ακολουθεί η Ε.Ε.

Οι δύο βασικοί λόγοι που έχουν οδηγήσει το Υπουργείο Περιβάλλοντος στην προσπάθεια υιοθέτησης της συγκεκριμένης πολιτικής είναι ότι η κάλυψη των αναγκών για πόσιμο νερό αφενός από τα υπόγεια ύδατα απειλείται σε ορισμένες περιοχές από την υπερεκμετάλλευση και τη μόλυνση και αφετέρου από τα επιφανειακά ύδατα επηρεάζεται από τη μόλυνση και τις βιολογικές απειλές<sup>2470</sup>.

Κάτω από την επίβλεψη του Υπουργείου Περιβάλλοντος λειτουργούν πολλές “Υπηρεσίες ” που ασχολούνται με τους υδάτινους πόρους, όπως το Εθνικό Συμβούλιο Παροχής Υδάτων, η Επιτροπή για τα ποτάμια στα σύνορα Φινλανδίας-Σουηδίας και η Σουηδική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος. Σε συνεργασία επίσης με το Υπουργείο λειτουργεί και η Γεωλογική Επιθεώρηση της Σουηδίας, η οποία ασχολείται με τα υπόγεια ύδατα και τις υδάτινες πηγές. Όσο αφορά τα υπόγεια ύδατα η Επιθεώρηση εξετάζει τις αλλαγές και τις τάσεις της ποσοτικής και ποιοτικής κατάστασης των υδάτων. Το πιο σημαντικό στοιχείο πάντως που χαρακτηρίζει την Επιθεώρηση αυτή είναι ότι ιδρύθηκε το 1858 και έτσι διαθέτει ένα τεράστιο αρχείο με στοιχεία για τους υδάτινους πόρους της Σουηδίας.

Νομοθετικοί κανόνες για την οργανωτική δομή και τις εξουσίες των επαρχιών και των δήμων της Σουηδίας δεν θεωρούνται μέρος του συνταγματικού νόμου, στη στενή έννοια, αν και το *Εργαλείο της Κυβέρνησης* αποκαλεί τις περιφέρειες και τους δήμους ως βασική αρχή της σουηδικής δημοκρατίας. Οι νόμοι που ρυθμίζουν τα σχετικά με αυτούς θέματα αποτελούν μια ξεχωριστή περιοχή νόμων.

---

<sup>2468</sup> Presentation of the Swedish Ministry of the Environment. Βλέπε σχετικά: [http://miljo.regeringen.se/english/english\\_index.htm](http://miljo.regeringen.se/english/english_index.htm)

<sup>2469</sup> Presentation of the Swedish Ministry of the Environment 2 Βλέπε σχετικά: <http://www.miljo.regeringen.se/pressinfo/pdf/M2001.02.pdf>

<sup>2470</sup> Presentation of the Swedish Ministry of the Environment p. 12. Βλέπε σχετικά: ό.π. [http://miljo.regeringen.se/english/english\\_index.htm](http://miljo.regeringen.se/english/english_index.htm),

Η νέα μορφή του νόμου Τοπικής Διακυβέρνησης ψηφίστηκε το 1991 και τέθηκε σε εφαρμογή το 1992. Στο προοίμιο του νόμου αυτού προβλέπεται μία πολύ σημαντική αρχή, που χαρακτηρίζει τη σουηδική τοπική εξουσία, ότι αποτελεί παράδοση στη χώρα και θεμελιώνεται και στο συνταγματικό κείμενο, η αρχή της τοπικής «αυτοδιοίκησης». Ο νόμος χωρίζεται σε δέκα κεφάλαια τα οποία ρυθμίζουν μεταξύ άλλων τα μέλη, την οργάνωση, τις συνελεύσεις, την εκτελεστική επιτροπή, την οικονομική διοίκηση, καθώς και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>2471</sup>. Όσο αφορά τις αρμοδιότητες, το κεφάλαιο 2 που τιτλοφορείται «Εξουσίες των δήμων και των συμβουλίων των κομητειών» προβλέπει ότι οι δήμοι και τα συμβούλια των κομητειών είναι αρμόδια για τα θέματα γενικού ενδιαφέροντος που αφορούν την περιφέρεια τους.

Στη Σουηδία υπάρχουν συνολικά 290 δήμοι, οι οποίοι διαθέτουν εκτεταμένες αρμοδιότητες σε τοπικά θέματα που αφορούν την εκπαίδευση, τους δρόμους, τις άδειες ανοικοδόμησης, τον τουρισμό, τις επιχειρήσεις, αλλά και την προστασία του περιβάλλοντος, σε τοπικό πάντα επίπεδο. Ειδικά στον τομέα των υδάτινων πόρων οι δήμοι είναι αρμόδιοι για θέματα που αφορούν την μόλυνση των υδάτων και τα νερά των υπονόμων. Σε αντίθεση με τους δήμους τα συμβούλια των κομητειών είναι μόνο 18 και ασχολούνται κυρίως με θέματα που αφορούν την υγεία αλλά και γενικότερα με προβλήματα που δεν θα μπορούσε να αντιμετωπίσει, λόγω κόστους ένας δήμος από μόνος του<sup>2472</sup>.

## **2.6 Ιταλία**

### **2.6.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

Η Ιταλία καλύπτει γεωγραφικά μία έκταση περίπου 300km<sup>2</sup> εκ των οποίων τα 294 είναι ξηρά και τα 7,2 ύδατα, στην έκταση αυτή περιλαμβάνονται και τα εδάφη της Σαρδηνίας και της Σικελίας, που ανήκουν στο ιταλικό κράτος. Η χώρα συνορεύει στα δυτικά με τη Γαλλία, στα ανατολικά με τη Σλοβενία και στα βόρεια με την Ελβετία και την Αυστρία<sup>2473</sup>.

---

<sup>2471</sup> [http://www.justitie.regeringen.se/propositionermm/ds/pdf/ds2000\\_72.pdf](http://www.justitie.regeringen.se/propositionermm/ds/pdf/ds2000_72.pdf)

<sup>2472</sup> ο.π. [http://www.sverigedirekt.se/sprak/off\\_sekt\\_eng.asp](http://www.sverigedirekt.se/sprak/off_sekt_eng.asp)

<sup>2473</sup> [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Italy/Italy.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Italy/Italy.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)

Το κλίμα της Ιταλίας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί σε γενικές γραμμές μεσογειακό με σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις διάφορες περιοχές καθώς στα βόρεια είναι Αλπικό και ενώ στα νότια θερμό- ξηρό<sup>2474</sup>. Η υδρογραφία της Ιταλίας, χαρακτηρίζεται από μεγάλες λίμνες, κυρίως στη βάση των Άλπεων, και ποτάμια που εκβάλλουν κυρίως στην Αδριατική Θάλασσα. Οι περισσότεροι ποταμοί της χώρας χρησιμοποιούνται ως πηγή υδροηλεκτρικής ενέργειας.<sup>2475</sup>

Αν και στην Ιταλία η κατανάλωση ενέργειας βρίσκεται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες του Ο.Ο.Σ.Α, ωστόσο η ατμοσφαιρική ρύπανση είναι ένα από τα βασικότερα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα<sup>2476</sup>. Η ρύπανση αυτή οφείλεται κυρίως στις βιομηχανικές εκπομπές οι οποίες δεν περιορίζονται στην ατμόσφαιρα αλλά προκαλούν σημαντική ρύπανση και στα ποτάμια, στις λίμνες και στα παράκτια, λόγω της έλλειψης εγκαταστάσεων αξιοποίησης των αποβλήτων<sup>2477</sup>. Περίπου το 1/2 των εκροών αποβάλλονται στους υδάτινους πόρους χωρίς επεξεργασία.

Το υψηλό επίπεδο τοξινών στους υδάτινους πόρους και κυρίως στα κανάλια, στις υδάτινες οδούς, που εξυπηρετούν τη συγκοινωνία αποτελεί ένα πολύ σοβαρό περιβαλλοντικό θέμα στην Ιταλία. Με βάση κάποιες χημικές αναλύσεις στα πλαίσια έρευνας που έγινε τη δεκαετία του '90, στην Ιταλία και ειδικότερα στο λιμάνι και στα κανάλια της Βενετίας από την Greenpeace διαπιστώθηκε ότι οι συγκεντρώσεις τοξικών στοιχείων ήταν πολύ μεγάλες και ξεπερνούσαν κατά πολύ τα όρια<sup>2478</sup>.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η Ιταλική κυβέρνηση έχει κάνει σημαντικά βήματα για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων της χώρας. Οι λόγοι που οδήγησαν την κυβέρνηση στην αλλαγή αυτή της πολιτικής της είναι αφενός οι πιέσεις των πολιτών που έρχονται καθημερινά αντιμέτωποι- κυρίως σε μεγάλες πόλεις όπως η Ρώμη, η Φλωρεντία και το Μιλάνο- με την ατμοσφαιρική ρύπανση και την καταστροφή των ιστορικών μνημείων και αφετέρου οι πιέσεις της Ε.Ε., η οποία έχει

---

<sup>2474</sup> <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/it.html>= CIA THE WORLD FACT BOOK

<sup>2475</sup> Οι σπουδαιότερες λίμνες είναι η Λάγκο Ματζόρε (212τ.χλμ.), η Κόμο (146τ.χλμ., η πιο βαθιά με 410μ.) η Γκάρντα (η πιο μεγάλη, 370τ.χλμ.) και η Λουγκάνο, ενώ ο πιο σπουδαίος ποταμός είναι ο Πάδος, τόσο στο μήκος (670χλμ), όσο και στη μέση διαρροή, ακολουθούμενος από τον Αδίγη (355 χλμ.), τον Άρνο και τον Τίβερη.

<sup>2476</sup> Energy Information Administration <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/italy.html#envir> = Italy country analysis brief

<sup>2477</sup> <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/it.html>= CIA THE WORLD FACT BOOK

<sup>2478</sup> Glover J. (1990) "Greenpeace Declares War on Porto Marghera", *Chemical Magazine*, September 26, p.30

επανελημμένα αποστείλει οχλήσεις και καταδικαστικές αποφάσεις εναντίον της Ιταλίας, για παραλείψεις στην ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού της δικαίου<sup>2479</sup>.

Το τέλος του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου πολέμου άνοιξε μια νέα περίοδο στην ιστορία της Ιταλίας. Η άνοδος στην εξουσία το 1922 του φασιστικού καθεστώτος του Βανίτο Μουσολίνι, ο οποίος αυτοαναγορεύτηκε «Ηγέτης του Φασισμού» (Duce del Fascismo), ανέτρεψε τους δημοκρατικούς θεσμούς της χώρας. Η Ιταλία, υπό τον Μουσολίνι συμμάχησε με τη Γερμανία και με την στήριξή της κατήργησε τη μοναρχία και ανακήρυξε την Ιταλία σε δημοκρατία, «*Ιταλική Σοσιαλιστική Δημοκρατία (Repubblica Sociale Italiana)*. Το 1943 το Μεγάλο Συμβούλιο του Φασισμού στράφηκε κατά του Μουσολίνι τον οποίον απέλυσε ο βασιλιάς. Μετά την απελευθέρωση της χώρας τον Ιούνιο του 1944 εκλέχτηκε *Συντακτική Βουλή* για την ψήφιση νέου Συντάγματος και τον Ιούνιο του 1946 ο λαός με δημοψήφισμα αποφάσισε την αβασίλευτη μορφή του πολιτεύματος.<sup>2480</sup>

Η Ιταλική Δημοκρατία με το Σύνταγμα του 1947, εγκαθιδρύει το πολίτευμα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, θεσμοθετεί την απλή αναλογική ως εκλογικό σύστημα και το θεσμό του δημοψηφίσματος, ως θεσμό άμεσης δημοκρατίας, για να καταδείξει την απομάκρυνσή του από το φασιστικό καθεστώς. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι ρυθμίσεις ομοσπονδιακού τύπου πολιτεύματος, τα οποία εισάγει το Σύνταγμα του 1947, τα οποία και ενισχύονται ιδιαίτερα με την αναθεώρηση του 2001. Οι ρυθμίσεις αυτές συνδέονται άμεσα και με την προστασία του περιβάλλοντος, όπως αναλύεται παρακάτω.

Η Ιταλική Δημοκρατία, από την αρχή ήταν ανοικτή στην αποδοχή του διεθνούς δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη και στον περιορισμό, για το σκοπό αυτό της κυριαρχίας της, υπό την προϋπόθεση της αμοιβαιότητας, όπως πρόβλεπαν τα άρθ. 10 και 11 του Συντάγματος. Άλλωστε η Ιταλία ήταν από τις ιδρυτικές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων χώρες. Οι αποφάσεις και οι θεσμοί της Ε.Ε. έχουν μια ξεχωριστή θέση στην ιταλική έννομη τάξη. Αποτελούν ανεξάρτητη νομική τάξη, η οποία δεσμεύει την Ιταλία χωρίς την ανάγκη έκδοσης νομοθετικών πράξεων. Αντίθετα, ως προς τις συνθήκες ακολουθεί το δυαδικό σύστημα και εκτός από την υπογραφή τους, είναι ανάγκη έκδοσης σχετικού νόμου.

---

<sup>2479</sup> Energy Information Administration βλέπε. <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/itenv.html>

<sup>2480</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το Σύνταγμα της Ιταλίας βλ. μεταξύ άλλων Ernst Hisch Ballin «The Italian Republic», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο. π., σ. 479-539.

### 2.6.3 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων

Ειδικά για το θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος, το Σύνταγμα της Ιταλίας, του 1947 περιέχει ρητή διάταξη. Η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται στις Θεμελιώδεις Αρχές, στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 9 «Έρευνα και Πολιτισμός» η οποία προβλέπει ότι η Δημοκρατία «Προστατεύει το τοπίο και την ιστορική και καλλιτεχνική περιουσία του Έθνους»<sup>2481</sup>. Ωστόσο η σχετική ρύθμιση που θεμελιώνεται στο άρθρο 9 είναι αφενός γενική, αφού δεν εξειδικεύει τις μορφές της προστασίας και αφετέρου ευρύτερη, καθώς εμπεριέχει και την έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Άλλωστε στο άρθρο 9 γίνεται αναφορά στην προστασία του τοπίου και στην ιστορική και καλλιτεχνική περιουσία και το περιβάλλον δεν αναγνωρίζεται άμεσα ως θεμελιώδης αξία του Συντάγματος. Στη βιβλιογραφία πάντως υπάρχει και η άποψη ότι το άρθρο 2 του Ιταλικού Συντάγματος παρέχει έμμεση προστασία και αναφορά στο περιβάλλον. Το άρθρο αυτό αναφέρεται στην προστασία των δικαιωμάτων και στην ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου. Η σύνδεση με την προστασία του περιβάλλοντος θεμελιώνεται στην άποψη αυτή στο επιχείρημα ότι το περιβάλλον αποτελεί στοιχείο της ανάπτυξης της προσωπικότητας του ατόμου.<sup>2482</sup>

Η προστασία του περιβάλλοντος στο ιταλικό Σύνταγμα συνδέεται άμεσα και με την κατανομή των εξουσιών μεταξύ κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης στην ευρεία της έννοια. Μέχρι το τέλος του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου Πολέμου το Βασίλειο της Ιταλίας δεν αναγνώριζε περιφερειακή διοίκηση. Ήταν απόλυτα συγκεντρωτικό κράτος. Με το τέλος του ανακινήθηκε το θέμα για μια μορφή ομοσπονδίας, η οποία είχε βαθιές ρίζες στην ιταλική ιστορική παράδοση.<sup>2483</sup> Όμως στοιχεία ομοσπονδιακής οργάνωσης υπάρχουν στο ιταλικό Σύνταγμα, το οποίο αναγνωρίζει ειδικό καθεστώς περιφερειακής αυτονομίας σε ορισμένες περιοχές.<sup>2484</sup> Γενικά το Σύνταγμα άλλαξε ριζικά από το συγκεντρωτικό κράτος που υπήρχε, όταν η Ιταλία ήταν Βασίλειο.

---

<sup>2481</sup> Μαυριά Κ., Παντελή Α. (1996), ο.π. σελ.666

<sup>2482</sup> Φιλολιά Η. (2002) ο.π. σελ. 740

<sup>2483</sup> Μέχρι σήμερα το θέμα αυτό μένει ανοικτό, με τη Λίγκα του Βορά, από τις πλουσιότερες περιοχές της χώρας να επιδιώκει την ανεξαρτησία της από το ιταλικό κράτος και τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου κυρίαρχου κράτους της Palatinia, Το 1996 και το 2001 απορρίφθηκε, ύστερα από ψηφοφορία στην Ιταλική Βουλή. Βλ. Ernst Hirsch Ballin, ο.π., σ. 500.

<sup>2484</sup> Σαρδηνία, Σικελία κ.ά., στο ίδιο ο.π., σ. 501.

Σημαντικές ήταν οι *μεταρρυθμίσεις* μετά το 1993. .Αλλά και στην αναθεώρηση του ιταλικού Συντάγματος, που έγινε το 2001, αν και έγιναν σημαντικές αλλαγές στον περιβαλλοντικό τομέα, οι αλλαγές αυτές αφορούσαν αποκλειστικά την κατανομή αρμοδιοτήτων και τη νομοθετική και δικαστική αρμοδιότητα. Όσο αφορά την καθεαυτό προστασία του περιβάλλοντος στη διάταξη του άρθρου 9 δεν επήλθε καμία προσθήκη ή αλλαγή.<sup>2485</sup>

Ιδιαίτερη η αναθεώρηση του 2003 με την οποία ενισχύθηκαν ιδιαίτερα τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά του κράτους, με το νέο άρθρ. 114 να θέτει τις κεντρικές κρατικές εξουσίες στο ίδιο επίπεδο με τις περιφερειακές δημόσιες διοικήσεις.<sup>2486</sup> Με την αναθεώρηση επήλθαν σημαντικές αλλαγές<sup>2487</sup> και αναδιοργανώθηκε η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των περιφερειών, στον τομέα του περιβάλλοντος. Μία εξίσου σημαντική αλλαγή που επήλθε στην τοπική αυτοδιοίκηση με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 είναι ότι αναγνωρίστηκε η ισότητα μεταξύ των διαφορετικών νομικών προσωπικοτήτων δηλαδή μεταξύ των περιφερειών, των κοινοτήτων, των επαρχιών και της πολιτείας. Σύμφωνα λοιπόν με το νέο άρθρο 117 παράγραφο 3 η νομοθετική αρμοδιότητα των περιφερειών είναι συντρέχουσα με αυτή του κράτους όσο αφορά την προώθηση της περιβαλλοντικής κληρονομιάς, η προστασία του περιβάλλοντος και του οικοσυστήματος ανήκει όμως (άρθρο 117 παρ.2) στην αποκλειστική αρμοδιότητα της πολιτείας.<sup>2488</sup> Φυσικά, αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής νομοθεσίας αποτελούν τα κοινοτικά θεσμικά για το περιβάλλον και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Στο νομοθετικό επίπεδο η ιταλική περιβαλλοντική νομοθεσία χωρίζεται σε δύο μέρη: ένα γενικό και ένα τομεακό. Το πρώτο απαρτίζεται από τις γενικές

---

<sup>2485</sup> Nicola Lugarisi [Faculty of Law, University of Trento, Italy, *JURIST Italy Correspondent*] (2001) "Italian Environmental Law 2001" *Jurist: The Legal Education Network* Βλέπε σχετικά: <http://jurist.law.pitt.edu/world/foreignapr02.php>

<sup>2486</sup> Το άρθρ.5 του Σ. του 1947 όριζε ότι: «Η Δημοκρατία, μία και αδιαίρετη, αναγνωρίζει και προωθεί την τοπική αυτονομία...» Το νέο άρθρ. 114 έχει ως εξής: «Η Δημοκρατία αποτελείται από Δήμους, Επαρχίες και μητροπολιτικές Πόλεις, Περιοχές και το Κράτος. Οι Δήμοι, οι Επαρχίες, οι μητροπολιτικές Πόλεις και οι Περιοχές έχουν τους δικούς τους χάρτες, εξουσίες και λειτουργίες, σύμφωνα με τις αρχές που θέτει το Σύνταγμα...»

<sup>2487</sup> Βλέπε σχετικά: Furlong Paul (2003) "*Italian regional reform in constitutional context*" , Annual Conference of the Political Studies Association, Leicester, April και Furlong P. (1994) *Modern Italy. Politics and Policy-Making*. Routledge London and New York

<sup>2488</sup> Lugarisi N. ο.π.

περιβαλλοντικές αρχές του δικαίου, τα ζητήματα που αφορούν την κατανομή των αρμοδιοτήτων και τις διαδικασίες. Το δεύτερο μέρος καλύπτει τους διάφορους τομείς, στους οποίους διακρίνεται το δίκαιο του περιβάλλοντος και θέτει τους βασικούς κανόνες για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.<sup>2489</sup>

Η πρώτη ουσιαστική νομοθετική προσπάθεια στην Ιταλία έγινε στη μεταπολεμική περίοδο, λόγω της μεγάλης βιομηχανικής ανάπτυξης και αποτυπώθηκε στο Ν. 615/1966.<sup>2490</sup> Στη συνέχεια ακολούθησε ο Ν. 319/1976, για την προστασία των υδάτων, ο οποίος όμως έμεινε ανεφάρμοστος για πολλά χρόνια, λόγω της αδυναμίας των βιομηχανιών να προσαρμοστούν έγκαιρα στις διατάξεις του.<sup>2491</sup> Ο νόμος αυτός αποτελεί το πρώτο ολοκληρωμένο νομοθετικό κείμενο, για τον έλεγχο της μόλυνσης των επιφανειακών υδάτινων πόρων από βιομηχανικά και άλλα απόβλητα και θέτει γενικούς κανόνες για τη διαχείριση των πηγών, τη χρήση, τον έλεγχο της ποιότητας και τον καθαρισμό των υδάτων.<sup>2492</sup>

Εκτός από τα παραπάνω νομοθετικά κείμενα, που ρυθμίζουν επιμέρους ζητήματα προστασίας και αξιοποίησης των υδάτινων πόρων, υπάρχουν στην ιταλική νομοθεσία και ορισμένα νομοθετικά κείμενα- πλαίσιο για τη διαχείριση των υδάτων. Σε αυτή την κατηγορία ανήκουν ο Ν. 183/1989 για την αξιοποίηση των λεκανών απορροής ποταμών και την επιβολή κανόνων για τη διατήρηση της ποιότητας των υδάτων<sup>2493</sup>, ο Ν. 36/1994 (the "Gali" Law) για τη διαχείριση των υδάτινων πηγών και το νομοθετικό διάταγμα 152/1999, το οποίο αντικατέστησε τον Ν. 319/1976.

Ο λόγος για τον οποίο χαρακτηρίζονται αυτά τα νομοθετήματα «πλαίσιο», εξηγείται από το περιεχόμενό τους. Έτσι ο πρώτος νόμος αποτέλεσε τη βάση για την ίδρυση των αρχών διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμών, οι οποίες είναι αρμόδιες για τον συντονισμό της χρήσης τόσο των εδαφών όσο και των υδάτων στη λεκάνη της αρμοδιότητάς τους. Ο δεύτερος ρυθμίζει τις υπηρεσίες που σχετίζονται με την παροχή υδάτων, την τιμολόγηση και την διαχείριση των αποβλήτων στους

---

<sup>2489</sup> Lugarisi N. (2001) "Italian Environmental Law" Jurist: The Legal Education Network Βλ. σχετικά: <http://jurist.law.pitt.edu/world/itcor2.htm>

<sup>2490</sup> Caravita B. (1997) "Italy" in Heine G., Prabhu M., Alvazzi del Frate A. (eds.) *Environmental Protection - Potentials and Limits of Criminal Justice Evaluation of Legal Structures* Freiburg im Breisgau 1997 United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute Publication No. 56.

<sup>2491</sup> RRI Green Plans Archives Italy.htm Βλέπε σχετικά: [http://greenplans.rri.org/resource/greenplanningarchives/italy/italy\\_env\\_pol\\_instruments.html](http://greenplans.rri.org/resource/greenplanningarchives/italy/italy_env_pol_instruments.html)

<sup>2492</sup> <http://sp.uconn.edu/~payerhin/grady.html>

<sup>2493</sup> [http://www.italocorotondo.it/tequila/partner\\_section/italy\\_english/it\\_water\\_manag.htm](http://www.italocorotondo.it/tequila/partner_section/italy_english/it_water_manag.htm)



υδάτινους πόρους<sup>2494</sup> ενώ το νομοθετικό διάταγμα ρυθμίζει την προστασία των υδάτινων οδών.

Όσο αφορά την σπουδαιότητα του τελευταίου, το πιο σημαντικό στοιχείο είναι όχι τόσο το περιεχόμενο των επιμέρους διατάξεων, όσο η αλλαγή πολιτικής που διαφαίνεται στην ιταλική νομοθεσία για την προστασία των υδάτων. Έτσι ενώ ο προγενέστερος Ν.319/1976, αποτελούσε ένα κείμενο συγκερασμού των οικονομικών συμφερόντων από τη μια και της προστασίας του περιβάλλοντος από την άλλη, το νέο Ν.Δ. 152/1999 στοχεύει αποκλειστικά στην προστασία του περιβάλλοντος. Σημαντική αλλαγή επίσης αποτελεί και η αρχή της πρόληψης<sup>2495</sup>, στην οποία βασίζονται οι νέες διατάξεις, και η οποία αντικατέστησε την αρχή της καταστολής η οποία χαρακτήριζε το νόμο 319/1976.

Σημαντικό κομμάτι της ιταλικής νομοθεσίας για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, με ιδιαίτερο και ξεχωριστό ενδιαφέρον, αποτελούν οι κανόνες για την προστασία και διατήρηση των καναλιών της Βενετίας. Ο πρώτος νόμος (Ν.294/1956), που εντάσσεται στο πλαίσιο αυτό, έθετε απλά μέτρα για την προστασία των καναλιών, στα νομοθετικά κείμενα όμως που ακολούθησαν (Ν. 366/1963, Ν.526/1966, Ν.171/1973, π.δ. 962/1973 και Ν.319/1976), περιλήφθηκαν διατάξεις για τις εκροές αποβλήτων, τη μόλυνση των υδάτων και τη δημιουργία Επιτροπής, σε τοπικό επίπεδο, για τη διαχείριση των υδάτων. Το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας συμπληρώθηκε με τρία ακόμη νομοθετήματα, το Ν.798/1984, το Ν.139/1992 και το Ν.Δ. 476/1994, που έθεσαν νέες βάσεις για την προστασία των υδάτων των καναλιών και τη διαχείρισή τους σε εθνικό και τοπικό επίπεδο<sup>2496</sup>.

Τα περισσότερα νομοθετικά κείμενα που ακολούθησαν το Ν. 319/1976, αποτελούν ουσιαστικά προσπάθεια ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ε.Ε. (κανονισμοί- οδηγίες), στην ιταλική νομοθεσία. Το προεδρικό διάταγμα 515/1982, για παράδειγμα, ενσωμάτωσε στο εσωτερικό δίκαιο την Οδηγία 75/440 για το πόσιμο νερό.

Στις 12 Ιανουαρίου του 2006, στην υπόθεση C-85/05 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, κρίθηκε ότι η τελευταία παρέβη τις υποχρεώσεις της σε σχέση με την οδηγία 2000/60 γιατί παρέλειψε να προσδιορίσει

---

<sup>2494</sup> [http://greenplans.rrri.org/resources/greenplanningarchives/italy/italy\\_env\\_pol\\_instruments.htm](http://greenplans.rrri.org/resources/greenplanningarchives/italy/italy_env_pol_instruments.htm) Resource Renewal Institute (RRI) Green Plans, San Francisco

<sup>2495</sup> <http://www.psglaw.com/en/legalupd.asp?id=18&page=0&section=environmental&area=1> Puopolo Sistilli Geffers and Luise law firm

<sup>2496</sup> <http://www.insula.it/ing/leggi.html#top>, Insula S.p.A Company

εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας (22 Ιουνίου 2004) τις περιοχές λεκανών απορροής και τους αρμόδιους για τη διαχείρισή τους.

### **2.6.2 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας αρμόδιο είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος, το οποίο ιδρύθηκε το 1986, με το ν. 349/1986 και αποτέλεσε το βασικό θεσμικό όργανο και για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Οι κυριότεροι τομείς στους οποίους ανέπτυξε τη δράση του ήταν, εκτός από τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, η έκδοση κριτηρίων για τη διαχείριση αποβλήτων, οι αντιρρυπαντικές ενέργειες και ο συντονισμός και η προώθηση των περιβαλλοντικών σχεδίων<sup>2497</sup>.

Την περίοδο 1999-2000, στα πλαίσια της αναδιοργάνωσης και μείωσης των Υπουργείων από την Ιταλική κυβέρνηση μετονομάστηκε σε Υπουργείο Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και συγχωνεύτηκε με το Υπουργείο Δημοσίων Υποθέσεων (Public Works). Με την αναδιοργάνωση αυτή το Υπουργείο διεύρυνε και το ρόλο του, περικλείοντας στις αρμοδιότητές του εκτός από την προστασία της φύσης και της ανθρώπινης υγείας και τη διαχείριση του εδάφους και των φυσικών πόρων<sup>2498</sup>.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του το Υπουργείο σχεδίασε το 2001 μία Περιβαλλοντική Στρατηγική Δράσης για την Αειφόρο Ανάπτυξη και έθεσε βασικές προτεραιότητες- στόχους για τη διαχείριση των υδάτων. Οι στόχοι αυτοί ήταν: η διατήρηση των υδάτινων πόρων, η επίτευξη αποδεκτής και καλής ποιότητας των υδάτων μέχρι το 2008, η μείωση αφενός των διαρροών στα συστήματα παροχής ύδατος και αφετέρου στην κατανάλωση υδάτινων πόρων από τη γεωργία, η επίτευξη της οικονομικής αειφορίας στην τιμολόγηση των υδάτων, με ταυτόχρονη εφαρμογή της πλήρους ανάκτησης του κόστους<sup>2499</sup>.

Την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους, για την υλοποίηση των προγραμμάτων και των πολιτικών του, παρέχει η Εθνική Διεύθυνση για την Προστασία του Περιβάλλοντος. Η

---

<sup>2497</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Italy, ο.π.

<sup>2498</sup> . Nicola Lugarisi ο.π

<sup>2499</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Italy, ο.π. p.55

Διεύθυνση αυτή εγκαθιδρύθηκε το 1994 και με βάση το Προεδρικό Διάταγμα 335/1997 χωρίστηκε σε πέντε τμήματα που ασχολούνται με τη μόλυνση και προστασία του περιβάλλοντος, ενώ σύντομα θα αναλάβει και πολλές από τις αρμοδιότητες του Τμήματος για τις Εθνικές Τεχνικές Υπηρεσίες. Το τμήμα αυτό ασχολείται με την γεωλογία, την υδρογραφία και την ωκεανογραφία<sup>2500</sup>.

Όπως ήδη αναφέραμε παραπάνω, το Σύνταγμα της Ιταλίας όπως τροποποιήθηκε με την αναθεώρηση του Οκτωβρίου του 2001 αναγνώρισε ρητά μεγαλύτερη αυτονομία στις περιφέρειες και τους δήμους. Ειδικά η 2<sup>η</sup> παρ. του άρθ. 114 η δεύτερη παράγραφος προβλέπει ότι οι περιφέρειες, οι επαρχίες και οι δήμοι είναι αυτόνομα νομικά πρόσωπα, με ιδιαίτερες εξουσίες και λειτουργίες<sup>2501</sup>. Οι νομοθετικές αρμοδιότητες των περιφερειών ρυθμίζονται στο άρθρο 117, του ιταλικού Συντάγματος ενώ οι υποθέσεις αποκλειστικά τοπικού ενδιαφέροντος μπορούν να ανατεθούν με νόμους στις επαρχίες ή στους δήμους, με βάση όσα ορίζει το άρθρο 118 παρ. 1.

Διοικητικά η χώρα διαιρείται σε δέκα περιφέρειες, οι οποίες υποδιαιρούνται σε επαρχίες (94 στο σύνολό τους) και δήμους(περισσότεροι από 8000 σε καταγραφή τη δεκαετία του '90). Οι περιφέρειες διοικούνται από ένα πρόσωπο με εκτελεστική εξουσία και διαθέτουν σημαντικές αρμοδιότητες, σε αντίθεση με τις επαρχίες που διαθέτουν περιορισμένη εξουσία, καθώς διορίζονται από την κεντρική εξουσία και οφείλουν να λογοδοτούν σε αυτή. Οι δήμοι τέλος αποτελούν τη βασική μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και ποικίλουν σε μέγεθος, καθώς κάθε χωριό και κάθε πόλη αποτελεί αυτόνομο δήμο.

Με βάση τις διατάξεις του ιταλικού Συντάγματος με την αναθεώρηση του 2001, οι περιφέρειες, οι οποίες διαδραμάτιζαν για δεκαετίες καθοριστικό ρόλο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής προστασίας, δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να υιοθετούν κανόνες δικαίου για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ε.Ε., προτού η ιταλική πολιτεία υιοθετήσει τους σχετικούς κανόνες πλαίσιο. Αλλά ακόμη και μετά την υιοθέτηση των νόμων- πλαίσιο από την πολιτεία, οι περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να υιοθετήσουν νομοθετικές πράξεις μόνο μέσα στα όρια των εξουσιών που τους παραχωρεί η ίδια η πολιτεία<sup>2502</sup>.

---

<sup>2500</sup> ο.π. Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Italy, p. 19, 140

<sup>2501</sup> International Constitutional Law Editions,

<sup>2502</sup> Massimiliano Montini "National report: Italy" in Avosetta Group Meeting October 2002 [http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/montini\\_rep0202.pdf](http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/montini_rep0202.pdf)

Οι αρμοδιότητες των περιφερειών στην περιβαλλοντική διαχείριση περιγράφονται στο Ν.59/1997 (Bassanini Act) για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>2503</sup> και συμπληρώνονται από το νομοθετικό διάταγμα 112/1998. Σύμφωνα με τα δύο αυτά νομοθετικά κείμενα οι περισσότερες αρμοδιότητες στη διαχείριση του περιβάλλοντος και του εδάφους έχουν μεταφερθεί στις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές. Αν και η πολιτεία είναι αυτή η οποία ρυθμίζει τους στόχους και καθορίζει τις πολιτικές, ωστόσο οι περιφέρειες από τη μια πλευρά είναι αρμόδιες για τον περιφερειακό σχεδιασμό της στρατηγικής περιβάλλοντος και για την εφαρμογή των πολιτικών και οι επαρχίες από την άλλη για την επιθεώρηση και επιβολή των πολιτικών αυτών.<sup>2504</sup>

Εκτός από τους παραπάνω φορείς, σημαντικό ρόλο στη διαχείριση των υδάτινων πόρων διαδραματίζουν και οι «Αρχές λεκανών απορροής ποταμών». Οι Αρχές αυτές αναλαμβάνουν τη διαχείριση και ανάπτυξη των υδάτινων πόρων και του εδάφους στα πλαίσια της λεκάνης απορροής ποταμού της αρμοδιότητάς τους. Στην Ιταλία υπάρχουν έξι εθνικές λεκάνες απορροής ποταμών, 15 περιφερειακές και 17 ενδο-περιφερειακές. Σύμφωνα με τον ιταλικό Ν183/1989, οι Αρχές αυτές προετοιμάζουν σχέδια για το διαχωρισμό των υδάτων, θέτουν τις προτεραιότητες για τις επενδύσεις στην παροχή υδάτινων πόρων και ελέγχουν τη μόλυνση και την εκροή αποβλήτων στους υδάτινους πόρους<sup>2505</sup>.

Τέλος σε διεθνές επίπεδο η Ιταλία συνεργάζεται στενά για τη διαμόρφωση των πολιτικών της στον τομέα του περιβάλλοντος με τα αντίστοιχα Υπουργεία της Γαλλίας και της Ελβετίας. Με την τελευταία άλλωστε συνεργάζεται για την προστασία των κοινών λιμνών και ποταμών τους μέσω διμερών και περιφερειακών συμφωνιών που έχει συνάψει.

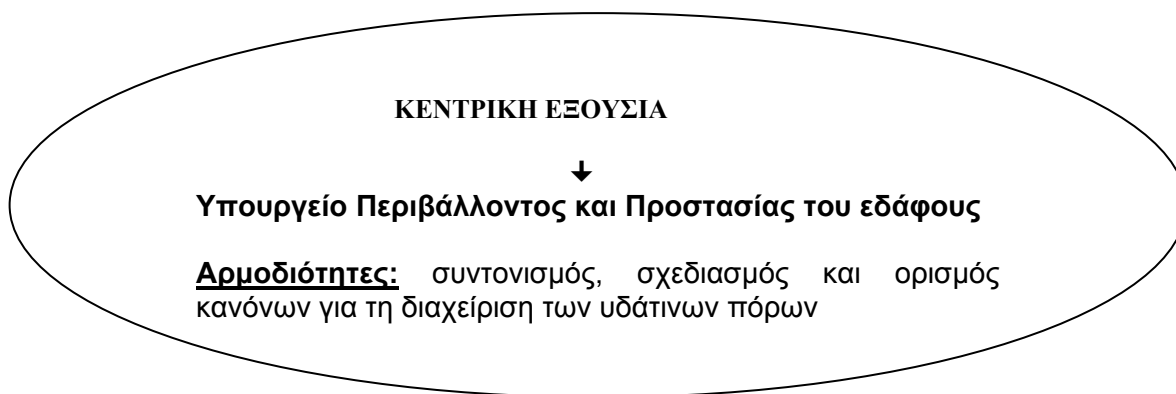
---

<sup>2503</sup> Ο νόμος αυτός συμπλήρωσε του νόμους 11/1972 και 616/1977 για τη διοικητική αποκέντρωση.

<sup>2504</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Italy, ο.π. p. 120

<sup>2505</sup> Nicola Lugarisi (2001) "Italian Environmental Law", ο.π. <http://jurist.law.pitt.edu/world/itcor2.htm>

Στον τομέα της προστασίας και της διαχείρισης των υδάτινων πόρων η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και των τριών βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε μας παρέχει τη δυνατότητα να τις απεικονίσουμε σχηματικά, στον παρακάτω πίνακα:



|   |
|---|
| <b>Περιφέρειες</b>  |
| <b>Αρμοδιότητες:</b> εφαρμογή νομοθεσίας για τη διαχείριση των υδάτων, έλεγχος υδάτινων πηγών, κατάθεση σχεδίων για την πραγματοποίηση επενδύσεων στην παροχή νερού |
| <b>Επαρχίες</b>   |
| <b>Αρμοδιότητες:</b> έκδοση αδειών για τις εκροές αποβλήτων στους υδάτινους πόρους έλεγχος συμμόρφωσης με βάση το περιεχόμενο αυτών των αδειών                      |
| <b>Δήμοι</b>  |
| <b>Αρμοδιότητες:</b> έλεγχος των εκροών των βιομηχανιών στα ύδατα, παροχή υπηρεσιών για την προμήθεια υδάτων  |

349/1986 και

## 2.7 Ισπανία

### 2.7.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Οι υδάτινοι πόροι στην Ισπανία καλύπτουν μόλις 5,2 χλ<sup>2</sup>, ενώ η ξηρά καταλαμβάνει τα 500χλ<sup>2</sup> από τη συνολική έκταση της Ισπανίας που είναι περίπου 505 χλ.<sup>2</sup> <sup>2506</sup>. Στα βορειοανατολικά η χώρα συνορεύει με την Γαλλία και την Ανδόρα,

<sup>2506</sup> Η Ισπανία περιλαμβάνει και τις Βελεαρίδες νήσους στη Μεσόγειο, τις Κανάριους νήσους στον Ατλαντικό και δύο πόλεις στη βόρεια Αφρική, τη Θεούτα και τη Μελίγια.

στα δυτικά με την Πορτογαλία στα βόρεια και νοτιοδυτικά βρέχεται από τον Ατλαντικό ωκεανό ενώ στα ανατολικά και νοτιοανατολικά από την Μεσόγειο θάλασσα.<sup>2507</sup>

Λόγω των φυσικών και γεωγραφικών χαρακτηριστικών της η Ισπανία είναι μία χώρα με σημαντικές κλιματολογικές διαφοροποιήσεις. Σε γενικές γραμμές το κλίμα χαρακτηρίζεται από ακραίες θερμοκρασίες και ελάχιστες βροχές, με εξαίρεση τα βόρεια <sup>2508</sup>. Όσο αφορά την υδρογραφία της Ισπανίας, το βασικό χαρακτηριστικό της είναι ότι το 88% της συνολικής της περιφέρειας συνορεύει με ύδατα, τη Μεσόγειο θάλασσα και τον Ατλαντικό ωκεανό. Στον τελευταίο και κυρίως στα δυτικά και νότια εκβάλλουν και τα μεγαλύτερα ποτάμια της χώρας, όπως ο Τάγος, ο Ντονέρο, ο Γκουντιάνα, οι οποίοι πηγάζουν από την Ισπανία όμως εκβάλλουν στον Ατλαντικό<sup>2509</sup> μέσω της Πορτογαλίας.<sup>2510</sup>

Χαρακτηριστικό όλων σχεδόν των ισπανικών ποταμών είναι ότι χρησιμοποιούνται ελάχιστα στην ναυσιπλοΐα και στην ύδρευση, αποτελούν όμως καλή πηγή παραγωγής ενέργειας.<sup>2511</sup> Για υδρογραφικούς σκοπούς η Ισπανία χωρίστηκε από το Γεωγραφικό Ινστιτούτο σε δέκα λεκάνες απορροής ποταμών. Κάθε μία από αυτές τις λεκάνες περιλαμβάνει και κάποια ποτάμια της χώρας. Ένα εξίσου αξιοσημείωτο στοιχείο της υδρογραφίας της Ισπανίας είναι ότι δεν διαθέτει μεγάλες λίμνες, παρά μόνο κάποιες λιμνοθάλασσες.<sup>2512</sup>

Η Ισπανία λόγω της γεωγραφικής της θέσης και των παράκτιων βιομηχανικών μονάδων που διαθέτει αποτελεί μία από τις βασικές πηγές μόλυνσης της Μεσογείου. Η μόλυνση αυτή προέρχεται κυρίως από τα ακατέργαστα απόβλητα παραγωγής πετρελαίου και φυσικού αερίου. Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Ισπανία είναι η αποψίλωση των δασών και κατά συνέπεια η απερήμωση.<sup>2513</sup> Για αυτό τα τελευταία χρόνια εφαρμόζεται από την κυβέρνηση ένα εθνικό πρόγραμμα δεντροφύτευσης, που στοχεύει μεταξύ άλλων και στη μείωση της διάβρωσης των

---

<sup>2507</sup> [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Ispania/Spain.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Ispania/Spain.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)

<sup>2508</sup> "Spain" *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation.

<sup>2509</sup> Ο ποταμός Γκουανταλκιβίρ, που επίσης χύνεται στον Ατλαντικό, είναι ο βαθύτερος ποταμός της Ισπανίας και ο μοναδικός που είναι πλωτός σε όλη του την έκταση. Στη Μεσόγειο θάλασσα εκβάλλουν μόνο οι ποταμοί Έμπρο, Τζουκάρ και Γκουανταλαβιάρ.

<sup>2510</sup> [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Ispania/Spain.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Ispania/Spain.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)

<sup>2511</sup> Ο.π. "Spain" *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*..

<sup>2512</sup> "Spain" *The Catholic Encyclopedia* VOLUME XIV Ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.newadvent.org/cathen/14169b.htm>

<sup>2513</sup> [http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/spain/spain\\_geography.html](http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/spain/spain_geography.html)

εδαφών.<sup>2514</sup> Στον τομέα των υδάτινων πόρων η Ισπανία έχει σοβαρά προβλήματα ποιοτικά και ποσοτικά σε ολόκληρη την επικράτεια.

Η Ισπανία ασφαλώς είναι μία από τις σημαντικότερες χώρες στην ιστορία του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Μετά τους ναπολεόντειους πολέμους στις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα αρχίζει, μέσα στα ιδεολογικά άλλωστε πλαίσια του διαφωτισμού, η προσπάθεια σύνταξης συνταγμάτων, τα οποία όμως ουσιαστικά δεν εφαρμόζονται, στο κλίμα των πολιτικών αναταραχών της Ισπανίας καθ' όλη τη διάρκεια του αιώνα αυτού. Το πολιτικό σύστημα της μοναρχίας, το οποίο έχει βαθιές ρίζες στην ιστορία της χώρας, καταργήθηκε για πρώτη φορά με το επαναστατικό Σύνταγμα του 1873, της Πρώτης Ισπανικής Δημοκρατίας (1873-1874), το οποίο ακολούθησε πολιτικό χάος. Η Δεύτερη Ισπανική Δημοκρατία ανακηρύχθηκε με το Σύνταγμα του 1931 και καταλύθηκε το 1936, με το ξέσπασμα του εμφυλίου πολέμου (Απρίλιος 1936 – Απρίλιος 1939), ο οποίος έληξε με τη νίκη του Φράνκο. Ο βασιλέας της Ισπανίας είχε ήδη εγκαταλείψει τη χώρα το 1931 και ο Φράνκο από το 1936 κυβερνούσε ως Αρχηγός (Caudillo, "leader). Το 1947, ο Φράνκο έθεσε στο 1<sup>ο</sup> άρθρο του νόμου για τη διαδοχή στην αρχηγία της χώρας, το νόμο *Le de Sucesion en la Jefatura del Estado*, τη διάταξη, κατά την οποία «*Η Ισπανία ...είναι Κράτος... το οποίο, σύμφωνα με την παράδοσή του, διακηρύσσει ότι είναι Βασίλειο.*»<sup>2515</sup>

Η επάνοδος της χώρας στη δημοκρατική ομαλότητα επήλθε μετά το θάνατο του Φράνκο, το Νοέμβριο του 1975 και την άνοδο στο θρόνο του Χουάν Κάρλος το Νοέμβριο του 1975. Οι πρώτες εκλογές έγιναν τον Ιανουάριο του 1977, οπότε και κινήθηκε η διαδικασία για τη σύνταξη Συντάγματος. Το Σύνταγμα ψηφίστηκε από τη Βουλή και τη Γερουσία τον Οκτώβριο του 1978 και εγκρίθηκε με δημοψήφισμα από τον ισπανικό λαό το Δεκέμβριο του ίδιου έτους. Αν και το νέο Σύνταγμα σεβάστηκε τη βούληση του Φράνκο να παλινορθώσει τη μοναρχία, το άρθ. 13 του Συντάγματος ρητά αναφέρει τα εξής: «*.. η πολιτική μορφή του Ισπανικού Κράτους είναι αυτή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας*». Η ειρηνική μετάβαση από το δικτατορικό καθεστώς στη δημοκρατία στην Ισπανία, αποτέλεσε ιστορικό γεγονός άξιο θαυμασμού, καθώς και η σταθερότητα του Συντάγματος, το οποίο αναθεωρήθηκε μόνο μια φορά το 1992.

---

<sup>2514</sup> Day K. Edwards J. Oliver J, (επιμ. εκδ.) (1995) *Σύγχρονος Άτλας 1995 του Κόσμου*, ΤΑ ΝΕΑ Δημοσιογραφικός Οργανισμός Λαμπράκη (Dorling Kindersley 1994)

<sup>2515</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το Σύνταγμα της Ισπανίας, βλ. μεταξύ άλλων, Lucas Prakke «The Kingdom of Spain», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ. 725-796).

Η Ισπανία είναι ενιαίο κράτος αλλά ήδη το Σύνταγμα του 1931 της 2<sup>ης</sup> Ισπανικής Δημοκρατίας έδινε τη δυνατότητα εκχώρησης αυτονομίας (Statute of Autonomy, an *Estatuto de Autonomia*) σε ορισμένες περιοχές, αλλά επί Φράνκο αυτή η δυνατότητα καταργήθηκε και ο συγκεντρωτισμός του κράτους έφθασε στα άκρα.<sup>2516</sup> Το ισχύον ισπανικό Σύνταγμα (Τίτλος VIII) επαναφέρει το καθεστώς των αυτόνομων περιοχών και αναφέρεται επίσης σε αυτόνομες κοινότητες και επαρχίες. Το θέμα των ανεξάρτητων περιοχών εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρό θέμα στην Ισπανία μέχρι σήμερα.

Το ισπανικό Σύνταγμα του 1978, περιλαμβάνει στο 3<sup>ο</sup> κεφάλαιο (άρθ. 93-96) ρητές διατάξεις για τη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, που απορρέουν από το Σύνταγμα σε διεθνή οργανισμό και διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς, χωρίς ειδική αναφορά στις σχέσεις της χώρας με την Ε.Ε. Αναφέρει όμως ότι η σύναψη διεθνούς συνθήκης, η οποία περιέχει ορισμούς αντίθετους με το Σύνταγμα απαιτεί την προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση (άρθ. 95, παρ. 1). Οι διατάξεις αυτές εφαρμόστηκαν για την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε.

#### **2.4.4 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Ειδικά ως προς το θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος αυτό κατοχυρώνεται άμεσα από το ισπανικό Σύνταγμα του 1978 στο άρθρο 45.<sup>2517</sup> Τα βασικά σημεία του άρθρου 45 είναι: α) το δικαίωμα απολαύσεως του περιβάλλοντος β) η υποχρέωση διατήρησής του γ) η συλλογική αλληλεγγύη και δ) η ποινικοποίηση των προσβολών εναντίον του περιβάλλοντος.<sup>2518</sup>

---

<sup>2516</sup> Τέτοιες περιοχές ήταν η χώρα των Βάσκων, η Καταλονία και η Γαλικία.

<sup>2517</sup> Ο.π. Παναγόπουλος Θ. (2001), σελ.237- 238

<sup>2518</sup> «1. Όλοι έχουν το δικαίωμα να απολαύουν ένα περιβάλλον κατάλληλο για την ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους και έχουν το καθήκον να το διατηρούν.

2. Οι δημόσιες αρχές θα επιβλέπουν την ορθολογική χρησιμοποίηση όλων των φυσικών πόρων, με σκοπό την προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, καθώς και την υπεράσπιση και αποκατάσταση του περιβάλλοντος, προσφεύγοντας στην απαραίτητη συλλογική αλληλεγγύη.

3. Θα επιβάλλουν κυρώσεις εναντίον εκείνων, που παραβιάζουν τις διατάξεις της παραπάνω παραγράφου, σύμφωνα με τους όρους που θα θέσει ο νόμος, και αν η περίπτωση το



Αν και το συγκεκριμένο άρθρο<sup>2519</sup> είναι η βασική διάταξη για την προστασία του περιβάλλοντος, το ισπανικό Σύνταγμα περιλαμβάνει και περαιτέρω έμμεσες αναφορές στα περιβαλλοντικά ζητήματα στα άρθρα 40 (ασφάλεια και υγιεινή εργασίας) , 43 (δικαίωμα προστασίας της υγείας), 46 (ιστορική και πολιτιστική κληρονομιά), 51 (προστασία των καταναλωτών) και 149 (κατανομή αρμοδιοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος σε εθνικό και τοπικό επίπεδο).<sup>2520</sup>

Η λέξη «δικαίωμα», που περιλαμβάνεται στην παραπάνω διάταξη, έχει δημιουργήσει ερμηνευτικά προβλήματα σχετικά με το αν η προστασία του περιβάλλοντος κατοχυρώνει συνταγματικό δικαίωμα ή όχι.<sup>2521</sup> Ο προβληματισμός αυτός οφείλεται στη θέση που κατέχει το άρθρο αυτό μέσα στο συνταγματικό κείμενο, αφού αφενός ανήκει στον Τίτλο Ι του Συντάγματος που τιτλοφορείται «Θεμελιώδη Δικαιώματα και Υποχρεώσεις» αφετέρου όμως εντάσσεται στο Τρίτο Κεφάλαιο «Οι κατευθυντήριες Αρχές της Κοινωνικής και Οικονομικής Πολιτικής».

Η κατάταξη αυτή του άρθρου 45 στο συνταγματικό κείμενο δεν είναι τυχαία, καθώς ο συνταγματικός νομοθέτης συμπεριέλαβε στον Τίτλο Ι τρεις μορφές δικαιωμάτων, τα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα (άρθρα 14-29), τα απλά συνταγματικά δικαιώματα και τις υποχρεώσεις (άρθρα 30- 38) και τις κατευθυντήριες αρχές (άρθρα 39- 52). Ως προς τις τελευταίες το άρθρο 53 του Συντάγματος κατοχυρώνει την αναγνώριση, την προστασία και το σεβασμό τους και παραχωρεί το δικαίωμα προσβολής τους μόνο ενώπιον της τακτικής δικαιοσύνης. Η ουσιαστική διαφορά των αρχών αυτών από τα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα, είναι ότι η προστασία των τελευταίων γίνεται με απ' ευθείας ατομική προσφυγή στο Συνταγματικό Δικαστήριο.

Την άποψη ότι το «δικαίωμα» προστασίας του περιβάλλοντος στο άρθρο 45 δεν είναι ένα θεμελιώδες δικαίωμα, υιοθέτησε και το ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, σε πολλές αποφάσεις του που κλήθηκε να γνωμοδοτήσει σχετικά. Από τις παραπάνω θέσεις γίνεται σαφές ότι το άρθρο 45 κατοχυρώνει την προστασία του περιβάλλοντος, το «δικαίωμα» όμως που προβλέπει δεν είναι ένα θεμελιώδες

---

επιβάλλει, διοικητικές κυρώσεις, καθώς και υποχρέωση για αποκατάσταση της ζημίας.»  
Μαυριά Κ., Παντελή Α. (1996), ό.π. σελ.705- 706

<sup>2519</sup> Embid Irujo A. (2003) «Water Law in Spain after 1985», vol. 28, number 3, *Water International*, pp. 290- 294

<sup>2520</sup> Φιλολιά Η. (2002) ο.π. σελ. 740

<sup>2521</sup> Πρβ. Σχετική ανάλυση στο υποκεφάλαιο της Ελλάδας

δικαίωμα, αλλά μία κατευθυντήρια αρχή η οποία χρησιμοποιείται ως βάση για το σχεδιασμό των πολιτικών του ισπανικού κράτους.<sup>2522</sup>

Με βάση τις κατευθυντήριες αρχές που θέτει το άρθρο 45, η Ισπανία έχει κάνει σημαντικές προσπάθειες, κυρίως από τη δεκαετία του '80 και μετά, για την ανάπτυξη και εφαρμογή μιας συνεκτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, αναπόσπαστο μέρος της οποίας αποτελεί και το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο.

Δύο είναι τα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την πολιτική αυτή, αφενός η έλλειψη γενικού νόμου για την προστασία του περιβάλλοντος και η ρύθμιση των επιμέρους θεμάτων(ατμόσφαιρα, ύδατα, απόβλητα) με ειδικούς νόμους<sup>2523</sup> και αφετέρου η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, για τη θέσπιση των κανόνων της περιβαλλοντικής προστασίας.<sup>2524</sup>

Στην Ισπανία υπάρχουν τόσο διοικητικές κυρώσεις όσο και ποινική και αστική ευθύνη στον τομέα του περιβάλλοντος. Η ποινική ευθύνη ρυθμίζεται από τον Ποινικό Κώδικα, ο οποίος ποινικοποιεί τα εγκλήματα εις βάρος τόσο των φυσικών πόρων και του περιβάλλοντος όσο και της πανίδας και χλωρίδας. Αντίθετα η αστική ευθύνη ρυθμίζεται μόνο έμμεσα από τον Αστικό Κώδικα και όσο αφορά την πυρηνική μόλυνση από το Ν. 25/1964.<sup>2525</sup>

Το βασικό νομοθετικό κείμενο για την προστασία των υδάτινων πόρων στην Ισπανία είναι ο Ν 29/1985<sup>2526</sup>, ο οποίος περιλαμβάνει ρυθμίσεις τόσο για τα επιφανειακά όσο και για τα υπόγεια ύδατα. Οι επιμέρους διατάξεις του νόμου αυτού έχουν τροποποιηθεί αρκετές φορές, ουσιαστικές αλλαγές επέφερε ωστόσο ο Ν. 46/1999, που τροποποίησε 41 από τα 113 άρθρα του προγενέστερου νόμου. Βασικός στόχος της νέας ρύθμισης ήταν η προσαρμογή του νομοθετικού πλαισίου στις αυξανόμενες απαιτήσεις στον τομέα της διαχείρισης αλλά και η καλύτερη

---

<sup>2522</sup> Σχετικά με τις απόψεις για το άρθρο 45 βλέπε τις απόψεις του καθηγητή Moreno A-M. (2001) όπως δημοσιεύτηκαν in Avosetta Group Meeting 12/13 January 2001 <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/morconstright.html>

<sup>2523</sup> Παναγόπουλος Θ., (2001), ο.π. σελ 239

<sup>2524</sup> Oecd Working Party on Environmental Performance (2000), Environmental Performance Reviews (1<sup>st</sup> Cycle) Conclusions and Recommendations 32 Countries (1993- 2000) p. 220

<sup>2525</sup> Βλέπε σχετικά : Ministerio de Medio Ambiente "Administrative sanctions. Appeals. Criminal and Civil Responsibility in the field of environment." [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/2\\_sanciones\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/2_sanciones_en.pdf)

<sup>2526</sup> Τα πρώτα νομοθετικά κείμενα στην Ισπανία για την προστασία των υδάτων ήταν οι νόμοι του 1866 και του 1879. Βλέπε σχετικά: Vlachos E. (2003), "Water Resources in the Iberian Peninsula: Past, Present, Future", *Water International* vol. 28, number 3,

αντιμετώπιση των προβλημάτων που αφορούν την ποιότητα και την ποσότητα των υδάτων. Όσο αφορά ειδικότερα τη διαχείριση ο Ν 46/1999 περιέλαβε σημαντικές διατάξεις για την προώθηση των συμμετοχικών συστημάτων, δηλαδή για τη συμμετοχή των χρηστών και των διοικήσεων στη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

<sup>2527</sup>

Αν και η Ισπανία μετά από πολλά προβλήματα κατάφερε να ενσωματώσει την οδηγία πλαίσιο στο εσωτερικό της δίκαιο, ωστόσο τελικά παραπέμφθηκε στο Δ.Ε.Κ, γιατί δεν ετοίμασε έκθεση για την ποιότητα των υδάτων των λεκανών απορροής της και δεν όρισε τις αρμόδιες αρχές για τη διαχείριση των λεκανών.

Εξαιτίας της ετερογένειας του επιφανειακού υδάτινου δυναμικού και των κλιματικών συνθηκών που επικρατούν στην Ισπανία, το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα είναι η κατανομή των υδάτινων πόρων. Υπάρχουν περιοχές που ικανοποιούν τις ανάγκες τους και διαθέτουν και πλεόνασμα και περιοχές που αντιμετωπίζουν λειψυδρία. Το πρόβλημα της διαθεσιμότητας πόσιμου ύδατος επιχείρησε να ρυθμίσει αρχικά ο Ν. 29/1985 με διατάξεις σχετικά με την ορθολογική διαχείριση των λεκανών απορροής ποταμών, ενσωματώνοντας στο ισπανικό δίκαιο την αρχή της αυτονομίας των λεκανών απορροής.<sup>2528</sup>

Η ισπανική κυβέρνηση από την πλευρά της επιχείρησε να λύσει το πρόβλημα εφαρμόζοντας μία ολοκληρωμένη πολιτική μεταφοράς υδάτινων πόρων, μέσω του νόμου για το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Υδάτων, που ψήφισε η Βουλή τον Ιούλιο του 2001<sup>2529</sup>. Το σχέδιο αυτό θέτει στρατηγικές επιλογές για την εφαρμογή πολιτικής τόσο για την κατανομή των υδάτων και την αντιμετώπιση των ξηρασιών όσο και για τη βελτίωση της ποιότητας του νερού. Όσο αφορά την κατανομή προτείνει την κατασκευή φραγμάτων, την υλοποίηση σχεδίων διαχείρισης και τη μεταφορά υδάτων

---

<sup>2527</sup> Ministerio de Medio Ambiente (Υπουργείο Περιβάλλοντος της Ισπανίας) Βλέπε σχετικά: [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_normativa\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_normativa_en.pdf)

<sup>2528</sup> Hernandez Escartin C. M. (1996) "The Mediterranean Spain: The River Basin, Territorial framework for water management" *NEWSLETTER*, 3<sup>rd</sup> Quarter 1996, N° 4, International Network of Basins Organizations INBO' S p. 11

<sup>2529</sup> Ο σχεδιασμός της διαχείρισης των υδάτινων πόρων μέσω των Εθνικών Σχεδίων Διαχείρισης Υδάτινων Πόρων, προβλέπεται στο άρθρο 38 παράγραφοι 1 και 2 του Ν.29/1985. Συγκεκριμένα η διάταξη αυτή προβλέπει ότι η διαδικασία διαχείρισης των υδάτων περιλαμβάνει δύο στάδια, την υιοθέτηση πρώτον σχεδίων διαχείρισης ανά λεκάνη απορροής ποταμών και δεύτερον σχεδίων σε εθνικό επίπεδο. Βλέπε σχετικά Ministerio de Medio Ambiente (Υπουργείο Περιβάλλοντος της Ισπανίας) "Inland and Underground Water- Water Planning" [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_planificacion\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_planificacion_en.pdf)

από τη μια περιοχή της χώρας στην άλλη<sup>2530</sup>, ενώ για τη βελτίωση της ποιότητας καθιερώνει μέτρα για τον καθαρισμό των υδάτων και βελτιώνει τους μηχανισμούς ελέγχου της ποιότητας.<sup>2531</sup>

Το σχέδιο αυτό προκάλεσε σημαντικές αντιδράσεις στους κόλπους της Ε.Ε. και πέντε περιβαλλοντικές οργανώσεις κατέθεσαν και αίτηση διαμαρτυρίας στην Επιτροπή. Σύμφωνα με τη θέση των περιβαλλοντικών αυτών οργανώσεων (ΜΚΟ) το εθνικό αυτό υδρολογικό σχέδιο της Ισπανίας περιλαμβάνει διατάξεις που είναι αντίθετες με τη νομοθεσία της Ε.Ε. και δεν θα έπρεπε να συγχρηματοδοτείται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε., καθώς δεν εμπίπτει στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τον Κανονισμό 1260/1999<sup>2532</sup>.

Συγκεκριμένα οι ΜΚΟ υποστηρίζουν ότι το Εθνικό Υδρολογικό Σχέδιο έρχεται σε σύγκρουση με την περιβαλλοντική νομοθεσία της Ε.Ε., παραβιάζοντας τη στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη, πολλά άρθρα των συνθηκών αλλά κυρίως τη νέα Οδηγία-πλαίσιο 2000/60 για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων<sup>2533</sup>. Εξαιτίας αυτών των παραβιάσεων δεν θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί το σχέδιο από τα

---

<sup>2530</sup> Σχετικά με τη μεταφορά υδάτων από τη μία περιοχή στην άλλη υπάρχει μία έρευνα που διεξήγαγε το EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU σε συνεργασία με τη WWF και μία περιβαλλοντική οργάνωση της Ισπανίας. Η έρευνα αυτή αφορά ένα σχέδιο- πρόγραμμα (Tagus-Segura Transfer) που εφαρμόζεται στην Ισπανία από το 1979, με βάση το οποίο μεταφέρονται υδάτινοι πόροι από τη λεκάνη απορροής της Κεντρικής Ισπανίας σε περιοχές στα νότια μεσογειακά παράλια της χώρας. Σύμφωνα με τα πορίσματα της έρευνας ενώ τη δεκαετία του '70 το υδατικό έλλειμμα ήταν περίπου 500 εκατομμύρια κυβικά μέτρα, μετά από 20 χρόνια λειτουργίας του προγράμματος το έλλειμμα διπλασιάστηκε. Η εφαρμογή όμως του προγράμματος είχε και σημαντικές περιβαλλοντικές και οικονομικές συνέπειες, όπως παράνομη χρήση και χημική μόλυνση των υδάτων. Η έρευνα αυτή αποτελεί ένα αξιόπιστο παράδειγμα για τις συνέπειες της εφαρμογής του Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Υδάτων στην Ισπανία, καθώς και τα δύο βασίζονται στο ίδιο μοντέλο διαχείρισης των υδάτων. Σχετικά με το θέμα βλέπε: EEB- WWF (2003) *Water transfers are increasing the water crisis The case of the Tagus-Segura Transfer in Spain (Executive Summary of WWF Report 'Tagus Segura – Lessons From the Past')* <http://www.eeb.org/activities/water/Water-Summary-EEB-WWF-Tajo-Segura-6-5-03.pdf>

<sup>2531</sup> Angel Manuel Moreno (2002) *National report: SPAIN* Part A: Recent developments in Spanish environmental law, in Avosetta Group Meeting 2002 Βλέπε σχετικά : <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/morenonatrepain02.pdf>

<sup>2532</sup> EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU (2001) Press release: Environmental NGOs protest to Prodi over Spanish water plan Βλέπε σχετικά: <http://www.eeb.org/press/pr-sp-water-plan-n26.htm>

<sup>2533</sup> Το ίδιο με 159

Διαρθρωτικά Ταμεία, καθώς ο κανονισμός 1260/1999 προβλέπει ότι η κοινοτική παρέμβαση μέσω των διαρθρωτικών ταμείων δίδεται στα κράτη, εφόσον οι ενέργειές τους είναι σύμφωνες με τις διατάξεις της Συνθήκης και τη νομοθεσία και τις πολιτικές της Ε.Ε.<sup>2534</sup>.

Ως αντεπιχείρημα, στις απόψεις αυτές θα μπορούσε να παρατεθεί η επίσημη θέση του Υπουργείου Περιβάλλοντος της Ισπανίας, το οποίο θεωρεί ότι το συγκεκριμένο σχέδιο αποτελεί ένα νέο όραμα στην πολιτική των υδάτινων πόρων της Ισπανίας, μέσα στα πλαίσια της αιεφόρου ανάπτυξης. Σύμφωνα με την ίδια θέση το σχέδιο αυτό έχει ενσωματώσει τις αρχές της νέας Οδηγία πλαίσιο για το νερό και συμβάλει σημαντικά στον συντονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής εξουσία στη συνδιαχείριση των υδάτινων πόρων.<sup>2535</sup>

### **2.7.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Στα πλαίσια της κεντρικής κρατικής εξουσίας το Συμβούλιο των Υπουργών είναι αυτό που θέτει τις κατευθυντήριες γραμμές της περιβαλλοντικής πολιτικής και το Υπουργείο Περιβάλλοντος διαθέτει την ουσιαστική αρμοδιότητα στη λήψη των αποφάσεων και στην υλοποίηση της πολιτικής.<sup>2536</sup> Ωστόσο υπάρχουν αρκετές δραστηριότητες, που αν και άπτονται στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής ανήκουν ωστόσο στην αρμοδιότητα άλλων Υπουργείων (συναρμοδιότητα), όπως στα Υπουργεία Γεωργίας, Τεχνολογίας, Ανάπτυξης, Υγείας και Καταναλωτών. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος ιδρύθηκε το 1996 και συγκροτήθηκε από οργανισμούς δύο Υπουργείων, (Δημοσίων Έργων, Μεταφορών και Περιβάλλοντος και Βιομηχανία και Ενέργειας).<sup>2537</sup>

---

<sup>2534</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 161 της 26/06/1999 σ. 0001 – 0042

<sup>2535</sup> Ministerio de Medio Ambiente (Υπουργείο Περιβάλλοντος της Ισπανίας) ο.π. [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_planificacion\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_planificacion_en.pdf)

<sup>2536</sup> Ministerio de Medio Ambiente (Υπουργείο Περιβάλλοντος της Ισπανίας) “General Aspects- Coordination of the Public Administration and examples of collaboration on environmental issues” [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/2\\_coordinacion\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/2_coordinacion_en.pdf)

<sup>2537</sup> Ministerio de Medio Ambiente (Υπουργείο Περιβάλλοντος της Ισπανίας) Introduction

Οι βασικές αρμοδιότητες του Υπουργείου Περιβάλλοντος θα μπορούσαν να συνοψιστούν στις εξής<sup>2538</sup>:

- i. η μεταφορά της νομοθεσίας της Ε.Ε. στο εσωτερικό δίκαιο
- ii. η πρόταση και η υιοθέτηση της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος με την επιφύλαξη των εξουσιών που διαθέτουν οι Αυτόνομες Κοινότητες (άρθρο 149 παράγραφο 1 αριθμό 23 του Συντάγματος)
- iii. η ανάπτυξη των εθνικών περιβαλλοντικών σχεδίων και στρατηγικών και
- iv. η εκτέλεση και η διαχείριση των αρμοδιοτήτων του σε συγκεκριμένα πεδία της περιβαλλοντικής πολιτικής και κυρίως στα ύδατα και τις ακτές

Το άρθρο 149 παρ. 1 του ισπανικού Συντάγματος –που αναφέρθηκε παραπάνω– προβλέπει τις αποκλειστικές αρμοδιότητες του κράτους για ένα σύνολο θεμάτων μεταξύ των οποίων και η προστασία του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό (παρ. 1, αριθμό 23) το κράτος έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για τη θέσπιση βασικών κανόνων που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ οι αυτόνομες Κοινότητες θεσπίζουν τους συμπληρωματικούς κανόνες. Στην ίδια παράγραφο άλλωστε (αριθμό 22) προβλέπεται ότι το κράτος έχει και την αποκλειστική αρμοδιότητα και για τη νομοθεσία για τη διευθέτηση και διάθεση των υδάτινων πόρων όταν διασχίζουν περισσότερες από μία Αυτόνομες Κοινότητες καθώς και για την παροχή άδειας για τη δημιουργία ηλεκτρικών εγκαταστάσεων.<sup>2539</sup>

Η αρμοδιότητα για τη θεσμοθέτηση των κανόνων και το γενικό πλαίσιο διαχείρισης των υδάτινων πόρων στην Ισπανία μοιράζεται μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ωστόσο η διαχείριση των υδάτων γίνεται με τη συμμετοχή δημόσιων διοικήσεων υδάτων, που είναι αυτόνομα νομικά πρόσωπα. Το κυρίαρχο συμβουλευτικό νομικό πρόσωπο στο σχεδιασμό της διαχείρισης των υδάτων είναι, σύμφωνα με τις διατάξεις του αναθεωρημένου νόμου περί υδάτων του 1985, το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων. Στο Συμβούλιο αυτό εκπροσωπούνται –μέσω αντιπροσώπων τους– τα συμφέροντα της κεντρικής εξουσίας, των Αυτόνομων Κοινοτήτων, των οργανισμών λεκανών απορροής ποταμών και όλων των επαγγελματικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών οργανισμών που σχετίζονται με τη χρήση των υδάτινων πόρων.<sup>2540</sup>

---

<sup>2538</sup> Αυτόθι

<sup>2539</sup> Μαυριά Κ. Παντελή Α. (1996), ο.π. σελ. 728

<sup>2540</sup> Ministerio de Medio Ambiente (Υπουργείο Περιβάλλοντος της Ισπανίας) "Principal Water Entities participating in management". Βλέπε σχετικά την ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_organos\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_organos_en.pdf)

Οι οργανισμοί λεκάνης απορροής ποταμών προβλέπονται και αυτοί από το νόμο του 1985 και είναι αρμόδιοι για το σχεδιασμό της διαχείρισης σε επίπεδο λεκάνης απορροής. Οι οργανισμοί αυτοί για να αντιμετωπίσουν τα υδρολογικά ζητήματα που ξεπερνούν τα όρια των Αυτόνομων Κοινοτήτων συνενώνονται και σχηματίζουν τα Συμβούλια Υδάτων. Συνολικά υπάρχουν στην Ισπανία εννέα Συμβούλια, τα οποία διαθέτουν νομική προσωπικότητα ανεξάρτητη από αυτή της πολιτείας, λειτουργική αυτονομία και πλήρη αρμοδιότητα για τον έλεγχο και την κατάθεση σχεδίων για τη διαχείριση των δημόσιων υδάτων σε επίπεδο λεκανών απορροής.<sup>2541</sup>

Τέλος σημαντικό ρόλο στη διαχείριση των υδάτων στην Ισπανία διαδραματίζουν και οι συνενώσεις των χρηστών υδάτινων πόρων οι οποίες ονομάζονται «κοινότητες των χρηστών» και είναι ν.π.δ.δ. Οι οργανώσεις αυτές υφίστανται σε επίπεδο λεκανών απορροής και είναι ουσιαστικά αρμόδιες για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τους κανόνες και της κατάλληλης χρήσης των υδάτινων πόρων.<sup>2542</sup>

Όπως ήδη αναφέραμε το Ισπανικό Σύνταγμα ρητά αναφέρεται ρητά γενικά σε θέματα περιφερειακής διοίκησης. Ο Τίτλος VIII του Συντάγματος «Η εδαφική οργάνωση του κράτους», περιέχει τρία κεφάλαια: Το πρώτο «Γενικές αρχές» (άρθ. 137-139), το Δεύτερο «Η Τοπική Διοίκηση» (άρθ. 140-142) και το τρίτο «Οι Αυτόνομες Περιοχές» (άρθ. 143-158). Σύμφωνα με το άρθρο 137 το κράτος είναι οργανωμένο σε δήμους, επαρχίες και Αυτόνομες Κοινότητες<sup>2543</sup>. Οι διοικητικές δομές, οι εξουσίες και οι αρμοδιότητες έχουν αλλάξει σημαντικά τα τελευταία είκοσι χρόνια και το διοικητικό σύστημα από «συγκεντρωτικό» (centralised) με δύο επίπεδα διακυβέρνησης (κεντρική– τοπική εξουσία) έχει μεταλλαχθεί σε ένα νέο σύστημα<sup>2544</sup> με τρεις βαθμίδες διακυβέρνησης, κεντρική, περιφερειακή και τοπική.<sup>2545</sup> Οι

---

<sup>2541</sup> Παράλληλα με τα Συμβούλια Υδάτων έχουν δημιουργηθεί και Δημόσιες Εταιρείες Υδάτων που συνεπικουρούν τα Συμβούλια στο έργο τους.

<sup>2542</sup> Ο.π. [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_organos\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_organos_en.pdf)

<sup>2543</sup> Villiers Charlotte (1999) *The Spanish Legal Tradition*, Ashgate Publishing Co, Dartmouth-Law of the nations Series, p. 82-98

<sup>2544</sup> Η δομή αυτή και το σύστημα διακυβέρνησης συγκλίνει σε πολλά σημεία με αυτό των ομοσπονδιακών κρατών. Η διοικητική μορφή της Ισπανίας είναι «από- συγκεντρωτική», διαθέτει δηλαδή αρκετά χαρακτηριστικά τόσο από το ομοσπονδιακό πρότυπο – κατά το γερμανικό στυλ- όσο και από το απλό διοικητικό σύστημα των ενιαίων κρατών. Βλέπε σχετικά Ignacio Molina Spain

<sup>2545</sup> OECD (1997), *Managing Across Levels of Government- Country Case: Spain*, Country Surveys p. 387 <http://www.oecd.org/dataoecd/9/33/1902255.pdf>

«αυτοδιοικούμενες- αυτόνομες» Κοινότητες, εγκαθιδρύθηκαν την περίοδο μεταξύ 1978-1983<sup>2546</sup>, καθώς το Σύνταγμα του 1978 ήταν αυτό που επέτρεψε τη διαίρεση της Ισπανίας σε περιφερειακές ενώσεις. Οι Κοινότητες διαθέτουν καθεστώς αυτονομίας, τοπικό σύνταγμα, Κυβέρνηση, Κοινοβούλιο και οικονομική ανεξαρτησία. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των Κοινοτήτων ρυθμίζεται από το Σύνταγμα. Ορισμένες αρμοδιότητες ανήκουν αποκλειστικά στο κράτος<sup>2547</sup>, ενώ σε ορισμένους άλλους τομείς οι Κοινότητες έχουν την αρμοδιότητα είτε να εφαρμόζουν την εθνική νομοθεσία είτε ακόμη να υιοθετούν δικούς τους κανόνες.<sup>2548</sup>

Οι αρμοδιότητες τους απαριθμούνται στο άρθρο 148 του Ισπανικού Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό στις αρμοδιότητες των Κοινοτήτων συμπεριλαμβάνονται η διαχείριση σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και τα σχέδια, η κατασκευή και η εκμετάλλευση των υδραυλικών εγκαταστάσεων, των καναλιών, των συστημάτων άρδευσης και των μεταλλικών και ιαματικών νερών.<sup>2549</sup> Η περιβαλλοντική προστασία αποτελεί σε γενικές γραμμές ένα πεδίο στο οποίο οι Κοινότητες διαθέτουν το μεγαλύτερο βαθμό αυτονομίας. Ειδικά πάντως το άρθ. 149 αναφέρεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους σε ορισμένα θέματα, μεταξύ των οποίων «Τη νομοθεσία για τη διεύθυνση και διάθεση των υδάτινων πόρων και εγκαταστάσεων, όταν τα ύδατα διασχίζουν περισσότερες από μία Αυτόνομες Κοινότητες...»

Το τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης υποδιαιρείται σε δύο βαθμίδες, τις επαρχίες και τους δήμους. Η Ισπανία διαιρείται, από το διοικητικό διαχωρισμό του 1833, σε 50 επαρχίες αντιγράφοντας το «ναπολεόντιο μοντέλο» δηλαδή τη βαθμίδα «διαμερίσματα (Departements)» της τοπικής αυτοδιοίκησης της Γαλλίας. Οι επαρχίες αποτελούνται από συνενώσεις δήμων και λειτουργούν τόσο ως βαθμίδες της

---

<sup>2546</sup> το ίδιο p. 165

<sup>2547</sup> Στην ουσία ελάχιστες αρμοδιότητες έχουν αποκλειστικό και υπάρχουν πολλές «γκρίζες ζώνες» ακόμη και για τις αρμοδιότητες εκείνες που στο Σύνταγμα προβλέπονται ως αποκλειστικές. Για να γίνει απόλυτος διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων θα πρέπει να εξετάζεται ο κάθε τομέας πολιτικής χωριστά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι εξωτερικές σχέσεις οι οποίες αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους. Ωστόσο στις σχέσεις της Ισπανίας με την Ε.Ε. ορισμένες Κοινότητες έχουν δικούς τους εκπροσώπους στις Βρυξέλες καθώς το Συνταγματικό Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι σχέσεις με την Ε.Ε. δεν θεωρούνται εξωτερικές, με τη στενή έννοια του όρου.

<sup>2548</sup> OECD (1992), Public Management: Profiles 1992- Spain , Profile of government and administrative structures p.263 <http://www.oecd.org/dataoecd/8/30/1901922.pdf>

<sup>2549</sup> Αυτόθι



κεντρικής εξουσίας όσο και ως τοπικές ενώσεις. Οι αρμοδιότητες που έχουν είναι πολύ περιορισμένες και περιορίζονται ουσιαστικά στο συντονισμό των διοικήσεων σε τοπικό και κεντρικό επίπεδο.<sup>2550</sup>

Οι δήμοι, στο σύνολό τους 8097, σε αντίθεση με τις επαρχίες αποτελούν το βασικό και πρωταρχικό σώμα της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαθέτουν αυτονομία και έχουν πλήρη νομική προσωπικότητα. Οι αρμοδιότητες τους – όπως περιγράφονται στο νόμο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση του 1985- είναι σημαντικές στην πράξη όμως περιορίζονται σε ελάχιστους τομείς<sup>2551</sup>. Μεταξύ αυτών των αρμοδιοτήτων περιλαμβάνεται και η διαχείριση του πόσιμου ύδατος.<sup>2552</sup>

## 2.8 Πορτογαλία

### 2.8.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Η Πορτογαλία είναι μία μικρή χώρα και καλύπτει μία συνολική έκταση 92.000 τ.χλμ , εκ των οποίων μόλις τα 440 τ. χλμ είναι υδάτινοι πόροι και το υπόλοιπο ξηρά. Η Πορτογαλία βρίσκεται στο δυτικό άκρο της Ιβηρικής χερσονήσου και συνορεύει στα βόρεια και τα ανατολικά με την Ισπανία, ενώ νότια και δυτικά βρέχεται από τον Ατλαντικό ωκεανό.<sup>2553</sup> Οι επιδράσεις του ωκεανού είναι έκδηλες στο ήπιο κλίμα και στις σημαντικές βροχοπτώσεις της βόρειας Πορτογαλίας, όπου τους χειμερινούς μήνες επικρατεί και πολύ κρύο<sup>2554</sup>, ενώ στη νότια Πορτογαλία, με τις επιδράσεις των τροπικών αέριων μαζών το κλίμα είναι ευμετάβλητο.<sup>2555</sup>

Τη δεκαετία του '90 οι ανάγκες με την ραγδαία αύξηση των αρδευτικών αναγκών κατά 70%, η νότια Πορτογαλία άρχισε να αντιμετωπίζει σημαντικές ελλείψεις, σε αντίθεση με τη βόρεια όπου λόγω του ωκεάνιου κλίματος είναι προικισμένη με

---

<sup>2550</sup> ο.π. OECD (1992), Public Management: Profiles 1992- Spain p.264

<sup>2551</sup> OECD (1997), Managing Across Levels of Government- Country Case: Spain, ο.π. p.392

<sup>2552</sup> OECD (1992), Public Management: Profiles 1992- Spain ο.π. p. 264

<sup>2553</sup> [http://www.photius.com/wfb2001/portugal/portugal\\_geography.html](http://www.photius.com/wfb2001/portugal/portugal_geography.html)

<sup>2554</sup> Βλέπε σχετικά [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Portugal/portugal.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Portugal/portugal.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)

<sup>2555</sup> Presidency of the Portuguese Republic “The Portuguese Republic” – Portugal Βλέπε σχετικά: <http://www.presidencia-republica.pt/en/main.html> και [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

πολλούς υδάτινους πόρους και μπόρεσε να καλύψει τις ανάγκες.<sup>2556</sup> Τα σημαντικότερα ποτάμια που διασχίζουν την Πορτογαλία ξεκινούν από τις πηγές της Ισπανίας και καταλήγουν συχνά σε ποταμόκολπους.<sup>2557</sup> Η μόλυνση των υδάτων είναι από τα βασικά προβλήματα της χώρας και είναι ιδιαίτερα εκτενής στις παραθαλάσσιες περιοχές και οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη διασυνοριακή ρύπανση λόγω της γειτνιάσεως με την Ισπανία

Η συνταγματική ιστορία της Πορτογαλίας αρχίζει από το 19<sup>ο</sup> αιώνα με τη σύγκληση το 1820 εθνοσυνέλευσης για τη σύνταξη Συντάγματος. Το Σύνταγμα ψηφίστηκε το 1822 και ήταν ένα δημοκρατικό σύνταγμα, αν και διατηρούσε το θεσμό της μοναρχίας. Η συνταγματική ζωή μέχρι τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα δεν ήταν ομαλή. Οι αναθεωρήσεις του Συντάγματος ήταν συνεχείς. Τέλος, τα κινήματα κατά του μοναρχικού καθεστώτος επέτυχαν τη σύνταξη νέου Συντάγματος το 1911, με πρόεδρο δημοκρατίας. Όμως η συμμετοχή της Πορτογαλίας στον 1<sup>ο</sup> Παγκόσμιο Πόλεμο και η διεθνής κρίση που ακολούθησε οδήγησε στην κατάρρευση της δημοκρατίας και στην εγκαθίδρυση στρατιωτικού καθεστώτος το 1926, υπό τον Σαλαζάρ. Το Σύνταγμα του 1933 του Σαλαζάρ θεσμοθέτησε προεδρικό σύστημα, μονοκομματικό και με συντεχνιακές τάσεις, κατά τα πρότυπα των φασιστικών καθεστώτων. Οι πόλεμοι των αρχών του 1960 εναντίον της ανεξαρτησίας των αποικιών της Πορτογαλίας, Ανγκόλας, Γκίνεα-Βισο, Μοζαμβίκης και Ανατολικού Τιμόρ, και οι συντηρητικές οικονομικές πολιτικές, κατέληξαν στην ένταση της αντίστασης. Αποτέλεσμα ήταν το περίφημο πραξικόπημα του Απριλίου του 1974, το οποίο έγινε γνωστό ως η «*Επανάσταση των Γαρυφάλλων*», το οποίο και ανέτρεψε το δικτατορικό καθεστώς του Marcello Caetano, διαδόχου του Σαλαζάρ.

Το 1976 ψηφίστηκε το Πορτογαλικό Σύνταγμα, το οποίο εγκαθίδρυσε το καθεστώς της προεδρικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, με έντονα χαρακτηριστικά σοσιαλιστικού καθεστώτος ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα. Με τις αναθεωρήσεις του 1989 και του 1997 οι διατάξεις αυτές περιορίστηκαν και το Σύνταγμα προσέλαβε περισσότερο φιλελεύθερο καθεστώς, αφενός γιατί υπήρξε οικονομική πρόοδος και

---

<sup>2556</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Portugal

<sup>2557</sup> Σε αυτή την κατηγορία ανήκει ο Μίνος (διανύει 75 χιλιόμετρα στην Πορτογαλία), ο Ντοούρου (διανύει 322 χιλιόμετρα) ο Τάγου (διανύει 275 χιλιόμετρα) που είναι πλεύσιμος μέχρι τα ισπανικά σύνορα και ακολουθεί στα νότια Γκουαδιάνα (διανύει 260 χιλιόμετρα). Τα σημαντικότερα ποτάμια τα οποία διασχίζουν αποκλειστικά τα πορτογαλικά εδάφη είναι ο Μοντέγκο, ο Σάντο, ο Βίγκα και ο Μούρα ό.π. <http://www.presidenciarepublica.pt/en/main.html>

αφετέρου για να προσαρμοστεί το συνταγματικό πλαίσιο της χώρας προς το φιλελεύθερο νομικό καθεστώς των χωρών της Ε.Ε., προκειμένου η Πορτογαλία να ενταχθεί σ' αυτήν.<sup>2558</sup>

Το Σύνταγμα του 1976 δεν περιείχε διατάξεις για την προσχώρηση και τη συμμετοχή στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Αυτό έγινε με την αναθεώρηση το 1982, με το άρθρ. 8 παρ.3 το οποίο επιτρέπει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών. Με την αναθεώρηση του 1989 προστέθηκε νέα διάταξη (άρθρ. 7 παρ. 5), η οποία έχει ως εξής: «*Η Πορτογαλία συμμετέχει στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και την εντατικοποίηση της δράσης των ευρωπαϊκών Κρατών προς όφελος της δημοκρατίας, της ειρήνης, της οικονομικής προόδου και της δικαιοσύνης στις σχέσεις μεταξύ των λαών*». Η αναθεώρηση του 1992 έγινε για την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ.<sup>2559</sup>

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Συντάγματος, η Πορτογαλία είναι χώρα ενιαία και αδιαίρετη ως προς την οργάνωση της κρατικής της κυριαρχίας. Παρ' όλα αυτά έχει παραχωρήσει στις Αζόρες και τη Μαδέϊρα καθεστώς αυτόνομων περιοχών με περιφερειακή κυβέρνηση και βουλές, στις οποίες το πορτογαλικό κράτος εκπροσωπείται από έναν Υπουργό για την Πορτογαλική Δημοκρατία. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1997 εισήχθη η αρχή της *επικουρικότητας* για τις σχέσεις των περιοχών αυτών με την κεντρική κυβέρνηση. Εκτός των αυτόνομων αυτών περιοχών το Σύνταγμα προβλέπει την αποκέντρωση σε τρία επίπεδα: Τα χωριά (*freguesias*), δήμους (*municípios*) και από το 1982 τις διοικητικές περιφέρειες (*regioes administrativas*).

## **2.8.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

---

<sup>2558</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το Σύνταγμα της Πορτογαλίας βλ. Hans Lunshof, «The Portuguese Republic», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, , ο.π., σ. 651-724.

Το Πορτογαλικό Σύνταγμα αναθεωρήθηκε αρκετές φορές μέχρι σήμερα: το 1882, 1989, 1992, 1997, 2001 και 2004. Βλ. σ. 659.

<sup>2559</sup> Άρθρ. 7 παρ. 6: «*Μέ βάση την αμοιβαιότητα, με σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας και με σκοπό την πραγματοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η Πορτογαλία δύναται να συμφωνήσει την από κοινού άσκηση των εξουσιών που είναι απαραίτητες για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*»)

Το Σύνταγμα της Πορτογαλίας του 1976<sup>2560</sup>, περιέχει διατάξεις που κατοχυρώνουν την προστασία του περιβάλλοντος<sup>2561</sup> τόσο άμεσα όσο και έμμεσα. Συγκεκριμένα το άρθρο 9 παρ. ε ορίζει ότι στις υποχρεώσεις του κράτους συγκαταλέγεται και η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, της φύσης, του περιβάλλοντος και των φυσικών πηγών. Στα ίδια πλαίσια, της έμμεσης προστασίας, κινείται και το άρθρο 60 του πορτογαλικού Συντάγματος, το οποίο αφορά την προστασία των καταναλωτών.

Πιο σαφή και άμεση διάταξη για την προστασία περιλαμβάνεται στο άρθρο 66, που τιτλοφορείται: «Περιβάλλον και ποιότητα ζωής». Η πρώτη παράγραφος του άρθρου αυτού προβλέπει ότι ο καθένας έχει δικαίωμα σε ένα υγιές και οικολογικά ισορροπημένο περιβάλλον και υποχρέωση να το υπερασπίζεται, ενώ η δεύτερη προβλέπει την υποχρέωση τους κράτους<sup>2562</sup> να προστατεύει μέσω των οργάνων και των ενεργειών του, τις οποίες απαριθμεί αναλυτικά, το περιβάλλον.<sup>2563</sup>

Εκτός από τη γενικές αυτές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος ως συνόλου, το πορτογαλικό Σύνταγμα περιέχει και διάταξη στην οποία γίνεται ειδική αναφορά στην προστασία των υδάτινων πόρων. Η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται στο άρθρο 84, το οποίο κάνει ειδική μνεία στις λίμνες, τις λιμνοθάλασσες και στους πλωτούς ή μη ποταμούς. Με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε., το θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε. για το περιβάλλον και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της πορτογαλικής συνταγματικής τάξης.

Με βάση τις προβλέψεις των άρθρων 9 και 66 του Πορτογαλικού Συντάγματος, το 1987 ψηφίστηκε ο βασικός νόμος - πλαίσιο 11/87 για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο νόμος αυτός είναι το πρώτο νομοθετικό κείμενο το οποίο αποτέλεσε τη βάση για την οργάνωση της περιβαλλοντικής πολιτικής της

---

<sup>2560</sup> Το Σύνταγμα του 1976 αν και δεν είναι το πρώτο συνταγματικό κείμενο της Πορτογαλίας αποτελεί ωστόσο τη βάση του σημερινού πορτογαλικού Συντάγματος καθώς καθιέρωσε το δημοκρατικό κράτος της Πορτογαλίας. Το Σύνταγμα αυτό αναθεωρήθηκε μέχρι σήμερα πέντε φορές το 1982, το 1989, το 1992, το 1999 και τέλος το 2001. Βλέπε σχετικά: THE PARLIAMENT IN THE HISTORY OF THE CONSTITUTION

[http://www.parlamento.pt/ingles/constitucionalism/democratic\\_state/index.html#1](http://www.parlamento.pt/ingles/constitucionalism/democratic_state/index.html#1)

<sup>2561</sup> Το Πορτογαλικό Σύνταγμα ανήκει στην κατηγορία των ευρωπαϊκών εθνικών συνταγμάτων στα οποία κατ' εξαίρεση ο όρος «περιβάλλον» χρησιμοποιείται υπό την ευρεία έννοια περικλείοντας και το πολιτιστικό και το φυσικό περιβάλλον (άρθρο 9 παρ. ε)

<sup>2562</sup> Πρβ. Ανάλυση για άρθρο 24 του ελληνικού Συντάγματος

<sup>2563</sup> CONSTITUTION OF THE PORTUGUESE REPUBLIC - REVISION 1997 Βλέπε σχετικά: [http://www.parlamento.pt/ingles/cons\\_leg/crp\\_ing/index.html](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing/index.html)

Πορτογαλίας<sup>2564</sup> και προσδιορίζει τις θεμελιώδεις αρχές για την προστασία του περιβάλλοντος. Σημαντικό στοιχείο του νόμου αυτού είναι η πρόβλεψη για συμμετοχή του «κοινού» στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής περιβάλλοντος.<sup>2565</sup>

Όσο αφορά τη νομοθεσία στον τομέα των υδάτινων πόρων τα παλιότερα νομοθετικά κείμενα- που εφαρμόζονται εν μέρει ακόμη- είναι οι κανόνες για τις «Υδραυλικές Υπηρεσίες», που θεσμοθετήθηκαν το 1892 και ο νόμος «περί υδάτων», που χρονολογείται από το 1919<sup>2566</sup>. Με βάση τις γενικές διατάξεις προστασίας που θεσμοθέτησε ο τελευταίος, δημιουργήθηκε ένα ευρύ πλαίσιο νομοθετικών διατάξεων για την προστασία των υδάτινων πόρων. Συγκεκριμένα το 1994 θεσμοθετήθηκαν τρία βασικά νομοθετικά διατάγματα, τα οποία αποτέλεσαν τη βάση για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων και την κάλυψη των τομεακών αναγκών των επιμέρους περιοχών της Πορτογαλίας.<sup>2567</sup>

Τα Νομοθετικά αυτά Διατάγματα είναι: α) το Ν.Δ. 45/94 για το σχεδιασμό και τη διαχείριση των υδάτων, β) το Ν.Δ. 46/94 για την καθιέρωση καθεστώτος άδειας για τη χρήση των υδάτων και γ) το Ν.Δ. 47/94 για την καθιέρωση οικονομικού καθεστώτος για τη δημόσια χρήση των υδάτων. Το πρώτο από τα τρία αυτά νομοθετήματα αφορά την προστασία και ισόρροπη διαχείριση των εθνικών υδάτινων πόρων και την εναρμόνιση της τομεακής και περιφερειακής ανάπτυξης σε οικονομική επίπεδο.<sup>2568</sup> Το δεύτερο είναι το νομοθετικό αποτέλεσμα της προσπάθειας ενοποίησης και αναθεώρησης του νομικού πλαισίου για τη χρήση των υδάτων<sup>2569</sup> και θέτει κριτήρια

---

<sup>2564</sup> Key environmental issues, trends and driving forces in Portuguese environmental legislation in <http://208.244.94.218/euronatura2/Opap1.htm>

<sup>2565</sup> United Nations Commission on Sustainable Development (1997), Institutional Aspects of Sustainable Development in Portugal, in <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/portugal/ist.htm#deci>

<sup>2566</sup> Arsia- Regione Toscana, Geoplan, Wasserwirtschaft, Instituto Superior Tecnico- Gehidro, (1998), Prevention in the Mountains for Protection in the Valleys, "Principles and guidelines for the environmental protection of drainage basins prone to flash floods, experimental intervention in a pilot drainage basin" European Commission in the web address: <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/pdfdocs/pr98f-01.pdf>

<sup>2567</sup> Αυτόθι

<sup>2568</sup> Αυτόθι

<sup>2569</sup> PLANNING Contract No. 4.1030/C/00-025/2000 PRISM- Promoting Renewables: Integration, Statistics & Monitoring Proposal 387 ENER-IURE FASE III Analysis of the legislation regarding renewable energy sources in the E.U. Member States 27 June 2002, in <http://www.jrc.es/cfapp/eneriure/Reports/PRT%20pla.pdf>

για τη διατήρηση και βελτίωση της ποιότητας των υδάτων, ενώ το τρίτο αφορά ουσιαστικά την πολιτική τιμολόγησης των υδάτινων πόρων.

Όσον αφορά ειδικότερα την ποιότητα των υδάτων και τη διαχείριση των αποβλήτων που εκχύνονται στους υδάτινους πόρους, έχει θεσμοθετηθεί στην Πορτογαλία ειδικό νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο στηρίζεται κυρίως στο Νομοθετικό Διάταγμα 74/90. Το Διάταγμα αυτό καθιερώνει μέτρα για την ποιότητα των υδάτων και ταξινομεί τους υδάτινους πόρους σε διάφορες κατηγορίες, με βάση τη χρήση (ύδατα για κατανάλωση, ύδατα για άρδευση) και την πηγή τους (επιφανειακά, υπόγεια ύδατα).<sup>2570</sup>

Οι βασικοί στόχοι της περιβαλλοντικής πολιτικής της Πορτογαλίας στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, τη δεκαετία του '90 και μέχρι σήμερα, όπως διαμορφώθηκαν με βάση το νομοθετικό πλαίσιο της χώρας είναι :

- i. επαρκής προμήθεια υδάτων σε όλες τις περιοχές
- ii. διαχείριση των υδάτινων αποβλήτων
- iii. μείωση των διαρροών στα δίκτυα προμήθειας υδάτων
- iv. διαθεσιμότητα υδάτινων πόρων σε όλες τις κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες
- v. αντιμετώπιση του ποιοτικού υποβιβασμού των υδάτων
- vi. ανάπτυξη των υδάτινων οικοσυστημάτων
- vii. αντιμετώπιση των ξηρασιών και πλημμύρων
- viii. εφαρμογή της Σύμβασης με την Ισπανία
- ix. εφαρμογή και ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγία πλαίσιο 2000/60/EK της Ε.Ε. για την προστασία των υδάτινων πόρων

Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο της Πορτογαλίας για την προστασία των υδάτινων πόρων θεσμοθετήθηκε κατά την μεταβατική περίοδο και κυρίως μετά την ολοκλήρωση ένταξης της χώρας στην Ε.Ε. Η ραγδαία οικονομική ανάπτυξη της Πορτογαλίας κατά την περίοδο αυτή και οι δομικές αλλαγές που επέφερε -με τον εκμοντερνισμό της βιομηχανίας, την παρακμή της γεωργίας, την ανάπτυξη του τουρισμού και την αστικοποίηση των παραθαλάσσιων περιοχών- προκάλεσαν

---

<sup>2570</sup> ο.π. Key environmental issues, trends and driving forces in Portuguese environmental legislation in <http://208.244.94.218/euronatura2/Opap1.htm>

σημαντικές περιβαλλοντικές συνέπειες και αύξησαν τα ποσοστά μόλυνσης.<sup>2571</sup> Η Πορτογαλία στην προσπάθεια της να εναρμονίσει τη ραγδαία αυτή οικονομική της ανάπτυξη μετά το 1986, χρονολογία προσχώρησής της στην Ε.Ε., με την προστασία του περιβάλλοντος, προχώρησε στην υιοθέτηση νέων νομοθετικών κειμένων, ενσωματώνοντας ταυτόχρονα στην εθνική της νομοθεσία και το «κεκτημένο» (aquis) της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ε.Ε.

Στις 12 Ιανουαρίου του 2006 στην υπόθεση C-118/05 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Πορτογαλικής Δημοκρατίας κρίθηκε ότι η τελευταία παρέβη τις υποχρεώσεις της σε σχέση με την οδηγία 2000/60 γιατί παρέλειψε να θεσπίσει εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνταν.

### **2.8.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Στο επίπεδο της κρατικής εξουσίας αρμόδιο σε θέματα περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Μέχρι το 1990 ο σχεδιασμός και η διαχείριση των υδάτινων πόρων γινόταν από το Υπουργείο Δημοσίων Υποθέσεων, οπότε και ιδρύθηκε το αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων. Το Υπουργείο αυτό μετονομάστηκε το 1995 σε Υπουργείο Περιβάλλοντος.<sup>2572</sup>

Το Υπουργείο αυτό έχει αναλάβει το νομοθετικό έργο του κράτους στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Ο ρόλος του είναι πολιτικός και συντονιστικός και είναι αρμόδιο για την αντιμετώπιση των πλημμύρων σε εθνικό επίπεδο και για την έκδοση αδειών στις επιχειρήσεις για εκμετάλλευση των υδάτων.

Από άποψη δομής το Υπουργείο Περιβάλλοντος, αποτελείται: α) από τρεις οριζόντιους οργανισμούς, β) από τέσσερα τομεακά ινστιτούτα και γ) από πέντε περιφερειακές διοικήσεις. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει η Γενική Διεύθυνση για το Περιβάλλον, η οποία καθορίζει τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής και

---

<sup>2571</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Portugal ο.π.

<sup>2572</sup> REFERENCES EUROWATER 1995 - Institutional Dimensions of Water Resources Management - Comparative Analysis in the European Union and the United States. Proceedings of the Conference for the Dissemination of Results, 24 Documents. IST, July 1995, Lisbon ο.π.

συντονίζει τη διαχείριση όλων των τομέων προστασίας του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένου και των υδάτων. Ωστόσο, καθεαυτό αρμόδιες για τη διαχείριση και για το συντονισμό των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο είναι οι πέντε διοικήσεις που ανήκουν στην τρίτη κατηγορία.

Ειδικά για το σχεδιασμό και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων αποκλειστικά αρμόδιο όμως είναι το τομεακό Ινστιτούτο για τα Ύδατα<sup>2573</sup>, το οποίο έχει αναλάβει και τη διαχείριση των υδάτων στις τέσσερις μεγάλες λεκάνες απορροής ποταμών της Πορτογαλίας, που βρίσκονται στα σύνορα με την Ισπανία, ενώ για τις υπόλοιπες λεκάνες αρμόδιες είναι οι πέντε περιφερειακές διοικήσεις.<sup>2574</sup> Το Ινστιτούτο αυτό ετοιμάζει, σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 3 του Ν.45/94, το Εθνικό Σχέδιο για τα ύδατα. Το άρθρο 6 του ίδιου νόμου προβλέπει ότι τα σχέδια αυτά θα πρέπει να περιέχουν μεταξύ άλλων<sup>2575</sup>:

- ανάλυση της κατάστασης των εθνικών υδάτινων πόρων
- βραχυπρόθεσμους, μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους για την περιβαλλοντική προστασία
- κατάλογο των περιοχών που απειλούνται από μόλυνση και
- προτάσεις για μέτρα και δράσεις που θα πρέπει να υιοθετηθούν

Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 9 του νόμου 45/94 τη συνολική εποπτεία της διαχείρισης των υδάτινων πόρων της Πορτογαλίας έχει αναλάβει το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων. Το Συμβούλιο αυτό έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και προάγει την επιστημονική έρευνα για τη χρήση των υδάτων, ενώ συνεπικουρείται στο έργο του από 15 Συμβούλια Λεκάνης Απορροής Ποταμών. Η δημιουργία των Συμβουλίων αυτών προβλέπεται στο άρθρο 11 του νόμου 45/94 και συντίθενται τόσο από εκπροσώπους της κεντρικής εξουσία όσο και από εκπροσώπους των χρηστών υδάτων.<sup>2576</sup> Οι βασικές αρμοδιότητες των 15 αυτών Συμβουλίων είναι:

- η υλοποίηση σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμών
- η ρύθμιση των χρεώσεων
- η πρόταση ποιοτικών στόχων για τα ύδατα

---

<sup>2573</sup> Το Ινστιτούτο αυτό είναι αρμόδιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2000/60/ΕΚ της Ε.Ε. στο εσωτερικό της χώρας

<sup>2574</sup> Arsia- Regione Toscana, Geoplan, Wasserwirtschaft, Instituto Superior Tecnico- Gehidro, (1998), ο.π. p. 16 <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/pdfdocs/pr98f-01.pdf>

<sup>2575</sup> IWA, Framework for analyzing national water laws- [Portugal](http://www.who.int/waterlaw/WQ.exe$Qu_Search#01.000)  
[http://www.who.int/waterlaw/WQ.exe\\$Qu\\_Search#01.000](http://www.who.int/waterlaw/WQ.exe$Qu_Search#01.000)

<sup>2576</sup> Αυτόθι



- η παροχή συμβουλών για τη διαχείριση των υδάτων και για τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση της μόλυνσης

Η οργάνωση και οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Πορτογαλίας ρυθμίζονται στην 8<sup>η</sup> Ενότητα του Συντάγματος στα άρθρα 235-265. Συγκεκριμένα το άρθρο 236 ορίζει ότι στην Ισπανία υπάρχουν τρία επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης: οι κοινότητες, οι δήμοι και οι περιφέρειες<sup>2577</sup>. Συνολικά υπάρχουν στην Πορτογαλία 4037 κοινότητες, 278 Δήμοι και 18 Περιφέρειες<sup>2578</sup>, ενώ η Πορτογαλία χωρίζεται και σε 5 διοικητικές περιφέρειες, που οριοθετούνται με βάση τις πέντε μεγάλες λεκάνες απορροής ποταμών της χώρας.<sup>2579</sup>

Οι αρμοδιότητες και η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και οι εξουσίες των οργάνων της ρυθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 237 του Συντάγματος από ειδικό νόμο. Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 257 οι περιφέρειες είναι αρμόδιες για το συντονισμό και την υποστήριξη των δραστηριοτήτων των δήμων και για την κατεύθυνση των δημόσιων υπηρεσιών. Επειδή η Πορτογαλία δεν έχει ομοσπονδιακή οργάνωση οι περιφέρειες δεν έχουν νομοθετικές αρμοδιότητες και δεν λειτουργούν ως διοικητικά όργανα.<sup>2580</sup> Περιορισμένο ρόλο στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν και οι κοινότητες, οι οποίες έχουν περιορισμένες διοικητικές και τεχνικές ικανότητες.<sup>2581</sup>

Οι δήμοι είναι η μοναδική βαθμίδα της πορτογαλικής τοπικής αυτοδιοίκησης που διαθέτει θεσμοθετημένες αρμοδιότητες, που επεκτείνονται και στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής και των υδάτινων πόρων ειδικότερα. Οι αρμοδιότητες αυτές πηγάζουν από το Σύνταγμα, αλλά και από κάποια άλλα νομοθετικά κείμενα, όπως ο Νόμος 100/84 για τους Τοπικούς Δήμους και οι νόμοι υπ' αριθμ. 25/85, 87/89, 18/91 και 35/91. Σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων αυτών οι δήμοι έχουν αρμοδιότητες, όσο αφορά τη χρήση της γης, τις μεταφορές και σε κάποιες μορφές

<sup>2577</sup> . [http://www.parlamento.pt/ingles/cons\\_leg/crp\\_ing/index.html](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing/index.html)

<sup>2578</sup> Arsia- Regione Toscana, Geoplan, Wasserwirtschaft, Instituto Superior Tecnico- Gehidro, (1998), ο.π. European Commission in the web address: <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/pdfdocs/pr98f-01.pdf>

<sup>2579</sup> Το σχέδιο για το διοικητικό αυτό διαχωρισμό αν και διαμορφώθηκε από τη δεκαετία του '70, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90 δεν είχε εφαρμοστεί λόγω του φόβου της κυβέρνησης ότι με αυτό τον τρόπο θα έχανε εξουσίες, τις οποίες θα έπρεπε να μεταβιβάσει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Βλέπε σχετικά : <http://www.1upinfo.com/country-guide-study/portugal/>

<sup>2580</sup> Αυτόθι

<sup>2581</sup> OECD (1997) "Managing across levels of Governance- Portugal" p. 379 in <http://www.oecd.org/dataoecd/10/15/1902317.pdf>

της περιβαλλοντικής προστασίας.<sup>2582</sup> Στον τομέα των υδάτινων πόρων οι δήμοι είναι αρμόδιοι για το σχεδιασμό συστημάτων ανάπτυξης και εφαρμογής στην προμήθεια των υδάτων<sup>2583</sup> και στη διαχείριση των αποβλήτων που εκχύνονται στα ύδατα.<sup>2584</sup>

## 2.9 Κάτω Χώρες

### 2.9.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Οι Κάτω Χώρες καλύπτουν μία συνολική έκταση 42,000 τετραγωνικών χιλιομέτρων, εκ των οποίων τα 34,000 τετρ. χιλ. είναι ξηρά και 7,500 τετρ. χιλ. ύδατα. Συνορεύουν ανατολικά με τη Γερμανία, στα νότια με το Βέλγιο και βρέχονται στα βόρεια και τα δυτικά από τη Βόρεια θάλασσα.

Όπως και στις περισσότερες χώρες της δυτικής και βόρειας Ευρώπης το κλίμα της χώρας είναι ήπιο παραθαλάσσιο με μικρές διακυμάνσεις μεταξύ των διαφόρων περιοχών λόγω των περιορισμένων φυσικών συνόρων<sup>2585</sup>, δηλαδή των ψηλών βουνών.<sup>2586</sup> Λόγω της μορφολογικής τους ιδιομορφίας οι Κάτω Χώρες παρουσιάζουν μία αρκετά περίπλοκη υδρογραφία στο μεγαλύτερο μέρος των λιμνοθαλασσών, λιμνών, ποταμών και καναλιών.<sup>2587</sup> Υπάρχουν πολλές μικρές λίμνες στο βόρειο και δυτικό τμήμα της χώρας, καθώς οι περισσότερες από τις μεγάλες λίμνες που

---

<sup>2582</sup> REFERENCES EUROWATER 1995 - Institutional Dimensions of Water Resources Management - Comparative Analysis in the European Union and the United States. Proceedings of the Conference for the Dissemination of Results, 24 Documents. IST, July 1995, Lisbon.

[http://www.edie.net/gf.cfm?L=left\\_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/1437.html](http://www.edie.net/gf.cfm?L=left_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/1437.html)

<sup>2583</sup> REFERENCES EUROWATER 1995 - Institutional Dimensions of Water Resources Management - Comparative Analysis in the European Union and the United States. Proceedings of the Conference for the Dissemination of Results, 24 Documents. IST, July 1995, Lisbon. In [http://www.edie.net/gf.cfm?L=left\\_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/1437.html](http://www.edie.net/gf.cfm?L=left_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/1437.html)

<sup>2584</sup> OECD (2001) Environmental Performance Reviews- Portugal, p. 44

<sup>2585</sup> "Netherlands," Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2586</sup> Μόνο το Λιμπούργκο (στα νότια), που αποτελεί ένα τμήμα του οροπεδίου των Αρδέννων, είναι ψηλό.

<sup>2587</sup> Τα μεγαλύτερα ποτάμια της Ολλανδίας είναι ο Ρήνος, μαζί με τους παραπόταμους του, που απορρέει από τη Γερμανία και ο Μόδας και ο Σέλδας που απορρέουν από το Βέλγιο. Οι ποταμοί αυτοί ρέουν από τα ανατολικά προς τα δυτικά διασχίζοντας τη χώρα και δημιουργούν στις ακτές ένα μεγάλο Δέλτα.

υπήρχαν έχουν αποξηρανθεί. Ωστόσο το πρόγραμμα ανάπτυξης του Δέλτα και η εγγειοβελτίωση του Zuiderzee, έχουν οδηγήσει στη δημιουργία πολλών νέων λιμνών.

«Αγώνας ενάντια στο νερό», ο τίτλος αυτός αντιπροσωπεύει απόλυτα το βασικό περιβαλλοντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει ακόμη και σήμερα η Ολλανδία.<sup>2588</sup> Το πρόβλημα αυτό σχετίζεται άμεσα με τη δημιουργία και τη μορφοποίηση αυτής της χώρας κατά το πέρασμα των αιώνων. Από την «εποχή των πάγων» ακόμη, οι παγετώνες από τη Βρετανία και τη Σκανδιναβία, μπλοκάρισαν τη Βόρεια Θάλασσα και μετέφεραν άμμο η οποία διαμόρφωσε το βόρειο μέρος της χώρας. Αργότερα όταν άρχισαν να λιώνουν οι παγετώνες άρχισαν να δημιουργούνται τυρφώνες, κυρίως στο δυτικό και αργότερα στο ανατολικό μέρος της χώρας.<sup>2589</sup>

Σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των γεωγραφικών ορίων της χώρας συντέλεσε και η θάλασσα που διέσπασε την Αγγλία από τη Γαλλία και δημιούργησε τεράστιους αμμόλοφους στις ακτογραμμές της Ολλανδίας, παγιδεύοντας το νερό στο εσωτερικό της χώρας. Οι υδάτινες αυτές εκτάσεις σταδιακά σκεπάστηκαν από άμμο και μαζί με τους τρυφώνες και την ήδη υπάρχουσα αμμώδη έκταση στο βόρειο τμήμα δημιούργησαν τις Κάτω Χώρες.<sup>2590</sup> Έτσι η έκταση της χώρας αυτής αποτελείται από χαμηλή προσχωματική γη<sup>2591</sup> η οποία βρίσκεται σ' ένα κοντινό επίπεδο με τη θάλασσα και προφυλάσσεται από φυσικά φράγματα και ένα ισχυρό σύστημα από προχώματα, αντιπλημμυρικά φράγματα, κανάλια.<sup>2592</sup>

Κατά τη διάρκεια της ιστορίας της Ολλανδίας η θάλασσα τρεις φορές κατάφερε να διασπάσει τους φυσικούς προστατευτικούς αμμόλοφους και να αλλάξει τη μορφολογία της χώρας. Ωστόσο η «απειλή του νερού» δεν προέρχεται μόνο από τη θάλασσα, αλλά σχετίζεται άμεσα και με τα κλιματολογικά και υδρογραφικά

---

<sup>2588</sup> «Κάτω Χώρες», ανεπίσημη ονομασία Ολλανδία, σημαίνει εδάφη που εκτείνονται χαμηλά, και επειδή το μεγαλύτερο μέρος των βόρειων και δυτικών εκτάσεων της χώρας είναι κάτω από το επίπεδο της θάλασσας, η χώρα πήρε αυτή την ονομασία ό.π.. "Netherlands," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2589</sup> Andeweg Rudy B. and Irwin Galen A (2002), *Governance and Politics of the Netherlands*, Macmillan palgrave, p. 3

<sup>2590</sup> Αυτόθι

<sup>2591</sup> Βλέπε σχετικά: [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Ollandia/ollandia.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Ollandia/ollandia.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)

<sup>2592</sup> "Netherlands," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

χαρακτηριστικά της χώρας, δηλαδή της βροχοπτώσεις και τις πλημμύρες των μεγάλων ποταμών που διασχίζουν τη χώρα.<sup>2593</sup>

Οι πλημμύρες από την υπερχειλίση του Ρήνου και του Μόδα, των δύο μεγαλύτερων ποταμών της Ολλανδίας, αποτελούν μεγάλο πρόβλημα ασφάλειας τόσο για την οικονομία όσο και για τις ανθρώπινες ζωές. Το 1993 και το 1995 η Ολλανδία αιφνιδιάστηκε από τα υψηλά επίπεδα της στάθμης του νερού των δύο αυτών ποταμών και εκκένωσε τις περιοχές γύρω από αυτούς για προληπτικούς λόγους. Σημαντικό οικονομικό πλήγμα ταυτόχρονα δέχτηκαν και οι εταιρείες και οι επιχειρήσεις που ήταν στις περιοχές αυτές, καθώς αναγκάστηκαν να κλείσουν και να τεθούν εκτός λειτουργίας. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα που προέρχονται από τους θαλάσσιους και τους υδάτινους πόρους της Ολλανδίας είναι πολύ μεγάλα και επιδεινώνονται από την συνεχή καθίζηση των εδαφών της χώρας.<sup>2594</sup>

Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ιδρύθηκε το 1813, όταν ο Πρίγκιπας δέχτηκε να αναλάβει το θρόνο. Μέχρι τότε η χώρα αποτελούνταν από ένα αριθμό κυρίαρχων περιοχών, μεταξύ των οποίων και το σημερινό Βέλγιο. Η ένωση αυτή ήταν αποτέλεσμα της Συνδιάσκεψης της Βιέννης, η οποία κυρώθηκε με το Σύνταγμα του 1815. Η ένωση όμως με το Βέλγιο διεργάγη ύστερα από επανάσταση του Βελγίου το 1830 και το Βέλγιο ανακηρύχθηκε ανεξάρτητο κράτος. Η αναθεώρηση του Συντάγματος, μετά την ανεξαρτησία του Βελγίου, ήταν αναγκαία και το Σύνταγμα αναθεωρήθηκε το 1848, υιοθετώντας διατάξεις, οι οποίες είχαν πιο φιλελεύθερο χαρακτήρα. Την αναθεώρηση του 1848 ακολούθησαν πολλές αναθεωρήσεις του Συντάγματος.<sup>2595</sup> Το πολίτευμα της χώρας αυτής είναι κοινοβουλευτική μοναρχία, αφού οι αρμοδιότητες του βασιλέα είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Οι Κάτω Χώρες ακολουθούν το *μονιστικό σύστημα* στις σχέσεις του εθνικού δικαίου με τις διεθνείς συνθήκες. Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 1953 εκφράζει την αναγνώριση της αυξανόμενης σημασίας της διεθνούς συνεργασίας, γι' αυτό περιέλαβε ρητή διάταξη (άρθ. 94). Από τότε το Σύνταγμα επιτρέπει την αναγνώριση νομοθετικών, διοικητικών και δικαστικών αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς, με τη σύναψη συνθηκών. Επίσης ρητά αναφέρει ότι οι κανόνες που απορρέουν απ' αυτές υπερισχύουν του εσωτερικού δικαίου. Η βούληση των Κάτω Χωρών για

---

<sup>2593</sup> Andeweg Rudy B. Irwin Galen A (2002), ο.π. p. 5

<sup>2594</sup> [http://www.photius.com/wfb2001/netherlands/netherlands\\_geography.html](http://www.photius.com/wfb2001/netherlands/netherlands_geography.html)

<sup>2595</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το Σύνταγμα των Κάτω Χωρών, βλ. Karen Kraan «The Kingdom of the Netherlands», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ. 587-650.

Για τις αναθεωρήσεις του Συντάγματος των Κάτω Χωρών βλ. σ. 592-3.

στενότερη συνεργασία μεταξύ των χωρών εκφράζεται στο γεγονός ότι η χώρα αυτή υπήρξε από τα ιδρυτικά μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Οι Κάτω Χώρες είναι ενιαίο κράτος περιέχει όμως ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά, αποτελούμενο από τρεις χώρες: Τις Κάτω Χώρες (στην Ευρώπη) από τη μια μεριά και τις Αντίλες (5 νησιά στην Καραϊβική) και την Αροθμπα (επίσης στην Καραϊβική). Παράλληλα, διοικητικά είναι ένα ενιαίο αλλά με αποκεντρωμένες εξουσίες κράτος. Διαιρείται σε δώδεκα περιφέρειες και αυτές διαιρούνται σε δήμους.

## **2.9.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Η ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. είχε φυσικά ως αποτέλεσμα την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου για το περιβάλλον, και μάλιστα με συνταγματική ισχύ στην εσωτερική έννομη τάξη. Η αναθεώρηση όμως του 1983, η οποία ήταν σημαντική ιδιαίτερα για την προστασία των κλασικών δικαιωμάτων και την εισαγωγή κοινωνικών δικαιωμάτων,<sup>2596</sup> περιέλαβε και διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Η σχετική διάταξη περιλαμβάνεται στο άρθρο 21 του ολλανδικού Συντάγματος και προβλέπει τα εξής:<sup>2597</sup> «Οι αρχές οφείλουν να διατηρούν τη χώρα κατοικήσιμη και να προστατεύουν και να βελτιώνουν το περιβάλλον».<sup>2598</sup> Το έννομο αγαθό «περιβάλλον» προστατεύεται στη διάταξη αυτή μόνο υπό την στενή έννοια του φυσικού περιβάλλοντος και δεν περιλαμβάνει και το πολιτιστικό.

Το νομοθετικό πλαίσιο των Κάτω Χώρων, στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής και της προστασίας των υδάτινων πόρων, διαμορφώθηκε με βάση το μοντέλο που ακολούθησαν οι περισσότερες αναπτυγμένες χώρες, υιοθέτηση αρχικά γενικών κανόνων και αργότερα ειδικών μέτρων για την αντιμετώπιση των επιμέρους προβλημάτων. Το πρώτο νομοθετικό κείμενο για την προστασία του περιβάλλοντος ήταν η Nuisance Act του 1875, το μεγαλύτερο όμως μέρος της νομοθεσίας άρχισε να θεσπίζεται από τις αρχές του 1960.<sup>2599</sup>

Το 1961 ψηφίστηκε ο νόμος για τα Δάση, το 1967 ο νόμος για τη Διατήρηση της Φύσης, το 1970 ο νόμος για την ατμοσφαιρική ρύπανση και τελικά το 1979

---

<sup>2596</sup> [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl\\_indx.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl_indx.html), Netherlands index

<sup>2597</sup> [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html)

<sup>2598</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), ο.π. σελ. 249

<sup>2599</sup> Reasearch Renewal Institute (1995) The Netherlands Environmental Policy Profile: Policy Implementation Βλέπε σχετικά: [http://greenplans.rrl.org/resources/greenplanningarchives/netherlands/netherlands\\_1995epp\\_implmn.html#legislation](http://greenplans.rrl.org/resources/greenplanningarchives/netherlands/netherlands_1995epp_implmn.html#legislation)

θεσπίστηκε ο νόμος που περιλάμβανε γενικές διατάξεις για την Προστασία του Περιβάλλοντος. Το ουσιαστικό βήμα πάντως για την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης και συστηματικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στις Κάτω Χώρες έγινε το 1993 με την υιοθέτηση του νόμου για την Περιβαλλοντική Διαχείριση. Ο νόμος αυτός αποτέλεσε ορόσημο για το νομοθετικό πλαίσιο της χώρας, καθώς αφενός ενοποίησε την περιβαλλοντική νομοθεσία, καταργώντας πολλά επιμέρους νομοθετικά κείμενα και αφετέρου απλοποίησε τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.<sup>2600</sup>

Ο νόμος για την Περιβαλλοντική Διαχείριση αποτελείται από 22 επιμέρους κεφάλαια και περιλαμβάνει όλες τις βασικές αρχές της περιβαλλοντικής προστασίας και θεσμοθετεί ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για τη διοίκηση, το σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Με τις διατάξεις του ρυθμίζει θέματα όπως: οι διεθνείς σχέσεις (Κεφάλαιο 2), οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις (Κεφάλαιο 7), η διαχείριση των αποβλήτων (Κεφάλαιο 10), ο συντονισμός της διοίκησης για: Την προστασία του περιβάλλοντος (Κεφάλαιο 14), η εφαρμογή της νομοθεσίας (Κεφάλαιο 18) και η περιβαλλοντική πληροφόρηση και πρόσβαση του κοινού (Κεφάλαιο 19) στην περιβαλλοντική πληροφορία.<sup>2601</sup>

Στον τομέα της διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων το θεσμικό πλαίσιο και η γενικότερη πολιτική των Κάτω Χωρών διαμορφώθηκε και απέκτησε τη σημερινή της μορφή μέσα σε έξι χρονολογικές περιόδους<sup>2602</sup>. Η πρώτη και η δεύτερη χρονολογική περίοδος καλύπτουν το διάστημα από το 1814- 1954 και το βασικό τους χαρακτηριστικό είναι ότι τόσο η πολιτική όσο και η νομοθεσία της χώρας επικεντρώθηκε κυρίως στην αντιμετώπιση των πλημμύρων και στη διαχείριση των ποταμών, προς διευκόλυνση της ναυσιπλοΐας.

Στις επόμενες δύο περιόδους, που διήρκησαν από το 1954 μέχρι και το 1985, επίκεντρο των νομοθετικών ρυθμίσεων ήταν η εξασφάλιση της ποιότητας του πόσιμου ύδατος, η διαχείριση των υδάτινων αποβλήτων και η μόλυνση των υδάτων τόσο των επιφανειακών όσο και των υπόγειων. Όσο αφορά τα τελευταία το 1981 θεσπίστηκε ο νόμος για τα Υπόγεια Ύδατα, ο οποίος παρείχε το πλαίσιο και τα

---

<sup>2600</sup> Αυτόθι

<sup>2601</sup> FAOLEX-Document metadata, LEX- FAOC008981 AND STAATSBLAD No 80, 10 February 1994, pp.1-98

<sup>2602</sup> Βιβλιογραφική πηγή σχετικά με τις έξι αυτές χρονολογικές περιόδους είναι: Kuks S. (2002) *The Evolution of the National Water Regime in the Netherlands*, University of Twente, Center of Clean Technology and Environmental Policy, EUWARENESS. ([www.euwareness.nl](http://www.euwareness.nl))

νομικά εργαλεία για τη ρύθμιση της άντλησης των υδάτων<sup>2603</sup>. Το ολοκληρωμένο πλαίσιο διαχείρισης και προστασίας όλων των υδάτινων πόρων υιοθετήθηκε ουσιαστικά κατά τη διάρκεια της πέμπτης και έκτης περιόδου, από το 1985 μέχρι και σήμερα.

Συγκεκριμένα το 1989 τέθηκε σε εφαρμογή ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο, ο νόμος για τη Διαχείριση των Υδάτων. Ο νόμος αυτός προέβλεπε την διαχείριση όλων των υδάτινων συστημάτων ως συνόλου και έθετε τις βάσεις για μία νέα πολιτική, που θα ήταν περισσότερο συνεκτική και αποτελεσματική.<sup>2604</sup> Οι διατάξεις του περιλάμβαναν επιμέρους μέτρα για την ποιότητα και ποσότητα των υδάτων, αλλά και για την οικολογική τους διαχείριση.<sup>2605</sup> Η Επιτροπή προσέφυγε στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά των Κάτω Χωρών γιατί αν και έχουν ξεκινήσει τη διαδικασία θέσπισης της απαραίτητης νομοθεσίας για την ενσωμάτωση της οδηγίας πλαίσιο 2000/60, η διαδικασία όμως αυτή μένει να ολοκληρωθεί.

Η αλλαγή που συντελέστηκε τη δεκαετία του '90 στο σύνολο της νομοθεσίας για το περιβάλλον και τα ύδατα, ήταν αποτέλεσμα της νέας στρατηγικής που εφαρμόστηκε από τις Κάτω Χώρες. Η στρατηγική αυτή προσέγγιζε την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων υπό το πρίσμα της διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς και της συμμετοχής του κοινού, σε αντίθεση με την πολιτική που εφαρμοζόταν μέχρι τότε και στηριζόταν αποκλειστικά στη νομοθετική ρύθμιση.<sup>2606</sup>

Μία εξίσου σημαντική καινοτομία στην περιβαλλοντική πολιτική των Κάτω Χωρών, που εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο των αλλαγών, είναι η υιοθέτηση το 1989 του πρώτου Εθνικού Περιβαλλοντικού Σχεδίου Πολιτικής. Τα σχέδια αυτά υιοθετούνται κάθε 4-6 χρόνια και αν και ψηφίζονται από τη Βουλή, δεν είναι νόμοι, κατά τη στενή

---

<sup>2603</sup> Εισήγηση στο: «Workshop on the protection of groundwaters used as a source of drinking water supply Budapest, November 2001» van Put Sijf (2001), Some administrative, policy and juridical aspects in relation to groundwater protection (groundwater used as a drinking-water source) in the Netherlands, Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment Directorate-General for Environmental Protection Directorate Soil, Water and Rural Environment/IPC 624 Soil Protection Division.

<sup>2604</sup> Αυτόθι

<sup>2605</sup> Dutch Water Management Act (Bulletin of Acts and Decrees), 1989, no 285

<sup>2606</sup> Hofman P. (1998), "Public Participation in Environmental Policy in the Netherlands", *TDR/Quarterly Review*, Vol. 13, No 1, March 1998, pp. 25-30

έννοια. Ουσιαστικά είναι κατευθυντήρια έγγραφα που ρυθμίζουν όλες τις εκφάνσεις της περιβαλλοντικής πολιτικής των Κάτω Χωρών.<sup>2607</sup>

### **2.9.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Από την πλευρά της κρατικής εξουσίας αρμόδιο για την προστασία του περιβάλλοντος είναι το Υπουργείο Οικισμού, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment VROM). Το Υπουργείο αυτό δημιουργήθηκε το 1982, ενώ προηγουμένως οι αρμοδιότητες για τα περιβαλλοντικά θέματα μοιραζόταν μεταξύ μίας Γενικής Διεύθυνσης -που ανήκε στο Υπουργείο Δημόσιας Υγείας και Ποιότητας του Περιβάλλοντος- και του Υπουργείου Οικισμού, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος.<sup>2608</sup>

Ωστόσο ορισμένοι τομείς της περιβαλλοντικής προστασίας δεν συγκαταλέγονται αποκλειστικά στις αρμοδιότητες του Υπουργείου αυτού. Η προστασία της φύσης ασκείται από το Υπουργείο Γεωργίας και η διαχείριση και μόλυνση των υδάτων<sup>2609</sup> ανήκει στην αρμοδιότητα μίας Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και Υδάτων.<sup>2610</sup> Η Διεύθυνση αυτή εποπτεύει εξολοκλήρου τη διαχείριση της ποσότητας των υδάτων σε εθνικό επίπεδο, όσο αφορά όμως την ποιότητα ο ρόλος του είναι περισσότερο συντονιστικός<sup>2611</sup> καθώς η διαχείριση ασκείται από το Υπουργείο Οικισμού, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος (Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment). Συναρμόδιο επίσης σε θέματα διαχείρισης και σχεδιασμού πολιτικής είναι και το Υπουργείο Γεωργίας, Διαχείρισης της Φύσης και Αλιείας, λόγω της άμεσης σχέσης τόσο της γεωργίας όσο και της αλιείας με τους υδάτινους πόρους.<sup>2612</sup>

---

<sup>2607</sup> Reasearch Renewal Institute (1995) The Netherlands Environmental Policy Profile: Policy Implementation ο.π.

<sup>2608</sup> Weale A., Pridham G., Cini M., Konstadopoulos D., Porter M., Flynn B., (2003), *Environmental Governance in Europe*, Oxford University Press p. 220

<sup>2609</sup> Στη δικαιοδοσία ανήκουν όλα τα πλεύσιμα ποτάμια και τα κανάλια, τα παραθαλάσσια ύδατα και οι εκβολές των ποταμών καθώς και τα θαλάσσια ύδατα, ενώ τα ύδατα των επιμέρους περιφερειών ανήκουν στη δικαιοδοσία των Συμβουλίων Υδάτων.

<sup>2610</sup> Weale A., Pridham G., Cini M., Konstadopoulos D., Porter M., Flynn B., (2003), ο.π. p. 220

<sup>2611</sup> Ministry of Transport, Pubic Works and Water Management. Βλέπε σχετικά: [www.verkeerenwaterstaat.nl/?lc=uk&page=2](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/?lc=uk&page=2)

<sup>2612</sup> Kuks S. (2002), ο.π. p.4



Οι διατάξεις σχετικά με την κεντρική εξουσία περιλαμβάνονται στα κεφάλαια 2, 3 και 4 (άρθρα 24- 80) του ολλανδικού Συντάγματος, ενώ το 7<sup>ο</sup> κεφάλαιο (άρθρα 123-136) αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση διαιρείται σε δύο βαθμίδες, τις επαρχίες και τους δήμους, οι αρμοδιότητες των οποίων ρυθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 132 του Συντάγματος από νόμους της Βουλής.<sup>2613</sup>

Οι επαρχίες - περιφέρειες, δώδεκα στον αριθμό, αν και παλιότερα είχαν πολύ ισχυρό ρόλο και αρμοδιότητες, σήμερα η επιρροή τους στη διαμόρφωση της πολιτικής των Κάτω Χωρών είναι πολύ περιορισμένη. Εξαίρεση αποτελεί ο τομέας των μεταφορών και του περιβάλλοντος, όπου ειδικά όσο αφορά τη διαχείριση των υδάτινων πόρων είναι αρμόδιες για τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα, με βάση τις κατευθύνσεις της κεντρικής εξουσίας. Επίσης οι επαρχίες διαθέτουν δικές τους κυβερνήσεις και έχουν ξεχωριστό, από την κυβέρνηση, γραφείο στις Βρυξέλλες για την εκπροσώπηση των συμφερόντων τους στα πλαίσια της Ε.Ε. .<sup>2614</sup>

Οι δήμοι, αν και περισσότεροι σε αριθμό, συνολικά 504, είναι πιο ευνοημένοι από την αποκεντρωτική πολιτική της κεντρικής εξουσίας, σε σχέση με τις επαρχίες.<sup>2615</sup> Ο ρόλος τους στη διαμόρφωση της πολιτικής της χώρας χαρακτηρίζεται από δύο διαφορετικά καθεστώτα, την αυτονομία και τη συναρμοδιότητα (co- governance). Αυτονομία διαθέτουν οι δήμοι όσο αφορά τις εσωτερικές τους υποθέσεις, μέσα στα όρια πάντα των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί από την κεντρική εξουσία. Αντίθετα συναρμοδιότητα έχουν οι δήμοι όσο αφορά την εφαρμογή των επιμέρους πολιτικών του κράτους σε τοπικό επίπεδο, αλλά και στο σχεδιασμό κάποιων νομοθετικών πράξεων.<sup>2616</sup>

Στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής τόσο οι επαρχίες όσο και οι δήμοι διαθέτουν ορισμένες αρμοδιότητες. Ο ρόλος των τελευταίων περιορίζεται στην πρωτοβουλία και στη συνεννόηση με εταιρίες για την κατάρτιση εθελοντικών συμφωνιών. Οι επαρχίες αντίθετα έχουν κεντρικό ρόλο στην προστασία των εδαφών, στον έλεγχο της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, στη ρύθμιση του θορύβου καθώς και στη διαχείριση των αποβλήτων. Επίσης είναι αρμόδιες για τον έλεγχο της μόλυνσης και

---

<sup>2613</sup> [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl\\_indx.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl_indx.html), Netherlands index

<sup>2614</sup> Ο.π. Andeweg R.B. Irwin G. A. (2002), ο.π. p. 161-162

<sup>2615</sup> το ίδιο p.163

<sup>2616</sup> Andeweg R.B. Irwin G. A. (2002), ο.π. p.166

για την κατάρτιση σχεδίων για την περιβαλλοντική προστασία<sup>2617</sup> και για ένα μεγάλο μέρος της άσκησης πολιτικής στον τομέα των υδάτινων πόρων.

Ο νόμος του 1970 για τη Μόλυνση των Επιφανειακών Υδάτων, ήταν αυτός που παρείχε τη νομική βάση για την αρμοδιότητα των επαρχιών- περιφερειών στη διαχείριση των υδάτων, κυρίως όσο αφορά τη μόλυνση, που βρίσκονται στα όρια τους. Σε περιφερειακό επίπεδο αρμόδιες υπηρεσίες υδάτων είναι οι υπηρεσίες υδραυλικών έργων. Βέβαια οι επαρχίες ασκούν τις αρμοδιότητες τους σε συνεργασία με τα Συμβούλια Υδάτων. Τα Συμβούλια αυτά προϋπήρχαν στις Κάτω Χώρες από την εποχή του Μεσαίωνα και διοικούνται από τους χρήστες υδάτινων πόρων. Τη δεκαετία του '70 υπήρχαν περίπου 800 τέτοια Συμβούλια, αργότερα όμως κάποια από αυτά, που ήταν πολύ μικρά συγχωνεύτηκαν και έτσι σήμερα είναι μόνο 27.<sup>2618</sup>

Ουσιαστικά τα Συμβούλια Υδάτων αποτελούν μία ειδική διοικητική βαθμίδα, η οποία λειτουργεί στα πλαίσια των επαρχιών. Η δομή τους είναι δημοκρατική και στηρίζεται στην αλυσιδωτή αρχή κέρδος – πληρωμή - συμμετοχή, που σημαίνει ότι όσοι ενδιαφέρονται για τη διαχείριση των υδάτων μπορούν να συμμετέχουν, οφείλουν όμως να πληρώσουν για τις υπηρεσίες που απολαμβάνουν. Ουσιαστικά τα Συμβούλια αυτά συμβιβάζουν τα συμφέροντα των κτηνοτρόφων, γεωργών, ιδιοκτητών γης, των βιομηχανιών και των πολιτών.<sup>2619</sup> Από το Μεσαίωνα μέχρι και τα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα οι αρμοδιότητες των Συμβουλίων Υδάτων περιοριζόταν στα αντιπλημμυρικά έργα, από το 1970 όμως διευρύνθηκαν και συμπεριέλαβαν τόσο τη διαχείριση όσο και την αντιμετώπιση της μόλυνσης των υδάτων.<sup>2620</sup>

## **2.10 Βέλγιο**

### **2.10.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

---

<sup>2617</sup> Weale A., Pridham G., Cini M., Konstadopoulos D., Porter M., Flynn B., (2003), ο.π. p. 220-223

<sup>2618</sup> το ίδιο p. 222

<sup>2619</sup> Εκλογές γίνονται κάθε τέσσερα χρόνια όχι με βάση τα πολιτικά κόμματα αλλά με βάση κατηγορίες συμμετεχόντων (stakeholders) που έχουν δικαίωμα να μετέχουν στις εκλογές ενόψει της αρχής συμφέρον-πληρωμή-συμμετοχή (interest-pay-say).

<sup>2620</sup> Kuks S. (2002), ο.π. p.3

Το Βέλγιο καλύπτει μία συνολική έκταση 31,000 τετραγωνικών χιλιομέτρων, εκ των οποίων τα 30,500 τετρ. χιλ. είναι ξηρά και τα υπόλοιπα είναι ύδατα. Συνορεύει ανατολικά με τη Γερμανία και το Λουξεμβούργο, στα βόρεια με τις Κάτω Χώρες, στα νότια και στα δυτικά με τη Γαλλία και βρέχεται από τη Βόρεια θάλασσα. Το κλίμα της χώρας είναι ήπιο ατλαντικού τύπου με κρύους χειμώνες και δροσερά καλοκαίρια. Τα κυριότερα ποτάμια του Βελγίου είναι ο Σκάλδης, που διασχίζει τις Φλάνδρες, ο Μόζας, που ξεδιπλώνεται ανάμεσα στις προεξοχές των Άρδεων και οι παραπόταμοί τους ο Λες και ο Σαμπρ.

Τα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει το Βέλγιο προέρχονται κυρίως από τις πιέσεις που ασκούνται από τις ανθρώπινες δραστηριότητες. Η χώρα είναι ιδιαίτερα πυκνοκατοικημένη και έχει μεγάλα οδικά, ακτοπλοϊκά και σιδηροδρομικά δίκτυα. Επιπλέον οι βιομηχανίες σε συνδυασμό με την αναπτυγμένη κτηνοτροφία και γεωργία επιβαρύνουν σημαντικά όλες τις πτυχές του περιβάλλοντος, αέρα, ύδατα, εδάφη και φύση.<sup>2621</sup>

Το Βέλγιο αναγνωρίστηκε ως ανεξάρτητο κράτος το 1830, όταν οι νότιες επαρχίες του Ενωμένου Βασιλείου των Κάτω Χωρών διασπάστηκαν, ύστερα από σύντομη επανάσταση. Το πρώτο Βελγικό Σύνταγμα του 1831, το οποίο εγκαθίδρυσε το πολίτευμα της συνταγματικής μοναρχίας, θεωρήθηκε πολύ προοδευτικό για την εποχή του<sup>2622</sup> και είχε μια εξαιρετική σταθερότητα μέχρι το 1970.<sup>2623</sup> Έκτοτε το ενιαίο βελγικό αποκεντρωμένο κράτος, μέσω συνεχών αναθεωρήσεων του Συντάγματός εξελίχθηκε σε ομοσπονδιακό κράτος. Η διαδικασία όμως ομοσπονδιοποίησής του δεν έχει φθάσει ακόμα στο τελικό στάδιο, αφού βασικά θέματα για το νέο κράτος πρέπει να ρυθμιστούν. Τα βασικά χαρακτηριστικά του βελγικού ομοσπονδιακού συστήματος, ο διπολικός και κεντρόφυγος χαρακτήρας του, απομακρύνονται από τους κλασικούς κανόνες του ομοσπονδιακού συστήματος. Παρά τις τάσεις αυτές, ο θεσμός της κληρονομικής μοναρχίας είναι σταθερός και ο βασιλιάς θεωρείται ως το θεμέλιο της συνέχειας του βελγικού έθνους.

Κατά το διεθνές δίκαιο το Βέλγιο είναι ένα *ενιαίο κράτος*, με κοινοβουλευτικό σύστημα. Κατά το εθνικό του δίκαιο αποτελείται από επτά υποκείμενα δικαίου (legal subjects) τα οποία είναι ισότιμα τμήματα, ενός ενιαίου κράτους *ομοσπονδιακού*. Ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας του Βελγικού κράτους είναι *sui generis* για τρεις κυρίως

---

<sup>2621</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/19/56/2432829.pdf>

<sup>2622</sup> Το βελγικό Σύνταγμα του 1831 υπήρξε το πρότυπο για τη σύνταξη του πρώτου Συντάγματος του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους, του 1844.

<sup>2623</sup> Αναθεωρήθηκε μόνο δύο φορές, το 1893 και 1921 και προώθησε ακόμα περισσότερο τις δημοκρατικές αρχές του.

λόγους: η χώρα έχει δύο τύπους περιοχών με ομοσπονδιακό χαρακτήρα, οι ομόσπονδες περιοχές δεν υπόκεινται στο ομοσπονδιακό κράτος, αλλά έχουν ισότιμο νομικό καθεστώς με αυτό, και οι ομοσπονδιακές περιοχές έχουν λιγότερες εξουσίες. Από την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1970 το Βέλγιο διαιρέθηκε σε τρεις περιοχές: τη Φλαμανδική Περιοχή, τη Περιοχή του Βαλούν (Wallun Region), και την Περιοχή των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας. Το Βασίλειο, οι Κοινότητες και οι Επαρχίες μοιράζονται την κρατική εξουσία σύμφωνα με τις αρχές της αποκλειστικότητας, της αυτονομίας και της ισότητας.<sup>2624</sup> Η συντακτική συνέλευση του 1980 αναγνώρισε στις Κοινότητες ως αυτόνομες ομοσπονδιακές περιοχές, με εκτεταμένες αρμοδιότητες. Το 1993 επίσης δόθηκαν ευρύτερες αρμοδιότητες στις Περιοχές, και υπήρξαν ριζικές μεταβολές στο σύστημα των δύο βουλών της ομοσπονδίας. Το Σύνταγμα τώρα πλέον ορίζει ρητά ότι το Βέλγιο είναι μια ομοσπονδία με Κοινότητες (Communities) και Περιοχές (Regions), δίνοντας τους ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής.

Το Βέλγιο υπήρξε από τα ιδρυτικά μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αν και δεν υπήρχε ειδική διάταξη στο Σύνταγμά του. Αυτό πραγματοποιήθηκε με την αναθεώρηση του 1970 (άρθ. 25bis), το οποίο ορίζει ότι η άσκηση συγκεκριμένων εξουσιών είναι δυνατόν να ανατεθεί με συνθήκη ή νόμο σε οργανισμούς δημοσίου διεθνούς δικαίου. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1994 το νέο άρθρο 34 αποτελεί το συνταγματικό θεμέλιο για τις ιδρυτικές πράξεις της Ε.Ε. και για την κύρωση της ΕΕΠ, της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ.

### **2.10.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το βελγικό Σύνταγμα δεν περιέχει ρητή διάταξη για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά η προστασία του κατοχυρώνεται έμμεσα από το άρθρο 23, το οποίο αναφέρεται στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Το άρθρο αυτό στην παράγραφο 1 προβλέπει ότι: «όλοι έχουν δικαίωμα να ζήσουν με αξιοπρέπεια». Στην ευρύτερη έννοια της αξιοπρέπειας περιλαμβάνεται και το δικαίωμα για ένα υγιές περιβάλλον.

<sup>2625</sup>

---

<sup>2624</sup> Βλ. ανάλυση των ανωτέρω στοιχείων στο ίδιο ο.π., σ. 75-77

<sup>2625</sup> Φιλολιά Η. (2002) ο.π. σελ. 735

Αλλά και σε νομοθετικό πλαίσιο το Βέλγιο στερείται γενικού νόμου που να κατοχυρώνει την προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολό της. Η νομοθεσία στη χώρα αυτή είναι ειδική και ρυθμίζει με μεμονωμένα νομοθετικά κείμενα τις επιμέρους πτυχές της περιβαλλοντικής προστασίας, ενσωματώνοντας το κοινοτικό κεκτημένο για την προστασία του περιβάλλοντος. Η ιδιομορφία αυτή συνδέεται άμεσα τόσο με την παραδοσιακή πολιτική του Βελγίου σε θέματα περιβάλλοντος όσο και με την ομοσπονδιακή δομή, που απέκτησε η χώρα επίσημα το 1993. Το Βέλγιο αποτελείται από τρεις ξεχωριστές περιοχές -τη Βαλλονία, τη Φλάνδρα και την περιοχή των Βρυξελλών- οι οποίες αντιμετωπίζουν διαφορετικά περιβαλλοντικά προβλήματα και έχουν διαφορετικά νομοθετικά πλαίσια.<sup>2626</sup>

Πριν από την αλλαγή της οργάνωσης της κρατικής του κυριαρχίας το Βέλγιο διέθετε ειδική νομοθεσία για την ατμοσφαιρική ρύπανση (1966), για τα θέματα πολεοδομίας (1962) και ένα ευρύ πλαίσιο για τη μόλυνση των υδάτων.<sup>2627</sup> Η πρώτη παρέμβαση του νομοθέτη σε ότι αφορά τους υδάτινους πόρους χρονολογείται στο δεύτερο μισό του 19<sup>ου</sup> αιώνα και αποτελούσε μέρος του αγώνα για την αντιμετώπιση σημαντικών ασθενειών, όπως η χολέρα. Η άποψη της κρατικής εξουσίας ήταν ότι αν αντιμετωπιστεί η έκχυση επικίνδυνων ουσιών στα ύδατα, θα αποφευχθούν και οι επιδημικές ασθένειες. Δηλαδή το Βέλγιο στόχευε στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων, χωρίς να επιδιώκει την υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για τους υδάτινους πόρους.<sup>2628</sup>

Το θέμα της δημόσιας υγείας αποτέλεσε τον πυρήνα για την οργάνωση της πολιτικής του Βελγίου στον τομέα των υδάτων. Μετά την πρώτη νομοθετική προσπάθεια άρχισε σταδιακά η ρύθμιση της παροχής και της πώλησης των υδάτων και ακολούθησε –μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο- η προσπάθεια για αντιμετώπιση της μόλυνσης των ποταμών μέσω της μείωσης των βιομηχανικών αποβλήτων και του καθαρισμού των ποταμών, με στόχο πάντα τη βελτίωση της δημόσιας υγείας. Την περίοδο αυτή υιοθετήθηκε και ο νόμος του 1950 που θεσμοθέτησε για πρώτη φορά την προστασία των υδάτων από τη μόλυνση και απαγόρευσε τις εκροές στα επιφανειακά ύδατα. Αν και τα μέτρα που τέθηκαν σε

---

<sup>2626</sup> Παναγόπουλος Θ., (2001), ο.π. σελ.226

<sup>2627</sup> Παναγόπουλος Θ., (2001), ο.π. σελ.227

<sup>2628</sup> Varone F. and Aubin D., (2002) “The Evolution of the National Water Regime in Belgium”, Université Catholique de Louvain (UCL), Unité de Sciences politiques et Relations internationales, p.12 EUWARENESS. ([www.euawareness.nl](http://www.euawareness.nl))

εφαρμογή για την αντιμετώπιση της μόλυνσης ήταν ιδιαίτερα σημαντικά, είχαν τομεακό χαρακτήρα για αυτό και δεν επέφεραν επιτυχή αποτελέσματα.<sup>2629</sup>

Ουσιαστική αλλαγή στην πολιτική του Βελγίου όσο αφορά τον τομέα των υδάτινων πόρων συντελέστηκε τη χρονική περίοδο από το 1963 μέχρι και το 1982, όπου συστηματοποιήθηκε η προστασία των υδάτων. Στόχοι της πολιτικής αυτής της περιόδου ήταν η μείωση των προβλημάτων της μόλυνσης, η ενίσχυση της εφαρμογής της νομοθεσίας και η κάλυψη των αναγκών της άρδευσης και της κατανάλωσης, ενώ τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξη των στόχων αυτών ήταν νέα νομοθετικά κείμενα.<sup>2630</sup> Ενδεικτικά την περίοδο αυτή υιοθετήθηκαν:

- i. ο νόμος του 1967 για τη ρύθμιση των μη πλεύσιμων ποταμών
- ii. ο νόμος του 1971 για την προστασία των επιφανειακών υδάτων από τη μόλυνση. Ο νόμος αυτός απαγόρευε την έκχυση στερεών υλικών ή υγρών που θα μπορούσαν να μολύνουν τους υδάτινους πόρους
- iii. το βασιλικό διάταγμα του 1976 για την εκροή αποβλήτων στα επιφανειακά ύδατα

Μία σημαντική αλλαγή που άρχισε να συντελείται την περίοδο αυτή και κυρίως από το 1974, είναι η σταδιακή μεταφορά των αρμοδιοτήτων και η άσκηση της πολιτικής σε θέματα προστασίας και διαχείρισης των υδάτων από τις τρεις επιμέρους περιοχές (Βαλλονία, Φλάνδρα και περιοχή των Βρυξελλών) Από το 1982 λοιπόν, παρατηρείται ανάπτυξη περιφερειακών πολιτικών για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων και η κάθε περιοχή ακολουθεί το δικό της μοντέλο διαχείρισης<sup>2631</sup>. Η Φλάνδρα θέτει ως στόχο τη διατήρηση της ποιότητας των πόσιμων υδάτων και τη μείωση των εισαγωγών νερού από τη Βαλλονία, καθώς οι υδάτινες παροχές της εξαρτώνται κατά 60% από την τελευταία. Όσο αφορά το νομοθετικό πλαίσιο, η Φλάνδρα στηρίζει την προστασία των υδάτινων πόρων στο νόμο του 1971, τον οποίο συμπληρώνει με διατάγματα για τα υπόγεια ύδατα και τις περιβαλλοντικές άδειες.

Η πολιτική της Βαλλονίας την ίδια περίοδο διαφέρει σημαντικά -καθώς οι υδάτινοι πόροι της είναι πολύ πιο πλούσιοι- αν και ένας από τους στόχους της είναι η διατήρηση της ποιότητας των πόσιμων υδάτων. Ο βασικός στόχος όμως της Βαλλονίας είναι η επίτευξη μιας ορθολογικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων με βάση τη νομοθεσία της Ε.Ε., για αυτό και η περιοχή αυτή δεν εφάρμοσε τις διατάξεις του νόμου του 1971, αλλά ρύθμισε με δικά της νομοθετήματα την προστασία των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων το 1985 και το 1990 αντίστοιχα. Τέλος η περιοχή

---

<sup>2629</sup> Varone F. and Aubin D., (2002), ο.π. p.13

<sup>2630</sup> [http://www.italocorotondo.it/tequila/partner\\_section/belgium\\_english/belgium\\_tequila.htm](http://www.italocorotondo.it/tequila/partner_section/belgium_english/belgium_tequila.htm)

<sup>2631</sup> Varone F. and Aubin D., (2002), ο.π. p.14-16

των Βρυξελλών, όντας κυρίως αστική, επικέντρωσε την πολιτική της στον καθαρισμό και την καλύτερη πρόσβαση στους υδάτινους πόρους. Για την επίτευξη των στόχων αυτών περιορίστηκε στην εφαρμογή των διατάξεων του νόμου του 1971.

Όσο αφορά τη μεταφορά και ενσωμάτωση των οδηγιών της Ε.Ε. στο εσωτερικό δίκαιο στον τομέα των υδάτων το Βέλγιο έχει κάνει σημαντικά βήματα με ελάχιστες εξαιρέσεις. Οι παρακάτω πίνακες παρουσιάζουν την αντιστοιχία της ευρωπαϊκής νομοθεσίας με το εσωτερικό δίκαιο<sup>2632</sup>:

#### **A. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΠΙΦΑΝΕΙΑΚΩΝ ΥΔΑΤΩΝ**

| <b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                         | <b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>   |
|---|---|
| Οδηγία 75/440 του 1976 για τα επιφανειακά ύδατα | Βασιλικό Διάταγμα της 25 <sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου του 1984 και Διάταγμα της 7 <sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 1979 |

#### **B. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ ΚΟΛΥΜΒΗΣΗΣ**

| <b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                                       | <b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                                     |
|---|---|
| Οδηγία 76/160 του 1975 για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης | Βασιλικό Διάταγμα της 17 <sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1984 |

#### **Γ. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΟΡΙΖΕΤΑΙ ΓΙΑ ΑΝΘΡΩΠΙΝΗ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ**

| <b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>  | <b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                                  |
|--|--|
| Οδηγία 80/778 του 1975 για το νερό που προοριζόταν για ανθρώπινη κατανάλωση. | Βασιλικό Διάταγμα της 27 <sup>ης</sup> Απριλίου του 1984 |

#### **Δ. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΖΩΗ ΤΩΝ ΨΑΡΙΩΝ**

| <b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>  | <b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>  |
|--|--|
| Οδηγία 78/659 του 1978 για την ποιότητα των υδάτων που είναι κατάλληλα για να ζήσουν σε αυτά ψάρια | Βασιλικό Διάταγμα της 17 <sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 1984 και Βασιλικό Διάταγμα της 9 <sup>ης</sup> Δεκεμβρίου |

<sup>2632</sup> [http://www.italocorotondo.it/tequila/partner\\_section/belgium\\_english/belgium\\_tequila.htm](http://www.italocorotondo.it/tequila/partner_section/belgium_english/belgium_tequila.htm)

### **Ε. ΜΟΛΥΝΣΗ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ**

| <b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>   | <b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                                  |
|---|--|
| Οδηγία 76/464/ΕΟΚ για την έκχυση επικίνδυνων ουσιών στα επιφανειακά ύδατα | Βασιλικό Διάταγμα της 3 <sup>ης</sup> Αυγούστου του 1976 |
| Οδηγία 80/68 για την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη μόλυνση         | Διάταγμα της 16 <sup>ης</sup> Δεκεμβρίου του 1993        |

### **ΣΤ. ΚΑΘΑΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ**

| <b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                                   | <b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                        |
|---|--|
| Οδηγία 91/271/ΕΟΚ για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων | Διάταγμα της 23 <sup>ης</sup> Ιουνίου του 1994 |

### **Ζ. ΝΙΤΡΟΡΥΠΑΝΣΗ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ**

| <b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>               | <b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>                                     |
|---------------------------------------|---|
| Οδηγία 91/676/ΕΟΚ για τη νιτρορύπανση | Διάταγμα της 5 <sup>ης</sup> Μαΐου του 1994 από τη Βαλλονία |

Στις 15 Δεκεμβρίου του 2005, στην υπόθεση C-33/05 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά του Βασιλείου του Βελγίου, κρίθηκε ότι η περιφέρεια των Βρυξελλών παρέβη τις υποχρεώσεις της σε σχέση με την οδηγία 2000/60, γιατί παρέλειψε να θεσπίσει εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνταν

#### **2.10.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Ουσιαστικά οι διαμάχες μεταξύ των τριών Περιοχών και των Κοινοτήτων είχαν ξεκινήσει από το 1950, όμως μόλις το 1962 και το 1963 το Βέλγιο με νόμους οριοθέτησε επίσημα τα γλωσσικά σύνορα και αναγνώρισε ότι η χώρα χωρίζεται στις γαλλόφωνες, φλαμανδόφωνες και γερμανόφωνες περιοχές.<sup>2633</sup>

<sup>2633</sup> Patricia Hodwood and Geoffrey K. Roberts (2003), ο.π. p. 206-207



Με την πρώτη αναθεώρηση του Συντάγματος το 1970 εγκαθιδρύθηκαν οι «πολιτιστικές κοινότητες», η φλαμανδική, η γαλλική και η γερμανόφωνη. Η καθεμία από αυτές ανέλαβε όλες εκείνες τις «πολιτιστικές» αρμοδιότητες που παραδοσιακά ανήκαν στο κράτος, όπως τα εκπαιδευτικά θέματα και τη χρήση της γλώσσας στην εκπαίδευση και στη διοίκηση, τον τουρισμό, την πολιτική για τη νεολαία. Η αλλαγή αυτή είχε ως αποτέλεσμα να αποκτήσει το Βέλγιο ένα μοναδικό στον κόσμο θεσμικό σύστημα, καθώς τα όρια των «πολιτιστικών κοινοτήτων» καθορίζονταν από γλωσσικά όρια και όχι γεωγραφικά. Οι Κοινότητες δηλαδή ήταν αρμόδιες για τους πολίτες εκείνους που μιλούσαν την ίδια γλώσσα.<sup>2634</sup>

Οι αρμοδιότητες των Κοινοτήτων διευρύνθηκαν με την αναθεώρηση του 1980 και με αλληπάλληλες αναθεωρήσεις του Συντάγματος το 1988 και το 1989 αναγνωρίστηκε το σύνολο των αρμοδιοτήτων των Κοινοτήτων και αναγνωρίστηκε η διοικητική βαθμίδα των Περιοχών. Τελικά το Βέλγιο έγινε, με βάση τη νέα αναθεώρηση του Συντάγματος το 1994<sup>2635</sup>, ομοσπονδιακό κράτος. Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 1 του Συντάγματος του 1994 το Βέλγιο είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος που αποτελείται από Κοινότητες (Communities) και Περιοχές (Regions).<sup>2636</sup>

Το άρθρο 2 του βελγικού Συντάγματος προβλέπει ότι οι Κοινότητες είναι συνολικά τρεις: η Γαλλική, η Φλαμανδική και η Γερμανόφωνη και το άρθρο 3 ότι και οι Περιοχές είναι τρεις: η Βαλλονία, η Φλάνδρα και η Περιοχή των Βρυξελλών. Ο διαχωρισμός του Βελγίου σε Περιοχές βασίζεται σε αυστηρά γεωγραφικά κριτήρια ενώ σε Κοινότητες σε γλωσσικά και γεωγραφικά κριτήρια.<sup>2637</sup>

Σε επίπεδο κρατικής εξουσίας, δηλαδή ομοσπονδιακής κυβέρνησης, αν και υφίσταται Ομοσπονδιακό Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων, Δημόσιας Υγείας και Περιβάλλοντος ο ρόλος του είναι περισσότερο συντονιστικός και δίνει τις

---

<sup>2634</sup> Estelle Derclaye [JURIST Belgian Correspondent Faculty of Law, University of Liege], (2001) "The Belgian Constitutional System" Jurist: The Legal Education Network, Βλέπε σχετικά: <http://jurist.law.pitt.edu/world/belgicor1.htm>

<sup>2635</sup> Το βελγικό Σύνταγμα του 1994 χωρίζεται σε πέντε τίτλους. Ο πρώτος (άρθρα 1-7) αφορά τη δομή του ομοσπονδιακού κράτους, ο δεύτερος (άρθρα 8-32) τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών, ο τρίτος (άρθρα 33-166) τις κυβερνητικές εξουσίες.

<sup>2636</sup> ο.π. Hodwood P. and Roberts G. K. (2003), p. 206-207

<sup>2637</sup> Πρακτικά η διπλή αυτή δομή σε Περιοχές και Κοινότητες σημαίνει ότι οι κάτοικοι της Περιοχής των Βρυξελλών, η οποία είναι δίγλωσση περιοχή, μπορούν να επιλέξουν να ανήκουν είτε στη γαλλική είτε στη φλαμανδική κοινότητα. Βλέπε σχετικά: OECD (1997) Managing across levels of government- Belgium, <http://www.oecd.org/dataoecd/10/43/1902434.pdf>

κατευθυντήριες γραμμές.<sup>2638</sup> Οι αρμοδιότητές του αφορούν την κοινωνική ασφάλεια των εργαζομένων, τη δημόσια υγεία, τα θύματα πολέμου, την ιατρική περίθαλψη και τη γενική προστασία του περιβάλλοντος.<sup>2639</sup>

Για την άσκηση και εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο και κυρίως για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, αρμόδια είναι τα επιμέρους Υπουργεία της κάθε περιοχής. Στη Φλάνδρα<sup>2640</sup> το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Γεωργίας και Αναπτυξιακής Συνεργασίας<sup>2641</sup>, στην Περιοχή των Βρυξελλών<sup>2642</sup> ο Υπουργός για το Περιβάλλον, την Προστασία της Φύσης, την πολιτική των Υδάτων, την Καθαριότητα και το Εξωτερικό Εμπόριο<sup>2643</sup> και στην Βαλλονία ο Υπουργός για τη Διαχείριση των Εδαφών, των Αστικών Περιοχών και του Περιβάλλοντος<sup>2644</sup>. Τα Υπουργεία αυτά είναι αρμόδια για την προστασία των υδάτων, τη διαχείριση των αποβλήτων, την παραγωγή των υδάτων, τον καθαρισμό των υδάτων και τον καθορισμό κανόνων για την ποιότητα των πόσιμων υδάτων.

Το άρθρο 5 του Συντάγματος καθορίζει τα όρια της Βαλλονίας και της Φλάνδρας και προβλέπει ότι τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη αποτελούνται από πέντε επαρχίες. Εκτός από τις επαρχίες σε τοπικό επίπεδο υπάρχει και μία ακόμη βαθμίδα οι δήμοι. Συνολικά το Βέλγιο έχει 589 δήμους, εκ των οποίων οι 262 βρίσκονται στη

---

<sup>2638</sup> <http://www.minsoc.fgov.be/>

<sup>2639</sup> [http://gov.wallonie.be/code/fr/comp\\_fore.asp](http://gov.wallonie.be/code/fr/comp_fore.asp)

<sup>2640</sup> Ειδικότερα στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων η Φλάνδρα διαθέτει ένα παρα- κυβερνητικό όργανο που εντάσσεται στην περιβαλλοντική διοίκηση, τη Διεύθυνση Περιβάλλοντος. Η Διεύθυνση αυτή σχεδιάζει και εφαρμόζει προγράμματα για την ποιότητα των επιφανειακών υδάτων και συγκεντρώνει τους φόρους για τη μόλυνση των υδάτων.

<sup>2641</sup> <http://www.flanders.be/public/authority/government/competences/competences.07.asp>

<sup>2642</sup> Το Υπουργείο Περιβάλλοντος της Περιοχής των Βρυξελλών στα πλαίσια της άσκησης της Περιβαλλοντικής του Πολιτικής έχει μεταβιβάσει σε ένα παρά- περιφερειακό Ινστιτούτο για τη Διαχείριση του Περιβάλλοντος, κάποιες αρμοδιότητες. Το Ινστιτούτο αυτό ασχολείται με τη μέτρηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, την παρακολούθηση της κατάστασης του περιβάλλοντος, τον έλεγχο της εφαρμογής της νομοθεσίας και την αφύπνιση των πολιτών και των επιχειρήσεων σε περιβαλλοντικά θέματα. Επίσης προετοιμάζει τομεακά σχέδια διαχείρισης και εκδίδει άδειες και πιστοποιητικά για διάφορες οικονομικές δραστηριότητες. Βλέπε σχετικά: Brussels Institute for Management of the Environment [http://www.brussel.irisnet.be/En/1en\\_admi/1en\\_4oip/1en\\_43.htm](http://www.brussel.irisnet.be/En/1en_admi/1en_4oip/1en_43.htm) καθώς και την ιστοσελίδα: [http://www.brussel.irisnet.be/En/1en\\_admi/1en\\_4oip/1en\\_4oip.htm](http://www.brussel.irisnet.be/En/1en_admi/1en_4oip/1en_4oip.htm)

<sup>2643</sup> [http://www.brussel.irisnet.be/En/1en\\_admi/1en\\_2gov/1en\\_25.htm](http://www.brussel.irisnet.be/En/1en_admi/1en_2gov/1en_25.htm)

<sup>2644</sup> <http://gov.wallonie.be/code/fr/comp.asp>

Βαλλονία οι 308 στη Φλάνδρα και μόλις 19 στην περιοχή των Βρυξελλών. Με βάση τα όσα προβλέπονται στα άρθρα 1-5 του Συντάγματος του 1994, η εξουσία στο Βέλγιο κατανέμεται σε τέσσερα επίπεδα: το ομοσπονδιακό, το κοινοτικό, το περιφερειακό και το τοπικό.<sup>2645</sup>

Με βάση αυτή την κλιμάκωση είναι λογικό και οι αρμοδιότητες στην άσκηση πολιτικής να κατανέμονται στα επίπεδα αυτά, σύμφωνα με όσα προβλέπει το Σύνταγμα και ορισμένοι επιμέρους νόμοι. Συγκεκριμένα η κατανομή των αρμοδιοτήτων έχει ως εξής<sup>2646</sup>:

→ Στο ομοσπονδιακό επίπεδο: οι αρμοδιότητες της ομοσπονδιακής εξουσίας αφορούν τη νομισματική και οικονομική ένωση, τις εξωτερικές σχέσεις, τη φορολογία, τη δικαιοσύνη, την εθνική άμυνα, την κοινωνική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία, τους νόμους και την τάξη, τις δημόσιες υπηρεσίες, το εξωτερικό εμπόριο

→ Στο κοινοτικό επίπεδο: οι Κοινότητες είναι αρμόδιες για τα πολιτιστικά θέματα, την επαγγελματική κατάρτιση, τη μόρφωση, τη χρήση των γλωσσών και τις πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας και υγείας

→ Στο περιφερειακό επίπεδο: οι Περιοχές έχουν αρμοδιότητα στους εξής τομείς, στο σχεδιασμό της χρήσης της γης, στην άσκηση της περιβαλλοντικής και της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων, στη διατήρηση της φύσης, στον πολεοδομικό σχεδιασμό, στην αγροτική πολιτική στη διοικητική δικαιοσύνη, στην πολιτική απασχόλησης, στις δημόσιες υποθέσεις και στις μεταφορές

→ Στο τοπικό επίπεδο (επαρχίες και δήμοι): οι αρμοδιότητες της τοπικής κατοχυρώνονται στο άρθρο 41 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό οι επαρχίες και οι δήμοι είναι αρμόδιοι μόνο για τις υποθέσεις «τοπικού ενδιαφέροντος».<sup>2647</sup>

Με βάση την παραπάνω κατανομή αρμοδιοτήτων και σε συσχέτισμό με όσα αναλύθηκαν στο υποκεφάλαιο 1.2.9.2 γίνεται κατανοητό ότι από το 1994 αρμόδιες για την άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής και της διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι οι Περιοχές. Ωστόσο μέχρι το 1982, όπου αρχίζουν να αναπτύσσονται αυτόνομες περιφερειακές πολιτικές για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, η αρμοδιότητα ανήκε στα Υπουργεία του ενιαίου Βελγικού κράτους. Συγκεκριμένα την περίοδο 1846- 1893 η διαχείριση ανήκε στο Υπουργείο Δημόσιων Υποθέσεων, ενώ

---

<sup>2645</sup><http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2680>

<sup>2646</sup> Αυτόθι

<sup>2647</sup><http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2699>

από το 1894 μέχρι το 1982 συναρμόδια ήταν το Υπουργείο Γεωργίας, Εσωτερικών Υποθέσεων και Δημόσιων Υποθέσεων.<sup>2648</sup>

## 2.11 Λουξεμβούργο

### 2.11.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Το Λουξεμβούργο καλύπτει συνολικά μία έκταση 2,586 τετρ. χιλιομέτρων, εκ των οποίων το μεγαλύτερο μέρος καλύπτεται από ξηρά.<sup>2649</sup> Βόρεια και δυτικά συνορεύει με το Βέλγιο ανατολικά με τη Γερμανία και νότια με τη Γαλλία. Το κλίμα του είναι ηπειρωτικό, ψυχρό, με ήπιους χειμώνες.<sup>2650</sup> Η υδρογραφία του Λουξεμβούργου δεν παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς τρία είναι τα βασικά ποτάμια που το διασχίζουν: ο Κλερφ, ο Ζάουερ, και ο Άλτσιγκ. Οι δύο τελευταίοι σχηματίζουν και λεκάνες απορροής ποταμών. Αν και είναι μία πολύ μικρή χώρα αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα μόλυνσης αφενός της ατμόσφαιρας και των υδάτων στις αστικές περιοχές και αφετέρου των εδαφών στις γεωργικές.

Η Τελική Πράξη της Συνδιάσκεψης της Βιέννης αναγνώρισε το Λουξεμβούργο ως μέλος της Γερμανικής Συνομοσπονδίας και παραχώρησε την κυριότητα και την κυριαρχία στον Γουίλιαμ τον Ι, Βασιλέα των Κάτω Χωρών και του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου. Το 1841 ο Γουίλιαμ ο ΙΙ παραχώρησε τον πρώτο *Συνταγματικό Χάρτη* (=Σύνταγμα) του Λουξεμβούργου. Το Σύνταγμα αυτό αποτέλεσε το θεμέλιο το οποίο στήριξε μια εξέλιξη η οποία κράτησε σχεδόν διακόσια χρόνια και αναθεωρήθηκε αρχικά το 1848 εξασφαλίζοντας περισσότερες εξουσίες στη Βουλή. Ανατράπηκε όμως από τον βασιλέα με την αναθεώρηση του 1856, ο οποίος αποκατέστησε τις εξουσίες του μονάρχη.

Το Σύνταγμα αυτό ίσχυσε μέχρι το 1856 και μετά τη Διάσκεψη του Λονδίνου του 1867, η οποία αναγνώρισε ανεξαρτησία και διαρκή ουδετερότητα του Λουξεμβούργου. Το αναθεωρημένο Σύνταγμα ενίσχυσε και αναγνώρισε την κυριαρχία του Έθνους, περιόρισε τις εξουσίες του μονάρχη, αλλά διατήρησε την αρχή της συνταγματικής μοναρχίας. Το πολίτευμα του Λουξεμβούργου παραμένει

---

<sup>2648</sup> Varone F. and Aubin D. (2002), ο.π. p.12- 17

<sup>2649</sup> <http://virtual.luxemburg.lu/luinfo/english/glance.html>

<sup>2650</sup> "Luxembourg (country)," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

μοναρχικό και κανένα Σύνταγμα δεν έχει καθορίζει ρητά τη διάκριση των εξουσιών. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν αναγνωρίζεται η βασική αυτή συνταγματική αρχή και στην πολιτική πρακτική. Οι εξουσίες του μονάρχη, οι οποίες είναι σημαντικές, ουσιαστικά δεν ασκούνται και ο κοινοβουλευτικός χαρακτήρας του πολιτεύματος είναι εμφανής στις σχέσεις βουλής και κυβέρνησης.<sup>2651</sup>

Το Σύνταγμα του 1868 αναθεωρήθηκε πολλές φορές μέχρι σήμερα. Η πρώτη αναθεώρησή του, κατά τον προηγούμενο αιώνα ήταν αυτή του 1919 η οποία εκδημοκράτισε περισσότερο τα όργανα του κράτους και η κυριαρχία αναγνωρίστηκε ρητά ότι ανήκει στο Έθνος. Το 1948, μετά τον 2<sup>ο</sup> Παγκόσμιο Πόλεμο, το Σύνταγμα αναθεωρήθηκε ευρύτατα, επηρεασμένο από τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις της χώρας και προστέθηκαν νέα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα.

Η αναθεώρηση όμως του 1956 οφειλόταν στη βούληση πολιτικών αρχηγών του Λουξεμβούργου για την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των βιομηχανικών χωρών με διαφορετικά συμφέροντα. Η ανάγκη αυτής της συνεργασίας άλλωστε είχε σαφώς εκφραστεί με τη ιδέα του Ρομπέρ Σουμάν, της 9<sup>ης</sup> Μαΐου 1951 για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Τα συνταγματικά προβλήματα που δημιουργούσε όμως αυτή η ένωση όφειλαν να επιλυθούν με αναθεώρηση του Συντάγματος. Η αναθεώρηση αυτή ολοκληρώθηκε το 1956 με την προσθήκη στο Σύνταγμα του άρθ. 49bis, το οποίο πρόβλεπε τη δυνατότητα να μεταβιβάζεται προσωρινά με σύμβαση η άσκηση αρμοδιοτήτων, οι οποίες κατά το Σύνταγμα ανήκουν στη νομοθετική, εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία, σε οργανισμούς του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Οι νέες αυτές ρυθμίσεις αποτέλεσαν το συνταγματικό έρεισμα για τη συμμετοχή του Λουξεμβούργου, στις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.<sup>2652</sup>

Εξαιτίας του μικρού μεγέθους της χώρας, το Λουξεμβούργο δεν χωρίζεται σε περιφέρειες ή τμήματα. Η μόνη μορφή τοπικής αποκέντρωσης είναι η διαίρεση σε κοινότητες.

---

<sup>2651</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και τα Συντάγματα του Λουξεμβούργου -του *Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου*, όπως επίσημα λέγεται, βλ. Jean Thill, «The Grand Duch of Luxemburg», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, σ. 541-587.

<sup>2652</sup> Από το 1956 μέχρι σήμερα το Σύνταγμα του Λουξεμβούργου έχει αναθεωρηθεί πολλές φορές: Το 1972, 1979, 1983, 1988, 1989, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 και 2003. Η σημαντικότερη ήταν αυτή του 1994 η οποία διεύρυνε το δικαίωμα ψήφου σε άτομα εκτός εθνικότητας του Λουξεμβούργου, κατά τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Βλ. στο ίδιο ο.π., σ. 547 και επ.

### **2.11.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το Σύνταγμα του Λουξεμβούργου δεν περιέχει διάταξη που να κατοχυρώνει άμεσα την προστασία του περιβάλλοντος, ωστόσο η προστασία αυτή παρέχεται έμμεσα από το άρθρο 11 παρ. 5 που αφορά τη δημόσια υγεία. Η προστασία του περιβάλλοντος κατοχυρώνεται από τον οργανικό νόμο του 1980. Ο νόμος αυτός θέτει το βασικό πλαίσιο διαχείρισης των υδάτων, της ατμόσφαιρας και των απορριμμάτων και αποβλέπει ειδικότερα<sup>2653</sup>:

- i. στην πρόληψη της μόλυνσης
- ii. στην προώθηση της οικολογικής ισορροπίας
- iii. στην έρευνα σχετικά με τα περιβαλλοντικά προβλήματα
- iv. στον έλεγχο εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου
- v. στην πληροφόρηση των πολιτών
- vi. στην καταπολέμηση της μόλυνσης των υδάτων

Η προστασία που κατοχυρώνει ο νόμος αυτός δεν αφορά μόνο το φυσικό περιβάλλον αλλά και τους φυσικούς πόρους, τους βιότοπους, την πανίδα και τη χλωρίδα και το φυσικό τοπίο. Εκτός από το νόμο αυτό η περιβαλλοντική νομοθεσία συντίθεται και από πολλά επιμέρους διατάγματα και κανόνες, που έχουν διαμορφωθεί με βάση τις οδηγίες της Ε.Ε. Το Λουξεμβούργο είναι ιδιαίτερα συνεπές στη μεταφορά και ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό του δίκαιο για αυτό και οι καταγγελίες στην Επιτροπή σε θέματα περιβάλλοντος είναι ελάχιστες.<sup>2654</sup>

Ασκήθηκε προσφυγή στο Δικαστήριο κατά του Λουξεμβούργου, παρά το γεγονός ότι η χώρα αυτή κοινοποίησε, στα τέλη Οκτωβρίου του 2004, σχέδιο μέτρων μεταφοράς της οδηγίας 2000/60, δεν έχει όμως προβλέψει καμιά καταληκτική προθεσμία για την έκδοση των μέτρων αυτών.

Εκτός από το παραδοσιακό ρυθμιστικό μοντέλο του “command and control”, το Λουξεμβούργο έχει υιοθετήσει και άλλα εργαλεία άσκησης της περιβαλλοντικής του πολιτικής, όπως τις εθελοντικές συμφωνίες και τα οικονομικά εργαλεία. Συγκεκριμένα εφαρμόζει αφενός την εκούσια προσχώρηση των επιχειρήσεων του βιομηχανικού τομέα σε κοινοτικό σύστημα οικολογικού ελέγχου (EMAS) με βάση τον Κανονισμό 1836/93 της ΕΟΚ και αφετέρου έχει ενσωματώσει την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Ωστόσο το πεδίο εφαρμογής και των δύο αυτών εργαλείων είναι πολύ περιορισμένο.

---

<sup>2653</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), ο.π. σελ.241- 243

<sup>2654</sup> Αυτόθι

### **2.11.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Σε επίπεδο οργανωτικών δομών από την πλευρά της κρατικής εξουσίας η προστασία της φύσης και των φυσικών πόρων υπάγεται στο Υπουργείο Χωροταξίας. Το Υπουργείο αυτό έχει τη συνολική εποπτεία και συνεπικουρείται στο έργο του από ορισμένες Διευθύνσεις, όπως τη Διεύθυνση Δασών και Υδάτων. Η τελευταία είναι αρμόδια για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων ολόκληρης της χώρας.<sup>2655</sup>

Το στοιχείο εκείνο που διαφοροποιεί το Λουξεμβούργο από τα υπόλοιπα κράτη της Ε.Ε είναι η οργάνωση της τοπικής του αυτοδιοίκησης.<sup>2656</sup> Το μοναδικό επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης στο Λουξεμβούργο είναι οι δήμοι και δεν υπάρχει ενδιάμεση βαθμίδα εξουσίας μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής εξουσίας. Λόγω του μικρού μεγέθους της η χώρα αυτή δεν διαιρείται σε περιφέρειες και ο θεσμός της αποκέντρωσης λειτουργεί μόνο σε επίπεδο δήμων.

Το άρθρο 107 του Συντάγματος ρυθμίζει τις περιορισμένες εξουσίες που η κεντρική εξουσία παραχωρεί στους δήμους και προβλέπει ότι:

- i. οι δήμοι σχηματίζουν αυτόνομες αρχές, με βάση τις διάφορες περιοχές, διαθέτουν νομική προσωπικότητα και έχουν αρμοδιότητα να ρυθμίζουν τις προσωπικές τους υποθέσεις
- ii. σε κάθε δήμο υπάρχει ένα δημοτικό συμβούλιο που εκλέγεται άμεσα από τους κατοίκους
- iii. το συμβούλιο προετοιμάζει τον προϋπολογισμό και επιβάλλει φόρους με την έγκριση της κεντρικής εξουσίας
- iv. ο κάθε δήμος διοικείται από ένα συλλογικό σώμα
- v. η επίβλεψη της διοίκησης των δήμων ορίζεται από νόμο

Αν και οι αρμοδιότητες των δήμων προβλέπονται από το Σύνταγμα ωστόσο είναι πολύ περιορισμένες και δευτερεύουσες. Οι ουσιαστικές λειτουργίες και αρμοδιότητες των δήμων καθορίζονται από το νόμο για τους δήμους του 1988 και από το διάταγμα του 1789, που ισχύει ακόμη στη χώρα. Το διάταγμα αυτό καθορίζει ότι οι αυτόνομες αρμοδιότητες των δήμων αφορούν κυρίως τη διαχείριση των εσόδων και των περιουσιακών τους στοιχείων.

---

<sup>2655</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), ο.π. σελ. 245

<sup>2656</sup> OECD (1997) "Managing across levels of Governance- Luxemburg" p.306 in <http://www.oecd.org/dataoecd/9/57/1902335.pdf>

Οι νομοθετικές αρμοδιότητές τους περιορίζονται στα όρια της αυτοδιοίκησής τους και των ατομικών τους υποθέσεων. Ειδικά στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής οι δήμοι είναι συναρμόδιοι με την κεντρική εξουσία για την προστασία του περιβάλλοντος. Η συναρμοδιότητα αυτή έχει την έννοια ότι οι δήμοι έχουν αρμοδιότητα για ορισμένα θέματα με βάση πάντα τις κατευθυντήριες αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας. Ειδικά στον τομέα των υδάτινων πόρων οι δήμοι έχουν την εξουσία θέσπισης κανόνων και διαχείρισης της παροχής υδάτων σε τοπικό επίπεδο.

## 2.12 Δανία

### 2.12.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Η Δανία καλύπτει μία συνολική έκταση περίπου 43,094 km<sup>2</sup> εκ των οποίων τα 42,394 είναι ξηρά και μόλις 700 τα ύδατα. Σε γενικές γραμμές τα σύνορά της ορίζονται από την χερσόνησο της Γιουτλάνδης και από 600 νησιά. Τα βόρεια, δυτικά και ανατολικά της σύνορα είναι θαλάσσια, η Βόρεια και η Βαλτική Θάλασσα και μόνο νότια συνορεύει με τη Γερμανία.<sup>2657</sup> Η ιδιαίτερη αυτή θέση της Δανίας, στην άκρη της Ευρώπης δίπλα σε δύο μεγάλες θαλάσσιες ζώνες έχει άμεση επίδραση και στο κλίμα τα χώρας, βασικό χαρακτηριστικό του οποίου είναι οι δυνατοί άνεμοι και οι έντονες κλιματικές αλλαγές. Σε γενικές γραμμές η Δανία έχει κλίμα ωκεάνιο, με υγρούς δυτικούς ανέμους, δροσερά καλοκαίρια και ήπιους χειμώνες.<sup>2658</sup> Το μεγαλύτερο ποτάμι της χώρας είναι ο Γκούντεν. Τα βασικά περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Δανία είναι η ατμοσφαιρική ρύπανση, η μόλυνση της Βόρειας θάλασσας από νιτρειδή και φώσφορο και κυρίως η μόλυνση των επιφανειακών υδάτων που προορίζονται για κατανάλωση<sup>2659</sup>.

Η ιστορία του ισχύοντος Συντάγματος του Βασιλείου της Δανίας, είναι μακρά και έχει πολλά κοινά χαρακτηριστικά με τη δημιουργία των ευρωπαϊκών κρατών ιδιαίτερα κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα. Η Δανία έχει συνταγματική παράδοση της οποίας οι αρχές

---

<sup>2657</sup> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

<sup>2658</sup> <http://www.um.dk/english/danmark/danmarksbog/kap5/5-1.asp#5-1-1>

<sup>2659</sup> Denmark Geography - 2002 SOURCE: 2002 CIA WORLD FACTBOOK  
[http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/denmark/denmark\\_geography.html](http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/denmark/denmark_geography.html)



μπορούν να αναζητηθούν ήδη από τον 17<sup>ο</sup> αιώνα. Εντονότερες βέβαια είναι οι εξελίξεις κατά τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αιώνα, όπου η απήχηση της επανάστασης του 1848 στη Γαλλία οδήγησε σε ριζικές ανατροπές στη δομή της δύναμης των εξουσιών και στη Δανία. Το Σύνταγμα (*Grundlov*) του 1849, κατά τα πρότυπα του Βελγικού Συντάγματος του 1831 κατένειμε την εξουσία μεταξύ μονάρχη και γαιοκτημόνων, με το θεσμό της Άνω Βουλής (*Landsting*). Το καθεστώς αυτό ανατράπηκε από τους γαιοκτήμονες και η αναθεώρηση του Συντάγματος 1866 επανέφερε τη δύναμη των γαιοκτημόνων.

Ο αγώνας για το μοίρασμα της εξουσίας συνεχίστηκε και κατέληξε στην απώλεια της δύναμης των γαιοκτημόνων και το πέρασμα της δύναμης στην Αντιπροσωπεία του Λαού (*Systemskiftet*, 1901) και την επικράτηση της κοινοβουλευτικής μορφής (*Folketing* parliamentarianism). Τελικά μετά από αναθεωρήσεις που ακολούθησαν το 1919 και 1920 η Άνω Βουλή καταργήθηκε με την ευρεία αναθεώρηση του Συντάγματος το 1953. Για αντιστάθμισμα, κατά κάποιο τρόπο της κατάργησης της Άνω Βουλής εισήχθη ο θεσμός του δημοψηφίσματος, ο οποίος παίζει αποφασιστικό ρόλο στη νομοθεσία.<sup>2660</sup>

Το Σύνταγμα του 1953, στο άρθρ. 20, αναφέρει ρητά ότι: «είναι δυνατόν δια νόμου και σε σαφώς προσδιοριζόμενη έκταση να μεταβιβάζονται αρμοδιότητες, οι οποίες ανήκουν κατά το Σύνταγμα στις αρχές του Βασιλείου, σε διακρατικές αρχές που ιδρύθηκαν με βάση σύμβαση συναπτόμενη στη βάση της αμοιβαιότητας με άλλα κράτη και με προσχώρηση της Δανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Για την ένταξη της Δανίας στην Ε.Ε. το 1973 είχε διενεργηθεί δημοψήφισμα το 1972.<sup>2661</sup> Από το 1992 ισχύει στη Δανία σε σχέση με την Ε.Ε. ειδικό καθεστώς, με εξαιρέσεις ως προς την ιθαγένεια, το ενιαίο νόμισμα, την άμυνα και τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

Η Δανία είναι ενιαίο κράτος. Αναγνωρίζεται όμως από το Σύνταγμα, το οποίο περιέχει σαφείς διατάξεις για θέματα αποκεντρωμένης διοίκησης. Επιτρέπει την διοίκηση των θεμάτων των δήμων και επαρχιών από τους ίδια όργανα, υπό την επίβλεψη του κράτους.

---

<sup>2660</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το Σύνταγμα της Δανίας βλ. Jan Steenbeek, «The Kingdom of Denmark», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ. 133-180

<sup>2661</sup> Δημοψηφίσματα έγιναν και για την αποδοχή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992 και 1993, του Άμστερνταμ του 1998, και την εισαγωγή του ευρώ το 2000. Βλ. στο ίδιο, ο.π., σ. 136-7.

### **2.12.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το Σύνταγμα της Δανίας δεν περιέχει διάταξη σχετικά με το δικαίωμα στο περιβάλλον, την περιβαλλοντική προστασία ή τη δημόσια υγεία. Σε σχέση με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά Συντάγματα, το δανικό Σύνταγμα παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις, όσο αφορά την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, καθώς άλλωστε και η πιο πρόσφατη αναθεώρησή του χρονολογείται το 1953.<sup>2662</sup> Τα κενά αυτά και τις ελλείψεις καλύπτει σε μεγάλο βαθμό το δίκαιο και η επιμέρους δανική νομοθεσία, η οποία προβλέπει ειδικά δικαιώματα για τους πολίτες και τις ενώσεις προσώπων, όπως το δικαίωμα ακρόασης σε περιβαλλοντικά θέματα, το δικαίωμα λήψης πληροφοριών και το δικαίωμα συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων.

Από την πλευρά του νομοθετικού δικαίου, άλλωστε, η Δανία έχει μακρά παράδοση όσο αφορά την περιβαλλοντική νομοθεσία και ειδικότερα την προστασία των υδάτινων πόρων. Το 1587 είχε θεσμοθετηθεί στη χώρα το πρώτο Βασιλικό Διάταγμα για την προστασία των υδάτων εντός της αιγιαλίτιδας ζώνης της Δανίας και το 1880 ο πρώτος νόμος για τη συνολική προστασία των υδάτων.<sup>2663</sup>

Ο βασικός νόμος της Δανίας για την προστασία του περιβάλλοντος είναι ο νόμος υπ' αριθμ. 358/1991, ο οποίος ψηφίστηκε πρώτη φορά το 1974<sup>2664</sup> και αναθεωρήθηκε το 1991, στα πλαίσια μιας ευρύτερης νομοθετικής μεταρρύθμισης της δανικής νομοθεσίας στον περιβαλλοντικό τομέα. Στόχος του νομοθετικού αυτού κειμένου είναι η προστασία της φύσης και η αντιμετώπιση της μόλυνσης. Αρχικά, στο νομοθετικό κείμενο του 1974, στόχος ήταν μόνο η αντιμετώπιση της μόλυνσης, που προερχόταν από τις βιομηχανίες σταδιακά όμως επεκτάθηκε και στη γεωργία, αλλά και σε όλες τις υπόλοιπες δραστηριότητες και μορφές<sup>2665</sup>, μέσω της εφαρμογής της περιβαλλοντικής αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

---

<sup>2662</sup> Pagh P. "Reports an individual constitutional rights to environmental protection- Denmark, Avosetta Group Meeting 12/13 January 2001 <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/paghenv.html>

<sup>2663</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), ο.π. σελ. 234

<sup>2664</sup> Ο νόμος αυτός αντικατέστησε τους προηγούμενους κανόνες που υπήρχαν σχετικά με την υγεία και τη μόλυνση των υδάτων.

<sup>2665</sup> Gudmund Nielsen, "Institutional strengthening and capacity building in the field of environmental inspection and enforcement in Denmark" speech in the Fourth International

Σε γενικές γραμμές ο Νόμος υπ' αριθμ. 358/1991 διαπνέεται από τέσσερις βασικές περιβαλλοντικές αρχές<sup>2666</sup>:

- i. την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»
- ii. την αρχή των «καθαρών τεχνολογιών»<sup>2667</sup>, που είναι βασικός στόχος ολόκληρης της δανικής περιβαλλοντικής πολιτικής
- iii. την αρχή της πρόληψης και
- iv. την αρχή της ανακύκλωσης των προϊόντων

Εκτός από το γενικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος, ο νόμος αυτός περιέχει επιμέρους διατάξεις που αφορούν τα ύδατα, τον αέρα, τη γη, το υπέδαφος και το θόρυβο, αλλά και κυρώσεις σε όσους προσβάλουν το περιβάλλον ή ενεργούν σε βάρος του με στόχο την οικονομική ανάπτυξη<sup>2668</sup>. Παράλληλα με το νόμο αυτό υφίσταται στη Δανία και επιμέρους νομοθεσία, όπως ο νόμος για την προστασία της φύσης και η νομοθεσία για την προστασία των υδάτων.

Στον τομέα της προστασίας και της διαχείρισης των υδατινών πόρων υπάρχουν πολλά νομοθετικά κείμενα όπως<sup>2669</sup>:

- ο Νόμος 302/1992 για τα ύδατα<sup>2670</sup>, ο οποίος ενοποίησε τις διατάξεις των νόμων υπ' αριθμό: 302/1982, 192/1989, 138/1990 και 9/1992
- ο Νόμος 130/1999 για την παροχή και προμήθεια υδάτων<sup>2671</sup>, ο οποίος ενοποίησε τις σχετικές διατάξεις που περιλαμβάνονταν σε παλιότερα νομοθετικά κείμενα
- ο Νόμος 476/1993 για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος<sup>2672</sup>

---

Conference on Environmental Compliance and Enforcement,  
<http://www.inece.org/4thvol1/nielsen.pdf>

<sup>2666</sup> Danish Environmental Protection Agency, "Economic Instruments in Environmental Protection in Denmark" <http://www.mst.dk/default.asp?Sub=http://www.mst.dk/udgiv/publications/2000/87-7909-568-2/html/helepubl.htm>

<sup>2667</sup> Η αρχή αυτή στοχεύει στη μείωση των αποβλήτων των επιχειρήσεων κατά την παραγωγή των προϊόντων. Οι σχετικές διατάξεις περιλαμβάνονται στο έβδομο μέρος του νόμου

<sup>2668</sup> Ο.π. Παναγόπουλος Θ. (2001), σελ. 233- 234

<sup>2669</sup> Danish Environmental Protection Agency, Legislation- Aquatic environment,  
<http://www.dk/rules/03020000.htm>

<sup>2670</sup> Danish Environmental Protection Agency, Legislation- Aquatic environment- Acts,  
[http://mst.dk/rules/Acts in force/ Aquatic environment in force/03020400.doc](http://mst.dk/rules/Acts%20in%20force/Aquatic%20environment%20in%20force/03020400.doc)

<sup>2671</sup> Danish Environmental Protection Agency, Legislation- Aquatic environment- Acts,  
[http://mst.dk/rules/Acts in force/ Aquatic environment in force/03020200.doc](http://mst.dk/rules/Acts%20in%20force/Aquatic%20environment%20in%20force/03020200.doc)

<sup>2672</sup> Danish Environmental Protection Agency, Legislation- Aquatic environment- Acts,  
[http://mst.dk/rules/Acts in force/ Aquatic environment in force/03020300.doc](http://mst.dk/rules/Acts%20in%20force/Aquatic%20environment%20in%20force/03020300.doc)

Οι νόμοι αυτοί συμπληρώνονται και εξειδικεύονται από επιμέρους υπουργικές αποφάσεις και διατάγματα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Η Δανία έχει ενσωματώσει μόνο ένα κομμάτι της οδηγίας 2000/60 καθώς ο Κανονισμός για το άρθρο 5 της οδηγίας δεν είναι ακόμη έτοιμος

### **2.12.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Η κεντρική εξουσία έχει αναλάβει το σχεδιασμό της πολιτικής και τη θέσπιση των κανόνων στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Το βασικό όργανο για την υλοποίηση και εφαρμογή των στόχων της, είναι το αρμόδιο Υπουργείο. Το Υπουργείο αυτό εγκαθιδρύθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '70, ως Υπουργείο για Μείωση της Μόλυνσης το 1971, ως Υπουργείο Περιβάλλοντος το 1973 και τελικά το 1994 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας<sup>2673</sup>.

Αν και ο ρόλος του Υπουργείου αυτού περιοριζόταν αρχικά στον έλεγχο και στη μείωση της μόλυνσης σταδιακά το πεδίο των αρμοδιοτήτων του μεγάλωσε και ανέλαβε την οριοθέτηση του πλαισίου ολόκληρης της περιβαλλοντικής πολιτικής. Στον τομέα των υδάτινων πόρων ωστόσο το εν λόγω Υπουργείο είναι αρμόδιο μόνο για τον έλεγχο και την προστασία των θαλασσών<sup>2674</sup>.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας συνεπικουρείται στο έργο του από πολλές Διευθύνσεις και Ινστιτούτα όπως:

- I. Η Διεύθυνση για τη Προστασία του Περιβάλλοντος, που είναι αρμόδια για τον έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης, για τις διαπραγματεύσεις σε επίπεδο Ε.Ε. και για την έρευνα σχετικά με την κατάσταση του περιβάλλοντος και
- II. Το Ινστιτούτο Εθνικής Περιβαλλοντικής Έρευνας που σε συνεργασία με το Γεωλογικό Ινστιτούτο είναι υπεύθυνα για το σχεδιασμό, τον συντονισμό και την σύνταξη ετήσιας αναφοράς σχετικά με την κατάσταση του υδάτινου περιβάλλοντος

---

<sup>2673</sup> Danish Environmental Protection Agency, "Economic Instruments in Environmental Protection in Denmark"

<sup>2674</sup> European Environmental Bureau, Reports, <http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/page006.html>

Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης βασίζεται σε ένα σύστημα δύο βαθμίδων: τις επαρχίες- κομητείες(counties) και τους δήμους. Η διοίκηση, οι αρμοδιότητες και οι πόροι των δύο αυτών βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ρυθμίζονται από τις διατάξεις του Συντάγματος αλλά από το Νόμο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση του 1991.<sup>2675</sup> Το δανικό Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει διατάξεις για τις μορφές της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά μόνο στο άρθρο 82 αναφέρεται και κατοχυρώνει τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, δηλαδή τους δήμους.<sup>2676</sup>

Η σημερινή δομή των επαρχιών και των δήμων είναι το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής ανασυγκρότησης που συντελέστηκε στη Δανία στις αρχές του 1970. Στόχος της ανασυγκρότησης αυτής ήταν η ενδυνάμωση της οικονομίας και της διοικητικής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε οι πολιτικές και οι αποφάσεις να παίρνονται εγγύτερα στους πολίτες.<sup>2677</sup> Την περίοδο αυτή επίσης, ο αριθμός των δήμων μειώθηκε από 1300 σε 275 και των επαρχιών από 25 σε 14.<sup>2678</sup>

Οι αρμοδιότητες των 14 επαρχιών αφορούν κυρίως θέματα υγείας και εκπαίδευσης και ορισμένες πτυχές προστασίας της φύσης και του περιβάλλοντος.<sup>2679</sup> Ειδικά στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων οι επαρχίες από τις αρχές της δεκαετίας του '70 είχαν αναλάβει τη διαχείριση και τον έλεγχο των εσωτερικών επιφανειακών υδάτων και των παράκτιων υδάτων. Η κατάσταση αυτή διαφοροποιήθηκε από το 1987, όταν η δανική κυβέρνηση υιοθέτησε ένα Πλάνο Δράσης για το Υδάτινο Περιβάλλον και παραχώρησε στις επαρχίες αρμοδιότητα και για τον έλεγχο των υπόγειων υδάτων παράλληλα με τις λίμνες, τα ποτάμια και τις ακτές.<sup>2680</sup> Οι αρμοδιότητες τους αφορούν ουσιαστικά την ποιότητα και την ποσότητα των υδάτινων πόρων.<sup>2681</sup>

---

<sup>2675</sup> OECD (1997) "Managing across levels of Governance- Denmark" p.165 in <http://www.oecd.org/dataoecd/10/1/1902407.pdf>

<sup>2676</sup> Ο.π. Χλέπας Ν. Κ. (2002), σ. 51, υποσημείωση 35

<sup>2677</sup> KL – Local Government Denmark, Development in Local Government <http://www.kl.dk/296093/>

<sup>2678</sup> "Denmark," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2679</sup> KL – Local Government Denmark, The Tasks of the Government, the Counties and the Local Authorities in <http://www.kl.dk/296088/>

<sup>2680</sup> European Environmental Bureau, Reports, <http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/pqge006.html>

<sup>2681</sup> Danish Environmental Protection Agency and Danish Agency for Trade and Industry (2001), "The Danish Model for Sustainable Water Solutions, Transferring know- how and expertise from Denmark to international water projects", p. 9, Ministry of Environment

Οι δήμοι σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος έχουν κανονιστική αυτονομία για τη ρύθμιση των θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος, αυτονομία η οποία όμως, ελέγχεται και ρυθμίζεται από το κράτος. Η λειτουργία τους βασίζεται σε τέσσερις βασικές αρχές: α) την αρχή της επικουρικότητας, β) την πολιτική τοπική ανεξαρτησία, γ) την ικανότητα λήψης αποφάσεων και δ) τον ανεξάρτητο και αυτόνομο σχεδιασμό των πολιτικών τους.<sup>2682</sup>

Στον τομέα του περιβάλλοντος οι δήμοι επιβλέπουν την περιβαλλοντική κατάσταση σε σχέση με τη γεωργία και τη βιομηχανία. Ειδικά στον τομέα της προστασίας των υδάτων οι δήμοι ελέγχουν τη διάθεση των αποβλήτων από τα νοικοκυριά και τις βιομηχανίες. Σχεδιάζουν, επίσης, την προμήθεια του πόσιμου ύδατος και είναι υπεύθυνοι για τις παροχές υδάτινων πόρων, σε όλους τους φορείς των οικονομικών δραστηριοτήτων.<sup>2683</sup>

Το βασικό νομοθετικό κείμενο που ρυθμίζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και των δύο βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε θέματα περιβάλλοντος, είναι ο Νόμος για την Προστασία του Περιβάλλοντος. Σύμφωνα με το νόμο αυτό στις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης συγκαταλέγεται και η παροχή αδειών και ο καθορισμός των επιτρεπόμενων ορίων μόλυνσης στις επιχειρήσεις.<sup>2684</sup> Ουσιαστικά πάντως στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν ανατεθεί οι εξουσίες σχετικά με τον έλεγχο των παραβάσεων και την επιβολή των κανόνων, ενώ το κράτος προετοιμάζει τις κατευθυντήριες γραμμές και επιβλέπει τις ενέργειες της τοπικής αυτοδιοίκησης

## **2.13 Αυστρία**

### **2.13.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

Η Αυστρία καλύπτει μία συνολική έκταση 83,858 τ.χλμ , εκ των οποίων μόλις τα 82,738 τ.χλμ είναι ξηρά και τα 1,120 τ.χλμ υδάτινοι πόροι. Επειδή η Αυστρία

---

<sup>2682</sup> KL - Local Government Denmark, The Local Authorities and Danish Democracy, <http://www.kl.dk/296095/>

<sup>2683</sup> Αυτόθι

<sup>2684</sup> Gudmund Nielsen, "Institutional strengthening and capacity building in the field of environmental inspection and enforcement in Denmark" ο.π. <http://www.inece.org/4thvol1/nielsen.pdf>

βρίσκεται στο κέντρο περίπου της Ευρώπης συνορεύει με την Τσεχοσλοβακία στα βόρεια, με τη Γερμανία βόρεια και βορειο-δυτικά, με την Ελβετία και το Λιχτενστάιν στα δυτικά, με την Ιταλία και τη Σλοβενία στα νότια και με την Ουγγαρία και τη Σλοβακία στα ανατολικά.<sup>2685</sup>

Το κλίμα της Αυστρίας ποικίλει και διαφέρει από περιοχή σε περιοχή σε σχέση με τις επιρροές από τον Ατλαντικό και τη Μεσόγειο θάλασσα. Έτσι στα ψηλότερα σημεία είναι ηπειρωτικού τύπου με καθαρά αλπικά χαρακτηριστικά.<sup>2686</sup> Ο μόνος μεγάλος πλωτός ποταμός της Αυστρίας είναι ο Δούναβης, που διασχίζει την βόρεια πλευρά της χώρας από τα δυτικά προς τα ανατολικά για 345 χλμ. Εκτός από τα ποτάμια<sup>2687</sup> το υδρολογικό σκηνικό της χώρας συμπληρώνεται και από λίμνες, οι σημαντικότερες των οποίων είναι η Κονσταντζα στα σύνορα με την Ελβετία και η Νιουσίντλερ κοντά στην Ουγγαρία.<sup>2688</sup>

Η μόλυνση αφενός των εδαφών από φυτοφάρμακα που χρησιμοποιούνται στη γεωργία και αφετέρου της ατμόσφαιρας από σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που καίνε κάρβουνο ή πετρέλαιο είναι ο βασικός παράγοντας που πλήττει και επιβαρύνει το περιβάλλον της Αυστρίας. Άμεση συνέπεια της μόλυνσης αυτής είναι και η υποβάθμιση των δασικών εκτάσεων.<sup>2689</sup>

Η ιστορική προέλευση των Χωρών (ή κρατιδίων, Lander), τα οποία σήμερα αποτελούν την Αυστρία, όπως και άλλες χώρες στο τμήμα αυτό της Ευρώπης ανήκαν στην Αγία Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία. Η Αυστρία από το 15<sup>ο</sup> αιώνα μέχρι το τέλος του 1<sup>ου</sup> Παγκοσμίου Πολέμου υπήρξε άρρηκτα δεμένη με τη δυναστεία των Αμβούργων. Αποτελούσε μαζί με την Ουγγαρία την Αυστρο-Ουγγρική Μοναρχία. Η Αυστρο-Ουγγαρία υπήρξε από το 1867 μέχρι το 1918. και στην πραγματικότητα δεν ήταν ένα ομόσπονδο κράτος, αλλά δύο διαφορετικά κράτη. Το Σύνταγμα της Αυστρίας του 1867 οργάνωσε το κράτος σε ένα αποκεντρωμένο, ενιαίο κράτος, με ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά. Η Ουγγαρία είχε επίσης το δικό της Σύνταγμα του 1848.

---

<sup>2685</sup> [http://www.photius.com/wfb2001/austria/austria\\_geography.html](http://www.photius.com/wfb2001/austria/austria_geography.html)

<sup>2686</sup> "Austria," *Microsoft® Encarta® 97 Encyclopedia*. © 1993-1996 Microsoft Corporation. All rights reserved.

<sup>2687</sup> Κύριοι παραπόταμοί του Δούναβη είναι ο Ινν, ο Τράουν και Δράβος. Στα βόρεια της χώρας οι πιο σημαντικοί ποταμοί είναι ο Μουρ και ο Μορτζ.

<sup>2688</sup> Αυτόθι

<sup>2689</sup> Ό.π. Austria Geography 2001 SOURCE: 2001 CIA WORLD FACTBOOK [http://www.photius.com/wfb2001/austria/austria\\_geography.html](http://www.photius.com/wfb2001/austria/austria_geography.html)

Το οικοδόμημα αυτό των δύο χωρών, το οποίο εκπροσωπούσε ο αυτοκράτωρ Ιωσήφ δεν ήταν σταθερό και τα πολεμικά γεγονότα της περιόδου 1914-1918 συντέλεσαν στην ήττα της Αυστροουγγαρίας και τη διάλυση της αυτοκρατορίας. Από το 1918 μέχρι το τέλος του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου Πολέμου η Αυστρία εντάχθηκε στη Γερμανική Δημοκρατία. Το Αυστριακό Σύνταγμα του 1920 ανακήρυξε τη χώρα σε δημοκρατία.<sup>2690</sup> Δέκα χρόνια μετά το 2<sup>ο</sup> Παγκόσμιο Πόλεμο και την απόσυρση των δυνάμεων κατοχής η χώρα επανέκτησε την πλήρη ανεξαρτησία της. Η Συνθήκη της Βιέννης τέθηκε σε ισχύ μετά τη συμφωνία με τη Σοβιετική Ένωση, υπό τους όρους και τις συνθήκες του Memorandum της Μόσχας του 1955. Η Συνθήκη της Βιέννης (*Staatsvertrag* της 15<sup>ης</sup> Μαΐου 1955), η οποία επέβαλε τον όρο της πάγιας ουδετερότητας της Αυστρίας περιελήφθη στον *Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Νόμο*, του Οκτωβρίου του 1955.

Η Δημοκρατία της Αυστρίας είναι ομοσπονδιακό κράτος, το οποίο αποτελείται από τα εξής εννέα κρατίδια (Lander): Μπούργκερλαντ (Burgenland), Καρίνθια (Carinthia), Κάτω Αυστρία (Lower Austria), Άνω Αυστρία (Upper Austria), Σάλτσμπουργκ (Salzburg), Στυρία (Styria), Τυρόλο (Tyrol), Φοραρλμπεργκ (Vorarlberg) και Βιέννη (Vienna), που είναι και η πρωτεύουσα της χώρας. Αν και ομοσπονδιακό κράτος, η εξουσία της ομοσπονδιακής κυβέρνησης είναι υπέρτερη αυτής των ομόσπονδων κρατών, όχι μόνον ως προς τις νομοθετικές αρμοδιότητες, αλλά και σε οικονομικά ζητήματα. Επίσης, αντίθετα προς άλλα ομοσπονδιακά κράτη, η δικαστική εξουσία ανήκει στο ομοσπονδιακό κράτος. Συνέπεια αυτών των ρυθμίσεων, μέχρι πρόσφατα τα κρατίδια ήσαν απλά εκτελεστές των επιταγών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Σε πολλά θέματα το Αυστριακό Ομοσπονδιακό Κράτος ομοιάζε με ενιαίο κράτος. Τα τελευταία όμως είκοσι χρόνια τα κρατίδια επιδιώκουν την ενίσχυση των εξουσιών τους, υποβάλλοντας μάλιστα και σχετικό σχέδιο αναθεώρησης του ομοσπονδιακού συντάγματος, επιτυγχάνοντας μεταρρυθμίσεις, με μιά σειρά αναθεωρήσεων του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Νόμου.<sup>2691</sup>

Το βασικό χαρακτηριστικό του Αυστριακού Συντάγματος είναι ότι εγκαθιδρύει το πολίτευμα της αβασίλευτης δημοκρατίας, με Πρόεδρο της Ομοσπονδίας και

---

<sup>2690</sup> Επίσημος τίτλος Συντάγματος: «Νόμος της 1<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1920 για εγκαθίδρυση της Αυστριακής Δημοκρατίας ως ομοσπονδιακού κράτους». Από το 1920 το Σύνταγμα της Αυστρίας έχει αναθεωρηθεί μέχρι σήμερα σχεδόν εκατό φορές. Βλ. στο ίδιο, ο.π., σ. 12 επ. και σ. 16επ.

<sup>2691</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το Σύνταγμα της Αυστρίας βλ. Lucas Prakke, «The Republic of Austria», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ. 3-71. Για τις σχέσεις της ομοσπονδιακής κυβέρνησης με τα κρατίδια βλ. σ. 15 επ.



κοινοβουλευτική μορφή. Το Σύνταγμα, όπως και η Αυστρία κατά την εποχή της Αυστρο-Ουγκρικής Μοναρχίας έχει δύο βουλές: Την Εθνική Βουλή (*Nationalrat*) και το σώμα που εκπροσωπεί τα κρατίδια (*Landesrkatmer*) η οποία καλείται *Budensrat*, τα μέλη της οποίας εκλέγονται από τις βουλές των κρατιδίων.

Το Αυστριακό Σύνταγμα, με την αναθεώρηση του 1980 περιέλαβε διάταξη για τις διεθνείς συνθήκες (άρθ. 9 παρ.2). Αν οι συνθήκες περιλαμβάνουν διατάξεις ουσιαστικού συντάγματος θεωρούνται ως πηγές του συνταγματικού δικαίου. Η εθνική βουλή (*Nationalrat*) μπορεί ν' αποφασίσει αν μια συνθήκη μπορεί να μην έχει άμεση ισχύ, αλλά να χρειάζεται έκδοση νόμου. Οι διατάξεις αυτές αποτέλεσαν το συνταγματικό έρεισμα για την ένταξη της χώρας το 1995 στην Ε.Ε. Επίσης το άρθ. 9 παρ.1 ορίζει ότι οι κανόνες του διεθνούς δικαίου αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του αυστριακού ομοσπονδιακού δικαίου. Εκτός των κρατιδίων, τα οποία έχουν ίδια νομοθετικά σώματα και κυβερνήσεις, το ομοσπονδιακό σύνταγμα προβλέπει και περιοχές και κοινότητες.

### **2.13.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το ισχύον Σύνταγμα της Αυστρίας που ψηφίστηκε το 1920 και έκτοτε έχει αναθεωρηθεί επανειλημμένα με κυριότερη αναθεώρηση εκείνη του 1929, δεν περιέχει διάταξη σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Επειδή το συνταγματικό πλαίσιο της Αυστρίας αποτελείται τόσο από το Σύνταγμα όσο και από ειδικούς συνταγματικούς νόμους<sup>2692</sup>, το κενό αυτό καλύφθηκε με τον συνταγματικό νόμο που υιοθετήθηκε στις 27 Νοεμβρίου του 1984, από τη Βουλή. Το άρθρο 1 του Νόμου αυτού ορίζει τα εξής<sup>2693</sup>:

«1. Η δημοκρατία της Αυστρίας πρεσβεύει την καθολική προστασία του περιβάλλοντος

2. Καθολική προστασία του περιβάλλοντος σημαίνει διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος, ως βάση για την επιβίωση των ανθρώπων από τις βλαβερές συνέπειες. Η καθολική προστασία του περιβάλλοντος συνίσταται, συγκεκριμένα, από

---

<sup>2692</sup> Ο.π. Παναγόπουλος Θ. (2001), σελ.225

<sup>2693</sup> Florian Ermacora "Report on individual constitutional rights to environmental protection in Austria, Avosetta Group Meeting 12/13 January 2001 Βλέπε σχετικά: <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/ermaconstrights.html>

μέτρα για τη διατήρηση του αέρα, του νερού και των εδαφών καθαρών, καθώς και για την αποφυγή οχλήσεων από θορύβους.»

Αν και ο Συνταγματικός Νόμος του 1984 προβλέπει ρητά την προστασία του περιβάλλοντος ωστόσο, δεν περιέχει διάταξη σχετικά με το ατομικό δικαίωμα των πολιτών για περιβαλλοντική προστασία και ούτε έχει γίνει μέχρι σήμερα αναθεώρηση του Συντάγματος, ώστε να περιληφθεί σχετική διάταξη. Δεσμεύει όμως όλα τα κυβερνητικά όργανα του ομοσπονδιακού κράτους να ενεργούν με στόχο την προώθηση της περιβαλλοντικής προστασίας.<sup>2694</sup>

Πριν από το 1984 και το Συνταγματικό νόμο για την προστασία του περιβάλλοντος είχε υιοθετηθεί ο Νόμος περί Υδάτων του 1959. Η Αυστρία έχει μακρά παράδοση στη νομοθεσία για τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων για αυτό άλλωστε και η ποιότητα των υδάτων της (υπόγειων και επιφανειακών) αγγίζει σύμφωνα με στοιχεία του Ο.Ο.Σ.Α το Επίπεδο 1 (πολύ καλή) και το Επίπεδο 2 (καλή)<sup>2695</sup>. Ο νόμος περί Υδάτων διαμορφώθηκε με βάση της αρχή της πρόληψης<sup>2696</sup> και στοχεύει στην αειφόρο ανάπτυξη και την οικολογική διατήρηση των υδάτων.<sup>2697</sup> Οι διατάξεις του προβλέπουν μεταξύ άλλων:

- i. την καλή ποιότητα των ρεόντων υδάτων<sup>2698</sup>
- ii. την προστασία των υπόγειων υδάτων, ως βασική πηγή πόσιμου ύδατος<sup>2699</sup>
- iii. τη διαχείριση των λεκανών απορροής ποταμών<sup>2700</sup>

---

<sup>2694</sup> Glawischnig E., Gunsberg G. (1998) "Legal and institutional framework and Practices for public participation" in European Environmental Bureau and the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (eds) *Doors to democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Western Europe*, on-line version only in <http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/West/cover.html>

<sup>2695</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), *Environmental Performance Reviews: Austria*, p.58

<sup>2696</sup> [http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09\\_eng.htm](http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09_eng.htm)

<sup>2697</sup> Ο.Π. <sup>2697</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), *Environmental Performance Reviews: Austria*, p. 116

<sup>2698</sup> Weiss R. A., (1997) *Austria Country profile implementation of Agenda 21: Review of progress made since the United Nations Conference on Environment and Development*, Federal Ministry of Environment, Youth and Family Affairs Βλέπε σχετικά: <http://www.un.org/dpcsd/earthsummit>

<sup>2699</sup> Danish Environmental Protection Agency (2002) *Groundwater protection in selected countries*, Environmental Project no. 667, 2002, only available online in the site: [http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09\\_eng.htm](http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09_eng.htm)

- iv. την αποκατάσταση των οικοσυστημάτων των ποταμών<sup>2701</sup> και
- v. τη διαχείριση των υδάτινων αποβλήτων<sup>2702</sup>
- vi. τη χορήγηση άδειας στις επιχειρήσεις για οποιαδήποτε εκροή<sup>2703</sup>

Ένα άλλο νομοθετικό κείμενο που αφορά τα ύδατα είναι ο Νόμος περί Υδρογραφίας του 1979, ο οποίος τροποποιήθηκε το 1990. Οι διατάξεις του νόμου αυτού ρυθμίζουν τις τεχνικές προδιαγραφές για τον έλεγχο της ποιότητας των υδάτων. Εκτός από τη νομοθεσία για τα ύδατα η Αυστρία διαθέτει σημαντικά ομοσπονδιακά νομοθετικά κείμενα και για τις άλλες πτυχές του περιβάλλοντος, όπως ο Νόμος για τα Δάση του 1975, ο Νόμος για το Όζον του 1992, ο Νόμος για την ποιότητα της Ατμόσφαιρας του 1997<sup>2704</sup>. Επιπλέον λόγω της ομοσπονδιακής μορφής της χώρας υπάρχουν και άλλοι νόμοι σε επίπεδο κρατιδίων για την αντιμετώπιση των επιμέρους περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Από το 1959 μέχρι σήμερα ο νόμος περί Υδάτων έχει τροποποιηθεί τέσσερις φορές (το 1990, 1997, 1999 και το 2000), ώστε να ανταποκριθεί στις νέες ανάγκες αλλά και στη δέσμευση της Αυστρίας, μετά την ένταξή της το 1995 στην Ε.Ε., να ενσωματώσει τις κοινοτικές οδηγίες στο εσωτερικό της δίκαιο. Οι αλλαγές που επέφεραν οι ανεπάλληλες αναθεωρήσεις δεν άλλαξαν τη φιλοσοφία του νομοθετικού κειμένου, αλλά στόχευαν κυρίως στην απλοποίηση αφενός της εφαρμογής του συνόλου των διατάξεων και αφετέρου των διαδικασιών για την έκδοση των αδειών

---

<sup>2700</sup> Ό.π. Arsia- Regione Toscana, Geoplan, Wasserwirtschaft, Instituto Superior Tecnico-Gehidro, (1998), Prevention in the Mountains for Protection in the Valleys, "Principles and guidelines for the environmental protection of drainage basins prone to flash floods, experimental intervention in a pilot drainage basin"

<sup>2701</sup> Ό.π. OECD WORKING PARTY ON ENVIRONMENTAL PERFORMANCE (2000), Environmental Performance Reviews (1<sup>st</sup> Cycle) Conclusions and Recommendations 32 Countries (1993- 2000) p. 19

<sup>2702</sup> Το βασικό όμως νομοθετικό κείμενο που ρυθμίζει το θέμα των αποβλήτων είναι ο ομοσπονδιακός Νόμος περί Διαχείρισης Αποβλήτων του 2002 ο οποίος αντικατέστησε το νόμο του 1990. Ο Νόμος αυτός καθορίζει τις δραστηριότητες των βιομηχανιών, τη διαχείριση και τη συλλογή των αποβλήτων.

<sup>2703</sup> Stefano Burchi, Senior Legal Officer Development Law Service FAO (1999) National Regulations for Groundwater: Options, Issues and Best Practices, FAO Legal Papers online #5 in the site: <http://www.fao.org/Legal/default.htm>

<sup>2704</sup> Ό.π. Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Austria, p.114

για τις εκροές αποβλήτων και τη μείωση του κόστους.<sup>2705</sup> Η οδηγία 2000/60 ενσωματώθηκε με τροποποιήσεις που έγιναν στον νόμο αυτό.

### **2.13.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Η εξουσία και οι αρμοδιότητες μοιράζονται ουσιαστικά σε τρία επίπεδα, το πρώτο είναι το ομόσπονδο κράτος, το δεύτερο τα ομόσπονδα κρατίδια και το τρίτο οι δήμοι, 2355 στο σύνολό τους. Υπάρχει, ωστόσο, εκτός από τους δήμους και μία ενδιάμεση βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης, οι περιοχές.<sup>2706</sup>

Το άρθρο 11 του αυστριακού Συντάγματος καθορίζει τις νομοθετικές αρμοδιότητες του ομόσπονδου κράτους και το άρθρο 15 των ομόσπονδων κρατιδίων. Επειδή όμως η προστασία του περιβάλλοντος δεν θεωρούνταν θέμα ουσιαστικής σημασίας, την περίοδο που υιοθετήθηκε το Σύνταγμα του 1929, δεν περιλάμβανε διατάξεις που καθόριζαν γενική αρμοδιότητα στα κρατίδια για περιβαλλοντικά θέματα.<sup>2707</sup>

Στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της διαχείρισης των υδάτινων πόρων η νομοθετική και διοικητική εξουσία μοιράζεται και στα τρία επίπεδα. Σύμφωνα με το άρθρο 11(10) του Συντάγματος η νομοθετική αρμοδιότητα για τον έλεγχο και τη διατήρηση των υδάτων, για τα δικαιώματα των πολιτών σχετικά με το νερό, για την αντιμετώπιση των πλημμύρων, ανήκει στο ομόσπονδο κράτος.<sup>2708</sup> Αρμόδιο όργανο για την περιβαλλοντική προστασία από την πλευρά του ομόσπονδου κράτους είναι το Υπουργείο Δασών και Γεωργίας, Περιβάλλοντος και Διαχείρισης των Υδάτων.

---

<sup>2705</sup> Ο.π. Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Austria, p. 61

<sup>2706</sup> OECD (1997) "Managing across levels of Governance- Austria" p. 93 in <http://www.oecd.org/dataoecd/10/27/1902502.pdf>

<sup>2707</sup> Μετά την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος ωστόσο και σύμφωνα με το άρθρο 11 τα ομόσπονδα κρατίδια είναι αρμόδια να εφαρμόζουν τη νομοθεσία που θεσμοθετεί το ομόσπονδο κράτος για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

<sup>2708</sup> Austrian Federal Constitutional Laws (selection), (2000), Herausgegeben vom Bundespressdienst, Wien

Το Υπουργείο αυτό δημιουργήθηκε το 2000 από τη συγχώνευση των Υπουργείων Γεωργίας και Περιβάλλοντος<sup>2709</sup> και είναι αρμόδιο μεταξύ άλλων για τη διαχείριση των δασών, των υδάτων, των εδαφών και των χημικών.<sup>2710</sup> Μέχρι τότε οι αρμοδιότητες σε περιβαλλοντικά θέματα, ήταν καταναμεμημένες στα δύο αυτά Υπουργεία. Το πρώτο ήταν αρμόδιο για την προστασία των εδαφών και του νερού και το δεύτερο για τη διαχείριση των απόβλητων, τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και τη χρηματοδότηση των περιβαλλοντικών προγραμμάτων.<sup>2711</sup> Χρονολογικά, ωστόσο, το πρώτο Υπουργείο της Αυστρίας που ανάλαβε τα περιβαλλοντικά θέματα ήταν το 1972 το Υπουργείο Υγείας και Περιβαλλοντικής Προστασίας ενώ αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος δημιουργήθηκε μόλις το 1995.<sup>2712</sup>

Βασική αρμοδιότητα του δεύτερου επιπέδου, των κρατιδίων, είναι η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και ο σχεδιασμός της διαχείρισης των υδάτινων πόρων.<sup>2713</sup> Το Σύνταγμα αναγνωρίζει στα κρατίδια νομοθετικές και διοικητικές αρμοδιότητες σε περιβαλλοντικά θέματα, όπως η διατήρηση της φύσης, το ψάρεμα, το κυνήγι και ο σχεδιασμός των πολιτικών προστασίας. Ο ρόλος τους είναι μάλιστα τόσο ισχυρός ώστε συχνά αποτελούν εμπόδιο στην εφαρμογή των προτεραιοτήτων ή των δεσμεύσεων του ομόσπονδου κράτους ή ακόμη και στην ενσωμάτωση της νομοθεσίας της Ε.Ε.<sup>2714</sup>

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης ρυθμίζονται από τα άρθρα 116 και 118 του αυστριακού Συντάγματος. Το άρθρο 116 κατοχυρώνει το «δικαίωμα της αυτοδιοίκησης, ενώ το άρθρο 118 αφορά τις αρμοδιότητες αποκλειστικά. Συγκεκριμένα η διάταξη αυτή προβλέπει ότι ευθύνη των ΟΤΑ είναι οι «τοπικές υποθέσεις» και μάλιστα δίνει και τον ορισμό της έννοιας αυτής. Στη συνέχεια προχωρά και σε ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων και ειδικά για τον τομέα

---

<sup>2709</sup> Florian Ermacora (2001), "Recent environmental law developments in Austria", Avosetta Group Meeting 12/13 January 2001 Βλέπε σχετικά: <http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/ermarecentdev.html>

<sup>2710</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Austria, ο.π. p.113

<sup>2711</sup> Danish Environmental Protection Agency (2002) ο.π. [http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09\\_eng.htm](http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09_eng.htm)

<sup>2712</sup> RRI Green Plans Archives Austria.htm [http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/austria/austria\\_2000overview.html](http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/austria/austria_2000overview.html)

<sup>2713</sup> Arsia- Regione Toscana, Geoplan, Wasserwirtschaft, Instituto Superior Tecnico- Gehidro, (1998) ο.π.

<sup>2714</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Austria, ο.π. p.113

της περιβαλλοντικής προστασίας προβλέπει το σχεδιασμό της τοπικής περιβαλλοντικής πολιτικής.<sup>2715</sup>

Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαχείριση των υδάτινων πόρων προβλέπεται από ειδικούς νόμους του ομόσπονδου κράτους ή των κρατιδίων<sup>2716</sup> και περιορίζεται κυρίως στη διαχείριση των υδρογραφικών δικτύων και σε κατασκευαστικά έργα<sup>2717</sup>. Οι ΟΤΑ δηλαδή είναι αρμόδιοι για την κατασκευή εγκαταστάσεων για την προμήθεια των υδάτινων πόρων και για τα έργα που αφορούν τη διαχείριση των αποβλήτων<sup>2718</sup>.

## 2.14 Ιρλανδία

### 2.14.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Η Ιρλανδία καλύπτει μία συνολική έκταση περίπου 70,000 km<sup>2</sup> εκ των οποίων τα 68,00 είναι ξηρά και τα 1,4 ύδατα. Το κλίμα είναι εύκρατο παραθαλάσσιο, επηρεάζεται από το Βόρειο Ατλαντικό και χαρακτηρίζεται από ήπιους χειμώνες και δροσερά καλοκαίρια μεγάλη υγρασία και άφθονες βροχές.<sup>2719</sup>

Στη Δημοκρατία της Ιρλανδίας υπάρχουν περίπου 75 ποταμοί, συμπεριλαμβανομένων των σημαντικών παραπόταμων και περαιτέρω 167 δευτερεύοντες ποταμοί και ρεύματα. Ο Σάνον (Shannon) είναι ο μεγαλύτερος ποταμός ενώ το δεύτερο μεγαλύτερο σύστημα ποταμών είναι αυτό του χ, του Νόρε (Nore), και των ποταμών Σουίρ (Suir). Με βάση στοιχεία από την ιρλανδική βάση δεδομένων λιμνών υπάρχουν στη χώρα πάνω από 4.000 λίμνες μεγάλες και μικρότερες και η συνολική περιοχή που καλύπτουν είναι περίπου 2% της συνολικής

---

<sup>2715</sup> Χλέπας Ν. Κ. (2002), ο.π. σ. 50-51

<sup>2716</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD (2003), Environmental Performance Reviews: Austria, ο.π. p.113

<sup>2717</sup> Arsia- Regione Toscana, Geoplan, Wasserwirtschaft, Instituto Superior Tecnico- Gehidro, (1998), ο.π.

<sup>2718</sup> OECD (1997) "Managing across levels of Governance- Austria" ο.π. p. 97

<sup>2719</sup> [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Ireland/Ireland.htm#Γεωγραφία](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Ireland/Ireland.htm#Γεωγραφία)

έκτασης της χώρας<sup>2720</sup>. Τα βασικό περιβαλλοντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Ιρλανδία είναι ρύπανση των υδάτινων πόρων της και κυρίως των λιμνών της από τις αγροτικές καλλιέργειες και την ευρεία χρήση φυτοφαρμάκων.<sup>2721</sup>

Η Ιρλανδία, για πολλούς αιώνες βρισκόταν υπό την κυριαρχία του Βρετανικού Στέμματος. Μέχρι το 1800 είχε μεν τη δική της Βουλή, αλλά ήταν ελάχιστα αντιπροσωπευτική του λαού. Η Αμερικανική Επανάσταση για την ανεξαρτησία και η Γαλλική Επανάσταση είχαν μεγάλη απήχηση στον ιρλανδικό λαό και είχε ως συνέπεια συνεχείς επαναστάσεις εναντίον της Βρετανίας. Τον Οκτώβριο του 1921 άρχισαν οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των αντιπροσώπων της Ιρλανδικής Δημοκρατικής Κυβέρνησης και της Βρετανικής, οι οποίες κατέληξαν στην υπογραφή Συνθήκης μεταξύ Μεγάλης Βρετανίας και Ιρλανδίας, με τον τίτλο: «Τα Άρθρα της Συμφωνίας» -«*The Articles of Agreement for a Treaty*». Η Συνθήκη αυτή πρόβλεπε ότι η Ιρλανδία, υπό το όνομα «Το Ιρλανδικό Ελεύθερο Κράτος» («*The Irish Free State*»), θα είχε το νομικό καθεστώς του Καναδά στις σχέσεις της με τη Μεγάλη Βρετανία, με ένα κυβερνήτη-στρατηγό (*governor-general*), ως εκπρόσωπο του Στέμματος. Με τη Συνθήκη αυτή δινόταν το δικαίωμα στη βουλή της Βόρειας Ιρλανδίας να ζητήσει από τον άγγλο Βασιλέα να παραμείνει εκτός του Ελεύθερου Ιρλανδικού Κράτους.<sup>2722</sup>

Τον Οκτώβριο του 1922 η Εθνοσυνέλευση ψήφισε το πρώτο Σύνταγμα του Ελεύθερου Ιρλανδικού Κράτους (*Saorstát Éireann*) και κύρωσε τη Συνθήκη «Τα Άρθρα της Συμφωνίας». Η αγγλική βουλή ενέκρινε αυτό το Σύνταγμα, το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 6 Δεκεμβρίου του 1922. Το πολίτευμα του Ελεύθερου κράτους ήταν ένα σύστημα διακυβέρνησης κατά τα πρότυπα του αγγλικού συστήματος. Είχε βασιλέα και δύο βουλές (*Oireachtas*), τη Βουλή των Αντιπροσώπων (*Dáil Éireann*) και τη Γερουσία (*Seanad Éireann*). Η εκτελεστική εξουσία ανήκε στον Βασιλέα και

---

<sup>2720</sup> European Environmental Agency Topic Report No. 2/1996 at URL <http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/page012.html>

<sup>2721</sup> 2001 World Fact Book of the United States Central Intelligence Agency. SOURCE: 2001 CIA WORLD FACTBOOK

<sup>2722</sup> Για τη συνταγματική ιστορία της Ιρλανδίας και το ιρλανδικό Σύνταγμα βλ. Adriaan Kornelis Koekoek, «Ireland», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ.417-476.'

Τα σύνορα μεταξύ της Βόρειας Ιρλανδίας και του Ελεύθερου Ιρλανδικού Κράτους, μετά την αποτυχία νέας ρύθμισης παρέμειναν εκείνα που είχαν ορισθεί με την «Πράξη της Κυβέρνησης της Ιρλανδίας» (*Government of Ireland Act, 1920*), Στο ίδιο ο.π., σ. 425.

ασκείτο από τον εκπρόσωπο του Άγγλου εκπροσώπου, του Κυβερνήτη-Στρατηγού. Ωστόσο, η πολιτική κρίση στην Ιρλανδία συνεχίστηκε και μετά την ψήφιση του Συντάγματος αυτού, γιατί η αντίδραση του ιρλανδικού λαού προς τη Μεγάλη Βρετανία ήταν έντονη. Με την άνοδο στην εξουσία στις εκλογές του 1932 του φιλελεύθερου κόμματος του ντε Βαλέρα, το οποίο προχώρησε σε αναθεωρήσεις του Συντάγματος (1932 και 1936), άρχισε η μη εφαρμογή των υποχρεώσεων της Ιρλανδίας προς τη Μεγάλη Βρετανία και.

Το 1937 είχε γίνει πλέον συνείδηση «Αυτό που ήταν αναγκαίο ήταν μια καινούργια αρχή, της οποίας πηγή δύναμης να έχουν ιρλανδικές ρίζες» καθώς η εφαρμογή του μέχρι τότε Συντάγματος με τις αναθεωρήσεις του ήταν πολύ δύσκολη. Το *Bunreacht na h Eireann* (Constitution of Ireland) ψηφίστηκε τελικά τον Ιούνιο του 1937 και τέθηκε και σε δημοψήφισμα για την έγκρισή του από το λαό. Το πολίτευμα της Ιρλανδίας κατά το νέο Σύνταγμα ήταν προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία με τον Πρόεδρο και τα μέλη των δύο βουλών, Βουλή των Αντιπροσώπων –Dail Eireann- και Γερουσία –Seanad Eireann- να εκλέγονται από το λαό.

Οι σχέσεις μεταξύ της Βόρειας Ιρλανδίας και της Νότιας ανεξάρτητης χώρας, δεν υπήρξαν για δεκαετίες και ίσως μέχρι σήμερα ομαλές, εξαιτίας κυρίως των θρησκευτικών συγκρούσεων μεταξύ καθολικών και προτεσταντών. Το Δεκέμβριο του 1973 ο Βρετανός Πρωθυπουργός και ο Πρωθυπουργός της Ιρλανδίας και αντιπρόσωποι των τριών πολιτικών κομμάτων της Βόρειας Ιρλανδίας προχώρησαν σε συνομιλίες, χωρίς όμως αποτέλεσμα και το 1981 οι ηγέτες της Μεγάλης Βρετανίας Μάργκαρετ Θάτσερ και Ιρλανδίας Γκάρρετ Φιτς Τσέραλντ αποφάσισαν να συστήσουν ένα Αγγλο-Ιρλανδικό Διακυβερνητικό Συμβούλιο για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των δύο χωρών, και τελικά κατέληξαν στην Αγγλο-Ιρλανδική Συμφωνία του 1985.<sup>2723</sup> Πάντως το πρόβλημα της επανένωσης της Βόρειας και Νότιας Ιρλανδίας παραμένει ακόμα οξύ.<sup>2724</sup>

Το ιρλανδικό Σύνταγμα έχει αναθεωρηθεί εικοσιέξι φορές μέχρι σήμερα.<sup>2725</sup> Οι σημαντικότερες αναθεωρήσεις συνδέονται με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. η οποία έγινε το 1973. Είναι η αναθεώρηση του 1972 για την ένταξη στην Ε.Ε.. Κατά το άρθρ. 29 παρ. 4 του Συντάγματος: *«Ουδεμία διάταξη του παρόντος Συντάγματος δεν καθιστά ανίσχυρους τους κανόνες, πράξεις ή μέτρα που υιοθετήθηκαν από το Κράτος και κατέστησαν αναγκαία από τις υποχρεώσεις του ως μέλους των Κοινοτήτων, ούτε εμποδίζει τους κανόνες, πράξεις ή μέτρα που υιοθετήθηκαν από τις*

---

<sup>2723</sup> Για το θέμα βλ. στο ίδιο, ο.π., σ. 434-435.

<sup>2724</sup> Βλ. σχετικά στο ίδιο, ο.π., σ. 433 επ.

<sup>2725</sup> Βλ. κατάλογο αναθεωρήσεων του Ιρλανδικού Συντάγματος, στο ίδιο, ο.π., σ. 432-433.



*Κοινότητες ή τα θεσμικά τους όργανα ν' αποκτήσουν νομική ισχύ εντός του Κράτους.»* Ακολούθησε η αναθεώρηση του 1987, η οποία επέτρεψε την κύρωση της ΕΕΠ και η αναθεώρηση του 1992 για την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Ειδικά τα θέματα των διεθνών συνθηκών ρυθμίζονται από το άρθ. 59.5.1,2,3 του ιρλανδικού Συντάγματος. Μια διεθνής συνθήκη μπορεί να ενταχθεί στο εσωτερικό δίκαιο μετά την κύρωσή της από την Oireachtas (Βουλή και Γερουσία) με έκδοση νόμου στον οποίον επισυνάπτεται η συνθήκη.

Η Ιρλανδία είναι ένα ενιαίο κράτος, το οποίο από το Σύνταγμα 1922 και του 1937 και μέχρι το 1999 δεν περιελάμβανε ρητή διάταξη για την αυτοδιοίκηση. Ίσχυε η Πράξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Local Government Act) του 1898, η οποία ακολουθούσε το βρετανικό σύστημα τοπικής αποκέντρωσης. Το σύστημα αυτό δεν αναγνώριζε αυτονομία. Με την εικοστή αναθεώρηση του Συντάγματος εισήχθησαν διατάξεις για την τοπική διακυβέρνηση (άρθ. 28<sup>A</sup> του Συντάγματος), οι οποίες προβλέπουν την άμεση εκλογή των οργάνων από το λαό.

#### **2.14.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το Ιρλανδικό Σύνταγμα του 1937 δεν περιέχει διάταξη με την οποία να κατοχυρώνεται άμεσα το δικαίωμα προστασίας του περιβάλλοντος. Μοναδική έμμεση αναφορά του συνταγματικού κειμένου στην περιβαλλοντική προστασία θα μπορούσε να θεωρηθεί –μέσα από ευρύτατη ερμηνεία- η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 40 του Συντάγματος. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι *«το κράτος προστατεύει, ειδικότερα μέσω των νόμων του, όσο το δυνατό γίνεται από άδικη επίθεση και στην περίπτωση διάπραξης αδικίας υπερασπίζει τη ζωή, το πρόσωπο, τη φήμη και την περιουσία κάθε πολίτη»*.

Η ευρύτατη αυτή ερμηνεία δόθηκε στη συγκεκριμένη διάταξη από το Ανώτερο Δικαστήριο της Ιρλανδίας στην υπόθεση «Ryan κατά Γενικού Εισαγγελέως. Η υπόθεση αυτή αφορούσε την ύπαρξη φθορίου στο νερό, ουσίας ιδιαίτερα επικίνδυνης για την υγεία και το δικαστήριο αποφάσισε ότι δεν επιτρέπει στο Κοινοβούλιο τη θέσπιση νόμου με τον οποίο επιβάλλεται στους πολίτες ενέργεια η οποία θα μπορούσε να είναι επικίνδυνη ή επιβλαβής για τη ζωή ή την υγεία τους.<sup>2726</sup> Το Δικαστήριο αιτιολόγησε τη θέση του ερμηνεύοντας τη διάταξη 40 του Συντάγματος και υποστηρίζοντας ότι η απαρίθμηση των ατομικών δικαιωμάτων στη διάταξη αυτή

---

<sup>2726</sup> Παναγόπουλος Θ. (2001), ο.π. σελ.231

δεν είναι περιοριστική αλλά περιλαμβάνει και το δικαίωμα της «σωματικής ακεραιότητας», στο οποίο ενσωματώνεται έμμεσα και η περιβαλλοντική προστασία.<sup>2727</sup>

Παρά την απουσία ρητής συνταγματικής διάταξης για την προστασία του περιβάλλοντος στο άρθρο 10 γίνεται ειδική αναφορά στους φυσικούς πόρους και ειδικότερα στα ύδατα που είναι, κατά την παρ. 2 ιδιοκτησία του κράτους, και για των οποίων τη διαχείριση θα εκδοθεί νόμος (παράγραφος 4).<sup>2728</sup> Κατά την επιταγή του Συντάγματος το νομοθετικό πλαίσιο αποτελείται από επιμέρους νομοθετικά κείμενα που προστατεύουν το έδαφος, τις θάλασσες, την ατμόσφαιρα, τα υπόγεια και επιφανειακά ύδατα. Ειδικότερα στον τομέα προστασίας και διαχείρισης των υδάτων τα πιο σημαντικά νομοθετικά κείμενα είναι<sup>2729</sup>:

→ Νόμος για τη Δημόσια Υγεία του 1878, που αφορά τις λειτουργίες των υγειονομικών αρχών σε σχέση με την παροχή νερού και την επεξεργασία των λυμάτων.

→ Νόμος περί Βιομηχανιών Υδάτων

→ Κανονισμοί για Υπόγεια ύδατα

→ Κανονισμοί για τον έλεγχο της μόλυνσης

Η εθνική νομοθεσία ( Κανονισμοί για την πολιτική των υδάτων Νο 722 του 2003 και 413 του 2005) για την εφαρμογή της οδηγίας 2000/60 υιοθετήθηκε εμπρόθεσμα και η αναφορά σχετικά με τις αρμόδιες αρχές διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμού κατατέθηκαν στην Ε.Ε

### **2.14.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας αρμόδιο για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων είναι το Τμήμα Περιβάλλοντος, Κληρονομιάς και Τοπικής

---

<sup>2727</sup> Glawischnig E., Gunsberg G. (1998) "Legal and institutional framework and Practices for public participation" on-line version only in <http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/West/cover.html>

<sup>2728</sup> Πρβ. Άρθρο 18 παρ. 1 του Ελληνικού Συντάγματος για τους υδάτινους πόρους

<sup>2729</sup> <http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/wwwWaterServices?OpenDocument&Lang=en>

Αυτοδιοίκησης το οποίο έχει ως στόχο της προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής μέσω της προστασίας του περιβάλλοντος και της κληρονομιάς. Ο Υπουργός περιβάλλοντος έχει τη γενική ευθύνη για την ανάπτυξη και την εφαρμογή της πολιτικής για το περιβάλλον στην Ιρλανδία.<sup>2730</sup>

Το Τμήμα Περιβάλλοντος διαμορφώνει το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος και των υδάτων και είναι αρμόδιο μαζί με την τοπική αυτοδιοίκηση για την εφαρμογή των οδηγιών της Ε.Ε. ειδικά στον τομέα της ποιότητας των υδάτων.

Ωστόσο υπάρχουν αρκετές δραστηριότητες που ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων Υπουργείων (συναρμοδιότητα) όπως στο Ενέργειας, που είναι υπεύθυνο για τη ρύπανση από την άντληση πετρελαίου, το Υπουργείο Υγείας που είναι αρμόδιο για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης και του πόσιμου ύδατος, το Υπουργείο Γεωργίας που έχει εκτεταμένες αρμοδιότητες όσο αφορά τη ρύπανση των υδάτων από τη γεωργία και τέλος το Υπουργείο Τουρισμού και Μεταφορών με που έχει αρμοδιότητα σε σχέση με την ηχορύπανση.<sup>2731</sup>

Σημαντικό ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος στην Ιρλανδία διαδραματίζει η Διεύθυνση Προστασίας του Περιβάλλοντος (Environmental Protection Agency) που ιδρύθηκε το 1993 με το νόμο για τη Διεύθυνση Προστασίας του Περιβάλλοντος του 1992. Ο ρόλος της είναι συμβουλευτικός εποπτικός και ελεγκτικός στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και των επιφανειακών υδάτων και προετοιμάζει το εθνικό πρόγραμμα ελέγχου των ποταμών με εξουσιοδότηση από την τοπική αυτοδιοίκηση που είναι αρμόδια.

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται συνταγματικά ως θεσμός για πρώτη φορά κατά την εικοστή αναθεώρηση του Συντάγματος στις 23 Ιουνίου του 1999 στο άρθρο 28Α<sup>2732</sup>. Μέχρι τότε δεν προβλεπόταν στο ιρλανδικό Σύνταγμα σχετική διάταξη για την τοπική αυτοδιοίκηση.

---

<sup>2730</sup> <http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/page012.html>

<sup>2731</sup> Παναγόπουλος Θ., (2001), ο.π. σελ.231

<sup>2732</sup> « 1. Το κράτος αναγνωρίζει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παροχή ενός φόρουμ για τη δημοκρατική αντιπροσώπευση των τοπικών κοινοτήτων, στην άσκηση και στην εκτέλεση σε τοπικό επίπεδο των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων που παρέχονται από το νόμο και στην προώθηση με τις πρωτοβουλίες της του συμφέροντος των κοινοτήτων... 2. Θα υπάρξουν άμεσα εκλεγμένες τοπικές αρχές όπως θα καθοριστεί από το νόμο και οι δυνάμεις και οι αρμοδιότητές τους, υπό τον όρο ότι θα υπόκεινται στις διατάξεις αυτού του Συντάγματος, θα καθοριστούν, θα ασκηθούν και θα εκτελεσθούν σύμφωνα με το νόμο...»

Οι δύο αυτές παράγραφοι αν και κατοχυρώνουν το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν προβλέπουν ωστόσο τους βαθμούς στους οποίους χωρίζεται, τις επιμέρους μονάδες, την οργάνωση και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά ορίζουν ρητά ότι θα καθοριστούν με νόμο. Οι επόμενοι τρεις παρ. του άρθρου 28Α αφορούν τη διεξαγωγή των εκλογών, προβλέπουν ότι αυτές θα διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια και κατοχυρώνουν το δικαίωμα ψήφου,

Ο πρώτος νόμος που καθιέρωσε το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ιρλανδία θεσπίστηκε το 1898<sup>2733</sup> και προέβλεπε ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, βασισμένο στο βρετανικό πρότυπο, με τα νομαρχιακά συμβούλια, στα αστικά συμβούλια περιοχής και τα αγροτικά συμβούλια περιοχής (που καταργούνται το 1925)<sup>2734</sup>. Ο βασικός νόμος που ρυθμίζει σήμερα τις αρμοδιότητες, τη δομή, τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ιρλανδία είναι ο Νόμος Νο. 37 για την Τοπική Αυτοδιοίκηση του 2001, ο οποίος ενοποίησε σε μεγάλο βαθμό τις διάσπαρτες διατάξεις σε άλλα νομοθετικά κείμενα και αναμόρφωσε το ρόλο της<sup>2735</sup>.

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιρλανδία αποτελείται από διάφορες τοπικές και περιφερειακές αρχές σε τρία επίπεδα<sup>2736</sup> :

- σε επίπεδο κομητείας (county): 29 νομαρχιακά συμβούλια, 5 Συμβούλια πόλεων
- σε επίπεδο κωμόπολης (sub-county/town) 80 Συμβούλια κωμοπόλεων
- σε περιφερειακό επίπεδο: <sup>2737</sup> οκτώ αιρετές περιφερειακές αρχές και δύο περιφερειακές αρχές<sup>2738</sup> γνωστές ως περιφερειακές συνελύσεις Ο θεσμός

---

<sup>2733</sup> Οι πρώτες εκλογές και οι συνεδριάσεις πραγματοποιήθηκαν το 1899.

<sup>2734</sup> The Department of the Environment, Heritage & Local Government at URL: <http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/Overview?OpenDocument&Lang=>

<sup>2735</sup> Local Government Act 2001 No 37

<sup>2736</sup> OECD (1997) Managing across levels of Government, Ireland, p.255

<sup>2737</sup> Η Ιρλανδία δεν έχει περιφερειακό βαθμό αυτοδιοίκησης. Οι 8 περιφερειακές αρχές στην Ιρλανδία θεσπίστηκαν τον Ιανουάριο του 1994 για τον συντονισμό των δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών, για την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχομένων δημοσίων υπηρεσιών σε εθνικό επίπεδο, και για την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι μη αιρετές περιφερειακές επιτροπές και τα συμβούλια έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες για θέματα του τομέα εξειδίκευσής τους.

<sup>2738</sup> Το 1999 δημιουργήθηκαν δύο Περιφερειακές Συνελύσεις με σκοπό τον συντονισμό δημοσίων υπηρεσιών στις περιοχές αρμοδιότητάς τους και την διαχείριση των νέων προγραμμάτων που υπάγονται στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Έτσι, η κυβέρνηση δημιούργησε ουσιαστικά δύο 'περιφέρειες', η μία εκ των οποίων περιέχει τις πιο υποβαθμισμένες περιοχές.

αυτός καθιερώθηκε το 1999 κάτω από τις νέες δομές για την περιφερειακή αποκέντρωση.

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει πολλές αρμοδιότητες<sup>2739</sup> οι οποίες διαχωρίζονται σε οκτώ ευρείες κατηγορίες<sup>2740</sup>: α) στέγαση-κατασκευές, β) συντήρηση και βελτίωση του οδικού δικτύου, γ) υδροδότηση και αποχετεύσεις, δ) αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, ε) προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα των ποταμών, των λιμνών, του αέρα και του θορύβου στ) διαχείριση πολιτιστικών και αθλητικών χώρων, ζ) ζητήματα γεωργίας, παιδείας, υγείας και κοινωνικής πρόνοιας, και η) άλλες υπηρεσίες Εκτός από τις λειτουργίες που περιγράφονται ανωτέρω, ένας θεμελιώδης ρόλος της δημοκρατικά εκλεγμένης τοπικής κυβέρνησης είναι αντιπροσώπευση των τοπικών κοινοτήτων, που εκφράζει τις τοπικές ανησυχίες και που ανταποκρίνεται στις τοπικές ανάγκες.

Ειδικά στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων οι Πράξεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1977 και 1990 παρέχουν στην τοπική αυτοδιοίκηση τις ακόλουθες αρμοδιότητες<sup>2741</sup>:

- ⇒ να ασκεί ποινική δίωξη για παραβάσεις ρύπανσης των υδάτων
- ⇒ να συνδέει τους κατάλληλους όρους ελέγχου της ρύπανσης στη χορήγηση αδειών στη βιομηχανία για τα απόβλητα αποχέτευσης
- ⇒ να δίνει ειδοποιήσεις στους αγρότες που διευκρινίζουν τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν εντός μιας προβλεπόμενης περιόδου για να αποτρέψει τη ρύπανση των υδάτων.
- ⇒ να δίνει ειδοποιήσεις σε άτομα που προκαλούν ρύπανση των υδάτων
- ⇒ να προετοιμάζει σχέδια διαχείρισης της ποιότητας των υδάτων
- ⇒ να κάνει τοπικούς νόμους που ρυθμίζουν ορισμένες γεωργικές δραστηριότητες ώστε να αποτραπεί ή να ελαττωθεί η ρύπανση των υδάτων,
- ⇒ να δίνει ειδοποιήσεις στους αγρότες για να προετοιμάσουν σχέδια διαχείρισης για τη χρήση λιπασμάτων

## 2.15 Ηνωμένο Βασίλειο

---

<sup>2739</sup> Υπό την επίβλεψη του Υπουργείου Περιβάλλοντος, το οποίο καθοδηγεί και συντονίζει σε εθνικό επίπεδο τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα οικονομικά της,

<sup>2740</sup> OECD (1997) *Managing across levels of Government*, Ireland, ο.π. p.262

<sup>2741</sup> The Department of the Environment, Heritage & Local Government at URL: <http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/Water+Quality?OpenDocument&Lang=>

### 2.15.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Το Ηνωμένο Βασίλειο καλύπτει μία συνολική έκταση 244,820 τετραγωνικών χιλιομέτρων, εκ των οποίων τα 241,590 τετρ. χιλ. είναι ξηρά και 3,230 τετρ. χιλ. ύδατα. Συνορεύει δυτικά με το Έιρ και βρέχεται ανατολικά από την Βόρεια Θάλασσα, στα νότια από την Μάγχη, στα βόρεια και βορειοδυτικά με τον Ατλαντικό Ωκεανό.

Το κλίμα της χώρας είναι δροσερό, με άτονους χειμώνες, δροσερά καλοκαίρια και σταθερή υγρασία. Οι βροχές, που πέφτουν κάθε εποχή, μειώνονται από δυτικά προς ανατολικά. Χαρακτηριστικές είναι η καταχνιά και οι ομίχλες: το Λονδίνο έχει μόνον 40 αίθριες μέρες το χρόνο. Αν και δεν υπάρχουν τα μεγάλα ποταμίσια φράγματα, τα βρετανικά ποτάμια έχουν άφθονα νερά και συχνά είναι ευρύχωρα και κατάλληλα για πλεύση προς το κάτω ρεύμα (ευνοϊκές συνθήκες είναι: η κανονική ροή, η ομοιόμορφη κλίση, οι εκβολές στους ποταμόκολπους). Μεγάλα ποτάμια είναι ο Τάμεσης, ο Σέβερν (που ευρύνεται στο Κανάλι του Μπρίστολ), ο Τρέντ, ο Μέρσεϊ. Στη Σκωτία ο μεγαλύτερος ποταμός είναι ο Κλάιντ. Στη Σκωτία υπάρχουν πολλές λίμνες, στενές και μεγάλες, συχνά πολύ βαθιές, που ονομάζονται Λόχ (η μεγαλύτερη είναι το Λόχ Λόμοντ)

Τα βασικά περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει το Ηνωμένο Βασίλειο είναι η ρύπανση του αέρα από εκπομπές κυρίως αερίων που προκαλούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου καθώς και από τις εκπομπές αυτοκινήτων όπως και η αύξηση των στερεών αποβλήτων η οποία επιβαρύνεται και από την περιορισμένη ανακύκλωση.

Το επίσημο όνομα του Βρετανικού Κράτους είναι Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, ή Βρετανία εν συντομία. Ως τμήμα του Ηνωμένου Βασιλείου, η Μεγάλη Βρετανία συμπεριλαμβάνει όχι μόνο την κύρια νήσο η οποία αποτελείται από την Αγγλία, τη Σκωτία και την Ουαλία (τη νήσο της Μεγάλης Βρετανίας), αλλά επίσης από τις νήσους εκτός των ακτών της κυρίας νήσου.<sup>2742</sup>

---

<sup>2742</sup> Η ιστορία της Αγγλίας είναι αναμφισβήτητα μακράιωνη. Υπήρξε πάντα βασίλειο, από τον 9<sup>ο</sup> αιώνα αποτέλεσε το Βασίλειο της Αγγλίας και του Έσεξ (Wesses and England). Με εξαίρεση την περίοδο μεταξύ 1649 και 1660, η Αγγλία κυβερνήθηκε συνεχώς από βασιλείς και βασίλισσες. Η Αγγλία γρήγορα έστρεψε την προσοχή της στην Ουαλία, τη Σκωτία και την Ιρλανδία. Η Ουαλία κατελήφθη και στη συνέχεια προσαρτήθηκε στο Αγγλικό στέμμα το 1284. Η χώρα αυτή έγινε ένα αναπόσπαστο τμήμα της Αγγλίας με την Πράξη του 1536. Η Σκωτία παρέμενε ένα ανεξάρτητο κράτος πλησίον της Αγγλίας για πολλούς αιώνες, με δικό του βασιλέα και βουλή. Η ένωση των δύο χωρών έγινε το 1707, όταν μεταξύ των δύο χωρών συνήφθη συνθήκη και δημιουργήθηκε η Μεγάλη Βρετανία, ως συνέπεια του γεγονότος ότι οι δύο χώρες έπαψαν να είναι ανεξάρτητα κράτη. Η Ιρλανδία περιήλθε υπό την Αγγλική

Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ακόμα ένα ενιαίο κράτος και έχει μονάρχη ως κεφαλή του κράτους,<sup>2743</sup> ο οποίος ασκεί τις εξουσίες του κατά τις υποδείξεις των υπουργών, οι οποίοι είναι υπεύθυνοι απέναντι στη βουλή : την Κάτω Βουλή και τη Βουλή των Αντιπροσώπων.<sup>2744</sup> Οι τέσσερις χώρες που το αποτελούν, Αγγλία, Ουαλία, Σκοτία και Βόρεια Ιρλανδία έχουν μια κοινή κυβέρνηση και μια κοινή βουλή, της οποίας οι εξουσίες είναι απεριόριστες, κατά τον βρετανικό συνταγματικό νόμο, όταν ενεργούν μαζί ως νομοθετικά όργανα. Αυτό το δόγμα της κυριαρχίας της Βουλής έχει αποδυναμωθεί, ως αποτέλεσμα της διαδικασίας της εξέλιξης, η οποία υιοθετήθηκε μερικά χρόνια πριν, σύμφωνα με την οποία στην Ουαλία, η Σκοτία και η Βόρεια Ιρλανδία δόθηκαν ίδιες κυβερνήσεις και βουλές.

Επιπλέον, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των τεσσάρων αυτών χωρών – από νομική άποψη, ως προς τις σχέσεις εκκλησίας και κράτους, την οργάνωση της δικαιοσύνης, το αστικό και ποινικό δίκαιο, την τοπική και περιφερειακή διοίκηση και την εκπαίδευση. Έτσι, το Ηνωμένο Βασίλειο τελευταία κάποια έντονα χαρακτηριστικά ομοσπονδιακού συστήματος. Αυτή η εξέλιξη πραγματοποιήθηκε με τρεις σημαντικούς νόμους του 1998 (η Πράξη της Κυβέρνησης της Ουαλίας (Government of Wales Act), η Πράξη της Σκοτίας (Scotland Act) και η Πράξη της Βόρειας Ιρλανδίας (Ireland Act)).

Η Βόρεια Ιρλανδία είχε δική της κυβέρνηση και βουλή από το 1920, σύμφωνα με την Πράξη Κυβέρνησης της Ιρλανδίας (Government of Ireland Act). Πάντως το σύστημα αυτό έληξε το 1972, εξαιτίας των ακραίων συγκρούσεων μεταξύ της Προτεσταντικής πλειοψηφίας και της Ρωμαιοκαθολικής μειονότητας, και η χώρα επανήλθε στην άμεση διοίκηση της βρετανικής κυβέρνησης. Αυτό ήταν ένα προσωρινό μέτρο, το οποίο ανεκλήθη με την Πράξη της Βόρειας Ιρλανδίας του 1998, χωρίς όμως να μπορέσει να λειτουργήσει λόγω των συγκρούσεων.

Οι Πράξεις εξέλιξης της Σκοτίας και της Ουαλίας υπήρξαν αποτέλεσμα των εξελίξεων του 1960, όταν άρχισε να εμφανίζονται αντιδράσεις από τους Ουαλούς και

---

επιρροή ήδη από τον 12<sup>ο</sup> αιώνα, αν και η Αγγλική εξουσία δεν υπήρξε ποτέ σταθερή στην Ιρλανδία. Οι άγγλοι βασιλείς ονομάστηκαν λόρδοι, και αργότερα βασιλείς της Ιρλανδίας, αλλά αυτό δε σήμαινε ότι η ιρλανδική βουλή ήταν υποκείμενη στην αγγλική. Πάντως η ένωση της Ιρλανδίας με τη Μεγάλη Βρετανία έγινε πραγματικότητα το 1801. Η ιρλανδική βουλή έπαυσε να υπάρχει, όπως και η σκοτική ένα αιώνα νωρίτερα.

<sup>2743</sup> Για τη συνταγματική ιστορία και το συνταγματικό καθεστώς της Μεγάλης Βρετανίας βλ. Lucas Prakke, «The Kingdom of Great Britain and Northern Ireland», σε *Constitutional Law of 15 EU Member States*, ο.π., σ. 861-927.

<sup>2744</sup> Εάν η κυβέρνηση χάσει την εμπιστοσύνη της Βουλής των Αντιπροσώπων οφείλει να παραιτηθεί. Η Βουλή των Λόρδων παίζει ένα δευτερεύοντα ρόλο.

τους Σκοτσέζους. Μια Βασιλική Συνταγματική Επιτροπή για το Σύνταγμα συστήθηκε το 1969, με σκοπό να εξετάσει τις αντιδράσεις αυτές και το 1973 παρουσίασε την έκθεσή της (The Kilbrandon Report), η οποία συνιστούσε εξέλιξη παρά ομοσπονδιοποίηση. Ο νέος όρος “devolution” σήμαινε την «παραχώρηση εξουσιών κεντρικής κυβέρνησης χωρίς βλάβη της κυριαρχίας». Τελικά δύο νομοθετήματα τέθηκαν σε ισχύ τον Ιούλιο του 1978, η Πράξη της Σκοτίας και η Πράξη της Ουαλίας. Η πρώτη πρότεινε τη δημιουργία μιας Σκοτικής Συνέλευσης με ορισμένες νομοθετικές αρμοδιότητες, ενώ η δεύτερη πρότεινε τη δημιουργία μιας Ουαλικής Συνέλευσης με εκτελεστικές εξουσίες. Οι Πράξεις αυτές τέθηκαν σε συμβουλευτικό δημοψήφισμα από τους πολίτες των δύο χωρών, αλλά δεν συγκέντρωσαν την απαιτούμενη ψηφοφορία.

Είναι ευρύτερα γνωστό ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν έχει γραπτό Σύνταγμα. Παρ’ όλα αυτά κανόνες δικαίου *ουσιαστικού συντάγματος* υπάρχουν και μάλιστα από αιώνες, όπως: α) ο *Μέγας Χάρτης των Ελευθεριών (Magna Charta)* του Ιωάννη του Ακτήμενα, του 1215, β) η *Petition of Rights* του 1628, γ) το *Bill of Rights* του 1689 και ο δ) ο *Κοινοβουλευτικός Νόμος* του 1911-1949.<sup>2745</sup> Επιπλέον, βασικότατος θεσμός *ουσιαστικού συντάγματος* είναι η αρχή της υπεροχής της βουλής, κατά την οποία μη υπάρχοντος γραπτού συντάγματος δεν υπάρχουν δεσμεύσεις για τη νομοθετική αρμοδιότητα της βουλής. Το βασικό αυτό χαρακτηριστικό του πολιτεύματος της Μεγάλης Βρετανίας είχε ιδιαίτερη συνταγματική σημασία για την ένταξη της χώρας στην Ενωμένη Ευρώπη, η οποία πραγματοποιήθηκε το 1973. Η ένταξη στηρίχθηκε στην *Πράξη για τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες* του 1972. Πάντως το θέμα παραμένει ανοικτό, αν η Βουλή της Μεγάλης Βρετανίας δεσμεύεται να σεβαστεί απόλυτα το κοινοτικό δίκαιο ή όχι.

### **2.15.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι η μοναδική χώρα της Ε.Ε. που δεν διαθέτει συνταγματικό κείμενο<sup>2746</sup> ωστόσο διαθέτει ένα πλήρες και σε μεγάλο βαθμό

---

<sup>2745</sup> Βλ. Κ. Μαυριά *Συνταγματικά Κείμενα ελληνικά και ξένα*, “Βρετανικοί θεσμοί», ο.π., σ.569-580

<sup>2746</sup> Η μη ύπαρξη ενιαίου συνταγματικού κειμένου στο Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί ένα παράδοξο χαρακτηριστικό της χώρας αφού το σύστημα διακυβέρνησης της είναι η συνταγματική μοναρχία (constitutional monarchy), η οποία θεσμοθετείται υπό την ισχύ ενός γραπτού συντάγματος.



εναρμονισμένο με τη νομοθεσία της Ε.Ε. νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων. Επειδή όμως ως χώρα απαρτίζεται από τέσσερα έθνη, Μ. Βρετανία (Αγγλία, Ουαλία, Σκωτία) και Β. Ιρλανδία η ανάλυση των επιμέρους νομοθετικών πλαισίων θα γίνει ανά έθνος<sup>2747</sup>.

### **ΑΓΓΛΙΑ -ΟΥΑΛΙΑ**

Ο βασικός νόμος της Αγγλίας και της Ουαλίας για την προστασία του περιβάλλοντος είναι η «Πράξη για το Περιβάλλον» του 1995. Ο νόμος αυτός περιλαμβάνει διατάξεις για τα εθνικά πάρκα, τη μόλυνση του αέρα, τα απόβλητα, την ξηρασία, τους ψαράδες και προβλέπει την ίδρυση και τις επιμέρους αρμοδιότητες της Περιβαλλοντικής Αρχής (Environment Agency) της Αγγλίας και της Ουαλίας και της Σκοτσέζικης Αρχής Προστασίας του Περιβάλλοντος (Scottish Environment Protection Agency)<sup>2748</sup>. Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων των δύο αυτών οργάνων ο νόμος προβλέπει τις ειδικές λειτουργίες τους στον τομέα της διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων.

Η Αγγλία και η Ουαλία έχουν παράδοση στη νομοθεσία για τη διαχείριση και την προστασία των υδάτων. Ο πρώτος νόμος με σχετική διάταξη για την απαγόρευση της μόλυνσης των υδάτινων πόρων χρονολογείται το 1388, ενώ το 1535 εκδόθηκε ο πρώτος Νόμος για τη «Διατήρηση του Ποταμού Τάμεση» που χαρακτήριζε ως αδίκημα οποιαδήποτε πράξη ατόμου με την οποία προκαλούσε μόλυνση στο ποτάμι. Διατάξεις για την προστασία των υδάτων περιλάμβανε και ο πρώτος Νόμος για τη Δημόσια Υγεία του 1848 σχετικά με το δίκτυο ύδρευσης και αποχέτευσης, ο Νόμος του 1861 για τους Ψαράδες Σολωμού σχετικά με τη μόλυνση των ποταμών, οι Νόμοι του 1951 και 1961 για την Αποτροπή της Μόλυνσης των Ποταμών, οι Νόμοι περί υδάτινων πόρων του 1945 και 1973.<sup>2749</sup>

Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο των υδάτινων πόρων στην Αγγλία και στη Ουαλία συντίθεται από τις παρακάτω πράξεις :

- Νόμος περί υδάτων του 2003
- Νόμος περί υδάτων του 1989
- Νόμος περί Βιομηχανιών Υδάτων του 1999
- Νόμος περί Υδάτινων πόρων του 1991
- Κανονισμοί για τον έλεγχο της μόλυνσης (1996, 2001)

---

<sup>2747</sup> Με εξαίρεση την περίπτωση Αγγλίας- Ουαλίας όπου το νομοθετικό πλαίσιο είναι το ίδιο

<sup>2748</sup> The Stationery Office Limited, Environment Act 1995 (c.25), ISBN 0105425958

<sup>2749</sup> Howarth W., McGillivray D. (2001) *Water Pollution and Water Quality Law*, Shaw & Sons, Kent, p. 65-93

→Κανονισμοί για Υπόγεια ύδατα (1998)

→Κανονισμοί για προμήθεια Υδάτων (2000, 2001)

Βασικός στόχος του Νόμου περί υδάτων του 1989 ήταν η εφαρμογή της πολιτικής της Κυβέρνησης για ιδιωτικοποίηση του τομέα των υδάτων και μεταφορά των αρμοδιοτήτων των περιφερειακών αρχών των υδάτων στον ιδιωτικό τομέα. Με τον Νόμο αυτό οι αρμοδιότητες ύδρευσης και αποχέτευσης μεταφέρθηκαν στον ιδιωτικό τομέα σε εταιρίες παροχής υπηρεσιών υδάτων. Ωστόσο, ο νόμος αυτός δεν ενοποίησε τις διατάξεις για την προστασία και διαχείριση των υδάτων που ήταν διασκορπισμένες σε διαφορετικά νομοθετήματα για αυτό και η Επιτροπή του Δικαίου ξεκίνησε μία διαδικασία συγχώνευσης της νομοθεσίας σε διαφορετικά νομοθετικά κείμενα που όμως το καθένα αφορούσε ένα συγκεκριμένο τομέα. Το αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία των Νόμων: α) περί Βιομηχανικών Υδάτων του 1991 β) περί Υδάτινων πόρων του 1991, γ) περί ξηρασίας του Εδάφους του 1991, δ) περί Εταιριών Υδάτων του 1991 και ε) περί ενοποίησης των Υδάτων<sup>2750</sup>

Ο νόμος περί Υδάτινων πόρων του 1991 είναι το βασικό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των υδάτων. Ρυθμίζει το καθεστώς και τις αρμοδιότητες των Αρχών των Εθνικών Ποταμών (National Rivers Authority) και περιλαμβάνει διατάξεις για την αντιμετώπιση των πλημμύρων, την ξηρασία, τις άδειες χρήσεις των υδάτων, τον έλεγχο της μόλυνσης, τους ποιοτικούς στόχους των υδάτων και κυρώσεις για την πρόκληση μόλυνσης στα ύδατα.<sup>2751</sup>

Τέλος οι Κανονισμοί του 2003 για το Υδάτινο περιβάλλον αποτελούν το νομοθετικό πλαίσιο με το οποίο ενσωματώθηκε στη νομοθεσία της Αγγλίας και της Ουαλίας η Οδηγία 2000/60/ΕΚ. Οι Κανονισμοί αυτοί τέθηκαν σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2004, εφαρμόζονται μόνο στις λεκάνες απορροής ποταμών στην Αγγλία και την Ουαλία και ορίζουν ως αρμόδιο όργανο για την υλοποίηση των σχετικών διατάξεων και την εφαρμογή των υποχρεώσεων τους που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία την Περιβαλλοντική Αρχή<sup>2752</sup> (Environment Agency)<sup>2753</sup>.

---

<sup>2750</sup> Αυτόθι p.105-106

<sup>2751</sup> The Stationery Office Limited, Water Resources Act 1991 (c.57), ISBN 0105457914

<sup>2752</sup> Σε μια προσπάθεια να εναρμονιστεί με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ της Ε.Ε. σχετικά με την οργάνωση της προστασίας και διαχείρισης των υδάτων ανά λεκάνη απορροής ποταμού η Περιβαλλοντική Αρχή δημιούργησε τα Τοπικά Περιβαλλοντικά Σχέδια της Αρχής (Local Environment Agency Plans). Βλέπε σχετικά: ο.π. Howarth William and McGillivray Donald (2001), p. 375

## **ΣΚΟΤΙΑ**

Οι πιο σημαντικές νομοθετικές πράξεις για την προστασία των υδάτων στη Σκωτία είναι οι εξής:

- Νόμος για τον έλεγχο της μόλυνσης του 1974
- Νόμος περί υδάτινου περιβάλλοντος και Υπηρεσιών ύδατος του 2003
- Νόμος περί Βιομηχανιών Υδάτων του 1999
- Νόμος περί Βιομηχανιών Υδάτων του 2002
- Νόμος για τη διατήρηση του Σολωμού 2001
- Κανονισμοί για Υπόγεια ύδατα (1998)
- Κανονισμοί για τον έλεγχο της μόλυνσης του 2001

Με το Νόμο περί υδάτινου περιβάλλοντος και Υπηρεσιών ύδατος του ενσωματώθηκε στη νομοθεσία της Σκωτίας η Οδηγία 2000/60/ΕΚ. Στόχος του νόμου αυτού είναι η προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος και ειδικότερα: α) η αποτροπή της χειροτέρευσης και η προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος, β) η προώθηση της αιφόρου ανάπτυξης των υδάτων βασισμένη στη μακροπρόθεσμη προστασία, γ) η βελτίωση του υδάτινου περιβάλλοντος μέσω ειδικών μέτρων για τη σταδιακή μείωση των λυμάτων και των εκπομπών επικίνδυνων ουσιών, δ) η μείωση και η αποτροπή της μόλυνσης των υπόγειων υδάτων και ε) η αντιμετώπιση των συνεπειών των πλημμύρων και των ξηρασιών<sup>2754</sup>.

Ο νόμος αυτός ορίζει ως αρμόδια όργανα για την υλοποίηση των σχετικών διατάξεων και την εφαρμογή των υποχρεώσεων τους που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία τα Υπουργεία της Σκωτίας και τη Αρχή Περιβαλλοντικής Προστασίας της Σκωτίας (Scottish Environment Protection Agency)<sup>2755</sup>.

## **ΒΟΡΕΙΑ ΙΡΛΑΝΔΙΑ**

Το νομοθετικό πλαίσιο της Β. Ιρλανδίας για την προστασία και διαχείριση των υδάτων διακρίνεται σε δύο κατηγορίες: α) το πρωτογενές- βασικό και β) το δευτερεύον.

---

<sup>2753</sup> The Stationery Office Limited, Statutory Instrument 2003, No.3242, The Water Environment (Water Framework Directive) (England and Wales) Regulations 2003 (c.57), ISBN 0110483553

<sup>2754</sup> The Stationery Office Limited, Water Environment and Water Services (Scotland) 2003, ISBN 010590045

<sup>2755</sup> <http://www.sepa.co.uk>

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα παρακάτω νομοθετήματα<sup>2756</sup>:

- Νόμος Περί Τροφίμων και Περιβάλλοντος του 1985
- Απόφαση του 1997 για τον Έλεγχο της Βιομηχανικής μόλυνσης
- Απόφαση του 1978 για τον Έλεγχο της Μόλυνσης και την Τοπική Αυτοδιοίκηση
- Απόφαση του 1999 για τα Ύδατα
- Απόφαση του 1973 για τις Υπηρεσίες Ύδρευσης και Αποχέτευσης
- Απόφαση του 1993 για τις Υπηρεσίες Ύδρευσης και Αποχέτευσης

Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν μεταξύ άλλων:

- Κανονισμοί για τα Υπόγεια ύδατα (1998)
- Κανονισμοί για τον έλεγχο της μόλυνσης του 2003
- Κανονισμοί για το Υδάτινο Περιβάλλον του 2003
- Διάφοροι Κανονισμοί για την προστασία των Υδάτων από τη Μόλυνση από φυτοφάρμακα στη γεωργία

Ειδικότερα η Απόφαση του 1999 για τα Ύδατα αποτελεί το βασικό νομοθετικό κείμενο για την προστασία των υδάτων, που αναθεώρησε και συμπλήρωσε με βάση τις προδιαγραφές της νομοθεσίας της Ε.Ε. και τις αλλαγές της κυβερνητικής πολιτικής το Νόμο της Β. Ιρλανδίας για τα ύδατα του 1972. Η νέα αυτή απόφαση προβλέπει ότι υποχρέωση του Τμήματος Περιβάλλοντος είναι μέσω της Υπηρεσίας για το Περιβάλλον και την Κληρονομιά (Environment and Heritage Service) η προώθηση της διατήρησης και της καθαριότητας των υδάτινων πόρων της Β. Ιρλανδίας (άρθρο 4 παρ.1)

Επιπλέον η Απόφαση προβλέπει ότι η Υπηρεσία κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες της βιομηχανίας και της γεωργίας, την προστασία των ψαριών, της χλωρίδας και της πανίδας, την προστασία της δημόσιας υγείας (άρθρο 4 παρ. 2).<sup>2757</sup> Τέλος η απόφαση αυτή για τα ύδατα προβλέπει διατάξεις για τα βιομηχανικά λύματα, τα επιτρεπτά όρια αποβολής λυμάτων και για την έκδοση σχετικών αδειών<sup>2758</sup>.

Με τους Κανονισμούς για το Υδάτινο Περιβάλλον του 2003 ενσωματώθηκε στη νομοθεσία της Β. Ιρλανδίας η Οδηγία 2000/60/ΕΚ. Στόχος των Κανονισμών αυτών είναι η εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία

---

<sup>2756</sup>

[http://www.netregs.gov.uk/netgres/legislation/287972/588198/592099/?version=1&lang=e\\_](http://www.netregs.gov.uk/netgres/legislation/287972/588198/592099/?version=1&lang=e_)

<sup>2757</sup> The Stationery Office Limited, The Water (Northern Ireland) Order 1999, ISBN 0110822102

<sup>2758</sup> Environment and Heritage Service (2000) Managing the Water Environment in Northern Ireland, p. 52-63 [http://www.ehsni.gov.uk/water\\_report\\_web.pdf](http://www.ehsni.gov.uk/water_report_web.pdf)

στην περιοχή της Β. Ιρλανδίας και ορίζει ως αρμόδια όργανα για την υλοποίηση των σχετικών διατάξεων τα Τμήματα Περιβάλλοντος, Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, Πολιτισμού και Τεχνών και Περιφερειακής Ανάπτυξης<sup>2759</sup>.

### **2.15.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Η απουσία συνταγματικού κειμένου σε συνδυασμό με τη διαφορετική νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος, τη διαχείριση των υδάτων και την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης κάνει δυνατή την ανάλυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής εξουσίας στην προστασία του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων μόνο ανά έθνος.

Γενικότερα ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως τοπική διακυβέρνηση (governance) και όχι τοπική αυτοδιοίκηση (government) καθώς οι αρχές έχουν μεταβιβάσει μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων τους σε ιδιωτικούς και εθελοντικούς φορείς<sup>2760</sup>. Κατά τις δεκαετίες του 1960 και 1970 πραγματοποιήθηκε αναδιοργάνωση του συστήματος αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Β. Ιρλανδία και καθιερώθηκε το πολυβάθμιο σύστημα. Επιπλέον εκτός από τους δύο βασικούς βαθμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίστηκε πρόσφατα και ένας τρίτος, η περιφερειακή αυτοδιοίκηση<sup>2761</sup> στην οποία ανατέθηκαν οι τοπικές υποθέσεις και μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες που παλιότερα ήταν αρμοδιότητα της Βουλής των Κοινοτήτων.

#### **ΑΓΓΛΙΑ- ΟΥΑΛΙΑ**

---

<sup>2759</sup> The Stationery Office Limited, The Water Environment (Water Framework Directive) Regulations (Northern Ireland) 2003 , ISBN 0337953597

<sup>2760</sup> (Επιτροπή Περιφερειών 1999, 296).

<sup>2761</sup> Σύσταση του πρώτου Κοινοβουλίου στη Σκωτία, δημιουργία της Εθνοσυνέλευσης στην Ουαλία και νέο συνταγματικό καθεστώς για τη Β. Ιρλανδία, σύσταση στην Αγγλία των 10 Γραφείων της κεντρικής διοίκησης στις αγγλικές περιφέρειες (Government Offices for the Regions) το 1994 και η δημιουργία των 8 Περιφερειακών Αναπτυξιακών Φορέων (Regional Development Agencies)

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Αγγλία διαμορφώθηκε μετά από σημαντικές μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν από τη δεκαετία του '70 μέχρι και τη δεκαετία του '90. Με τη μεταρρύθμιση του 1974 η Τοπική Αυτοδιοίκηση χωριζόταν σε τρεις βαθμούς, οι οποίοι καταργήθηκαν το 1998 και αντικαταστάθηκαν από τις Αγροτικές Περιοχές, τις Αστικές Περιοχές, τις Μητροπολιτικές Περιοχές και το Λονδίνο.<sup>2762</sup> Τελικά το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Αγγλίας αποτελείται από 116 Ενιαίες Αρχές (Unitary Authorities), 34 Κομητείες (Counties) και 238 Διαμερίσματα (Districts).

Ειδικά στην περιοχή του Λονδίνου υιοθετήθηκε η μητροπολιτική μορφή οργάνωσης και διοίκησης μετά την κατάργηση του ευρύτερου Συμβουλίου της περιοχής του Λονδίνου (1986) και τη δημιουργία το 2000 της Ευρύτερης Αρχής του Λονδίνου (Greater London Authority - GLA) η οποία αποτελείται από την πόλη του Λονδίνου και τους 32 δήμους του. Τα δύο όργανα άσκησης εξουσίας στα πλαίσια της Ευρύτερης Αρχής του Λονδίνου είναι ο Δήμαρχος που προτείνει στρατηγικές πολιτικές (πχ μεταφορές, χωρική και οικονομική ανάπτυξη, περιβάλλον, πολιτισμός, απορρίμματα) και ένα Συμβούλιο 25 μελών που ελέγχει και συμβουλεύει τον Δήμαρχο κατά την άσκηση του έργου του.

Οι αρμοδιότητες και οι λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ολόκληρο το Ηνωμένο Βασίλειο καθορίζονται μόνο με νομοθετικές πράξεις που εκδίδει το Κοινοβούλιο ή με εξουσιοδοτήσεις από την κεντρική διοίκηση. Ειδικά στην περίπτωση της Αγγλίας και της Ουαλίας ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης ρυθμίζεται από το Νόμο του 2000 για την «Τοπική Αυτοδιοίκηση». Στο άρθρο 2 του Νόμου αυτού προβλέπεται ότι οι τοπικές αρχές μπορούν να κάνουν οτιδήποτε θεωρούν απαραίτητο για να πραγματοποιήσουν την προώθηση ή τη βελτίωση της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ευημερίας των περιοχών τους<sup>2763</sup>. Οι επιμέρους αρμοδιότητες και λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Αγγλίας και της Ουαλίας βρίσκονται διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετικά κείμενα και ειδικά για τον τομέα της διαχείρισης και προστασίας των υδάτων θα μπορούσαν να συνοψισθούν στις εξής<sup>2764</sup>:

- Σχεδιασμός των πόλεων και της υπαίθρου (Νόμος για το Σχεδιασμό πόλεων και υπαίθρου του 1990), σημαντική λειτουργία για τη διασφάλιση της ποιότητας των

---

<sup>2762</sup> Wilson D., Game C., (1998) *Local Government in the United Kingdom*, second edition, Macmillan press p. 41-57

<sup>2763</sup> ο.π. Howarth W., McGillivray D., (2001) p. 491

<sup>2764</sup> Αυτόθι p. 492-497

υδάτων μέσω της στρατηγικής ανάπτυξης και του σχεδιασμού νέων εγκαταστάσεων υδροδότησης και αποχέτευσης

- Διατήρηση της φύσης. Η τοπική αυτοδιοίκηση διαμέσω της αρμοδιότητάς τους για τοπικό σχεδιασμό μπορούν να προωθήσουν τη διατήρηση του υδάτινου περιβάλλοντος, υιοθετώντας τις κατάλληλες περιβαλλοντικές πολιτικές ανάπτυξης και λαμβάνοντας υπόψη κατά την εφαρμογή του σχεδιασμού την προστασία των υδάτινων πόρων

- Ποιότητα του Πόσιμου Ύδατος. Αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι να ενημερώνεται για τη λειτουργία του δικτύου ύδρευσης ενώ η Επιθεώρηση του Πόσιμου ύδατος είναι το αρμόδιο όργανο για τη διενέργεια των ελέγχων

- Προστασία της Δημόσιας Υγείας. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια να καθαρίσει ή να απομακρύνει όλα τα βρώμικα και μολυσμένα ύδατα που είναι συγκεντρωμένα σε πισίνες ή λιμνούλες, ή υδροροές και θα μπορούσαν να αποτελέσουν εστία μόλυνσης

- Ολοκληρωμένη Πρόληψη της Μόλυνσης και Έλεγχος. Σύμφωνα με τον Κανονισμό του 2000 για την Πρόληψη της Μόλυνσης και τον Έλεγχο (Αγγλία-Ουαλία) που ενσωματώνει την Οδηγία 96/61/ΕΚ της Ε.Ε. η τοπική αυτοδιοίκηση που είναι αρμόδια για την έκδοση αδειών εγκαταστάσεων θα πρέπει να εξασφαλίζει πριν από την έκδοσή τους την προστασία του περιβάλλοντος και τη μείωση στα κατώτερα όρια των εκπομπών στον αέρα, τα ύδατα και το έδαφος.

- Αποξήρανση της γης και προστασία από πλημμύρες η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για την πρόληψη των πλημμύρων και την περιβαλλοντικά ορθή αποξήρανση.

Σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας αρμόδια στην Αγγλία και στη Ουαλία για την προστασία και τη διαχείριση του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων είναι η Περιβαλλοντική Αρχή (Environment Agency). Η Αρχή αυτή δημιουργήθηκε τον Απρίλιο του 1996 και αποτέλεσε συγχώνευση δύο οργάνων: της Επιθεώρησης για τη Μόλυνση της Αυτής Μεγαλειότητας και των Αρχών των Εθνικών Ποταμών (National Rivers Authority). Η Επιθεώρηση για τη Μόλυνση ήταν ένα όργανο που ιδρύθηκε το 1987 με διοικητικές αρμοδιότητες ειδικά στη διαμόρφωση προϋποθέσεων στους τομείς της μόλυνσης του αέρα, των επικίνδυνων αποβλήτων, των ραδιενεργών και της ποιότητας του ύδατος<sup>2765</sup>.

---

<sup>2765</sup> Weale A., Geoffrey P., Cini M., Konstadakopoulos D., Porter M., Flynn B. (2003) *Environmental Governance in Europe*, Oxford University Press, United States New York, p.224-226

Οι Εθνικές Αρχές των Ποταμών ιδρύθηκαν με το νόμο περί υδάτων του 1989 και ήταν ένα νομικό πρόσωπο του δημοσίου για την προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος. Οι βασικές του λειτουργίες με βάση τις επιμέρους διατάξεις του νόμου αυτού αφορούσαν τους υδάτινους πόρους, τη μόλυνση των υδάτων, την αποτροπή των πλημμύρων και της ξηρασίας, το ψάρεμα<sup>2766</sup>. Ο Νόμος για τους υδάτινους πόρους του 1991 εξειδίκευσε το ρόλο, τη δομή, τις υποχρεώσεις και τις αρμοδιότητες των Αρχών αυτών και περιέλαβε ειδικές διατάξεις για τις αρμοδιότητές τους στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων<sup>2767</sup>. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούσαν τη διατήρηση, κατανομή, αύξηση και εξασφάλιση της σωστής χρήσης των υδάτινων πόρων στην Αγγλία και στην Ουαλία<sup>2768</sup>.

Η ίδρυση της Περιβαλλοντικής Αρχής (Environment Agency) αποτέλεσε εξέλιξη κλειδί στην ιστορία της εθνικής νομοθεσίας των υδάτων καθώς επέφερε σημαντικές αλλαγές στο διοικητικό σύστημα προστασίας του περιβάλλοντος. Η μεγάλη θεσμική αλλαγή επήλθε με την «Πράξη για το περιβάλλον» του 1995, η οποία προέβλεπε τη μεταβίβαση όλων των αρμοδιοτήτων των Εθνικών Αρχών των Ποταμών στην Περιβαλλοντική αρχή, αλλαγή που κρίθηκε απαραίτητη για τη συνένωση όλων των αρχών ρύθμισης της μόλυνσης. Επιπλέον με μια μόνο αρχή θα μπορούσε να επιτευχθεί μεγαλύτερος έλεγχος της μόλυνσης σε σχέση με το περιβάλλον ως ολότητα σε αντίθεση με την τμηματική προσέγγιση με διαφορετικά περιβαλλοντικά μέσα<sup>2769</sup>.

Η «Πράξη για το περιβάλλον» του 1995 συνέλαβε την ιδέα σύστασης της Περιβαλλοντικής Αρχής ως ένα σώμα το οποίο θα διέθετε ευρύ φάσμα εξουσιών και καθηκόντων και που οι αρμοδιότητες του θα επεκτεινόταν σε όλες τις εκφάνσεις της περιβαλλοντικής προστασίας (αέρας, έδαφος, ύδατα). Ωστόσο η Αρχή προτίμησε μία θεματική προσέγγιση των αρμοδιοτήτων της στις παρακάτω υποενότητες:

- α) κλιματολογικές αλλαγές
- β) ρύθμιση μεγάλων βιομηχανιών
- γ) βελτίωση της ποιότητας του αέρα
- δ) διαχείριση των αποβλήτων
- ε) διαχείριση των υδάτινων πόρων
- στ) ολοκληρωμένη διαχείριση λεκανών απορροής ποταμών
- ζ) διατήρηση της γης

---

<sup>2766</sup> Ο.π. Howarth W., McGillivray D., (2001) ο.π. p. 97-99

<sup>2767</sup> το ίδιο p. 106

<sup>2768</sup> Ο.π. The Stationery Office Limited, Water Resources Act 1991 (c.57), ISBN 0105457914

<sup>2769</sup> Howarth W., McGillivray D., (2001) ο.π. p. 107-108



η) διαχείριση των υδάτων ψαρέματος

θ) προστασία της βιοποικιλότητας

Η «Πράξη για το περιβάλλον» του 1995 περιέχει διατάξεις για τη μορφή, τη δομή και τις λειτουργίες της Περιβαλλοντικής Αρχής (Environment Agency)<sup>2770</sup> της οποίας βασικός στόχος είναι η προστασία του περιβάλλοντος ως ενότητα με βάση την αρχή της αειφορίας. Ειδικά στο τομέα των υδάτων η Αρχή αυτή είναι αρμόδια<sup>2771</sup>: α) για τη διατήρηση της φυσικής ομορφιάς των εσωτερικών και παράκτιων υδάτων και του εδάφους που τα περικλείει, β) για τη διατήρηση της χλωρίδας και πανίδας που εξαρτάται από το υδάτινο περιβάλλον, γ) οι χρήσεις των υδάτων καθώς και για τη διατήρηση, κατανομή, αύξηση και εξασφάλιση της σωστής χρήσης των υδάτινων πόρων στην Αγγλία και στην Ουαλία, αρμοδιότητες που ανήκαν στις Εθνικές Αρχές των Ποταμών.<sup>2772</sup>

Εκτός από την Περιβαλλοντική Αρχή υπάρχει και ένα άλλο δύο όργανο το Γραφείο των Υπηρεσιών Υδάτων (Office of Water Services)<sup>2773</sup> και το DEFRA με αρμοδιότητες στον τομέα της διαχείρισης και προστασίας των υδάτων. Το πρώτο είναι αρμόδιο για την οικονομική ρύθμιση των βιομηχανιών ύδρευσης και τον έλεγχο της ποιότητας και της αξίας του νερού που παρέχεται από τις εταιρίες στους πελάτες στην Αγγλία και την Ουαλία, ενώ το DEFRA επιβλέπει την πολιτική και θέτει το πλαίσιο λειτουργίας της Περιβαλλοντικής Αρχής<sup>2774</sup>. Ειδικά στον τομέα των υδάτων είναι αρμόδια για όλες τις πτυχές της πολιτικής της Αγγλίας, όπως την ποιότητα του πόσιμου ύδατος και των υδάτων των ποταμών, των λιμνών, τη διαχείριση των λυμάτων και την ασφάλεια των φραγμάτων.

Τέλος στην Ουαλία στα πλαίσια της περιφερειακής διοίκησης έχει δημιουργηθεί η Εθνοσυνέλευση της Ουαλίας που διαθέτει δευτερογενείς νομοθετικές εξουσίες και αρμοδιότητες στους τομείς της στέγασης, των συγκοινωνιών, της γεωργίας, της αλιείας αλλά και του περιβάλλοντος. Επίσης στην Ουαλία λειτουργεί ένα Τμήμα για το

---

<sup>2770</sup> Πληροφορίες σχετικά με την αρχή αυτή υπάρχουν στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.environment-agency.gov.uk> <http://www.defra.gov.uk/>

<sup>2771</sup> το ίδιο p.401

<sup>2772</sup> The Stationery Office Limited, Environment Act 1995 (c.25), ο.π. ISBN 0105425958

<sup>2773</sup> Πληροφορίες σχετικά με την αρχή αυτή υπάρχουν στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.ofwat.gov.uk/>

<sup>2774</sup> Πληροφορίες σχετικά με την αρχή αυτή υπάρχουν στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.defra.gov.uk/>

Περιβάλλον, το Σχεδιασμό και την Ύπαιθρο αρμόδιο για τα ύδατα και τις πλημμύρες<sup>2775</sup>.

## **ΣΚΩΤΙΑ**

Πριν από το 1974 η Σκωτία ήταν χωρισμένη κομητείες και πόλεις<sup>2776</sup>. Μετά τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης του 1974 δημιουργήθηκαν με το Νόμο για την Τοπική αυτοδιοίκηση του 1973 δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης η περιφέρεια και τα διαμερίσματα που τελικά εγκαταλείφθηκε το 1996 όταν δημιουργήθηκαν 32 ενιαίες αρχές<sup>2777</sup> αντικαθιστώντας το σύστημα με τους δύο βαθμούς. Οι αρμοδιότητές τους αφορούν την παροχή υπηρεσιών στην τοπική κοινωνία.

Η Περιφερειακή Διοίκηση στη Σκωτία αποτελείται από το Κοινοβούλιο το οποίο έχει πρωτογενείς νομοθετικές εξουσίες σε πολλά θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης και αρμοδιότητες στους τομείς της στέγασης, της εκπαίδευσης, της υγείας, των συγκοινωνιών, της γεωργίας, της αλιείας αλλά και του περιβάλλοντος.

Το βασικό όργανο προστασίας του περιβάλλοντος στη Σκωτία -αντίστοιχο της Περιβαλλοντικής Αρχής στην Αγγλία- είναι η Αρχή Περιβαλλοντικής Προστασίας της Σκωτίας (Scottish Environment Protection Agency), η οποία έχει ως στόχο την ολοκληρωμένη περιβαλλοντική προστασία και την παροχή βοήθειας στα Υπουργεία της Σκωτίας για την επίτευξη αειφόρου ανάπτυξης.

Η ίδρυση και οι επιμέρους αρμοδιότητες της Σκοτσέζικης Αρχής Προστασίας του Περιβάλλοντος (Scottish Environment Protection Agency) προβλέπονται στην «Πράξη για το Περιβάλλον» του 1995<sup>2778</sup>. Με βάση το άρθρο 34 (παράγραφοι 1 και 2) της Πράξης για το Περιβάλλον οι βασικές αρμοδιότητες της Αρχής αυτής στον τομέα των υδάτων είναι:

→ η προώθηση της καθαριότητας των εσωτερικών και υπόγειων υδάτων της Σκωτίας

→η διατήρηση των υδάτινων πόρων της Σκωτίας

---

<sup>2775</sup> Πληροφορίες σχετικά με την αρχή αυτή υπάρχουν στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.countryside.wales.gov.uk/>

<sup>2776</sup> Πληροφορίες σχετικά στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.geo.ed.ac.uk /home/ scotland/localgovt.html>

<sup>2777</sup> Τα συμβούλια των ενιαίων παρέχουν τις συνηθισμένες υπηρεσίες μιας τοπικής αρχής. Οι μεταρρυθμίσεις με την σύσταση κοινοβουλίου και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτό σημαίνει ότι οι τοπικές υποθέσεις είναι θέμα της κεντρικής αρχής του Εδιμβούργου και όχι πλέον του Λονδίνου

<sup>2778</sup> The Stationery Office Limited, Environment Act 1995 (c.25), ISBN 0105425958

→ η διατήρηση της φυσικής ομορφιάς και των πολιτιστικών χαρακτηριστικών των υδάτων και των εδαφών που τα περικλείουν

→ η διατήρηση της πανίδας και της χλωρίδας που εξαρτάται από το υδάτινο περιβάλλον

### **ΒΟΡΕΙΑ ΙΡΛΑΝΔΙΑ**

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελείται στη Β. Ιρλανδία από δύο βαθμούς τα 9 Συνοικιακά Συμβούλια στον πρώτο βαθμό και τα 26 Διαμερίσματα στον δεύτερο. Οι βασικές αρμοδιότητες του α' βαθμού αφορούν την υγεία, τις συγκοινωνίες, τη στέγαση, την εκπαίδευση, τις κοινωνικές υπηρεσίες ενώ του β' βαθμού περιορίζονται στις περιβαλλοντικές υπηρεσίες στον υγειονομικό έλεγχο, την αποκομιδή απορριμμάτων. Η Περιφερειακή Διοίκηση στη Β. Ιρλανδία ονομάζεται «Νέα Συνέλευση της Β. Ιρλανδίας», και ο ρόλος της συνίσταται στον έλεγχο και στη λήψη αποφάσεων επί του έργου των υπουργείων, έχει αρμοδιότητες σε θέματα τοπικής διοίκησης, πολιτιστικής κληρονομιάς, δικαιοσύνης, υγείας και στέγασης και νομοθετεί για εσωτερικές υποθέσεις.

Αρμόδιο όργανο σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος στη Β. Ιρλανδία είναι το Τμήμα Περιβάλλοντος (Department of Environment). Ωστόσο για θέματα διαχείρισης των Υδάτων αρμόδιο είναι το Τμήμα Περιφερειακής Ανάπτυξης (Department for Regional Development), που μεταξύ των βασικών του αρμοδιοτήτων είναι η πολιτική υδάτων και η παροχή και συντήρηση των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης<sup>2779</sup>.

Βασικό όργανο προστασίας και διαχείρισης των Υδάτων στη Βόρεια Ιρλανδία είναι η Υπηρεσία για το Περιβάλλον και την Κληρονομιά (Environment and Heritage Service) που ιδρύθηκε με την Απόφαση του 1999 περί υδάτων. Στόχος της Υπηρεσίας είναι η διατήρηση, προστασία και βελτίωση του υδάτινου περιβάλλοντος στην περιοχή της Β. Ιρλανδίας. Επιπλέον η Υπηρεσία αυτή στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των υδάτινων πόρων επιφανειακών και υπόγειων μέσω της νομοθεσίας της Ε.Ε. και των διεθνών συμφωνιών<sup>2780</sup>. Στο πλαίσιο της Υπηρεσίας λειτουργεί η Μονάδα Διαχείρισης των Υδάτων (Water Management Unit) η οποία είναι αρμόδια για την προστασία των υδάτων. Οι επιμέρους λειτουργίες της Μονάδας αυτής είναι<sup>2781</sup>:

- ο έλεγχος της ποιότητας των υδάτων

---

<sup>2779</sup> [http://www.drdni.gov.uk/DRDwww\\_AboutUs/](http://www.drdni.gov.uk/DRDwww_AboutUs/)

<sup>2780</sup> <http://www.eshi.gov.uk/environment/waterManage/policy/policy.shtml>

<sup>2781</sup> <http://www.eshi.gov.uk/environment/waterManage/watermanage.shtml>

- η προετοιμασία των σχεδίων διαχείρισης της ποιότητας
- ο έλεγχος της απόρριψης λυμάτων
- η δράση για τη μείωση των αποτελεσμάτων της μόλυνσης
- η υποστήριξη της περιβαλλοντικής έρευνας

### **ΤΜΗΜΑ ΙΙΙ**

## **ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΝΟΝΕΣ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ**

### 3.1 Η προστασία του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων σε διεθνές επίπεδο

Σημαντικός τομέας γενικών αρχών και κανόνων δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων πηγάζει, αναμφισβήτητα, από το Διεθνές Δίκαιο, το οποίο ήδη αναφέρθηκε στην Εισαγωγή και κυρίως στο κεφάλαιο για την Ελλάδα του Τμήματος II της μελέτης.<sup>2782</sup>

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η προστασία του περιβάλλοντος, με την έννοια του φυσικού περιβάλλοντος ως οικοσυστήματος, αναπτύχθηκε από τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Είναι χαρακτηριστικό ότι στον Καταστατικό Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ο οποίος υπογράφηκε τον Ιούνιο του 1945, με το τέλος του II Παγκοσμίου Πολέμου, δεν αναφέρεται μεταξύ των σκοπών του νεοσύστατου οργανισμού η προστασία του περιβάλλοντος. Αντίθετα αναφέρεται ρητά η επίτευξη διεθνούς συνεργασίας για την επίλυση διεθνών προβλημάτων οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής και ανθρωπιστικής φύσεως και η ενθάρρυνση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Κέντρο συντονισμού των ενεργειών των εθνών ορίστηκε ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών. Η ύψιστη πρώτη συμβολή των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) υπήρξε η *Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, της 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1948, η οποία, αν και χωρίς δεδομένη δεσμευτικότητα,<sup>2783</sup> αποτέλεσε την απαρχή της ευρύτερης προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε εθνικό, διεθνές και περιφερειακό επίπεδο.<sup>2784</sup>

Τόσο η ανάδειξη της αξίας του ανθρώπου σε βασικό στόχο των Ηνωμένων Εθνών, όσο και η αρμοδιότητά του οργανισμού στο συντονισμό δράσεων για την επίλυση διεθνών διαφορών αποτέλεσαν το πλαίσιο στο οποίο εξελίχθηκε η άμεση δραστηριοποίηση των Ηνωμένων Εθνών στην προστασία του περιβάλλοντος, το

---

<sup>2782</sup> Βλ. ανάλυση άρθ. 28 του Συντάγματος.

<sup>2783</sup> Βλ. αντί άλλων Δασκαλάκη Γ.Δ. (1953) *Η Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Αθήνα Μετά την αντιπαράθεση απόψεων υπέρ και κατά του δεσμευτικού χαρακτήρα της *Διακήρυξης*, καταλήγει: «Η προσωπική μου γνώμη είναι... ότι με την μέχρι σήμερα εξέλιξη, δεν μπορεί να της αρνηθεί κανείς νομικό χαρακτήρα και υποχρεωτικών περιεχόμενον», σ. 103

<sup>2784</sup> Η πλέον γνωστή περιφερειακή Σύμβαση είναι η *Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, γνωστή με τα αρχικά της ΕΣΔΑ, η οποία υπογράφηκε το 1950 στη Ρώμη. Σε διεθνές επίπεδο αναφέρουμε το *Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα*, του 1966.

οποίο, όπως αναφέραμε και στην ανάλυση του οικείου άρθρου του ελληνικού Συντάγματος (παρ. 1 άρθ. 24) αναδείχθηκε ως πρόβλημα άμεσης προτεραιότητας το οποίο συνδέεται άμεσα με την ίδια την αξία του ανθρώπου, αλλά και ως αυθύπαρκτο δικαίωμα προστασίας της φύσης. Η απαρχή και βέβαια το κορυφαίο γεγονός, σε παγκόσμιο κυβερνητικό επίπεδο για την προστασία του περιβάλλοντος θεωρείται η Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ στη Στοκχόλμη για το Ανθρώπινο Περιβάλλον (1972). Ακολούθησε η *Διάσκεψη Ασφάλειας και Συνεργασίας στην Ευρώπη, Τελική Πράξη*, η οποία υπογράφηκε στο Ελσίνκι τον Αύγουστο του 1975. Την *Τελική Πράξη* αυτή προσυπέγραψαν και κράτη εκτός της Ευρώπης.<sup>2785</sup> Μεταξύ των αρχών οι οποίες πρέπει να διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των κρατών που υπέγραψαν την *Τελική Πράξη*, περιλαμβάνεται και το κεφάλαιο για το περιβάλλον, με ειδική αναφορά και στα θέματα των υδάτων.<sup>2786</sup> Πανηγυρικά η προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνεται στην περίφημη διακήρυξη των «*Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας*» (*Millenium Development Goals*)<sup>2787</sup>, ένας από τους οκτώ στόχους της οποίας είναι η «διασφάλιση της βιωσιμότητας του περιβάλλοντος» .

Είναι κοινά αποδεκτό από τη θεωρία ότι η διαμόρφωση του διεθνούς δικαίου περιβαλλοντικής προστασίας διακρίνεται σε τρεις περιόδους<sup>2788</sup> : Η πρώτη περίοδος, η οποία χρονολογείται πριν από τη Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ στη Στοκχόλμη,

---

<sup>2785</sup> Υπεγράφη από τις ΗΠΑ, και τα Μεσογειακά κράτη: Αλγερία, Αίγυπτο, Ισραήλ, Μαρόκο, Συρία, Τυνησία.

<sup>2786</sup> 5. Περιβάλλον: Η «προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος ως και η προστασία της φύσεως και η ορθολογική χρησιμοποίηση των πόρων προς το συμφέρον της παρούσης και των μελλοντικών γενεών, αποτελούν έργον μείζονος σημασίας δια την ευημερίαν των λαών και την οικονομική ανάπτυξη απασών των χωρών..» Ειδικά για τα ύδατα περιλαμβάνεται ειδική παράγραφος με τίτλο: «Καταπολέμηση της ρυπάνσεως των υδάτων και χρησιμοποίηση του γλυκέος ύδατος.»

Η σύνδεση της προστασίας του περιβάλλοντος με τα δικαιώματα του ανθρώπου και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, ως άμεση προτεραιότητα του ΟΗΕ αποδεικνύεται και από άλλες δραστηριότητες του ΟΗΕ. Ενδεικτικά: Το 1978 ιδρύθηκε στη Ναϊρόμπι το Πρόγραμμα του ΟΗΕ για τους ανθρώπινους οικισμούς (U.N. Human Settlements Programme. UN-Habitat. Βλ. *Habitat Agenda and Istanbul Declaration*, 1996. )

<sup>2787</sup> Βλ. Διάσκεψη της Χιλιετίας (The Millenium Summit), η οποία πραγματοποιήθηκε στη Νέα Υόρκη το Σεπτέμβριο του 2000.

<sup>2788</sup> Francioni, F. (1994) "Developments in Environmental Law from Sovereignty to Governance: The EC environmental policy" στο Marquesinis B. (ed) *The Gradual Convergence: Foreign Ideas, foreign Influences, and English Law on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford: Clarendon Press, Oxford, p. 205

χαρακτηρίζεται από διάσπαρτα και επιμέρους νομοθετικά κείμενα που στόχευαν κυρίως στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων. Η δεύτερη περίοδος, που χαρακτηρίζεται από συμβάσεις πλαίσιο για την αντιμετώπιση τομεακών περιβαλλοντικών προβλημάτων και η τρίτη περίοδος, μετά τη Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ στη Στοκχόλμη, χαρακτηρίζεται από μια ολιστική προσέγγιση της προστασίας του περιβάλλοντος και επιχειρεί να συνδυάσει την προστασία αυτή με την οικονομική ανάπτυξη με βάση την αρχή της αειφορίας.<sup>2789</sup>

Κορυφαίο βέβαια γεγονός σε παγκόσμιο επίπεδο για την προστασία του περιβάλλοντος θεωρείται η Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ στη Στοκχόλμη.<sup>2790</sup> Από το σύνολο των κειμένων της Συνδιάσκεψης προκύπτει η σύνδεση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με την εξασφάλιση ενός ευνοϊκού φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος.

Οι αδυναμίες και οι αναστολές που επέδειξε η διεθνής κοινότητα στη Στοκχόλμη ξεπεράστηκαν -θεωρητικά τουλάχιστον - είκοσι χρόνια αργότερα<sup>2791</sup> στη Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (Ρίο ντε Τζανέιρο, 1992), η οποία ήταν η μεγαλύτερη Διάσκεψη που οργανώθηκε ποτέ από τα Ηνωμένα Έθνη αφού προσήλθαν περισσότεροι από 30,000 συμμετέχοντες από 176 χώρες. Η Συνδιάσκεψη αυτή υιοθέτησε τρία νομικά κείμενα, μη δεσμευτικού χαρακτήρα:<sup>2792</sup>

- Τη Διακήρυξη του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη
- Τον Οδηγό- Ατζέντα 21 και

---

<sup>2789</sup> Βλ. ενδεικτικά τη *Διακήρυξη της Κοπεγχάγης και το Πρόγραμμα Δράσης*, της Παγκόσμιας Διάσκεψης για την Κοινωνική Ανάπτυξη, του 1995., στις οποία ρητά αναφέρεται η αλληλεξάρτηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία οδηγεί στην ενδυνάμωση των παραγόντων της συνεχούς ανάπτυξης.

<sup>2790</sup> Τα αποτελέσματα της Συνδιάσκεψης στη Στοκχόλμη ήταν πολύ σημαντικά και υπήρξαν στη συνέχεια σημείο αναφοράς, αλλά και αφετηρία περιβαλλοντικής δράσης σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο. Πρόκειται για την περίφημη Διακήρυξη, το Σχέδιο Δράσης με 109 Συστάσεις και τη δρομολόγηση δημιουργίας της UNEP η οποία συστήθηκε τον ίδιο χρόνο μετά από σχετική Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ.

<sup>2791</sup> Το σημαντικότερο γεγονός στην εικοσαετή διαδρομή από τη Στοκχόλμη στο Ρίο, δηλαδή από την επιφάνεια στην ουσία του περιβαλλοντικού προβλήματος, είναι η δημοσίευση της Έκθεσης «Το Κοινό μας Μέλλον» (Our Common Future) που συνέταξε η Παγκόσμια Επιτροπή για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (WCED). Πρόκειται για την «Έκθεση Brundtland» όπως είναι ευρύτερα γνωστή από την Πρόεδρο της Επιτροπής Dr. Gro Harlem Brundtland. Βλ. σχετική ανάλυση στο Τμήμα Ι της παρούσας μελέτης.

<sup>2792</sup> Sand P. (1993) "International Environmental Law after Rio", *Environmental Journal of International Law*, vol. 4, pp. 377-389



- Τη Δήλωση Αρχών για τη Διαχείριση, Διατήρηση και Αυτοσυντηρούμενη Ανάπτυξη των Δασών όλων των τύπων

Η Διακήρυξη του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη περιείχε μία σειρά αρχών που καθόριζαν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών, ενώ η Ατζέντα 21 ήταν ένα οικουμενικό πρόγραμμα δράσης για την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης. Στα πλαίσια αυτού του προγράμματος δράσης, η Ατζέντα 21 έκανε προτάσεις για την ενδυνάμωση του ρόλου σημαντικών κοινωνικών ομάδων (αγροτών, εργατικών συνδικάτων, γυναικών, νέων, επιστημονικής κοινότητας, μη κυβερνητικών οργανώσεων [ΜΚΟ], τοπικών αρχών, επιχειρηματιών), με στόχο την ανάληψη δράσεων.

Η βασική αδυναμία της Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης, αλλά και των παγκόσμιων διασκέψεων που ακολούθησαν, ήταν ότι δεν υιοθέτησαν νομικά κείμενα υποχρεωτικού χαρακτήρα, αλλά περιορίστηκαν σε διατύπωση διακηρυκτικών αρχών. Πάντως, αν και ο βασικός χαρακτήρας τους ήταν περισσότερο πολιτικός, παρά νομικός, δεν στερήθηκαν δεσμευτικότητας αποτελώντας συμφωνίες μεταξύ κρατών, τα οποία ανέλαβαν υποχρεώσεις μεταξύ τους χωρίς εξαναγκασμό και δεσμευτικό γι' αυτά χαρακτήρα.

Το Μάιο του 1992, υπογράφηκε στη Ν. Υόρκη Σύμβαση για την αλλαγή του κλίματος. Στην παγκόσμια Συνδιάσκεψη για την προστασία του περιβάλλοντος, που ακολούθησε τον Ιούνιο του ίδιου έτους, απλώς επιβεβαιώθηκαν τα αδιέξοδα της δυνατότητας αποτελεσματικής προστασίας. Το 1997 στο Κιότο, τα συμμετέχοντα κράτη κατέληξαν στην κατάρτιση ενός Πρωτοκόλλου, γνωστό και ως Πρωτόκολλο του Κιότο, για τον έλεγχο των εκπομπών αερίων. Κεντρικός άξονας του Πρωτοκόλλου αυτού ήταν οι δεσμεύσεις των βιομηχανικά ανεπτυγμένων χωρών να μειώσουν τις εκπομπές 6 αερίων του θερμοκηπίου, κατά την περίοδο 2008- 2012, σε ποσοστό 5,2%, σε σχέση με τα επίπεδα του 1990.<sup>2793</sup>

<sup>2793</sup> Όμως, για να τεθεί σ' εφαρμογή το Πρωτόκολλο αυτό, χρειάζεται να το επικυρώσουν 55 αναπτυσσόμενες χώρες και ανεπτυγμένες, αλλά οι βιομηχανικές χώρες, που θα το επικυρώσουν, πρέπει να συγκεντρώνουν το 55% των συνολικών εκπομπών του διοξειδίου του άνθρακα, σύμφωνα με τις τιμές του 1990. Στη Σύνοδο των συμβαλλομένων μερών της Σύμβασης για τις κλιματικές αλλαγές, που έγινε στη Χάγη, οι συνομιλίες, τελικά, κατέρρευσαν, μετά από πιέσεις, που ασκήθηκαν από τις Η.Π.Α., την Αυστραλία και την Ιαπωνία. Έτσι, δε διατυπώθηκαν, τελικά, τρόποι για τη μείωση της εκπομπής επιβλαβών ρύπων. Εκείνο που χαρακτηρίζει τις συνόδους αυτές είναι η σθεναρή επιφυλακτικότητα της Αυστραλίας, της Ιαπωνίας, του Καναδά και κυρίως των Η.Π.Α για τη λήψη μέτρων για τη μείωση των εκπομπών των βλαπτικών αερίων. Καρλατήρα, Π., « Ξυπνητήρι» για το κλίμα της Γης», ΤΟ ΒΗΜΑ, 5-8-2001, σ.. Α30

Ουσιαστικά στη Διάσκεψη του ΟΗΕ για το κλίμα στο Κιότο επικράτησε η άποψη ότι η ρύπανση αποτελεί εμπορεύσιμο αγαθό αφού «...όσες χώρες ξεπερνούν τα επίπεδα εκπομπής αερίων θα μπορούν να εξαγοράσουν το δικαίωμα εκπομπής από χώρες που παράγουν μικρότερες ποσότητες». Το «εμπόριο» αυτό των εκπομπών επικίνδυνων ρύπων, που ήταν τέχνασμα αμερικανικής προέλευσης, ήταν ένας τρόπος για να ξεφύγουν οι βιομηχανικές δυνάμεις από την υποχρέωση μείωσης των ρύπων.<sup>2794</sup> Η στάση αυτή των ΗΠΑ, αλλά και άλλων αναπτυσσόμενων βιομηχανικών χωρών, εντάσσεται σ' αυτό που έχει ήδη καταγραφεί από τα μέσα του περασμένου ως αποτέλεσμα του *καπιταλιστικού ιμπεριαλισμού*: «Η οικονομική ανάπτυξη του καπιταλισμού είχε πάντα ως συνέπεια την κοινωνική και οικολογική υποβάθμιση ως άλλη πλευρά του....Το κεφάλαιο, από τα τέλη του 20ού αιώνα και έπειτα οδεύει ορμητικά εναντίον των οικολογικών φραγμών σε επίπεδο βιόσφαιρας, στοιχείο που δεν μπορεί να ξεπεραστεί, όπως αυτό συνέβαινε και παλαιότερα, μέσω της γεωγραφικής επέκτασης και της εκμετάλλευσης. Ο οικολογικός ιμπεριαλισμός –η ανάπτυξη του πυρήνα του συστήματος σε μη ελεγχόμενη κλίμακα, είχε αποτέλεσμα τη γενική υποβάθμιση της περιφέρειας- τώρα δημιουργεί μια πλανητική κλίμακα οικολογικών αντιθέσεων, καταστρέφοντας ολόκληρη τη βιόσφαιρα.»<sup>2795</sup>

Η Συνδιάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ (2002), κάτω κυρίως από την επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έθεσε, μεταξύ άλλων, ορισμένες βασικές κατευθύνσεις για τα μέλη της διεθνούς κοινότητας:

- Σύνδεση της παγκοσμιοποίησης με τη βιώσιμη και διαρκή ανάπτυξη, μέσα σε ένα πλήρως αναθεωρημένο διεθνές θεσμικό πλαίσιο, σε ένα νέο καθεστώς διεθνών εμπορικών συναλλαγών και σε ένα νέο σύνολο προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης.
- Εφαρμογή συστημάτων χρηστής διακυβέρνησης σε τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, διασφαλίζοντας σταθερότητα, δικαιοσύνη, διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και σωστή λειτουργία του κράτους δικαίου, έτσι ώστε να υλοποιηθούν οι στόχοι της διαρκούς και βιώσιμης ανάπτυξης.

Ειδικά στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, η Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ για το Νερό στη Mar del Plata (1977) ήταν η πρώτη διακυβερνητική συνδιάσκεψη αφιερωμένη αποκλειστικώς στο Νερό, ένα ορόσημο στην ιστορία της υδατικής

---

<sup>2794</sup> Σκουρής, Β., Τάχος, Α. (2006) ό.π., σ.σ.25-26

<sup>2795</sup> Βλ. την εμπειριστατωμένη μελέτη των John Belamy Foster και Brett Clark, «Ecological Imperialism: The Curse of Capitalism», σε Leo Panitch και Colin Leys, *The New Imperial Challenge*, εκδ. Σαβάλας, Αθήνα 2004, σ. 261-281, σ. 276.

βιώσιμης διαχείρισης. Με βάση τα πορίσματα της Συνδιάσκεψης αυτής στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ το 1980 έγινε η Διακήρυξη της Δεκαετίας Πόσιμου Νερού και Υγιεινής. Το 1992, στη Συνδιάσκεψη του ΟΗΕ για το «Περιβάλλον και την Ανάπτυξη», αποφασίστηκε ο καθορισμός της 22ας Μαρτίου ως «Παγκόσμιας Ημέρας για το Νερό» και τέθηκε η πρόταση δημιουργίας ενός Παγκοσμίου Συμβουλίου Ύδατος. Η Ιδρυτική Επιτροπή του Παγκοσμίου αυτού Συμβουλίου σχηματίστηκε και ενεργοποιήθηκε τελικά το 1995 και το Συμβούλιο ιδρύθηκε το 1996.

Τα υδατικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολλές χώρες σε παγκόσμιο επίπεδο ως προς τη διαχείριση των εσωτερικών αλλά και διεθνών υδάτινων πόρων<sup>2796</sup> τους, οφείλονται κυρίως στη μείωση της ποσότητας των υδάτων λόγω της αύξησης των αναγκών και των χρήσεων (οικιακή-αστική, βιοτεχνική, βιομηχανική, αρδευτική-αγροτική) σε συνδυασμό με τη μόλυνση των αποθεμάτων νερού από ανθρώπινες δραστηριότητες. Η οικονομική και πληθυσμιακή ανάπτυξη,<sup>2797</sup> η αυξανόμενη αστικοποίηση, με τους διαφορετικούς φυσικούς (γεωγραφικούς και κλιματολογικούς), πολιτικούς και ανθρωπογενείς παράγοντες, που επικρατούν σε παγκόσμιο επίπεδο στα κράτη, έχουν εγείρει σημαντικές ανησυχίες σχετικά με τη μελλοντική επάρκεια και την ορθολογική διαχείριση<sup>2798</sup> των υδάτινων πόρων.

Όλο και πιο συχνά τα τελευταία χρόνια γίνεται λόγος για διαμάχες μεταξύ των κρατών για τη χρήση του νερού, ενώ δεν είναι λίγοι και αυτοί που υποστηρίζουν ότι το αγαθό αυτό θα αποτελέσει για τις μελλοντικές γενιές τη βασική αιτία πολέμου.<sup>2799</sup> Όλο και περισσότεροι επιστήμονες άλλωστε υποστηρίζουν ότι το νερό θα αποτελέσει τη βασική αιτία συγκρούσεων στον 21<sup>ο</sup> αιώνα.<sup>2800</sup>

---

<sup>2796</sup> Με τον όρο υδάτινοι πόροι στην παρούσα μελέτη νοούνται τα εσωτερικά επιφανειακά ύδατα και όχι τα ύδατα που ρυθμίζονται από το δίκαιο της θάλασσας.

<sup>2797</sup> Η αύξηση του πληθυσμού υπολογίζεται ότι αγγίζει κάθε χρόνο τα 80 εκατομμύρια και συνεπάγεται την αύξηση της κατανάλωσης των υδάτινων πόρων. Βλ. σχετικά: United Nations Development Programme, United Nations Environment Programme, World Bank, World Resources Institute (2000) REPORT SERIES: World Resources 2000-2001: People and ecosystems: The fraying web of life

<sup>2798</sup> Ο όρος «Διαχείριση» στον τομέα των υδάτινων πόρων έχει ως στόχο την ορθολογική, αιφορική και βιώσιμη χρήση και προστασία των υδάτων.

<sup>2799</sup> Gleick, P. (1993) "Water and conflict: Fresh water resources and international security." *International Security* vol.18(1), p.p.79-112

<sup>2800</sup> Cooley, J.K. (1984) "The Middle East: Forgotten Factors: The War Over Water", *Foreign Policy*, vol. 54, p.p. 3-26

Σύμφωνα με στατιστικές έρευνες των Ηνωμένων Εθνών για τον 20<sup>ο</sup> αιώνα η ζήτηση ύδατος έφτασε το 1990 σε 4,130 χλ<sup>3</sup> από 579 χλ<sup>3</sup> που ήταν το 1900<sup>2801</sup>, ενώ από το 1990 μέχρι το 1995 η χρήση υδάτων έχει αυξηθεί δυσανάλογα με την αύξηση του πληθυσμού<sup>2802</sup>. Το 1998, 31 χώρες του κόσμου, ποσοστό 8% του παγκόσμιου πληθυσμού, ήδη αντιμετώπιζαν χρόνιο πρόβλημα έλλειψης υδάτινων πόρων, ενώ το 2025 το ποσοστό αυτό αναμένεται να φτάσει το 35%, καθώς χώρες όπως η Νιγηρία, η Αιθιοπία, η Κένυα, το Περού και η Κίνα θα αντιμετωπίσουν σοβαρά προβλήματα<sup>2803</sup>. Όσο αφορά το πόσιμο νερό, με βάση στοιχεία που έχει δημοσιεύσει το Παγκόσμιο Ινστιτούτο Φυσικών Πόρων<sup>2804</sup>, περισσότερο από το 40% του παγκόσμιου πληθυσμού δεν έχει πρόσβαση σε αυτό, ποσοστό που πρόκειται να αγγίξει το 50% μέχρι το 2025.

Όπως προκύπτει από την ανάλυση στην παρούσα μελέτη των κυριότερων πηγών του διεθνούς δικαίου για τα ύδατα, τα κράτη διαμόρφωσαν διεθνές θεσμικό πλαίσιο συνδιαχείρισης με αντικείμενο τα κοινά ποτάμια και τις λίμνες και όχι και τα υπόγεια ύδατα ή τους παραπόταμους. Παράγοντες, όπως η ανάπτυξη της ναυσιπλοΐας για την εξυπηρέτηση των μετακινήσεων, η κάλυψη των αναγκών ύδρευσης των πρώτων ανθρώπινων κοινωνιών από τα επιφανειακά ύδατα και οι περιορισμένες γνώσεις σχετικά με την υδρολογία, συντέλεσαν στη συγκεκριμένη πρακτική.

Ο ορισμός των διεθνών υδάτινων πόρων που δίδεται στο άρθρο 2 της «Σύμβασης των Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» των Ηνωμένων Εθνών, του 1997, έχει ως εξής: «διεθνείς υδάτινοι πόροι είναι τα επιφανειακά και τα υπόγεια ύδατα που αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο, έχουν συνήθως κοινή κατάληξη και διασχίζουν περισσότερες χώρες.». Λίγο διαφορετικός είναι ο ορισμός που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2 των «Κανονισμών για τις Χρήσεις Διακρατικών Ποταμών του Ελσίνκι» του Διεθνούς Οργανισμού Δικαίου, που περιγράφει τα διεθνή ύδατα ως «μία γεωγραφική περιοχή που εκτείνεται σε δύο ή περισσότερες χώρες και

---

<sup>2801</sup> The Economist (1995) "Water: Flowing uphill", *The Economist*, 12/08/95

<sup>2802</sup> World Meteorological Organization (1997) *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*, WMO, Geneva, p. 9

<sup>2803</sup> Hinrichsen, D., Robey, B., and Upadhyay, U.D. (1997) *Solutions for a Water-Short World. Population Reports*, Series M, No. 14. Baltimore, Johns Hopkins School of Public Health, Population Information Program, Population Reports, Volume XXVI/1 in <http://www.infoforhealth.org/pr/online.shtml>

<sup>2804</sup> Revenga, C., Brunner, J., Henninger, N., Kassem, K., Payne, R. (2000) *Pilot analysis of Global Ecosystems: Freshwater Systems*, World Resources Institute, Washington, D.C., p.25

καθορίζεται από τα όρια του συστήματος των υδάτων και περιλαμβάνει τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα που έχουν κοινή κατάληξη».<sup>2805</sup>

Σημαντικός παράγοντας για την κατανόηση των παραπάνω ορισμών και τη διαμόρφωση και εφαρμογή του δικαίου διαχείρισης των διεθνών υδάτων είναι ο καθορισμός της κατάληξης ενός υδάτινου πόρου ώστε να προσδιοριστεί με ακρίβεια πότε εφαρμόζεται το δίκαιο της θάλασσας. Από την πλευρά του Διεθνούς Δικαίου η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας προσδιόρισε το σημείο της κατάληξης ενός υδάτινου πόρου και διαχώρισε τα ύδατα σε «εσωτερικά» και «θαλάσσια» με κριτήριο το σημείο εκβολής ενός ποταμού στη θάλασσα.<sup>2806</sup>

Αν και είναι απόλυτα λογικό η κατάληξη ενός υδάτινου πόρου να θεωρείται το σημείο όπου αυτό εκβάλλει στη θάλασσα, υπάρχουν περιπτώσεις που το σημείο αυτό δεν είναι εύκολα διακριτό, είτε γιατί υπάρχει μία ζώνη όπου ένας υδάτινος πόρος αρχίζει σταδιακά να μετατρέπεται σε θαλάσσιο αλμυρό νερό, είτε γιατί όλοι οι υδάτινοι πόροι δεν καταλήγουν πάντα στη θάλασσα (όπως ο Ιορδάνης ποταμός που καταλήγει στη Νεκρά Θάλασσα), είτε τέλος γιατί ο προσδιορισμός του σημείου της εκβολής στη θάλασσα είναι πολύ δύσκολος για τα υπόγεια ύδατα.<sup>2807</sup>

### 3.2 Οι πηγές του διεθνούς δικαίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων

Το διεθνές δίκαιο διαχείρισης των υδάτινων πόρων<sup>2808</sup> αποτελείται από συγκεκριμένες γραπτές συμφωνίες και το έθιμο, που διαμορφώνεται από τις μακροχρόνιες πρακτικές των κρατών που είναι γενικά αποδεκτές, αλλά ανεπίσημες.

---

<sup>2805</sup> Paisley, R. (2002) "Adversaries into partners: international water law and the equitable sharing of downstream benefits", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 3, pp. 280-300

<sup>2806</sup> Βλ. σχετικά το άρθρο 8 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας της 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1982. UN Doc A/CONF.62/122,21 International Legal Materials 1261 (1982)

<sup>2807</sup> McCaffrey, S.C. (2003) *The Law of International Watercourses (Oxford Monographs in International Law)*, Oxford University Press, USA, p.p.25-26

<sup>2808</sup> Στα πλαίσια εξέτασης του διεθνούς δικαίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων δεν θα εξεταστεί αναλυτικά το δίκαιο που αφορά τα θέματα ναυσιπλοΐας αλλά μόνο το δίκαιο των άλλων χρήσεων των Διεθνών Υδάτων.

Ουσιαστική αναφορά στις πηγές του διεθνούς δικαίου υπάρχει στο άρθρο 38<sup>2809</sup> του Κανονισμού Λειτουργίας του Διεθνούς Δικαστηρίου (Statute of the International Court of Justice). Στο άρθρο αυτό προβλέπεται ότι το Δικαστήριο οφείλει να λαμβάνει υπόψη του, κατά τη λήψη των αποφάσεών του, το διεθνές δίκαιο εφαρμόζοντας :

- α) τις διεθνείς Συνθήκες και Συμβάσεις,
- β) το εθιμικό διεθνές δίκαιο,
- γ) τις γενικές αρχές που αποδέχονται τα κράτη και
- δ) τις δικαστικές αποφάσεις.

Οι διεθνείς Συνθήκες και Συμβάσεις, το εθιμικό δίκαιο και οι γενικές αρχές αποτελούν τις πρωτογενείς πηγές του διεθνούς δικαίου, που εφαρμόζονται κατά προτεραιότητα σε διαφορές μεταξύ των κρατών, ενώ οι αποφάσεις των δικαστηρίων αποτελούν το συμπληρωματικό δίκαιο. Στην παρούσα ενότητα θα γίνει ανάλυση των βασικών πηγών του γραπτού διεθνούς δικαίου διαχείρισης<sup>2810</sup> των υδάτινων πόρων, του εθιμικού δικαίου, καθώς και αναφορά ορισμένων δικαστικών αποφάσεων, ως βασικών εργαλείων αντιμετώπισης των διασυνοριακών προβλημάτων και επιβολής κανόνων και συμπεριφορών για τα παρόχθια κράτη.

### 3.2.1 Οι Διεθνείς Συνθήκες και Συμβάσεις

Οι Συνθήκες αποτελούν τη μοναδική πηγή του διεθνούς δικαίου που έχει τυπική γραπτή μορφή, καθώς μέσω αυτών τα κράτη εκφράζουν τις θέσεις και τις δεσμεύσεις τους, καθορίζοντας τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους ώστε να ελαχιστοποιούν τα περιθώρια για παρερμηνείες και συγκρούσεις. Μετά τις διαπραγματεύσεις, τη

---

2809 Βλ. σχετικά: Statute of the International Court of Justice, June 26, 1945 Chapter II. Competence of the Court Article 38.(1) The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: (a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; (b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law; (c) the general principles of law recognized by civilized nations; (d) subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. <http://www.sovereignty.net/un-treaties/ICJ-STATUTE.txt>

<sup>2810</sup> Με βάση την επίσημη κωδικοποίηση του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας (Food and Agriculture Organization) των Ηνωμένων Εθνών πηγές του διεθνούς δικαίου των υδάτινων πόρων είναι οι Διεθνείς Συνθήκες που εφαρμόζονται είτε σε παγκόσμιο είτε σε τοπικό επίπεδο, οι Διακηρύξεις και τα Ψηφίσματα των Διακυβερνητικών Οργανισμών και οι Συστάσεις, οι Διακηρύξεις και οι Κανονισμοί των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών.

σύναψη και την υπογραφή μίας Συνθήκης<sup>2811</sup>, τα κράτη που τη συνομολόγησαν οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις της οι οποίες είναι δεσμευτικές, διατηρούν ωστόσο περιθώρια διαπραγματεύσεων ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή της.

Μία Συνθήκη<sup>2812</sup> μπορεί να χαρακτηριστεί με πολλούς και διαφορετικούς τρόπους ανάλογα με:

α) τον αριθμό των μερών που τη συνάπτουν, ως διμερής (συνάπτεται από δύο κράτη), πολυμερής<sup>2813</sup> (συνάπτεται από περισσότερα από δύο κράτη), διεθνής (ανοιχτή για υπογραφή από όλα τα κράτη)

β) το πεδίο εφαρμογής της (τοπική, περιφερειακή, παγκόσμια)

γ) το αντικείμενο της. Με βάση την κατηγορία αυτή διακρίνονται συνήθως οι περιβαλλοντικές Συνθήκες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι Συνθήκες για τη διατήρηση της φύσης, την προστασία ορισμένων στοιχείων της φύσης όπως το νερό, το έδαφος και ο αέρας, ορισμένες μορφές ρύπανσης, καθώς και δράσεις για την προστασία του περιβάλλοντος, όπως η διαχείριση των αποβλήτων ή των υδάτων.

Ειδικά στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων υπάρχουν Συνθήκες που αφορούν τα διασυνοριακά ύδατα, τα ύδατα ναυσιπλοΐας, τις λεκάνες απορροής ποταμών, τους διεθνείς υδάτινους πόρους. Στο παρόν κεφάλαιο θα γίνει αναφορά στις διεθνείς Συνθήκες των εκτός ναυσιπλοΐας χρήσεων των υδάτινων διασυνοριακών πόρων, με ειδικότερη ανάλυση δύο επιμέρους Συνθηκών: της Συνθήκης των Ηνωμένων Εθνών του 1997 για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων», ως Διεθνούς Συνθήκης με πεδίο εφαρμογής σε παγκόσμιο επίπεδο, και της Συνθήκης της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών (UNECE) του 1992 για την Προστασία και τη Χρήση των Διασυνοριακών Υδάτινων Πόρων και των Διεθνών Λιμνών, η οποία είναι μία Διεθνής Συνθήκη με πεδίο εφαρμογής την Ευρώπη.

Επιπλέον θα γίνει αναφορά στη Σύμβαση Espoo του 1991 και στη Σύμβαση Άαρχους του 1998, οι οποίες συνδέονται άμεσα με τη Σύμβαση του 1992 για τα ύδατα, καθώς συμβάλλουν στη ερμηνεία και την εφαρμογή της. Τέλος θα γίνει και μια

---

<sup>2811</sup> Οι ονομασίες Σύμβαση, Συμφωνία, Πρωτόκολλο, Θέσπισμα, χρησιμοποιούνται στη διεθνή έννομη τάξη ως ταυτόσημες με την έννοια Συνθήκη, όταν αφορούν μία δεσμευτική γραπτή συμφωνία που έχει την ίδια νομική φύση.

<sup>2812</sup> Ειδική κατηγορία Συνθήκης αποτελούν οι «συμβάσεις-πλαίσιο»

<sup>2813</sup> Vinogradov, S., Wouters, P., and Jones, P. (2003) "Transforming potential conflict into cooperation potential: the role of international water law", *UNESCO/IHP/WWAP/IHP-IV, Technical Documents in Hydrology: PC-CP Series*, vol. 2, p.p. 45-72

σύνομη ανάλυση των συμβάσεων που αφορούν τους υδροτόπους και τη βιολογική ποικιλομορφία και έχουν ειδικότερο ενδιαφέρον για την περιοχή των Πρεσπών, η οποία εξετάζεται στο τέταρτο τμήμα της παρούσας μελέτης.

### **3.2.1.1 Διεθνείς Συνθήκες για την προστασία και διαχείριση των επιφανειακών υδάτινων πόρων**

Η πρώτη διεθνής Συνθήκη, που απλώς περιλάμβανε διατάξεις για τα ύδατα, ήταν η Συνθήκη της Βιέννης του 1815, η οποία στα άρθρα 108-116 ρύθμιζε θέματα σχετικά με τη ναυσιπλοΐα των υδάτων και ειδικότερα των ποταμών που διέσχιζαν περισσότερες χώρες. Ωστόσο, οι πρώτες Συνθήκες που ρύθμιζαν αποκλειστικά ζητήματα διαχείρισης και προστασίας των διεθνών υδάτων ήταν αρχικά το 1921 η «Συνθήκη της Βαρκελώνης για το Καθεστώς των Υδάτων Ναυσιπλοΐας Διεθνούς Ενδιαφέροντος» και το 1923 η «Συνθήκη της Γενεύης για την Υδραυλική ενέργεια που επηρεάζει περισσότερα κράτη».

Οι πιο σημαντικές προβλέψεις των δύο αυτών Συνθηκών περιλαμβάνονται στα άρθρα που καθιέρωναν αφενός την αρχή της ελεύθερης ναυσιπλοΐας για όλα τα κράτη και όχι μόνο τα παρόχθια και αφετέρου την προτεραιότητα της χρήσης της ναυσιπλοΐας έναντι των υπολοίπων χρήσεων, με ελάχιστες εξαιρέσεις για τις οικιακές χρήσεις.<sup>2814</sup> Με εξαίρεση τις διατάξεις αυτές, το περιεχόμενο των δύο αυτών Συνθηκών παρουσιάζει περισσότερο ιστορικό και ακαδημαϊκό ενδιαφέρον, καθώς η εφαρμογή τους δεν ήταν ποτέ ουσιαστική.

#### **α) Η Συνθήκη των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» (1997)**

Η Συνθήκη αυτή αποτελεί το μοναδικό σφαιρικό κείμενο που θεσμοθετήθηκε σε διεθνές επίπεδο για την προστασία των εκτός ναυσιπλοΐας υδάτινων πόρων.

##### **1. Το στάδιο των διαπραγματεύσεων για τα άρθρα της Συνθήκης**

Από τις αρχές του εικοστού αιώνα είχε αρχίσει να διαφαίνεται ότι οι γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου δεν μπορούσαν να ρυθμίσουν την αυξανόμενη χρήση των

---

<sup>2814</sup> Wohlwend, B.J. (2001) "The emerging principles and rules of International Water Resources" Law Paper presented at the 1st FAO Regional Training Workshop on International Water Law and Negotiation Skills in Cairo, Egypt, 25 April - 1 May 2001. p.p.1-19



υδάτινων πόρων για σκοπούς άλλους πλην της ναυσιπλοΐας και κυρίως τις διαφορές που προέκυπταν μεταξύ των γειτονικών χωρών. Το 1963 η Γενική Γραμματεία των Ηνωμένων Εθνών, θέλοντας να ρυθμίσει τα αναδυόμενα προβλήματα, παρουσίασε μία έκθεση για τα «Νομικά Προβλήματα που σχετίζονται με τις χρήσεις των Διεθνών Ποταμών», της οποίας τη συμπλήρωση και τροποποίηση αποφάσισε το 1970.

Την ίδια χρονιά η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, έχοντας διαπιστώσει ότι οι χρήσεις των διεθνών λιμνών και ποταμών δεν θα μπορούσαν πλέον να ρυθμίζονται με βάση τις γενικές αρχές και το εθιμικό δίκαιο, ζήτησε από τη Διεθνή Επιτροπή Δικαίου<sup>2815</sup> «...να ξεκινήσει τη μελέτη του δικαίου των υδάτινων πόρων, με την προοπτική σταδιακής εξέλιξης και κωδικοποίησής του, σε ενιαίο κείμενο...»<sup>2816</sup>. Το κείμενο αυτό θα είχε τη μορφή Συνθήκης. Είκοσι δύο χρόνια αργότερα, τον Ιούλιο του 1992, η Επιτροπή υιοθέτησε τα άρθρα που τελικά ενσωματώθηκαν στη Συνθήκη για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων».<sup>2817</sup>

---

<sup>2815</sup> Η Διεθνής Επιτροπή Δικαίου ιδρύθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1947 για να προωθήσει τη διαμόρφωση και κωδικοποίηση του διεθνούς δικαίου. Η Επιτροπή αποτελείται από 34 μέλη τα οποία προετοιμάζουν νομοθετικά σχέδια είτε με δική τους πρωτοβουλία, είτε με την καθοδήγηση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών. Τα σχέδια αυτά στη συνέχεια ενσωματώνονται μετά από διαπραγματεύσεις, στο κείμενο μιας διεθνούς Συνθήκης στα πλαίσια Συνδιασκέψεων. Βλ. σχετικά στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.un.org/law/ilc/ilcintro.htm>

<sup>2816</sup> Το αγγλικό κείμενο έχει ως εξής: “take up the study of the law of international watercourses with a view to its progressive development and codification” UN General Assembly Resolution 2669 (XXV) of 8 December 1970

<sup>2817</sup> Πριν από την τελική διαμόρφωση των άρθρων της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» τέσσερις ειδικοί εισηγητές της Διεθνούς Επιτροπής Δικαίου είχαν ερευνήσει το βαθμό στον οποίο η αρχή της δίκαιης χρήσης πρέπει να επηρεάσει τη διαμόρφωση της Συνθήκης. Στα πλαίσια αυτού του προβληματισμού διαμορφώθηκαν δύο σχολές σκέψης. Η πρώτη, με τον τέταρτο ειδικό εισηγητή Stephen McCaffrey, θεωρούσε ότι η γενική αρχή της δίκαιης χρήσης πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της μη πρόκλησης σοβαρής μόλυνσης. Η δεύτερη σχολή αντιτάχθηκε στη παραπάνω θέση, ότι δηλαδή οι χρήσεις που προκαλούν σημαντική ρύπανση των υδάτων και του περιβάλλοντος σε άλλα κράτη θα πρέπει να θεωρούνται άδικες και ότι παραβιάζουν την αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης γιατί θεώρησε ότι η πρόκληση ζημιάς από ρύπανση είναι ένας από τους παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά την εφαρμογή της αρχής αυτής. Βλ. σχετικά: Rosenstock, R. (1993) First Report on the Law of the Non - Navigational Uses of International Watercourses, at 3, U.N. Doc. A/CN.4/451 και McCaffrey C. S. (1988) Fourth Report on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, at 14, UN Doc A/CN.4/412/Add.2

Τα άρθρα της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» διαμορφώθηκαν από τη Διεθνή Επιτροπή Δικαίου (International Law Commission ILC), μέσα σε ένα χρονικό διάστημα εικοσιπέντε περίπου χρόνων. Η διαδικασία διαμόρφωσης της Συνθήκης ήταν πολύ αργή και ουσιαστικά ξεκίνησε το 1974 με την ίδρυση από τη Διεθνή Επιτροπή ειδικής υποεπιτροπής.

Η υποεπιτροπή αυτή με το που ανέλαβε τα καθήκοντά της διαμόρφωσε ένα ερωτηματολόγιο το οποίο περιείχε «ερωτήσεις κλειδιά»<sup>2818</sup> σχετικά με τους υδάτινους πόρους και το οποίο στάλθηκε μετά την έγκριση της Γενικής Συνέλευσης, σε όλα τα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών. Με βάση στοιχεία από τη βιβλιογραφία<sup>2819</sup> και τα Ηνωμένα Έθνη<sup>2820</sup>, από το 1974 μέχρι το 1982 είχαν απαντήσει στο ερωτηματολόγιο 32 χώρες, δηλαδή μόνο το ένα πέμπτο των χωρών που απαρτίζουν τα Ηνωμένα Έθνη, ποσοστό πολύ μικρό για να βοηθήσει ουσιαστικά στη σύνταξη των άρθρων της Συνθήκης.

<sup>2818</sup> Οι εννέα ερωτήσεις αφορούσαν τον ορισμό της έννοιας «υδάτινος πόρος» (αγγλικός όρος: watercourse), την έννοια της λεκάνης απορροής ποταμού, τις χρήσεις των υδάτων και τα προβλήματα που προκύπτουν από τις αντικρουόμενες χρήσεις και το ρόλο των ειδικών επιστημόνων.

<sup>2819</sup> Biswas, A.K. (1993) "Management of International Waters", *International Journal of Water Resources Development*, No 2, p.p.170-171

<sup>2820</sup> Comments by Governments (Απαντήσεις στα ερωτηματολόγια) στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://www.un.org/law/ilc/guide/8\\_3htm](http://www.un.org/law/ilc/guide/8_3htm)

|   |   |
|---|---|
| 1. 28th session of the International Law Commission (1976) - Replies of Governments to the Commission's questionnaire             | - U.N. Doc. A/CN.4/294 and Add.1 (in Ybk, 1976, VII(1)) |
| 2. 30th session of the International Law Commission (1978) - Replies of Governments to the Commission's questionnaire             | U.N. Doc. A/CN.4/314 (In Ybk, 1978, VII(1))             |
| 3. 31st session of the International Law Commission (1979) - Replies of Governments to the Commission's questionnaire             | U.N. Doc. A/CN.4/324 (in Ybk, 1979, VII(1))             |
| 4. 32 <sup>nd</sup> session of the International Law Commission (1980) - Replies of Governments to the Commission's questionnaire | U.N. Doc. A/CN.4/329 and Add.1 (in Ybk, 1980, VII(1))   |
| 5. 34th session of the International Law Commission (1982) - Replies of Governments to the Commission's questionnaire             | U.N. Doc. A/CN.4/352 and Add.1 (in Ybk, 1982, VII(1))   |

Ταυτόχρονα με την αποστολή ερωτηματολογίων, η υποεπιτροπή το 1974<sup>2821</sup> υπέδειξε ένα ειδικό εισηγητή για τη διαμόρφωση ενός προσχεδίου των άρθρων της Συνθήκης. Μέχρι και το 1994 η Διεθνής Επιτροπή Δικαίου αναγκάστηκε να αναθέσει διαδοχικά σε 5 διαφορετικούς ειδικούς επιστήμονες- εισηγητές<sup>2822</sup> τη σύνταξη των εκθέσεων σχετικά με το περιεχόμενο των άρθρων που θα έπρεπε να περιλαμβάνει η νέα Συνθήκη, γεγονός που προκάλεσε μεγάλη καθυστέρηση στην επεξεργασία του τελικού κειμένου.<sup>2823</sup>

Με γνώμονα τις εκθέσεις αυτές και την επεξεργασία των προσχεδίων των επιμέρους άρθρων, η Διεθνής Επιτροπή Δικαίου συνέταξε τελικά ένα προσχέδιο της Συνθήκης με 32 άρθρα το οποίο υιοθέτησε σε πρώτη ανάγνωση το 1991 και απέστειλε στα κράτη για παρατηρήσεις και σχόλια. Τα άρθρα αυτά τροποποιήθηκαν στις συζητήσεις που ακολούθησαν με βάση τις θέσεις των κρατών και δημιουργήθηκε ένα δεύτερο προσχέδιο της Συνθήκης. Το νέο αυτό προσχέδιο, που αποτελούνταν από 37 άρθρα, στα οποία τροποποιήθηκε ριζικά το περιεχόμενο του άρθρου 7 και προστέθηκαν διατάξεις για τη διευθέτηση των διαφορών μεταξύ των κρατών<sup>2824</sup>, υιοθετήθηκε από τη Διεθνή Επιτροπή Δικαίου σε δεύτερη ανάγνωση το 1994.

Στη συνέχεια, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, με την απόφαση 49/52<sup>2825</sup>, κάλεσε τα κράτη να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους και πρότεινε τη συγκρότηση μιας ομάδας εργασίας από την Έκτη Επιτροπή (United Nation General Assembly Sixth Committee)<sup>2826</sup> για να διαμορφώσει το τελικό κείμενο της Συνθήκης.

---

<sup>2821</sup> Cano, G.J. (1989) "The Development of the Law of International Water Resources and the Work of the International Law Commission" *Water International*, 14(4), pp. 167-171.

<sup>2822</sup> [http://www.un.org/law/ilc/guide/8\\_3htm](http://www.un.org/law/ilc/guide/8_3htm) Special Rapporteur, Mr. Richard D. Kearney (1974-1976) Special Rapporteur, Mr. Stephen Schwebel (1977-1981) Special Rapporteur, Mr. Jens Evensen (1982-1984) Special Rapporteur, Mr. Stephen C. McCaffrey (1985-1991) Special Rapporteur, Mr. Robert Rosenstock (1992-1994)

<sup>2823</sup> Η αλλαγή αυτή των εισηγητών οφείλονταν στο γεγονός ότι οι περισσότεροι από αυτούς χρειάστηκε να παραιτηθούν, γιατί διορίζονταν ως δικαστές στο Διεθνές Δικαστήριο.

<sup>2824</sup> Schroeder-Wildberg, E. (2002) *The 1997 International Watercourses Convention – Background and Negotiations*, Working Paper On Management in Environmental Planning, Institute for Landscape and Environmental Planning, Technical University of Berlin

<sup>2825</sup> General Assembly Resolution A/49/52, paras. 2 and 3: states

<sup>2826</sup> Η Έκτη Επιτροπή αποτελεί μία από τις κύριες Επιτροπές της Γενικής Συνέλευσης που ασχολείται με θεσμικά θέματα και επιχειρεί την εναρμόνιση των αντικρουόμενων συμφερόντων των κρατών μελών των Ηνωμένων Εθνών. Τα μέλη της Έκτης Επιτροπής είναι συνήθως δικηγόροι που εκπροσωπούν τα συμφέροντα των κρατών τους, καθώς στην Επιτροπή αυτή εκπροσωπούνται όλα τα κράτη και αποτελεί το όργανο που διαμορφώνει τη

Η ομάδα εργασίας που συγκροτήθηκε δυσκολεύτηκε στη διαμόρφωση του τελικού κειμένου, λόγω των διαφορών μεταξύ των κρατών και αναγκάστηκε να προχωρήσει και σε δεύτερο κύκλο διαπραγματεύσεων πριν υποβάλει την τελική της πρόταση για τα άρθρα της Συνθήκης στη Γενική Συνέλευση το Μάιο του 1997.<sup>2827</sup>

Το σύνολο των άρθρων της Συνθήκης εγκρίθηκε από την πλειοψηφία των κρατών το 1997 στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών, ωστόσο δεν είναι ακόμη νομικά δεσμευτικό γιατί δεν έχει επικυρωθεί από τον απαιτούμενο αριθμό κρατών.

## 2. Τα επιμέρους άρθρα της Συνθήκης

Το πρώτο μέρος της Συνθήκης περιλαμβάνει τα άρθρα 1-4. Στο άρθρο 2 δίνονται οι ορισμοί των βασικών εννοιών και οριοθετήθηκε έμμεσα το γεωγραφικό και υδρολογικό πεδίο εφαρμογής της μέσω του όρου «watercourse» που βρίσκεται στον τίτλο της Συνθήκης.<sup>2828</sup> Με βάση την ερμηνεία που δόθηκε “watercourse” είναι ένα σύστημα που αποτελείται από τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα που από τη φύση αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο και που εκβάλουν στο ίδιο σημείο. Ο ορισμός αυτός στηρίζεται στην αρχή της υδρολογικής ενότητας, που ερμηνεύεται με την υποχρέωση των κρατών, στα πλαίσια της Συνθήκης, να διαχειρίζονται, προστατεύουν και διατηρούν τους κοινούς υδάτινους πόρους (υπόγειους και επιφανειακούς) σαν ενότητα.<sup>2829</sup>

Η έννοια «watercourse», όπως αποσαφηνίστηκε και προσδιορίστηκε στο άρθρο 2, είναι πολύ πιο ευρεία από την έννοια διεθνής ποταμός, ωστόσο πιο στενή από την έννοια “drainage basin”, που χρησιμοποιήθηκε στους Κανόνες του Ελσίνκι και η οποία θεωρήθηκε από πολλά κράτη περιοριστική για την εθνική τους κυριαρχία κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Από τον ορισμό της έννοιας «watercourse»

---

διεθνή πολιτική στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών. UN, United Nations (2000). General Assembly, 54<sup>th</sup> Session, βλ. σχετικά: <http://www.un.org/ga/54/session/kit.htm>. [download: 29.10.2004]. pp.1-3. και <http://www.un.org/law/cod/sixth/59/sixth59.htm>

<sup>2827</sup> General Assembly Resolution A/51/229

<sup>2828</sup> Klaphake, A., Scheumann, W., Schliep, R. (2001) *Biodiversity and International Water Policy- International Agreements and Experiences Related to the Protection of Freshwater Ecosystems*, Institute for Management in Environmental Planning, Technical University of Berlin, p.5

<sup>2829</sup> Bradlow, D. (2000) “Report on International and Comparative Water Law Applicable to Large Dam Construction”, Contributing Paper, *Regulation, Compliance and Implementation*, Thematic Review V.4 prepared as an input to the World Commission on Dams, Cape Town, [www.dams.org](http://www.dams.org)

αποκλείονται οι παραπόταμοι, καθώς και τα υπόγεια ύδατα, που αν και βρίσκονται στην ίδια γεωγραφική περιοχή δεν συνδέονται με τα επιφανειακά.<sup>2830</sup>

Τα άρθρα 3 και 4 αναγνωρίζουν τη νομική ισχύ των προϋπαρχουσών και μελλοντικών Συμφωνιών –Συνθηκών για τους υδάτινους πόρους, στους οποίους εφαρμόζονται τα άρθρα της νέας Συνθήκης. Ειδικότερα, για τις προηγούμενες χρονικά συμβάσεις, το άρθρο 3 προβλέπει ότι το περιεχόμενό τους δεν επηρεάζεται από τη νέα Σύμβαση και ενθαρρύνει, χωρίς ωστόσο να υποχρεώνει -καθώς ο όγκος των συμφωνιών αυτών θα καθιστούσε τη διάταξη ανενεργή- τα κράτη να εναρμονίσουν τις συμφωνίες αυτές με τις βασικές αρχές της Συνθήκης.<sup>2831</sup>

Το ίδιο άρθρο ενθαρρύνει τη σύναψη μεταγενέστερων Συμφωνιών –Συνθηκών με τις οποίες τα κράτη θα μπορούν να εφαρμόσουν και να προσαρμόσουν τις διατάξεις της Συνθήκης στα ειδικά χαρακτηριστικά του υδάτινου πόρου που μοιράζονται. Το άρθρο 3 προτείνει στα γειτονικά κράτη να χρησιμοποιούν τη Συνθήκη των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» ως βασική δομή και να προσαρμόζουν τις επιμέρους διατάξεις στις διμερείς ή πολυμερείς Συμφωνίες- Συνθήκες που συνάπτονται με βάση τα γεωγραφικά και πολιτικά χαρακτηριστικά μιας περιοχής.

Το περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 3 προσδιορίζει το χαρακτήρα της Συνθήκης, ως σύμβαση-πλαίσιο, η οποία εφαρμόζεται και ενσωματώνεται σε μελλοντικές Συνθήκες μεταξύ των κρατών, αναφορικά με ένα συγκεκριμένο κοινό υδάτινο πόρο ή μέρος αυτού. Ο χαρακτήρας αυτός άλλωστε της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» διαφαίνεται και από τη γενικευμένη φύση του συνόλου των διατάξεων της<sup>2832</sup>. Το άρθρο 4 έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα, καθώς αναλύει το δικαίωμα μιας χώρας να συμμετέχει σε διαπραγματεύσεις των άλλων γειτονικών της χωρών για την κατάρτιση συμβάσεων που αφορούν ένα συγκεκριμένο υδάτινο πόρο ή μέρος αυτού, εφόσον επηρεάζονται τα συμφέροντά της.<sup>2833</sup>

---

<sup>2830</sup> Scheumann, W. and Klaphake, A. (2001). *The Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), German Development Institute (GDI), Bonn.

<sup>2831</sup> McCaffrey, S.C. (2001) "The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses", *International Journal Global Environmental Issues*, vol. 1(3/4), p.p.250-263

<sup>2832</sup> Το ίδιο

<sup>2833</sup> Wouters, P. (2000) "The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond", *Germany Yearbook of International Law*, p.293

Τον πυρήνα της Συνθήκης αποτελεί το δεύτερο μέρος της (άρθρα 5-10) που τιτλοφορείται «Γενικές Αρχές», στο οποίο γίνεται αναφορά στις δύο βασικές αρχές του δικαίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων · στο άρθρο 5 στην αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης (αγγλικός όρος : equitable and reasonable utilization) των διεθνών υδάτινων πόρων και στο άρθρο 7 στην αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης»<sup>2834</sup> σε παρόχθια κράτη. Στο παρόν υποκεφάλαιο θα γίνει μία σύντομη περιγραφή των αρχών αυτών, όπως περιγράφονται στα άρθρα της Συνθήκης και θα ακολουθήσει η ανάλυσή τους, σε σχέση με τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, στην υποενότητα 3.2.5. του παρόντος κεφαλαίου.

Οι διαπραγματεύσεις για το περιεχόμενο των δύο αυτών άρθρων ήταν ιδιαίτερα δύσκολες και διέρκησαν μεγάλο χρονικό διάστημα, λόγω των συγκρουόμενων συμφερόντων των κρατών, καθώς οι άνω παρόχθιες χώρες επιθυμούσαν την ενίσχυση του άρθρου 5 και οι κάτω παρόχθιες χώρες την αποδυνάμωσή του από το άρθρο 7.<sup>2835</sup> Η υποεπιτροπή διαμόρφωσης της Συνθήκης ασχολήθηκε κυρίως με το ποια από τις δύο αρχές εφαρμόζεται, όταν οι κοινοί υδάτινοι πόροι δεν επαρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες των παρόχθιων κρατών.

Το άρθρο 5 αποτελείται από δύο παραγράφους. Στην πρώτη παράγραφο προβάλλεται η υποχρέωση των παρόχθιων κρατών να χρησιμοποιούν ένα υδάτινο πόρο με «δίκαιο και λογικό» (equitable and reasonable), καθώς και «βέλτιστο και αειφόρο» (optimal and sustainable) τρόπο. Η ερμηνεία των εννοιών αυτών προσεγγίζεται σε μεγάλο βαθμό από τα υπόλοιπα άρθρα του δεύτερου μέρους της Συνθήκης, εκτός από τις έννοιες optimal και sustainable. Η ερμηνευτική προσέγγιση της πρώτης έγινε από διάφορους επιστήμονες υπό το πρίσμα του οικονομικού οφέλους και για αυτό το λόγο ήταν λαθεμένη<sup>2836</sup>, ενώ η έννοια της αειφορίας προστέθηκε από τη Διεθνή Επιτροπή Δικαίου, κατά τη δεύτερη ανάγνωση για να αντιμετωπίσει την κριτική που είχε ασκηθεί στο σχέδιο της Συνθήκης, κατά την πρώτη

---

<sup>2834</sup> Αγγλ. όρος: no-significant harm principle

<sup>2835</sup> Scheumann, W., Klaphake, A. (2001) ό.π.,

<sup>2836</sup> Βλ. σχετικά τις θεωρίες των: Lammers, J.G. (1984) *Pollution of International Water Courses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, The Hague: Martinus Nijhoff και Thoermond III J.O. & Shirley E. (1987) "A survey of the International law of rivers", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 16, p.p.139-143. Αν αυτές οι ερμηνευτικές θεωρίες είχαν γίνει αποδεκτές τότε η αρδευόμενη γεωργία θα είχε εγκαταλειφθεί ως η πλέον οικονομικά ασύμφορη χρήση των υδάτινων πόρων

ανάγνωση, που δεν περιείχε την έννοια της αειφορίας και δεν αντιμετώπιζε την ανάπτυξη σε συνάρτηση με την προστασία.<sup>2837</sup>

Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 5 επικεντρώνεται στη δυνατότητα των χωρών να συμμετέχουν από κοινού και στην υποχρέωση να συνεργάζονται για τη χρήση, ανάπτυξη και προστασία ενός υδάτινου πόρου. Οι έννοιες συμμετοχή και συνεργασία για πρώτη φορά ενσωματώνονται στο διεθνές γραπτό δίκαιο στο άρθρο 5 και έχουν την έννοια ότι δίκαιη χρήση των υδάτων δεν νοείται χωρίς τη συνεργασία των κρατών.<sup>2838</sup>

Ωστόσο, για να καταστεί δυνατή η εφαρμογή του άρθρου 5 σε διαφορές μεταξύ παρόχθιων κρατών και να μπορεί να εξετάζεται αντικειμενικά ο «δίκαιος και λογικός» χαρακτήρας μιας χρήσης, θα πρέπει τα κράτη να εξετάζουν<sup>2839</sup> :

α) τους γεωγραφικούς, υδρογραφικούς, υδρολογικούς, κλιματολογικούς, οικολογικούς και άλλους παράγοντες φυσικού χαρακτήρα

β) τις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες των κρατών

γ) τον πληθυσμό που εξαρτάται άμεσα από το υδάτινο δυναμικό του κοινού υδάτινου πόρου

δ) τις συνέπειες της χρήσης ή των χρήσεων του κοινού υδάτινου από ένα παρόχθιο κράτος στα υπόλοιπα

ε) το δυναμικό και τις πιθανές χρήσεις του κοινού υδάτινου πόρου

στ) τη συντήρηση, προστασία, ανάπτυξη και οικονομία της χρήσης των υδάτινων πόρων

ζ) τη δυνατότητα εναλλακτικών για μια υπάρχουσα ή προγραμματισμένη χρήση

Οι παραπάνω παράγοντες είναι ιδιαίτερα ευρείς, απροσδιόριστοι, καθώς δεν δίνεται καμία επεξήγηση του περιεχομένου τους και ενδεικτικοί, καθώς θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε συνδυασμό και με άλλους που δεν αναφέρονται στο άρθρο 6. Ο χαρακτήρας τους αυτός αποτέλεσε το αντικείμενο κριτικής από διάφορους μελετητές, που υποστήριξαν ότι αποτελεί μεγάλη αδυναμία η ευρύτητα

---

<sup>2837</sup> Dellapenna, J.W. (2001) "The customary international law of transboundary fresh waters", *International Journal Global Environmental Issues*, Vol. 1(3/4), p.p. 264-310

<sup>2838</sup> McCaffrey, S.C. (2001) ό.π., p.p.250-263

<sup>2839</sup> Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses New York, Adopted by the UN General Assembly 21 May 1997, Text in: UN Document A/51/869 of 11 April 1997. The Convention was adopted by UN General Assembly Resolution 51/229 of 21 May 1997 and opened to signature on the same day and UN Document A/51/L.72.

του άρθρου για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των παρόχθιων κρατών.<sup>2840</sup> Ωστόσο, το άρθρο 6 της Συνθήκης, σε συνδυασμό με το άρθρο 9 «Ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών»,<sup>2841</sup> θεωρήθηκε από τους δημιουργούς της Συνθήκης ότι αποτελούν την ερμηνευτική βάση για την εφαρμογή της αρχής της «λογικής και δίκαιης χρήσης».

Η αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης» σε παρόχθια κράτη (άρθρο 7) θεωρήθηκε κατά την πρώτη ανάγνωση του κειμένου της Συνθήκης το 1991 ο ακρογωνιαίος λίθος της Συνθήκης καθώς προτάθηκε να μην επιτρέπεται καμία νέα χρήση -ακόμη και αν θεωρηθεί ως δίκαιη και λογική κατά το άρθρο 5- που προκαλεί βλάβη σε υφιστάμενη χρήση<sup>2842</sup>. Μετά από έντονες διαμαρτυρίες πολλών κρατών,<sup>2843</sup> η Διεθνής Επιτροπή Δικαίου<sup>2844</sup> ανέλαβε να αναδιαμορφώσει<sup>2845</sup> το άρθρο<sup>2846</sup>, ούτε όμως και η νέα μορφή εγκρίθηκε από όλα τα κράτη και η Επιτροπή έκανε νέες αλλαγές.

---

<sup>2840</sup> Βλ. σχετικά: Beaumont, P. (2000) "The 1997 UN Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses: Its Strengths and Weaknesses from a Water Management Perspective and the Need for New Workable Guidelines", *Water Resources Development*, vol. 16(4), p.p. 475-495 και Waterbury, J. (1997) "Between Unilateralism and Comprehensive Accords: Modest Steps toward Cooperation in International Rivers Basins", *Water Resources Development*, vol. 13(3), p.p. 279-289

<sup>2841</sup> Η ανταλλαγή πληροφοριών και δεδομένων είναι υποχρεωτική μεταξύ των κρατών και μπορεί να καταργηθεί μόνο για λόγους εθνικής άμυνας και ασφάλειας.

<sup>2842</sup> Η προτεραιότητα της αρχής της «μη πρόκλησης βλάβης» έναντι της αρχής της «δίκαιης και λογικής χρήσης» στηρίχτηκε στα εξής επιχειρήματα: α) προστατεύει τα αδύναμα παρόχθια κράτη έναντι των ισχυρότερων β) παρέχει τη δυνατότητα να προσδιοριστεί ποια χώρα είναι λάθος και γ) εφαρμόζεται καλύτερα καθώς οι κύριες διαφορές μεταξύ των κρατών αφορούν τη μόλυνση και όχι το μίρασμα των υδάτινων πόρων. Dellapenna, J.W. (2001) ό.π., p.p. 264-310

<sup>2843</sup> Οι αντιδράσεις προέρχονταν από τις ακόλουθες χώρες: Ελλάδα, Σκανδιναβικές χώρες, ΗΠΑ, Ελβετία, Καναδά, Πολωνία, Κάτω χώρες, οι οποίες επιθυμούσαν την υπεροχή του άρθρου 5 έναντι του 7. Βλ. σχετικά: UN Document A/CN.4/47

<sup>2844</sup> Το νέο αυτό προσχέδιο που αποτελούνταν από 37 άρθρα στα οποία τροποποιήθηκε ριζικά το περιεχόμενο του άρθρου 7 και προστέθηκαν διατάξεις για διευθέτηση των διαφορών μεταξύ των κρατών υιοθετήθηκε από τη Διεθνή Επιτροπή Δικαίου σε δεύτερη ανάγνωση το 1994. Wouters, P. (2000) ό.π.,

<sup>2845</sup> Μία αλλαγή που επήλθε αφορούσε την αντικατάσταση του επιθετικού προσδιορισμού της λέξης «βλάβη». Στο αρχικό κείμενο το επίθετο που είχε χρησιμοποιηθεί ήταν «αισθητή» (appreciable harm) και στο καινούργιο κείμενο «σημαντική» (significant harm).

<sup>2846</sup> Schroeder-Wildberg, E. (2002) ό.π.,



Η διάταξη, που τελικά αποτέλεσε το άρθρο 7 της Συνθήκης, προβλέπει ότι τα κράτη έχουν υποχρέωση να χρησιμοποιήσουν έναν υδάτινο πόρο με τρόπο που δεν προκαλεί αξιόλογη ζημιά σε άλλα κράτη, δηλαδή ουσιαστική αλλοίωση της χρήσης, με συνέπειες στη δημόσια υγεία, τη βιομηχανία, την ιδιοκτησία, τη γεωργία, ή το περιβάλλον ενός άλλου κράτους.

Το άρθρο 8, αν και τιτλοφορείται «Γενική υποχρέωση για συνεργασία», ωστόσο στις δύο παραγράφους του απλά ενθαρρύνει τα κράτη να συνεργαστούν, ως προς τη χρήση και προστασία των υδάτων, χωρίς να τα υποχρεώνει να λάβουν μέτρα για την αποτροπή, τον έλεγχο και τη μείωση της ρύπανσης.<sup>2847</sup>

Τέλος στο άρθρο 10 της Συνθήκης προβλέπεται ότι «ελλείπει συμφωνίας ή αντίθετης πρακτικής, καμία χρήση ενός υδάτινου πόρου δεν εξετάζεται κατά προτεραιότητα σε σχέση με τις άλλες χρήσεις»<sup>2848</sup>. Το άρθρο αυτό θέτει μία πολύ σημαντική παράμετρο για την οριοθέτηση της έννοιας «λογική και δίκαιη χρήση», καθώς παρέχει ευελιξία για την αντιμετώπιση των συγκρουόμενων χρήσεων των κρατών που μοιράζονται κοινούς πόρους. Η μόνη εξαίρεση που θέτει αφορά τις χρήσεις οι οποίες καλύπτουν ζωτικές ανθρώπινες ανάγκες, που σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων αντιμετωπίζονται κατά προτεραιότητα.<sup>2849</sup>

Το Τρίτο Μέρος της Συνθήκης «Σχέδια Ανάπτυξης» (άρθρα 11-19) περιγράφει την αρχή «της υποχρέωσης για προηγούμενη γνωστοποίηση» (principle of prior notification) όλων των παρόχθιων κρατών, στην περίπτωση που ένα από αυτά επιθυμεί να υλοποιήσει στον κοινό υδάτινο πόρο ένα έργο το οποίο έχει διασυνοριακό αντίκτυπο. Η γνωστοποίηση αυτή θα πρέπει να γίνει τουλάχιστο ένα εξάμηνο πριν και να συνοδεύεται από τεχνικά δεδομένα και Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ώστε τα άλλα παρόχθια κράτη να έχουν τη δυνατότητα να ανταποκριθούν.

---

<sup>2847</sup> Scheumann, W., Klaphake, A. (2001) ό.π.

<sup>2848</sup> Στους κανόνες του Ελσίνκι αυτή η αρχή διαμορφώνεται "μια χρήση ή μία κατηγορία χρήσεων δεν απολαμβάνει δικαίωμα προτίμησης έναντι οποιασδήποτε άλλης χρήσης ή κατηγορίας χρήσεων"

<sup>2849</sup> Ilomäki, J. (2000), *Institutional challenge of developing transboundary water resources*. Helsinki University of Technology, Laboratory of Water Resources, Research Report 2000: 1. 120 p.

Τα άρθρα 20-26 (Τέταρτο Μέρος)<sup>2850</sup> χαρακτηρίζονται ως οι «περιβαλλοντικές διατάξεις» της Συνθήκης. Το άρθρο 20 προβλέπει ότι τα παρόχθια- γειτονικά κράτη έχουν την υποχρέωση να προστατεύουν και να διατηρούν τα οικοσυστήματα των διεθνών υδάτινων πόρων. Από τον ορισμό της έννοιας οικοσυστήμα<sup>2851</sup>, όπως παρατίθεται στην παρούσα μελέτη, καθίσταται σαφές ότι τα κράτη θα πρέπει να προστατεύουν το υδάτινο οικοσυστήμα ως σύνολο, δηλαδή τους υδάτινους πόρους μαζί με τα εδάφη που τους περιβάλλουν, έτσι ώστε να μην προκαλείται μόλυνση στα ύδατα από τις ενδεχόμενες χρήσεις της γης.

Το επόμενο άρθρο (21 παράγραφος 2) αφορά τη λήψη μέτρων από κάθε παρόχθιο κράτος ατομικά ή από κοινού με τα άλλα κράτη -ύστερα από διαβούλευση- για την αποτροπή, τη μείωση και τον έλεγχο της μόλυνσης, η οποία θα μπορούσε να προκαλέσει βλάβη στο περιβάλλον, στη δημόσια υγεία, στην ασφάλεια, στη χρήση των υδάτων. Τα μέτρα αυτά εξειδικεύονται στην παράγραφο 3, όπου προτείνεται μετξύ άλλων η θέσπιση κοινών στόχων και κριτηρίων για την ποιότητα των υδάτων. Από την ευρεία διατύπωση των υποχρεώσεων, που απορρέουν από το άρθρο 21, τίθενται αυστηροί περιορισμοί των ανθρωπίνων χρήσεων των διεθνών υδάτων για

---

<sup>2850</sup> Τα άρθρα αυτά αποτελούν το μοναδικό κομμάτι της Συνθήκης που διατηρήθηκε σχεδόν αυτούσιο από το πρώτο προσχέδιο της Διεθνούς Επιτροπής Δικαίου, αν και θα έπρεπε να έχει ενισχυθεί καθώς έχει ιδιαίτερη σημασία για την περιβαλλοντική προστασία και την προστασία από τη μόλυνση.

<sup>2851</sup> Επειδή δεν υπάρχει τόσο στη βιβλιογραφία όσο και στο διεθνές δίκαιο ένας κοινά αποδεκτός ορισμός παρακάτω μερικοί ορισμοί του όρου **Ecosystem** όπως παρατίθενται στον παγκόσμιο ιστό στα Αγγλικά:

“A system made up of a community of animals, plants and bacteria and its interrelated physical and chemical environment”, στο: [www.sustainableag.net/glossary\\_e-i.htm](http://www.sustainableag.net/glossary_e-i.htm)

“A dynamic complex of plant, animal, and micro-organism communities and their non-living environment interacting as a functional unit”, στο: [www.wfed.org/resources/glossary/](http://www.wfed.org/resources/glossary/)

“The interacting system of a biological community and its non-living environmental surroundings”. [www.pacificforest.org/about/glossary.html](http://www.pacificforest.org/about/glossary.html)

“A community of plants and animals existing in an environment that supplies them with water, air, and other elements they need for life” στο: [www.unesco.org/education/tlsf/theme\\_c/mod13/www.worldbank.org/depweb/english/modules/glossary.htm](http://www.unesco.org/education/tlsf/theme_c/mod13/www.worldbank.org/depweb/english/modules/glossary.htm)

Ερμηνεύοντας και μεταφράζοντας τους παραπάνω ορισμούς διαπιστώνεται ότι κάθε οικοσύστημα αποτελείται από δύο κύρια τμήματα: το ζωντανό, δηλαδή τη βιοκοινότητα, και το μη ζωντανό, το αβιοτικό (βιότοπο) και ότι το οικοσυστήμα αποτελεί το σύνολο των οργανισμών μιας φυσικής κοινότητας (βιοτικό περιβάλλον), καθώς και τα στοιχεία του περιβάλλοντος (αβιοτικό περιβάλλον). Επομένως η έννοια οικοσυστήμα είναι πιο στενή από την έννοια περιβάλλον.

τις παρόχθιες χώρες.<sup>2852</sup> Στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι μόλυνση είναι η επιβλαβής αλλαγή της σύνθεσης ή της ποιότητας του νερού ενός διεθνή υδάτινου πόρου, που σχετίζεται άμεσα ή έμμεσα με ανθρώπινη δραστηριότητα.

Το άρθρο 22<sup>2853</sup> αναφέρει την υποχρέωση των κρατών να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα ώστε να μην εισάγονται ξένα ή νέα είδη (χλωρίδας ή πανίδας) στους διεθνείς υδάτινους πόρους, τα οποία θα μπορούσαν να διαταράξουν την οικολογική ισορροπία με ποικίλα αποτελέσματα όπως την εξάλειψη άλλων ειδών, τη διατάραξη της τροφικής αλυσίδας, τη μετάδοση ασθενειών.<sup>2854</sup>

Το άρθρο 23 προβλέπει τη συνεργασία των παρόχθιων κρατών, για τη λήψη μέτρων για την προστασία και διατήρηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος. Κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων της Συνθήκης προστέθηκε η δυνατότητα συνεργασίας και με άλλα μη παρόχθια κράτη, τα οποία όμως έχουν έμμεση σχέση με έναν υδάτινο πόρο.<sup>2855</sup>

Τα άρθρα 24-26 προτείνουν επιμέρους μέσα για τη διαχείριση ενός διεθνούς υδάτινου πόρου, με γνώμονα την αρχή της αειφορίας. Τα μέσα αυτά αφορούν τη δημιουργία ενός κοινού μηχανισμού για την εφαρμογή οργανωμένων «Σχεδίων» διαχείρισης (άρθρο 24) και τη ρύθμιση της ροής του υδάτινου πόρου (άρθρο 25)<sup>2856</sup> μέσω της κατασκευής, συντήρησης και σωστής χρήσης των απαραίτητων εγκαταστάσεων (υδραυλικών έργων) (άρθρο 26).

Το Πέμπτο Μέρος της Συνθήκης τιτλοφορείται «Επιβλαβείς Συνθήκες και Επείγουσες Καταστάσεις» και συνίσταται από το άρθρο 27, που προβλέπει την υποχρέωση των κρατών να αποτρέπουν ή να μειώνουν τις επιβλαβείς συνθήκες και το άρθρο 28, που αφορά τις Επείγουσες Καταστάσεις (ο όρος είναι ιδιαίτερα ευρής και περιλαμβάνει τόσο τα φυσικά φαινόμενα όσο και τις επιβλαβείς ανθρώπινες

---

<sup>2852</sup> Beaumont, P. (2000), ό.π., p.p. 475-495

<sup>2853</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα για την εφαρμογή αυτής της διάταξης αποτελεί η περίπτωση 1997, του Τμήματος Ψαριών της Καλιφόρνιας που το 1997 πέταξαν 16.000 γαλόνια από ένα χημικό φάρμακο (ονομασία rotenone) στη λίμνη Νταϊήβις για να την απαλλάξουν από τον αυξανόμενο πληθυσμό λούτσων που απειλούσε την εγγενή πέστροφα της λίμνης. Η δηλητηρίαση οδήγησε στη μόλυνση των υπόγειων υδάτων και κατέληξε σε δίκη που κόστισε στο κράτος \$9.7 εκατομμύρια Vance, M. (2004) "Poison with a Promise" *Terrain magazine*, Ecology Center in Berkeley, California

<sup>2854</sup> Klaphake, A., Scheumann, W., Schliep, R. (2001) ό.π., p.6

<sup>2855</sup> McCaffrey, S.C. (2003), ό.π., p. 312

<sup>2856</sup> Beaumont, P. (2000), ό.π., p.p. 475-495

ενέργειες) και προβλέπει διαδικασίες για τη μείωση των επιβλαβών αποτελεσμάτων στις χώρες προς τις εκβολές των ποταμών (downstream countries).<sup>2857</sup>

Το Έκτο Μέρος της Συνθήκης αποτελείται από πέντε άρθρα τα οποία αφορούν άσχετα μεταξύ τους θέματα. Το άρθρο 29 προβλέπει την εφαρμογή των διεθνών κανόνων για την προστασία των διεθνών υδάτινων πόρων, σε περίπτωση ένοπλης σύρραξης. Το άρθρο 30 παρέχει στα κράτη το δικαίωμα χρήσης έμμεσων διαδικασιών για την επίτευξη συνεργασίας, σε περίπτωση που υπάρχουν σοβαρά εμπόδια άμεσης συνεργασίας, όπως για παράδειγμα όταν τα κράτη δεν έχουν διπλωματικές σχέσεις<sup>2858</sup>, ενώ το άρθρο 31 απλά προστατεύει τις απόρρητες πληροφορίες οι οποίες είναι σημαντικές για την εθνική άμυνα ή ασφάλεια. Το άρθρο 32 αφορά την προστασία του ατόμου, που απειλείται από τη χρήση ενός υδάτινου πόρου σε ένα άλλο κράτος και το δικαίωμα του να καταφύγει για δικαστική προστασία στο άλλο κράτος.

Το άρθρο 33 αφορά την επίλυση διαφορών με ειρηνικά μέσα και κοινή συμφωνία μεταξύ κρατών, όσο αφορά την ερμηνεία ή την εφαρμογή της Συνθήκης. Σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας, το άρθρο 33 παράγραφος 2 προβλέπει τη διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθήσουν τα κράτη για να διευθετήσουν ειρηνικά το θέμα.<sup>2859</sup> Η διαδικασία αυτή παρέχει στα κράτη τις παρακάτω εναλλακτικές λύσεις:

- α) την αναζήτηση ενός τρίτου μέρους- κράτους ως διαμεσολαβητή ή
- β) την παραπομπή της διαφοράς σε ένα κοινό όργανο που είχαν θεσπίσει ή
- γ) την επίλυση της διαφοράς με διαιτησία ή την εκδίκασή της από το Διεθνές Δικαστήριο

Ουσιαστικά, με την πρόβλεψη της παραγράφου αυτής, αν τα κράτη δεν καταλήξουν σε μία κοινή συμφωνία, αναθέτουν τη διευθέτηση του ζητήματος σε άλλα όργανα και χάνουν το δικαίωμα να αποφασίσουν μόνο τους. Στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι, αν η διαδικασία της παραγράφου 2 δεν έχει αποτελέσματα σε χρονικό διάστημα έξι μηνών, τα κράτη υποχρεούνται να παραπέμψουν τη διαφορά μεταξύ τους σε μια Επιτροπή, η οποία θα προτείνει μία δίκαιη λύση. Αν και τα κράτη θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους τη λύση που θα προταθεί, ωστόσο έχουν τη δυνατότητα να την αγνοήσουν αν δεν τους ικανοποιεί.<sup>2860</sup>

Το «Έβδομο Μέρος» της Συνθήκης περιλαμβάνει τέσσερα άρθρα που ρυθμίζουν τα σχετικά με την υπογραφή, την επικύρωση και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης.

---

<sup>2857</sup> Το ίδιο

<sup>2858</sup> McCaffrey S.C. (2003) ό.π., p.313

<sup>2859</sup> Το ίδιο

<sup>2860</sup> Beaumont, P. (2000) ό.π., p.p. 475-495

### 3. Αξιολόγηση της Συνθήκης ως νομοθετικού εργαλείου σε διεθνές επίπεδο

Αν και οι επιμέρους διατάξεις και οι αρχές της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» παρέχουν καθοδήγηση στα κράτη για τη διαχείριση των κοινών υδάτινων πόρων τους, ωστόσο η εφαρμογή τους είναι αρκετά δύσκολη για τους παρακάτω λόγους:

- Όταν τίθενται κανόνες, διατάξεις και γενικές αρχές, με ευρύ περιεχόμενο και γενικούς όρους για τη διαχείριση διεθνών λεκανών απορροής ποταμών που έχουν διαφορετικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά και συνθήκες και εφαρμόζονται από διαφορετικά κράτη, η ερμηνεία αυτών των κανόνων και των αρχών μπορεί να γίνει με ποικίλους τρόπους<sup>2861</sup>
- Ο γεωγραφικός σκοπός της Σύμβασης αποδυναμώνει την εφαρμογή των αρχών της για τη μόλυνση των υδάτων, καθώς υπάρχουν παράγοντες μόλυνσης των υδάτων που λειτουργούν εκτός της έννοιας “watercourse”, που ερμηνεύτηκε ως ένα σύστημα που αποτελείται από τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα τα οποία από τη φύση αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο και που εκβάλλουν στο ίδιο σημείο<sup>2862</sup>
- Τα άρθρα που περιέχει η Συνθήκη για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των κρατών δεν παρέχουν ουσιαστικές και αποτελεσματικές λύσεις
- Αν και 103 χώρες αποδέχτηκαν το ψήφισμα για την υιοθέτηση της Συνθήκης, η επικύρωσή της είναι ακόμη αμφίβολη, καθώς δεν έχει συγκεντρώσει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών
- Μολονότι η Συνθήκη περιέχει πολλές διατάξεις για τη συνδιαχείριση των υδάτινων πόρων, ακόμη και αν επικυρωθεί, δεν είναι σίγουρο ότι θα υπογραφεί από γειτονικές χώρες που βρίσκονται είτε στις εκβολές είτε στις πηγές των ποταμών, ώστε να μπορέσει να εφαρμοστεί<sup>2863</sup>

---

<sup>2861</sup> Biswas, A. (1999) “Management of International waters”, *Water Resources Development*, vol. 15, p.p. 170-171

<sup>2862</sup> Giordano, M.A. (2003) “Managing the quality of International Rivers: Global Principles and Basin Practice”, *Natural Resources Journal*, vol. 43(1), p.p.111-160

<sup>2863</sup> Glassner, I.M. (ed.) (1998) *The United Nations at Work*. Westport, CT [etc.], Praeger, London, p. 340.

**β. Η Σύμβαση της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Economic Commission Europe- UNECE) του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών**

**1. Το στάδιο των διαπραγματεύσεων για τα άρθρα της Σύμβασης**

Η Οικονομική Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Economic Commission Europe- UNECE) είναι μία από τις πέντε περιφερειακές επιτροπές των Ηνωμένων Εθνών, η οποία εγκαθιδρύθηκε το 1947. Η Επιτροπή αυτή αποτελεί ένα περιφερειακό μέσο συνεργασίας και διαβούλευσης Κυβερνήσεων από την Ευρώπη, τη Βόρεια Αμερική, την Κεντρική Ασία και το Ισραήλ για την αντιμετώπιση προβλημάτων και τη λήψη μέτρων σε θέματα τεχνολογίας, οικονομίας και προστασίας του περιβάλλοντος.

Η Επιτροπή ασχολήθηκε για πρώτη φορά με τα θέματα των διασυνοριακών υδάτινων πόρων τέλη της δεκαετίας του '60 και αρχές της δεκαετίας του '70 και υπέβαλε στα κράτη- μέλη της τη Διακήρυξη του 1966 για την Πολιτική ελέγχου της μόλυνσης των υδάτων. Η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια για τη διαμόρφωση μιας πιο συνεκτικής πολιτικής στον τομέα των υδάτων έγινε το 1980 με τη Διακήρυξη για την Αποτροπή και τον Έλεγχο της Ρύπανσης, συμπεριλαμβανομένης της Διασυνοριακής Ρύπανσης.<sup>2864</sup>

Στη Διακήρυξη αυτή η Οικονομική Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών υιοθέτησε 14 βασικές αρχές<sup>2865</sup> για την αποτροπή και τον έλεγχο της μόλυνσης,

---

<sup>2864</sup> "Declaration of Policy on Prevention and Control of Water Pollution, including Transboundary Pollution", Decision b (XXV) Geneva, 1980, in Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1998), *Sources of International Water Law*, FAO Legislative Study No. 65 (Rome FAO), p.p. 121-125

<sup>2865</sup> *Τελική Πράξη του Ελσίνκι*, την οποία αναφέραμε παραπάνω. Οι αρχές αυτές προτείνουν στα κράτη : 1. τη λογική χρήση των υδάτων, επιφανειακών και υπόγειων, 2. τον έλεγχο της ρύπανσης των υδάτων σε συνδυασμό με τη ρύπανση των εδαφών και του αέρα, 3. τη διατήρηση της ποιότητας και της ποσότητας των υδάτων, ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες της γεωργίας, της βιομηχανίας, του πόσιμου νερού, 4. τη λήψη μακρυπρόθεσμων μέτρων για την αντιμετώπιση της ρύπανσης, 5. τη σταθεροποίηση και τον έλεγχο της ποιότητας των υδάτων των λιμνών και των ποταμών, ως εργαλεία για την αντιμετώπιση της μόλυνσης, 6. τη χρήση νέων τεχνολογιών, 7. την εφαρμογή των μέτρων για τον έλεγχο της μόλυνσης των υδάτων από τα κράτη, ως μέρος της εθνικής τους πολιτικής σε συνδυασμό με τη θεσμοθέτηση αρμόδιου κρατικού οργάνου, 8. την υιοθέτηση νομοθεσίας αφενός για την απαγόρευση

διασυνοριακής και μη, των υδάτων, προτρέποντας ταυτόχρονα τα κράτη να εφαρμόσουν τις αρχές αυτές στην εσωτερική πολιτική των υδάτων τους και να ενημερώσουν σχετικά με την εφαρμογή την Επιτροπή μέσα στα επόμενα τρία χρόνια. Επίσης ζήτησε από το Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών να μεταφέρει τη διακήρυξη στα κράτη μέλη και στους υπόλοιπους οργανισμούς με στόχο τη διεθνή συνεργασία.<sup>2866</sup>

Η ανάγκη για περιφερειακή συνεργασία σε θέματα περιβάλλοντος τέθηκε επίσης το 1975 στα πλαίσια της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη,<sup>2867</sup> η οποία πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα για τα ύδατα στη Σύσκεψη για την προστασία του περιβάλλοντος, που πραγματοποιήθηκε στη Σόφια από τις 16 Οκτωβρίου μέχρι τις 3 Νοεμβρίου του 1989.<sup>2868</sup> Συγκεκριμένα η Διάσκεψη για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη πρότεινε ότι η Οικονομική Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών θα πρέπει να επεξεργαστεί, μέχρι την επόμενη συνάντηση της Διάσκεψης το 1992:

- α) μία διεθνή συνθήκη, κώδικα πρακτικής ή άλλα νομικά εργαλεία για τον έλεγχο και την αποτροπή των διασυνοριακών συνεπειών των βιομηχανικών ατυχημάτων
- β) μία συνθήκη-πλαίσιο για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών και
- γ) επιμέρους συμφωνίες για τον Δούναβη και τον Έλβα ποταμό

---

απόρριψης υγρών και στερεών αποβλήτων στα ύδατα και αφετέρου για τον προσδιορισμό των παραγόντων ελεγχόμενης απόρριψης, 9. τη λήψη μέτρων για την αποτροπή μόλυνσης της θάλασσας, 10. την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των νομοθετικών μέτρων για τη μόλυνση των υδάτων, 11. την προώθηση οικονομικών κινήτρων για την ενθάρρυνση των ρυπαντών στη χρήση νέων τεχνολογιών, 12. την πληροφόρηση και επιμόρφωση των πολιτών για τη χρήση και τη μόλυνση των υδάτων, 13. τη σύναψη διμερών ή πολυμερών συμφωνιών μεταξύ κρατών με κοινούς υδάτινους πόρους, 14. τη συνεργασία μεταξύ κρατών στα πλαίσια της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών με την ανταλλαγή τεχνολογικών γνώσεων, επιστημόνων, κοινών ερευνών, συγκριτικών μελετών .

<sup>2866</sup> Declaration of Policy on Prevention and Control of Water Pollution, including Transboundary Pollution, Decision b (XXV) Geneva, (1980), ό.π.

<sup>2867</sup> Αγγλ. όρος: CSCE (Conference for Security and Cooperation in Europe). Ιδρύθηκε το 1975 στο Ελσίνκι και σήμερα ονομάζεται Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, αγγλ. όρος : OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe)

<sup>2868</sup> Ειδική αναφορά στη Σύσκεψη αυτή γίνεται στο Προοίμιο της Σύμβασης της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών

Από το 1989 και μέχρι το 1992, η Οικονομική Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών υιοθέτησε τρεις Συνθήκες, ιδιαίτερα σημαντικές για τη διαχείριση των διασυνοριακών υδάτων: τη Σύμβαση Espoo για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό επίπεδο <sup>2869</sup>, τη Σύμβαση για τις διασυνοριακές επιπτώσεις από βιομηχανικά ατυχήματα που υπογράφηκε στο Ελσίνκι το 1992 και τη Σύμβαση για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών. Η τελευταία είναι ένα νομοθετικό πλαίσιο που υιοθετήθηκε το 1992<sup>2870</sup>, αν και τελικά το κείμενο της Σύμβασης τέθηκε σε ισχύ το 1996<sup>2871</sup> στο Ελσίνκι, για την επίτευξη περιφερειακής συνεργασίας σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων στην περιοχή της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών.<sup>2872</sup> Στην περιοχή αυτή υπάρχουν περισσότερα από 150 μεγάλα ποτάμια και 50 λίμνες με διασυνοριακό χαρακτήρα και τα μέλη της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στη συνάντηση, που πραγματοποίησαν το 1991 για τα προβλήματα των υδάτων, κατέληξαν στο

---

<sup>2869</sup> Η Σύμβαση αυτή, η οποία αναλύεται σε επόμενη παράγραφο της μελέτης εισάγει το νομικό εργαλείο της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο πεδίο των διακρατικών και πολυμερών περιβαλλοντικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών.

<sup>2870</sup> Υπογράφηκε το 1992 από 25 κράτη και μέχρι το 2002 επικυρώθηκε από 32 χώρες και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

<sup>2871</sup> Εγκρίνεται εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας η σύμβαση για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών 95/308/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου της 24ης Ιουλίου 1995 όσον αφορά στη σύναψη, εξ ονόματος της Κοινότητας, της συμβάσεως για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 186 της 05/08/1995 σ. 0042 - 0058

<sup>2872</sup> Βλ. σχετικά: <http://www.unece.org/about/about.htm> Τα κράτη-μέλη της Επιτροπής είναι τα εξής: Αλβανία, Ανδόρα, Αρμενία, Αυστρία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Βέλγιο, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Καναδά, Κροατία, Κύπρος, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γεωργία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ισλανδία, Ιρλανδία, Ισραήλ, Ιταλία, Καζακστάν, Κουρδιστάν, Λετονία, Λιχτεστάιν, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Μονακό, Κάτω Χώρες, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Δημοκρατία της Μολδαβίας, Ρουμανία, Ρωσία, Σαν Μαρίνο, Σερβία και Μοντενέγκρο, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, Τατζικιστάν, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Τουρκία, Τουρκμενιστάν, Ουκρανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ηνωμένες Πολιτείες, Ουζμπεκιστάν. Βλ. σχετικά την ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://www.unece.org/oes/member\\_countries/member\\_countries.htm](http://www.unece.org/oes/member_countries/member_countries.htm)



συμπέρασμα ότι θα πρέπει να θεσμοθετήσουν τη σύμβαση πλαίσιο για τη λογική και δίκαιη διαχείριση των διασυνοριακών υδάτων.

Η προπαρασκευαστική φάση των διαπραγματεύσεων διήρκησε από το Μάιο του 1990 μέχρι και τον Οκτώβριο του 1991 και το κείμενο υιοθετήθηκε σε πέντε συνεδρίες, στα πλαίσια της Ομάδας Εργασίας για τα προβλήματα των Υδάτων της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών.<sup>2873</sup>

<sup>2873</sup> Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει παραστατικά τη διαδικασία προετοιμασίας, διαπραγμάτευσης, επικύρωσης και εφαρμογής της Σύμβασης

| <b>Σύμβαση της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών</b> |   |
|---|---|
| <b>Α΄ ΦΑΣΗ: Προπαρασκευαστική διαδικασία</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1988 Ίδρυση της «Ομάδας Εργασίας για τα προβλήματα των Υδάτων» της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών</li> <li>- 1989 Σύσκεψη για την προστασία του περιβάλλοντος της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη και πρόταση για επεξεργασία μίας σύμβασης- πλάνο για τη χρησιμοποίηση και προστασία των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών</li> </ul>  |
| <b>Β΄ ΦΑΣΗ: Διαπραγματεύσεις- υιοθέτηση κειμένου</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990- 1991 Η «Ομάδα Εργασίας για τα προβλήματα των Υδάτων» διαπραγματεύεται το κείμενο της Σύμβασης σε πέντε συνεδρίες</li> <li>- 1992 Υιοθέτηση και υπογραφή του κειμένου της Σύμβασης από τις κυβερνήσεις της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών στη Συνάντηση στο Ελσίνκι με θέμα τα προβλήματα του περιβάλλοντος και των υδάτων</li> </ul>  |
| <b>Γ΄ ΦΑΣΗ: Επικύρωση- εφαρμογή σε ισχύ των διατάξεων</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Προετοιμασία από την «Ομάδα Εργασίας για τα προβλήματα των Υδάτων» των μελλοντικών εργασιών που προβλέπει η Συνθήκη</li> <li>- 1996, 6 Οκτώβρη τίθεται σε ισχύ η Σύμβαση</li> <li>- 1997 Πρώτη Συνάντηση των συμβαλλομένων μερών στο Ελσίνκι</li> <li>- 2000 Δεύτερη Συνάντηση των συμβαλλομένων μερών στη Χάγη</li> <li>- 2003 Τρίτη Συνάντηση των συμβαλλομένων μερών στην Ισπανία</li> <li>- 2002 Επικύρωση της Σύμβασης από 35 κράτη και την Ε.Ε.</li> </ul> |

## 2. Τα επιμέρους άρθρα της Σύμβασης

Η Σύμβαση της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 αποτελεί το βασικό νομικό εργαλείο για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών, δίνοντας έμφαση στην περιβαλλοντική προστασία<sup>2874</sup>. Αντικείμενο της σύμβασης είναι οι υδάτινοι πόροι που, όπως ορίζονται στο άρθρο 1 παράγραφο 1, έχουν διασυνοριακό χαρακτήρα «...όλα τα επιφανειακά ή υπόγεια ύδατα τα οποία διασχίζουν ή βρίσκονται στα σύνορα μεταξύ δύο ή περισσότερων χωρών...».<sup>2875</sup>

Πρωταρχικός στόχος της Σύμβασης είναι η ενδυνάμωση των τοπικών, εθνικών και περιφερειακών μέτρων για την προστασία και την αειφόρο χρησιμοποίηση των διασυνοριακών επιφανειακών και υπόγειων υδάτων. Η Σύμβαση περιέχει δύο μεγάλες κατηγορίες υποχρεώσεων, την πρώτη η οποία εφαρμόζεται σε όλα τα συμβαλλόμενα μέρη (Μέρος Ι) και τη δεύτερη η οποία αφορά τα συμβαλλόμενα μέρη που μοιράζονται διασυνοριακά ύδατα (Μέρος ΙΙ)<sup>2876</sup>.

|  |   |
|--|---|
| <b>Δ΄ ΦΑΣΗ: Εφαρμογή και επεξεργασία τροποποιήσεων</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>- 1999 Διαμόρφωση του Πρωτοκόλλου για τα Ύδατα και την Υγεία (από κοινού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας)</li><li>- Κατευθυντήριες γραμμές για τον Έλεγχο και την Εκτίμηση των Διασυνοριακών Ποταμών (1999) των Διασυνοριακών Υπόγειων Υδάτων (2000) των Διεθνών Λιμνών ( 2001)</li><li>- 2000 Κατευθυντήριες γραμμές για την αειφόρο πρόληψη των πλημμυρών</li><li>- Έναρξη διαπραγματεύσεων για την αστική ευθύνη για τη διασυνοριακή καταστροφή που προέρχεται από επικίνδυνες δραστηριότητες</li></ul> |
|--|---|

Bošnjaković, B. (2003) "Negotiations in the context of international water-related agreements", UNESCO/IHP, World Water Assessment Programme, *Technical Documents in Hydrology*, PC-CP series, n<sup>o</sup> 8

<sup>2874</sup> Η Σύμβαση έχει επικυρωθεί από: Αλβανία, Αυστρία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κροατία, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Καζακστάν, Λετονία, Λιχτενστάιν, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Δημοκρατία της Μολδαβίας, Ρουμανία, Ρωσική Ομοσπονδία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, Ουκρανία και Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Βλέπε σχετικά: <http://www.unece.org>

<sup>2875</sup> ο.π. Wohlwend B.J. 2001, The emerging principles and rules of International Water Resources Law, 27 pp. + Annex,

<sup>2876</sup> Bošnjaković, B. (2001c): "Regulations of International Watercourses under the UN/ECE Regional Agreements", *Water International*, vol. 25, p.p. 544–553.

Οι υποχρεώσεις της πρώτης κατηγορίας περιλαμβάνονται στις διατάξεις των άρθρων 2-8 της Σύμβασης. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 περιλαμβάνει κάποιες γενικές διατάξεις που εξειδικεύονται στα επόμενα άρθρα και θέτει περιληπτικά τους βασικούς στόχους της Σύμβασης δηλαδή τις βασικές υποχρεώσεις των συμβαλλομένων κρατών που είναι<sup>2877</sup> :

- i. η προστασία των διασυνοριακών υδάτων (επιφανειακών και υπόγειων) μέσω της αποτροπής, του ελέγχου και της μείωσης της ρύπανσης
- ii. η οικολογικά ορθή και λογική διαχείριση των διασυνοριακών υδάτων
- iii. η εξασφάλιση της ορθολογικής και δίκαιης χρησιμοποίησης των διασυνοριακών υδάτων, κατά την οποία θα λαμβάνουν υπόψη το διασυνοριακό χαρακτήρα των υδάτων, για ενέργειες που είναι πιθανό να προκαλέσουν διασυνοριακά προβλήματα
- iv. η διατήρηση/αποκατάσταση των οικοσυστημάτων
- v. η λήψη μέτρων για την αποτροπή, τον έλεγχο και τη μείωση της διασυνοριακής μόλυνσης, κατά προτεραιότητα στην πηγή της (είτε πρόκειται για σημειακή πηγή, είτε για διάχυτες πηγές)

Αν και στο σημείο (iii) γίνεται έμμεση αναφορά στην αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης», την οποία τα κράτη οφείλουν να λάβουν υπόψη τους κατά τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών τους υδάτων, ωστόσο η αρχή αυτή δεν περιλαμβάνεται στο κείμενο της Σύμβασης.<sup>2878</sup>

Τα μέτρα -νομοθετικά, οικονομικά, διοικητικά και τεχνικά- (σημείο v) που θα πρέπει να λάβουν τα κράτη εξειδικεύονται στο άρθρο 3 της Σύμβασης και αφορούν την εφαρμογή μη ρυπογόνων και αποτελεσματικών τεχνολογιών, την εισαγωγή ανώτατων ορίων για την απόρριψη υγρών αποβλήτων, τη χρήση βιολογικών καθαρισμών για τα οικιακά υγρά απόβλητα, την εφαρμογή των καλύτερων διαθέσιμων τεχνολογιών και πρακτικών για την αντιμετώπιση της βιομηχανικής μόλυνσης, τη μείωση του ρίσκου ατυχημάτων και την αειφόρο διαχείριση. Κατά τη λήψη των μέτρων αυτών τα κράτη οφείλουν να εφαρμόσουν κάποιες βασικές αρχές της περιβαλλοντικής νομοθεσίας: την αρχή της πρόληψης, την αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει» και την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.<sup>2879</sup>

---

<sup>2877</sup> Το ίδιο

<sup>2878</sup> Wohlwend, B.J. (2001), ό.π.

<sup>2879</sup> United Nations Economic Commission for Europe, Italian Ministry for the Environment and Territory, Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Spanish Ministry for the Environment (2004) *The 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, New York and Geneva, p. 7

Το άρθρο 2 επεξηγεί τη σημασία των αρχών αυτών στα πλαίσια των διατάξεων της Σύμβασης και διευκρινίζει ότι η εφαρμογή της αρχής της πρόληψης προϋποθέτει ότι τα μέτρα για την αντιμετώπιση των διασυνοριακών συνεπειών από την απελευθέρωση επικίνδυνων ουσιών δεν θα πρέπει να εμποδίζονται από την ανεπάρκεια άμεσης επιστημονικής σύνδεσης της μόλυνσης με τις συγκεκριμένες ουσίες. Ως προς την αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει», η σύμβαση προβλέπει ότι ο «ρυπαίνων» θα πρέπει να επωμιστεί το κόστος των μέτρων, για την αποτροπή, τον έλεγχο και τη μείωση της μόλυνσης, ενώ όσο αφορά την αειφορία απλά παρατίθεται ο ορισμός της έννοιας.

Το άρθρο 5 ενθαρρύνει τα συμβαλλόμενα κράτη να ξεκινήσουν ερευνητικά προγράμματα, σε διμερή ή πολυμερή βάση, για την ανάπτυξη νέων περιβαλλοντικά φιλικών τεχνολογιών για την προστασία των διασυνοριακών υδάτων και στη συνέχεια να ανταλλάσσουν μεταξύ τους τις σχετικές πληροφορίες (άρθρο 6). Στο άρθρο 7 δίνεται η δυνατότητα στα συμβαλλόμενα κράτη να θέσουν κριτήρια και κανόνες για την περιβαλλοντική ευθύνη. Τέλος, το άρθρο 8 προστατεύει τα δικαιώματα του βιομηχανικού και διαφημιστικού απορρήτου, της πνευματικής ιδιοκτησίας και της εθνικής ασφάλειας, όπως αυτά προβλέπονται από τις εθνικές νομοθεσίες των συμβαλλόμενων κρατών.

Το Δεύτερο Μέρος της Σύμβασης (άρθρα 9-16) περιέχει διατάξεις- υποχρεώσεις μόνο για τα γειτονικά κράτη, που μοιράζονται υδάτινους πόρους, παρέχοντας έτσι ένα πλαίσιο για τη διαχείριση των υδάτων των συγκεκριμένων λεκανών απορροής ποταμών με βάση τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε αυτά. Ο πυρήνας των υποχρεώσεων τους περιγράφεται στο άρθρο 9, «Διμερής και πολυμερής συνεργασία», το οποίο προβλέπει ότι τα γειτονικά κράτη θα πρέπει να προχωρήσουν σε κοινές συμφωνίες με στόχο την αποτροπή, τον έλεγχο και τη μείωση των διασυνοριακών συνεπειών.

Στα πλαίσια των συμφωνιών αυτών τα γειτονικά κράτη οφείλουν (άρθρο 9 παράγραφο (2) να θεσμοθετήσουν «κοινά όργανα» (joint bodies), δηλαδή μία διμερή ή πολυμερή επιτροπή για κάθε συγκεκριμένο ποτάμι (όπως οι επιτροπές για τους ποταμούς Έλβα, Δούναβη, Οντέρ κ.α) ή λίμνη (όπως οι επιτροπές για τις λίμνες Οχρίδα, Πείπσι, Γενεύη, κ.α)<sup>2880</sup>, η οποία θα αποτελεί το όργανο διαβούλευσης με βάση τις αρχές της καλής πίστης και γειτνίασης (άρθρο 10).

---

<sup>2880</sup> United Nations Economic Commission for Europe, Italian Ministry for the Environment and Territory, Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Spanish Ministry for the Environment (2004) ό.π., p. 11

Το αντικείμενο των επιτροπών αυτών, όπως περιγράφεται στη Σύμβαση στο άρθρο 9 και εξειδικεύεται στα άρθρα 11-14, είναι:

- α) ο εντοπισμός των πηγών μόλυνσης,
- β) ο έλεγχος των διασυνοριακών υδάτων με κοινά προγράμματα για τον έλεγχο των πλημμυρών και των παραμέτρων μόλυνσης (άρθρο 11)
- γ) η προετοιμασία και εφαρμογή σχεδίων δράσης για την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων και προγραμμάτων ποιοτικού και ποσοτικού ελέγχου των διασυνοριακών υδάτων, μέσω ερευνών και συγκεκριμένων ποιοτικών στόχων (άρθρο 12)
- δ) η δημιουργία συστημάτων προειδοποίησης καταστροφών με βάση τα οποία το κάθε κράτος θα πρέπει να ειδοποιεί το γειτονικό του σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης (άρθρο 14) και
- ε) η μείωση των υγρών αποβλήτων.

Ιδιαίτερη πρόκληση αποτελεί για τα «κοινά όργανα» των κρατών (άρθρο 9, παράγραφος 2, σημείο η) η δημιουργία ενός επιστημονικού πεδίου για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις νέες τεχνολογίες και τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις διαχείρισης. Στο άρθρο 13 της Σύμβασης εξειδικεύεται το είδος και ο τρόπος, που ανταλλάσσουν πληροφορίες και δεδομένα τα γειτονικά κράτη μεταξύ τους, ενώ το άρθρο 15 θέτει τις προϋποθέσεις για την παροχή βοήθειας μεταξύ των γειτονικών κρατών σε περίπτωση που αυτή ζητηθεί.

Τέλος, το άρθρο 16 κατοχυρώνει το δικαίωμα για «ενημέρωση του κοινού», δηλαδή των πολιτών, για την κατάσταση των υδάτων, τους ποιοτικούς στόχους, τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη για τον έλεγχο των υδάτων και για τα αποτελέσματα των ενεργειών τους.

Το Τρίτο Μέρος της Σύμβασης, άρθρα 17- 26, περιλαμβάνει τις τελικές θεσμικές διατάξεις σχετικά με τα Παραρτήματα, τις τροποποιήσεις, την υπογραφή, τη επικύρωση, την αποδοχή, την ημερομηνία που η Σύμβαση θα τεθεί σε ισχύ και τις Συναντήσεις των κρατών στα πλαίσια εφαρμογής της Σύμβασης. Μέχρι σήμερα έχουν πραγματοποιηθεί τρεις Συναντήσεις των Συμβαλλομένων Μερών.<sup>2881</sup>

Η πρώτη Συνάντηση πραγματοποιήθηκε στο Ελσίνκι 2-4 Ιουλίου του 1997, μετά από πρόσκληση της Φινλανδικής Κυβέρνησης. Στη Συνάντηση αυτή καθορίστηκαν οι πέντε τομείς προτεραιότητας για ενέργειες των κρατών με βάση τις διατάξεις της Σύμβασης και το βασικό πλάνο δράσης. Επίσης προσδιορίστηκαν τα αναμενόμενα

---

<sup>2881</sup> Ο αγγλικός όρος είναι "Meeting of the Parties (MoP)" και το όργανο αυτό αποτελεί το θεσμικό όργανο για την εφαρμογή και την ερμηνεία της Σύμβασης.

αποτελέσματα μέχρι τη δεύτερη Συνάντηση, η οποία καθορίστηκε για συγκεκριμένη ημερομηνία. Οι πέντε τομείς δράσεις που καθορίστηκαν ήταν<sup>2882</sup>:

- η δημιουργία των «κοινών οργάνων» (joint bodies)
- η παροχή βοήθειας σε χώρες με μεταβατικές οικονομίες
- η ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων και των οικοσυστημάτων τους
- ο έλεγχος της μόλυνσης των εδαφών
- η παροχή πόσιμου ύδατος σε συνδυασμό με τη δημόσια υγεία

Κατά τη δεύτερη Συνάντηση στη Χάγη, 23-25 Μαρτίου του 2000<sup>2883</sup>, τα συμβαλλόμενα κράτη συζήτησαν την πορεία εφαρμογής του Πρωτοκόλλου για τα ύδατα και την υγεία και αντάλλαξαν τις εμπειρίες τους σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης, τον έλεγχο και την εκτίμηση των διασυνοριακών υδάτων καθώς και τον περιορισμό της μόλυνσης των εδαφών. Το πρόγραμμα δράσης που υιοθέτησαν για την περίοδο 2000-2003, αφορούσε τους παρακάτω τομείς:

- i. Εφαρμογή και ενσωμάτωση της Σύμβασης. Αφορά παροχή βοήθειας στα συμβαλλόμενα κράτη, για την εφαρμογή των επιμέρους διατάξεων και για το σχεδιασμό και την υιοθέτηση διμερών και πολυμερών συμφωνιών για τα διασυνοριακά ύδατα.
- ii. Ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων και των οικοσυστημάτων τους. Ο τομέας αυτός αφορά διατομεακά ζητήματα της διαχείρισης των υδάτων που σχετίζονται με την πρόληψη, τον έλεγχο και τη μείωση του διασυνοριακού αντίκτυπου. Στόχος είναι η παροχή της βοήθειας στα συμβαλλόμενα μέρη στην προσπάθειά τους να αποτρέψουν τη ζημία στο περιβάλλον από την αποξήρανση, τις πλημμύρες, την ξηρασία και τη διάβρωση και η αποκατάσταση των υδροβίων οικοσυστημάτων.
- iii. Έλεγχος και αξιολόγηση των υδάτων. Στόχος του συγκεκριμένου πλαισίου δράσης είναι η παροχή βοήθειας στα κράτη που μοιράζονται διασυνοριακά ύδατα, για την εφαρμογή των κοινών προγραμμάτων για τον έλεγχο της

---

<sup>2882</sup> Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Report of the first meeting held in Helsinki from 2 to 4 July 1997 at the invitation of the Government of Finland, Doc.ECE/MP.WAT/2 (1997) Economic and Social Council. Economic Commission

<sup>2883</sup> Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Report of the Second Meeting held at the Hague from 23–5 March at the invitation of the Government of Netherlands, Doc. ECE/ MP.WAT/5 (29 August 2000, Geneva), Economic and Social Council. Economic Commission

μόλυνσης, των πλημμυρών και την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την ποιότητα των υδάτων.

- iv. Ύδατα και ανθρώπινη υγεία. Το πρόγραμμα εστιάζεται στην εφαρμογή του Πρωτοκόλλου σχετικά με τα ύδατα και την υγεία εν αναμονή της έναρξης ισχύος του. Οι ενέργειες των συμβαλλόμενων κρατών θα προωθήσουν τη βιώσιμη παροχή νερού και τη διαχείριση στις πόλεις και τις αγροτικές περιοχές, την αντικατάσταση των δικτύων ύδρευσης και των συστημάτων διαχείρισης των λυμάτων, με στόχο τον περιορισμό των προβλημάτων υγείας και των ασθενειών, λόγω της κακής ποιότητας του νερού.

Η πιο σημαντική πολιτική απόφαση που λήφθηκε στη Συνάντηση και αποτυπώθηκε στη Διακήρυξή της ήταν η προτροπή για συνεργασία στα πλαίσια της Σύμβασης με νέους συνεργάτες ( Διεθνής Τράπεζα, Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών) με στόχο την ανταλλαγή εμπειριών σε παγκόσμιο επίπεδο.

Στην τρίτη συνεδρίασή τους στη Μαδρίτη, 26 έως 28 Νοεμβρίου 2003, τα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης<sup>2884</sup> αποφάσισαν μία πολύ σημαντική αλλαγή στους όρους της δίνοντας τη δυνατότητα σε κράτη που δεν είναι μέλη της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών να προσχωρήσουν σε αυτή. Μέχρι τότε μόνο τα κράτη μέλη μπορούσαν να ωφεληθούν από το νομικό πλαίσιο της Σύμβασης και η τροποποίηση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική για τις χώρες που οριοθετούν την περιοχή της Επιτροπής.<sup>2885</sup>

Τα συμβαλλόμενα μέρη αποφάσισαν επίσης να επικεντρώσουν τις εργασίες τους στο πλαίσιο της Σύμβασης στην Ανατολική Ευρώπη, στον Καύκασο και στην κεντρική Ασία, όπου πολλοί ποταμοί και λίμνες που ανήκαν σε ένα εντός της Σοβιετικής Ένωσης τώρα μοιράζονται μεταξύ των αντίστοιχων κυρίαρχων κρατών.

### 3. Η εξέλιξη της Σύμβασης μετά την επικύρωσή της και η σχέση της με άλλα νομοθετικά εργαλεία δεσμευτικά ή μη (Συμβάσεις, Διακηρύξεις, πολιτική της Ε.Ε.)

Μέσα σε δέκα περίπου χρόνια -από το 1996 που τέθηκε σε ισχύ μέχρι σήμερα-, η Σύμβαση της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών έχει εξελιχθεί σε ένα αποτελεσματικό και ουσιαστικό θεσμικό σύστημα για την προστασία και τη διαχείριση των διασυνοριακών υδάτινων πόρων.

---

<sup>2884</sup> Τριάντα πέντε χώρες, συμβαλλόμενα μέρη και μη-συμβαλλόμενα μέρη, συμμετείχαν στη συνεδρίαση.

<sup>2885</sup> [http://www.unece.org/press/pr2003/03env\\_p24e.htm](http://www.unece.org/press/pr2003/03env_p24e.htm)

Η εξέλιξη αυτή αφορά και τις τρεις διαστάσεις της Σύμβασης, ως σύστημα κανόνων δικαίου, δηλαδή την εσωτερική, την εξωτερική και την παγκόσμια διάσταση και έχει άμεση σχέση με το χαρακτήρα της ως «σύμβαση-πλαίσιο».<sup>2886</sup>

Η εξέλιξη της **«εσωτερικής διάστασης»** της Σύμβασης αφορά την εξειδίκευση των γενικών αρχών και των διατάξεων της Σύμβασης, καθώς και τη συμπλήρωση της με νομοθετικά εργαλεία δεσμευτικού (συμπληρωματικά πρωτόκολλα) και μη χαρακτήρα (συστάσεις και κατευθυντήριες γραμμές).

Η συμπλήρωση του πλαισίου μιας σύμβασης με πρωτόκολλα αποτελεί κοινή πρακτική στο διεθνές δίκαιο για την επίτευξη των στόχων των επιμέρους διατάξεων και για την αντιμετώπιση των αναδυόμενων προβλημάτων και των εξελίξεων. Το πρώτο συμπληρωματικό Πρωτόκολλο «Ύδατα και Υγεία» υπογράφηκε το 1999 από 35 ευρωπαϊκά κράτη στο Τρίτο Υπουργικό Συνέδριο για το Περιβάλλον και την Υγεία, τέθηκε όμως σε ισχύ τον Αύγουστο του 2005, αφού επικυρώθηκε από τον ελάχιστο αριθμό κρατών που απαιτούνταν.<sup>2887</sup>

Το Πρωτόκολλο<sup>2888</sup> αυτό δημιουργήθηκε για την αντιμετώπιση των ασθενειών που σχετίζονται με το νερό, καθώς στο ευρωπαϊκό χωρικό κομμάτι της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών περίπου 1 στους 7 κατοίκους δεν έχει πρόσβαση σε ασφαλές πόσιμο νερό και σε επαρκείς εγκαταστάσεις αποχέτευσης. Εξάλλου στην ευρωπαϊκή περιοχή του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας ασθένειες όπως η χολέρα, οι δυσεντερίες, ο τύφος, η ηπατίτιδα Α, οι λοιμώξεις από εντεροαιμοραγικό κλωβακτηρίδιο, είναι αρκετά διαδεδομένες καθώς, με βάση στοιχεία του Οργανισμού<sup>2889</sup>:

- σχεδόν 140 εκατομμύρια (16% του συνολικού πληθυσμού) δεν διαθέτουν παροχή πόσιμου ύδατος στο νοικοκυριό τους

---

<sup>2886</sup> Wouters, P. and Vinogradov, S. (2003), 'Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources', in Stokke, O. S. and Thommessen, Ø. B. (eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*, Earthscan Publications, London, p.p. 55–63.

<sup>2887</sup> Οι παρακάτω δεκαέξι χώρες επικύρωσαν το πρωτόκολλο και το έθεσαν σε ισχύ: Αλβανία, Αζερμπαϊτζάν, Βέλγιο, Τσεχία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Ουγγαρία, Λεττονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβακία και Ουκρανία.

<sup>2888</sup> Το Πρωτόκολλο είναι το πρώτο θεσμικό κείμενο που υιοθετήθηκε σε διεθνές επίπεδο για την προστασία του πόσιμου ύδατος και την επαρκή παροχή αποχετευτικού και υδροδοτικού δικτύου σε όλους.

<sup>2889</sup> World Health Organization, "Treaty to prevent water-related diseases in Europe enters into force", Press Release EURO/12/05 Copenhagen, Rome, 3 August 2005.: [http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/MediaCentre/PR/2005/20050729\\_1](http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/MediaCentre/PR/2005/20050729_1)



- 85 εκατομμύρια (10% του συνολικού πληθυσμού) δεν έχουν επαρκές αποχετευτικό σύστημα και
- πάνω από 41 εκατομμύρια ( 5% του συνολικού πληθυσμού) δεν έχουν πρόσβαση σε πόσιμο νερό

Βασικός στόχος του Πρωτοκόλου είναι η προστασία της ανθρώπινης υγείας, μέσω της καλύτερης διαχείρισης των υδάτων, της προστασίας των υδάτινων οικοσυστημάτων και της αποτροπής, του ελέγχου και της μείωσης των ασθενειών, που έχουν άμεση σχέση με το νερό.<sup>2890</sup> Πεδίο εφαρμογής, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου, είναι το σύνολο των υδάτινων πόρων επιφανειακά, υπόγεια, ύδατα κολύμβησης, παράκτια ύδατα, εκβολές, νερό της βρύσης και νερά αποχέτευσης.

Κάθε κράτος που υπογράφει το Πρωτόκολλο δεσμεύεται αυτόματα να λάβει τα απαραίτητα μέτρα (άρθρο 4) για την επαρκή προμήθεια πόσιμου ύδατος και αποχετευτικού δικτύου, την προστασία των υδάτων από την μόλυνση από τη γεωργία και τη βιομηχανία, την προστασία της ανθρώπινης υγείας από ασθένειες που μεταδίδονται από το νερό και την αντιμετώπιση και τον έλεγχο των επιδημιών που οφείλονται στα μολυσμένα ύδατα. Για την άμεση αντιμετώπιση των επιδημιών τα κράτη οφείλουν να εγκαταστήσουν εθνικά και τοπικά συστήματα προειδοποίησης (άρθρο 8).

Για την υλοποίηση αυτών των μέτρων τα κράτη θα πρέπει να θέσουν στόχους<sup>2891</sup> μέσα σε δύο χρόνια από την επικύρωση του Πρωτοκόλλου, τους οποίους θα επιτυγχάνουν σταδιακά μέσα σε χρονικό διάστημα που θα έχουν προσδιορίσει εκ των προτέρων (άρθρα 6 και 8). Τα αποτελέσματα από την επίτευξη των στόχων θα πρέπει να καταγράφονται, να αξιολογούνται και να ανακοινώνονται στο κοινό με βάση όσα προβλέπονται στο άρθρο 7.<sup>2892</sup>

---

<sup>2890</sup> United Nations Economic Commission for Europe, Italian Ministry for the Environment and Territory, Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Spanish Ministry for the Environment (2004) ό.π., p. 9

<sup>2891</sup> Για να θέσουν αυτούς τους στόχους το Πρωτόκολλο προτείνει στα κράτη να λάβουν υπόψη τους τις κατευθυντήριες γραμμές για την ποιότητα του πόσιμου ύδατος του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας και τις κατευθυντήριες γραμμές του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Environmental Programme) για την ασφαλή χρήση των υδάτινων αποβλήτων.

<sup>2892</sup> UNECE, “Brochure on the Protocol, what it is, why it matters”, p. 7.: <http://www.euro.who.int/document/wsn/watprot/page7.html>

Το άρθρο 5 προβλέπει αρχές ( της πρόληψης, της αειφορίας, της μη πρόκλησης βλάβης, της αποτροπής της ρύπανσης, «ο ρυπαίνων πληρώνει» της δίκαιης χρήσης των υδάτων) και κατευθυντήριες γραμμές (συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και πρόσβαση στην πληροφορία, αντιμετώπιση του ύδατος ως οικονομικού και κοινωνικού αγαθού, διαχείριση του ύδατος από το κατώτατο επίπεδο της διοίκησης) για την εφαρμογή των διατάξεων του Πρωτοκόλλου από τα συμβαλλόμενα κράτη.<sup>2893</sup> Τα επόμενα άρθρα (9- 13) αφορούν την ευαισθητοποίηση, την επιμόρφωση και την ενημέρωση του κοινού καθώς και τη συνεργασία σε διεθνές επίπεδο για την προστασία όλων των υδάτινων πόρων και ειδικότερα των διασυνοριακών. Οι τελικές διατάξεις αφορούν την τροποποίηση των διατάξεων, τη διευθέτηση των διαφορών και τα όργανα του Πρωτοκόλλου.<sup>2894</sup>

Συνολικά, οι διατάξεις του Πρωτοκόλλου αποτελούν ένα μοναδικό εργαλείο για την επίτευξη μέρους των σκοπών και των στόχων που έθεσαν τα Ηνωμένα Έθνη στη Διάσκεψη της Χιλιετίας του Σεπτεμβρίου του 2000<sup>2895</sup>. Με βάση τους Στόχους Ανάπτυξης της Χιλιετίας, τα κράτη θα πρέπει μέχρι το 2015 μεταξύ άλλων να μειώσουν: α) στο μισό τον αριθμό των ανθρώπων που δεν έχουν πρόσβαση σε πόσιμο νερό (Σκοπός 7, Στόχος 10), β) κατά 2/3 από το 1990 μέχρι το 2015 την παιδική θνησιμότητα για ηλικίες μέχρι πέντε ετών (Σκοπός 4, Στόχος 5) και γ) την

---

<sup>2893</sup> United Nations, Economic Commission for Europe, World Health Organization's Regional Office for Europe, "Second meeting of the parties to the Convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes" The Hague, Netherlands, 23-25 March 2000, "Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes", London, 17<sup>th</sup> of June 1999, Document No: MP.WAT/2000/1 EUR/ICP/EHCO 020205/8Fin

<sup>2894</sup> Τα καθήκοντα του γραμματέα του Πρωτοκόλλου ασκούνται από κοινού από τους γραμματείς του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας και της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών, τα τεχνικά και επιστημονικά προβλήματα αντιμετωπίζονται από την Ομάδα Εργασίας για τα Ύδατα και την Υγεία σε συνεργασία με ένα δίκτυο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, και η Συνάντηση των Μερών είναι το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων που ρυθμίζει την εφαρμογή των διατάξεων. World Health Organization "The Protocol on Water and Health: making a difference": [http://www.euro.who.int/document/wsn/Water\\_protocol\\_2005.pdf](http://www.euro.who.int/document/wsn/Water_protocol_2005.pdf)

<sup>2895</sup> World Health Organization Fourth Ministerial Conference on Environment and Health Budapest, Hungary, 23–25 June 2004 "Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on Protection and Use of Transboundary Waters and International Lakes", Progress Report 1999–2004, Background document EUR/04/5046267/BD/6 4 June 2004

εξάπλωση του ιού του HIV της ελονοσίας και άλλων θανατηφόρων ασθενειών (Σκοπός 6 ,Στόχοι 7 και 8).<sup>2896</sup>

Το δεύτερο συμπληρωματικό Πρωτόκολλο για την Αστική Ευθύνη και την Αποζημίωση για τη ζημιά που προκαλείται από διασυνοριακές συνέπειες από βιομηχανικά ατυχήματα, σε διασυνοριακά ύδατα, υπογράφηκε το Μάιο του 2003 από 22 χώρες. Δεν έχει όμως ακόμη τεθεί σε εφαρμογή, καθώς δεν έχει συγκεντρώσει τον αριθμό των απαιτούμενων υπογραφών.<sup>2897</sup> Το Πρωτόκολλο αυτό στόχευε στην κάλυψη του νομικού κενού που υπήρχε για ατυχήματα που προκαλούν μόλυνση σε διασυνοριακά ύδατα.<sup>2898</sup>

Το Πρωτόκολλο για την «Αστική Ευθύνη» ήταν το αποτέλεσμα της κοινής προσπάθειας υπό την αιγίδα των δύο Συμβάσεων της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών<sup>2899</sup> δηλαδή της Σύμβασης του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών και της Σύμβασης του 1992 για τις διασυνοριακές συνέπειες των βιομηχανικών ατυχημάτων.<sup>2900</sup> Η Ομάδα Εργασίας που δημιουργήθηκε από τα όργανα των δύο Συμβάσεων, ξεκίνησε το 2001 μια διακρατική διαπραγματευτική διαδικασία και προετοίμασε ένα σχέδιο Πρωτοκόλλου το οποίο τελικά υιοθετήθηκε

---

<sup>2896</sup> Βλ. σχετικά στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/mdglist.pdf>

<sup>2897</sup> Για να τεθεί σε ισχύ θα πρέπει να επικυρωθεί από δεκαέξι χώρες. Βλ. σχετικά στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://www.unece.org/env/civil-liability/status\\_cl.html](http://www.unece.org/env/civil-liability/status_cl.html)

<sup>2898</sup> Το πιο σοβαρό βιομηχανικό ατύχημα προήλθε το 2000 από τη βιομηχανία επεξεργασίας χρυσού Αουρούλ στη Μπάγια Μάρε της Βόρειας Ρουμανίας. Ρήγμα που προκλήθηκε από έκρηξη σε ένα φράγμα που είχε κατασκευάσει η εταιρία για την αποθήκευση των λιμμάτων οδήγησε 100.000 μ<sup>3</sup> υγρών αποβλήτων που περιείχαν 50-100 τόνους κυανιδίου και βαρέων μετάλλων, ειδικά χαλκού, στον ποταμό Lapus και στη συνέχεια στους ποταμούς Some και Tisa για να καταλήξουν στο Δούναβη, όπου πέθαναν πολλά ψάρια και άλλα ζωικά είδη. Η μόλυνση που προκλήθηκε είχε περιβαλλοντικές και κοινωνικοοικονομικές συνέπειες στους τομείς του τουρισμού, της αλιείας, της βιομηχανίας και των επενδύσεων στις λεκάνες απορροής των ποταμών και των τριών χωρών - Ρουμανία, Ουγγαρία και Σερβία- που διασχίζουν τα ποτάμια που μολύνθηκαν. Οι πληροφορίες συλλέχθηκαν από τις παρακάτω ηλεκτρονικές διευθύνσεις: <http://www.zpok.hu/cyanide/baiamare/accidentdescription.htm>, <http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/home.htm#baiamare>, <http://www.reliefweb.int/library/documents/eubaiamare.pdf> (Report of the International Task Force for Assessing the Baia Mare Accident December 2000)

<sup>2899</sup> Wouters, P.and Vinogradov, S. (2003), ό.π., p. 55–63.

<sup>2900</sup> Οι Συμβάσεις αυτές έχει επικρατήσει να ονομάζονται Σύμβαση Ελσίνκι I και Ελσίνκι II αντίστοιχα.

από το Πέμπτο Υπουργικό Συνέδριο «Περιβάλλον για την Ευρώπη» που έγινε το 2003 στο Κίεβο.<sup>2901</sup>

Με βάση τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου<sup>2902</sup>:

- ο καθένας που θίγεται από το διασυνοριακό αντίκτυπο βιομηχανικού ατυχήματος σε διεθνή υδάτινο πόρο έχει δικαίωμα άμεσης έννομης απαίτησης για επανόρθωση της ζημιάς
- οι εταιρίες είναι υπόχρεες για ατυχήματα σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις, σε φράγματα καθώς και οφειλόμενα σε πετρελαιοπαραγωγικές διακινήσεις. Η ευθύνη τους καλύπτει την καταστροφή της περιουσίας, τις φυσικές καταστροφές, τα διαφυγόντα κέρδη και το κόστος αποκατάστασης της ζημιάς.
- η ευθύνη των εταιριών έχει οικονομικά όρια ανάλογα με την επικινδυνότητα της δραστηριότητας και κατά συνέπεια για να καλύψουν την ευθύνη αυτή οφείλουν να κάνουν ασφάλιση ή να θέσουν εγγυήσεις
- τα θύματα της διασυνοριακής μόλυνσης αντιμετωπίζονται με βάση την αρχή της ισότητας, ανεξάρτητα από το αν κατάγονται από τη χώρα που έλαβε χώρα το ατύχημα ή όχι.

Παράλληλα με τα παραπάνω Πρωτόκολλα, ουσιαστικά συνέβαλαν στην εξέλιξη και εφαρμογή της «εσωτερικής διάστασης» της Σύμβασης οι συστάσεις και οι κατευθυντήριες γραμμές που υιοθετήθηκαν σταδιακά και αφορούν ολόκληρο το φάσμα των διατάξεων της Σύμβασης. Τα -μη δεσμευτικά- αυτά εργαλεία συνέβαλαν στην ουσιαστική λειτουργία των επιμέρους διατάξεων, παραθέτοντας ταυτόχρονα τις παραμέτρους για τις ενέργειες, στις οποίες θα έπρεπε να προβούν τα συμβαλλόμενα κράτη.

Τα βασικότερα θέματα που διαπραγματεύονταν οι συστάσεις και οι κατευθυντήριες γραμμές είναι τα εξής<sup>2903</sup>:

- το οικοσύστημα στη διαχείριση των υδάτων (Κ)

---

<sup>2901</sup> Bošnjaković, B. (2003), ό.π.

<sup>2902</sup> "Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents": [http://www.unece.org/env/civil-liability/documents/protocol\\_e.pdf](http://www.unece.org/env/civil-liability/documents/protocol_e.pdf)

<sup>2903</sup> Η κατάταξη έγινε με χρονολογική σειρά και όπου στην παρένθεση υπάρχει το γράμμα "Σ" σημαίνει συστάσεις και όπου το "Κ" κατευθυντήριες γραμμές. Για την κατηγοριοποίηση αυτή βλ. σχετικά ο.π. Wouters, P. and Sergei Vinogradov (2003), p. 55-63

- τα κριτήρια και οι στόχοι για την ποιότητα των υδάτων (Σ)
- η αποτροπή της μόλυνσης από επικίνδυνα συστατικά (Σ)
- η αποτροπή και ο έλεγχος της μόλυνσης των υδάτων, από χημικά λιπάσματα στη γεωργία (Κ)
- οι αδειοδοτήσεις για απορρίψεις λυμάτων από σημειακές πηγές σε διασυννοριακά ύδατα (Κ)
- τα μέτρα για την αποτροπή, τον έλεγχο και τη μείωση της μόλυνσης των υπόγειων υδάτων από εγκαταστάσεις αποθήκευσης χημικών και απόρριψης λυμάτων (Σ)
- ο έλεγχος και εκτίμηση λιμνών και ποταμών (Κ)
- ο έλεγχος και η εκτίμηση των διασυννοριακών υπόγειων υδάτων (Κ)
- ο έλεγχος και η εκτίμηση διασυννοριακών ποταμών (Κ)
- η αειφόρος αντιμετώπιση των πλημμυρών (Κ)
- ο έλεγχος και η εκτίμηση διασυννοριακών και διεθνών λιμνών (Κ)

Ωστόσο, για την άμεση εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης, διαπιστώθηκε ότι, εκτός από τα θεωρητικά εργαλεία, απαιτούνταν πιο αποτελεσματικά μέτρα με πρακτικό χαρακτήρα, που όμως δεν προβλέπονταν από τη Σύμβαση. Με βάση αυτή τη διαπίστωση ο γραμματέας της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών, σε συνεργασία με τον γραμματέα του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (United Nations Environmental Programme), προετοίμασαν έναν ειδικό οδηγό<sup>2904</sup> «Διαχείριση των υδάτων: Οδηγός για τη συμμετοχή του κοινού και τη συμμόρφωση με τις συμφωνίες» για την καθοδήγηση των συμβαλλομένων κρατών.<sup>2905</sup>

Με βάση τον Οδηγό αυτό, η μη συμμόρφωση με τις διατάξεις μίας Σύμβασης οφείλεται κατά κύριο λόγο σε ελλείψεις των οικονομικών, τεχνικών και διοικητικών δομών των συμβαλλομένων και σπάνια σε λαθεμένες πολιτικές επιλογές. Με βάση τη διαπίστωση αυτή, ο οδηγός προτείνει τη «συμμετοχή του κοινού» ως μέθοδο για τη συμμόρφωση με τις διατάξεις της Σύμβασης του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυννοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών και τη στρατηγική της Γενεύης ως πλαίσιο για τον έλεγχο της, συμμόρφωσης.<sup>2906</sup>

<sup>2904</sup> Ο οδηγός αυτός ετοιμάστηκε από ένα δίκτυο 22 ειδικών επιστημόνων προερχομένων από κυβερνήσεις, διεθνείς οργανισμούς, πανεπιστήμια και ΜΚΟ ως το παραδοτέο ενός προγράμματος συγχρηματοδοτούμενο το Υπουργείο Περιβάλλοντος των Κάτω Χωρών

<sup>2905</sup> Kakebeeke, W., Wouters, P. and Bouman, N. (2000), *Management: Guidance on Public Participation and Compliance with Agreements*, Geneva, UNECE/UNEP.

<sup>2906</sup> Το ίδιο p. 5

Η «συμμετοχή του κοινού» στη διαχείριση του περιβάλλοντος και των υδάτων προβλέπεται στην Αρχή 10 της Διακήρυξης του Ρίο, στη Ατζέντα 21, στη Σύμβαση Άαρχους του 1998, στο άρθρο 16 της Σύμβασης για τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών και στα άρθρα 6 και 16 του Πρωτοκόλλου για την Υγεία και τα Ύδατα και συνεπάγεται το δικαίωμα του κάθε ατόμου να λάβει μέρος στη λήψη αποφάσεων που το αφορούν.

Στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων η «συμμετοχή του κοινού» θα έχει ως συνέπεια τη λήψη ορθότερων αποφάσεων και την άμεση εφαρμογή τους, επιτυγχάνοντας τους στόχους για την προστασία των υδάτων και του περιβάλλοντος. Ο Οδηγός περιέχει γενικές συστάσεις για την εφαρμογή της συμμετοχής του κοινού στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων και δίνει κάποια παραδείγματα εφαρμογής της σε χώρες της Ε.Ε. και σε λεκάνες απορροής ποταμών.

Η εξέλιξη της «εξωτερικής διάστασης» της Σύμβασης του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών έχει άμεση σχέση με το χαρακτήρα της ως «Σύμβαση- πλαίσιο», καθώς, μετά το 1992, πολλές νέες διμερείς ή πολυμερείς συμβάσεις μεταξύ ευρωπαϊκών χωρών για συγκεκριμένες λεκάνες απορροής στηρίχτηκαν στις αρχές και τις διατάξεις της.<sup>2907</sup>

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Σύμβαση για την προστασία του Δούναβη του 1994, στην οποία οι διατάξεις της Συνθήκης εξειδικεύονται και εφαρμόζονται σε επίπεδο προστασίας του συγκεκριμένου ποταμού, και πιο πρόσφατα παραδείγματα η Σύμβαση του Ρήνου του 1998 και η Σύμβαση Συνεργασίας του 1998 μεταξύ Ισπανίας- Πορτογαλίας για την Προστασία και την αειφόρο χρησιμοποίηση των υδάτων των λεκανών απορροής ποταμών.<sup>2908</sup>

Οι περισσότερες από αυτές τις συμφωνίες/συμβάσεις είτε κάνουν ρητή αναφορά στη Σύμβαση του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών είτε υιοθετούν αυτούσιες τις διατάξεις και την ορολογία της. Η Συμφωνία του 2002 για την Προστασία και τη Λογική Χρήση των Διασυνοριακών Υδάτων μεταξύ της Ρωσίας και Λευκορωσίας αποτελεί

---

<sup>2907</sup> Το άρθρο 9 της Σύμβασης «Διμερής και πολυμερής συνεργασία» προβλέπει ότι τα γειτονικά κράτη θα πρέπει να προχωρήσουν σε κοινές επιμέρους συμφωνίες με στόχο την αποτροπή, τον έλεγχο και τη μείωση των διασυνοριακών συνεπειών.

<sup>2908</sup> Sereno, A. *The Luso-Spanish Agreements for the use of shared water resources. A model to other International Hydrographic Basins?*, Portuguese Catholic University Faculty of Law, Lisbon. <http://www.up.ac.za/academic/libarts/polsci/awiru/pdfDocs/Sereno%20-%20LusoSpanish%20Case.pdf>

χαρακτηριστικό παράδειγμα, καθώς έχει επηρεαστεί σημαντικά ως προς το περιεχόμενο και την ορολογία από τη Σύμβαση του 1992.<sup>2909</sup>

Εκτός από τις επιμέρους περιβαλλοντικές συμφωνίες που θεσμοθετήθηκαν με βάση τις διατάξεις της Σύμβασης του 1992, σημαντικό παράγοντα στην εξέλιξη της εξωτερικής της διάστασης αποτελούν οι άλλες Συμβάσεις της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών. Οι περιβαλλοντικές συμβάσεις που υιοθετήθηκαν τη δεκαετία του '90, η Εσροο Σύμβαση του 1991, η Σύμβαση του 1992 για τα βιομηχανικά ατυχήματα και η Σύμβαση Άαρχους του 1998 συνδέονται άμεσα με τη Σύμβαση του 1992 για τα ύδατα τόσο σε θέματα άσκησης πολιτικής και εφαρμογής των επιμέρους διατάξεων, όσο και τεχνικής βοήθειας σε επίπεδο κράτους.

Ορισμένες γενικές διατάξεις της Σύμβασης για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών μπορούν να γίνουν κατανοητές και να εφαρμοστούν σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άλλων συμβάσεων. Το άρθρο 16 που κατοχυρώνει το δικαίωμα για «ενημέρωση του κοινού», δηλαδή των πολιτών, για την κατάσταση των υδάτων, θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα των διατάξεων της Σύμβασης Άαρχους για τη συμμετοχή. Το ίδιο ισχύει και για την ερμηνεία του άρθρου 9 παράγραφος 2, όπου γίνεται ρητή αναφορά στους διεθνείς κανόνες που αφορούν την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στα διασυνοριακά ύδατα, παραπέμποντας στους κανόνες της Σύμβασης Εσροο για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Η «*παγκόσμια διάσταση*» της Σύμβασης της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών πρέπει να ερευνηθεί σε σχέση με δύο άλλα δεσμευτικά εργαλεία διαχείρισης των υδάτινων πόρων σε παγκόσμιο επίπεδο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το πρώτο εργαλείο είναι η Συνθήκη των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» του 1997, που αναλύθηκε παραπάνω. Ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής είναι το πρώτο βασικό σημείο διαφοροποίησης των δύο εργαλείων, καθώς η Σύμβαση του 1992 αφορά την αποτροπή και τον έλεγχο της διασυνοριακής

---

<sup>2909</sup> Στο Προοίμιο της Συμφωνίας ορίζεται ρητά ότι η Σύμβαση του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών είναι το βασικό εργαλείο για την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συμφωνίας. Επιπλέον οι διατάξεις της Συμφωνίας για την υποχρέωση συνεργασίας, την αποτροπή του περιβαλλοντικού αντίκτυπου, τον έλεγχο και την ανταλλαγή πληροφοριών είναι όμοιες με εκείνες της Σύμβασης.

μόλυνσης των υδάτων και την προστασία του οικοσυστήματος σε περιφερειακό επίπεδο, ενώ η Συνθήκη του 1997 αφορά το μοίρασμα, τη δίκαιη χρησιμοποίηση και τις χρήσεις των διεθνών υδατορευμάτων σε παγκόσμιο επίπεδο<sup>2910</sup>.

Επιπλέον, και οι δύο Συμβάσεις περιέχουν διατάξεις για τη θεσμοθέτηση συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών. Η συνεργασία αυτή στη Σύμβαση του 1992 είναι υποχρεωτική και επικεντρώνεται στη θεσμική συνεργασία, προβλέποντας κοινές συμφωνίες για τα γειτονικά κράτη και θεσμοθέτηση «κοινών οργάνων» (joint bodies) για κάθε συγκεκριμένο ποτάμι ή λίμνη.<sup>2911</sup>

Η φιλοσοφία που διαπνέει τη Συνθήκη αυτή, όπως προβλέπεται στις βασικές διατάξεις της, είναι ότι τα κράτη δικαιούνται τη λογική και ίση χρήση των κοινών υδάτων τους, ακόμη και αν προκαλέσει ορισμένες διασυνοριακές επιπτώσεις, σε αντίθεση με τη Σύμβαση του 1992 που εστιάζεται στην προστασία των υδάτινων οικοσυστημάτων και στον έλεγχο της μόλυνσης, που μπορεί να προκαλέσει ουσιαστική βλάβη σε άλλες διασυνοριακές χώρες. Ωστόσο και τα δύο νομοθετικά κείμενα κάνουν είτε έμμεση είτε άμεση αναφορά στις δύο βασικές αρχές του δικαίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων, τη «λογική και δίκαιη χρήση» και τη «μη πρόκληση βλάβης».

Το δεύτερο εργαλείο είναι η Οδηγία – πλαίσιο 2000/60 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000<sup>2912</sup> για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων.<sup>2913</sup> Η Οδηγία 2000/60 έχει κοινά σημεία με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και τα δύο αυτά νομοθετικά εργαλεία έχουν ως στόχο την αποτροπή της χειροτέρευσης της ποιότητας του υδάτινου οικοσυστήματος και την προώθηση της αειφόρου διαχείρισης

---

<sup>2910</sup> Tanzi, A. (2000), "The Relationship between the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses", *Report of the UNECE Task Force on Legal and Administrative Aspects*, Geneva, at <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/conventiontotal.pdf>

<sup>2911</sup> Patronos, P. (2003) "International law, the EC directive 2000/60 and the protection and use of transboundary watercourses" *The UN-ECE Water Convention, the UN Convention on international watercourses, customary rules for the protection and use of transboundary watercourses* at <http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=1182&lang=2&catid=12>

<sup>2912</sup> EE L 327/0001-0073 της 22/12/2000

<sup>2913</sup> Βλ. σχετικά εκτενής ανάλυση που προηγήθηκε για την οδηγία 2000/60/EK στο Τμήμα Ι της παρούσας μελέτης.



των υδάτινων πόρων. Ωστόσο, η πιο βασική ομοιότητα έγκειται στην υιοθέτηση του μοντέλου διαχείρισης των υδάτων ανά λεκάνη απορροής ποταμού.<sup>2914</sup>

Συγκεκριμένα στο Δεύτερο Μέρος της Σύμβασης (άρθρα 9-16) προβλέπεται ότι τα γειτονικά κράτη που μοιράζονται υδάτινους πόρους θα πρέπει να προβούν στην υιοθέτηση μηχανισμών, κοινών οργάνων (joint bodies, δηλαδή μία διμερή ή πολυμερή επιτροπή για κάθε συγκεκριμένο ποτάμι) και συμφωνιών (άρθρο 9 «Διμερής και πολυμερής συνεργασία») για τη διαχείριση των υδάτων ανά λεκάνη απορροής ποταμού, με στόχο την αποτροπή, τον έλεγχο και τη μείωση των διασυνοριακών συνεπειών. Επομένως οι περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού αποτελούν τη βασική μονάδα για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, κατά πρώτο λόγο σε εθνικό επίπεδο και κατά δεύτερο λόγο σε διακρατικό επίπεδο, όσον αφορά στα διασυνοριακά ύδατα.

Εκτός όμως από τα κοινά σημεία, η Οδηγία 2000/60 έχει και συμπληρωματικό χαρακτήρα έναντι της Σύμβασης για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των διασυνοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών. Η Οδηγία αφενός αποτελεί ένα μοναδικό μοντέλο για την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης στα κράτη μέλη της Ε.Ε., για την ενίσχυση του ρόλου του διεθνούς δικαίου και για την ενσωμάτωση του στις διαφορετικές έννομες τάξεις, ενώ η Σύμβαση αφετέρου αποτελεί ένα μοναδικό εργαλείο για τη θέσπιση αρμόδιων αρχών διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμού, οι οποίες θα μπορούν να εφαρμόσουν στη συνέχεια τις διατάξεις της Οδηγίας.

#### *4. Αξιολόγηση της Σύμβασης ως νομοθετικό εργαλείο σε διεθνές επίπεδο*

Η Σύμβαση της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών αποτελεί ένα εργαλείο πλαίσιο και παρέχει τη βάση για τη δημιουργία πιο συγκεκριμένων συμφωνιών για τα διασυνοριακά ύδατα. Η Σύμβαση αυτή αποτελεί βασικό νομοθετικό εργαλείο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που σχετίζονται με την ανάπτυξη και τη διαχείριση των διασυνοριακών υδάτων.

---

<sup>2914</sup> Wouters, P. and Vinogradov, S. (2003) ό.π., p. 55–63.

### **3.2.1.2 Διεθνείς Συνθήκες για την προστασία και διαχείριση των διασυνοριακών υπόγειων υδάτινων πόρων**

Το διεθνές δίκαιο διαχείρισης των διασυνοριακών υπόγειων υδάτινων πόρων, όπως διαμορφώθηκε, αποτελείται τόσο από διατάξεις του εθιμικού δικαίου όσο και από διεθνείς Συνθήκες και Συμβάσεις.

Οι «Κανόνες του Ελσίνκι για τις χρήσεις των υδάτων των διεθνών ποταμών» της Διεθνούς Νομικής Ένωσης<sup>2915</sup> εισήγαγαν, με τη μορφή εθιμικού δικαίου, για πρώτη φορά σε διεθνές επίπεδο με το άρθρο 2 την έννοια των υπόγειων υδάτων, ως μέρους της διεθνούς λεκάνης απορροής. Ωστόσο οι κανόνες αυτοί ανέφεραν με σαφήνεια ότι τα υπόγεια ύδατα συνδέονται άμεσα με τα επιφανειακά, αποκλείοντας με αυτό το τρόπο του υπό πίεση υπόγειους υδροφόρους που δεν συνδέονται απαραίτητα με κάποιο συγκεκριμένο επιφανειακό υδάτινο σώμα.

Το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε με τους Κανόνες του Ελσίνκι και το κενό ως προς τους υπό πίεση υπόγειους υδροφόρους συμπληρώθηκε από τη Διεθνή Νομική Ένωση με τους Κανόνες του Σεούλ για τα Διεθνή Υπόγεια Νερά του 1986. Οι Κανόνες αυτοί υιοθετήθηκαν στις εργασίες του 62<sup>ου</sup> Συνεδρίου της Ένωσης και περιέχουν σαφείς ορισμούς για τη διαχείριση των διακρατικών υδροφόρων. Συγκεκριμένα στο άρθρο 1 ορίζονται ως υδροφόροι «τα φέροντα υπόγειο νερό ύδατα ικανά να αποδώσουν νερό σε εφικτή βάση», ενώ στο άρθρο 2 ως διακρατικός υδροφόρος ορίζεται «ο υδροφόρος, ο οποίος συνεισφέρει νερό σε ή δέχεται νερό από επιφανειακά ύδατα διεθνούς λεκάνης» και διευκρινίζεται ότι και οι υπό πίεση υπόγειοι υδροφόροι θεωρούνται διεθνείς λεκάνες αποστράγγισης.

Εκτός από τα δύο αυτά κείμενα, εθιμικού χαρακτήρα, κατάλληλους μηχανισμούς διαχείρισης των διακρατικών υπόγειων υδάτων παρέχει το Σχέδιο της Συνθήκης του Bellagio του 1989, που έχει ως στόχο την επίτευξη της εκμετάλλευσης των υπόγειων υδάτων από κοινού από τα όμορα κράτη και την αποφυγή διενέξεων. Η Συνθήκη αυτή βασίστηκε στο σχέδιο των Hayton και Utton το οποίο αποτελεί ουσιαστικά αναθεώρηση του Σχεδίου Ixtapa των Rodgers και Utton, το οποίο αφορούσε τις διενέξεις μεταξύ Μεξικού και ΗΠΑ για τον υδροφόρο ορίζοντα της συνοριακής περιοχής τους.<sup>2916</sup> Τα άρθρα της Συνθήκης ρυθμίζουν θέματα όπως το ποσοτικό και

---

<sup>2915</sup> Η Διεθνής Νομική Ένωση είναι μη κυβερνητικός οργανισμός που ιδρύθηκε το 1873 και λειτουργεί με σκοπό την ανάπτυξη συγκεκριμένων κανόνων του διεθνούς δικαίου.

<sup>2916</sup> Matsumoto, K. (2002) *Transboundary groundwater and international law: past practices and current implications*, Research Paper, The Department of Geosciences, Oregon State University

ποιοτικό καθεστώς των υδάτων, τη ρύπανση, την ξηρασία, τη διακρατική μεταφορά νερού.

Διατάξεις για τη ρύθμιση της διαχείρισης των υπόγειων υδάτινων πόρων περιλαμβάνει και η Συνθήκη των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων», η οποία -όπως ήδη αναλύθηκε- στην έννοια “watercourse” περιλαμβάνει τα επιφανειακά και τα υπόγεια ύδατα, που από τη φύση αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο.

Αλλά και η Ατζέντα 21, που υιοθετήθηκε από τη Διεθνή Διάσκεψη για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη το 1992, περιέχει στο κεφάλαιο 18 διατάξεις για την προστασία τόσο των επιφανειακών όσο και των υπόγειων υδάτινων πόρων. Στο κεφάλαιο αυτό τα υπόγεια ύδατα αναγνωρίζονται ως πηγή των υδάτινων πόρων, των οποίων η διαχείριση θα πρέπει να γίνεται παράλληλα με τα επιφανειακά, λαμβάνοντας υπόψη την ποιότητα και την ποσότητά τους.

### **3.2.1.3 Διεθνείς Συνθήκες για την προστασία των υγροτόπων και της βιοποικιλότητας**

Για την προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας έχουν συναφθεί στα πλαίσια τους διεθνούς δικαίου πολλές διμερείς και περιφερειακές συνθήκες που ενσωματώνουν τη θέση της Διακήρυξης της Στοκχόλμης του 1972 για προστασία της χλωρίδας και της πανίδας προς όφελος της παρούσας και των μελλοντικών γενεών (Αρχή 4). Οι συνθήκες αυτές διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: α) αυτές που εφαρμόζονται σε όλα τα είδη και το φυσικό περιβάλλον του πλανήτη (Σύμβαση CITES και Σύμβαση του 1992 για τη Βιοποικιλότητα, β) αυτές που εφαρμόζονται σε όλα τα είδη και το φυσικό περιβάλλον σε μια συγκεκριμένη περιοχή και γ) αυτές που εφαρμόζονται σε περιφερειακό ή παγκόσμιο επίπεδο για την προστασία συγκεκριμένων ειδών ή φυσικού περιβάλλοντος.<sup>2917</sup> Οι σημαντικότερες από αυτές είναι:

#### **α. Σύμβαση Ραμσάρ για την Προστασία των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας, ιδιαίτερα ως οικοτόπων υδρόβιων πτηνών**

Η Σύμβαση αυτή υπεγράφη το 1971 στο Ραμσάρ του Ιράν που βρίσκεται στις νότιες ακτές της Κασπίας θάλασσας η οποία είναι το ενδαίτημα (habitat) των

---

<sup>2917</sup> Sands, Philippe (2003) *Principles of International Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge, p.p. 501-503

υδροβίων πτηνών κατά το μεταναστευτικό τους ταξίδι.<sup>2918</sup> Όπως διαφαίνεται από το Προοίμιο της Σύμβασης, πρωταρχικός και άμεσος στόχος των συμβαλλομένων μερών είναι να παρεμποδίσουν στο παρόν και στο μέλλον την προοδευτική καταπάτηση και απώλεια των υγροτόπων, ενώ πιο έμμεσος διαφαινόμενος από το σύνολο των διατάξεων είναι η συνολική προστασία από τη ρύπανση, τη μόλυνση και την υποβάθμιση των υδροβίων πτηνών, της χλωρίδας και της πανίδας ενός υγρότοπου.

Για να τονίσει την αναντικατάστατη αξία των υγροτόπων το Προοίμιο κάνει αναφορά σε δύο θεμελιώδεις οικολογικές λειτουργίες των υγροτόπων, τη ρύθμιση της κατάστασης των υδάτων (διατήρηση στάθμης, καθαρισμός υδάτων, πρόληψη και μετριασμός ξηρασίας και πλημμύρων) και την αξία των ενδαιτημάτων, ως τόπων ανάπτυξης της χλωρίδας, της πανίδας και ειδικότερα των υδροβίων πτηνών.

Σε γενικές γραμμές οι βασικές λειτουργίες των υγροτόπων είναι<sup>2919</sup>:

- Εμπλουτισμός υπόγειων νερών
- Απορρόφηση διοξειδίου του άνθρακα
- Μείωση της έντασης των πλημμυρικών φαινομένων, λόγω κατακράτησης μέρους του νερού των πλημμύρων
- Αποθήκευση και ελευθέρωση θερμότητας
- Παγίδευση ιζημάτων
- Δέσμευση ηλιακής ακτινοβολίας και στήριξη τροφικών αλυσίδων

Από τις λειτουργίες αυτές απορρέουν πολύ σημαντικές ωφέλειες για τον άνθρωπο, όπως η βιολογική που συμβάλλει στη διατήρηση της βιοποικιλότητας, η υδρευτική και η αρδευτική, η αλιευτική και η κτηνοτροφική, η πολιτιστική και επιστημονική καθώς και η αμμοληπτική, η αλατοληπτική και η υδροηλεκτρική.<sup>2920</sup> Ωστόσο οι απειλές για τους υγρότοπους και οι αλλοιώσεις που υφίστανται καθημερινά είναι πάρα πολλές. Στον παρακάτω πίνακα γίνεται μία σύντομη αναφορά στους πιο σημαντικούς:<sup>2921</sup>.

---

<sup>2918</sup> Ιστοσελίδα της Σύμβασης: [http://www.ramsar.org/index\\_about\\_ramsar.htm](http://www.ramsar.org/index_about_ramsar.htm)

<sup>2919</sup> Καρπαδάκης, Κ. (2001) Υγρότοποι της Ελλάδας (Αξίες – Κίνδυνοι - Προστασία) Virtual School, The sciences of Education Online, τόμος 2, τεύχ. 4: <http://www.auth.gr/virtualschool/2.4/youngs/Karpadakis.htm>

<sup>2920</sup> Ντάφης, Σ. (1998) "Οι υγρότοποι της Ελλάδας" στο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.) *Η προστασία των υγροτόπων στην Ελλάδα*, Πρακτικά Συνεδρίου, Νόμος + Φύση, Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, σ.σ. 17-41

<sup>2921</sup> Τσιούρης, Σ.Ε., Γεράκης, Π.Α. (1991) "Υγρότοποι της Ελλάδας, Αξίες – αλλοιώσεις – προστασία", -Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης- WWF - IUCN, Θεσσαλονίκη

### **ΟΙ ΥΓΡΟΤΟΠΟΙ ΑΠΕΙΛΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ:**

Έλλειψη πλήρους νομικής κατοχύρωσης

Υπεράντληση και παρόμοιες επεμβάσεις, με αποτέλεσμα την αποξήρανση

Αυθαίρετη δόμηση, δημιουργία τουριστικών εγκαταστάσεων

Υπερβόσκηση, υπεραλίευση, παράνομο κυνήγι

Ρύπανση από λύματα, στερεά απόβλητα, γεωργικά φάρμακα ή λιπάσματα

Μπάζωμα, αμμοληψίες, εκχερσώσεις, παράνομες υλοτομίες υδροχαρών δασών

Από μικρά και μεγάλα έργα, χωρίς ολοκληρωμένο σχεδιασμό (φράγματα, γεωτρήσεις, δρόμους, αλιευτικά ή λιμενικά έργα, σταύλους κ.α.)

Βασικό χαρακτηριστικό της Σύμβασης είναι ο πολύ ευρύς ορισμός που δίδεται στο άρθρο 1 για τους υγροτόπους: *«Υγρότοποι είναι φυσικές ή τεχνητές περιοχές αποτελούμενες από έλη γενικώς, από μη αποκλειστικώς ομβροδίαιτα έλη με τυρφώδες υπόστρωμα από τυρφώδεις γαίες, ή από νερό. Οι περιοχές αυτές είναι μονίμως ή προσωρινώς κατακλυζόμενες με νερό, το οποίο είναι στάσιμο ή ρέον, γλυκό, υφάλμυρο ή αλμυρό. Οι περιοχές αυτές επίσης περιλαμβάνουν και εκείνες που καλύπτονται με θαλασσινό νερό, το βάθος του οποίου κατά την αμπώτιδα δεν υπερβαίνει τα 6 μέτρα»*.<sup>2922</sup> Ο ορισμός αυτός αν και ευρύς και αποδεκτός περιέχει τις ακόλουθες αδυναμίες: α) ο όρος έλη είναι μετάφραση της αγγλικής λέξης “marsh” που σημαίνει έλος με πλώδη βλάστηση αποκλείοντας τα έλη από ξυλώδη βλάστηση που στα αγγλικά ονομάζονται “swamp” β) ο ασαφής καθορισμός των ορίων του υγροτόπου προς την πλευρά της χέρσου και γ) η αοριστία του όρου *«μονίμως ή προσωρινώς κατακλυζόμενες με νερό»* <sup>2923</sup>

Κεντρικός άξονας της Σύμβασης είναι το άρθρο 2 που προβλέπει τη δημιουργία ενός Πίνακα Υγροτόπων Διεθνούς Ενδιαφέροντος, στον οποίο εγγράφονται υποχρεωτικά οι υγρότοποι των συμβαλλόμενων κρατών της Σύμβασης (κάθε

<sup>2922</sup> Με βάση τον ορισμό που δίνει το ελληνικό Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων: *Υγρότοποι είναι ελώδεις περιοχές, βάλτοι και υγροί τυρφώνες - φυσικοί ή τεχνητοί, μόνιμοι ή πρόσκαιροι - με στάσιμο ή τρεχούμενο, γλυκό, υφάλμυρο ή αλμυρό νερό, καθώς και θαλάσσιες περιοχές που το βάθος τους, κατά την άμπωτη, δεν ξεπερνά τα έξι μέτρα. Είναι δηλαδή περιοχές που το νερό, το έδαφος και ο αέρας συνυπάρχουν κι αλληλεπιδρούν.* Βλ. σχετικά: <http://www.minagric.gr>

<sup>2923</sup> Παπααργυρίου, Β.Ι. (2000) *Οι υγρότοποι διεθνούς χαρακτήρα. Η Διεθνής Σύμβαση του Ramsar και η ελληνική έννομη τάξη*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σ.σ. 47-53

συμβαλλόμενο κράτος οφείλει να υποδείξει πάνω στο χάρτη τα όρια του τουλάχιστον για έναν υγρότοπο). Η καταχώρηση ενός υγρότοπου στον Πίνακα γίνεται με κριτήριο το σημαντικό ("important") για ορισμένη ευρύτερη περιοχή χαρακτήρα του από πλευράς οικολογικής, βοτανικής, ζωολογικής, λιμνολογικής ή υδρολογικής.<sup>2924</sup> Η καταχώρηση αυτή δεν θίγει τα αποκλειστικά δικαιώματα κυριαρχίας του συμβαλλόμενου στο έδαφος αυτό και τα κράτη έχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν «Αναφορές» (Reports) στις οποίες να περιγράφουν τις θετικές και τις αρνητικές αλλαγές στους υγροτόπους, ώστε να ενημερωθούν τα όργανα της σύμβασης αλλά και τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη

Οι δευτερεύουσες υποχρεώσεις για τους υγροτόπους περιλαμβάνονται στα άρθρα 3 και 4 με βάση τις οποίες κάθε συμβαλλόμενο κράτος θα πρέπει να καταρτίσει και να εφαρμόσει εθνικό σχέδιο διαχείρισης, να δημιουργήσει περιοχές ειδικής προστασίας εντός των υγροτόπων του και να λάβει μέτρα μέριμνας για ορθολογική χρήση (wise use) των υγροτόπων. Οι διατάξεις αυτές, αν και παρουσίαζαν σημαντικές αδυναμίες, σταδιακά διευρύνθηκαν με την εγκαθίδρυση ενός δικτύου με αρχές και κριτήρια που παρέχουν ένα πλαίσιο πολιτικής για τη διατήρηση των υγροτόπων.

Οι διατάξεις της Σύμβασης για τα θεσμικά όργανα ήταν αρχικά στοιχειώδεις, καθώς προέβλεπαν μόνο δύο όργανα με περιορισμένες αρμοδιότητες: το Γραφείο Ραμσάρ και τη Διάσκεψη των Συμβαλλόμενων Μερών ("Conference of the Contracting Parties"), που είναι αρμόδια για την επιτήρηση και την προώθηση της εφαρμογής της Σύμβασης ("... to review and promote the implementation..."). Η αδυναμία της Διάσκεψης οφειλόταν κυρίως στην αοριστία σχετικά με τις συναντήσεις των συμβαλλομένων, που με τις τροποποιήσεις του 1987 οριστικοποιήθηκαν ανά τακτά χρονικά διαστήματα, ενώ το θετικό στοιχείο του οργάνου αυτού είναι η

---

<sup>2924</sup> Η πρώτη τακτική σύνοδος της Διασκέψεως των συμβαλλομένων μερών στο Κάλιαρι το 1980 επαναπροσδιόρισε τα κριτήρια επιλογής των υγροτόπων διεθνούς ενδιαφέροντος. Ειδικότερα, τα κριτήρια διαιρέθηκαν σε τρεις κατηγορίες: α) κριτήρια για τον χαρακτηρισμό των υγροτόπων ως διεθνούς ενδιαφέροντος ειδικά για τα υδρόβια πτηνά β) κριτήρια για τον χαρακτηρισμό των υγροτόπων ως διεθνούς ενδιαφέροντος ειδικά για τα φυτά και τα ζώα και γ) κριτήρια για τον χαρακτηρισμό των υγροτόπων ως διεθνούς ενδιαφέροντος λόγω του μοναδικού και αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα τους. Σαμιώτης, Γ. (1991), *Διεθνής προστασία των υγροτόπων και υδρόβιων αποδημητικών πτηνών. Συμβάσεις Ραμσάρ και Βόννης. Οι διεθνείς ρυθμίσεις για την προστασία της πτηνοπανίδας και των φυσικών της οικοτόπων*. Διδακτορική διατριβή., σ.σ. 603-604

δυνατότητα που δίνεται για δημόσια καταγγελία όσων κρατών δεν συμμορφώνονται με τις διατάξεις της Συνθήκης.<sup>2925</sup>

Πριν από τη διαμόρφωση και υπογραφή της Σύμβασης Ραμσάρ για την Προστασία των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας, ιδιαίτερα ως οικοτόπων υδρόβιων πτηνών, προηγήθηκαν ορισμένες διασκέψεις και συμβάσεις ευρωπαϊκού κυρίως χαρακτήρα που αποτέλεσαν τον προπομπό της Διεθνούς Σύμβασης για την «Προστασία των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας, ιδιαίτερα ως οικοτόπων υδρόβιων πτηνών», και παρατίθενται παρακάτω με χρονολογική σειρά:

**1. «Διεθνής Σύμβαση για την Προστασία των Χρήσιμων στη γεωργία πτηνών» Παρίσι, 1902:** Υπεγράφη μεταξύ 13 ευρωπαϊκών χωρών, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Οι υπόλοιπες ήταν η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ουγγαρία, η Ισπανία, το Λιχτενστάιν, το Μονακό, η Πορτογαλία και η Σουηδία. Αντικείμενο προστασίας της Συμβάσεως αποτέλεσαν τα εντομοφάγα πτηνά μαζί με τις φωλιές τους, τα αυγά και τους νεοσσούς τους για τα οποία επιβλήθηκε απόλυτη απαγόρευση αφαιρέσεως και καταστροφής τους, εξασφαλίζοντας την αποτελεσματική αναπαραγωγή τους.

**2. «Διεθνής Συνδιάσκεψη για την προστασία των αποδημητικών υδρόβιων πτηνών». Λονδίνο, 1927:** Έλαβε χώρα με πρωτοβουλία της βρετανικής κυβέρνησης και συμμετείχαν 6 ευρωπαϊκές χώρες που γειτνιάζουν γεωγραφικά με την Μεγ. Βρετανία δηλαδή, η Σουηδία, η Φινλανδία, η Δανία, η Γερμανία, το Βέλγιο και η Ολλανδία. Με την υπογραφείσα Σύμβαση διατυπώνονται συστάσεις, για την καθιέρωση συστήματος προστατευόμενων οικοτόπων αναγκαίων για την εξασφάλιση της αναπαραγωγής των υδροβίων και θαλασσίων και για την υποβοήθηση των αποδημητικών πτηνών κατά τη διάρκεια των αποδημιών τους. Η συνθήκη περιελάμβανε επίσης μια σειρά Συστάσεων 'Recommendations' με χαρακτήρα ενδοτικού δικαίου, που αφορούσαν στην εποχική απαγόρευση της θήρας και στην εποχική απαγόρευση της εμπορίας των πτηνών.

**3. Συνδιάσκεψη της Camargue. Camargue - Γαλλία, 1962:** Στις εργασίες της έλαβαν μέρος 16 χώρες (Αυστρία, Βέλγιο, Μεγ. Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία,

---

<sup>2925</sup> Bowman, M. (2002) "The Ramsar Convention on Wetlands: Has it Made a Difference?", in Stokke, O. S. and Thommessen, Ø. B. (eds.), *Yearbook of International Co- operation on Environment and Development 2002/2003*, Earthscan Publications, London, p.p.61-68

Γιουγκόσλαβία, Ελβετία, Ισπανία, Ιταλία, Νορβηγία, Ολλανδία, Σουηδία, Η.Π.Α, Καναδάς, Αυστραλία και Μαρόκο). Κατ'αυτήν εγκρίθηκε το πρόγραμμα MAR με την υιοθέτηση 13 Συστάσεων «Recommendations» για την διαχείριση και διατήρηση των διεθνούς σημασίας υδροτόπων της Ευρώπης και της Β.Δ Αφρικής.

**4. «1<sup>η</sup> Συνάντηση για την Διατήρηση των Υδροβίων Πτηνών». Saint Andrews-Σκωτία, Οκτώβριος 1963:** Συμμετείχαν 17 Ευρωπαϊκές χώρες. Κεντρική ιδέα των 17 Συστάσεων που διατυπώθηκαν σε αυτή τη διάσκεψη ήταν ότι τα υδροβία πτηνά αποτελούν «κοινό ευρωπαϊκό πόρο» ο οποίος πρέπει να τεθεί υπό διεθνή προστασία και συνδιαχείριση.

**5. «2<sup>η</sup> Συνάντηση για την Διατήρηση των Υδροβίων Πτηνών». Noordwijk Aan Zee – Ολλανδία, 1966:** Εκτός των 17 Ευρωπαϊκών χωρών που έλαβαν μέρος στην πρώτη συνάντηση, συμμετείχαν επίσης οι Η.Π.Α, ο Καναδάς, το Ισραήλ, η Τουρκία, η Τυνησία και η Ε.Σ.Σ.Δ. Σκοπός της ήταν η προώθηση και η επίλυση των θεμάτων που είχαν τεθεί κατά την 1<sup>η</sup> Συνάντηση, η επέκταση της προστασίας στα παρυδάτια πτηνά και η σωτηρία συγκεκριμένων υδροτόπων που απειλούνταν με αποξήρανση.

**6. Τουρκία, 1967.** Διεθνής συνάντηση για την προστασία των υδροτόπων και των υδροβίων πτηνών στη περιοχή της Εγγύς και Μέσης Ανατολής.

**7. Λένινγκραντ – Ε.Σ.Σ.Δ, 1968.** Στις εργασίες της συνάντησης συμμετείχε μόνο η Ε.Σ.Σ.Δ, μετά την αποχή από αυτήν των Δυτικών χωρών λόγω των γεγονότων της Πράγας. Παρ'όλα αυτά διατυπώθηκε μια υπόδειξη – προτροπή για την υπογραφή μιας διεθνούς συμβάσεως με αντικείμενο την προστασία των υδροτόπων διεθνούς ενδιαφέροντος.

**8. Espoo - Φινλανδία, 1970.** Η συνάντηση οργανώθηκε από το Διεθνές Γραφείο για την Έρευνα των Υδροβίων Πτηνών και Υδροτόπων (I.W.R.B) και το Υπουργείο Γεωργίας της Φινλανδίας. Στη συνάντηση αυτή ενεκρίθη το τελικό σχέδιο (κείμενο) διεθνούς συμβάσεως για τους υδροτόπους διεθνούς ενδιαφέροντος, ιδιαίτως ως ενδιαίτημα των υδροβίων πτηνών, το οποίο η διάσκεψη του Ραμσάρ επεξεργάστηκε περαιτέρω και τελικώς υιοθέτησε ως διεθνή σύμβαση.



**Η Σύμβαση της Βόννης του 1979 (όπως έχει επικρατήσει λόγω της πόλης που έχει υπογραφεί) για τη διατήρηση των Αποδημητικών Ειδών της Άγριας Πανίδας**

Το 1972 η Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Ανθρώπινο Περιβάλλον αναγνώρισε την ανάγκη των κρατών για συνεργασία στη διατήρηση των ζώων που μεταναστεύουν στα εθνικά σύνορα των χωρών. Με βάση τη σύσταση αυτή υπογράφηκε υπό την αιγίδα του προγράμματος για το περιβάλλον των Ηνωμένων Εθνών το 1972 η διακυβερνητική Σύμβαση της Βόννης που τέθηκε σε ισχύ το 1983 και μέχρι σήμερα (1 Μαΐου 2006) έχει 97 συμβαλλόμενους.<sup>2926</sup>

Η σημασία της Σύμβασης αυτής έγκειται στο γεγονός ότι η αποτυχία διατήρησης των ειδών αυτών σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής θα επηρέαζε οποιαδήποτε άλλη προσπάθεια για διατήρηση οπουδήποτε αλλού, ενώ το πρωτοποριακό στοιχείο της είναι ο διπλός της ρόλος τόσο ως σύμβαση με άμεση αναφορά για τα απειλούμενα είδη που προβλέπονται στο Πρώτο Παράρτημα όσο και ως σύμβαση-πλαίσιο για τα αποδημητικά είδη του δεύτερου Παραρτήματος ( με βάση την οποία τα κράτη μπορούν να συνάψουν περαιτέρω συμφωνίες).<sup>2927</sup> Το περιεχόμενο της Σύμβασης αυτής παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον για τρεις λόγους: α) καλύπτει ένα ευρύ φάσμα απειλών για τα είδη που προβλέπει β) οι διατάξεις της είναι ιδιαίτερα αυστηρές ως προς τους περιορισμούς που θέτουν και γ) παρέχει τη δυνατότητα για σύναψη συμπληρωματικών συμφωνιών για τα αποδημητικά είδη των οποίων η κατάσταση διατήρησης είναι δυσμενής.<sup>2928</sup>

Στα άρθρα της μεταξύ άλλων προβλέπει<sup>2929</sup>:

- ορισμούς,
- βασικές αρχές,
- κινδυνεύοντα αποδημητικά είδη,
- αποδημητικά είδη των οποίων η κατάσταση διατήρησης είναι δυσμενής και για τα οποία χρειάζεται η σύναψη Διεθνών Συμφωνιών, καθώς και τις κατευθυντήριες γραμμές για τις συμφωνίες αυτές,
- Διάσκεψη των μερών (που είναι το βασικό όργανο λήψης αποφάσεων),

<sup>2926</sup> Βλ. σχετικά: *Convention on Migratory Species*, <http://www.cms.int/about/index.htm>,

<sup>2927</sup> Klemm de, C. (1985) "Migratory Species: A Review of Existing International Instruments", *Environmental Policy and Law*, vol.15, p.81 και Sands, P. (2003), ό.π., p.p. 606-611

<sup>2928</sup> Lyster, S. (2000) *International Wildlife Law*, Cambridge University Press, Cambridge p.p. 278-9

<sup>2929</sup> Βλ. σχετικά: *Convention on Migratory Species*, ό.π.

- επιπτώσεις της Σύμβασης στις διεθνείς συμβάσεις και τις εθνικές νομοθεσίες και
- τρόπους επίλυσης των διαφορών.

Ειδικά για την προστασία των μεταναστευτικών ειδών άγριας πανίδας προβλέπει τρεις βασικές δράσεις (όπως περιγράφονται στο άρθρο II): 4) Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να προωθούν, να συντονίζουν και να υποστηρίζουν την έρευνα σχετικά με τα μεταναστευτικά είδη. 5) Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να σπεύσουν στην άμεση προστασία των μεταναστευτικών ειδών που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα I της Σύμβασης. 6) Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να συνάπτουν συμφωνίες για την προστασία και διαχείριση των μεταναστευτικών ειδών που αναφέρονται στο Παράρτημα II της Σύμβασης.

### ***Η Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της Ευρωπαϊκής άγριας ζωής και των φυσικών βιοτόπων***

Η Σύμβαση της Βέρνης<sup>2930</sup> διαμορφώθηκε υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, υπογράφηκε τον Σεπτέμβριο του 1979 και τέθηκε σε ισχύ τον Ιούνιο του 1982. Μέχρι τον Ιανουάριο του 2006 τα συμβαλλόμενα μέρη ήταν συνολικά 45, τα 39 του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Ε.Ε., το Μονακό και 4 αφρικανικές χώρες. Με βάση τις διατάξεις της Σύμβασης τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται: α) να προστατεύουν τους πληθυσμούς της άγριας χλωρίδας και πανίδας β) να συνεργάζονται μεταξύ τους και γ) να δίνουν ιδιαίτερο βάρος στα ευάλωτα είδη και σε όσα κινδυνεύουν με εξαφάνιση (στα τελευταία συμπεριλαμβάνονται και τα μεταναστευτικά είδη).<sup>2931</sup>

Συγκεκριμένα, κάθε συμβαλλόμενο μέρος αναλαμβάνει:

- 1) Να πάρει τα κατάλληλα και απαραίτητα μέτρα, νομοθετικά ή διοικητικά, που θα διασφαλίσουν την διατήρηση των βιοτόπων της άγριας χλωρίδας και πανίδας (Άρθρο 4,1).
- 2) Να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στην προστασία περιοχών σημαντικών για τα μεταναστευτικά είδη που αναφέρονται στα Παραρτήματα II και III και οι οποίες βρίσκονται στην κατάλληλη θέση σε σχέση με τις μεταναστευτικές

<sup>2930</sup> Sands, P. (2003) ό.π., p. 532

<sup>2931</sup> Βλ. την ιστοσελίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, [http://www.coe.int/t/e/cultural\\_co-operation/environment/nature\\_and\\_biological\\_diversity/\\_Summary.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/nature_and_biological_diversity/_Summary.asp#TopOfPage)

οδούς για να χρησιμοποιούνται για ξεχειμώνασμα, στάση, εύρεση τροφής, αναπαραγωγή ή αλλαγή φτερώματος (Άρθρο 4,3).

- 3) Να απαγορεύσει την εκ προθέσεως βλάβη ή καταστροφή των τόπων αναπαραγωγής ή περιοχών ανάπαυσης των ειδών του Παραρτήματος II (Άρθρο 6,β).

Τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν να κάνουν κάποιες παρεκκλίσεις στις υποχρεώσεις τους για τα άρθρα 4 και 6, αλλά η χρήση του δικαιώματος παρέκκλισης δεν πρέπει ποτέ να βλάπτει την επιβίωση του σχετικού πληθυσμού προστατευόμενου είδους. Το Παράρτημα I περιλαμβάνει κατάλογο φυτών. Το Παράρτημα II είναι ένας μακρύς κατάλογος αυστηρά προστατευόμενων ειδών της πανίδας και περιλαμβάνει μεγάλο μέρος της ευρωπαϊκής ορνιθοπανίδας. Το Παράρτημα III καλύπτει όλα σχεδόν τα είδη πουλιών που λείπουν από το Παράρτημα II, εκτός από 11 είδη .

***Σύμβαση CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), για το Διεθνές Εμπόριο Απειλούμενων Ειδών της Άγριας Χλωρίδας και Πανίδας***

Η Σύμβαση CITES υπεγράφη το 1973 στην Ουάσιγκτον των Η.Π.Α., δέκα χρόνια περίπου μετά το πρώτο κάλεσμα της Διεθνούς Ένωσης για την Προστασία της Φύσης για τη σύναψη σύμβασης για τη ρύθμιση του εμπορίου των απειλούμενων ειδών. Πριν από την υιοθέτηση της Σύμβασης CITES προηγήθηκαν δύο ανεπιτυχείς διεθνείς προσπάθειες για ρύθμιση της άγριας πανίδας και χλωρίδας, η Σύμβαση του Λονδίνου του 1900 για τη διατήρηση ποικίλων ειδών άγριων ζώων στην Αφρική και η Σύμβαση του Λονδίνου του 1933 για τη διατήρηση της χλωρίδας και της πανίδας στη φυσική τους κατάσταση. Η πρώτη δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ ενώ η δεύτερη αν και εφαρμόστηκε στην Αφρική, στην Ινδία, στην Ινδονησία απέτυχε να εγκαθιδρύσει τα θεσμικά όργανα για την παρακολούθηση και την επιβολή της.<sup>2932</sup>

Σκοπός της Σύμβασης είναι η προστασία ορισμένων ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας τα οποία απειλούνται με εξαφάνιση, μέσω του ελέγχου ή της απαγόρευσης του διεθνούς εμπορίου τους, αποτελώντας ένα εργαλείο που παρέχει προστασία της

---

<sup>2932</sup> Sands, P. (1997) 'Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species' in Helge Ole Bergesen and Georg Parmann (eds) Green Globe Yearbook 1997: Yearbook of International Cooperation on Environment and Development, Fridtjof Nansen Institute

χλωρίδας και της πανίδας από τις ανθρώπινες δραστηριότητες.<sup>2933</sup> Συγκεκριμένα η CITES ρυθμίζει το εμπόριο περίπου 30,000 ειδών της χλωρίδας και πανίδας, μέσα από ένα σύστημα αδειών και πιστοποιητικών που πρέπει να αποκτηθούν πριν το είδος το οποίο καλύπτεται από τη Σύμβαση διακινηθεί. Ταυτόχρονα διακηρύσσει την αξία της χλωρίδας και πανίδας ως εθνική κληρονομιά.<sup>2934</sup>

Τα είδη είναι καταχωρημένα σε τρία διαφορετικά Παραρτήματα ( I, II, III) ανάλογα με το βαθμό επικινδυνότητας αφανισμού τους. Το προοίμιό της προβλέπει ότι η άγρια χλωρίδα και πανίδα είναι ένα αναντικατάστατο κομμάτι του φυσικού περιβάλλοντος της γης που θα πρέπει να προστατευτεί και για τις μελλοντικές γενιές και θέτει ως βασικό στόχο της σύμβασης τη διεθνή συνεργασία για την προστασία της χλωρίδας και της πανίδας από την υπερεκμετάλλευση, ενώ σύμφωνα με τις διατάξεις της<sup>2935</sup> :

- απαγορεύεται το εμπόριο ειδών και δειγμάτων αυτών του πίνακα I της Σύμβασης, ενώ επιτρέπεται υπό όρους των πινάκων II και III της Σύμβασης. Η διακίνηση ειδών και δειγμάτων του πίνακα I επιτρέπεται μόνο για επιστημονικούς και ερευνητικούς σκοπούς. (άρθρα III, IV)
- τα μέρη της Σύμβασης οφείλουν να ορίσουν Διαχειριστικά Όργανα για την έκδοση των αδειών των ανωτέρω άρθρων καθώς και Επιστημονικές Αρχές (επιτροπές), μία ή περισσότερες, που γνωματεύουν για συγκεκριμένες περιπτώσεις και θέματα που έχουν να κάνουν με την εμπορία και διακίνηση των ειδών (άρθρο IX )
- τα μέρη υποχρεούνται να πάρουν όλα τα απαραίτητα μέτρα - λειτουργικά, διοικητικά, κ.ά. - για την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης. (άρθρο VIII)
- συστήνονται όργανα της Σύμβασης CITES (Γραμματεία CITES, Γενεύη και η Συνδιάσκεψη των Μερών) με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και αποφασιστικό ρόλο σε θέματα εφαρμογής της Σύμβασης. (άρθρο XI, XII)

Η CITES είναι μία σύμβαση πλαίσιο που είναι δεσμευτική για τα συμβαλλόμενα μέρη τα οποία θα πρέπει να υιοθετήσουν εθνικούς κανόνες για να την εφαρμόσουν.

---

<sup>2933</sup> Sands, P. (2003) ό.π., p.p. 505-515 και τη σχετική ιστοσελίδα της Σύμβασης <http://www.cites.org/eng/disc/what.html>

<sup>2934</sup> Hill, K. D. (1990) "The Convention on International Trade in Endangered Species: Fifteen Years Later", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol.78, p.245

<sup>2935</sup> Sands, P. (2003) ό.π., p.p. 505-515 και τη σχετική ιστοσελίδα της Σύμβασης <http://www.cites.org/eng/disc/what.html>

### **Σύμβαση του 1992 για τη Βιοποικιλότητα (Ρίο)**

Το 1987 το πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP) κάλεσε τις κυβερνήσεις να ετοιμάσουν ένα νομοθετικό κείμενο για την προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας. Η αναφορά που ετοίμασε η ad hoc Επιτροπή της UNEP αποτέλεσε τη βάση για το Σχέδιο Σύμβασης που ετοιμάστηκε από τη Διακυβερνητική Διαπραγματευτική Επιτροπή σε πέντε συνόδους. Το τελικό κείμενο υιοθετήθηκε το 1992 από 153 χώρες και την Ε.Ε. και αποτελείται από το Προοίμιο, 42 άρθρα και 2 παραρτήματα.<sup>2936</sup>

Στο προοίμιο απαριθμούνται οι αξίες της βιολογικής ποικιλομορφίας και των συστατικών της, επισημαίνονται οι κίνδυνοι υποβάθμισης, η ανάγκη προληπτικής δράσης και προστασίας και η αναγκαιότητα διεθνούς συνεργασίας, ενώ γίνεται ειδική αναφορά στις γυναίκες ως παράγοντα προστασίας της βιολογικής ποικιλομορφίας. Η Σύμβαση θέτει τρεις βασικούς στόχους<sup>2937</sup>: • τη διατήρηση της βιολογικής ποικιλομορφίας • την αειφορική χρησιμοποίηση των συστατικών της και • το δίκαιο και με βάση την αρχή της ισότητας καταμερισμό των πλεονεκτημάτων που θα προκύψουν από τη χρήση των γενετικών πόρων.

Το κύριο μέρος της Σύμβασης αφορά την προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας σε σχέση με τα προβλήματα που προκύπτουν από την ανάπτυξη της βιοτεχνολογίας. Οι πιο αντικρουόμενες διατάξεις της Σύμβασης περιλαμβάνονται στη δεύτερη ενότητα και αφορούν τη χρήση της βιολογικής ποικιλομορφίας για βιοτεχνολογικούς λόγους. Οι διατάξεις αυτές αποτελούν την πρώτη προσπάθεια της διεθνούς κοινότητας να θεσμοθετήσει διεθνείς κανόνες για τη βιοτεχνολογία σε παγκόσμιο επίπεδο, χωρίς να ρυθμίζει επιμέρους ηθικά, νομικά, κοινωνικά και επιστημονικά ερωτήματα. Το τμήμα της Σύμβασης που αφορά οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα κινείται στα πλαίσια της πρακτικής ανάλογων διεθνών κειμένων.

Σε γενικές γραμμές η Σύμβαση, αν και προβλέπει ότι «...η διατήρηση της βιολογικής ποικιλομορφίας αποτελεί κοινό ενδιαφέρον της ανθρωπότητας...» ενισχύει την κρατικοποίηση και ιδιωτικοποίηση της βιολογικής ποικιλομορφίας θέτοντας σε άλλη βάση την προστασία της άγριας ζωής και δημιουργώντας συγκρούσεις με προηγούμενες συμβάσεις.<sup>2938</sup>

---

<sup>2936</sup> Sands, P. (2003) ό.π., p.p. 515-524

<sup>2937</sup> Βλ. σχετικά: <http://www.biodiv.org/welcome.aspx>

<sup>2938</sup> Γρηγορίου, Π., Σαμιώτης, Γ. και Τσάλτας, Γ. (1993) ό.π., σ.σ. 139-164

### 3.2.2. Το εθιμικό διεθνές δίκαιο

Το εθιμικό διεθνές δίκαιο είναι περισσότερο πολύπλοκο και δύσκολο στην εφαρμογή του από τις επίσημες γραπτές συμβάσεις ή συνθήκες, καθώς αποτελείται από πρακτικές που ακολουθούν τα κράτη, έχοντας το αίσθημα της νομικής υποχρέωσης ότι θα πρέπει να τις εφαρμόσουν. Βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή του είναι η αναγνώρισή του από το γραπτό δίκαιο των κρατών και κριτήριο αναγνώρισης μίας πρακτικής ως εθιμικό δίκαιο είναι η εφαρμογή της σε δικαστικές αποφάσεις.<sup>2939</sup>

Τον τελευταίο αιώνα, στη διαχείριση των διεθνών υδάτινων πόρων, έχει διαμορφωθεί ένα σημαντικό πλέγμα διατάξεων εθιμικού δικαίου. Η πληρέστερη μελέτη για το διεθνές εθιμικό δίκαιο των διασυνοριακών υδάτων ολοκληρώθηκε το 1966 από τη Διεθνή Νομική Ένωση (International Law Association)<sup>2940</sup> και ονομάστηκε «Κανόνες του Ελσίνκι για τις χρήσεις των υδάτων των διεθνών ποταμών». Οι Κανόνες αυτοί αποτελούν την πρώτη προσπάθεια μιας διεθνούς ένωσης, να κωδικοποιήσει το εθιμικό δίκαιο των διεθνών υδάτινων πόρων και επηρέασε σημαντικά τις πρακτικές κρατών.<sup>2941</sup>

Στο πρώτο κεφάλαιο των Κανόνων του Ελσίνκι, άρθρο 2, οι λεκάνες απορροής ποταμών που εκτείνονται σε δύο ή περισσότερα κράτη (drainage basins) θεωρούνται ως μία αδιαίρετη υδρολογική ενότητα, της οποίας η διαχείριση θα πρέπει να γίνεται σαν σε μία ενιαία μονάδα. Η έννοια του «drainage basin» είναι πιο ευρεία -καθώς περιλαμβάνει και όλους τους παραπόταμους- από τον όρο «watercourse» της Συνθήκης του 1997, που είναι ένα σύστημα που αποτελείται από τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα, τα οποία από τη φύση αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο και που εκβάλλουν στο ίδιο σημείο. Το πιο σημαντικό σημείο του άρθρου 2 των Κανόνων του Ελσίνκι είναι ότι αναγνωρίστηκε διεθνώς, για πρώτη φορά, η άμεση σύνδεση των υπόγειων και των επιφανειακών υδάτινων πόρων.<sup>2942</sup>

Το δεύτερο κεφάλαιο των κανόνων του Ελσίνκι προβλέπει την αρχή της «λογικής χρήσης των υδάτων μιας διεθνούς λεκάνης απορροής». Με βάση το άρθρο 4, κάθε χώρα λεκάνης απορροής έχει δικαίωμα -μέσα στα πλαίσια της περιοχής της- δικαίου

---

<sup>2939</sup> Dellapenna, J. W. (2001) ό.π., p.p. 265-303

<sup>2940</sup> Η Διεθνής Νομική Ένωση είναι μη κυβερνητικός οργανισμός που ιδρύθηκε το 1873 και λειτουργεί με σκοπό την ανάπτυξη συγκεκριμένων κανόνων του διεθνούς δικαίου.

<sup>2941</sup> Bourne, C. (1996) "The International Law Association's contribution to international water resources law", *Natural Resources Journal*, vol 36, p.p.155-216

<sup>2942</sup> Dellapenna, J. W. (2001) ό.π., p.p. 265-303

και ορθολογικού μοιράσματος των ευεργετικών χρήσεων μιας λεκάνης. Επίσης στο άρθρο 10 προβλέπεται και η αρχή της μη πρόκλησης ουσιαστικής βλάβης. Τα επόμενα κεφάλαια αφορούν τη μόλυνση των υδάτων, τη ναυσιπλοΐα και τις διαδικασίες για την αποτροπή και τη διευθέτηση των διαφορών μεταξύ των κρατών.

Η βασική αλλαγή, που επέφεραν οι Κανόνες του Ελσίνκι στο διεθνές δίκαιο διαχείρισης των υδάτινων πόρων, ήταν ότι άλλαξε το κριτήριο για το μοίρασμα των κοινών υδάτινων πόρων μεταξύ δύο κρατών, από ποσοτικό σε ποιοτικό, για τις χρήσεις ενός υδάτινου πόρου.

Εκτός από τους Κανόνες του Ελσίνκι, σημαντικό κείμενο του εθνικού δικαίου για την προστασία των υδάτων αποτελεί το Κεφάλαιο 18 της Ατζέντας 21 που τιτλοφορείται «Προστασία της ποιότητας και της προμήθειας των υδάτινων πόρων: εφαρμογή των ολοκληρωμένων προσεγγίσεων στην ανάπτυξη, τη διαχείριση και τη χρήση των υδάτινων πόρων». Τα βασικά σημεία που περιείχε το κεφάλαιο αυτό συνοψίζονται στα εξής :

- Οι υδάτινοι πόροι είναι ένα ουσιαστικό συστατικό της γήινης υδρόσφαιρας και αναπόσπαστο μέρος όλων των επίγειων οικοσυστημάτων. Αποτελούνται από τον υδρολογικό κύκλο, συμπεριλαμβανομένων των πλημμυρών και των ξηρασιών
- Η σφαιρική αλλαγή κλίματος και η ατμοσφαιρική ρύπανση ασκούν επιρροή στη διαθεσιμότητα των υδάτινων πόρων
- Γενικός στόχος είναι να επιτευχθούν επαρκείς ποσότητες ύδατος για ολόκληρο τον πληθυσμό του πλανήτη,
- Οι καινοτόμες τεχνολογίες αξιοποιούνται για να προστατεύσουν τους πόρους ενάντια στη ρύπανση.
- Τα λογικά σχέδια χρησιμοποίησης ύδατος, για την ανάπτυξη της επιφάνειας και των υπόγειων πηγών και άλλων πιθανών πηγών, πρέπει να υποστηριχθούν από τα ταυτόχρονα μέτρα συντήρησης ύδατος και ελαχιστοποίησης απώλειας.
- Ο έλεγχος και η πρόληψη των πλημμυρών αποτελούν προτεραιότητα
- Η συνεργασία μεταξύ των κρατών με βάση τις υπάρχουσες συμφωνίες ή άλλες σχετικές ρυθμίσεις διεξάγεται λαμβάνοντας υπόψη τα συμφέροντα όλων των παρόχθιων κρατών.

Οι ακόλουθες δράσεις προτείνονται για τον τομέα των υδάτινων πόρων:

1. Βιώσιμη ανάπτυξη και διαχείριση των υδάτινων πόρων
2. Αξιολόγηση των υδάτινων πόρων

3. Προστασία των υδάτινων πόρων, της ποιότητας νερού και των υδρόβιων οικοσυστημάτων

4. Προμήθεια και υγιεινή πόσιμου νερού

5. Νερό και βιώσιμη αστική ανάπτυξη

6. Νερό για τη βιώσιμη παραγωγή τροφίμων και την αγροτική ανάπτυξη

7. Επιδράσεις της αλλαγής κλίματος στους υδάτινους πόρους.

Η διεθνής πρακτική έχει δείξει ότι το εθιμικό δίκαιο, ως εργαλείο για το μοίρασμα των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων και για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των κρατών, δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα.<sup>2943</sup> Η αποτυχία αυτή οφείλεται κυρίως στον ανεπίσημο χαρακτήρα του, στην έλλειψη καταγεγραμμένων κανόνων και στην έλλειψη μέσων για την εφαρμογή του.

### **3.2.3 Οι βασικές αρχές υποχρεώσεων των κρατών στα πλαίσια της συνδιαχείρισης των διεθνών υδάτινων πόρων**

Το διεθνές δίκαιο των υδάτινων πόρων άρχισε να σχηματοποιείται με κανόνες και Συνθήκες μετά τον πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο.<sup>2944</sup> Οι γενικές αρχές για την προστασία και διαχείριση των υδάτων, αν και διαμορφώθηκαν από συμβουλευτικά κυρίως όργανα του διεθνούς δικαίου, βοήθησαν ωστόσο σημαντικά στη διαμόρφωση των διατάξεων υποχρεωτικού χαρακτήρα και στην αποκρυστάλλωση του γραπτού δικαίου. Η ενσωμάτωση και η εφαρμογή των βασικών αρχών του εθιμικού δικαίου στο κείμενο της Συνθήκης διασφαλίζουν με τον καλύτερο τρόπο την εφαρμογή της, καθώς αποτελούν το βασικό εργαλείο για την ερμηνεία των επιμέρους διατάξεων.

Οι τρεις βασικές αρχές του εθιμικού δικαίου στον τομέα των διεθνών υδάτινων πόρων οι οποίες έχουν ενσωματωθεί και στις περισσότερες διμερείς, πολυμερείς ή διεθνείς Συμφωνίες και Συνθήκες είναι η αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης του νερού, η υποχρέωση της μη πρόκλησης βλάβης και η αρχή της προστασίας των διεθνών υδάτινων πόρων και των οικοσυστημάτων τους, μέσω της ενημέρωσης, της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών και δεδομένων. Οι αρχές αυτές αποτελούν το βασικό μέσο για τη διευθέτηση των συγκρούσεων των κρατών για τα κοινά ύδατα τους και το υπόβαθρο για τις διαπραγματεύσεις που στοχεύουν στην επίτευξη συμφωνιών.

---

<sup>2943</sup> Paisley, R. and MacDaniels, T. (1995) "International Water Law, acceptable pollution risk and the Tatshensini River", *Natural Resources Journal*, vol. 35, p.p.111-132

<sup>2944</sup> Cano, G. (1989) ό.π., p.p. 167-171.



Ο ρόλος και η ισχύς των αρχών αυτών διαφοροποιείται κάθε φορά, ανάλογα αν εφαρμόζονται σε κοινά ύδατα, για τα οποία δεν προϋπάρχει θεσμοθετημένη Συνθήκη, αν τα κράτη βρίσκονται στο στάδιο των διαπραγματεύσεων για την υπογραφή μιας Συνθήκης ή αν υπάρχει ήδη μία Συνθήκη για τη συνδιαχείριση ενός υδάτινου πόρου<sup>2945</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, που δεν υπάρχει θεσμοθετημένο θεσμικό πλαίσιο, είτε γιατί δεν υπάρχουν διαφωνίες ως προς τη συνδιαχείριση είτε γιατί δεν είναι πολιτικά εφικτό, οι αρχές αυτές εφαρμόζονται ως εθιμικό δίκαιο για την κοινή διαχείριση των υδάτων. Ωστόσο η εφαρμογή τους στην πράξη είναι συχνά προβληματική λόγω τόσο του γενικού<sup>2946</sup> τους περιεχομένου, όσο και της άμεσης εξάρτησής τους από την πολιτική βούληση των κρατών.

Οι αρχές αυτές μπορούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο μιας συμφωνίας για ένα κοινό υδάτινο πόρο κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών, κυρίως δίνοντας κατευθύνσεις και λύσεις οι οποίες είναι εφαρμόσιμες στη συγκεκριμένη περίπτωση. Τέλος, ακόμη και στην περίπτωση που υπάρχει θεσμοθετημένη Συνθήκη για τη συνδιαχείριση των υδάτων, ο ρόλος της αρχής της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης του νερού, της μη πρόκλησης βλάβης και της ενημέρωσης και συνεργασίας των κρατών είναι πολύ σημαντικός για την εφαρμογή της.

### **3.2.3.1 Η αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης των διεθνών υδάτινων πόρων**

Η «ορθολογική και δίκαιη χρήση» είναι η βασική αρχή που ρυθμίζει τη *διανομή* των διεθνών υδάτινων πόρων που μοιράζονται περισσότερα κράτη μεταξύ τους. Με βάση την αρχή αυτή κάθε κράτος έχει ίσα δικαιώματα ως προς τις χρήσεις των υδάτων μιας διεθνούς λεκάνης απορροής, χρήσεις οι οποίες πρέπει να γίνονται με

---

<sup>2945</sup> Kerstin Mechlem (2003) "Water as a vehicle for inter-state cooperation: A legal perspective", *Fao Legal Papers OnLine* 32, FAO Development Law Service

<sup>2946</sup> Το γενικό περιεχόμενο των αρχών αυτών αποτελεί ταυτόχρονα και σημαντικό πλεονέκτημα στη διαχείριση των κοινών υδάτων, γιατί μπορούν να εφαρμοστούν σε όλες τις περιπτώσεις χωρίς τους περιορισμούς που θέτουν οι κανόνες του γραπτού δικαίου.

λογικό και δίκαιο τρόπο<sup>2947</sup>, με βάση τους κοινωνικούς, οικονομικούς και φυσικούς παράγοντες, που επικρατούν σε ολόκληρο το υδατικό σύστημα<sup>2948</sup>.

Η φιλοσοφική και πολιτική βάση της αρχής αυτής βρίσκεται στο σκεπτικό μίας απόφασης του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ του 1931. Στην υπόθεση αυτή, "New Jersey versus New York", ο Δικαστής Oliver Wendell Holmes εφαρμόζοντας την κείμενη νομοθεσία, υποστήριξε ότι «ένας ποταμός είναι θησαυρός...απαραίτητο στοιχείο της ανθρώπινης ζωής και για αυτό πρέπει να μοιράζεται σε αυτούς, οι οποίοι έχουν κυριαρχικά δικαιώματα επάνω του....διασφαλίζοντας τη δίκαιη χρήση».<sup>2949</sup>

Η αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης ενσωματώνει τις παλαιότερες αρχές της «απόλυτης εδαφικής κυριαρχίας» και της «εδαφικής ακεραιότητας», δεδομένου ότι αναγνωρίζει και αξιολογεί τα κοινά και ανταγωνιστικά συμφέροντα όλων των παρόχθιων κρατών. Έτσι η χρήση των υδάτων καθορίζεται με την εξισορρόπηση των ανταγωνιστικών κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων των ενδιαφερόμενων, με βάση μία προσεκτική ανάλυση κόστους-οφέλους ως εργαλείου μεγιστοποίησης των χρήσεων των κοινών υδάτων.<sup>2950</sup>

Από την πλευρά του γραπτού δικαίου η αρχή αυτή έχει ενσωματωθεί επίσης στους Κανονισμούς του Ελσίνκι για τις Χρήσεις Διακρατικών Ποταμών (Helsinki Rules on the Uses of International Rivers) που εξέδωσε ο Διεθνής Οργανισμός Δικαίου (International Law Association ILA) το 1966 όσο και στη σειρά κανονισμών της Διεθνούς Επιτροπής Δικαίου (International Law Commission ILC), που οδήγησαν στη διαμόρφωση της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων».

Στους Κανονισμούς του Ελσίνκι η αρχή αυτή αποτυπώθηκε με γενικό τρόπο, ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή της σε κάθε διαφορά που προκύπτει μεταξύ δύο ή περισσοτέρων κρατών για τις χρήσεις ενός υδάτινου πόρου. Για τον καθορισμό του όρου «δίκαιη» οι Κανόνες του Ελσίνκι επιβάλλουν την αντιστάθμιση των σχετικών παραμέτρων και τη σύγκριση του οφέλους, που προκύπτει σε ένα κράτος από τη χρήση ενός υδάτινου πόρου, με τη ζημία που αυτή προκαλεί στα συμφέροντα ενός άλλου κράτους<sup>2951</sup>.

---

<sup>2947</sup> Paisley, R. (2002) ό.π., p.p. 280-300

<sup>2948</sup> Eckstein, G. (1995) "Application of International Water Law to Transboundary Groundwater Resources, and the Slovak-Hungarian Dispute Over Gabčíkovo-Nagymaros", *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 19, p. 67

<sup>2949</sup> McCaffrey, S.C. (2003) ό.π., p.p. 326-327

<sup>2950</sup> Eckstein, G. (1995) ό.π., p. 67

<sup>2951</sup> Paisley, R. and McDaniels, T. (1995) ό.π., p.111

Πριν από την τελική διαμόρφωση των άρθρων της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» τέσσερις ειδικοί εισηγητές της Διεθνούς Επιτροπής Δικαίου είχαν ερευνήσει το βαθμό στον οποίο η αρχή της δίκαιης χρήσης πρέπει να επηρεάσει τη διαμόρφωση της Συνθήκης. Στα πλαίσια αυτού του προβληματισμού διαμορφώθηκαν δύο σχολές σκέψης. Η πρώτη, με τον τέταρτο ειδικό εισηγητή Stephen McCaffrey, διατύπωσε ότι η γενική αρχή της δίκαιης χρήσης πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της μη πρόκλησης σοβαρής μόλυνσης. Η δεύτερη σχολή αντιτάχθηκε στην παραπάνω θέση ότι δηλαδή οι χρήσεις που προκαλούν σημαντική ρύπανση των υδάτων και του περιβάλλοντος σε άλλα κράτη θα πρέπει να θεωρούνται άδικες και ότι παραβιάζουν την αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης, γιατί θεώρησε ότι η πρόκληση ζημίας από ρύπανση είναι ένας από τους παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά την εφαρμογή της αρχής αυτής..

Η αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης, που ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» στο άρθρο 5 «Δίκαιη και λογική χρήση και συμμετοχή», εκφράζει τη νέα θέση της επιστήμης για τους «κοινούς φυσικούς πόρους», που προσανατολίζεται στη διαχείριση του συνόλου του πόρου που ανήκει σε περισσότερα κράτη ως ενιαία οντότητα, σε αντιδιαστολή με τη διαχείριση της μεμονωμένης πολιτικής οντότητας η οποία ανήκει σε ένα από τα κράτη. Η βασική θέση δηλαδή που υιοθετεί η Συνθήκη, ως προς την έννοια της δίκαιης χρήσης, είναι ότι δεν αφορά μόνο δραστηριότητες ενός κράτους, αλλά ότι είναι δίκαιο σε σχέση με τα άλλα κράτη που χρησιμοποιούν τον ίδιο υδάτινο πόρο.

Από τον τίτλο και το περιεχόμενο του άρθρου 5, που αναλύθηκε σε προηγούμενη υποενότητα του παρόντος κεφαλαίου, προκύπτει ότι οι υποχρεώσεις των κρατών που μοιράζονται έναν υδάτινο πόρο δεν περιορίζονται στην ανάπτυξη και χρήση του υδάτινου πόρου με τρόπο δίκαιο και λογικό, αλλά επεκτείνονται και στην επιβολή συνεργασίας για την προστασία και την ανάπτυξη του<sup>2952</sup>. Η αρχή αυτή εφαρμόζεται σε συνδυασμό με επόμενο άρθρο (άρθρο 6), του οποίου το περιεχόμενο έχει ενσωματωθεί και στους Κανονισμούς του Ελσίνκι για τις Χρήσεις Διακρατικών Ποταμών, στο οποίο περιγράφονται οι βασικοί παράγοντες που καθορίζουν την εφαρμογή της αρχής της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης των διεθνών υδάτινων πόρων.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε στην παρούσα και στην προηγούμενη ενότητα 3.2.3.1., διαφαίνεται ότι η υποχρέωση της δίκαιης και ορθολογικής χρήσης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μία διαδικασία η επιτυχής έκβαση της οποίας

---

<sup>2952</sup> Ilomaki, J. (2000) ό.π., p.120

εξαρτάται από τη συνεχή ανταλλαγή πληροφοριών και δεδομένων σχετικά με την κατάσταση (ποσοτικοί και ποιοτικοί δείκτες) του υδάτινου πόρου και τη μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που προκύπτουν από την ενδεχόμενη αλλαγή ή προσθήκη νέων χρήσεων.

Η αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης εφαρμόζεται, ελλείπει γραπτού δικαίου, για την επίλυση των διαφορών που προκύπτουν μεταξύ των παρόχθιων κρατών και αποτελεί τη βάση των διαπραγματεύσεων, οι οποίες πολύ συχνά καταλήγουν στη σύναψη μιας Συνθήκης. Σε περίπτωση αποτυχίας των διαπραγματεύσεων, δεν είναι δυνατή η προσφυγή των εμπλεκόμενων κρατών σε εθνικά δικαστήρια, αλλά μόνο σε όργ, καθώς επίσης και στο Διεθνές Δικαστήριο<sup>2953</sup>. Τέλος, άλλοι μηχανισμοί διαχείρισης κρίσεων είναι τα «κοινά θεσμικά όργανα» ή οι «κοινές επιτροπές» υδάτινων πόρων, τις οποίες συγκροτούν τα ίδια τα κράτη, με βάση διεθνείς συμφωνίες.<sup>2954</sup>

### 3.2.3.2 Η αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης» σε παρόχθια κράτη

Η αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης» σε παρόχθια κράτη έχει ενσωματωθεί σε πολλά κείμενα (διακηρύξεις, συμβάσεις, αποφάσεις) διεθνών οργανισμών πολύ πριν διατυπωθεί στο άρθρο 7 της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων».

Στη Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών στη Στοκχόλμη το 1972, στην Αρχή 21 προβλέφθηκε για πρώτη φορά σε διεθνές επίπεδο ότι τα κράτη μπορούν να οργανώνουν τη δική τους περιβαλλοντική πολιτική και οφείλουν να διασφαλίζουν με δική τους ευθύνη ότι οι ενέργειές τους, μέσα στα πλαίσια του ελέγχου και της εξουσίας που ασκούν, δεν προκαλούν βλάβη σε άλλα κράτη και σε περιοχές πέρα από την κυριαρχία τους<sup>2955</sup>. Η ίδια αρχή με διαφορετική αρίθμηση (Αρχή 2) και με την

---

<sup>2953</sup> Βλ. σχετικά το άρθρο 33 της Συνθήκης για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων»

<sup>2954</sup> McCaffrey, S.C. (2003) ό.π., p.p. 339-341

<sup>2955</sup> Το αγγλικό κείμενο έχει ως εξής:

Principle 21

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

προσθήκη της λέξης «ανάπτυξη» προβλέφθηκε και στη Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών στο Ρίο το 1992<sup>2956</sup>. Ο τρόπος με τον οποίο αποδόθηκε στις διακηρύξεις αυτές η αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης» είναι αρκετά αυστηρός, καθώς δε δίνει κανένα περιθώριο<sup>2957</sup> στα κράτη για πρόκληση οποιουδήποτε βαθμού βλάβης στα πλαίσια της δικαιοσύνης και της ισότητας.

Εκτός από τις Διακηρύξεις των Ηνωμένων Εθνών η αρχή της μη πρόκλησης βλάβης περιλήφθηκε σε πολλές Συνθήκες των Ηνωμένων Εθνών, όπως στη Συνθήκη για τις Κλιματολογικές Αλλαγές, στη Συνθήκη για την Βιοποικιλότητα, στη Συνθήκη για το Δίκαιο της Θάλασσας κ.α.

Η εφαρμογή της αρχής της «μη πρόκλησης βλάβης» σε παρόχθια κράτη είναι ιδιαίτερα δύσκολη, καθώς δεν υπάρχει κάποιο κριτήριο με βάση το οποίο θεωρείται ότι από μία πράξη προκλήθηκε «βλάβη» σε άλλο κράτος. Τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο, τα κράτη εφαρμόζουν την αρχή αυτή κρίνοντας κατά πόσο ένα γεγονός, με βάση τις ιδιαίτερες κάθε φορά συνθήκες, προκάλεσε οποιαδήποτε βλάβη σε λογικό ή μη βαθμό.

### **3.2.3.3 Η ενημέρωση, συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών ως αρχές προστασίας των διεθνών υδάτινων πόρων**

---

Βλ. σχετικά: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>

<sup>2956</sup> Το αγγλικό κείμενο έχει ως εξής:

Principle 2

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

Βλ. σχετικά: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=1163&DocumentID=78&l=en>

<sup>2957</sup> Ο αυστηρός αυτός χαρακτήρας οφείλεται στο γεγονός ότι στις Διακηρύξεις των Ηνωμένων Εθνών η αρχή της μη πρόκλησης βλάβης αφορά όλα τα περιβαλλοντικά θέματα σε σύγκριση με τον πιο ήπιο χαρακτήρα που έχει η αρχή στο άρθρο 7 της Συνθήκης των εκτός ναυσιπλοΐας υδάτων.

Αν και σε παγκόσμιο επίπεδο η πολιτική των κρατών για την προστασία των υδάτινων πόρων επικεντρώνεται στον έλεγχο της μόλυνσης των ποταμών, των λιμνών και των υδάτινων πόρων γενικότερα, ωστόσο οι προσπάθειες των επιστημόνων τα τελευταία χρόνια στρέφονται κυρίως στην ολοκληρωμένη προστασία των υδάτινων οικοσυστημάτων, ως σύνολο. Οι υδάτινοι πόροι, με βάση τη νέα κατεύθυνση, δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζονται αποκομμένοι αλλά θα πρέπει να προστατεύονται μαζί με τα φυσικά, χημικά και βιολογικά στοιχεία και το ανθρώπινο δυναμικό τα οποία τους πλαισιώνουν, ως μέρος ενός ολοκληρωμένου οικοσυστήματος.

Η προστασία των οικοσυστημάτων των διεθνών υδάτινων πόρων ενσωματώθηκε αρχικά στην Ατζέντα 21, αλλά περιλήφθηκε στη συνέχεια και στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» του 1997 στα άρθρα 20 και 21. Η προσέγγιση αυτή για την προστασία των υδάτων στηρίζεται στην αρχή της αειφόρου ανάπτυξης και στη νέα προσέγγιση της περιβαλλοντικής πολιτικής για ενεργή συμμετοχή του «κοινού» στη προστασία του περιβάλλοντος.

Η αειφόρος διαχείριση, ανάπτυξη και προστασία των διεθνών υδάτινων πόρων εξαρτάται άμεσα από τη συνεργασία, με καλή πίστη, μεταξύ των κρατών που μοιράζονται έναν υδάτινο πόρο. Η συνεργασία αυτή είναι ένας στόχος, μία κατευθυντήρια γραμμή, η οποία προτείνεται από το Διεθνές Δικαστήριο<sup>2958</sup> και τις Διεθνείς Συνθήκες, χωρίς να αποτελεί αυστηρή νομική υποχρέωση. Η συμμετοχή του κοινού στην προστασία των υδάτων επιτυγχάνεται μέσω της ενημέρωσης, της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών.

Η ανταλλαγή πληροφοριών και δεδομένων μεταξύ των κρατών αποτελεί μία βασική αρχή για την προστασία των υδάτινων πόρων και απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της λογικής και δίκαιης χρήσης των υδάτων. Η ανταλλαγή των πληροφοριών θα πρέπει να γίνεται σε τακτική βάση καθώς χωρίς την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ γειτονικών χωρών σχετικά με την κατάσταση ενός υδάτινου πόρου θα είναι πολύ δύσκολο για ένα κράτος να ρυθμίσει τις χρήσεις του και να παρέχει την κατάλληλη προστασία στο έδαφός του.<sup>2959</sup>

---

<sup>2958</sup> Το Διεθνές Δικαστήριο τόνισε σε σχετική του απόφαση την αναγκαιότητα συνεργασίας μεταξύ των κρατών που μοιράζονται το Δούναβη και αποφάνθηκε ότι μόνο μέσω της διεθνούς συνεργασίας μπορεί να επιτευχθεί επίλυση των προβλημάτων της ναυσιπλοΐας, της αντιμετώπισης των πλημμύρων και της περιβαλλοντικής προστασίας. International Court of Justice, Judgment of 25 September 1997, 7 para, pp.18,20

<sup>2959</sup> McCaffrey, S.C. (2003) ό.π., p.p.411-413

Οι διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου διαχείρισης των υδάτων, αν και δεν αποτελούν θεσμοθετημένο μέσο για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των κρατών. Ωστόσο οι διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών, που μοιράζονται κοινούς υδάτινους πόρους, αποτελούν τη βάση για τη σύναψη επιμέρους συμφωνιών μεταξύ τους και για τη διασφάλιση της δίκαιης κατανομής των υδάτων κατά την αξιοποίηση των διαφορετικών χρήσεών τους.

Η έγκαιρη ενημέρωση των παρόχθιων κρατών, σχετικά με δραστηριότητες οι οποίες έχουν διασυνοριακές συνέπειες και τις οποίες πρόκειται να πραγματοποιήσει ένα κράτος, αποτελεί μία ακόμη δευτερεύουσα αρχή στο πλαίσιο προστασίας των υδάτινων πόρων. Στη Διακήρυξη του Ρίο, στην Αρχή 19, ορίζεται ότι τα κράτη οφείλουν να παρέχουν έγκαιρη ενημέρωση σχετικά με τις δραστηριότητες εκείνες που μπορεί να έχουν διασυνοριακές περιβαλλοντικές επιπτώσεις στα γειτονικά τους κράτη και ότι θα πρέπει να διαβουλεύονται με αυτά με καλή πίστη.

Η ενσωμάτωση της αρχής της έγκαιρης ενημέρωσης στη Διακήρυξη του Ρίο αποτέλεσε ένα πολύ σημαντικό βήμα στη διαμόρφωση της διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς η υιοθέτηση της ίδιας αρχής στη Διακήρυξη της Στοκχόλμης το 1972 είχε προκαλέσει τις έντονες αντιδράσεις των συμμετεχόντων κρατών και είχε απορριφθεί.<sup>2960</sup>

### **3.2.3 Οι αποφάσεις των διεθνών δικαιοδοτικών δομών σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το άρθρο 38 του Κανονισμού Λειτουργίας του Διεθνούς Δικαστηρίου (Statute of the International Court of Justice), το οποίο κατατάσσει τις δικαστικές αποφάσεις στις πηγές του διεθνούς δικαίου, προβλέπει ότι τα Δικαστήρια θα πρέπει να εφαρμόζουν τις αποφάσεις αυτές ως δευτερεύουσα πηγή ερμηνείας του δικαίου, κατά την επίλυση διαφορών που δικάζουν.<sup>2961</sup> Αν και οι αποφάσεις ακόμη και του Διεθνούς Δικαστηρίου δεν έχουν το δεσμευτικό χαρακτήρα του γραπτού διεθνούς δικαίου,

---

<sup>2960</sup> McCaffrey, S.C. (2003) ό.π., p.p. 404-406

<sup>2961</sup> Βλ. σχετικά: Statute of the International Court of Justice, June 26, 1945 Chapter II. Competence of the Court Article 38.(1) The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: (a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; (b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law; (c) the general principles of law recognized by civilized nations; (d) subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. <http://www.sovereignty.net/un-treaties/ICJ-STATUTE.txt>

ωστόσο αποτελούν δεδικασμένο για υποθέσεις με συναφές αντικείμενο και βασική πηγή για την ερμηνεία των αρχών του δικαίου και της επιμέρους νομοθεσίας.

Οι περισσότερες διαφορές μεταξύ των κρατών ωστόσο δεν καταλήγουν για διευθέτηση στο Διεθνές Δικαστήριο, αλλά επιλύονται από τα κράτη με επιμέρους συμφωνίες ή παραμένουν άλυτες, οδηγώντας σε εντάσεις και διαμάχες μεταξύ των κρατών. Άλλωστε οι αποφάσεις του Διεθνούς Δικαστηρίου δεν παράγουν δίκαιο, απλά επιλύουν διαφορές και είναι δεσμευτικές για τα εμπλεκόμενα μέρη και μόνο για συγκεκριμένες διαφορές που καταλήγουν σε αυτό. Ωστόσο η αναγνώριση ορισμένων γενικών αρχών του δικαίου και η ερμηνεία τους από το Δικαστήριο αποτελεί δεδικασμένο και σημαντική βάση για τη λήψη μεταγενέστερων δικαστικών αποφάσεων.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η απόφαση του Δικαστηρίου που αφορούσε τα ύδατα του Δούναβη στα σύνορα Ουγγαρίας- Σλοβακίας<sup>2962</sup>, με την οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε επίσημα την Αρχή 21 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης ως αρχή του εθνικού δικαίου σε θέματα ρύπανσης και χρήσης των υδάτινων πόρων. Ανάλογη ήταν και η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση για το κανάλι της Κέρκυρας<sup>2963</sup>, με την οποία αναγνωρίστηκε η αρχή της υποχρέωσης των κρατών, που μοιράζονται έναν κοινό υδάτινο πόρο, να ενημερώνουν τους γείτονες τους σχετικά με δραστηριότητες που μπορούν να τους επηρεάσουν.

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις προβλημάτων διαχείρισης υδάτινων πόρων, που δεν έχουν τεθεί στο Διεθνές Δικαστήριο για επίλυση και αποτελούν εστία συγκρούσεων, υφίστανται στη Μέση Ανατολή μεταξύ Συρίας, Τουρκίας και Ιράκ για τους ποταμούς Τίγρη και Ευφράτη, για τον Νείλο μεταξύ Αιγύπτου, Αιθιοπίας και Σουδάν και για τον Ιορδάνη ποταμό μεταξύ Ιορδανίας, Ισραήλ, Λιβάνου, Συρίας και Παλαιστίνης.<sup>2964</sup>

### **3.3 Φορείς διαμόρφωσης της διεθνούς πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

---

<sup>2962</sup> Gabčíkovo- Nagymaros case (Hungary/Slovakia) Judgement of 25 September 1997, ICJ 7

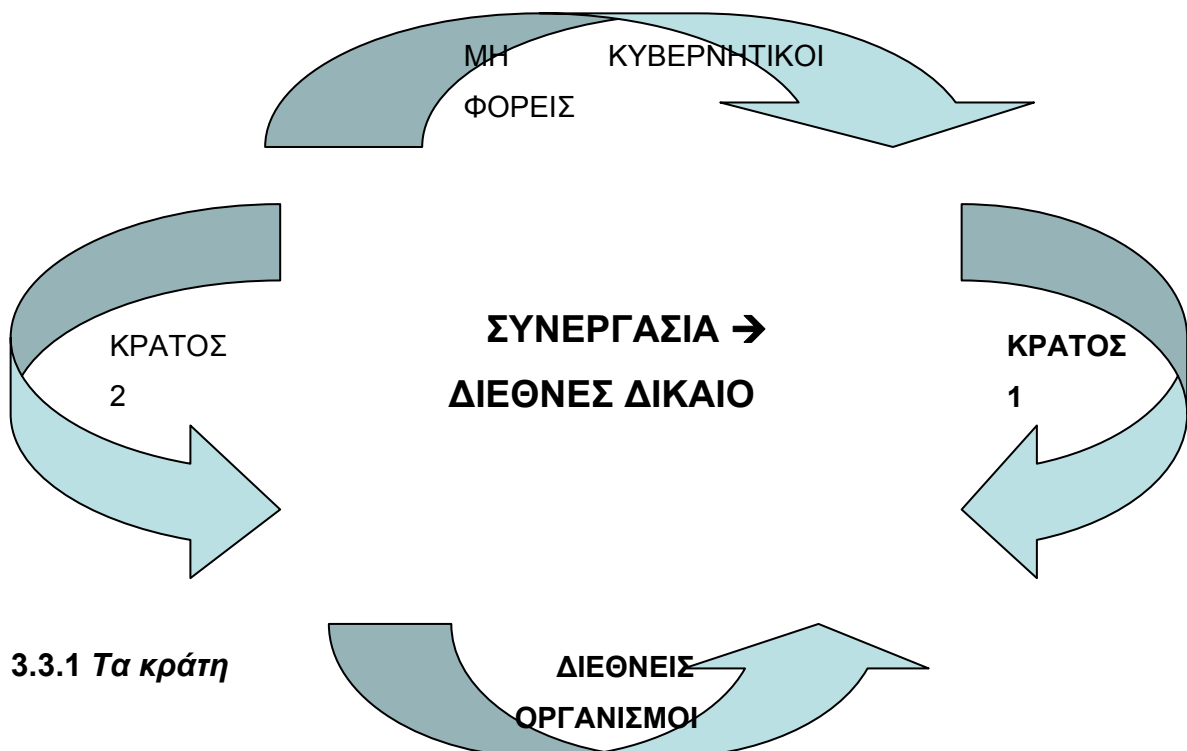
<sup>2963</sup> Corfu Channel case (United Kingdom/Albania), 1949, International Court of Justice, p.4

<sup>2964</sup> Βλ. ανάλυση για προβλήματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων στην περιοχή της Μέσης Ανατολής στο βιβλίο της Μπόση, Μ. (1999) *Ζητήματα Ασφάλειας στη Νέα Τάξη Πραγμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.σ. 294-321



Η διαμόρφωση του διεθνούς περιβαλλοντικού και ειδικότερα του δικαίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι μια διαδικασία που περιλαμβάνει τέσσερα στάδια : →τον ακριβή καθορισμό του περιβαλλοντικού προβλήματος, των αιτιών του και της δράσης που απαιτείται για την επίλυσή του → την επίτευξη συναίνεσης μεταξύ των συμβαλλομένων για τη φύση του προβλήματος και την αναζήτηση των καλύτερων διεθνών νομοθετικών εργαλείων πολιτικής για την αντιμετώπιση του → τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων μεταξύ των συμβαλλομένων για τη δημιουργία του νομοθετικού πλαισίου και → την επικύρωση και την έναρξη διαδικασιών για να τεθεί σε ισχύ και να εφαρμοστεί η νέα νομοθεσία.

Για κάθε περιβαλλοντικό πρόβλημα η σειρά που ακολουθούν τα παραπάνω στάδια, καθώς και ο αντίστοιχος απαιτούμενος χρόνος είναι διαφορετικός. Ωστόσο, το κοινό σημείο όλων των διαπραγματεύσεων, για τη διαμόρφωση του διεθνούς δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος και των υδάτων, είναι οι εμπλεκόμενοι φορείς που διακρίνονται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: α) τα κράτη (state actors) β) τους διεθνείς οργανισμούς (internationals organizations) και γ) τους μη κυβερνητικούς φορείς και ειδικότερα τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) (non- state actors). Το παρακάτω σχήμα δείχνει παραστατικά την εμπλοκή των φορέων στη διαμόρφωση του δικαίου.



### 3.3.1 Τα κράτη

Τα κράτη είναι αποφασιστικοί παράγοντες της περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς διαμορφώνουν, υιοθετούν και εφαρμόζουν τους διεθνείς νομοθετικούς κανόνες,

ιδρύουν τους διεθνείς οργανισμούς και επιτρέπουν τη συμμετοχή άλλων φορέων στη διαδικασία διαμόρφωσης του διεθνούς δικαίου. Τα κράτη είναι αυτά που έχουν συνήθως αυτό που στη νομική επιστήμη ονομάζεται «νομοθετική πρωτοβουλία», καθώς καθορίζουν τη θεματολογία των διαβουλεύσεων της παγκόσμιας κοινότητας είτε άμεσα, υποστηρίζοντας μία συγκεκριμένη δράση σε ένα περιβαλλοντικό πρόβλημα είτε έμμεσα, συμμετέχοντας στα διοικητικά συμβούλια των διεθνών οργανισμών.

Κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων ενός διεθνούς νομοθετικού εργαλείου, κάθε κράτος μπορεί να επιλέξει το ρόλο που θα διαδραματίσει και την πολιτική που θα ακολουθήσει για ένα συγκεκριμένο περιβαλλοντικό πρόβλημα. Η επιλογή του ρόλου του εξαρτάται από μια σειρά μεταβλητών, με βάση τις οποίες το κάθε κράτος επιλέγει αν θα ηγείται στις διαπραγματεύσεις (lead state), αν θα υποστηρίζει (supporting state) απλά τη θέση του ηγετικού κράτους, αν θα συναινεί σε μία θέση με αντάλλαγμα την ικανοποίηση των απαιτήσεών του (swing state)<sup>2965</sup> ή αν θα εκφράζει την αντίθεση του σε μια συγκεκριμένη πολιτική, άμεσα και ευθέως, ή επιχειρώντας να την αποδυναμώσει (veto or blocking state)<sup>2966</sup>.

Τα κράτη που επιλέγουν να ηγούνται στις διαπραγματεύσεις χρησιμοποιούν διάφορες μεθόδους για να επηρεάσουν τα υπόλοιπα κράτη και γενικότερα τους φορείς διαμόρφωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής<sup>2967</sup> :

- διεξάγουν έρευνα για ένα σημαντικό πρόβλημα και προβάλλουν το επείγον του χαρακτήρα του,
- προσπαθούν να επηρεάσουν την κοινή γνώμη σε «χώρες στόχους»,
- αναλαμβάνουν παγκόσμια δράση σε ένα ζήτημα,

---

<sup>2965</sup> Αυτό το ρόλο επέλεξε κατά το τελευταίο στάδιο των διαπραγματεύσεων της Συνθήκης για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» του 1997 η Γαλλία. Σύμφωνα με τον εκπρόσωπό της (Hubert Legal), η Γαλλία επιθυμούσε να συναινέσει στο τελικό κείμενο της Συνθήκης με αντάλλαγμα την εξισορρόπηση, με βάση τη δική της θέση, των συμφερόντων των upstream και downstream χωρών. Επειδή οι θέσεις της δεν υιοθετήθηκαν αλλά και δεν της δόθηκε η δυνατότητα να τις παρουσιάσει στα υπόλοιπα κράτη η Γαλλία θεώρησε το κείμενο της Συνθήκης αποτυχημένο. Βλ. σχετικά: United Nations General Assembly Press Release GA/9248 21 May 1997 "General Assembly adopts Convention on Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses": <http://www.thewaterpage.com/UNPressWater.htm>

<sup>2966</sup> Porter, G., Brown, W.J. and Chasek P.S. (2000), "Actors in the Environmental Arena" in Porter, G., Brown, W.J. and Chasek P.S. (eds) *Global Environmental Politics*, 3<sup>rd</sup> Edition, Westview Press, p.p. 35-79

<sup>2967</sup> Στο ίδιο

- κάνουν διπλωματικά διαβήματα σε χώρες που έχουν υιοθετήσει αρνητική στάση σε ένα πρόβλημα,
- εξασφαλίζουν οικονομική και τεχνική υποστήριξη,
- συνεργάζονται με το παγκόσμιο δίκτυο των ΜΚΟ για να προβάλλουν τη θέση τους σε άλλες χώρες και
- χρησιμοποιούν τη διπλωματική οδό για να πείσουν ένα διεθνή οργανισμό να αναγνωρίσει την προτεραιότητα ενός ζητήματος.

Η επιρροή που ασκούν οι ισχυρές οικονομικές<sup>2968</sup>, πολιτικές και γραφειοκρατικές δυνάμεις σε ένα κράτος, σε συνδυασμό με τους ιδεολογικούς παράγοντες και τη θέση του εκλογικού σώματος σε περιβαλλοντικά θέματα, καθορίζουν συχνά αν ένα κράτος θα υποστηρίξει ή όχι ένα νομοθετικό εργαλείο. Σε πολλές περιπτώσεις, η θέση ενός κράτους σε ένα παγκόσμιο περιβαλλοντικό πρόβλημα αντικατοπτρίζει τα συμφέροντα της κυρίαρχης κοινωνικοοικονομικής ελίτ ή ενός ισχυρού περιβαλλοντικού κινήματος, που διαδραματίζει ρόλο στις πολιτικές εξελίξεις.

Στη Συνθήκη των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» του 1997 υπάρχουν διατάξεις για τη δίκαιη και λογική χρήση, καθώς και για την υποχρέωση συνεργασίας των παρόχθιων χωρών στη χρήση, ανάπτυξη και προστασία ενός υδάτινου πόρου. Σημειώνεται ότι οι χώρες του Νείλου δεν την έχουν επικυρώσει ακόμη<sup>2969</sup>. Μέσω των διατάξεων αυτών τα κράτη του Νείλου θα μπορούσαν να επιλύσουν πολλά από τα προβλήματα που σχετίζονταν με τη δίκαιη κατανομή των κοινών υδάτων τους. Ωστόσο το Σουδάν ήταν η μόνη χώρα που αντιμετώπισε θετικά τη Συνθήκη, το Μπουρούντι ήταν αντίθετο, η Αίγυπτος, η Αιθιοπία, η Ρουάντα και η Τανζανία απείχαν, ενώ η Ουγκάντα και το Ζαΐρ δήλωσαν απόντες<sup>2970</sup>. Τα οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα στις χώρες αυτές καθόρισαν άμεσα τη στάση τους.

Μία εξίσου σημαντική κατηγορία μεταβλητών που επηρεάζει την υιοθέτηση ή μη μιας συγκεκριμένης θέσης σε ένα περιβαλλοντικό ζήτημα αποτελεί ο βαθμός της απειλής ενός περιβαλλοντικού προβλήματος για μία χώρα, καθώς και το κόστος ή τα

---

<sup>2968</sup> Συνήθως με την πίεση των οικονομικών συμφερόντων οι χώρες αντιτίθενται σε μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος και υιοθετούν το ρόλο της αρνησικυρίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η θέση της Ελλάδας, μαζί με τη Νορβηγία και τη Ιαπωνία, στις διεθνείς διαπραγματεύσεις για την προστασία των θαλασσών από τη μόλυνση από τα πετρελαιοφόρα, λόγω της οικονομικής σημασίας των βιομηχανιών της ναυσιπλοΐας τους.

<sup>2969</sup> Η πληροφορία αυτή αφορά την 26<sup>η</sup> Αυγούστου του 2003

<sup>2970</sup> Katendeko, F. "How likely is conflict over the Nile waters?" <http://www.monitor.upeace.org/>

οφέλη από την αντιμετώπισή του<sup>2971</sup>. Το κόστος της εφαρμογής μιας περιβαλλοντικής πολιτικής διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα και είναι σημαντικός παράγοντας για τη διαμόρφωση του ρόλου αυτής στις διαπραγματεύσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διαπραγματεύσεις για το Πρωτόκολλο του Κυότο, όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραμάτισε ηγετικό ρόλο, καθώς, ως εισαγωγέας ενέργειας, γνώριζε πολύ καλά πώς να μειώσει την κατανάλωση ενέργειας και πώς να επιτύχει τον έλεγχο των εκπομπών, υλοποιώντας τις νομικά κατοχυρωμένες δεσμεύσεις των βιομηχανικά αναπτυγμένων κρατών να μειώσουν τις εκπομπές έξι (6) αερίων του θερμοκηπίου, την περίοδο 2008-2012, σε ποσοστό 5,2% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990.

Αλλά και κατά τις διαπραγματεύσεις της Συνθήκης των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» του 1997 το κόστος της εφαρμογής των διατάξεων οδήγησε την Τουρκία στη μη αποδοχή του σχεδίου και στη μη υπογραφή της Συνθήκης. Με βάση τη θέση που εξέφρασε ο εκπρόσωπος της χώρας Huseyin E. Celep, η Τουρκία είχε αντιρρήσεις για το Προοίμιο, τα άρθρα 2(α) και (β), 3, 5, 7, 10 και το Τρίτο Μέρος της Συνθήκης.

Στο Τρίτο Μέρος της Συνθήκης «Σχέδια Ανάπτυξης» (άρθρα 11-19) θα έπρεπε, σύμφωνα με τη θέση της Τουρκίας, να παρατίθεται απλά η αρχή «της υποχρέωσης για προηγούμενη γνωστοποίηση» για ένα έργο με διασυνοριακό αντίκτυπο και όχι να περιγράφεται ο ειδικός μηχανισμός γνωστοποίησης, αφού κάτι τέτοιο δεν συνάδει με το πνεύμα της Συνθήκης, που απλά θέτει ένα πλαίσιο συνεργασίας. Επιπλέον η αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης θα έπρεπε να υπερέχει έναντι της αρχής της «μη πρόκλησης βλάβης» και για την επίλυση των διαφορών η Σύμβαση δεν θα έπρεπε να δίνει κατευθυντήριες γραμμές, αλλά να αφήνει την επιλογή στα ίδια τα κράτη. Το κόστος, οικονομικό και πολιτικό, από την εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων θα ήταν πολύ σημαντικό για την Τουρκία, λόγω του πλήθους των διασυνοριακών της υδάτων, γι αυτό και η θέση που επέλεξε ήταν αρνητική.<sup>2972</sup>

Εκτός από τα οικονομικά κόστη και οφέλη, σε ορισμένες περιπτώσεις τα κράτη καθορίζουν τη θέση τους με βάση τα κόστη και τα οφέλη που επιδιώκουν στις διεθνείς σχέσεις τους. Ορισμένες χώρες επιλέγουν να διαδραματίσουν ηγετικό ρόλο για να αποκτήσουν διεθνές κύρος και να βελτιώσουν τις σχέσεις τους με τις γειτονικές

---

<sup>2971</sup> Η Σουηδία και η Νορβηγία είχαν για παράδειγμα ηγετικό ρόλο στις διαπραγματεύσεις για τη Σύμβαση Διασυνοριακής Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης στη δεκαετία του '70 καθώς ήταν οι κύριοι αποδέκτες του διοξειδίου του θείου από τις γειτονικές χώρες και αντιμετώπιζαν προβλήματα στις λίμνες και στα εδάφη τους από την όξινη βροχή.

<sup>2972</sup> United Nations General Assembly Press Release GA/9248 21 May 1997, ό.π.

τους χώρες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση στην προσπάθειά της να ενισχύσει τη θέση της ως παγκόσμια δύναμη επέλεξε να έχει τον ηγετικό ρόλο στις διαπραγματεύσεις για τις κλιματικές αλλαγές και στη Συνδιάσκεψη του Ρίο το 1992.

Η θέση της Κίνας, ως προς την επικύρωση της Συνθήκης για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων», διαμορφώθηκε από την κατεύθυνση της εξωτερικής της πολιτικής και τις διπλωματικές σχέσεις της με τα γειτονικά κράτη. Κατά την τελική Διάσκεψη των κρατών, ο εκπρόσωπος της Κίνας κ. Gao Feng υποστήριξε ότι η κυβέρνηση της χώρας του επιθυμούσε τη διευθέτηση των διαφορών ως προς του κοινούς υδάτινους πόρους με ειρηνικές διαδικασίες και όχι με αυτές που προέβλεπαν οι διατάξεις της Συνθήκης.

### 3.3.2 Οι διεθνείς οργανισμοί

Οι Διεθνείς οργανισμοί εμφανίστηκαν για πρώτη φορά το 19<sup>ο</sup> αιώνα ως μέσα πλαισίωσης των διεθνών σχέσεων και καλλιέργειας της συνεργασίας μεταξύ των κρατών. Κοινά αποδεκτός ορισμός για την έννοια «διεθνής οργανισμός» δεν υφίσταται στο διεθνές δίκαιο, ωστόσο με βάση κάποια κοινά χαρακτηριστικά ως Διεθνείς Οργανισμοί χαρακτηρίζονται τα νομικά πρόσωπα<sup>2973</sup> που δημιουργούνται από ομάδες κρατών με βάση το διεθνές δίκαιο για να υλοποιήσουν τους στόχους που τίθενται στο καταστατικό τους<sup>2974</sup>.

Η Σύμβαση της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών προβλέπει στον ορισμό της ότι «διεθνής οργανισμός σημαίνει διακυβερνητικός οργανισμός» (στο εξής Δ.Ο.).<sup>2975</sup> Αν και η ταύτιση αυτή μεταξύ των εννοιών διακυβερνητικός και διεθνής έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής από ορισμένους ειδικούς της θεωρίας του διεθνούς δικαίου ως παραπλανητική<sup>2976</sup>, ωστόσο ο όρος «διακυβερνητικός οργανισμός»

---

<sup>2973</sup> Ένα νομικό πρόσωπο του διεθνούς δικαίου έχει τα εξής χαρακτηριστικά: α) προσωπικότητα αυτόνομη από αυτή των δημιουργών του β) προσωπικότητα με ικανότητα και εξουσία να δρα με βάση το διεθνές δίκαιο και γ) δικαίωμα δράσης του οργανισμού και όχι των μελών του στο πλαίσιο της δικαιοπρακτικής του ικανότητας. Τα χαρακτηριστικά αυτά έχουν κατηγοριοποιηθεί από Higgins, R. (1995) *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford Clarendon Press, Oxford, p. 46

<sup>2974</sup> Gardiner, R.K. (2003) *International Law*, Pearson Education Limited, Longman Law Series, London, p. 206

<sup>2975</sup> Αγγλ. όρος: intergovernmental organisation

<sup>2976</sup> Akande, D. (2003), "International Organizations", in Evans M.D. (ed) *International Law*, 1st edition, Oxford University Press, Oxford, p.p. 269-297

διαφοροποιεί σημαντικά τους οργανισμούς αυτούς από τους Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς (στο εξής: ΜΚΟ), που, αν και έχουν διεθνή ρόλο, δεν είναι νομικά πρόσωπα του διεθνούς δικαίου, καθώς οι σχέσεις και η λειτουργία τους δεν ρυθμίζεται από το διεθνές δίκαιο.<sup>2977</sup>

Η βασική διαφορά ενός Δ.Ο. από έναν ΜΚΟ είναι ότι ο πρώτος αποτελείται από κράτη ή άλλους διεθνείς οργανισμούς, ενώ ο δεύτερος από οντότητες του ιδιωτικού δικαίου (private entities) που δρουν σε περισσότερες από μία χώρες<sup>2978</sup>. Ένα νομικό πρόσωπο, που είναι διεθνής οργανισμός, ιδρύεται από μια διεθνή συμφωνία, συνήθως Συνθήκη, η δράση του ρυθμίζεται από το διεθνές δίκαιο, έχει ορισμένο πεδίο δραστηριότητας που προσδιορίζεται από το εύρος των λειτουργιών του και είναι υπεύθυνος για τις ενέργειές του.

Οι διεθνείς οργανισμοί διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο στις διεθνείς σχέσεις και στη διαμόρφωση του διεθνούς δικαίου παρέχοντας<sup>2979</sup>:

- πεδίο προσδιορισμού, συζήτησης και υιοθέτησης μέτρων για θέματα κοινού ενδιαφέροντος
- πεδίο δράσης για την αντιμετώπιση διεθνών ή διακρατικών προβλημάτων
- μηχανισμούς για τον έλεγχο και τη επιτήρηση των κρατών ως προς την εφαρμογή των συμφωνημένων κανόνων, πολιτικών και πολιτικών
- μηχανισμούς για τη συγκέντρωση πληροφοριών και δεδομένων για τις πολιτικές και τις πρακτικές
- μηχανισμούς για την επίλυση των διεθνών διαφωνιών

Στην ανάλυση που ακολουθεί θα παρουσιαστεί συνοπτικά ο ρόλος ορισμένων διεθνών οργανισμών στη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού και του δικαίου των υδάτινων πόρων, καθώς και οι πολιτικές τους για τη διαχείριση των υδάτων. Γενικά, ένας διεθνής οργανισμός μπορεί να επηρεάσει την περιβαλλοντική πολιτική προσδιορίζοντας την περιβαλλοντική ατζέντα και καθορίζοντας με ποια θέματα θα ασχοληθεί η παγκόσμια κοινότητα, επηρεάζοντας τις επιμέρους διαπραγματεύσεις και τις πολιτικές των κρατών και προτείνοντας κατευθυντήριες πολιτικές με την υιοθέτηση μη δεσμευτικών εργαλείων νομοθετικού χαρακτήρα.

Οι διεθνείς οργανισμοί αποτελούν τις τελευταίες δεκαετίες έναν πολύ σημαντικό παράγοντα στη διαμόρφωση της διεθνούς περιβαλλοντικής νομοθεσίας και πολιτικής, καθώς επηρεάζουν τις εθνικές πολιτικές των κρατών παρέχοντάς τους οικονομική και τεχνική βοήθεια για να διαμορφώσουν τις στρατηγικές τους, υλοποιούν έρευνες

---

<sup>2977</sup> Gardiner, R.K. (2003) ό.π., p. 207

<sup>2978</sup> Akande, D. (2003), ό.π., p.p. 269-297

<sup>2979</sup> το ίδιο

για να πείσουν τις κυβερνήσεις να υιοθετήσουν συγκεκριμένα μέτρα και πιέζουν τα κράτη για θέματα πολιτικής που στοχεύουν στην αειφόρο ανάπτυξη<sup>2980</sup>. Οι γνώσεις και η εμπειρία στους τομείς δραστηριοποίησής τους, η άμεση σχέση μεταξύ των διαφόρων τομέων του διεθνούς δικαίου, ο μεγάλος και αυξανόμενος αριθμός των διεθνών οργανισμών έχει διαφοροποιήσει το ρόλο τους από συμβουλευτικά όργανα σε πηγή ειδικευμένης γνώσης απαραίτητης για τη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού δικαίου και των πολιτικών<sup>2981</sup>.

Στις παρακάτω υποενότητες θα γίνει αναφορά σε ορισμένους βασικούς οργανισμούς που δραστηριοποιούνται σε θέματα περιβαλλοντικά και έχουν ιδρυθεί για πολλαπλούς ή για ένα συγκεκριμένο σκοπό, ή έχουν περιφερειακό/ διακρατικό χαρακτήρα ή είναι πολυμερή οικονομικά ιδρύματα.

### **3.3.2.1 Διεθνείς οργανισμοί – φορείς στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών**

Ο Οργανισμός των Ηνωμένων Εθνών (στο εξής Η.Ε.) ιδρύθηκε μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο με πολύ διευρυμένους στόχους που, σύμφωνα με τον καταστατικό του χάρτη<sup>2982</sup>, περιλάμβαναν μεταξύ άλλων: α) τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, β) την ανάπτυξη φιλικών σχέσεων μεταξύ των κρατών και τη διεθνή συνεργασία για την επίλυση οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και ανθρωπιστικών προβλημάτων και γ) την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων<sup>2983</sup>. Η δράση των Η.Ε. στον τομέα του περιβάλλοντος αν και δεν αναφέρεται ρητά στον καταστατικό του χάρτη, έχει επεκταθεί και στο τομέα αυτό, συμβάλλοντας σημαντικά στην προστασία του περιβάλλοντος.

---

<sup>2980</sup> Porter, G., Brown, W. J. and Chasek P.S. (2000), ό.π., p.p. 35-79

<sup>2981</sup> Loibl, G. (2001), "The role of international organizations in international law-making international environmental negotiations - an empirical study", *Non-State Actors and International Law*, vol. 1(1), p.p. 41-66

<sup>2982</sup> Στο άρθρο 7 του καταστατικού χάρτη περιγράφεται η οργανωτική δομή (Γενική Γραμματεία, Συμβούλιο Ασφαλείας, Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο, Συμβούλιο Trusteeship, Διεθνές Δικαστήριο, Γραμματεία) των Η.Ε. Η Γενική Γραμματεία (άρθρο 9) αποτελείται από έξι Επιτροπές εκ των οποίων η έκτη είναι «Νομική Επιτροπή» που είναι αρμόδια για τη διαμόρφωση των νομοθετικών εργαλείων και.....

<sup>2983</sup> Simma, B. (ed.) (2002) *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University press, Oxford

## **Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (United Nations Environmental Programme, UNEP)**

Η ίδρυση του UNEP (Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον) προβλεπόταν στη Διακήρυξη<sup>2984</sup> και στο Πρόγραμμα Δράσης της Συνδιάσκεψης του ΟΗΕ στη Στοκχόλμη για το Ανθρώπινο Περιβάλλον (1972)<sup>2985</sup>. Η Συνδιάσκεψη αυτή αποτέλεσε την πρώτη σημαντική πρωτοβουλία για τη σφαιρική προβολή των περιβαλλοντικών προβλημάτων και σκοπός της ήταν ο καθορισμός μορφών συλλογικής δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος και η κινητοποίηση όλων των δυνάμεων προς την κατεύθυνση αυτή<sup>2986</sup>.

Το UNEP αποτέλεσε από το 1972 τον συντονιστή των δραστηριοτήτων για την προστασία του περιβάλλοντος, στα πλαίσια του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών, καθώς είχε την πρωτοβουλία για τον καθορισμό της περιβαλλοντικής ατζέντας και προσδιόριζε όλα τα θέματα που απαιτούσαν διεθνή συνεργασία στις δεκαετίες του '70 και '80. Για τον καθορισμό των περιβαλλοντικών απειλών, που έχρηζαν άμεσης αντιμετώπισης, το UNEP έλεγχε και εκτιμούσε την κατάσταση του περιβάλλοντος,

---

<sup>2984</sup> Η Διακήρυξη της Στοκχόλμης δεν είναι ένα κείμενο υποχρεωτικό, νομικά δεσμευτικό αλλά ένα πρόγραμμα, που θέτει κοινά πλαίσια δράσης και υιοθετεί ορισμένες αρχές για την προστασία του περιβάλλοντος. Μεταξύ άλλων η Διακήρυξη της Στοκχόλμης ορίζει:

“ Ο άνθρωπος έχει ένα θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία, στην ισότητα και σε συνθήκες ζωής ικανοποιητικές, σ' ένα περιβάλλον του οποίου η ποιότητα του επιτρέπει να ζει με αξιοπρέπεια και ευημερία, αλλά από την άλλη πλευρά οφείλει να προστατεύει και να βελτιώνει το περιβάλλον για το δικό του συμφέρον αλλά και για το συμφέρον των απογόνων του.....”

<sup>2985</sup> Στη Στοκχόλμη συγκεντρώθηκαν εθνικές αντιπροσωπείες από 113 Κράτη (ανεπτυγμένα και αναπτυσσόμενα) και οριοθέτησαν τα «δικαιώματα» των ανθρώπινων κοινωνιών και των πολιτών τους σ' ένα υγιές και παραγωγικό περιβάλλον. Τα αποτελέσματα της Συνδιάσκεψης στη Στοκχόλμη ήταν πολύ σημαντικά όπως η περίφημη Διακήρυξη, το Σχέδιο Δράσης με 109 Συστάσεις και η δημιουργία της UNEP η οποία συστήθηκε τον ίδιο χρόνο μετά από σχετική Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ. Βλ. σχετικά: Γρηγορίου, Η. Π., Σαμιώτης, Ι. Γ., Τσάλτας, Ι.Γ. (1993) ό.π. και United Nations Conference on the Human Environment (1972), Stockholm, Sweden, June 5-16

<sup>2986</sup> Σαμιώτης, Ι.Γ., Τσάλτας, Ι.Γ. (1990) *Διεθνείς Πολιτικές και Δίκαιο Περιβάλλοντος*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα



μετέφερε τις σχετικές πληροφορίες στα κράτη και στους ΜΚΟ και συγκαλούσε διεθνείς διαπραγματεύσεις για την υιοθέτηση περιβαλλοντικών Συμβάσεων<sup>2987</sup>.

Τα όργανα του UNEP που υλοποιούν τους στόχους του είναι το Γραφείο του Εκτελεστικού Διευθυντή και του αναπληρωτή Εκτελεστικού Διευθυντή, οι Εθνικές Επιτροπές, το Κυβερνητικό Συμβούλιο<sup>2988</sup> και η Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων και υποβοηθούνται στο έργο τους από διάφορες συμβουλευτικές επιστημονικές ομάδες. Οι κύριες αρμοδιότητες του Κυβερνητικού Συμβουλίου του UNEP προβλέπονται στο ψήφισμα 2997 (XXVII) της Γενικής Συνέλευσης και είναι οι εξής<sup>2989</sup>: (α) να προωθεί τη διεθνή συνεργασία στον τομέα του περιβάλλοντος και να προτείνει πολιτικές, (β) να παρέχει τις κατευθυντήριες οδηγίες και το συντονισμό των περιβαλλοντικών προγραμμάτων, (γ) να λαμβάνει και να αναθεωρεί τις περιοδικές εκθέσεις του εκτελεστικού διευθυντή του UNEP στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών προγραμμάτων, (δ) να αξιολογεί την παγκόσμια περιβαλλοντική κατάσταση προκειμένου να εξασφαλίσει ότι τα αναδυόμενα περιβαλλοντικά προβλήματα διεθνούς σημασίας λαμβάνουν την κατάλληλη και επαρκή αντιμετώπιση από τις κυβερνήσεις, (ε) να προωθεί τη συμβολή των διεθνών επιστημόνων και άλλων επαγγελματιών στην απόκτηση, στην αξιολόγηση και στην ανταλλαγή περιβαλλοντικών γνώσης και πληροφοριών, (ζ) να αξιολογεί τον αντίκτυπο των εθνικών και διεθνών πολιτικών και των μέτρων για το περιβάλλον στις αναπτυσσόμενες χώρες<sup>2990</sup>, καθώς και το πρόβλημα των συμπληρωματικών

---

<sup>2987</sup> Momtaz Djamchid (1998) *The United Nations and Protection of the Environment in Glassner, Ira Martin (ed.) The United Nations at Work*. Westport, CT, London: Praeger,

<sup>2988</sup> Το Κυβερνητικό Συμβούλιο αποτελεί το βασικό όργανο λήψης αποφάσεων του U.N.E.P. και ιδρύθηκε με το ψήφισμα 2997 της Γενικής Συνέλευσης (XXVII) (θεσμικές και οικονομικές ρυθμίσεις για διεθνή περιβαλλοντική συνεργασία) της 15ης Δεκεμβρίου 1972. Το Κυβερνητικό Συμβούλιο αναφέρεται στη Γενική Συνέλευση μέσω της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και τα 58 μέλη του εκλέγονται από αυτή για τέσσερα χρόνια με βάση την αρχή της δίκαιης περιφερειακής αντιπροσώπευσης. Σύμφωνα με το ψήφισμα 53/242 της Γενικής Συνέλευσης της 28ης Ιουλίου 1999, το Παγκόσμιο Υπουργικό Φόρουμ Περιβάλλοντος συγκαλείται ετησίως για να αναθεωρήσει τα σημαντικά και αναδυόμενα ζητήματα πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος, με το Κυβερνητικό Συμβούλιο να συμμετέχει στις κανονικές του είτε στις πρόσθετες συνόδους.

<sup>2989</sup> <http://www.unep.org/resources/gov/overview.asp>

<sup>2990</sup> Το ενδιαφέρον του UNEP για την περιβαλλοντική πολιτική στις αναπτυσσόμενες χώρες διαφάνηκε και από τη συμβολική πράξη εγκατάστασης της έδρας του στο Ναϊρόμπι, μία αναπτυσσόμενη χώρα. Ταυτόχρονα βέβαια θεωρήθηκε και ως μία πράξη περιφρόνησης του αντικειμένου του, καθώς από πρακτικούς λόγους θα ήταν εγκαταστημένο σε μία περιοχή

δαπανών που μπορούν να αναληφθούν από αυτές στην εφαρμογή των περιβαλλοντικών προγραμμάτων και έργων, και να εξασφαλίζει ότι τέτοια προγράμματα και έργα θα είναι συμβατά με τα προγράμματα ανάπτυξης και τις προτεραιότητες των αναπτυσσόμενων χωρών, (η) να αναθεωρεί και να εγκρίνει το πρόγραμμα της χρησιμοποίησης των πόρων του Ταμείου Περιβάλλοντος.

Αποστολή του UNEP είναι να ενθαρρύνει τη συνεργασία των κρατών για την προστασία του περιβάλλοντος και για τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής των ανθρώπων, χωρίς να διακυβεύεται η ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες, με βάση την αρχή της αειφορίας<sup>2991</sup>. Η δημιουργία του οργάνου αυτού μετά τη Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης κρίθηκε απαραίτητη, καθώς κανένας από τους υπάρχοντες διεθνείς οργανισμούς (για παράδειγμα Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας, Οργανισμός Τροφίμων και Γεωργίας) δεν είχε ως αποκλειστική αρμοδιότητα την προστασία του περιβάλλοντος<sup>2992</sup>.

Ο ρόλος και οι υποχρεώσεις του UNEP για την προστασία του περιβάλλοντος και των υδάτων προδιαγράφονταν σε ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης των Η.Ε. και σε αποφάσεις του Κυβερνητικού Συμβουλίου, ειδικά κατά τη 19<sup>η</sup> και την 20<sup>η</sup> Σύνοδο του Συμβουλίου. Στη 19<sup>η</sup> Σύνοδο υιοθετήθηκε η Διακήρυξη του Ναϊρόμπι του 1997, όπου επαναπροσδιορίστηκε και ενισχύθηκε ο ρόλος και οι υποχρεώσεις του UNEP<sup>2993</sup>, ενώ το ίδιο επαναλήφθηκε και στην 20<sup>η</sup> Σύνοδο.<sup>2994</sup> Ειδικά στον τομέα

---

μακριά από το κέντρο αποφάσεων των Η.Ε., στη Νέα Υόρκη και στη Γενεύη. Moltke, K. von (1996), *Why UNEP matters*. In *Green globe yearbook of International Co-operation on Environment and Development* / edited by H.O. Bergesen & G. Parmann. Toronto : Oxford University Press, p. 55-64.

<sup>2991</sup> <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=43>

<sup>2992</sup> ο.π. Moltke, K. von (1996), *Why UNEP matters*. p. 55-64.

<sup>2993</sup> Nairobi Declaration on the Role and Mandate of the United Nations Environment Programme (decision 19/1) 19th Governing Council Session, 7th meeting, on 7 February 1997, UNEP/GC.19/L.44/Rev.11997 Βλέπε την ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=287&ArticleID=1728&I=en>

Στη Διακήρυξη του Ναϊρόμπι οι επικεφαλές της αντιπροσωπείας δήλωσαν:

1. Ότι το UNEP είναι και πρέπει να συνεχίσει να είναι το κύριο σώμα Ηνωμένων Εθνών στον τομέα του περιβάλλοντος και ότι εμείς, οι υπουργοί του περιβάλλοντος και οι επικεφαλές της αντιπροσωπείας που παρευρίσκεται στη δέκατη έννατη σύνοδο του Συμβουλίου κυβέρνησης, είμαστε αποφασισμένοι να διαδραματίσουμε έναν ισχυρότερο ρόλο στην εφαρμογή των σκοπών και των στόχων του προγράμματος περιβάλλοντος Ηνωμένων Εθνών

διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων, η στρατηγική του UNEP αφορά: α) την συμπλήρωση των πληροφοριών και του γνωστικού κενού σε σημαντικά θέματα των υδάτων, μέσω μιας καλύτερης διαδικασίας εκτίμησης, β) τη δημιουργία ενός φόρουμ για διακυβερνητικό διάλογο και ανταλλαγή πληροφοριών, γ) τον έλεγχο και την ανάλυση των προβλημάτων, δ) την αναγνώριση και την προώθηση της χρήσης ολοκληρωμένων μέτρων πολιτικής για την αντιμετώπιση των αιτιών των προβλημάτων, ε) την προώθηση συνεργασιών για την προστασία, τη λογική χρήση και την ανάπτυξη των υδάτινων πόρων, στ) την ενδυνάμωση της διαδικασίας των

---

2. Ότι ο ρόλος του UNEP πρόκειται να είναι η κορυφαία σφαιρική περιβαλλοντική αρχή που θέτει την παγκόσμια περιβαλλοντική ατζέντα, η οποία προωθεί την εφαρμογή της περιβαλλοντικής διάστασης της βιώσιμης ανάπτυξης μέσα στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών

3. Ότι γι αυτόν τον σκοπό επιβεβαιώνουμε το ρόλο του UNEP, όπως προβλέπεται στο ψήφισμα 2997 της Γενικής Συνέλευσης (XXVII) της 15ης Δεκεμβρίου 1972 και από την Ατζέντα 21. Τα βασικά στοιχεία του αναθεωρημένου UNEP πρέπει να είναι τα ακόλουθα: α) Να αναλύει την κατάσταση του παγκόσμιου περιβάλλοντος και να αξιολογήσει τις σφαιρικές και περιφερειακές περιβαλλοντικές τάσεις, παρέχοντας συμβουλές για πολιτικές, πληροφορίες έγκαιρης προειδοποίησης για τις περιβαλλοντικές απειλές, και να προωθεί τη διεθνή συνεργασία και δράση, βασισμένες στις καλύτερες επιστημονικές και τεχνικές ικανότητες β) Να προάγει την ανάπτυξη του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου που στοχεύει στη βιώσιμη ανάπτυξη, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης συνεκτικών δεσμών μεταξύ των υπάρχουσών διεθνών περιβαλλοντικών συμβάσεων γ) Να προωθεί την εφαρμογή των συμφωνηθέντων διεθνών κανόνων και πολιτικών, για να ελέγξει και να ενθαρρύνει τη συμμόρφωση με τις περιβαλλοντικές αρχές και τις διεθνείς συμφωνίες και να ενθαρρύνει την κοινή δράση για να ανταποκριθεί στις αναδυόμενες περιβαλλοντικές προκλήσεις δ) Να ενισχύσει το ρόλο του στο συντονισμό των περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων των Ηνωμένων Εθνών στον τομέα του περιβάλλοντος, καθώς επίσης και το ρόλο του στην εφαρμογή περιβαλλοντικού δικαίου και πολιτικών, βασισμένο στο συγκριτικό πλεονέκτημα και την επιστημονική και τεχνική πείρα του ε) Να προωθήσει την αφύπνιση και να διευκολύνει την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ όλων των τομέων της κοινωνίας και των φορέων που συμμετέχουν στην εφαρμογή της διεθνούς περιβαλλοντικής ατζέντας και να αποτελέσει μια αποτελεσματική σύνδεση μεταξύ της επιστημονικής κοινότητας και των φορέων χάραξης πολιτικής στα εθνικά και διεθνή επίπεδα ζ) Να παρέχει την πολιτική και τις συμβουλευτικές υπηρεσίες για τη χάραξη πολιτικών και θεσμών στις κυβερνήσεις και σε άλλα σχετικά όργανα

<sup>2994</sup> 20th Governing Council Session Βλέπε σχετικά τις ηλεκτρονικές διευθύνσεις: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=117&ArticleID=1891&=en>

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=117&ArticleID=1916&=en>

διαπραγματεύσεων και του συντονισμού και την προώθηση του διαλόγου με ποικίλους φορείς<sup>2995</sup>.

Για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα, το UNEP αναγνώρισε ότι τα δύο κρίσιμα προβλήματα των υδάτινων πόρων αφορούν την ποιότητα (μόλυνση των υδάτων) και την ποσότητα (έλλειψη και πλεόνασμα με πλημμύρες). Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών το Κυβερνητικό Συμβούλιο υιοθέτησε το 2001 την «Πολιτική και Στρατηγική των Υδάτινων Πόρων» του UNEP, η οποία εστιάζεται σε τρία πεδία-κλειδιά: την εκτίμηση, τη διαχείριση και τον συντονισμό των δράσεων<sup>2996</sup>.

Το πρώτο πεδίο αφορά την εκτίμηση των διεθνών υδάτινων πόρων, μέσω του μηχανισμού GIWA (Global International Waters Assessment). Ο μηχανισμός αυτός λειτουργεί σε τέσσερις φάσεις και έχει ως στόχο τη συγκέντρωση στοιχείων και πληροφοριών για την κατάσταση των υδάτινων πόρων, τα προβλήματα, τις αιτίες τους καθώς και την επίλυσή τους σε 66 μικρές και σε 9 μεγάλες περιφέρειες. Εκτός από το GIWA, στα πλαίσια του UNEP λειτουργεί και άλλο υποβοηθητικό σύστημα εκτίμησης, το GEMS/Water (Global Environment Monitoring System), το οποίο είναι το μόνο παγκόσμιο πρόγραμμα ελέγχου και εκτίμησης των υδάτινων πόρων<sup>2997</sup>.

Η στρατηγική του UNEP για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων περιλαμβάνει τα περιφερειακά και παγκόσμια προγράμματα για την προστασία των θαλασσών και του θαλάσσιου περιβάλλοντος και για τους εσωτερικούς υδάτινους πόρους. Όσο αφορά τους τελευταίους, ο ρόλος του θα επικεντρωθεί στην παροχή τεχνικής και επιστημονικής βοήθειας στα κράτη για την επίλυση των προβλημάτων τους και στην παροχή καθοδήγησης και συντονισμού στην πολιτική των υδάτων, όπως προβλέπεται στο κεφάλαιο 38 της Ατζέντας 21<sup>2998</sup>. Τέλος, στο τρίτο πεδίο, στόχος του UNEP είναι μέσω της στρατηγικής συντονισμού να κινητοποιήσει δράσεις και συνεργασίες σε ποικίλα επίπεδα με κυβερνήσεις και περιφερειακούς οργανισμούς<sup>2999</sup>.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 ο ρόλος του UNEP άρχισε να αποδυναμώνεται, και του ασκήθηκε έντονη κριτική για τις πολιτικές του επιλογές, καθώς δεν μπόρεσε να ακολουθήσει τις δραματικές αλλαγές στην περιβαλλοντική αρένα, δεν είχε ξεκάθαρους στόχους και αντιμετώπιζε χρόνια οικονομικά προβλήματα. Ακόμη και οι

---

<sup>2995</sup> Water Policy and Strategy of the United Nations Environmental Programme. URL: [http://www.unep.org/dpdl/water/PDF\\_Docs/UNEP\\_policy\\_strategy.pdf](http://www.unep.org/dpdl/water/PDF_Docs/UNEP_policy_strategy.pdf)

<sup>2996</sup> UNEP Water Policy and Strategy [http://www.unep.org/dpdl/water/Policy\\_strategy/index.asp](http://www.unep.org/dpdl/water/Policy_strategy/index.asp)

<sup>2997</sup> το ίδιο

<sup>2998</sup> <http://www.unep.org/dpdl/water/Management/index.asp>

<sup>2999</sup> <http://www.unep.org/dpdl/water/Coordination/index.asp>

αναπτυσσόμενες χώρες άρχισαν να μη δείχνουν εμπιστοσύνη στις ενέργειες του και κατηγόρησαν τον οργανισμό ότι ασχολούνταν κυρίως με «Βόρεια» ζητήματα, όπως οι κλιματολογικές αλλαγές και η βιοποικιλότητα και όχι με τα δικά τους προβλήματα. Η δημιουργία της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη (CSD) και η αντικατάσταση του Ειδικού Διευθυντή του UNEP κ. Tolba, αποδυνάμωσε ακόμη περισσότερο την επιρροή του οργανισμού στη διαμόρφωση της διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής.

### **Η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη (United Nations Commission on Sustainable Development, CSD)**

Μετά τη Συνδιάσκεψη για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του 1992 στο Ρίο, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ίδρυσε την Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη (στο εξής CSD)<sup>3000</sup> για να εφαρμόσει την Ατζέντα 21 και τη Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Η Επιτροπή αυτή αποτέλεσε ένα συμβιβασμό ανάμεσα σε μια ομάδα χωρών που επιθυμούσαν τη δημιουργία ενός νέου οργάνου για την άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής εκτός του πλαισίου των Η.Ε. και αυτών που είχαν αντίθετη θέση<sup>3001</sup>.

Σύμφωνα με το ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης υπ' αριθμό 47/191 της 22<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου του 1992, οι βασικές αρμοδιότητες της Επιτροπής CSD είναι να παρακολουθεί και να αξιολογεί<sup>3002</sup>:

(α) την πρόοδο στην εφαρμογή της Ατζέντα 21 και στις δραστηριότητες, που σχετίζονται με την ολοκλήρωση των περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών στόχων των

---

<sup>3000</sup> Η Επιτροπή αυτή αποτελεί το λειτουργικό όργανο του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου των Ηνωμένων Εθνών, με βάση την απόφαση 1993/207, στο οποίο λογοδοτεί για τις ενέργειές της. Βλέπε σχετικά:

<sup>3001</sup> Yamin Farhana, The CSD Reporting Process: A Quiet Step Forward for Sustainable Development YEARBOOK OF INTERNATIONAL CO-OPERATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT 1998/99

<sup>3002</sup> United Nations General Assembly 29 January 1993 Forty-seventh session Agenda item 79 RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY [on the report of the second Committee(A/47/719)] Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Environment and Development A/RES/47/191 <http://www.un.org/documents/ga/res/47/ares47-191.htm>

Ηνωμένων Εθνών, μέσω της ανάλυσης και αξιολόγησης των εκθέσεων των οργάνων, των οργανώσεων και των προγραμμάτων των Ηνωμένων Εθνών

(β) τις πληροφορίες που παρέχονται από τις κυβερνήσεις, υπό τη μορφή περιοδικών επικοινωνιών ή εθνικών εκθέσεων σχετικά με τις δραστηριότητες τους, για την εφαρμογή της Ατζέντα 21 και τα οικονομικά, καθώς και τα προβλήματα ως προς τη μεταφορά τεχνογνωσίας που αντιμετωπίζουν

(γ) την εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από την Ατζέντα 21,

(δ) την πρόοδο ως προς την επίτευξη του στόχου των Ηνωμένων Εθνών για την επίσημη παροχή βοήθειας στις αναπτυσσόμενες χώρες που θα ισούται με το 0.7 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος των αναπτυγμένων χωρών

(ε) την επάρκεια της χρηματοδότησης και των μηχανισμών.

Επίσης,

(ζ) να συγκεντρώνει και να αναλύει τα δεδομένα από ΜΚΟ και τον επιστημονικό και ιδιωτικό τομέα για την εφαρμογή της Ατζέντα 21

(η) να ενισχύσει το διάλογο, στα πλαίσια των Η.Ε., με τις ΜΚΟ και τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και με νομικά πρόσωπα εκτός του συστήματος των Η.Ε.

(θ) να εξετάζει, όπου απαιτείται, τις πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή των περιβαλλοντικών συμβάσεων

(ι) να προβαίνει στις κατάλληλες συστάσεις στη Γενική Συνέλευση, μέσω της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, για την εφαρμογή της Ατζέντα 21 με βάση μια ολοκληρωμένη θεώρηση

(ια) να εξετάζει όλες τις συστάσεις της Διάσκεψης για τα προγράμματα, τα δίκτυα πληροφοριών και τους άλλους μηχανισμούς του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης σε περιφερειακό και υποπεριφερειακό επίπεδο

Η ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων αποτελεί το βασικό μέσο αντιμετώπισης των προβλημάτων που σχετίζονται με τα ύδατα, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην Ατζέντα 21 στο Κεφάλαιο 18<sup>3003</sup>. Αρμοδιότητα της Επιτροπής CSD είναι να εφαρμόσει την Ατζέντα 21 και όσα προβλέπονται σε αυτή σχετικά με τα ύδατα. Για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της η Επιτροπή προέβη σε συμπληρωματικές συστάσεις και δράσεις, κατά τη δεύτερη (1994)<sup>3004</sup> και έκτη<sup>3005</sup> (1998) Διάσκεψή της.

---

<sup>3003</sup> Η πολιτική της Επιτροπής CSD προβλέπεται στους στόχους της Ατζέντα 21 Κεφάλαιο 18 που έχουν αναλυθεί σε προηγούμενη ενότητα.

<sup>3004</sup> United Nations Economic and Social Council REPORT OF THE COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON ITS SECOND SESSION\*(New York, 16-27 May 1994) E/1994/33 E/CN.17/1994/20

## **Η Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών (UNECE)**

Η Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών συντονίζει από το 1992 τη διαδικασία «Περιβάλλον για την Ευρώπη» με στόχο την βελτίωση του περιβάλλοντος στην Ευρώπη με βάση το Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον που συμφωνήθηκε στο πλαίσιο του ΟΗΕ το 1993. Βασικοί συντελεστές της διαδικασίας είναι η Επιχειρησιακή Ομάδα για το Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, η Επιτροπή Προετοιμασίας Έργων και τα Περιφερειακά Περιβαλλοντικά Κέντρα.<sup>3006</sup>

## **Ο Διεθνής Οργανισμός Τροφίμων και Γεωργίας (Food and Agriculture Organisation, FAO)**

Ο Διεθνής Οργανισμός Τροφίμων και Γεωργίας (στο εξής FAO)<sup>3007</sup>, με έδρα τη Ρώμη, ιδρύθηκε το 1945 ως φορέας των Ηνωμένων Εθνών. Είναι ένας οργανισμός ειδικού σκοπού, που ασχολείται αποκλειστικά με θέματα που άπτονται του αγροτικού τομέα, με κυριότερο στόχο του την καταπολέμηση της φτώχειας και την επίλυση του

---

<sup>3005</sup> United Nations Commission on Sustainable Development Report on the Sixth Session (22 December 1997 and 20 April–1 May 1998) Economic and Social Council Official Records, 1998 Supplement No. 9 E/CN.17/1998/20

<sup>3006</sup> Βλ. σχετικά Στεφάνου Κ. (2004) «Η διαδικασία «Περιβάλλον για την Ευρώπη» (Environment for Europe) στο Τσάλτας, Γ., Κατσιμπάρδης Κ. (2004) (επιμ.) *Αειφορία και Περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Προοπτική*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, σσ. 147-149

<sup>3007</sup> Στον F.A.O. συμμετέχουν 188 χώρες, μαζί με την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία εντάχθηκε το 1991 ως πλήρες μέλος και εκπροσωπεί τα Κ-Μ σε όλες τις επιτροπές και συνεδριάσεις του Οργανισμού. Ανώτατο όργανο του είναι η Γενική Συνέλευση (Conference) των μελών του, η οποία εκλέγει το Συμβούλιο, που αποτελείται από 49 χώρες μέλη και λειτουργεί ως το εκτελεστικό όργανο του FAO, στη Γραμματεία της οποίας προϊστάται ο Γενικός Διευθυντής του Οργανισμού και έχει εξειδικευμένα Τμήματα στα πλαίσια των οποίων λειτουργούν διάφορες Επιτροπές που αναζητούν τρόπους επίλυσης των αναφερόμενων προβλημάτων. Οι κυριότερες από αυτές τις Επιτροπές είναι: • Επιτροπή Γεωργίας • Επιτροπές για Επισιτιστική και Διατροφική Ασφάλεια • Επιτροπές για τα Βασικά Προϊόντα • Επιτροπή του Κώδικα Τροφίμων (Codex Alimentarius) • Επιτροπή για τους Φυτογενετικούς Πόρους για τη Διατροφή και τη Γεωργία • Επιτροπή για τους Ζωικούς Γενετικούς Πόρους • Επιτροπή Αλιείας • Επιτροπή Δασών

προβλήματος της πείνας, μέσω της παροχής βοήθειας για την βελτίωση των συνθηκών παραγωγής και διάθεσης των προϊόντων του αγροτικού τομέα<sup>3008</sup>.

Η παραγωγή των τροφίμων εξαρτάται άμεσα από τους διαθέσιμους υδάτινους πόρους και η άρδευση στη γεωργία είναι υπεύθυνη για το 70% της έλλειψης νερού στον πλανήτη. Για να αντιμετωπίσει τις μελλοντικές διατροφικές ανάγκες ο FAO έχει αρχίσει να εφαρμόζει διάφορες πολιτικές και προγράμματα<sup>3009</sup> για την αποτελεσματική διαχείριση των υδάτων, τη βελτίωση των τεχνολογιών και τη λογική και αποτελεσματική χρήση του νερού στη γεωργία.<sup>3010</sup> Άλλωστε και η στρατηγική του FAO, που περιλαμβάνει έξι προγράμματα προτεραιότητας, περικλύει με άμεσο ή έμμεσο τρόπο ζητήματα διαχείρισης και προστασίας των υδάτων.

Στα πλαίσια του Οργανισμού λειτουργεί ειδική Υπηρεσία Ανάπτυξης και Διαχείρισης των υδάτινων πόρων (Water Resources, Development and Management Service -AGLW), η οποία έχει ως αντικείμενο την αειφόρο ανάπτυξη και διαφύλαξη των υδάτων στη γεωργία. Η Υπηρεσία ελέγχει την αγροτική χρήση, παρέχει βοήθεια για τη διαμόρφωση των πολιτικών, προωθεί την αρδευτική γεωργία και την αποτελεσματική χρήση των υδάτων μέσω πρωτοβουλιών για τη διαχείριση<sup>3011</sup>.

Επιπλέον στα πλαίσια του FAO λειτουργεί από το 1993 η AQUASTAT, ένα παγκόσμιο σύστημα πληροφοριών για τη γεωργία και τα ύδατα, που συγκεντρώνει, αναλύει και διαδίδει δεδομένα και πληροφορίες ανά χώρα και ανά περιοχή. Στόχος είναι η παροχή στους χρήστες του συστήματος με ακριβείς, αξιόπιστες και ενημερωμένες πληροφορίες για τα ύδατα και τη γεωργία.

### **3.2.2.2 Διεθνείς οργανισμοί εκτός των πλαισίων των Ηνωμένων Εθνών**

#### **Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (World Health Organization, WHO)**

---

<sup>3008</sup> Ζαχαριάδης Σούρας Δημήτρης (2004) Διεθνείς Οικονομικοί Οργανισμοί β' έκδοση, Αθανάσιος Σταμούλης

<sup>3009</sup> Τα προγράμματα του FAO είναι : 1. Εξασφάλιση της προμήθειας τροφής 2. Αλιεία 3. Γεωργία και Ανάπτυξη των υδάτων 4. Απερήμωση 5. Διασφάλιση υδάτων στη γεωργία 6. Διάλογος για το νερό, την τροφή και το περιβάλλον

<sup>3010</sup> He Changchui Assistant Director-General and Regional Representative for Asia and the Pacific, Water For Food Security, delivered at the World Water Day and Launch of the International Water Decade: 'Water for Life 2005-2015' ESCAP Hall, Bangkok, Thailand March 22, 2005

<sup>3011</sup> <http://www.fao.org/ag/ag/aglw/>



Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (στο εξής Π.Ο.Ε.) είναι ένας διεθνής οργανισμός ειδικού σκοπού που ασχολείται με ορισμένες διαστάσεις των υδάτων, των αποχετευτικών συστημάτων και της υγιεινής, σχετιζόμενες άμεσα με την ανθρώπινη υγεία, όπως η ποιότητα του πόσιμου ύδατος και των υδάτινων πόρων γενικότερα, τα ύδατα κολύμβησης, ο έλεγχος και η διαμόρφωση του συστήματος αποχέτευσης και προμήθειας υδάτων, τα ιατρικά απόβλητα, οι μολυσματικές ασθένειες<sup>3012</sup>. Στόχοι του είναι η μείωση των ασθενειών που σχετίζονται με τα ύδατα και τα απόβλητα, η υποστήριξη του υγειονομικού τομέα στην αντιμετώπιση των ασθενειών αυτών και η παροχή βοήθειας σε μη ιατρικούς τομείς, ώστε να κατανοήσουν και να δράσουν ανάλογα για την αντιμετώπιση των συνεπειών που προκαλούν οι ενέργειές τους.

### **Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο - ΔΝΤ (International Monetary Fund, IMF)**

Η πιο άμεση επιρροή στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής των αναπτυσσόμενων χωρών ασκείται από τα πολυμερή οικονομικά ιδρύματα, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, τα οποία χρηματοδοτούν κάθε χρόνο, στις χώρες αυτές, με μεγάλα χρηματικά ποσά, στρατηγικά σχέδια ανάπτυξης και οικονομικές πολιτικές, προκαλώντας συχνά σημαντικά περιβαλλοντικά προβλήματα.

Η Παγκόσμια Τράπεζα –παράλληλα με άλλα οικονομικά ιδρύματα- δέχτηκε από τις αρχές της δεκαετίας του '70 έντονη κριτική για τις αρνητικές περιβαλλοντικές συνέπειες που προκαλούσε με τα μεγάλα κατασκευαστικά έργα που υλοποιούσε στις αναπτυσσόμενες χώρες και θεωρήθηκε βασικός παράγοντας της «μη αιεφόρου ανάπτυξης»<sup>3013</sup>. Το ARTICLES OF AGREEMENT (καταστατικό) της Παγκόσμιας Τράπεζας προέβλεπε ότι κατά τις διαδικασίες δανεισμού και τις γενικότερες λειτουργίες της Τράπεζας θα έπρεπε να λαμβάνονται υπόψη μόνο οι οικονομικοί παράγοντες και όχι οι περιβαλλοντικοί.

Σταδιακά από τη δεκαετία του '80, η Τράπεζα άρχισε να προσαρμόζεται στις εξελίξεις του διεθνούς δικαίου και στις προκλήσεις του περιβαλλοντικού κινήματος,

---

<sup>3012</sup> [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/en/)

<sup>3013</sup> Robert Wade (1997) Greening the Bank: The Struggle over the Environment 1970-1995 in D. Kapur, J. Lewis and R. Webb (eds) The World Bank: Its First Half Century, vol.2, 611-734

κυρίως μετά την Παγκόσμια Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών το 1992 στο Ρίο, καθώς η Ατζέντα 21 προέβλεπε ρητά τη συμμετοχή των οικονομικών ιδρυμάτων στην εφαρμογή των εξαγγελιών της, μέσω της αειφόρου ανάπτυξης<sup>3014</sup>. Από το 1990 η Παγκόσμια Τράπεζα άρχισε να κάνει σημαντικά βήματα, για να συμβάλει στην επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων σε διάφορους τομείς, όπως στην προστασία των τροπικών δασών, στις κλιματικές αλλαγές, στη βιοποικιλότητα, στην ενεργειακή πολιτική<sup>3015</sup>.

Η ενσωμάτωση της διάστασης της προστασίας του περιβάλλοντος στις αναπτυξιακές δραστηριότητες της Παγκόσμιας Τράπεζας επετεύχθη με τη θέσπιση νέων εργαλείων, δηλαδή διαδικασιών και πολιτικών<sup>3016</sup>, καθώς και με τη δημιουργία ενός πλαισίου για περιβαλλοντική προστασία, μέσω της συμμετοχής του κοινού και

---

<sup>3014</sup> United Nations General Assembly Resolution 47/191 International Arrangements to Follow up the United Nations Conference on Environment and Development (A/Res/47/191); 22 December 1992, paragraph 23

<sup>3015</sup> Όσο αφορά τα τροπικά δάση η Τράπεζα έχει κάνει επενδύσεις και από το 1991 υιοθέτησε μια νέα πολιτική, αν και αντιμετώπισε σημαντικά εμπόδια από χώρες που ασχολούνταν με την εκμετάλλευση των δασών. Ειδικότερα, στην Ινδονησία, η Τράπεζα παρείχε δύο δάνεια στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές του '90 για τη θεσμική ανασυγκρότηση των υπηρεσιών δασών και τη δημιουργία βάσης δεδομένων για τα δάση, ενώ κάποια μεταγενέστερα προγράμματα απέτυχαν λόγω πολιτικών αλλαγών και της ανικανότητας του κράτους να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις του. Στον τομέα της βιοποικιλότητας η Τράπεζα εφάρμοσε για πρώτη φορά το 1996 μια νέα στρατηγική βοήθειας που δεν είχε σημαντικά αποτελέσματα, λόγω των χαμηλών χρηματικών ποσών που επενδύθηκαν. Όσο αφορά τις κλιματικές αλλαγές, η πολιτική της Τράπεζας ήταν σε πλήρη αντίθεση με τις διατάξεις της Σύμβασης πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις Κλιματικές Αλλαγές. Από το 1990 μέχρι το 1997 η Τράπεζα ενέκρινε 170 δάνεια στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας σε χώρες που δεν είχαν υποχρέωση μείωσης των εκπομπών αερίων τους, προκαλώντας έτσι την εκροή μεγάλων ποσοτήτων άνθρακα. Η ενεργειακή στρατηγική της Παγκόσμιας Τράπεζας απέβλεπε στον δανεισμό των χωρών για εναλλακτικές μορφές ενέργειας. Βλέπε σχετικά: ο.π. Porter G., Welsh Brown J. and Chasek P.S. (2000), 'Actors in the Environmental Arena', p. 35-79

<sup>3016</sup> Τα εργαλεία αυτά στα μέσα της δεκαετίας του '80, είχαν τη μορφή (αγγλικός όρος "Operational Manual Statements") και (αγγλικός όρος "Operational Policy Notes") και σταδιακά, από το 1987, εμφανίστηκαν ως "Operational Directives". Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, όλα τα προηγούμενα εργαλεία αντικαταστάθηκαν από Operational Policies Bank Procedures, που έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα και Good Practices που έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα. Βλέπε σχετικά Gualtieri Gowlland Alix The Environmental accountability of the World Bank to non- state actors: insights from the Inspection Panel

της δημιουργίας ειδικών μηχανισμών, όπως η Επιτροπή Επιθεωρητών της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank Inspection Panel)<sup>3017</sup>.

Στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων η Παγκόσμια Τράπεζα αρχικά δραστηριοποιήθηκε στον τομέα της κατασκευής υδραυλικών έργων και φραγμάτων, με καθαρά τεχνικά και οικονομικά κριτήρια, όπου μετά από ορισμένες αποτυχίες άρχισε να λαμβάνει υπόψη της και περιβαλλοντικούς παράγοντες. Το 1993 η Παγκόσμια Τράπεζα προετοίμασε μία Στρατηγική, ένα «Σχέδιο Πολιτικής Διαχείρισης των Υδάτινων Πόρων», η οποία αντικατόπτριζε τη νέα αντίληψη που είχε υιοθετηθεί στην Παγκόσμια Διάσκεψη του Ρίο για το Περιβάλλον το 1992. Με βάση την αντίληψη αυτή η διαχείριση θα πρέπει να βασίζεται σε τρεις θεμελιώδεις αρχές, γνωστές ως αρχές του Δουβλίνου<sup>3018</sup>:

α) την *οικολογική αρχή*, με βάση την οποία οι λεκάνες απορροής ποταμού θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ενιαίο σύστημα, η διαχείριση των υδάτων θα πρέπει να γίνεται από κοινού με τα εδάφη που τα περικλείουν και οι χρήστες των υδάτων θα πρέπει να συνεργάζονται στη διαχείριση

β) τη *θεσμική αρχή*, σύμφωνα με την οποία η διαχείριση των υδάτων θα πρέπει να γίνεται με τη συμμετοχή όλων των φορέων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, των γυναικών και το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας και

γ) την *αρχή της χρήσης εργαλείων*, που αναγνωρίζει ότι το νερό είναι ένας σπάνιος πόρος και προτείνει τη μεγαλύτερη χρήση οικονομικών αρχών, για τη βελτίωση της ποιότητας και της κατανομής

Το 2001 η Παγκόσμια Τράπεζα κατέθεσε το δεύτερο Σχέδιο Στρατηγικής, με το οποίο επιβεβαίωσε τον επίκαιρο χαρακτήρα των αρχών του Δουβλίνου, επισημαίνοντας ταυτόχρονα την ανάγκη προσαρμογής των αρχών αυτών στις συγκεκριμένες συνθήκες των χωρών που δανείζονται από την Τράπεζα. Τέλος, το τρίτο σχέδιο Στρατηγικής του 2003 εστιάζεται στους τρόπους με τους οποίους η Τράπεζα θα μπορούσε να βοηθήσει τους δανειστές της να μετατρέψουν τις αρχές

---

<sup>3017</sup> Bradlow (1994) International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel, Virginia Journal International Law, pp 553, 565-571

<sup>3018</sup> International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (2004) Water Resources Sector Strategy- Strategic Directions for World Bank Engagement, Communications Development Inc., Report Number 28114, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_lbank\\_Servlet?pcont=details&eid=000090341\\_20040601150257](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_lbank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20040601150257)

αυτές σε σχέδια δράσης<sup>3019</sup>. Η νέα αυτή κατεύθυνση της στρατηγικής βασίστηκε στα συμπεράσματα από εμπειρία 10 χρόνων της Παγκόσμιας Τράπεζας, από την εφαρμογή του πρώτου στρατηγικού σχεδίου:

- οι αρχές του Δουβλίνου παρείχαν καθοδήγηση για την αναμόρφωση του τομέα των υδάτων, σε πολλές χώρες και παραμένουν ισχυρές και επίκαιρες
- με βάση μια έρευνα του ΟΟΣΑ για τις βιομηχανικές χώρες η εφαρμογή των αρχών αυτών ήταν δύσκολη και καμιά χώρα δεν κατάφερε να προσαρμοστεί πλήρως
- με βάση στοιχεία από έρευνα της ίδιας της Τράπεζας, αν και η πολιτική του 1993 παρέμενε ακόμη επίκαιρη, η πρόκληση ήταν η υιοθέτηση νέων προσεγγίσεων για την εφαρμογή.

Οι οικονομικές πολιτικές που προτείνει και υιοθετεί στις αναπτυσσόμενες χώρες το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (στο εξής ΔΝΤ)<sup>3020</sup> επηρεάζουν άμεσα το περιβάλλον, με ποικίλους τρόπους. Συχνά τα προγράμματα του ΔΝΤ για τη σταθεροποίηση και ανοικοδόμηση των οικονομιών των χωρών αυτών οδηγούν τα κράτη στην υπεράντληση των φυσικών πόρων τους, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους την περιβαλλοντική προστασία<sup>3021</sup>. Στην προσπάθειά τους μάλιστα τα κράτη να μειώσουν

---

<sup>3019</sup> United Nations Department for Economic and Social Affairs and Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2002) International Rivers and Lakes, Newsletter No. 37, June 2002

<sup>3020</sup> Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο είναι το κεντρικό όργανο του διεθνούς οικονομικού συστήματος, ιδρύθηκε με διεθνή Συνθήκη το 1945 για να συμβάλει στην εξυγίανση της παγκόσμιας οικονομίας και σήμερα διαθέτει 187 κράτη μέλη. Στόχοι του είναι η αποτροπή κρίσεων του οικονομικού συστήματος, μέσω της υιοθέτησης υγιών οικονομικών πολιτικών από τα κράτη, η εξισορρόπηση του διεθνούς εμπορίου, η σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών, η αποφυγή υποτιμήσεων και η εξισορρόπηση των προβλημάτων αποπληρωμής. Για να επιτύχει τους στόχους αυτούς το Δ.Ν.Τ.: →ελέγχει τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών του και παρέχει συμβουλές με βάση την πείρα που έχει αποκτήσει →δανείζει τα κράτη μέλη του παρέχοντάς τους οικονομική βοήθεια και υποστηρίζοντας την αναμόρφωση των οικονομικών πολιτικών τους → παρέχει τεχνική βοήθεια και εκπαίδευση στις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών του. Βλέπε σχετικά : <http://www.imf.org/external/index>

<sup>3021</sup> Με βάση στοιχεία από έρευνα που διενεργήθηκε σε 8 επιλεγμένες χώρες της Αφρικής, Ασίας και Λατινικής Αμερικής στις οποίες το ΔΝΤ εφάρμοσε τα περισσότερα προγράμματα δανεισμού του η επιρροή των προγραμμάτων αυτών στην επιβάρυνση του περιβάλλοντος ήταν πολύ σημαντική. Ειδικά ως προς την υπεράντληση των φυσικών πόρων χαρακτηριστικό

τα ελλείμματα του κρατικού προϋπολογισμού τους θέτουν προτεραιότητες για την προώθηση της βιομηχανίας και του ιδιωτικού τομέα σε βάρος της προστασίας του περιβάλλοντος. Η μείωση των κονδυλίων ισοδυναμεί συχνά για τις κυβερνήσεις με αποδυνάμωση της ικανότητάς τους για επιβολή των περιβαλλοντικών κανόνων και της πολιτικής τους<sup>3022</sup>.

Σε γενικές γραμμές, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90, το ΔΝΤ αγνόησε παντελώς τις περιβαλλοντικές συνέπειες των οικονομικών και των πολιτικών δανεισμού του προς τις αναπτυσσόμενες χώρες. Μόλις το 1991 το Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΝΤ αποφάνθηκε ότι δεν θα πρέπει να εφαρμόζει πολιτικές που βλάπτουν το περιβάλλον, ωστόσο αποφάσισε ότι οι στόχοι και το προσωπικό του περιόριζαν το ρόλο του σε θέματα οικονομικής και όχι περιβαλλοντικής πολιτικής. Άλλωστε το ΔΝΤ αποφάσισε ότι η Παγκόσμια Τράπεζα έχει αναπτύξει σημαντικό ρόλο στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και ότι η δική του δραστηριότητα θα πρέπει να περιοριστεί σε ζητήματα μακροοικονομικής πολιτικής<sup>3023</sup>.

Ειδικά στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων η Παγκόσμια Τράπεζα και το ΔΝΤ ακολουθούν μία πολιτική ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών παροχής πόσιμου ύδατος.

---

παράδειγμα αποτελεί το Καμερούν στην Αφρική, χώρα με ιδιαίτερο φυσικό κάλλος και τεράστια οικολογική ποικιλομορφία( 9.000 είδη χλωρίδας από τα οποία τα 150 δεν υπάρχουν σε κανένα άλλο μέρος του κόσμου), όπου το ΔΝΤ μετά την ενεργειακή κρίση το 1982 πρότεινε την αλλαγή της οικονομικής του πολιτικής και την ανάπτυξη της παραγωγής και εξαγωγής προϊόντων ξυλείας από τα δάση. Το αποτέλεσμα ήταν η ανεξέλεγκτη χρήση των δασών, ο υπερδιπλασιασμός των επιχειρήσεων και των βιομηχανιών εμπορίας ξυλείας και η απερήμωση και αποξήλωση των σημαντικών οικολογικών δασών της κεντροδυτικής Αφρικής. Αυτά, σε συνδυασμό με την έλλειψη οικονομικών πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού, εκμηδένισαν οποιαδήποτε προοπτική αειφορικής διαχείρισης των δασών. Βλέπε σχετικά την έρευνα της οικολογικής οργάνωσης Friends of the Earth, Montanye D., Welch C. (1999) The IMF: Selling the Environment Short, at URL : <http://www.foe.org/international>

<sup>3022</sup> Στην Ταϊλάνδη η οικονομική κρίση του 1997 και η επέμβαση του ΔΝΤ για την στήριξη της οικονομίας οδήγησαν στη μείωση μέσα σε δύο χρόνια σε 40% του προϋπολογισμού που διατίθενταν για έργα προστασίας του περιβάλλοντος. Βλέπε σχετικά την ίδια έρευνα με την παραπάνω υποσημείωση.

<sup>3023</sup> ο.π. Porter G., Welsh Brown J. and Chasek P.S. (2000), 'Actors in the Environmental Arena', p. 56-58

## **Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως διεθνής φορέας διαμόρφωσης της πολιτικής των υδάτων**

Παράλληλα με τα κράτη-μέλη, τα οποία είναι οι βασικοί φορείς σύναψης και εφαρμογής διεθνών συμφωνιών, η Ε.Ε. έχει και η ίδια τη νομική ικανότητα να διαπραγματεύεται με τρίτους συμφωνίες και να υιοθετεί νομοθετικές πράξεις, που δεσμεύουν τα κράτη μέλη της. Η ικανότητα αυτή προβλέπεται ρητά και στις Συνθήκες, όπου ορίζεται ότι ένας από τους στόχους της Ε.Ε. είναι η προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων. Στο πλαίσιο αυτό η Κοινότητα συνεργάζεται με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς για τη σύναψη συμβάσεων.

Με βάση την αρμοδιότητα της αυτή η Κοινότητα υπέγραψε τον Ιούλιο του 1995, εκ μέρους των κρατών μελών, τη Σύμβαση του Ελσίνκι για την προστασία και τη χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών.<sup>3024</sup> Επιπλέον, τον Νοέμβριο του 2000 η Κοινότητα, με την Απόφαση 2000/706/ΕΚ, σύναψε μία νέα Σύμβαση για την προστασία του Ρήνου, αντικαθιστώντας την πρώτη απόφαση της 77/586/ΕΚ.

### **Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)**

Ο ΟΟΣΑ είναι ένας διεθνής οργανισμός ο οποίος ασχολείται με τις οικονομικές και κοινωνικές επιδράσεις των περιβαλλοντικών πολιτικών. Όσον αφορά τη διαχείριση των υδάτινων πόρων το ενδιαφέρον του επικεντρώνεται κυρίως στη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών διαχείρισης, στην αποτελεσματική κατανομή των υδάτων και στον αντίκτυπο των τομεακών και άλλων οικονομικών πολιτικών στους υδάτινους πόρους. Επιπλέον ο ΟΟΣΑ έχει μελετήσει τη χρήση οικονομικών εργαλείων στη διαχείριση των υδάτων καθώς και τις πολιτικές τιμολόγησης για οικιακή, αγροτική και βιομηχανική χρήση των υδάτινων πόρων.<sup>3025</sup>

Η περιβαλλοντική στρατηγική του ΟΟΣΑ για την πρώτη δεκαετία του 21<sup>ου</sup> αιώνα, που υιοθετήθηκε από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος που συμμετέχουν στον οργανισμό, έθεσε την προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων ως πρωταρχικό τομέα δράσης και ως επιμέρους στόχους α) τη διαχείριση των υδάτων

---

<sup>3024</sup> Official Journal L 186 of 05.08.1995

<sup>3025</sup> Environmental Performance Reviews. Water: the experience in OECD countries (2006)

με τρόπο ώστε να επιτυγάνεται η προμήθεια κατάλληλης ποιότητας ύδατος για ανθρώπινη χρήση και β) την προστασία και αποκατάσταση όλων των επιφανειακών και υπόγειων υδάτινων πόρων.

Με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές και την υλοποίηση της πολιτικής αυτής, τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ έχουν επιτύχει σημαντική πρόοδο σε ορισμένους από τους παρακάτω τομείς:

- πρόσβαση σε πόσιμο νερό για όλους
- βελτιωμένη προμήθεια ύδατος για τα χαμηλά οικονομικά στρώματα
- μείωση σημειακής ρύπανσης από βιομηχανικές και αστικές περιοχές
- ολοκληρωμένη ποιοτική και ποσοτική διαχείριση
- διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων
- βελτίωση στην εφαρμογή της νομοθεσίας και στην αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών
- διαχείριση των υδάτινων πόρων ανά λεκάνη απορροής

### **3.3.3 Μη κρατικοί φορείς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ)**

Τις δύο τελευταίες δεκαετίες οι μη κρατικοί φορείς διαδραματίζουν σημαντικό και άμεσο ρόλο στη διαμόρφωση της διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς προτείνουν θέματα που απαιτούν θεσμική δράση σε διεθνές επίπεδο, συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις για τις διεθνείς συνθήκες και έχουν ενεργό ρόλο στη εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου. Στον όρο «μη κρατικοί φορείς» περικλείονται :

- η επιστημονική και ακαδημαϊκή κοινότητα
- οι μη κερδοσκοπικές περιβαλλοντικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και οι περιβαλλοντικές ομάδες
- οι νομικές ομάδες- ενώσεις
- οι ιδιωτικές εταιρίες και τα επαγγελματικά σωματεία
- οι πολίτες<sup>3026</sup>

---

<sup>3026</sup> Ο ρόλος των πολιτών στη διαμόρφωση της και εφαρμογή της πολιτικής των υδάτινων πόρων θα αποτελέσει αυτοτελές αντικείμενο ανάλυσης υποεπένδυσης που ακολουθεί

Η επιστημονική/ακαδημαϊκή κοινότητα αποτελεί κινητήρια δύναμη στη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού δικαίου, καθώς παρέχει πληροφορίες και στοιχεία στις κυβερνήσεις των κρατών για τα μεγάλα περιβαλλοντικά προβλήματα. Παλιότερα η επιστημονική έρευνα είχε μεμονωμένο χαρακτήρα, ενώ σήμερα έχει οργανωθεί κάτω από την ομπρέλα του Διεθνούς Συμβουλίου Επιστημονικών Ενώσεων (International Council of Scientific Unions), ένα συντονιστικό ίδρυμα το οποίο αποτελείται από επιμέρους επιστημονικές επιτροπές εκ των οποίων κάθε μία κάνει έρευνες σε συγκεκριμένους τομείς. Η επιστημονική επιτροπή που ασχολείται με τα περιβαλλοντικά προβλήματα ονομάζεται SCOPE, ιδρύθηκε το 1969 και αποτελείται από ένα συμβούλιο επιστημόνων που παρέχει στις κυβερνήσεις συμβουλές για περιβαλλοντικά προβλήματα<sup>3027</sup>.

Η Απόφαση για τους Διεθνείς Κανόνες που αφορούν το ρόλο των Διεθνών Υδατορεμάτων για χρήσεις άλλες εκτός από τη ναυσιπλοΐα, που υιοθέτησε το 1911 το Διεθνές Ινστιτούτο Δικαίου (Institut de Droit International) και οι διεθνείς κανόνες (Helsinki Rules) για τα διασυνοριακά ύδατα και που διαμόρφωσε η Διεθνής Ένωση Δικαίου (International Law Association) αποτελούν τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα για τον ενεργό ρόλο των ενώσεων των δικηγόρων στη διαμόρφωση της διεθνούς πολιτικής των υδάτινων πόρων. Τα επαγγελματικά σωματεία, οι εταιρείες, οι οργανώσεις του βιομηχανικού και εμπορικού τομέα συμμετέχουν συνήθως ως παρατηρητές στις διαπραγματεύσεις για τη διαμόρφωση του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου, για να διασφαλίσουν ότι προστατεύονται τα συμφέροντα τους και για να διατυπώσουν τις θέσεις τους.

Ειδικότερη κατηγορία «μη κρατικού φορέα» με ιδιαίτερο ρόλο στη διαμόρφωση της διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής και ειδικότερα της νομοθεσίας και της πολιτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων αποτελούν οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (στο εξής ΜΚΟ)<sup>3028</sup>. Ο όρος ΜΚΟ, μέσα από μία ευρεία ερμηνεία, περιλαμβάνει κάθε οργανισμό που δεν στηρίζεται στο κράτος<sup>3029</sup> και που δεν δημιουργήθηκε με στόχο την απόκτηση κέρδους, δηλαδή είναι ταυτόσημος με την ευρύτερη έννοια «μη κρατικός φορέας». Ωστόσο, στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, ο ορισμός της

---

<sup>3027</sup> ο.π. Sands Philippe (2003) Principles of International Environmental Law, p.113-114

<sup>3028</sup> Στις Ηνωμένες Πολιτείες οι ΜΚΟ συχνά χαρακτηρίζονται ως «ιδιωτικοί Εθελοντικοί Οργανισμοί»

<sup>3029</sup> Σύμφωνα με τον ορισμό της Διεθνούς Τράπεζας οι ΜΚΟ περιλαμβάνουν ομάδες και όργανα που είναι τελείως ή σε μεγάλο ποσοστό ανεξάρτητα από τις κυβερνήσεις και έχουν πρωταρχικά ανθρωπιστικούς στόχους.



έννοιας ΜΚΟ είναι πιο περιοριστικός και η ανάλυση αφορά μόνο τους ιδιωτικούς μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς που έχουν περιβαλλοντικό χαρακτήρα.

Το θεσμικό πλαίσιο για την ενεργή συμμετοχή των μη κρατικών φορέων στην προστασία του περιβάλλοντος και των υδάτων παρέχει η Σύμβαση του Aarhus για την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα του περιβάλλοντος<sup>3030</sup>.

Οι διαπραγματεύσεις για τη Σύμβαση της οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών για την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα του περιβάλλοντος -Σύμβαση του Aarhus- ξεκίνησαν τον Ιούνιο 1996 και περατώθηκαν τον Μάρτιο 1998. Η Σύμβαση του Aarhus διαιρείται σε τρία μέρη ή πυλώνες. Τα βασικότερα σημεία του πρώτου πυλώνα της Σύμβασης αυτής είναι:

1. Η *δέσμευση* των συμβαλλόμενων μερών της Σύμβασης να εφαρμόζουν τις ληφθείσες αποφάσεις και επομένως να :

- Λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά, κανονιστικά και άλλα μέτρα.
- Επιτρέπουν τους υπαλλήλους και τις δημόσιες αρχές να συνδράμουν τους πολίτες·
- Ενθαρρύνουν την οικολογική παιδεία και την ευαισθητοποίηση του πολίτη στα περιβαλλοντικά προβλήματα.
- Αναγνωρίζουν και ενισχύουν τις ενώσεις, τις ομάδες και τις οργανώσεις που εργάζονται για την προστασία του περιβάλλοντος.

2. Το *δικαίωμα ενημέρωσης*. Η Σύμβαση προβλέπει την υποχρέωση των κυβερνήσεων –σε όλα τα επίπεδα- να παρέχουν πληροφορίες στους πολίτες (άρθρα 4 και 5). Αναλύει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις σχετικά με την πρόσβαση στην πληροφορία, ιδίως προκειμένου για τις προθεσμίες διαβίβασης και τα αίτια που επικαλούνται οι δημόσιες αρχές όταν αρνούνται να γνωστοποιήσουν πληροφορίες ορισμένου τύπου. (Η άρνηση δικαιολογείται μόνο σε τρεις περιπτώσεις).

---

<sup>3030</sup> Βλ. σχετικά: "Convention on Access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters", Aarhus, Denmark, 25.06.1998 και Petkova, E. and Veit, P. (2000) "Environmental Accountability Beyond the Nation-State: The implication of the Aarhus Convention" *Environmental Governance Notes*, World Resources Institute, p.1

Ο δεύτερος πυλώνας της Σύμβασης αφορά τη συμμετοχή του «κοινού» στις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων. Η εν λόγω συμμετοχή είναι επιβεβλημένη κατά τη διαδικασία έγκρισης ορισμένων ειδικών δράσεων που απαριθμούνται στη Σύμβαση και τα αποτελέσματα της συμμετοχής αυτής λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη των τελικών αποφάσεων.

Συγκεκριμένα ο δεύτερος πυλώνας της Σύμβασης Aarhus -η οποία σύντομα θα εφαρμοστεί στην Ε.Ε.- προβλέπει τη συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων στον τομέα του περιβάλλοντος. Η συμμετοχή αυτή αφορά τρία είδη αποφάσεων:

- Αποφάσεις που αφορούν συγκεκριμένες δραστηριότητες, όπως τη διαχείριση των αποβλήτων, τον ενεργειακό τομέα, τη χημική βιομηχανία, την παραγωγή μετάλλων κ.α.
- Αποφάσεις που αφορούν προγράμματα, πολιτικές και σχέδια που σχετίζονται με το περιβάλλον, για παράδειγμα εθνικά περιβαλλοντικά προγράμματα δράσης ή πολιτικές διαχείρισης αποβλήτων και
- Αποφάσεις που αφορούν συγκεκριμένα νομοθετικά μέτρα και γενικότερα δεσμευτικά νομικά εργαλεία. Σε αυτήν όμως την περίπτωση το δικαιώματα των πολιτών είναι πολύ πιο περιορισμένα

Ο πυλώνας αυτός λοιπόν της Σύμβασης Aarhus δημιουργεί ένα σημαντικό πλαίσιο για τη συμμετοχή του «κοινού» στη διαδικασία παραγωγής της περιβαλλοντικής πολιτικής.<sup>3031</sup>

Τέλος ο τρίτος πυλώνας διαπραγματεύεται θέματα πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Στο πλαίσιο αυτό η Σύμβαση προβλέπει ότι ο πολίτης έχει δυνατότητα προσφυγής με τις ενδεδειγμένες συνθήκες στα πλαίσια της εθνικής νομοθεσίας, αν εκτιμά ότι θίγονται τα δικαιώματά του αναφορικά με την πρόσβασή του στην πληροφορία (αγνόηση αιτήματος προς ενημέρωση, καταχρηστική απόρριψη ή ανεπαρκώς ληφθέν υπόψη αίτημα). Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη εξασφαλίζεται επίσης και σε περίπτωση παραβίασης της προβλεπόμενης στη Σύμβαση διαδικασίας συμμετοχής. Βασικός στόχος της νέας αυτής Σύμβασης είναι η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στην περιβαλλοντική διαχείριση και η ενσωμάτωση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδότησης στη διακυβέρνηση του περιβάλλοντος.

---

<sup>3031</sup> Petkova, E. and Veit, P. (2000) ό.π., p.4

### **3.3 Συγκρούσεις γειτονικών κρατών στα πλαίσια συνδιαχείρισης διεθνών υδάτινων πόρων**

Το βασικό μήνυμα που χαρακτήρισε το δεύτερο Παγκόσμιο Φόρουμ για τα ύδατα ήταν ότι, λόγω της ραγδαίας αύξησης του πληθυσμού της γης μέχρι το 2025, σχεδόν ο μισός πληθυσμός της δεν θα μπορεί να καλύψει τις ανάγκες του σε πόσιμα ύδατα. Το φαινόμενο της σύγκρουσης είναι γενικό τόσο μεταξύ των ατόμων, των κοινωνικών ομάδων, αλλά και μεταξύ των κρατών και έχει μελετηθεί από την Πολιτική Επιστήμη. Στο πεδίο των διεθνών σχέσεων οι συγκρούσεις μεταξύ των κρατών οδήγησαν, όχι σπάνια, σε καταστρεπτικούς πολέμους. Αιτίες τους ήταν τα οικονομικά συμφέροντα, οι διαφορές στον πολιτικό πολιτισμό, αλλά και οι εθνικές διεκδικήσεις. Η διαπίστωση αυτή θεωρείται και ως ένας από τους βασικότερους λόγους για μελλοντικές συγκρούσεις μεταξύ των κρατών.

Οι θεωρίες για την επίλυση των συγκρούσεων μεταξύ των κρατών έχουν αυξηθεί δραματικά τα τελευταία χρόνια, ωστόσο το βασικό πρόβλημα με τις περισσότερες από αυτές είναι ότι παρέχουν μονομερείς τρόπους επίλυσης. Οι πιο διαδομένες μέθοδοι επίλυσης των διαφορών είναι μέσω συζητήσεων και διαπραγματεύσεων των ενδιαφερομένων μερών. Οι συζητήσεις αυτές μπορούν να γίνουν είτε απευθείας μεταξύ των ενδιαφερομένων, είτε με τη διαμεσολάβηση ενός τρίτου μέρους. Κατά τις διαπραγματεύσεις αυτές γίνεται σύνδεση των προβλημάτων που υπάρχουν, διαπιστώνονται εναλλακτικές στρατηγικές και τελικά τα μέρη καταλήγουν σε συμφωνία και ορίζουν ένα όργανο για την εφαρμογή και τον έλεγχο τήρησης της συμφωνίας αυτής.

Οι συγκρούσεις στον τομέα των υδάτινων πόρων θα μπορούσαν να προσληφθούν ως διαφωνίες για τις δράσεις που θα πρέπει να ληφθούν κατά τη συνδιαχείριση των υδάτων και η προσπάθεια του ενός γειτονικού κράτους να επιβάλει τη θέση του στο άλλο<sup>3032</sup>.

Βασικές αιτίες των συγκρούσεων μεταξύ των κρατών στη διαχείριση και κατανομή των υδάτινων πόρων θεωρούνται μεταξύ άλλων :

- η θεαματική αύξηση των αναγκών του πληθυσμού που σχετίζεται άμεσα με τα πληθυσμιακά κριτήρια
- η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση των δικτύων ύδρευσης είτε μέσω μεγάλων προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων στις αναπτυσσόμενες

---

<sup>3032</sup> Mostert E. (1998) A Framework for Conflict Resolution, Water International, Vol. 23, Number 4, pp 206-215

χώρες, με τη βοήθεια της Διεθνούς Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου<sup>3033</sup>, είτε μέσω του νέου θεσμού των συμπράξεων του ιδιωτικού με το δημόσιο τομέα<sup>3034</sup>

- τα ελλιπή ή λανθασμένα στοιχεία που μπορεί να έχει το ένα κράτος σχετικά με τις χρήσεις του γειτονικού του κράτους<sup>3035</sup>
- η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ δύο χωρών, λόγω έλλειψης επικοινωνίας ή ελλιπούς επικοινωνίας ή λόγω έλλειψης συνεργασίας. Ειδικά ως προς τη συνεργασία αυτή, η UNESCO εκπόνησε μία μελέτη αναφορικά με το πώς ο διάλογος, η συνεργασία και η συμμετοχική διαχείριση μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για ουσιαστική συνδιαχείριση των υδάτινων πόρων και ειρήνη μεταξύ των κρατών<sup>3036</sup>
- η ανεπάρκεια του νομοθετικού πλαισίου ή οι δυσκολίες κατά την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου

Βασική παράμετρος<sup>3037</sup> των διαπραγματεύσεων για την επίτευξη των συμφωνιών είναι η «συμμετοχή του κοινού», ως βασική αρχή για την διαχείριση των υδάτινων πόρων σε διεθνές επίπεδο, και η ολοκληρωμένη διαχείριση μιας λεκάνης απορροής ποταμού<sup>3038</sup>.

---

<sup>3033</sup> Postel S.L. and Wolf (2001) Dehydrating Conflict, Foreign Policy

<sup>3034</sup> Οι συμπράξεις αυτές αποτελούν αντικείμενο του Τμήματος IV της παρούσας μελέτης

<sup>3035</sup> ο.π. Mostert E. (1998), pp 206-215

<sup>3036</sup> Το πρόγραμμα αυτό της UNESCO ονομάστηκε From Potential Conflict to Cooperation Potential

<sup>3037</sup> Mostert Erik (2003) Conflict and co-operation in international freshwater management: a global review, International Journal Review Management, Vol. 1, No 3, pp. 1-12

<sup>3038</sup> Οι δύο αυτές έννοιες αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

#### **ΤΜΗΜΑ IV**

**ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ**

**ΚΑΙ ΟΜΟΡΩΝ ΧΩΡΩΝ**



## 4.1 Διακρατική συνεργασία Ελλάδας και όμορων κρατών για τη διαχείριση των κοινών υδάτινων πόρων

Το διεθνές δίκαιο των υδάτινων πόρων, που άρχισε να αναπτύσσεται σταδιακά και παράλληλα με την οργάνωση των πρώτων ανθρώπινων κοινωνιών και την αύξηση των αναγκών σε νερό, αποτέλεσε το βασικό εργαλείο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των όμορων χωρών, ως προς τη διαχείριση των υδάτων. Οι λόγοι που οδήγησαν στη σταδιακή διαμόρφωση ενός θεσμικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτων ήταν κυρίως γεωγραφικοί και πολιτικοί, καθώς σε παγκόσμιο επίπεδο το 1/2 περίπου των λεκανών απορροής ποταμών αποτελούν φυσικά σύνορα μεταξύ δύο ή περισσοτέρων κρατών.<sup>3039</sup> Σύμφωνα με στοιχεία του UNEP, που περιλαμβάνονται στον «Άτλαντα των Διεθνών Συμφωνιών για το Γλυκό νερό», περίπου 263 ποτάμια διασχίζουν ή διαχωρίζουν διεθνή σύνορα εκ των οποίων τα 69 βρίσκονται στην Ευρώπη, τα 59 στη Αφρική, τα 57 στην Ασία, τα 40 στη Βόρεια Αμερική και τα 38 στη Νότια Αμερική.

Με βάση ιστορικά στοιχεία, η πρώτη καταγεγραμμένη επίσημη συμφωνία που είχε τη μορφή Συνθήκης χρονολογείται το 3100 π.Χ.<sup>3040</sup> και θεσμοθετήθηκε για τη διευθέτηση της διαμάχης δύο πόλεων-κρατών της αρχαίας Μεσοποταμίας, της Ούμα (Umma) και του Λάγκας (Lagash, σημερινό Telloh). Η διαμάχη προέκυψε όταν η Ούμα παραβίασε το διαχωρισμό των υδάτων που προϋπήρχε και κατέληξε σε νίκη του Λάγκας, που σηματοδοτήθηκε από την τοποθέτηση μιας πέτρας για την οριοθέτηση των συνόρων, τη δημιουργία ενός καναλιού στο οποίο παροχετεύτηκε το νερό του Ευφράτη και την υπογραφή της Συνθήκης,<sup>3041</sup> της οποίας θεματοφύλακες ήταν οι Θεοί.

Η δυνατότητα χρήσης, αξιοποίησης και εκμετάλλευσης ενός υδάτινου πόρου εξαρτάται άμεσα από φυσικές συνθήκες (ποιότητα νερού, μορφολογία περιοχής κατασκευής φραγμάτων, διαχωρισμός υδρογεωλογικών συστημάτων) και από τους

---

<sup>3039</sup> Sands P. (2003) *Principles of International Environmental law*, Cambridge University Press, London, p. 460

<sup>3040</sup> McCaffrey S.C. (2003) *The law of International Watercourses. Non-navigational uses*, Oxford University Press, London, p.58-60

<sup>3041</sup> Η υπογραφή της Συνθήκης αυτής είναι καταγεγραμμένη στην «Στήλη των Όρνων» (The Stela (Stele) of the Vultures) που φυλάσσεται στο Μουσείο του Λούβρου.

όρους κατανομής των κοινών υδάτων. Επομένως, οι φυσικοί πόροι μιας χώρας δεν ταυτίζονται απαραίτητα με τους εκμεταλλεύσιμους πόρους της.<sup>3042</sup> Εσωτερικά ύδατα είναι οι υδατικοί πόροι της ενδοχώρας, δηλαδή τα επιφανειακά και τα υπόγεια νερά, είτε είναι φυσικά ή τεχνητά, είτε ιδιαιτέρως τροποποιημένα υδάτινα συστήματα, ενώ εξωτερικοί είναι οι κοινές λίμνες ή τα διασυνοριακά ποτάμια ή τα υπόγεια ύδατα που εμπíπτουν σε κανόνες συνδιαχείρισης με γειτονικά κράτη. Τα κοινά υπόγεια ύδατα μεταξύ των χωρών (π.χ. μεταξύ του Βελγίου και της Γαλλίας, της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, ή του Σουδάν και της Αιγύπτου) είναι συχνά δύσκολα στην αξιολόγηση και τον εντοπισμό τους, ωστόσο μαζί με τα κοινά επιφανειακά ύδατα αποτελούν αυτό που στα πλαίσια της παρούσας μελέτης ονομάζεται «διεθνείς υδάτινοι πόροι».

Το ενδιαφέρον που παρουσιάζει για το θέμα της μελέτης αυτής η διερεύνηση των εσωτερικών και διακρατικών κανόνων διαχείρισης των υδάτινων πόρων των όμορων με τη χώρα μας κρατών της Βαλκανικής (Αλβανία, ΠΓΔΜ, Βουλγαρία και Τουρκία) είναι σημαντικό, αλλά και σύνθετο. Πέντε διασυνοριακά ποτάμια διασχίζουν τη Βόρεια Ελλάδα, τέσσερα προερχόμενα από την ΠΓΔΜ και τη Βουλγαρία (Αξιός, Στρυμόνας, Νέστος, Έβρος), ενώ ο Αώος χύνεται από την Ελλάδα στην Αλβανία. Επιπλέον, η Ελλάδα μοιράζεται με τις γειτονικές της χώρες και δύο λίμνες, τη Δοϊράνη και την Πρέσπα.

Η ιδιαιτερότητά του δεν περιορίζεται μόνο στη διερεύνηση των διακρατικών συνθηκών και στην τήρησή τους, αλλά και στη μελέτη, γενικά, της πληρότητας ή των κενών που παρουσιάζει η εσωτερική νομοθεσία τους, του βαθμού αποδοχής στο εσωτερικό τους δίκαιο, των βασικών αρχών και δεσμευτικών κανόνων του διεθνούς δικαίου αλλά και κανόνων που έχουν θεσπιστεί από την Ε.Ε. Επιπλέον, πρέπει να προσεχθεί το θεσμικό πλαίσιο των χωρών που βρίσκονται σε διαδικασία ένταξης στην Ε.Ε.

Το σοβαρότερο πρόβλημα το οποίο είχε άμεσες επιπτώσεις και στην ανάγκη διακρατικής συμφωνίας μεταξύ Ελλάδας και όμορων χωρών ήταν αναμφισβήτητο πολιτικό. Οι ρίζες του προβλήματος αυτού ανάγονται στον 19<sup>ο</sup> αιώνα με την κατάλυση της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας και εντάσσονται, κατά τους ιστορικούς, στο περίφημο «μακεδονικό ζήτημα», το οποίο συνδέεται με τις εδαφικές διεκδικήσεις

---

<sup>3042</sup> Η περίπτωση του Λιβάνου επεξηγεί τη διαφορά εκμεταλλεύσιμων και μη υδάτινων πόρων, καθώς τόσο τα υπόγεια νερά όσο και τα νερά των βροχών, που ενσωματώνονται στους μικρούς υδροκρίτες των παράκτιων βουνών, χύνονται στη θάλασσα. Κατά συνέπεια, από τους συνολικούς υδάτινους πόρους που υπολογίζονται σε 4.8 km<sup>3</sup>/χρόνο, οι εκμεταλλεύσιμοι υδάτινοι πόροι αντιπροσωπεύουν. 2.2-2.5 km<sup>3</sup>/χρόνο



στην περιοχή της Θράκης και της Μακεδονίας μεταξύ των χωρών αυτών, ευρύτερα γνωστό και ως «βαλκανικό ζήτημα». Οι Βαλκανικοί πόλεμοι των αρχών του 20ού αιώνα, αλλά και ο 1<sup>ος</sup> και ο 2<sup>ος</sup> Παγκόσμιος πόλεμος, όξυναν τις σχέσεις μεταξύ της Ελλάδας και των γειτονικών της χωρών. Οριστικά τα σύνορα μεταξύ της Ελλάδας και των γειτονικών της κρατών καθορίστηκαν στο *Συνέδριο της Ειρήνης*, που συνήλθε στο Παρίσι τον Ιούλιο του 1946. Εκεί αποφασίστηκε τα βουλγαρικά σύνορα να παραμείνουν στο καθεστώς του Ιανουαρίου του 1941, το ζήτημα όμως των νοτίων συνόρων της Αλβανίας παρέμενε ανοικτό.<sup>3043</sup> Πέραν όμως των ανεκπλήρωτων εδαφικών διεκδικήσεων της Ελλάδας, ο εμφύλιος πόλεμος ο οποίος ξέσπασε αμέσως μετά το τέλος του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου πολέμου όξυνε τις σχέσεις της Ελλάδας με τις Βαλκανικές χώρες, σχέσεις οι οποίες χειροτέρευσαν και από το γεγονός της ένταξη των χωρών αυτών στο *Ανατολικό συνασπισμό κρατών* υπό την τέως Σοβιετική Ένωση. Στα πλαίσια αυτά κυριάρχησαν στην περιοχή η έλλειψη συνεργασίας, εμπιστοσύνης και καλής γειτονίας.

Η αποκατάσταση των σχέσεων της Ελλάδας με τις βαλκανικές χώρες αρχίζει σταδιακά να συντελείται από το 1953, η ουσιαστική όμως βελτίωση των σχέσεων συντελείται μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας στην Ελλάδα, με την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος το 1974.<sup>3044</sup> Βέβαια, η κατάρρευση του κομμουνισμού στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης στη δεκαετία του 1980 αποτέλεσε αναμφίβολα μοναδικό γεγονός στην παγκόσμια ιστορία και οριοθέτησε την ένταξη των χωρών αυτών στα φιλελεύθερα καθεστώτα της Δύσης και την αποδοχή θεσμών του δυτικού νομικού πολιτισμού.<sup>3045</sup> Η αποκατάσταση των σχέσεων της χώρας με την Αλβανία αρχίζει σταδιακά να επιδιώκεται από τη δεκαετία του 1960, εξακολουθούσε όμως να υφίσταται το καθεστώς της «εμπόλεμης κατάστασης» η οποία είχε κηρυχθεί, με βασιλικό Διάταγμα το Νοέμβριο του 1940 και έληξε με την άρση του καθεστώτος αυτού τον Αύγουστο του 1987 από την Ελληνική Κυβέρνηση.

Ιδιαίτερα οξύ όμως πολιτικό πρόβλημα δημιουργήθηκε μετά τη διάλυση της Ομοσπονδίας της Γιουγκοσλαβίας και τη δημιουργία ως ανεξάρτητου κράτους, το

---

<sup>3043</sup> Τις Συνθήκες οι οποίες ρύθμισαν ειδικά τα θέματα των συνόρων μεταξύ Ελλάδας και όμορων με αυτήν χωρών, βλ. μεταξύ άλλων Λένας Διβάνη, ο.π., σ. 545 επ.

<sup>3044</sup> Για το θέμα βλ. αντί μεταξύ άλλων Θ. Κουλουμπή, - Σ. Νταλή, *Η Ελληνική Εξωτερική Πολιτική στο Κατώφλι του 21<sup>ου</sup> Αιώνα. Εθνοκεντρισμός ή Ευρωκεντρισμός*. Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, 1997.

<sup>3045</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Κανελλοπούλου Ν.-Μ.- (2004) (επιμ.) *Συνταγματικές τάξεις των χωρών της νοτιανατολικής Ευρώπης (φάκελος σημειώσεων)*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα

1991, της πρώην *Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας*, την οποία είχε ιδρύσει ο Τίτο λίγο μετά τη λήξη του 2<sup>ου</sup> Παγκοσμίου Πολέμου ως μία από τις εξισότημες ομόσπονδες δημοκρατίες της Γιουγκοσλαβίας. Η Ελλάδα αρνήθηκε να αναγνωρίσει το νέο κράτος με την ονομασία αυτή, η οποία συνδεόταν εξ αρχής και με επιβουλή των κυριαρχικών δικαιωμάτων της χώρας. Και η πολιτική αυτή διένεξη παραμένει έως σήμερα.

Σοβαρότατα όμως προβλήματα υπήρχαν στις σχέσεις Ελλάδας και Τουρκίας, ήδη από την ελληνική εκστρατεία στη Μικρά Ασία το 1919, η οποία κατέληξε στη μεγαλύτερη εθνική τραγωδία, τη Μικρασιατική Καταστροφή, μετά το τέλος της οποίας υπεγράφη η *Συνθήκη της Λωζάννης* τον Ιούλιο του 1923, με την οποία ρυθμίστηκαν όλες οι μεταξύ των δύο χωρών διαφορές (ανταλλαγή πληθυσμών) και ορίστηκαν και τα μεταξύ τους σύνορα.<sup>3046</sup> Παρά τις ελπίδες όμως για ομαλή εξέλιξη των σχέσεων μεταξύ των δύο χωρών με τη Συνθήκη αυτή, οι σχέσεις δεν αποκαταστάθηκαν πλήρως, η εισβολή δε της Τουρκίας το 1974 στην Κύπρο επιδείνωσε τις σχέσεις μεταξύ των δύο χωρών. Ήδη όμως η ανάπτυξη φιλικών σχέσεων σταθεροποιείται από τη δεκαετία του 1990 και η Ελλάδα, ως πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προωθεί την ένταξη της Τουρκίας σ' αυτήν.

Στις νέες συνθήκες εξομάλυνσης των σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και των γειτονικών της χωρών έχουν συναφθεί διμερείς συμφωνίες για τη διαχείριση των κοινών υδάτινων πόρων. Εκτός όμως αυτών θεσμικά πλαίσια έχουν υιοθετηθεί και από την Ε.Ε., καθώς και από διεθνείς Συνθήκες, όπως αναπτύχθηκαν ήδη στα οικεία Τμήματα. Ειδικότερα:

#### α) *Η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ)*

Η ΠΓΔΜ δεν ήταν συμβαλλόμενο μέρος κατά την υπογραφή της διεθνούς Σύμβασης του Ελσίνκι για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών. Το νομοθετικό πλαίσιο της συνεργασίας των διασυνοριακών υδάτων Ελλάδας-ΠΓΔΜ βασίζεται στη διμερή συμφωνία «Περί ζητημάτων υδροοικονομίας», η οποία υπογράφηκε στο πλαίσιο δέκα επιμέρους συμφωνιών που συνάφθηκαν μεταξύ των δύο κρατών, κατά τη διάρκεια επίσκεψης στην Αθήνα του Γιουγκοσλάβου Υπουργού Εξωτερικών Κ. Πόποβιτς από τις 16 μέχρι

---

<sup>3046</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Διον. Α. Κόκκινου, *1800-1945, Ιστορία της Νεώτερης Ελλάδας*, τ. 4<sup>ος</sup>, Κεφ. Ι', «Η Ελλάς εις την Μικράν Ασίαν», σ. 1250 επ. και ειδικά για Συνθήκη Λωζάννης, σ. 1340-2

τις 18 Ιουνίου του 1959.<sup>3047</sup> Η συμφωνία αυτή προέβλεπε τη σύσταση Μικτής Υδροοικονομικής Επιτροπής και τη διμερή συνεργασία για τα ύδατα του Αξιού ποταμού. Ωστόσο, οι συμφωνίες αυτές μεταξύ των δύο κρατών δεν μπορούν να εφαρμοστούν, καθώς είχαν υπογραφεί μεταξύ Ελλάδας και Γιουγκοσλαβίας και δεν δεσμεύουν την ΠΓΔΜ.<sup>3048</sup>

Όσο αφορά ειδικά τη λίμνη Δοϊράνη έχει πραγματοποιηθεί συνεργασία μεταξύ των δύο χωρών και έχει προετοιμαστεί ένα ειδικό μνημόνιο συνεργασίας. Επιπλέον το Εθνικό Κέντρο Βιοτόπων και Υγροτόπων (EKBY) ανέλαβε ένα πρόγραμμα (2003-2005) στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ με στόχο τον καθορισμό μέτρων για την αποκατάσταση της Δοϊράνης και την ενδυνάμωση της διμερούς συνεργασίας για τη διαχείριση της λίμνης.<sup>3049</sup> Το 2002 έγινε επίσης μία προσπάθεια συνεργασίας για την εγκαθίδρυση κοινών μηχανισμών παρακολούθησης των διασυνοριακών υδάτων στο πλαίσιο μίας ad hoc συνάντησης εμπειρογνομόνων των δύο χωρών (05/07/2002).

## β) Η Αλβανία

Οι περιορισμένες πολιτικές σχέσεις Αλβανίας- Ελλάδας στο παρελθόν, δεν έδωσαν τη δυνατότητα στις δύο χώρες για ανάπτυξη συνεργασίας σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων. Η διμερής συνεργασία Ελλάδας Αλβανίας ξεκίνησε με την υπογραφή Συμφωνίας για Επιστημονική και Τεχνολογική Συνεργασία που υπογράφηκε στα Τίρανα το Δεκέμβριο του 1984, και τη Συμφωνία για τη Σύσταση

---

<sup>3047</sup> Η υπογραφή των συμφωνιών αυτών επισφράγισε μια σημαντική φάση των διμερών σχέσεων μεταξύ των δύο χωρών που είχε αρχίσει με την επίσκεψη το Κ. Καραμανλή στο Βελιγράδι το Δεκέμβριο του 1956. Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Καρμανλής, Αρχείο- Γεγονότα και κείμενα, *Η γέννηση της Ευρωπαϊκής Επιλογής*, τόμος 4, Ίδρυμα Κωνσταντίνος Καραμανλής, Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, επιμ. έκδοσης Κομίνη-Διαλέτη Δ., σελ 108-109

<sup>3048</sup> Myloroulos Y. Kolokytha E. Vagiona D. Kampragou E. Eleftheriadou E. "Hydrodiplomacy in practice: Transboundary water management in northern Greece", *Global Nest Journal*, Article in press

<sup>3049</sup> Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της λίμνης Δοϊράνης, το Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων Υγροτόπων (EKBY) σε συνεργασία με τη μη κρατική «Οργάνωση για τη Μελέτη και τη Διατήρηση της Βιοποικιλότητας και την Αειφόρο Ανάπτυξη των Φυσικών Οικοσυστημάτων – BIOECO» που εδρεύει στην ΠΓΔΜ, υλοποίησαν έργο με τίτλο «Αξιολόγηση του βαθμού έκφρασης των λειτουργιών και αξιών της διασυνοριακής λίμνης Δοϊράνης», με πόρους από το Υπουργείο Εξωτερικών της Ελλάδας, στο πλαίσιο του Προγράμματος Διμερούς Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) με σκοπό την αναγνώριση μέτρων που απαιτούνται για την αποκατάσταση της λίμνης Βλ. σχετικά στην ιστοσελίδα: <http://www.ekby.gr/LakeDoiran/gr/index.htm>

Μεικτής Ελληνο-Αλβανικής Επιτροπής για τα διασυνοριακά νερά κατά την ανεπίσημη επίσκεψη του Αλβανού Πρωθυπουργού κ. Νάνο στην Αθήνα στις 1-4.4.2003.

Ένα πολύ σημαντικό βήμα στη δημιουργία και ανάπτυξη συνεργασίας για τη διαχείριση των κοινών υδάτινων πόρων της λεκάνης απορροής των Πρεσπών που έχει γίνει μέχρι σήμερα είναι η υπογραφή της Συμφωνίας μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την ίδρυση μιας μόνιμης Ελληνο-Αλβανικής Επιτροπής για θέματα διασυνοριακών γλυκών υδάτων που υπογράφηκε στην Αθήνα στις 3 Απριλίου 2003, και κυρώθηκε από τη χώρα μας με τον Νόμο υπ' αριθμ. 3405/2005.

Η Συμφωνία αυτή υπογράφηκε κατ' εφαρμογή της Σύμβασης του Ελσίνκι για την προστασία και χρήση των διασυνοριακών υδάτων και των διεθνών λιμνών του 1992. Στόχος της ήταν η ανάπτυξη αμοιβαίας συνεργασίας μεταξύ των δύο χωρών για την προστασία των διασυνοριακών τους υδάτων και λιμνών, δηλαδή του ποταμού Αώου (Viosa), του ποταμού Δρίνου και των λιμνών Πρεσπών. Ειδικά για τη λίμνη των Πρεσπών, όπως θα διαφανεί και από την ανάλυση που ακολουθεί, η Αλβανία αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος σε προσπάθειες που γίνονται για τη διαχείριση της λίμνης.

Στο άρθρο 1 της Συμφωνίας προβλέπεται η ίδρυση μίας Μόνιμης Ελληνο-αλβανικής Επιτροπής για Θέματα Διασυνοριακών Υδάτων, η οποία θα έχει ως αποστολή:

1. Να συλλέγει, συγκεντρώνει και αξιολογεί δεδομένα που θα δίδονται από τα μέρη με σκοπό τον εντοπισμό των πηγών μόλυνσης.
2. Να καταρτίζει απογραφές και να ανταλλάσσει πληροφορίες για τις πηγές ρύπανσης που αναφέρονται στο σημείο 1 του παρόντος άρθρου.
3. Να καθορίζει τους κοινούς στόχους και τα κριτήρια ποιότητας ύδατος, και να προτείνει σχετικά μέτρα για την επίτευξη αυτών των στόχων ποιότητας ύδατος.
4. Να χρησιμεύει ως φόρουμ για την ανταλλαγή πληροφοριών σε υφιστάμενες και σχεδιαζόμενες χρήσεις ύδατος και σχετικών εγκαταστάσεων που είναι πιθανόν να έχουν διασυνοριακή επίπτωση ή δυσμενή επίπτωση στην ποιότητα των υδάτων.
5. Να συζητά και να αξιολογεί προτάσεις σχετικές με τα υδραυλικά έργα που τυχόν αποφασίσουν να πραγματοποιήσουν τα Μέρη σε συνεργασία μεταξύ τους και να επιβλέπει την εφαρμογή τους.
6. Να οργανώνει την συνεργασία και να προωθεί την ίδρυση εθνικών δικτύων για την παρακολούθηση της ποιότητας του ύδατος.
7. Να αποτελεί σημείο ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των Μερών πάνω σε θέματα πολιτικής υδάτων.

8. Να μελετά προτάσεις και να ανταλλάσσει πρακτικές εμπειρίες και τεχνικές γνώσεις στον τομέα των υδάτων, περιλαμβανομένης της ανταλλαγής υδρολογικών και μετεωρολογικών δεδομένων και της μεταφοράς εμπειρίας στην παρακολούθηση των υδάτων.

9. Να προωθεί την συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων εθνικών αρχών των Μερών.

Η Αλβανία έχει επίσης επικυρώσει ως συμβαλλόμενο μέρος τον Ιανουαρίου του 1994 τη Σύμβαση του Ελσίνκι για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών.

#### γ) Η Βουλγαρία

Η πρώτη επίσημη προσέγγιση σε πολιτικό επίπεδο μεταξύ της Ελλάδας και της Βουλγαρίας για συνεργασία σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων έγινε με τη διακοίνωση της βουλγαρικής προς την ελληνική κυβέρνηση στις 4 Ιουλίου του 1960 «...*Η Κυβέρνησις της Λαϊκής Δημοκρατίας της Βουλγαρίας οδηγούμενη από την ειλικρινή επιθυμίαν της προς ανάπτυξιν της μεταξύ των δύο χωρών συνεργασίας από όλας τας απόψεις και βάσει των ως άνω εκτεθέντων, προτείνει εις την ελληνικήν Κυβέρνησιν την σύναψιν μεταξύ της Λαϊκής Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και του Βασιλείου της Ελλάδος, Συμφωνίας Συνεργασίας, δια την χρησιμοποίησιν των ποταμών , οι οποίοι διασχίζουν το έδαφος των δύο χωρών. Το πρώτον βήμα προς τούτο θα ήτο η σύστασις μικτής βουλγαροελληνικής επιτροπής εξ ειδικών εις τον τομέα της υδροοικονομίας και υδροενεργείας, η οποία θα είχε ως έργον να μελετήση τας δυνατότητας μιας τοιαύτης συνεργασίας και να προετοιμάση την σύναψιν της Συμφωνίας. Η Συμφωνία αυτή θα παρείχε την δυνατότητα επεξεργασίας συγκεκριμένου σχεδίου κοινών κατασκευών επί των ποταμών οι οποίοι διασχίζουν το έδαφος των δύο χωρών, ως η κατασκευή φραγμάτων, κέντρων ηλεκτρικής ενεργείας και εγγειοβελτιωτικών έργων....*».<sup>3050</sup> Η συμφωνία αυτή υπογράφηκε τελικά το 1964 μεταξύ των δύο χωρών και αφορούσε αποκλειστικά τις χρήσεις των υδάτων των ποταμών που διασχίζουν τα δύο κράτη και όχι τη διαχείρισή τους. Βασικοί στόχοι της συμφωνίας ήταν η επίτευξη σωστής χρήσης των υδάτων και για τα δύο κράτη, η αποτροπή των πλημμύρων και η συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων οργάνων των δύο κρατών.

Το 1971, με ειδική Συμφωνία, ιδρύθηκε Επιτροπή για τη συνεργασία στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και της χρήσης των υδάτων που διασχίζουν τις δύο χώρες και το 1976 υπογράφηκε η συμφωνία για επιστημονική και τεχνολογική συνεργασία

---

<sup>3050</sup> Το ίδιο σελ.335

σε θέματα διαχείρισης των υδάτων. Η οικονομική συνεργασία στο πλαίσιο της συμφωνίας του 1964 ρυθμίστηκε από παρεπόμενο Πρωτόκολλο, ενώ το πλαίσιο συνεργασίας ειδικών επιστημόνων σε θέματα ελέγχου των πλημμύρων καθορίστηκε από ειδικό Πρωτόκολλο του 1980.<sup>3051</sup>

Οι πολιτικές αλλαγές που επήλθαν στη Βουλγαρία κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 και η επιρροή της πολιτικής της Ε.Ε. σε θέματα διαχείρισης του περιβάλλοντος οδήγησαν σταδιακά σε μεγαλύτερη διασυνοριακή συνεργασία. Το 1990 υπογράφηκε ένα Πρωτόκολλο για τη συγκρότηση τεχνικής και περιβαλλοντικής ομάδας εργασίας για την κοινή διαχείριση των υδάτινων πόρων και το 1991 το Πρωτόκολλο για τη διαμόρφωση μιας κοινής πρότασης προς την Ε.Ε. για τον ποιοτικό και ποσοτικό έλεγχο των διασυνοριακών ποταμών Στρυμόνα/Στρούμα, Νέστο/Μέστα και Έβρο/Μαρίτσα. Επιπλέον, τον Οκτώβριο του 1991, υπογράφηκε μία συμφωνία φιλίας, καλής γειτονίας, συνεργασίας και ασφάλειας ανάμεσα στις δύο χώρες, η οποία αν και δεν αφορούσε τους υδάτινους πόρους, περιείχε σαφείς αναφορές στα διασυνοριακά ύδατα, όπως στο άρθρο 7, όπου τα δύο κράτη δεσμεύονται να ενδυναμώσουν τη συνεργασία τους στον τομέα της υδροοικονομίας, στο άρθρο 9 όπου τα κράτη δεσμεύονται να αναλάβουν δράση για την εφαρμογή των δραστηριοτήτων υδροοικονομίας και στο άρθρο 14, όπου γίνεται αναφορά στην αποτροπή της ρύπανσης.

Για τα ύδατα του ποταμού Νέστου υπογράφηκε ειδική συμφωνία μεταξύ των δύο χωρών στις 22 Δεκεμβρίου του 1995, με την οποία καθορίστηκε το ύψος των δικαιωμάτων χρήσεως της Ελλάδας σε 29%. Παράλληλα συμφωνήθηκε και η ανταλλαγή πληροφοριών και στοιχείων για ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά του ποταμού, η λήψη μέτρων για τη βελτίωση της ποιότητας των υδάτων του και η Σύσταση Μόνιμης Ελληνοβουλγαρικής Επιτροπής Υδροοικονομίας.<sup>3052</sup> Η συμφωνία αυτή σε σύγκριση με προηγούμενες, περιλαμβάνει αρκετές καινοτομίες όπως: α) ένα πολύ περιορισμένο πεδίο εφαρμογής, αφού αφορά ένα συγκεκριμένο ποτάμι, β) αφορά τόσο την ποιότητα, όσο και την ποσότητα των υδάτων του Νέστου, γ) προβλέπει την σύσταση ειδικής Επιτροπής για την εφαρμογή της Σύμβασης.

Για την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας πλαίσιο 2000/60 και στην προσπάθεια ενσωμάτωσης του κεκτημένου της Ε.Ε., η Βουλγαρία υπέγραψε με την

---

<sup>3051</sup> Maria Mousmouti Hellenic-Bulgarian Bilateral Agreements for the Protection and Use of Transboundary Watercourses

<sup>3052</sup> Νόμος υπ' αριθμ. 2402/1996 Κύρωση Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας για τα ύδατα του ποταμού Νέστου.

Ελλάδα το 2002 μία νέα Συμφωνία πλαίσιο για τη Συνεργασία στον τομέα της Περιβαλλοντικής Προστασίας.

Εκτός από τις παραπάνω συμφωνίες, κατά την περίοδο 2000-2006 υλοποιήθηκε μεγάλος αριθμός έργων διασυνοριακής συνεργασίας στο πλαίσιο προγραμμάτων (LIFE, INTERREG III) της Ε.Ε.<sup>3053</sup> Η Βουλγαρία ήταν συμβαλλόμενο μέρος κατά την υπογραφή της διεθνούς Σύμβασης του Ελσίνκι για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών, την οποία και επικύρωσε στις 28 Οκτωβρίου 2003. Στο πλαίσιο της Σύμβασης αυτής η Ελλάδα και η Βουλγαρία συνεργάζονται για τον κοινό έλεγχο τριών λεκανών απορροής (Στρούμα, Μέστα και Μαρίτσα).

#### δ) Η Τουρκία

Όπως και στα υπόλοιπα όμορα κράτη, που αναλύθηκαν στις παραπάνω υποενότητες, έτσι και στην περίπτωση της Τουρκίας, υπάρχουν αρκετά ζητήματα συνδιαχείρισης και διασυνοριακής ρύπανσης με την Ελλάδα<sup>3054</sup>, ειδικά στην περιοχή του Δέλτα του Έβρου<sup>3055</sup>. Για την διαχείριση του Έβρου<sup>3056</sup>, η χώρα μας έχει

---

<sup>3053</sup> LIFE03 ENV/GR/000217 Διαχείριση υδάτινων πόρων με βάση το οικοσύστημα, με σκοπό την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων από τη γεωργία και με χρήση των πλέον προηγμένων εργαλείων μοντελοποίησης στη λεκάνη του Στρυμόνα. INTERREG IIIA ΕΛΛΑΔΑ-ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ Μεταφορά τεχνογνωσίας για την προαγωγή ενός κοινού σχεδιασμού διαχείρισης σύμφωνα με την Οδηγία για τους οικολόγους (92/43/ΕΟΚ)

<sup>3054</sup> Ανάμεσα στις δύο χώρες υπάρχει ένα διμερές μνημόνιο συνεργασίας στον τομέα του περιβάλλοντος, το οποίο αποτελεί τη βάση συζήτησης για μεταφορά εμπειρίας και τεχνογνωσίας στα εξής ζητήματα: σεισμολογική έρευνα και αντισεισμικές κατασκευές, ανανεώσιμες μορφές ενέργειας, εναλλακτικός τουρισμός, απερίημωση, θαλάσσια ρύπανση και δασοπυρόσβεση. Ίδρυμα Ανδρέα Παπανδρέου, Η Ελλάδα και τα κοινά με τις γείτονες χώρες περιβαλλοντικά προβλήματα Βλέπε σχετικά: <http://www.agp.gr/agp/content/Document.aspx?d=7&rd=5499005&f=1435&rf=2113539307&m=4843&rm=4656165&l=2>

<sup>3055</sup> Ο ποταμός Έβρος είναι ένας από τους μεγαλύτερους ποταμούς της Βαλκανικής χερσονήσου, με συνολικό μήκος 430χλμ., από τα οποία τα 203χλμ. αποτελούν την όριο γραμμή της Ελλάδας με την Τουρκία. Η συνολική λεκάνη απορροής του ποταμού είναι 52.500 km<sup>2</sup> εκ των οποίων τα 35.085 km<sup>2</sup> ( 66% ) ανήκουν στην Βουλγαρία, τα 14.575 km<sup>2</sup> (27,5%) ανήκουν στην Τουρκία και τα 3.340 km<sup>2</sup> (6,5%) ανήκουν στην Ελλάδα. Η περιοχή του Έβρου έχει ξεχωριστό χαρακτήρα. Μετά το 1974, η επιτάχυνση της ανάπτυξης του Έβρου είχε σημαντικές επιπτώσεις στο Δέλτα λόγω της αλλαγής της χρήσης της γης από δάσος σε γεωργική γη και της κατασκευής φραγμάτων σε γειτονικές χώρες, που περιόρισε τη ροή του ποταμού και δημιούργησε έντονα προβλήματα έλλειψης υδάτων.

υπογράψει με την Τουρκία, το 1934, ελληνοτουρκική συμφωνία στην Άγκυρα «Περί κανονισμού των υδραυλικών έργων επ' αμοτέρων των όχθων του ποταμού Έβρου», η οποία προέβλεπε το δικαίωμα των μερών να κατασκευάσουν στις όχθες του ποταμού εγκαταστάσεις για αντιπλημμυρική προστασία και έλεγχο των διαβρώσεων, την υποχρέωση να ενημερώνουν εκ των προτέρων το άλλο μέρος, αλλά και διατάξεις σχετικά με την επίλυση των διαφορών μεταξύ τους.<sup>3057</sup>

Με βάση τη συμφωνία αυτή ανατέθηκε σχετική μελέτη σε αμερικανική εταιρία, τη σύνταξη της οποίας επέβλεπε η μόνιμη Ελληνοτουρκική Επιτροπή. Τα έργα ξεκίνησαν το 1955, με χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης το 1959 και αναδόχους εκτέλεσης τις περιφερειακές υπηρεσίες των δύο χωρών. Με βάση τις διατάξεις της συμφωνίας αυτής έγιναν τρεις ευθυγραμμίσεις του ποταμού, στο Πέπλο και στο Αινίσιο Δέλτα, από την ελληνική πλευρά, και στον Πόρο, από την τουρκική πλευρά. Λόγω όμως της πολιτικής κρίσης του 1956 στις ελληνοτουρκικές σχέσεις, ανακλήθηκε ο Τούρκος εκπρόσωπος στην Επιτροπή και δημιουργήθηκαν προβλήματα στον προγραμματισμό και στο χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων. Τέταρτη ευθυγράμμιση του ποταμού στην περιοχή Γεμιστής - Τυχερού δεν έγινε, ούτε ολοκληρώθηκαν οι ανταλλαγές εδαφών, αλλά και σημαντικά έργα στις δύο όχθες.

Το 1955 υπογράφηκε μεταξύ των δύο κρατών μία ακόμη συμφωνία για την αντιπλημμυρική προστασία του Έβρου, η οποία αφορούσε τη λήψη μέτρων για τον έλεγχο της πλημμυρών με βάση ένα κατευθυντήριο σχέδιο (master plan).<sup>3058</sup> Προκειμένου να υλοποιηθούν υδρολογικά έργα με βάση το συγκεκριμένο σχέδιο και να επιλυθούν οι διαφωνίες μεταξύ των δύο χωρών, υπογράφηκε το 1963 ένα Πρωτόκολλο για την αποκατάσταση της λεκάνης απορροής του Έβρου ποταμού. Το πρωτόκολλο αυτό προέβλεπε την ανταλλαγή εδαφών, προκειμένου τα δύο κράτη να κατασκευάσουν τις απαραίτητες υποδομές.

---

<sup>3056</sup> Την τελευταία δεκαετία έχουν καταγραφεί πολλές καταστροφικές πλημμύρες στο Δέλτα του Έβρου λόγω των κλιματικών αλλαγών, της κακής διεύθυνσης της κοίτης του ποταμού, της μείωσης της διατομής του και της διάβρωσης των εδαφών. Βλ. σχετικά Τσεσμελή Γ. (2006) «Η υδρολογία του Νομού και οι ιδιαιτερότητές του» στο Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (2006) *Η Μάχη του Έβρου. Ένα μοντέλο διαχείρισης κρίσης*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα

<sup>3057</sup> Σχετικά με την συνεργασία Ελλάδας Τουρκίας σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων βλ. Aysegül Kibaroglu Axel Klaphake Annika Kramer Waltina Scheumann Alexander Carius (2005) *Cooperation on Turkey's transboundary waters*, Status Report commissioned by the German Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety

<sup>3058</sup> Bilen O. (1997) *Turkey and Water Issues in the Middle East*, Southeastern Anatolia Project (GAP) Regional Development Administration, Ankara pp. 223



#### **4.1.1 Η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονία (ΠΓΔΜ)**

##### **4.1.1.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

Η ΠΓΔΜ καλύπτει μία συνολική έκταση περίπου 25,300 τ.χλμ εκ των οποίων τα 24,000 είναι ξηρά και τα μόλις τα 477 ύδατα<sup>3059</sup>. Βρίσκεται στο κέντρο της Βαλκανικής Χερσονήσου και συνορεύει δυτικά με την Αλβανία, βόρεια με τη Σερβία, ανατολικά με τη Βουλγαρία και νότια με την Ελλάδα, γι αυτό και θεωρείται ένα από τα όμορα με την Ελλάδα κράτη. Το κλίμα που επικρατεί στην ΠΓΔΜ ποικίλει και αποτελεί ένα συνδυασμό του μεσογειακού, του ξηρού ηπειρωτικού της Κεντρικής Ευρώπης και του ορεινού που επικρατεί στην ορεινή χώρα καλύπτοντας γεωγραφικά περίπου το 80% της συνολικής γεωγραφικής έκτασης.<sup>3060</sup>

Η ΠΓΔΜ διαθέτει πολλούς υδάτινους πόρους και χαρακτηρίζεται ως η «χώρα των λιμνών», καθώς διαθέτει 50 λίμνες που είναι πάρα πολλές συγκριτικά με την έκτασή της<sup>3061</sup>. Οι πηγές, οι μεγάλοι ποταμοί και οι φυσικές και τεχνητές λίμνες συνθέτουν το υδρογραφικό δίκτυο της χώρας, το οποίο χαρακτηρίζεται από ανομοιογένεια, καθώς το δυτικό κομμάτι της χώρας έχει πολύ περισσότερους υδάτινους πόρους σε σχέση με το κεντρικό και το ανατολικό<sup>3062</sup>.

Για την προμήθεια πόσιμων υδάτων χρησιμοποιούνται κυρίως πηγές με μεγαλύτερη αυτών τη Rasche. Τα περισσότερα ποτάμια ανήκουν σε τρεις μεγάλες λεκάνες απορροής ποταμών, που έχουν πάρει τα ονόματά τους από ομώνυμα ποτάμια. Στη λεκάνη του Βαρδάρη ποταμού ανήκουν (εκτός από τον ομώνυμο ποταμό) τα ποτάμια Treska, Bregalnica και Crna και η λίμνη Δοϊράνη, στη λεκάνη απορροής του Στρουμίτσα ποταμού τα ποτάμια Cironaska, Lebnitca και στη λεκάνη

---

<sup>3059</sup> [www.geographic.org](http://www.geographic.org)

<sup>3060</sup> Economic Commission for Europe- Committee on Environmental Policy (2002), *Water management, including protection of lakes*, in United Nations Economic Commission for Europe "Environmental Performance Review of the former Yugoslav Republic of Macedonia",

<sup>3061</sup> <http://www.soer.moe.gov.mk>

<sup>3062</sup> Republic of Macedonia (1996) *National Environmental Action Plan*, Skopje

απορροής του Crni Drim ποταμού οι παραπόταμοί του και οι λίμνες Πρέσπα και Οχρίδα<sup>3063</sup>.

Η κατάσταση του περιβάλλοντος στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας προσομοιάζει με αυτή που επικρατεί και στα υπόλοιπα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Σε όλες τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας των οικονομιών τους και η ραγδαία ανάπτυξη της παραγωγής στον ενεργειακό και βιομηχανικό τομέα είχε ως αποτέλεσμα την υπεράντληση των φυσικών πόρων και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Τα βασικά περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα είναι η ατμοσφαιρική ρύπανση, που οφείλεται στις βιομηχανίες, τα απορρίμματα και η ανεξέλεγκτη διάθεσή τους και η ρύπανση των υδάτινων πόρων από τα οικιακά και βιομηχανικά απόβλητα<sup>3064</sup>, που προέρχονται από μεγάλες πόλεις και από 130 βιομηχανικές εγκαταστάσεις σε ολόκληρη τη χώρα. Η ρύπανση των υδάτων αφορά τόσο τα επιφανειακά, όσο και τα υπόγεια ύδατα, και αποτελεί μεγάλη απειλή στον τομέα της διασυννοριακής ρύπανσης των υδάτων των όμορων χωρών, όπως η Ελλάδα, η Αλβανία και η Βουλγαρία.

Η ποιότητα των νερών του Αξιού / Βαρδάρη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις δραστηριότητες που αναπτύσσονται κατά μήκος της κοίτης του. Στο ελληνικό έδαφος ο Αξιός / Βαρδάρης ρυπαίνεται από βιομηχανικά απόβλητα, αστικά λύματα και υπολείμματα γεωργικών φαρμάκων και φυτοφαρμάκων, ενώ αντιμετωπίζει και άλλα προβλήματα, όπως οι προσχώσεις, τα στερεά απόβλητα και τα απορρίμματα, οι ανεξέλεγκτες αμμοληψίες και αρδεύσεις κ.ά. Το μεγαλύτερο πρόβλημα βρίσκεται όμως στην ΠΓΔΜ. Όπως έχει πολλαπλώς καταγραφεί και αναφερθεί, σήμερα ο Αξιός / Βαρδάρης ρυπαίνεται από χημικά απόβλητα εργοστασίων, κυρίως στις περιοχές Gostivar και Tetovo και δέχεται ανεξέλεγκτα τα αστικά λύματα της πόλης των Σκοπίων και άλλων περίπου 12 μικρότερων. Υπάρχουν ακόμη και παραπόταμοι του Αξιού / Βαρδάρη που έρχονται από το Prilep και τη Bitola (Μοναστήρι) που προκαλούν ρύπανση με διάφορες επικίνδυνες ουσίες, οξέα, ενώσεις χρωμίου κ.ά. από βυρσοδεψεία, αλλά και από σφαγεία, χοιροστάσια κ.λπ. Στο Veles υπάρχουν δύο εργοστάσια μολύβδου και ψευδαργύρου και εργοστάσιο φωσφορικών λιπασμάτων με επανειλημμένες διαρροές υδροφθορικού οξέος, που φθάνουν μέχρι το Θερμαϊκό κόλπο.

---

<sup>3063</sup> Economic Commission for Europe- Committee on Environmental Policy (2002), ο.π.

<sup>3064</sup> United Nations Environmental Programme (2000) *Post –Conflict Environmental Assessment- FYROM*, Switzerland, UNEP

Η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία και η κυριαρχία του κράτους πηγάζει από τους πολίτες. Τα Δικαιώματα και οι βασικές ελευθερίες του ανθρώπου και του πολίτη κατοχυρώνονται στο Δεύτερο Μέρος του Συντάγματος στα άρθρα 9-60, στα οποία γίνεται και ειδική αναφορά στο περιβάλλον.

Η αναφορά στο προοίμιο αλλά και στο άρθρο 8 του Συντάγματος στην αρχή του κράτους δικαίου, ως θεμελιώδους αξίας της Δημοκρατίας της ΠΓΔΜ, αποτελεί σαφέστατη ένδειξη ρήξης με το προγενέστερο καθεστώς και μετάβαση στο δημοκρατικό. Ως θεμελιώδη αρχή του κράτους κατοχυρώνεται και ο σεβασμός των κοινώς αποδεκτών κανόνων του διεθνούς δικαίου.

Στο πλαίσιο της Διαδικασίας που ξεκίνησε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης το 2003 η ΠΓΔΜ σύναψε Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με την Ε.Ε., με βάση τις σχετικές προϋποθέσεις που έθετε η Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της 26ης Μαΐου 1999, σχετικά με τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης υπέρ των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.<sup>3065</sup> Επιπλέον η ΠΓΔΜ έχει αποκτήσει από τον Δεκέμβριο του 2005 καθεστώς υποψηφίας προς ένταξη χώρας, ενώ οι προϋποθέσεις, οι προτεραιότητες και οι συνθήκες της Ευρωπαϊκής Συνεργασίας με τη χώρα καθορίστηκαν με την Απόφαση 2006/57/ΕΚ του Συμβουλίου. Οι βασικές προτεραιότητες της συνεργασίας αυτής είναι η υιοθέτηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, των συνθηκών της διαδικασίας σταθερότητας και σύνδεσης, της διακήρυξης του Ζάγκρεπ και της ατζέντας της Θεσσαλονίκης του 2003.<sup>3066</sup>

---

<sup>3065</sup> Η Ανακοίνωση αυτή της Επιτροπής πρότεινε την ενισχυμένη συνεργασία με τα Δυτικά Βαλκάνια και προέβλεπε την κατάρτιση συμφωνιών σταθεροποίησης και σύνδεσης ενόψει της προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μόλις εκπληρωθούν τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, την ανάπτυξη των οικονομικών και εμπορικών σχέσεων με την περιοχή καθώς και στο εσωτερικό της, την ανάπτυξη της ήδη υπάρχουσας οικονομικής και χρηματοδοτικής βοήθειας, την παροχή βοήθειας στη διαδικασία εκδημοκρατισμού, την κοινωνία των πολιτών, την εκπαίδευση και τη θεσμική ανάπτυξη, τη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων και την ανάπτυξη του πολιτικού διαλόγου. COM (1999) 235 τελικό - Δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα

<sup>3066</sup> Council Decision 2006/57/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2004/518/EC.

#### 4.1.1.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων

Το Συνταγματικό κείμενο της ΠΓΔΜ, που υιοθετήθηκε από τη Βουλή το 1991, προβλέπει ότι «...η προστασία και προαγωγή του περιβάλλοντος και της φύσεως...» (άρθρο 8 του Συντάγματος) αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αξίες της συνταγματικής τάξης της Δημοκρατίας της Μακεδονίας. Ωστόσο, το δικαίωμα αλλά και η υποχρέωση του κάθε πολίτη να προστατεύει το περιβάλλον και τη φύση κατοχυρώνεται αυτοτελώς στο άρθρο 43, που προβλέπει τα εξής: *«Καθένας έχει δικαίωμα σε υγιεινό περιβάλλον διαβίωσης. Καθένας έχει υποχρέωση να προάγει και να προστατεύει το περιβάλλον διαβίωσης και τη φύση. Η Δημοκρατία προνοεί για τις προϋποθέσεις ασκήσεως του δικαιώματος των πολιτών για υγιεινό περιβάλλον διαβίωσης.»*<sup>3067</sup> Η διάταξη αυτή αποτελεί τη βάση για ολόκληρη την περιβαλλοντική νομοθεσία και πολιτικής της χώρας.

Τέλος, αναφορά στην περιβαλλοντική προστασία γίνεται στα άρθρα 55 και 56 του Συντάγματος, που ανήκουν στο δεύτερο κεφάλαιο «Βασικές ελευθερίες και δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη», στην υποενότητα τέσσερα «Βάσεις των οικονομικών σχέσεων». Το άρθρο 55 παρ. 3 προβλέπει την πιθανότητα περιορισμού της αγοράς και της επιχειρηματικής δραστηριότητας για λόγους προστασίας του φυσικού και του περιβάλλοντος διαβίωσης. Στο άρθρο 56, αντίθετα, η αναφορά είναι πιο άμεση και εξειδικευμένη περικλείοντας και την έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος, καθώς προβλέπεται ότι οι φυσικοί πόροι, η χλωρίδα και η πανίδα, τα κοινόχρηστα αγαθά όπως και τα αγαθά ιδιαίτερης πολιτιστικής και ιστορικής αξίας, είναι αγαθά κοινού ενδιαφέροντος και απολαμβάνουν ιδιαίτερης προστασίας.<sup>3068</sup>

Από τις επιμέρους αυτές συνταγματικές διατάξεις καθίσταται σαφές ότι η ΠΓΔΜ διαθέτει ένα ολοκληρωμένο συνταγματικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος, στο οποίο κατοχυρώνεται τόσο το φυσικό, όσο και το πολιτιστικό περιβάλλον και προστατεύεται, με σαφήνεια, το δικαίωμα του κάθε πολίτη για ένα υγιές περιβάλλον.

Η πρώτη ουσιαστική νομοθετική προσπάθεια για την προστασία του περιβάλλοντος έγινε στην ΠΓΔΜ το 1996, όταν ψηφίστηκε ο βασικός Νόμος-πλαίσιο<sup>3069</sup> «για την Προστασία και Προώθηση του Περιβάλλοντος και της Φύσης»<sup>3070</sup>

---

<sup>3067</sup> Τζώνος Θ. (2000) *Τα Συντάγματα της Κεντρικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης*, Βιβλιοθήκη Δημοσίου Δικαίου τόμος 15, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 499- 535

<sup>3068</sup> το ίδιο

<sup>3069</sup> Ο νόμος αυτός διαρθρώνεται στα εξής Κεφάλαια: • πρώτο κεφάλαιο: γενικές διατάξεις (άρθρα 1-13), • δεύτερο κεφάλαιο: τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του κράτους, των

κατά το πρότυπο των νόμου- πλαισίου για το Περιβάλλον του 1994 του Συμβουλίου της Ευρώπης του ΟΗΕ.<sup>3071</sup> Ο χαρακτήρας αυτός του συγκεκριμένου νόμου<sup>3072</sup>, ως πλαισίου διαφαίνεται από το σύνολο των διατάξεών του, οι οποίες είναι πολύπλοκες και δύσκολες ως προς την εφαρμογή τους καθώς καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα των επιμέρους τομέων του περιβάλλοντος.<sup>3073</sup>

Ο νόμος για την Προστασία και Προώθηση του Περιβάλλοντος και της Φύσης έπαψε να ισχύει από το Σεπτέμβριο του 2005 όταν τέθηκε σε εφαρμογή ο νέος «Νόμος για το Περιβάλλον» της ΠΓΔΜ. Στόχος του νόμου αυτού, με βάση το άρθρο 1, είναι η ρύθμιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων της ΠΓΔΜ, των δήμων, των νομικών και φυσικών προσώπων, για τη βελτίωση και την προστασία του περιβάλλοντος, με στόχο την κατοχύρωση της προστασίας του συνταγματικού δικαιώματος του πολίτη για ένα υγιές περιβάλλον, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο

---

νομικών προσώπων και των ατόμων ως προς την Προστασία και Προώθηση του Περιβάλλοντος και της Φύσης (άρθρα 14-35), • τρίτο κεφάλαιο: χρηματοδότηση (άρθρα 36-38) • τέταρτο κεφάλαιο: (άρθρα 39- 52), • πέμπτο κεφάλαιο: ποινικές κυρώσεις (άρθρα 53-59) • έκτο κεφάλαιο: μεταβατικές και τελικές διατάξεις (άρθρα 60-66).

<sup>3070</sup> Law on Environment and Nature Protection and Promotion, Official Gazette No. 69/96

<sup>3071</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2002) Legal and Regulatory Instruments Institutional Arrangements in: Environmental Performance Review of FYROM , at the URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/fyrom /chapter01.pdf>

<sup>3072</sup> Οι βασικές διατάξεις του νόμου για την Προστασία και Προώθηση του Περιβάλλοντος και της Φύσης αφορούν:

- ➔ τη ρύθμιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων του κράτους, των νομικών προσώπων και των ατόμων κυρίως ως προς τη συγκέντρωση και την υποβολή δεδομένων για την κατάσταση του περιβάλλοντος στο Υπουργείο Περιβάλλοντος (άρθρο 9)
- ➔ τη χρηματοδότηση των περιβαλλοντικών έργων και προγραμμάτων
- ➔ τον έλεγχο της μόλυνσης του περιβάλλοντος
- ➔ την εφαρμογή της νομοθεσίας
- ➔ την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων
- ➔ την εξόρυξη φυσικών πόρων
- ➔ την επίβλεψη και τον έλεγχο της εφαρμογής των μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος
- ➔ την επιβολή προστίμων για τις παραβιάσεις του νόμου

<sup>3073</sup> Το νομοθετικό πλαίσιο που συνθέτει ο νόμος αυτός δεν είναι σύμφωνο με το κοινοτικό κεκτημένο και δεν ενσωματώνει τις αρχές και τις οδηγίες της Ε.Ε. ως προς την προστασία του περιβάλλοντος. Juelich Ralf (2005) *Progress in Environmental Law Drafting in South Eastern Europe*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Hungary, p. 95

43 του Συντάγματος («Καθένας έχει δικαίωμα σε υγιεινό περιβάλλον διαβίωσης..»).<sup>3074</sup>

Στόχοι του νόμου, κατά το άρθρο 4, είναι<sup>3075</sup>:

---

<sup>3074</sup> Στο δεύτερο κεφάλαιο του νόμου προβλέπεται ότι αρχές της περιβαλλοντικής προστασίας είναι αυτές της ενσωμάτωσης, της αειφόρου ανάπτυξης, «ο ρυπαίνων πληρώνει», ο «χρήστης πληρώνει», της διεθνούς συνεργασίας, της συμμετοχής του κοινού και της πρόσβασης στην πληροφορία, της πρόληψης, της ενσωμάτωσης, της καθαρής παραγωγής, της αποτροπής της ρύπανσης, της αφύπνισης της περιβαλλοντικής συνείδησης, της αναλογικότητας.

Τα επόμενα κεφάλαια του νόμου διαρθρώνονται ως εξής: τρίτο κεφάλαιο: (άρθρα 20- 25) γενικές υποχρεώσεις, τέταρτο κεφάλαιο: ειδικές υποχρεώσεις και μέτρα (άρθρα 26 -31), πέμπτο κεφάλαιο: (άρθρα 32- 39) περιβαλλοντικός έλεγχος, έκτο κεφάλαιο: (άρθρα 40-46) σύστημα πληροφοριών, έβδομο κεφάλαιο: (άρθρα 47 -50) έρευνα και περιβαλλοντική εκπαίδευση, όγδοο κεφάλαιο: (άρθρα 51 -58) πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, ένατο κεφάλαιο: (άρθρα 59 -64) περιβαλλοντικός σχεδιασμός προστασίας, δέκατο κεφάλαιο: (άρθρο 75) εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων των στρατηγικών, των προγραμμάτων και των σχεδίων, ενδέκατο κεφάλαιο: (άρθρα 76- 94) εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων συγκεκριμένων σχεδίων, δωδέκατο κεφάλαιο: (άρθρα 95- 129) όρια για τη λειτουργία εγκαταστάσεων που έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις, δέκατο τρίτο κεφάλαιο: (άρθρα 130-133) Γενικός περιβαλλοντικός έλεγχος, δέκατο τέταρτο κεφάλαιο: (άρθρα 134 -144) ειδικά όρια για ειδικά σχέδια, δέκατο πέμπτο κεφάλαιο: (άρθρα 145-156) αποτροπή και έλεγχος μεγάλων ατυχημάτων με επικίνδυνα υλικά, δέκατο έκτο κεφάλαιο: ευθύνη για προσβολές του περιβάλλοντος (άρθρα 157-159), δέκατο έβδομο κεφάλαιο: (άρθρα 160 - 161) διοίκηση περιβάλλοντος, δέκατο όγδοο κεφάλαιο: (άρθρα 162- 185) χρηματοδότηση, δέκατο ένατο κεφάλαιο: (άρθρα 186-193) αειφόρος ανάπτυξη και διεθνή θέματα στον τομέα του περιβάλλοντος, εικοστό κεφάλαιο: (άρθρα 194 -209) επίβλεψη, εικοστό πρώτο κεφάλαιο: (άρθρα 210-212) τρόπος και διαδικασίες επίβλεψης των λειτουργιών των κοινοτήτων, εικοστό δεύτερο κεφάλαιο: (άρθρα 213-214) κυρώσεις, εικοστό τρίτο κεφάλαιο: (άρθρα 215- 228) μεταβατικές και τελικές διατάξεις.

<sup>3075</sup> Οι στόχοι αυτοί θα επιτευχθούν μέσω της πρόβλεψης, του ελέγχου, της πρόληψης, και του περιορισμού των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, της προστασίας και ανάπτυξης των περιβαλλοντικών περιοχών, της συντήρησης και αποκατάστασης του περιβάλλοντος της πρόληψης των κινδύνων της ενθάρρυνσης της χρήσης των ανανεώσιμων φυσικών πηγών ενέργειας και προϊόντων από τη χρήση των καθαρών τεχνολογιών της ολοκληρωμένης προσέγγισης στην προστασία του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, της καθιέρωση ενός συστήματος για τον προγραμματισμό της προστασίας του περιβάλλοντος, της παροχής κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση μέτρων και δραστηριοτήτων που στοχεύουν στην προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος, του ελέγχου των δραστηριοτήτων που μπορούν να αποτελέσουν απειλή για το περιβάλλον, της προώθησης της περιβαλλοντικής πληροφόρησης κατά την εκπαιδευτική διαδικασία, της εναρμόνισης οικονομικών και άλλων

1. Η συντήρηση, προστασία, αποκατάσταση και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος

2. Η προστασία της ανθρώπινης ζωής και της υγείας

3. Η προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας

4. Η λογική και βιώσιμη χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων

5. Η εφαρμογή και βελτίωση των μέτρων που στοχεύουν στην αντιμετώπιση περιφερειακών και διεθνών περιβαλλοντικών προβλημάτων

Όσο αφορά τη νομοθεσία για την προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, θεσμοθετήθηκε, το 1998, ο Νόμος «Περί Υδάτινων Πόρων»<sup>3076</sup>. Οι βασικές διατάξεις του νόμου αυτού ρυθμίζουν<sup>3077</sup>:

► τις συνθήκες και τον τρόπο χρήσης των υδάτων

► την προστασία των υδάτων από βλαβερές συνέπειες

► τις πηγές χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων διαχείρισης των υδάτων

► τις επιτρεπόμενες χρήσεις των υδάτων

► την αποβολή αποβλήτων στα ύδατα

► τους διεθνείς υδάτινους πόρους

► την προστασία των υδάτων από τη μόλυνση

Τα νέα στοιχεία που εισήγαγε ο νόμος αυτός, σε σχέση με το παλιότερο νομοθετικό πλαίσιο προστασίας των υδάτινων πόρων, αφορούν την καθιέρωση χρηματοδότησης για τα έργα ανάπτυξης των υδάτων, την ίδρυση δημόσιας επιχείρησης διαχείρισης των υδάτων, το διορισμό επιθεωρητών διαχείρισης των υδάτων και την επιβολή χρεώσεων για τη μόλυνση και ειδικών ορίων για τα λύματα.<sup>3078</sup> Ωστόσο ο νόμος δεν περιέχει διατάξεις για την μόλυνση των υπόγειων υδάτων και για τη διασφάλιση της ποιότητας του πόσιμου ύδατος, μέσω συγκεκριμένων προϋποθέσεων.

Εκτός από το «Νόμο περί Υδάτινων Πόρων», οι πιο σημαντικές νομοθετικές πράξεις για την προστασία των υδάτων στην ΠΓΔΜ είναι οι εξής:

---

συμφερόντων με τις απαιτήσεις για προστασία περιβάλλοντος της ενημέρωσης των δημόσιων και άλλων οργάνων για την κατάσταση του περιβάλλοντος της δημιουργίας συνδέσμων μεταξύ του συστήματος της προστασίας του περιβάλλοντος των οργάνων της ΠΓΔΜ με τα σχετικά διεθνή όργανα, της αντιμετώπισης των βλαβερών αερίων στην ατμόσφαιρα και της καταπολέμησης της απερίμωσης και των συνεπειών των ξηρασιών

<sup>3076</sup> Law on Waters, Official Gazette No. 4/98

<sup>3077</sup> Juelich Ralf (2005), ο.π. p. 100

<sup>3078</sup> Economic Commission for Europe- Committee on Environmental Policy (2002), ο.π.

- ο Νόμος για τις λίμνες της Οχρίδας, της Πρέσπας και της Δοϊράνης<sup>3079</sup>
- ο Νόμος για τους ορυκτούς πόρους
- ο Νόμος για την ενέργεια
- ο Νόμος για την προμήθεια πόσιμου ύδατος και το αποχετευτικό δίκτυο
- ο Νόμος για τη διαχείριση των επιχειρήσεων υδάτων

#### 4.1.1.2 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης

Στο επίπεδο της κρατικής εξουσίας, αρμόδιο σε θέματα περιβάλλοντος είναι το αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος που ιδρύθηκε το 1998 και το 2000, με το Νόμο για την Οργάνωση και τις Αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης, μετονομάστηκε σε Υπουργείο Περιβάλλοντος και Φυσικού Σχεδιασμού. Από άποψη δομής το Υπουργείο χωρίζεται σε πέντε τομείς<sup>3080</sup>: α) τομέας αιεφόρου ανάπτυξης, που συντονίζει την εθνική περιβαλλοντική πολιτική β) κέντρο πληροφοριών, που συντονίζει τον Εθνικό Έλεγχο και το Σύστημα Διαχείρισης Πληροφοριών, γ) τομέας Φυσικού Σχεδιασμού, που είναι αρμόδιος για την Εθνική Στρατηγική Σχεδιασμού, δ) τομέας Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, που είναι αρμόδιος για τη συνεργασία με τα όργανα της Ε.Ε. και ε) τομέας νομοθετικός, με αρμοδιότητα την προετοιμασία των νομοθετικών πράξεων και την ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Οι αρμοδιότητες του Υπουργείου, που προβλέπονται στο άρθρο 128 του Νόμου για την Οργάνωση και τις Αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης, είναι<sup>3081</sup>:

- προστασία του εδάφους, των υδάτων, της χλωρίδας και πανίδας, του αέρα και του στρώματος του όζοντος από τη μόλυνση
- προστασία από το θόρυβο, τη ραδιενέργεια, προστασία της βιοποικιλότητας, των εθνικών πάρκων και των προστατευόμενων περιοχών
- αποκατάσταση των μολυσμένων περιοχών

<sup>3079</sup> Official Gazette No. 45/77

<sup>3080</sup> Law of Organization and Operation of the state administration bodies, Official Gazette 58/2000

<sup>3081</sup> Αν και κάποιες από τις αρμοδιότητες του Υπουργείου συμπίπτουν με αυτές των δήμων ουσιαστικά η νομοθετική αρμοδιότητα για όλους τους επιμέρους τομείς της περιβαλλοντικής προστασίας ανήκει στο Υπουργείο.



- πρόταση μέτρων για τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων
- πολεοδομικός σχεδιασμός
- έλεγχος της κατάστασης του περιβάλλοντος

Στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων το Υπουργείο Περιβάλλοντος είναι αρμόδιο μόνο για την προστασία των υδάτων από τη μόλυνση, ενώ οι βασικές αρμοδιότητες για τη διαχείριση και την προστασία ανήκουν στο Υπουργείο Γεωργίας Δασών και Οικονομίας των Υδάτινων Πόρων. Το Υπουργείο αυτό είναι αρμόδιο για όλες τις χρήσεις των υδάτων (άρδευση, ύδρευση και βιομηχανικές χρήσεις), για τις πλημμύρες και την ξηρασία, καθώς και για τη διαχείριση της ποιότητας και της ποσότητας των υπόγειων και επιφανειακών υδάτων. Άλλωστε το Υπουργείο Γεωργίας έχει εκπονήσει και τον Στρατηγικό Σχεδιασμό Διαχείρισης των υδάτινων πόρων της χώρας. Ωστόσο, ορισμένοι τομείς διαχείρισης ανήκουν και σε άλλα συναρμόδια Υπουργεία, όπως<sup>3082</sup>:

⇒ Το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, που είναι αρμόδιο για το δίκτυο ύδρευσης και τις εγκαταστάσεις αποχέτευσης. Επιπλέον παρέχει άδειες για τη λειτουργία βιομηχανικών εγκαταστάσεων και ελέγχει την καταλληλότητα των διαθέσιμων εγκαταστάσεων προστασίας του νερού.

⇒ το Υπουργείο Υγείας, που είναι αρμόδιο για την ποιότητα του πόσιμου ύδατος και των υδάτων κολύμβησης

⇒ το Υπουργείο Οικονομίας, που είναι αρμόδιο για την κατασκευή φραγμάτων και την υδροηλεκτρική ενέργεια

Το Σύνταγμα της Π.Γ.Δ.Μ. δεν προβλέπει περιφερειακή διοίκηση. Αλλά και η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται ως θεσμός έμμεσα στο άρθρο 2 παρ. 2, που προβλέπει ότι: «..Οι πολίτες της Δημοκρατίας της Μακεδονίας ασκούν την εξουσία με δημοκρατικώς εκλεγμένους αντιπροσώπους...», ενώ η άμεση κατοχύρωση του συνταγματικού δικαιώματος προβλέπεται στο άρθρο 114 παρ 1 : «το δικαίωμα των πολιτών για τοπική αυτοδιοίκηση διασφαλίζεται». Το άρθρο αυτό αποτελεί διάταξη του πέμπτου κεφαλαίου του Συντάγματος (άρθρα 114-177), στο οποίο ρυθμίζονται η οργάνωση και οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>3083</sup>.

Το άρθρο 114, παρ. 2 και 3, προβλέπει ότι μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι οι δήμοι, εντός των οποίων μπορούν να συσταθούν συναφείς μορφές αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι είναι η βασική μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, χρηματοδοτούνται από δικές τους πηγές και λειτουργούν βάσει Νόμου (άρθρο 114 παρ 3 και 4), όπως αντίστοιχα καθορίζεται και η εδαφική τους διαίρεση και η έκταση

<sup>3082</sup> Juelich Ralf (2005), ο.π. p. 100

<sup>3083</sup> Τζώνος Θεόδωρος (2000) ο.π., σελ. 499-535

(άρθρο 166). Οι βασικές τους αρμοδιότητες απαριθμούνται στο άρθρο 115, ενώ οι αρμοδιότητες για ειδικά θέματα τους ανατίθενται με νόμο. Τέλος, το άρθρο 117 προβλέπει μια ιδιαίτερη μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης, την πόλη των Σκοπίων<sup>3084</sup>.

Από το 1991 ως το 1995 ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης διένυσε μία περίοδο αδράνειας, καθώς οι παλιότεροι νόμοι είχαν καταργηθεί, χωρίς να υιοθετηθούν οι καινούργιοι<sup>3085</sup>. Η διαδικασία της κωδικοποίησης άρχισε το 1995 με το Νόμο για την Τοπική διακυβέρνηση και στη συνέχεια με τη θέσπιση διάφορων άλλων νόμων<sup>3086</sup>:

Στις αρμοδιότητες των Δήμων, που απαριθμούνται στο άρθρο 115 του Συντάγματος, δεν προβλέπεται η προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων. Ούτε όμως και στο νομοθετικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και των υδάτων, που αναλύθηκε στην προηγούμενη υποενότητα (Νόμος για το Περιβάλλον και Νόμος περί υδάτινων πόρων ), προβλέπεται η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στους δήμους.

Ωστόσο, ένα πρώτο βήμα αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων σε θέματα περιβάλλοντος έγινε το 2002, με την υιοθέτηση του νέου Νόμου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο παλιότερος νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση προέβλεπε ότι αρμοδιότητα των δήμων ήταν η διαχείριση του πόσιμου ύδατος, η υγιεινή, οι πράσινες περιοχές και η διαχείριση των αποβλήτων<sup>3087</sup>. Ο νέος νόμος, αντίθετα, προβλέπει στο άρθρο 22, παρ. 1 σημείο 2 ότι οι δήμοι είναι αρμόδιοι για τις ακόλουθες δραστηριότητες «...προστασία του περιβάλλοντος, ρύθμιση της φύσης,

---

<sup>3084</sup> το ίδιο

<sup>3085</sup> Την περίοδο από το 1974 ως το 1991, το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ιδιαίτερα αποκεντρωμένο με ποικίλες αρμοδιότητες ακόμη και σε τομείς που σε καμία άλλη χώρα δεν διαθέτει τοπική αυτοδιοίκηση, όπως ρύθμιση οικονομικών θεμάτων και εθνική άμυνα, σχεδόν πλήρη οικονομική αυτονομία, εκλογή με λαϊκή ψηφοφορία και (6) μεγάλους δήμους. Todorovski Ilija (2001) "Local Government in Macedonia" in Emilia Kandeveva (ed.) *Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative*, pp.245-246

<sup>3086</sup> το ίδιο. Με βάση τις αλλαγές που έγιναν το νέο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης έχει τα εξής χαρακτηριστικά: • μείωση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. • μεγαλύτερη οικονομική εξάρτηση των δήμων από την κεντρική εξουσία. • μείωση του μεγέθους και των πληθυσμών των δήμων • βελτίωση της οργανωτικής δομής. • εισαγωγή του αναλογικού συστήματος ψηφοφορίας • διαχωρισμός των νομοθετικών και εκτελεστικών οργάνων • εγγυήσεις για την αντιπροσώπευση των μειονοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση • προώθηση του αστικού προγραμματισμού μέσω ενός νέου οργάνου.

<sup>3087</sup> United Nations Environmental Programme (2000) *Post- Conflict Environmental Assessment*, UNEP, Switzerland

λήψη μέτρων για την προστασία και την αποτροπή της μόλυνσης των υδάτων, του αέρα και του εδάφους, προστασία από το θόρυβο και τη ραδιενέργεια...». Αν και ιδιαίτερα γενική, η διάταξη αυτή παρέχει στην κεντρική εξουσία τη δυνατότητα εξουσιοδότησης των δήμων για ανάληψη δράσης σε περιβαλλοντικά θέματα. Στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων οι δήμοι διαχειρίζονται, κυρίως μέσω κοινοτικών επιχειρήσεων, το δίκτυο παροχής πόσιμου ύδατος, το οποίο όμως μπορούν να αναθέσουν με ειδική άδεια σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο<sup>3088</sup>.

## 4.1.2 Αλβανία

### 4.1.2.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά

Η ξηρά καταλαμβάνει τα 28.750 τ.χλ από τη συνολική έκταση της χώρας και η υδρολογική λεκάνη καλύπτει 43,3 τ.χλ ,εκ των οποίων τα 28,8 τ.χλμ βρίσκονται εντός των συνόρων της Αλβανίας<sup>3089</sup> και τα υπόλοιπα στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, με την οποία συνορεύει στα βορειοανατολικά, στην Ελλάδα στα νότια και νοτιοανατολικά σύνορα και στη Σερβία και στο Μαυροβούνιο στα βόρεια<sup>3090</sup>. Το κλίμα της Αλβανίας είναι μεσογειακό στα δυτικά παράλια, με ζεστά και ξηρά καλοκαίρια και ήπιους βροχερούς χειμώνες, ενώ στο εσωτερικό της χώρας το κλίμα είναι ηπειρωτικό με πιο άφθονες βροχές<sup>3091</sup>.

Η Αλβανία είναι μία χώρα με πλούσιους υδάτινους πόρους, επιφανειακούς, υπόγειους και πηγές με μεταλλικά και ιαματικά ύδατα. Οι σημαντικότεροι ποταμοί είναι ο Δρίνος, ο Ίσμι, ο Σέμανι, ο Σκουμπίνι, ο Ερζένι, ο Μπιστρίκα και ο Βοϊούσα και το υδρολογικό δίκτυο καλύπτει μία συνολική απόσταση 49.000 χιλιομέτρων. Με βάση στοιχεία έρευνας, που εκπονήθηκε την περίοδο 1997- 1998, διαπιστώθηκε ότι τα επιφανειακά ύδατα των ποταμών είναι ιδιαίτερα μολυσμένα, λόγω δύο

---

<sup>3088</sup> UNEP (2000) UNEP Balkans Technical Report Institutional Capacities for Environmental Protection in the Former Yugoslav Republic of Macedonia

<sup>3089</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2002) *Water Management* in: Environmental Performance Review of Albania, 8<sup>th</sup> Session of the Committee on Environment Policy, at the URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/albania/chapter06.pdf>

<sup>3090</sup> Federal Research Division, The Library of Congress, Country Studies at the URL: [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+al0043\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+al0043))

<sup>3091</sup> [http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Albania/Albania.htm#Γεωγραφια](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Albania/Albania.htm#Γεωγραφια)

παραγόντων:α) των αστικών λυμάτων που εκβάλλονται απευθείας στα ποτάμια και β) της μόλυνσης από τις βιομηχανίες. Ειδικότερα ο ποταμός Ίσμι ήταν μολυσμένος από τα αστικά και βιομηχανικά απόβλητα από τα Τίρανα, ο Σκουμπίνι από μεταλλουργικές και εργασίες από τα ορυχεία, ενώ ο Μπιστρίκα και ο Βοϊούσα παρουσίαζαν μία εικόνα πολύ πιο καθαρή και λιγότερο μολυσμένη<sup>3092</sup>.

Οι λίμνες καλύπτουν το 4% της χώρας και οι μεγαλύτερες είναι του Σκούταρι, της Οχρίδας και των Πρεσπών (τεκτονικές λίμνες), οι οποίες ανήκουν μερικώς στην Αλβανία. Συνολικά η Αλβανία έχει 247 λίμνες και περίπου 700 τεχνητές<sup>3093</sup>. Ένα εξίσου αξιοσημείωτο στοιχείο της υδρογραφίας της Αλβανίας είναι ότι διαθέτει κάποιες λιμνοθάλασσες και υδροβιότοπους που είναι πολύ σημαντικοί για τη χλωρίδα και την πανίδα.

Πολλά και σημαντικά περιβαλλοντικά προβλήματα χαρακτηρίζουν ακόμη και σήμερα την Αλβανία, ως κληρονομιά από το κομμουνιστικό καθεστώς και τη μεταβατική περίοδο από το 1990 και μετά. Η απαρχαιωμένη βιομηχανική τεχνολογία, που παρήγαγε μεγάλες ποσότητες αποβλήτων και ρύπανση της ατμόσφαιρας, η υπεράντληση των φυσικών πόρων, η ραγδαία ανάπτυξη της παραγωγής στον ενεργειακό τομέα, η αύξηση των αυτοκινήτων σε συνδυασμό με την έλλειψη νομοθεσίας, εξουσιοδοτημένων οργάνων και περιβαλλοντικής ενημέρωσης και αφύπνισης των πολιτών, οδήγησαν στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Η Αλβανία είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία, το κράτος είναι ενιαίο και αδιαίρετο – ως προς την οργάνωση της κρατικής εξουσίας-, όπως προβλέπεται στο άρθρο 1 του Συντάγματος του 1998, και η κυριαρχία της Δημοκρατίας της Αλβανίας ανήκει στο λαό (άρθρο 2 Σ.). Τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες του ατόμου κατοχυρώνονται στο Δεύτερο Μέρος του Συντάγματος, στα άρθρα 15-63, όπου γίνεται ειδική αναφορά και στην προστασία του περιβάλλοντος.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε συνάψει με την Αλβανία από το 1992 μη προτιμησιακή Συμφωνία Εμπορίου και Συνεργασίας (χωρίς Χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο), η οποία περιείχε μία διάταξη με ειδική αναφορά στον απώτερο στόχο της συμφωνίας σύνδεσης, εφόσον η Αλβανία πληρούσε τις προϋποθέσεις. Στο πλαίσιο της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης υπέρ των χωρών των Δυτικών

---

<sup>3092</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2002) ο.π. at the URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/albania/chapter06.pdf>

<sup>3093</sup> Samimi E., Qiriazhi P., Sala S., Dollma M., Ciba A. (1997) *Environmental Information Systems in Albania- Assessment Report*, Geographic Studies Centre at the URL: <http://www.grida.no/enrin/htmls/albania/albania.htm>

Βαλκανίων,<sup>3094</sup> η Αλβανία ξεκίνησε διαπραγματεύσεις για τη σύναψη της συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης με την Ε.Ε. Η συμφωνία αυτή θα συνέβαλε στη διεύρυνση της συνεργασίας των δύο μερών, ώστε η Αλβανία να έχει νέες ευκαιρίες για την προαγωγή του κράτους δικαίου και την ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών της.<sup>3095</sup> Τον Οκτώβριο του 2002 το Συμβούλιο ενέκρινε τις οδηγίες διαπραγμάτευσης σύμφωνα με τις οποίες η Επιτροπή, στις 18 Φεβρουαρίου 2006, ολοκλήρωσε τις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΣΣΣ) με την Αλβανία.<sup>3096</sup>

#### **4.1.2.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Το αλβανικό Σύνταγμα του 1998, στο άρθρο 56, κατοχυρώνει το συνταγματικό δικαίωμα του κάθε πολίτη να ενημερώνεται για την κατάσταση του περιβάλλοντος και την προστασία του<sup>3097</sup>. Επιπλέον, το άρθρο 59 προβλέπει την υποχρέωση του κράτους για προστασία του περιβάλλοντος:

*«1. Το κράτος, στα πλαίσια των συνταγματικών του εξουσιών και των μέσων που διαθέτει, αποσκοπεί στη στήριξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και ευθύνης με:*

*...ε. Υγιές και οικολογικό πρόσφορο περιβάλλον για τις παρούσες και τις μέλλουσες γενιές  
στ. Ορθολογική εκμετάλλευση των δασών, υδάτων, βοσκοτόπων και άλλων φυσικών πόρων με βάση την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης»*

Το συγκεκριμένο άρθρο, στο σημείο (ε) αποτελεί τη βασική διάταξη για την προστασία του περιβάλλοντος στο αλβανικό Σύνταγμα και θεμελιώνει την υποχρέωση του κράτους να παρέχει ένα οικολογικό και υγιές περιβάλλον με βάση την αρχή της αειφορίας, δηλαδή στις παρούσες και μελλοντικές γενιές. Την ίδια αρχή της αειφορίας κατοχυρώνει το άρθρο αυτό και στο σημείο (στ), το οποίο αφορά την προστασία των επιμέρους φυσικών πόρων και ειδικότερα του νερού.

Εκτός από τους ειδικούς Νόμους για το περιβάλλον, διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνει και ο Ποινικός Κώδικας Νόμος Νο. 7895/1995, στα Άρθρα 201-207, ο οποίος επιβάλλει κυρώσεις για περιβαλλοντικές παραβάσεις, από

---

<sup>3094</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. [533/2004](#) του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 2004, για τη σύναψη ευρωπαϊκών εταιρικών σχέσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης

<sup>3095</sup> P6\_TA-PROV(2006)0344 Συμφωνία ΕΕ-Αλβανίας. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Αλβανίας, αφετέρου

<sup>3096</sup> COM(2006)0138

<sup>3097</sup> Τζώνος Θεόδωρος (2000) ο.π., σελ. 197-268

πρόστιμα μέχρι και φυλάκιση 15 ετών. Επιπλέον, ο Αστικός Κώδικας Νόμος Νο. 7850/1994 περιλαμβάνει ειδική διάταξη στο άρθρο 624 για την περιβαλλοντική ευθύνη, σύμφωνα με την οποία τα άτομα τα οποία έχουν προκαλέσει υπαίτια περιβαλλοντική καταστροφή είναι υπεύθυνα για την πλήρη αποκατάσταση της ζημιάς.

Η αλβανική κυβέρνηση και τα αρμόδια Υπουργεία βρίσκονται στη διαδικασία προετοιμασίας ενός εθνικού σχεδίου με βραχυπρόθεσμους, μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους, για την προσέγγιση της νομοθεσίας της χώρας με εκείνη της Ε.Ε. Ήδη το Εθνικό Περιβαλλοντικό Σχέδιο Δράσης της χώρας περιέχει ένα μεγάλο κατάλογο με σχέδια νόμων που θα πρέπει να προετοιμαστούν άμεσα στη χώρα<sup>3098</sup>. Εκτός από τους παλιότερους νόμους ορισμένοι εκ των οποίων παραμένουν σε ισχύ, η Αλβανία προχώρησε την περίοδο 2001- 2003, στην υιοθέτηση νέων νομοθετικών κειμένων, ενσωματώνοντας ταυτόχρονα στην εθνική της νομοθεσία και το «κεκτημένο» (acquis) της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ε.Ε.

Συγκεκριμένα, το 2002 ψηφίστηκε ο βασικός Νόμος- πλαίσιο «για την Προστασία του Περιβάλλοντος» (No. 8934)<sup>3099</sup>, που αντικατέστησε τον παλιότερο νόμο No. 7664 του 1993<sup>3100</sup>. Ο χαρακτήρας αυτός του συγκεκριμένου νόμου ως πλαίσιο,

---

<sup>3098</sup> Juelich R. (2005) ο.π., p. 56-57

<sup>3099</sup> Law No.8934, date 5.09.2002 “ On Environmental Protection”. Ο νόμος αυτός διαρθρώνεται στα εξής Κεφάλαια: • πρώτο κεφάλαιο: γενικές διατάξεις (άρθρα 1-6), • δεύτερο κεφάλαιο: περιβαλλοντικές πολιτικές (άρθρα 7-10), • τρίτο κεφάλαιο: (άρθρα 11- 25) χρήσεις και προστασία των επιμέρους περιβαλλοντικών αγαθών (αέρα, νερά, έδαφος, όζον, βιοποικιλότητα, πολεοδομικό περιβάλλον) και διαχείριση των αποβλήτων, • τέταρτο κεφάλαιο: εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (άρθρα 26 -33), • πέμπτο κεφάλαιο: (άρθρα 34- 48) άδειες και επιτρεπτά όρια για δραστηριότητες που επηρεάζουν το περιβάλλον • έκτο κεφάλαιο: (άρθρα 49-51) αποτροπή και μείωση της περιβαλλοντικής μόλυνσης • έβδομο κεφάλαιο: (άρθρα 52 -58) έλεγχος και συλλογή δεδομένων • όγδοο κεφάλαιο: (άρθρα 59 -63) περιβαλλοντικός έλεγχος • ένατο κεφάλαιο: (άρθρα 64 -76) περιβαλλοντικές αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των οργάνων του κράτους • δέκατο κεφάλαιο: (άρθρα 77- 81) ρόλος των πολιτών • ενδέκατο κεφάλαιο: (άρθρα 82- 90) κυρώσεις

<sup>3100</sup> Ο πρώτος βασικός νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος είχε ψηφιστεί το 1967, ωστόσο η ανάπτυξη της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με βάση τις δημοκρατικές αρχές ξεκίνησε το 1991 και οδήγησε τελικά στον καινούργιο Νόμο-πλαίσιο του 2002, ο οποίος αποτελεί τη βάση για την οργάνωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της χώρας. United Nations Economic Commission for Europe (2002) Policy Framework, Legal Instruments and Institutional Arrangements in: Environmental Performance Review of Albania, 8<sup>th</sup> Session of

προβλέπεται στο άρθρο 6: «η προστασία του αέρα, των φυσικών και ορυκτών πόρων, των υδάτων, του εδάφους, των δασών με τα οικοσυστήματα, τα βοσκοτόπια και τις προστατευόμενες περιοχές τους, η διαχείριση των επικίνδυνων ουσιών και αποβλήτων, ρυθμίζονται από ειδικό νόμο» έχει την έννοια ότι για την εφαρμογή του απαιτείται η έκδοση επιμέρους νομοθετικών πράξεων. Ωστόσο ο νόμος αυτός περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις διατάξεις και αρχές για την προστασία του αέρα, του εδάφους, των υδάτων, του όζοντος, της βιοποικιλότητας και της διαχείρισης των αποβλήτων (άρθρα 11-25).

Ο Ν. 8934 αποτελεί το νομοθετικό πλαίσιο εφαρμογής του συνταγματικού δικαιώματος, για ένα οικολογικό και υγιές περιβάλλον, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 59 του Συντάγματος. Στόχοι του νόμου, με βάση το άρθρο 1, είναι<sup>3101</sup>:

- η λογική χρήση του περιβάλλοντος, η μείωση της μόλυνσης, η αποτροπή και η αποκατάσταση των περιβαλλοντικών καταστροφών
- η βελτίωση των περιβαλλοντικών συνθηκών που σχετίζονται με την ποιότητα της ζωής και τη δημόσια υγεία
- η διατήρηση των φυσικών πόρων και η εξασφάλιση της ανανέωσής τους
- ο συντονισμός των ενεργειών του κράτους για την αντιμετώπιση των προβλημάτων
- η διεθνής συνεργασία
- η προώθηση της «συμμετοχής του κοινού»
- ο συντονισμός της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, με τις απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας και της αειφόρου ανάπτυξης
- η εγκαθίδρυση και ενδυνάμωση των θεσμικών οργάνων προστασίας του περιβάλλοντος σε εθνικό και τοπικό επίπεδο

Βασικό στοιχείο του νόμου αυτού είναι ότι προσδιορίζει ρητά, στα άρθρα 3 και 4, τις θεμελιώδεις αρχές<sup>3102</sup> για την προστασία του περιβάλλοντος. Ειδικά για τους υδάτινους πόρους ο Νόμος- πλαίσιο «για την Προστασία του Περιβάλλοντος» (Νο. 8934) περιλαμβάνει δύο άρθρα (14 και 15) στα οποία ερμηνεύει την έννοια της

---

the Committee on Environment Policy, at the URL:  
<http://www.unece.org/env/epr/studies/albania/chapter01.pdf>

<sup>3101</sup> Law No.8934, date 5.09.2002 “On Environmental Protection”.

<sup>3102</sup> Η περιβαλλοντική προστασία της Αλβανίας βασίζεται στις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης, της πρόληψης, της αποτροπής, ο «ρυπαίνων πληρώνει», της αποκατάστασης των περιβαλλοντικών καταστροφών, της νομικής ευθύνης, της υψηλής προστασίας, της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής σε άλλες τομεακές και περιφερειακές πολιτικές, της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων.

προστασίας των υδάτων, που αφορά τα επιφανειακά και τα υπόγεια ύδατα, τις πηγές τους ως προς την ποιότητα και την ποσότητα και παραθέτει τα βασικά κριτήρια χρήσης τους.

Όσο αφορά την προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, αυτή θεσμοθετήθηκε το 1996 με το Νόμο «Περί Υδάτινων Πόρων» (No. 8093/1996)<sup>3103</sup>. Στόχος του είναι (άρθρο 1) : α) η εξασφάλιση της προστασίας, της ανάπτυξης και της αειφόρου χρήσης των υδάτων, β) η δίκαιη κατανομή, η διαχείριση και η διοίκηση των υδάτων με βάση τις χρήσεις και τους σκοπούς της, γ) η διασφάλιση της προστασίας των υδάτων από τη μόλυνση και δ) ο καθορισμός του θεσμικού πλαισίου σε εθνικό επίπεδο και επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού για την εφαρμογή εθνικής πολιτικής διαχείρισης των υδάτων, προς όφελος του πληθυσμού και των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων της χώρας .

Το πρώτο κεφάλαιο του νόμου περιλαμβάνει τους ορισμούς των βασικών εννοιών και το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υδάτων. Το δεύτερο κεφάλαιο αφορά τους αρμόδιους φορείς διαχείρισης, σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού<sup>3104</sup>, ενώ το τρίτο κεφάλαιο αφορά την Εθνική Στρατηγική και το Σχεδιασμό των υδάτων. Στο επόμενο κεφάλαιο αναλύεται το δικαίωμα χρήσης των υδάτων και των συστημάτων ύδρευσης και άρδευσης σε συνδυασμό με το πέμπτο κεφάλαιο, που αφορά τις άδειες για χρήση των υδάτων. Ο έλεγχος και η διατήρηση των υδάτινων πόρων ρυθμίζεται από ένα μόνο άρθρο, το οποίο αποτελεί το έκτο κεφάλαιο.

Οι διατάξεις για την απόρριψη ουσιών και αποβλήτων στα ύδατα και για τα αποχετευτικά δίκτυα περιλαμβάνονται στο έβδομο κεφάλαιο, ενώ οι άδειες και η παραχώρηση δικαιωμάτων για τη νόμιμη απόρριψη στο όγδοο. Το ένατο κεφάλαιο αφορά την προστασία των υδάτων από βλαβερές συνέπειες και το δέκατο τις προστατευόμενες περιοχές και τα επιφανειακά ύδατα, ενώ στο ενδέκατο κεφάλαιο περιλαμβάνονται διατάξεις για τις όχθες των ποταμών. Τα κατασκευαστικά έργα, οι δουλείες και οι διατάξεις για τους χρήστες των υδάτων- φυσικά και νομικά πρόσωπα- ρυθμίζονται στα κεφάλαια δεκατρία, δεκατέσσερα και δεκαπέντε. Τα δύο τελευταία κεφάλαια περιλαμβάνουν τις οικονομικές διατάξεις, για τις υπηρεσίες υδάτων και τις διοικητικές και αστικές κυρώσεις.

Αν και η Αλβανία δεν βρίσκεται σε προενταξιακή διαδικασία στο πλαίσιο της Ε.Ε. και δεν δεσμεύεται με συμφωνίες για εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, ωστόσο έχει επιλέξει την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου σε θέματα περιβαλλοντικής

---

<sup>3103</sup> Albanian Water Law No. 8093 dated on 21.03.1996 "On Water Resources"

<sup>3104</sup> Οι σχετικές διατάξεις αποτελούν αντικείμενο μελέτης στην επόμενη υποενότητα.



προστασίας και κυρίως στο πλαίσιο της υλοποίησης περιβαλλοντικών προγραμμάτων με την οικονομική ενίσχυση της Ε.Ε. Στο γενικότερο αυτό πλαίσιο ο Νόμος «Περί Υδάτινων Πόρων» (No. 8093/1996) ρυθμίζει την προστασία και διαχείριση των υδάτων, με βάση τις αρχές και τις Οδηγίες της Ε.Ε. , ωστόσο για να εφαρμοστεί θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή ορισμένες διαδικαστικές διατάξεις, τεχνικού χαρακτήρα (ποιοτικά δεδομένα, όρια, χρεώσεις).

Επομένως ο Νόμος παρουσιάζει αδυναμίες σχετικά με τον έλεγχο της μόλυνσης και τα επιτρεπόμενα όρια απορρίψεων και μόλυνσης, καθώς δεν επιβάλλει αυστηρά όρια και ποινές στους παραβάτες, για να τους αποθαρρύνει. Τις αδυναμίες αυτές προσπάθησε να αντιμετωπίσει το Μάρτιο του 2005 το Συμβούλιο των Υπουργών, με μία απόφαση στην οποία προσδιόρισε τα όρια απορρίψεων και τα σχετικά κριτήρια. Η απόφαση αυτή σχετίζεται άμεσα και με τον πρόσφατο Νόμο 9115 για την Περιβαλλοντική Διαχείριση των Μολυσμένων Υδάτων, που υιοθετήθηκε το Μάρτιο του 2005, για τη διαχείριση των μολυσμένων βιομηχανικών και αστικών υδάτινων πόρων. Με το νόμο αυτό καθιερώθηκε ένα καινούργιο σύστημα αδειοδότησης, με όρους και προϋποθέσεις για την κατασκευή εργοστασίων και εγκαταστάσεων καθαρισμού των υδάτων <sup>3105</sup>.

Την ίδια χρονιά, με το Νόμο «Περί Υδάτινων Πόρων» (No. 8093/1996), εκδόθηκε και ο Ν. 8102 «Περί Προμήθειας Υδάτων και Ρύθμιση του Αποχετευτικού Τομέα». Με βάση το άρθρο 1, στόχοι του νόμου αυτού ήταν <sup>3106</sup>: α) η εγκαθίδρυση ενός ρυθμιστικού πλαισίου για την παροχή ενός αξιόπιστου και ασφαλούς δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης, β) η προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων στον τομέα <sup>3107</sup> των υδάτινων πόρων και γ) η εγκαθίδρυση μιας αυτόνομης Διεύθυνσης στον τομέα της ύδρευσης και της αποχέτευσης με ρυθμιστικές αρμοδιότητες (παροχή αδειών, έγκριση τιμολογίων και χρεώσεων ύδρευσης και αποχέτευσης) με την ονομασία Εθνική Ρυθμιστική Επιτροπή Ύδρευσης και Αποχέτευσης (National Water Supply Sanitation Regulatory Commission) <sup>3108</sup>. Η ρύθμιση των θεμάτων κατασκευής,

---

<sup>3105</sup> Juelich R. (2005), ο.π. p. 61

<sup>3106</sup> Republic of Albania, People's Assembly, Law nr.8102, date 28.03.1996, "Water Supply and Sanitation Sector Regulation"

<sup>3107</sup> Οι ιδιωτικές επενδύσεις αποτελούν ένα νέο μέσο διαχείρισης των υδάτινων πόρων, που θα διερευνηθεί στα πορίσματα και τις προτάσεις της παρούσας μελέτης.

<sup>3108</sup> Οι γενικές αρμοδιότητες της Επιτροπής αυτής προβλέπονται στο άρθρο 14 του νόμου 8102 και είναι μεταξύ άλλων : • η αδειοδότηση νομικών προσώπων για παροχή υπηρεσιών στον τομέα Ύδρευσης • η έγκριση τιμών ή χρεώσεων, όρων και προϋποθέσεων για υπηρεσίες ύδρευσης • ο καθορισμός των διαδικασιών για επενδυτικά προγράμματα • ο

διοίκησης, συντήρησης και λειτουργίας των Συστημάτων αποχέτευσης και άρδευσης προβλεπόταν στο Ν. 7846/1994 που αντικαταστάθηκε από το Ν. 8518 του 1999 «Άρδευση και Αποχέτευση», ο οποίος προβλέπει την αποκέντρωση της διαχείρισης της άρδευσης και παρέχει δυνατότητες για ιδιωτικοποιήσεις.<sup>3109</sup>

Τέλος, εξίσου σημαντικό είναι το νομοθετικό πλέγμα των διατάξεων του Νόμου για την «Προστασία των Διασυνοριακών Λιμνών» του 2002, που ρυθμίζει τη διαχείριση και το σύστημα ελέγχου της μόλυνσης των λιμνών που βρίσκονται στα σύνορα μεταξύ της Αλβανίας και των γειτονικών της χωρών. Ο ίδιος νόμος περιλαμβάνει και διατάξεις για την απαγόρευση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον.

#### **4.1.2.3. Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Στο επίπεδο της κρατικής εξουσίας αρμόδια σε θέματα περιβάλλοντος ήταν μέχρι το 1998 η Επιτροπή για την Περιβαλλοντική Προστασία, η οποία μετατράπηκε σε Εθνική Περιβαλλοντική Διεύθυνση (National Environmental Agency) η οποία υπαγόταν απευθείας στο Συμβούλιο των Υπουργών. Τελικά το 2001, με το Νόμο 8364, η Διεύθυνση αυτή αντικαταστάθηκε από το Υπουργείο Περιβάλλοντος που είναι το βασικό όργανο του κράτους για την άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής.

Οι αρμοδιότητες του Υπουργείου προβλέπονται στα άρθρα 66 και 67 του Νόμου-πλαίσιο «για την Προστασία του Περιβάλλοντος» (No. 8934). Το άρθρο 66 προβλέπει τις αρμοδιότητες του Υπουργού Περιβάλλοντος και όχι του Υπουργείου ως όργανο. Ειδικότερα ο Υπουργός οφείλει να ζητά από τον Πρωθυπουργό την απόρριψη τομεακών πολιτικών και σχεδίων που συγκρούονται με την περιβαλλοντική πολιτική, να συμβουλεύει τον αρμόδιο Υπουργό για την κατανομή των περιβαλλοντικών κονδυλίων σε κάθε Υπουργείο και για τη λογική χρήση τους σε εθνικό επίπεδο, να εκπροσωπεί τη χώρα σε διεθνείς δραστηριότητες, διακυβερνητικούς οργανισμούς και προγράμματα και να εγκρίνει την προσέγγιση και τη μεθοδολογία για την ανάπτυξη των βασικών περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων προστασίας του περιβάλλοντος.<sup>3110</sup>

---

καθορισμός κυρώσεων και οικονομικών προστίμων σε περίπτωση παραβίασης των διατάξεων του Νόμου

<sup>3109</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2002) ο.π. at the URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/albania/chapter06.pdf>

<sup>3110</sup> Law No.8934, date 5.09.2002 “On Environmental Protection”.

Οι βασικές αρμοδιότητες του Υπουργείου σε θέματα περιβάλλοντος προβλέπονται στο άρθρο 67 του νόμου αυτού και είναι<sup>3111</sup>:

- η συνεργασία και ο συντονισμός με τα άλλα όργανα της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και με τους κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς οργανισμούς για την καλύτερη επιβολή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας
- η προετοιμασία διμερών ή πολυμερών συμφωνιών, πρωτοκόλλων, σχεδίων και προγραμμάτων για συνεργασία με κυβερνήσεις, διεθνείς οργανισμούς και άλλα όργανα, με στόχο την περιβαλλοντική προστασία
- ο συντονισμός των εξειδικευμένων δραστηριοτήτων και ικανοτήτων του προσωπικού, που ασχολείται με την προστασία του περιβάλλοντος σε συνεργασία με το Υπουργείο Εκπαίδευσης και Επιστημών
- η βελτίωση περιβάλλοντος της χώρας, η προώθηση φιλικών προς το περιβάλλον και οικολογικών τεχνολογιών και η προώθηση δραστηριοτήτων ΜΚΟ
- η παροχή βοήθειας στην τοπική αυτοδιοίκηση για την περιβαλλοντική προστασία και την υιοθέτηση και εφαρμογή των τοπικών περιβαλλοντικών σχεδίων δράσης

Από άποψη δομής, το Υπουργείο Περιβάλλοντος αποτελείται από έξι Διευθύνσεις και από δώδεκα Περιφερειακές Αντιπροσωπείες Περιβάλλοντος που λειτουργούν σε περιφερειακό επίπεδο. Οι αρμοδιότητες των Διευθύνσεων αυτών δεν είναι ακόμη προσδιορισμένες με ακρίβεια, το προσωπικό τους είναι ανεπαρκές και για αυτό ο ρόλος τους δεν είναι ιδιαίτερα ισχυρός στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής<sup>3112</sup>. Αντίθετα οι Περιφερειακές Αντιπροσωπείες έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες ( προβλέπονται στο άρθρο 69 του αλβανικού νόμου-πλαίσιο «για την Προστασία του Περιβάλλοντος») όπως η εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας και των στόχων του Υπουργείου Περιβάλλοντος, η προώθηση φιλικών προς το περιβάλλον και οικολογικών τεχνολογιών, η συμμετοχή στην παροχή αδειών για νέες δραστηριότητες, η συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση για την περιβαλλοντική προστασία, τη δημιουργία περιβαλλοντικών σχεδίων δράσης και προγραμμάτων, η ανάληψη δραστηριοτήτων περιβαλλοντικής ενημέρωσης και η συνεργασία με ΜΚΟ, με το κοινό και με επαγγελματικές οργανώσεις.

Συναρμόδια με το Υπουργείο Περιβάλλοντος στην άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής είναι:

---

<sup>3111</sup> το ίδιο

<sup>3112</sup> ο.π. United Nations Economic Commission for Europe (2002) Policy Framework, Legal Instruments and Institutional, URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/albania/chapter01.pdf>

⇒ το Υπουργείο Γεωργίας και Τροφίμων, το οποίο ασχολείται με την προστασία, τη διαχείριση και τη μελέτη της βιοποικιλότητας των προστατευόμενων περιοχών και των Εθνικών πάρκων<sup>3113</sup>. Επίσης, παλιότερα, μέσω της Διεύθυνσής του για την «Άρδευση και Αποχέτευση», δραστηριοποιούνταν σημαντικά σε θέματα διαχείρισης, συντήρησης και χρήσης των δικτύων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης.

⇒ Το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Τουρισμού σχεδιάζει και διαχειρίζεται την παροχή ύδρευσης και τις εγκαταστάσεις αποχέτευσης. Η προμήθεια υδάτων οργανώνεται ανά περιοχή και σε κάθε περιοχή υπάρχει τουλάχιστο μία επιχείρηση ύδρευσης. Το Υπουργείο είναι αυτό που χρηματοδοτεί τις επιχειρήσεις, συλλέγει στοιχεία για τη λειτουργία τους και τις ελέγχει.

⇒ το Υπουργείο Υγείας, που είναι αρμόδιο μέσω του Ινστιτούτου του για την Υγιεινή και την Επιδημιολογία για την ποιότητα του πόσιμου ύδατος. Σε τοπικό επίπεδο, τους ελέγχους για τη σύσταση των υδάτων τις διενεργούν οι τοπικές διευθύνσεις δημόσιας υγείας

Όσο αφορά τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, ο Νόμος «περί υδάτων» του 1996 προβλέπει στο άρθρο 5, παράγραφος 1, ότι αρμόδιες αρχές για τη διαχείριση των υδάτων σε εθνικό επίπεδο είναι το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων και η τεχνική γραμματεία<sup>3114</sup> και σε τοπικό επίπεδο οι αρχές λεκάνης απορροής ποταμού. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι το Συμβούλιο των Υπουργών καθορίζει τη σύνθεση του Συμβουλίου των Υδάτων.

Το Εθνικό Συμβούλιο των Υδάτων είναι ο βασικός αρμόδιος φορέας διαχείρισης των υδάτων, τη διεύθυνση του ασκεί ο πρωθυπουργός σε συνεργασία με τον Υπουργό Περιφερειακής Ανάπτυξης και Τουρισμού, τον Υπουργό Μεταφορών και Τηλεπικοινωνιών και συντίθεται από εκπροσώπους των Υπουργείων Υγείας, Περιβάλλοντος, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης, Βιομηχανίας και Ενέργειας, Μεταφορών και Τηλεπικοινωνιών, Γεωργίας και Τροφίμων<sup>3115</sup>.

---

<sup>3113</sup> Country Report Albania within Strategic environmental analysis of Albania, Bosnia & Herzegovina, Kosovo and Macedonia (2000) Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe

<sup>3114</sup> Η τεχνική γραμματεία είναι βοηθητικό όργανο που προετοιμάζει αναφορές σχετικά με τα θέματα που αφορούν τη διαχείριση των υδάτων και τις υποβάλλει στο Συμβούλιο, εφαρμόζει την εθνική πολιτική που χαράσσει το Συμβούλιο, διενεργεί απογραφή των υδάτινων πόρων με βάση ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια, ενθαρρύνει τη συμμετοχή των χρηστών στη διαχείριση των υδάτων.

<sup>3115</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2002) Water Management o.π. at the URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/albania/chapter06.pdf>

Το Συμβούλιο των Υδάτων (άρθρο 6 του Νόμου «περί υδάτων» του 1996) έχει αρμοδιότητες α) *νομοθετικές*, καθώς προτείνει τα σχέδια νόμου και τους κανονισμούς στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων και προετοιμάζει το νομοθετικό, ρυθμιστικό και τεχνικό πλαίσιο για την εφαρμογή του νόμου «περί υδάτων, β) *διοικητικές*, καθώς εφαρμόζει τα προγράμματα των λεκανών απορροής και εγκρίνει τα περιφερειακά και εθνικά σχέδια που αφορούν τη διαχείριση των υδάτων στους τομείς της γεωργίας, του αστικού σχεδιασμού, της βιομηχανίας γ) *εκτελεστικές*, καθώς προτείνει μέτρα για την εφαρμογή των διεθνών Συνθηκών που έχει υπογράψει η Αλβανία και ιδρύει όργανα υπό την εποπτεία του για τη διαχείριση των υδάτων και την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου<sup>3116</sup>.

Στο άρθρο 8, παράγραφος 2, του νόμου περί υδάτων προβλέπεται ότι, σε κάθε λεκάνη απορροής της Αλβανίας, θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα συμβούλιο λεκάνης απορροής, του οποίου η σύνθεση, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις θα ρυθμίζονται από το Εθνικό Συμβούλιο υδάτων.<sup>3117</sup> Το 1998 το Συμβούλιο Υδάτων καθόρισε έξι λεκάνες απορροής στη χώρα και το 2000 έβγαλε σχετική απόφαση για τη δημιουργία των έξι συμβουλίων των λεκανών απορροής, των οποίων τις αρμοδιότητες (προμήθεια υδάτων, άρδευση και υδροηλεκτρική ενέργεια) καθόρισε το 2001 με απόφασή του (No. 63). Ουσιαστικά, βέβαια, η απόφαση αυτή δεν εφαρμόστηκε, καθώς ακόμη δεν ιδρύθηκαν τα συμβούλια λεκανών απορροής. Για λεκάνες απορροής διασυνοριακού χαρακτήρα υπάρχουν ειδικές υποεπιτροπές.

Τέλος για το πόσιμο νερό αρμόδιο είναι το Ινστιτούτο Δημόσιας Υγείας, για τον έλεγχο της ποσότητας και της ποιότητας των επιφανειακών υδάτων το Υδρομετεωρολογικό Ινστιτούτο, ενώ την επίβλεψη για την παροχή προστασίας έχουν οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος.

Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης του αλβανικού κράτους προβλέπεται στο άρθρο 2: *«Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Δημοκρατία της Αλβανίας στηρίζεται στην αρχή της αποκεντρώσεως της εξουσίας και ασκείται σύμφωνα με την αρχή της τοπικής αυτονομίας»*, ενώ η οργάνωση και οι αρμοδιότητες της ρυθμίζονται στο έκτο μέρος του Συντάγματος, στα άρθρα 108- 115.<sup>3118</sup> Το άρθρο 108, παράγραφος 1, προβλέπει ότι οι τρεις μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι οι κοινότητες, οι δήμοι και οι περιφέρειες, οι οποίες είναι νομικά πρόσωπα με ανεξάρτητο προϋπολογισμό (άρθρο 111). Συνολικά υπάρχουν στην Αλβανία 309

---

<sup>3116</sup> Albanian Water Law No. 8093 dated on 21.03.1996 "On Water Resources"

<sup>3117</sup> το ίδιο

<sup>3118</sup> Τζώνος Θεόδωρος (2000) ο.π., σελ. 197-268

Κοινότητες, 65 Δήμοι και 36 Περιφέρειες. Οι κοινότητες και οι δήμοι είναι οι βασικές μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, που ασκούν όλα τα καθήκοντα της αυτοδιοικήσεως, με εξαίρεση εκείνα που ο νόμος αναθέτει σε άλλες μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 108 παράγραφος 2). Τα όργανα των δήμων και κοινοτήτων προβλέπονται στο άρθρο 109, ενώ το άρθρο 113 προβλέπει τα βασικά δικαιώματα των συμβουλίων που είναι κύρια αντίστοιχα όργανα<sup>3119</sup>.

Οι περιφέρειες αποτελούνται από περισσότερες βασικές μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, με παραδοσιακούς οικονομικούς και κοινωνικούς δεσμούς και υλοποιούν την περιφερειακή πολιτική (άρθρο 110 του Συντάγματος), που είναι εναρμονισμένη με την κρατική πολιτική. Στο ίδιο άρθρο του Συντάγματος προβλέπεται ότι το αντιπροσωπευτικό όργανο της Περιφέρειας είναι το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Κατά τη μεταβατική περίοδο από το 1991- 2000, αλλά και μετά την πτώση του κομμουνιστικού καθεστώτος, έγιναν τα πρώτα βήματα αποκέντρωσης της εξουσίας. Το 1992 η Βουλή της Αλβανίας ολοκλήρωσε τη συνταγματική μεταρρύθμιση υιοθετώντας το Νόμο 7570, στον οποίο ενσωμάτωσε τις αρχές της αυτοδιοίκησης, της τοπικής αυτονομίας και της ανεξαρτησίας ως βάσεις για τη δημιουργία και τη λειτουργία του πρώτου (δήμοι και κοινότητες) και του δεύτερου (περιφέρειες) βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια, με το Νόμο 7572 του 1992 για τις «Λειτουργίες και την Οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά πολιτικά αυτόνομοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, με περιορισμένη διοικητική και οικονομική αυτονομία<sup>3120</sup>.

Μετά την υιοθέτηση του Συντάγματος το 1998, που περιέχει τις βασικές διατάξεις για την οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη νέα στρατηγική του 1999, το 2000 ψηφίστηκε ο βασικός νόμος Νο. 8652 για την «Οργάνωση και Λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Ο Νόμος αυτός προβλέπει ότι η τοπική

---

<sup>3119</sup> Το ίδιο

<sup>3120</sup> Η πρώτη μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης διαμορφώθηκε στην Αλβανία κατά την περίοδο 1920-1938 όπου τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης (νομαρχίες, περιοχές, περιοχές, δήμοι και κοινότητες) είχαν υψηλό επίπεδο οικονομικών και κοινωνικών λειτουργιών και χαμηλό επίπεδο πολιτικής ανεξαρτησίας. Την περίοδο που ακολούθησε, από το 1944 και μέχρι το 1990, η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αποδυναμώθηκαν και το νομοθετικό και συνταγματικό πλαίσιο χαρακτήριζε την τοπική αυτοδιοίκηση ως «τοπικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης» και όχι ως «μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης», συμπεριλαμβάνοντάς την στο σκληρό πυρήνα του κράτους. Hoxha A. (2001) «Local Government in Albania» in Emilia Kandeveva (ed.) *Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, pp.45-71

αυτοδιοίκηση χωρίζεται σε δύο βαθμίδες: τις κοινότητες/δήμους και τις περιφέρειες, ρυθμίζοντας τις αρμοδιότητες, τις εξουσίες και την οικονομική βάση των δραστηριοτήτων τους.

Οι αρμοδιότητες του πρώτου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι και κοινότητες), με βάση τις διατάξεις του νόμου, διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες<sup>3121</sup>:

α) Αποκλειστικές είναι οι αρμοδιότητες που ανατίθενται με νόμο στην τοπική αυτοδιοίκηση. Για την εκπλήρωση αυτών των αρμοδιοτήτων η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις μέσα στα πλαίσια του νόμου και διαθέτει πλήρη διοικητική, ρυθμιστική και οικονομική εξουσία. Οι πιο σημαντικές από αυτές τις αρμοδιότητες είναι οι δημόσιες υπηρεσίες, οι κατασκευαστικές, οι πολιτιστικές, η τοπική οικονομική ανάπτυξη και η αστική ασφάλεια. Όσο αφορά τις δημόσιες υπηρεσίες, οι δήμοι/κοινότητες έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα για την παροχή πόσιμου ύδατος και την υπηρεσία αποχέτευσης. Ο Νόμος για την «Οργάνωση και Λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» προβλέπει ότι η διοίκηση, η ρύθμιση, οι επενδύσεις και οι επιμέρους υπηρεσίες στα συστήματα ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, καθώς και η προστασία των καναλιών από τις πλημμύρες, ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του πρώτου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

β) Συντρέχουσες: είναι οι αρμοδιότητες για τις οποίες η τοπική αυτοδιοίκηση έχει ένα μέρος της ευθύνης για την υλοποίησή τους ενώ το υπόλοιπο ανήκει στην κεντρική εξουσία. Ο ακριβής τρόπος με τον οποίο διαχειρίζεται η κάθε αρμοδιότητα μεταξύ τους καθορίζεται με νόμο. Οι κοινότητες και οι δήμοι έχουν τις ακόλουθες συντρέχουσες αρμοδιότητες : 1) προσχολική και προ-πανεπιστημιακή μόρφωση, 2) υπηρεσίες προληπτικής ιατρικής και δημόσιας υγείας, 3) κοινωνική βοήθεια, αντιμετώπιση της φτώχειας και λειτουργία των αντίστοιχων ιδρυμάτων, 4) δημόσια τάξη και αστική ασφάλεια, 5) περιβαλλοντική προστασία, 6) λοιπές αρμοδιότητες που ορίζονται από σχετικούς νόμους.

Ειδικά όσο αφορά την περιβαλλοντική προστασία<sup>3122</sup> οι επιμέρους συντρέχουσες αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων προβλέπονται από το άρθρο 73 του Νόμου - πλαίσιο «για την Προστασία του Περιβάλλοντος» (No. 8934) και είναι οι εξής:

- έλεγχος της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας

---

<sup>3121</sup> το ίδιο και βλέπε επίσης Gurraj A., Hoxha A., Pasha A., Ruli G., Talka Q., Tanku I. (2000) *Local Government Budgeting: Albania* pp.105-153

<sup>3122</sup> Το άρθρο 11 του Νόμου No. 8652 για την «Οργάνωση και Λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» προβλέπει ότι η περιβαλλοντική προστασία είναι ένας τομέας όπου μπορεί να αναμειχθεί η τοπική αυτοδιοίκηση.

- καθορισμός τοπικών σχεδίων για την περιβαλλοντική προστασία
- έκδοση προγραμμάτων και μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος
- πληροφόρηση του κοινού για την κατάσταση του περιβάλλοντος
- προώθηση και υποστήριξη των δραστηριοτήτων των ΜΚΟ και ενθάρρυνση της συμμετοχής τους στη διαμόρφωση των αποφάσεων
- καθορισμός των χώρων συλλογής και επεξεργασίας των αστικών αποβλήτων με βάση περιβαλλοντικά κριτήρια και σχέδια ανάπτυξης
- οργάνωση της διάθεσης των απορριμμάτων και προστασία του πράσινου στα αστικά κέντρα
- διοίκηση του αποχετευτικού δικτύου
- ρύθμιση και έλεγχος των μεταφορών και των κατασκευών

γ) «Δοτές» είναι αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας ή οργάνων της κεντρικής εξουσίας που ανατίθενται με νόμο (αρμοδιότητες υποχρεωτικού χαρακτήρα) ή με συμφωνία (αρμοδιότητες μη υποχρεωτικού χαρακτήρα) στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ο τρόπος και ο βαθμός υλοποίησης των αρμοδιοτήτων αυτών από την τοπική αυτοδιοίκηση ρυθμίζεται από την κεντρική εξουσία.

Σε αντίθεση με τους δήμους και τις κοινότητες οι περιφέρειες έχουν πολύ περιορισμένες αρμοδιότητες στην Αλβανία καθώς είναι μια καινούργια βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης που δεν έχει ακόμη προσδιορίσει το ρόλο και το προφίλ της και δεν έχει στελεχωθεί.<sup>3123</sup> Οι αρμοδιότητές της που είναι αποκλειστικές αφορούν την ανάπτυξη των περιφερειακών πολιτικών και στρατηγικών και την εναρμόνιση των περιφερειακών πολιτικών με τις εθνικές και τις δοτές. Οι δοτές διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, σε αυτές που ανατίθενται με συμφωνία σε μία περιφέρεια από τους δήμους ή τις κοινότητες που βρίσκονται στα διοικητικά της όρια και σε αυτές που ανατίθενται στην περιφέρεια από την κεντρική εξουσία<sup>3124</sup>.

### **4.1.3 Η Βουλγαρία**

#### **4.1.3.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

Η Βουλγαρία καλύπτει μία συνολική έκταση 110,990 τ. χλμ., εκ των οποίων τα 110, 00 τ. χλμ. είναι ξηρά και 360,00 τ. χλμ. ύδατα. Συνορεύει στα βόρεια με τη

<sup>3123</sup> Gurraj A., et al (2000) ο.π.,pp.105-153

<sup>3124</sup> Hoxha Artan (2001) ο.π. , pp.22-24



Ρουμανία, δυτικά με την Γιουγκοσλαβία και την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας νότια με την Ελλάδα, με την οποία έχει κοινά ύδατα και την Τουρκία και βρέχεται ανατολικά από τον Εύξεινο Πόντο<sup>3125</sup>. Το κλίμα της Βουλγαρίας είναι ήπιο ηπειρωτικό στο βόρειο τμήμα και μεσογειακό στο νότιο. Στην κεντρική πεδιάδα και τα βαθύπεδα τα καλοκαίρια είναι δροσερά και οι χειμώνες ψυχροί με χιονοπτώσεις. Στα παράλια της Μαύρης Θάλασσας οι θερμοκρασίες είναι ψηλότερες τα καλοκαίρια<sup>3126</sup>.

Το βόρειο τμήμα του κράτους, ανάμεσα στον Δούναβη, που διαγράφει τα σύνορα με τη Ρουμανία και την οροσειρά των Βαλκανίων, αποτελείται από μια επίπεδη περιοχή πολύ καλλιεργήσιμη. Νοτιότερα, ανάμεσα στη νότια πλευρά των Βαλκανίων και της Ροδόπης, παρεμβάλλεται μια μεγάλη πεδιάδα, που διασχίζεται από τον ποταμό Μαρίτσα (Έβρος). Η Βουλγαρία είναι μία χώρα με πλούσιους υδάτινους πόρους, επιφανειακούς, υπόγειους και πηγές με μεταλλικά και ιαματικά ύδατα. Οι σημαντικότεροι ποταμοί είναι ο Μαρίτσα, ο Στρούμα, ο Μέτσα και ο Ίσκαρος<sup>3127</sup>.

Σοβαρά περιβαλλοντικά προβλήματα προέκυψαν στην Βουλγαρία στη δεκαετία του 1980, λόγω της απροθυμίας του κράτους να ενισχύσει τη νομοθεσία για το περιβάλλον. Τα προβλήματα αυτά οδήγησαν στην ίδρυση του κόμματος Ecoglasnost το 1989. Το κόμμα αυτό άρχισε εκστρατεία ενημέρωσης για την ρύπανση και τα πυρηνικά απόβλητα και κατείγγειλε τους υπευθύνους στις δικαστικές αρχές. Τα βασικά περιβαλλοντικά προβλήματα είναι οι εκδασώσεις και η ρύπανση της ατμόσφαιρας.

Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Βουλγαρία όσο αφορά την μόλυνση των υδάτων της είναι η ρύπανση τους από τη βιομηχανία σε συνδυασμό με την γεωργία και τις αστικές δραστηριότητες. Οι μεταλλουργίες και κυρίως οι σιδηρομεταλλουργίες, οι βιομηχανίες χημικών και πετρελαιοειδών και οι φαρμακοβιομηχανίες αποτέλεσαν τις σημαντικότερες πηγές μόλυνσης των υδάτων στο παρελθόν. Αν και σήμερα αποτελούν απειλή, αυτές οι βιομηχανίες βελτίωσαν τα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος ως αποτέλεσμα των περιβαλλοντικών μέτρων που επέβαλλε η εθνική νομοθεσία. Παρόλα αυτά δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν κάποια βελτίωση της ποιότητας των υδάτων των ποταμών την περίοδο 1996 μέχρι 1998<sup>3128</sup>.

---

<sup>3125</sup>[http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Bulgaria/Bulgaria.htm](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Bulgaria/Bulgaria.htm)

<sup>3126</sup> <http://weather.bg/indexen.php>

<sup>3127</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Geography\\_of\\_Bulgaria](http://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Bulgaria)

<sup>3128</sup> United Nations Freshwater Country Profile 2004 Bulgaria at the URL: <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/Bulgaria/Bulgariafreshwater2003.pdf>

Με το Σύνταγμα του 1991 προβλέπεται ότι το πολίτευμα της Βουλγαρίας είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία, η κρατική εξουσία πηγάζει από το λαό (άρθρο 1 παρ.1 και 2 του Σ.) και το κράτος είναι ενιαίο (άρθρο 2 του Σ.). Η αρχή του κράτους δικαίου κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 του Σ., ενώ τα θεμελιώδη δικαιώματα και καθήκοντα των πολιτών κατοχυρώνονται στο Προοίμιο και στα άρθρα 25-61.

Το 2002, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανακοίνωσε ότι στόχος του είναι να υποδεχθεί τη Βουλγαρία στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2007, υπό τον όρο ότι θα εκπληρώσει τα κριτήρια ένταξης. Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις ολοκληρώθηκαν το Δεκέμβριο του 2004 και η Συνθήκη Προσχώρησης υπογράφηκε τον Απρίλιο του 2005.<sup>3129</sup> Σύμφωνα με τη Συνθήκη, η Βουλγαρία και η Ρουμανία θα προσχωρήσουν την 1η Ιανουαρίου 2007, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, να αναβάλει την προσχώρησή τους έως την 1η Ιανουαρίου 2008.<sup>3130</sup>

Η ένταξη της Βουλγαρίας στην Ε.Ε. έχει ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα, καθώς θα συμβάλλει στην οικονομική και πολιτική ισχυροποίησή της ως παράγοντα σταθερότητας στην περιοχή. Επιπλέον, με την προσχώρησή της Βουλγαρίας, η Ελλάδα ενσωματώνεται στον χερσαίο κορμό της Ε.Ε. και διευρύνει τις οικονομικές της συναλλαγές.<sup>3131</sup>

#### **4.1.3.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

---

<sup>3129</sup> Με βάση τα πορίσματα έκθεσης της Ε.Ε. για το έτος 2005 η Βουλγαρία εξακολουθεί να ανταποκρίνεται στα πολιτικά κριτήρια με κάποια επιμέρους προβλήματα ως προς τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος και την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και των μειονοτήτων. Ως προς τα οικονομικά κριτήρια αποτελεί μία βιώσιμη οικονομία της αγοράς με αυξανόμενο ωστόσο έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Ως προς την ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου η Βουλγαρία έχει επιτύχει, υψηλό βαθμό εναρμόνισης και θα είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που συνεπάγεται η προσχώρησή της στην Ε.Ε. Ουσιαστικά προβλήματα παρατηρούνται στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και της συμμετοχής στα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε.

<sup>3130</sup> Κατά τη διάρκεια ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης η Βουλγαρία προσχώρησε τον Ιανουάριο του 2007 στην Ε.Ε.

<sup>3131</sup> Χαρδαλούπα Α. Κούρταλη Σ. (2006) «Αλλαγές στο Βαλκανικό Χάρτη: Βουλγαρία - Ρουμανία στην Ευρωπαϊκή Ένωση», *Διπλωματία*, τεύχος 35

Το Σύνταγμα της Βουλγαρίας του 1991<sup>3132</sup> περιέχει ειδική διάταξη που κατοχυρώνει στο άρθρο 55 την προστασία του περιβάλλοντος. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι «...οι πολίτες δικαιούνται υγιές και ευνοϊκό περιβάλλον σύμφωνα με τους θεσμοθετημένους κανόνες και τις σταθερές. Υποχρεούνται να προστατεύουν το περιβάλλον<sup>3133</sup>...». Το άρθρο αυτό κατοχυρώνει το δικαίωμα και ταυτόχρονα την υποχρέωση των πολιτών για ένα υγιές περιβάλλον και την υποχρέωση του κράτους να το προστατεύει. Στο άρθρο αυτό όμως δεν αναφέρονται ρητά οι μορφές του περιβάλλοντος που προστατεύονται και οι αρχές που χαρακτηρίζουν την προστασία αυτή. Γι' αυτούς τους λόγους το άρθρο αυτό βρίσκεται υπό αναθεώρηση, ώστε να ενσωματωθεί σε αυτό η αρχή της αειφόρου ανάπτυξης και να δοθεί πιο ξεκάθαρη η περιβαλλοντική του διάσταση<sup>3134</sup>. Εκτός από τη γενική αυτή διάταξη για την προστασία του περιβάλλοντος, ως συνόλου, το βουλγαρικό Σύνταγμα περιέχει και διάταξη στην οποία γίνεται ειδική αναφορά στους υδάτινους πόρους και στο πολιτιστικό περιβάλλον. Συγκεκριμένα το άρθρο 18 του Συντάγματος προβλέπει μεταξύ άλλων ότι τα νερά και οι περιοχές που ο νόμος χαρακτηρίζει ως φυσικού κάλλους ή αρχαιολογικές είναι αποκλειστική περιουσία του κράτους<sup>3135</sup>.

Η βουλγαρική περιβαλλοντική νομοθεσία διαμορφώθηκε στα πλαίσια της ενσωμάτωσης του κεκτημένου (*aquis communitariae*) της Ε.Ε. και περιλαμβάνει κυρίως τομεακούς κανόνες δικαίου.

Το 1991 ψηφίστηκε ο βασικός Νόμος-πλαίσιο «για την Προστασία του Περιβάλλοντος», ο οποίος από τότε τροποποιήθηκε οκτώ φορές, με τελευταία την τροποποίηση του 2001<sup>3136</sup>. Ο νόμος-πλαίσιο «για την Προστασία του Περιβάλλοντος»<sup>3137</sup> όπως τροποποιήθηκε και ισχύει από το 2002, αποτελεί τη βάση για την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στις άλλες πολιτικές της Βουλγαρίας και

---

<sup>3132</sup> Το Σύνταγμα του 1991 αν και δεν είναι το πρώτο συνταγματικό κείμενο της Βουλγαρίας αποτελεί ωστόσο τη βάση του σημερινού βουλγαρικού Συντάγματος καθώς καθιέρωσε το δημοκρατικό πολίτευμα. Το Σύνταγμα αυτό αναθεωρήθηκε μέχρι σήμερα δύο φορές το 2003 και το 2005. Βλέπε σχετικά: National Assembly of the Republic of Bulgaria <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>

<sup>3133</sup> Τζώνος Θεόδωρος (2000) ο.π., σελ. 269-310

<sup>3134</sup> Review of Bulgarian Implementation and enforcement procedures in the environmental sector

<sup>3135</sup> Τζώνος Θεόδωρος (2000) ο.π., σελ. 269-310

<sup>3136</sup> Republic of Bulgaria National Assembly, Environmental Protection Act, State Gazette No 91/25.09.2002

<sup>3137</sup> το ίδιο

προσδιορίζει ρητά στο άρθρο 3 τις θεμελιώδεις αρχές<sup>3138</sup> για την προστασία του περιβάλλοντος. Πολύ σημαντικό σημείο στο νέο αυτό νομοθετικό πλαίσιο αποτελεί η δυνατότητα, που παρέχεται στους πολίτες να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων και στην εφαρμογή της πολιτικής περιβάλλοντος της χώρας.

Ο νόμος αυτός διαρθρώνεται στα εξής Κεφάλαια: • πρώτο κεφάλαιο, γενικές διατάξεις (άρθρα 1-7) και (άρθρα 8-16): τις αρμόδιες αρχές της χώρας για την προστασία του περιβάλλοντος, • δεύτερο κεφάλαιο: περιβαλλοντική πληροφόρηση (άρθρα 17-31), • τρίτο κεφάλαιο (άρθρα 32- 59): διατήρηση και χρήσεις των περιβαλλοντικών μέσων (αέρα, νερά, έδαφος) και διαχείριση των αποβλήτων, • τέταρτο κεφάλαιο: οικονομική οργάνωση των δραστηριοτήτων για την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρα 60 -74), • πέμπτο κεφάλαιο (άρθρα 75- 80): περιβαλλοντικές στρατηγικές και προγράμματα • έκτο κεφάλαιο (άρθρα 81-102): εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων • έβδομο κεφάλαιο (άρθρα 103 - 142): αποτροπή και μείωση της βιομηχανικής μόλυνσης • όγδοο κεφάλαιο (άρθρα 143 -147): εθνικό σύστημα περιβαλλοντικού ελέγχου • ένατο κεφάλαιο (άρθρα 148 -157): έλεγχος • δέκατο κεφάλαιο (άρθρα 158- 172): διοικητικά μέτρα και κυρώσεις

Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο για τον τομέα της προστασίας των υδάτινων πόρων της Βουλγαρίας, θεσμοθετήθηκε το 1999 με το Νόμο «περί Υδάτινων Πόρων»<sup>3139</sup>. Ο νόμος αυτός αποτέλεσε το πρώτο στάδιο εφαρμογής της στρατηγικής για την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων της Βουλγαρίας<sup>3140</sup> και ενσωμάτωσε αφενός τις αρχές της πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα των υδάτων, αφετέρου τις αρχές και τις προβλέψεις της Οδηγίας πλαίσιο για τα Ύδατα 2000/60/ΕΚ της Ε.Ε.<sup>3141</sup>

---

<sup>3138</sup> Η περιβαλλοντική προστασία στη Βουλγαρία βασίζεται στις εξής αρχές: αειφόρος ανάπτυξη, αποτροπή και μείωση κινδύνων δημόσιας υγείας, συμμετοχή του κοινού, ο «ρυπαίνων πληρώνει», ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του κοινού για την κατάσταση του περιβάλλοντος, προτεραιότητα αποτροπής της ρύπανσης, διατήρηση, ανάπτυξη και προστασία των οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας, βελτίωση και αποκατάσταση της ποιότητας του περιβάλλοντος σε μολυσμένες περιοχές, αποτροπή της μόλυνσης, ενσωμάτωση περιβαλλοντικής πολιτικής σε άλλες τομεακές και περιφερειακές πολιτικές, πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικά θέματα

<sup>3139</sup> Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από το 1999 μέχρι το 2002 επτά φορές για να ενσωματώσει το κοινοτικό κεκτημένο

<sup>3140</sup> Σχετικά με τη στρατηγική αυτή βλ. United Nations Economic Commission for Europe (2000) *Legal, political and institutional frameworks in: Environmental Performance Review of Bulgaria*, 7<sup>th</sup> Session of the Committee on Environment Policy, at the URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/bulgaria/welcome.htm>

<sup>3141</sup> Ministry of Environment and Water (2005) National Report on Water Management at River-basin level in the Republic of Bulgaria- Review of the implementation of the requirements of articles 5 and 6 from the Water Framework Directive 2000/60/EC website of the Ministry of Environment and Water at the URL: [http://www.moew.government.bg/index\\_e.html](http://www.moew.government.bg/index_e.html)

Στο πρώτο κεφάλαιο του νόμου<sup>3142</sup> αυτού προβλέπεται ότι στόχος του είναι η ολοκληρωμένη και ισορροπημένη διαχείριση των υδάτων στα οποία περιλαμβάνονται με βάση το άρθρο 3 τα επιφανειακά, τα υπόγεια και τα εσωτερικά θαλάσσια ύδατα. Το άρθρο 9 προβλέπει ότι η διαχείριση των υδάτων θα πρέπει να γίνεται σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού και ποιοι είναι οι αρμόδιοι φορείς διαχείρισης<sup>3143</sup>. Το δεύτερο κεφάλαιο αφορά το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υδάτων και των εγκαταστάσεων διαχείρισης τους, ενώ το τρίτο και το τέταρτο κεφάλαιο αφορούν τις χρήσεις και τις άδειες για χρήση των υδάτων.

Το πέμπτο κεφάλαιο αφορά τα νομικά πρόσωπα που ο νόμος χαρακτηρίζει ως «ενώσεις υδάτων» και που ασχολούνται ( άρθρο 88) με την ύδρευση και την άρδευση, την κατασκευή και διατήρηση των συστημάτων υδάτων, τη σταθεροποίηση και διατήρηση των ποταμών ώστε να αποτραπεί η ρύπανση, την εφαρμογή μέτρων και την κατασκευή εγκαταστάσεων για τη διατήρηση του υδάτινου οικοσυστήματος. Στο επόμενο κεφάλαιο αναλύεται το δικαίωμα χρήσης των υδάτων και των συστημάτων ύδρευσης και άρδευσης. Οι διατάξεις για την προστασία των υδάτων από τη μόλυνση και τη διατήρηση της ποιότητας και της ποσότητάς του σε ικανοποιητικά επίπεδα περιλαμβάνονται στο όγδοο κεφάλαιο, ενώ η προστασία από βλαβερές επιπτώσεις στο ένατο.

Στο δέκατο κεφάλαιο εξειδικεύεται η πρόβλεψη του άρθρου 9 του νόμου για τη διαχείριση των υδάτων και τους αρμόδιους φορείς και καθορίζονται οι στόχοι της διαχείρισης και οι αρμοδιότητες των φορέων διαχείρισης, σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού. Επίσης καθορίζονται οι τέσσερις επιμέρους λεκάνες απορροής ποταμού, στις οποίες χωρίζεται η χώρα, με βάση τις προβλέψεις της Οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα της Ε.Ε. Τέλος, στο κεφάλαιο αυτό, περιγράφεται ο εθνικός σχεδιασμός ανάπτυξης των υδάτων και το εθνικό σύστημα ελέγχου. Τα δύο τελευταία κεφάλαια περιλαμβάνουν τις οικονομικές διατάξεις, για τις υπηρεσίες υδάτων και τις διοικητικές και αστικές κυρώσεις.

---

<sup>3142</sup> Republic of Bulgaria National Assembly, Water Act, Promulgated State Gazette No 67/27.1999. Amended and supplemented SG No. 81/2000, SG No. 34/2001, SG No. 41/2001, amended SG No. 108/2001, SG No. 47/2002, SG No. 74/2002, SG No. 91/2002.

<sup>3143</sup> ο.π. United Nations Freshwater Country Profile 2004 Bulgaria at the URL: <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/Bulgaria/Bulgariafreshwater2003.pdf>

Αν και ο Νόμος «περί υδάτων» περιλαμβάνει σημαντικές διατάξεις για τη διαχείριση των υδάτων, η ισχύς του τελεί σε μεγάλο βαθμό υπό την αίρεση έκδοσης συμπληρωματικών νομοθετικών πράξεων για θέματα όπως<sup>3144</sup>:

- ➔ η έρευνα, η χρήση και η προστασία των υπόγειων υδάτων
  - ➔ η ποιότητα του πόσιμου ύδατος
  - ➔ τα ποιοτικά δεδομένα των υδάτων που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για προμήθεια πόσιμου ύδατος των δήμων
  - ➔ η προστασία των υδάτων από νιτρικά από τη γεωργία
  - ➔ η ποιότητα των υδάτων κολύμβησης
  - ➔ η ρύθμιση της διαδικασίας και των ορίων απόρριψης βιομηχανικών αποβλήτων
- Ο σχετικός νόμος για τα νερά υιοθετεί τα περισσότερα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην Οδηγία Πλαίσιο, ενώ ο νέος νόμος, που εναρμονίζεται απόλυτα με αυτήν, πρόκειται να ψηφιστεί σύντομα.

#### **4.1.3.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Στο επίπεδο της κρατικής εξουσίας αρμόδιο σε θέματα περιβάλλοντος είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Υδάτων. Το Υπουργείο έχει αναλάβει τη χάραξη της περιβαλλοντικής πολιτικής και της στρατηγικής στη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, αρμοδιότητά που απορρέει από το άρθρο 10 παράγραφος 1 σημείο 1 του Νόμου πλαισίου «για την προστασία του περιβάλλοντος». Οι άλλες επιμέρους αρμοδιότητες του Υπουργείου προβλέπονται στο άρθρο 11 του νόμου αυτού και είναι ο έλεγχος της κατάστασης του περιβάλλοντος της χώρας, η έκδοση οδηγιών και αποφάσεων, η προετοιμασία ετήσιας έκθεσης για την κατάσταση του περιβάλλοντος, ο συντονισμός των ελεγκτικών εξουσιών των άλλων εκτελεστικών αρχών και η από κοινού οριοθέτηση των ορίων εκπομπών και των δεδομένων για τη χρήση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Η εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60 έχει ανατεθεί στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Υδάτων και ο Νόμος «περί υδάτων» προβλέπει στο άρθρο 9, παράγραφος 1, δύο επίπεδα αρμόδιων αρχών για τη διαχείριση των υδάτων: το εθνικό επίπεδο και το επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού και εξειδικεύει τις αρμοδιότητές τους. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου σε εθνικό επίπεδο αρμόδιο είναι το Συμβούλιο

---

<sup>3144</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2000) ο.π. at the URL: <http://www.unece.org/env/epr/studies/bulgaria/welcome.htm>

των Υπουργών, που ασκεί την εξουσία του μέσω του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Υδάτων. Το Συμβούλιο των Υπουργών υιοθετεί το Εθνικό Σχέδιο Αξιοποίησης καθώς και τα εθνικά προγράμματα διαχείρισης των Υδάτων, δίνει άδειες και απαγορεύσεις για χρήσεις των υδάτων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (άρθρο 151, παράγραφος 1 του Συντάγματος).

Ο Υπουργός Περιβάλλοντος έχει πολύ πιο εκτεταμένες αρμοδιότητες (άρθρο 151, παράγραφος 2 του Συντάγματος) , καθώς<sup>3145</sup>:

- καθορίζει την εθνική πολιτική και τη νομοθεσία χρήσης, προστασίας και διατήρησης των υδάτων
- εκπονεί το Εθνικό Σχέδιο Αξιοποίησης και τα προγράμματα διαχείρισης των υδάτων
- εγκρίνει τα σχέδια λεκάνης απορροής ποταμού
- προετοιμάζει το εθνικό ισοζύγιο υδάτων
- καθορίζει τις χρήσεις και τις άδειες των υδάτων, σε περιπτώσεις που είναι αρμόδιος
- καθορίζει τη διαδικασία και τον τρόπο χρήσης των υδάτων των φραγμάτων
- οργανώνει και διευθύνει το Εθνικό Σύστημα Ελέγχου των Υδάτων
- οργανώνει την εθνική πολιτική για διμερή ή πολυμερή συνεργασία
- εκδίδει περιοδικές Εκθέσεις για την κατάσταση των υδάτων στη Βουλγαρία
- ελέγχει τις ποσότητες των υπόγειων υδάτινων πόρων
- εγκρίνει τις παραμέτρους και το σχεδιασμό των συστημάτων και των εγκαταστάσεων ύδρευσης
- προγραμματίζει, προετοιμάζει, συντονίζει και διαχειρίζεται τα χρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. προγράμματα για ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας

Ωστόσο υπάρχουν αρκετές δραστηριότητες, που αν και άπτονται του τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων Υπουργείων (συναρμοδιότητα), όπως στο Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Δημοσίων Έργων, που είναι υπεύθυνο για έργα υποδομών στον τομέα των υδάτων και για την εξασφάλιση προμήθειας υδάτων από την πηγή μέχρι τη βρύση και το Υπουργείο Υγείας που είναι αρμόδιο για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης και του πόσιμου ύδατος. Επίσης το Υπουργείο Γεωργίας και Δασών, το οποίο δραστηριοποιείται

---

<sup>3145</sup> Republic of Bulgaria National Assembly, Environmental Protection Act, State Gazette No 91/25.09.2002 και United Nations Freshwater Country Profile 2004 Bulgaria \at the URL: <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/Bulgaria/Bulgariafreshwater2003.pdf>

σημαντικά στον τομέα του περιβάλλοντος και ειδικότερα σε θέματα άρδευσης και ελέγχου των φυτοφαρμάκων τα οποία χρησιμοποιούνται στη γεωργία και μολύνουν τα υπόγεια ύδατα και τέλος το Υπουργείο Εσωτερικών Υποθέσεων, που έχει ειδικό Τμήμα για τον έλεγχο των εκπομπών βλαβερών ουσιών στο περιβάλλον.

Από άποψη δομής, το Υπουργείο Περιβάλλοντος, αποτελείται: α) από ένα κεντρικό σώμα β) από έντεκα Διευθύνσεις και γ) από τα επιμέρους όργανα εφαρμογής της νομοθεσίας και της πολιτικής περιβάλλοντος. Τα όργανα αυτά είναι η Εκτελεστική Διεύθυνση Περιβάλλοντος<sup>3146</sup> (Executive Environmental Agency), τέσσερις Διευθύνσεις Λεκανών Απορροής Ποταμών (River Basin Directorates), δεκαπέντε Περιφερειακές Επιθεωρήσεις Περιβάλλοντος και Υδάτων (Regional Inspectorates of Environment and Water) και τρεις Εθνικές Διευθύνσεις Πάρκων (National Parks Directorates)<sup>3147</sup>.

Οι Περιφερειακές Επιθεωρήσεις Περιβάλλοντος και Υδάτων είναι το βασικό όργανο ελέγχου και εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής του Υπουργείου. Στις επιμέρους αρμοδιότητες τους περιλαμβάνονται ο έλεγχος:

- της συλλογής αποβλήτων,
- της μόλυνσης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων από ατυχήματα,
- των επιχειρήσεων που με τις δραστηριότητές τους μολύνουν το περιβάλλον,
- της συμμόρφωσης με τα όρια χρήσης των υδάτων, του συστήματος ύδρευσης και των ορίων της έκχυσης λυμάτων,
- της συμμόρφωσης με τις διατάξεις της νομοθεσίας που αφορούν τις εκπομπές από όσους μολύνουν το περιβάλλον
- της διατήρησης των οικοσυστημάτων, της πανίδας και της χλωρίδας

Οι Διευθύνσεις Λεκανών Απορροής Ποταμών ιδρύθηκαν στα πλαίσια ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της Ε.Ε. για την εξασφάλιση της ποιότητας και της ποσότητας των υδάτων, με βάση τις διατάξεις της Οδηγίας-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ.<sup>3148</sup> Ρόλος τους, με βάση το άρθρο 155 του Νόμου περί υδάτων, είναι η διαχείριση των υδάτων σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού και ο συντονισμός των ενεργειών των άλλων διοικητικών οργάνων σε δραστηριότητες σχετικές με τα ύδατα. Ειδικότερα οι Διευθύνσεις αυτές ελέγχουν σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού τη λειτουργία των εγκαταστάσεων ύδρευσης και αποχέτευσης, τη

---

<sup>3146</sup> Η Εκτελεστική Διεύθυνση Περιβάλλοντος συλλέγει πληροφορίες, διαθέτει εργαστήρια ποιοτικού ελέγχου και ο ρόλος της είναι ελεγκτικός και εποπτικός.

<sup>3147</sup> IMPEL Review of Bulgarian implementation and enforcement procedures in the environment sector [http://www.europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/annex\\_iii/pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/annex_iii/pdf)

<sup>3148</sup> Το ίδιο



συμμόρφωση με τα όρια, τη μόλυνση των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων από ατυχήματα, την κατάσταση των λεκανών απορροής.

Υπάρχουν τέσσερις Διευθύνσεις Υδάτων με βάση τη λεκάνη απορροής ποταμού: η Διεύθυνση Λεκάνης Απορροής του Δούναβη, η Διεύθυνση Λεκάνης Απορροής της Μαύρης Θάλασσας, η Διεύθυνση Λεκάνης Απορροής του Ανατολικού Αιγαίου και η Διεύθυνση Λεκάνης Απορροής του Δυτικού Αιγαίου. Το Ανώτερο Συμβούλιο Υδάτων απαρτίζεται από όλες τις αρχές οι οποίες ασχολούνται με τα νερά.

Βοηθητικά όργανα των τεσσάρων Διευθύνσεων Λεκανών Απορροής Ποταμών είναι τα Συμβούλια Υδάτων. Αυτά έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα και βοηθούν τις Διευθύνσεις στις λειτουργικές τους δραστηριότητες, εξασφαλίζοντας τον αποτελεσματικό διάλογο και τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η δημιουργία των Συμβουλίων αυτών προβλέπεται στο Νόμο περί υδάτων στο άρθρο 156.

Το πρώτο Σύνταγμα της Βουλγαρίας του 1879 περιείχε μόνο μία διάταξη για την τοπική αυτοδιοίκηση που προέβλεπε ότι η χώρα θα πρέπει να χωριστεί σε κομητείες, περιοχές και δήμους με βάση τις αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ τα επόμενα Συντάγματα του 1947 και του 1971 περιείχαν ένα ολόκληρο κεφάλαιο για την τοπική αυτοδιοίκηση. Μετά το 1989 και την πτώση του κομμουνιστικού καθεστώτος η Βουλγαρία αποκτά τη σημερινή μορφή της τοπικής της αυτοδιοίκησης.<sup>3149</sup>

Στο άρθρο 2 του βουλγαρικού Συντάγματος γίνεται η πρώτη αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση του κράτους ενώ η οργάνωση και οι αρμοδιότητες της ρυθμίζονται στο έβδομο κεφάλαιο του Συντάγματος στα άρθρα 135- 146. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 135<sup>3150</sup> προβλέπεται ότι το έδαφος της Βουλγαρίας χωρίζεται σε δήμους και περιφέρειες, δηλαδή σε δύο επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι αρμοδιότητες και η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και οι εξουσίες των οργάνων της, ρυθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 146 του Συντάγματος με νόμο. Τα άρθρα 135 – 141 ρυθμίζουν τα σχετικά με τους δήμους, οι οποίοι είναι νομικά πρόσωπα, αποτελούν τη βασική διοικητική και τοπική μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης με βασικό όργανο το δημοτικό συμβούλιο και το δήμαρχο και αυτόνομο προϋπολογισμό. Οι αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου απαριθμούνται σε έναν κατάλογο στο άρθρο 21 του Νόμου για την Τοπική

---

<sup>3149</sup> Emilia Drumeva (2001) "Local Government in Bulgaria" in Emilia Kandeva (ed.) *Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative*, pp.141-178

<sup>3150</sup> Τζώνος Θεόδωρος (2000) ο.π., σελ. 301-303

Αυτοδιοίκηση και Τοπική Διοίκηση (Local Self-government and Local Administration Act) και συμπληρώνονται από επιμέρους νομοθετικά κείμενα. Σε γενικές γραμμές το δημοτικό συμβούλιο ασχολείται με τα οικονομικά και περιουσιακά θέματα του δήμου, την περιβαλλοντική προστασία, την κοινωνική πρόνοια, την εκπαίδευση, τον πολιτισμό, την περιφερειακή και αστική ανάπτυξη, την οδική ασφάλεια, τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας<sup>3151</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, σημείο 6 του νόμου αυτού, μεταξύ άλλων, αρμόδιος για θέματα περιβάλλοντος σε επίπεδο δήμου είναι ο δήμαρχος και διαθέτει θεσμοθετημένες αρμοδιότητες στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής που πηγάζουν από το Νόμο πλαίσιο «για την προστασία του περιβάλλοντος».<sup>3152</sup>

Στον τομέα των υδάτινων πόρων οι αρμοδιότητες του δημάρχου προβλέπονται σε επιμέρους άρθρα του Νόμου «περί υδάτινων πόρων»<sup>3153</sup>. Στο άρθρο 10 προβλέπεται ότι οι πολιτικές σχετικά με τη λειτουργία, την κατασκευή, τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων ύδρευσης, που είναι περιουσία των δήμων, ασκούνται από το δήμαρχο. Ο δήμαρχος υποχρεούται σε ετήσια βάση να δίνει στον Υπουργό Περιβάλλοντος μία κατάσταση με τα πηγάδια (well) που βρίσκονται στην περιοχή του (άρθρο 25) και να δηλώνει τους υδάτινους πόρους που διατίθενται για κοινή χρήση, τις απαγορεύσεις

---

<sup>3151</sup> το ίδιο pp.153-158

<sup>3152</sup> Οι αρμοδιότητες αυτές εξειδικεύονται στο άρθρο 15 το οποίο προβλέπει ότι ο δήμαρχος εκτελεί τις ακόλουθες λειτουργίες 1. πληροφορεί την κοινωνία για την κατάσταση του περιβάλλοντος σύμφωνα με τις προδιαγραφές του νόμου 2. εκπονεί και λειτουργεί σε συνεργασία με άλλες αρχές σχέδια για τη μείωση των συνεπειών της μόλυνσης μέσα στο έδαφος του δήμου 3. οργανώνει τη διαχείριση των αποβλήτων 4. επιβλέπει την κατασκευή, τη συντήρηση και τη σωστή λειτουργία των εργοστασίων επεξεργασίας λυμάτων στις βιομηχανικές περιοχές 5. οργανώνει και επιβλέπει τη συντήρηση και την καθαριότητα των πράσινων χώρων, τη διατήρηση της βιοποικιλότητας και της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς 6. διορίζει άτομα αρμόδια για τη συντήρηση και καθαριότητα των δρόμων, των πεζοδρομίων και άλλων κοινόχρηστων χώρων 7. οργανώνει τη λειτουργία επιθεωρητών περιβάλλοντος 8. διορίζει υπαλλήλους για να λαμβάνουν γραπτές καταθέσεις σε περιπτώσεις διοικητικών παραβάσεων με βάση όσα προβλέπονται στο νόμο αυτό 9. ασκεί τις εξουσίες που του ανατίθενται με άλλους νόμους σχετικούς με το περιβάλλον 10. διορίζει τους υπαλλήλους του δήμου που ασχολούνται με τη διοίκηση των περιβαλλοντικών θεμάτων Republic of Bulgaria National Assembly, Environmental Protection Act, State Gazette No 91/25.09.2002

<sup>3153</sup> Republic of Bulgaria National Assembly, Water Act, Promulgated State Gazette No 67/27.1999. Amended and supplemented SG No. 81/2000, SG No. 34/2001, SG No. 41/2001, amended SG No. 108/2001, SG No. 47/2002, SG No. 74/2002, SG No. 91/2002.

για ένα συγκεκριμένο είδος υδάτων, τα προϋπάρχοντα ατομικά δικαιώματα χρήσης ενός υδάτινου πόρου (άρθρο 41 παρ. 3). Τέλος, ο δήμαρχος, με βάση όσα προβλέπονται στο άρθρο 91 του νόμου, οφείλει να ελέγχει την κατασκευή και συντήρηση: α) των δικτύων υπονόμων και των οικιακών συστημάτων αποχέτευσης, β) των συστημάτων ύδρευσης και γ) των πηγαδιών για ατομική χρήση των υπόγειων υδάτων.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων, από το κεντρικό κράτος στους δήμους, στον τομέα της ύδρευσης και της αποχέτευσης, αποτελεί μέρος της διαδικασίας της αποκέντρωσης, που ξεκίνησε στη Βουλγαρία το 1991. Με το νόμο περί υδάτων του 1999 η αρμοδιότητα παροχής των υδάτων<sup>3154</sup>, επεξεργασίας των λυμάτων και η ιδιοκτησία των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης<sup>3155</sup> έχει σχεδόν εξ ολοκλήρου μεταφερθεί στους δήμους και έχουν γίνει προσπάθειες εμπλοκής και του ιδιωτικού τομέα<sup>3156</sup>.

Ο δεύτερος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας, συντίθενται από τις περιφέρειες οι οποίες είναι διοικητικές και τοπικές μονάδες, που υλοποιούν την περιφερειακή πολιτική (άρθρο 142 του Συντάγματος), Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 16 του Νόμου πλαίσιο «για την προστασία του περιβάλλοντος», αρμόδιος για

---

<sup>3154</sup> Άλλωστε με βάση το άρθρο 19 του Νόμου περί υδάτων οι υδάτινοι πόροι (ποτάμια, λίμνες, φράγματα) που βρίσκονται μέσα στα όρια ενός δήμου αποτελούν περιουσιακό στοιχείο του

<sup>3155</sup> Penevska Vesselina, *Current status of water Sector Liberalisation in Bulgaria*, Paper which presents a part of “Intermediaries: New intermediary services and the transformation of urban water supply and wastewater disposal systems in Europe” Research project funded by the European Commission under the Framework 5 Programme Key Action “Sustainable Management and Quality of Water” (contract EVK1-CT-2002-00115) Duration 11/2002-10/2005

<sup>3156</sup> Δύο μορφές ιδιωτικοποίησης έχουν εφαρμοστεί στη Βουλγαρία: α) η παραχώρηση χρήσης που εφαρμόστηκε στη Σόφια, με την παραχώρηση της λειτουργίας και συντήρησης της ύδρευσης και αποχέτευσης της πόλης σε μία αγγλοαμερικανική κοινοπραξία, και β) με τις «Ενώσεις Υδάτων» (Water Associations) που θεσμοθετήθηκαν στα άρθρα 88-92 του νόμου περί υδάτων και τελικά εγκαταλείφθηκαν το 2003 με τροποποίηση του νόμου περί υδάτων, εξαιτίας συγκρούσεων των συμβαλλομένων μερών, κακοδιαχείρισης και φαινομένων διαφθοράς. Οι Ενώσεις αυτές ήταν ιδιωτικές εταιρίες περιορισμένης ευθύνης, που συγκροτούνταν από υπαλλήλους των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης και από καταναλωτές και στις οποίες είχε μεταφερθεί για διάστημα 10 ετών το δικαίωμα να χρησιμοποιούν ένα σύστημα ή μια επιχείρηση ύδρευσης ή αποχέτευσης. Το θέμα της σύμπραξης ιδιωτικού και δημοσίου τομέα ως μοντέλο διαχείρισης των υδάτων, αποτελεί αντικείμενο διερεύνησης στα πορίσματα της παρούσας μελέτης.

θέματα περιβάλλοντος σε επίπεδο περιφέρειας είναι ο κυβερνήτης, ο οποίος: α) εξασφαλίζει την εφαρμογή της εθνικής πολιτικής προστασίας του περιβάλλοντος, μέσα στα όρια της διοικητικής του περιφέρειας, β) συντονίζει την εργασία των εκτελεστικών και διοικητικών αρχών, με βάση την εθνική πολιτική και γ) επιβάλλει πρόστιμα για εξακριβωμένες παραβιάσεις των διατάξεων του νόμου αυτού, με βάση τις καταθέσεις που λαμβάνει ο δήμαρχος με τη διαδικασία του άρθρου 15 που αναλύθηκε παραπάνω<sup>3157</sup>

#### **4.1.4 Τουρκία**

##### **4.1.4.1 Φυσικά και πολιτικά χαρακτηριστικά**

Η Τουρκία καλύπτει μία συνολική έκταση περίπου 778 τ. χλμ εκ των οποίων τα 14.300 τ. χλμ. είναι ύδατα. Συνορεύει βορειο-ανατολικά με την Γεωργία και την Αρμενία, ανατολικά με το Ιράν, νότια με το Ιράκ και την Συρία, βορειο-δυτικά με την Ελλάδα και τη Βουλγαρία. Η Τουρκία περικλείεται από τη Μαύρη θάλασσα στα βόρεια, τη Μεσόγειο θάλασσα στα νότια και το Αιγαίο στα ανατολικά.

Αν και η Τουρκία βρίσκεται γεωγραφικά σε περιοχή όπου χαρακτηρίζεται από ήπιες κλιματολογικές συνθήκες, ωστόσο το έντονο ανάγλυφό της, σε συνδυασμό με τις οροσειρές, κατά μήκος των παραλίων της, έχει ως συνέπεια το κλίμα της να ποικίλει στα διάφορα γεωγραφικά διαμερίσματά της. Έτσι, στα παράλια επικρατεί σχετικά ήπιο κλίμα μεσογειακό, ενώ αντίθετα προς το εσωτερικό της χώρας επικρατεί ηπειρωτικό κλίμα με πολύ παγωμένους χειμώνες, θερμά καλοκαίρια και περιορισμένες βροχοπτώσεις.<sup>3158</sup>

Σημαντικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η υδρογραφία της Τουρκίας, κυρίως όσο αφορά τον Τίγρη και τον Ευφράτη<sup>3159</sup>, τους ποταμούς που κατευθύνονται προς τον

---

<sup>3157</sup> Republic of Bulgaria National Assembly, Environmental Protection Act, State Gazette No 91/25.09.2002

<sup>3158</sup> Turkish State Meteorological Service: [http://www.meteor.gov.tr/indexmaster\\_eng.htm](http://www.meteor.gov.tr/indexmaster_eng.htm). Η Τουρκική Μετεωρολογική Υπηρεσία του Κράτους ιδρύθηκε το 1937 και είναι το νομικό όργανο που παρέχει όλες τις πληροφορίες σχετικά με τις καιρικές συνθήκες, παρέχει δεδομένα και πληροφορίες για το κλίμα, δελτία καιρού και ενημερώνει το στρατό και τους πολίτες.

<sup>3159</sup> Οι Τούρκοι κατάρτισαν ένα πρόγραμμα με το όνομα GAP (Σχέδιο ΝΑ Τουρκίας) με στόχο την πλήρη αξιοποίηση του υδατικού και εδαφικού δυναμικού της περιοχής. Στην ολοκλήρωσή του θα αποτελείται από 22 φράγματα, 19 υδροηλεκτρικά εργοστάσια και αρδευτικά δίκτυα που θα εξυπηρετούν 1.7 εκατομμύρια εκτάρια γης. Στα πλαίσια του

Περσικό κόλπο. Άλλα σημαντικά ποτάμια της χώρας είναι ο Κιζίλ, ο Ιεσιρίλ και ο Σαγγάριος που εκβάλλουν στην Μαύρη Θάλασσα, ο Γκεντίζ και ο Μαϊάνδρος, που εκβάλλουν στο Αιγαίο πέλαγος. Η Τουρκία έχει περίπου 50 λίμνες με επιφάνεια περισσότερη από 4 κυβικά μίλια και περισσότερες από 200 μικρότερες. Μεγαλύτερη λίμνη είναι η Βαν στην Ανατολική Τουρκία (3,713 τ. χλμ.), η δεύτερη μεγαλύτερη λίμνη είναι η Τουζγολού στην κεντρική Τουρκία, η οποία είναι σχετικά ρηχή και με μεγάλη περιεκτικότητα σε αλάτι, ενώ άλλες σημαντικές λίμνες είναι η Χαζάρ, η Σιλντίρ, η Ερσέκ, η Τουζ, η Μπεϊσεχίρ, η Σαπάνκα, η Ιζνίκ, η Ουλουμπάτ<sup>3160</sup>. Εκτός από τις φυσικές λίμνες, η ραγδαία εξέλιξη της υδροηλεκτρικής ενέργειας και η κατασκευή φραγμάτων έχει οδηγήσει στη δημιουργία πολλών τεχνητών λιμνών<sup>3161</sup>.

Το δυναμικό (επιφανειακά και υπόγεια ύδατα), που είναι διαθέσιμο για την κάλυψη των αναγκών του πληθυσμού της Τουρκίας είναι 110 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα, αν και το συνολικό δυναμικό των ανανεώσιμων επιφανειακών υδάτινων πόρων είναι περίπου 234 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα και των υπόγειων 12 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα με διακυμάνσεις ανάλογα με τις κλιματολογικές συνθήκες<sup>3162</sup>.

Λόγω της αφθονίας των υδάτινων πόρων της Τουρκίας, σε σύγκριση με τις γειτονικές χώρες της Μέσης Ανατολής οι οποίες αντιμετωπίζουν σημαντικές ελλείψεις, η Τουρκία έχει εκπονήσει σχέδιο μεταφοράς πόσιμου ύδατος από τα ποτάμια της στις χώρες αυτές μέσω της θαλάσσιας οδού. Το Ισραήλ έχει ανταποκριθεί στο σχέδιο της Τουρκίας και έχει υπογράψει σχετική συμφωνία να αγοράζει από την Τουρκία 50 εκατομμύρια κυβικά μέτρα νερού ετησίως επί 20 χρόνια, το οποίο θα στέλνει στο Ισραήλ δια θαλάσσης με ειδικά ναυπηγημένα δεξαμενόπλοια. Η ποσότητα αυτή αντιστοιχεί στο 3% της ετήσιας ισραηλινής κατανάλωσης πόσιμου νερού, η οποία φθάνει το 1,5 δισεκατομμύριο κυβικά μέτρα και αυξάνεται λόγω της αύξησης του πληθυσμού στην Τουρκία<sup>3163</sup>.

---

προγράμματος οι ποταμοί Τίγρης και Ευφράτης θα αντιπροσωπεύουν το 30% της παροχής νερού σε όλη τη χώρα.

<sup>3160</sup> Encyclopaedia Britannica on line <http://www.britannica.com/eb/article-44457>

<sup>3161</sup> [http://www.adiyamanli.org/in\\_lakes.htm](http://www.adiyamanli.org/in_lakes.htm)

<sup>3162</sup> Keskin S. (2001) ο.π. at URL:[http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y\\_nr/z\\_tr/tr.htm](http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y_nr/z_tr/tr.htm)

<sup>3163</sup> Βλέπε σχετικά: Israel Ministry of National Infrastructures at the URL: <http://eng.mni.gov.il/english/units/Water/WaterImport.shtml> και Gruen George E. Turkish water exports: a model for regional cooperation in the development of water resources, Columbia University Middle East Institut και Mithat Rende, Water transfer from Turkey to waterstressed countries in the Middle East Department, Regional and Transboundary Waters, Ministry of Foreign Affairs, Ankara

Τα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Τουρκία είναι η ρύπανση των θαλασσών, ιδιαίτερα στο στενό του Βόσπορου, όπου κυκλοφορούν και πολλά πλοία και η ατμοσφαιρική ρύπανση από τις εκπομπές βλαβερών αερίων, λόγω της μεγάλης ενεργειακής κατανάλωσης και της αύξησης της κυκλοφορίας των οχημάτων<sup>3164</sup>. Η ρύπανση των υδάτινων πόρων στη χώρα έχει αυξηθεί δραματικά, λόγω της μεγάλης οικονομικής ανάπτυξης, της αύξησης της εσωτερικής μετανάστευσης από τα αγροτικά σε μεγάλα αστικά κέντρα, της μεγάλης εκβιομηχάνισης, της ανεξέλεγκτης έκχυσης λιπασμάτων στα εδάφη και της αποβολής αστικών και βιομηχανικών υγρών αποβλήτων, προκαλώντας ραγδαία καταστροφή των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων.<sup>3165</sup>

Το πιο σημαντικό περιβαλλοντικό πρόβλημα της χώρας είναι ωστόσο η αδιαφορία και η έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών. Η Μη Κυβερνητική Οργάνωση WWF κάνει πολύ σημαντικές προσπάθειες για να καλλιεργήσει την οικολογική, αισθητική, πολιτιστική και κοινωνική συνείδηση των πολιτών για τους φυσικούς πόρους και την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, μέσω προγραμμάτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης<sup>3166</sup>.

Η Τουρκία έχει μακροχρόνια συμφωνία σύνδεσης με την ΕΕ, υπέβαλε αίτηση προσχώρησης το 1987 και υπέγραψε Τελωνιακή Ένωση με την ΕΕ το Μάρτιο του 1995. Η γεωγραφική της θέση και η πολιτική της ιστορία δημιούργησαν έντονο προβληματισμό και δισταγμό στα κράτη μέλη της Ε.Ε. σχετικά με την προσχώρησή της. Τελικά το Δεκέμβριο του 1999 με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι η Τουρκία ανακηρύχθηκε υποψήφια χώρα για προσχώρηση στην Ε.Ε. με τη συναίνεση της ελληνικής κυβέρνησης.<sup>3167</sup> Ωστόσο, τον Οκτώβριο του 2005, το

---

<sup>3164</sup> Turkey Environmental Issues (July 2002) Energy Information Administration at URL: <http://www.eia.doe.gov>

<sup>3165</sup> Kendirli Berna, Çakmak Belgin and Gökalp Zeki (2005) «Assessment of water quality management in Turkey» *Water International*, Volume 30, Number 4, pp.446-455

<sup>3166</sup> Τα προγράμματα αυτά στοχεύουν στην περιβαλλοντική αφύπνιση των εκπαιδευτικών στα σχολεία της πρωτοβάθμιας βαθμίδας και μέσω αυτών στην εκπαίδευση των νέων και των μαθητών που θα μεταφέρουν τις γνώσεις τους και θα επηρεάσουν τους φίλους, τις οικογένειές τους και την κοινωνία γενικότερα. [www.wwf.org.tr/en/cevreegitimi.asp](http://www.wwf.org.tr/en/cevreegitimi.asp)

<sup>3167</sup> Η ελληνική κυβέρνηση δέχτηκε πολύ μεγάλες πιέσεις από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε. για να αποδεχτεί την υποψηφιότητα προσχώρησης της Τουρκίας στην Ε.Ε. Ωστόσο, το 1930, η κυβέρνηση του Ελευθέριου Βενιζέλου είχε με δική της πρωτοβουλία προτείνει τη συμμετοχή της Τουρκίας στην υπό ίδρυση ευρωπαϊκή ομοσπονδιακή ένωση με βάση το σχέδιο Μπριάν. Η τέταρτη παράγραφος του κειμένου που είχε εγκρίνει το Υπουργικό Συμβούλιο της χώρας στις 12 Ιουλίου του 1930 απαντώντας θετικά στο σχέδιο Μπριάν, είχε ως εξής: «Η Ελλάς θα απέβλεπε μετά συμπαθείας εις το ενδεχόμενο μίας συμμετοχής της Τουρκίας, δυνάμει ως αυτή βαλκανικής και μεσογειακής, εις την ευρωπαϊκήν

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο άρχισε ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Τουρκία, χωρίς να ορίσει ακόμα καμία ημερομηνία έναρξης ισχύος κάποιας μελλοντικής συνθήκης προσχώρησης.

Αναμφισβήτητα τα προβλήματα τα οποία συναντά η Τουρκία ως προς την ένταξή της στην Ε.Ε. οφείλονται βασικά σε πολιτισμικούς και πολιτικούς λόγους, οι οποίοι δεν ανταποκρίνονται πλήρως στις προϋποθέσεις που θέτει η Ε.Ε. για την ένταξη χώρας σ' αυτήν. Ως προς τη σταθερότητα των πολιτικών θεσμών, η ιστορία της Τουρκίας στον αιώνα που πέρασε, δείχνει την αδυναμία σταθεροποίησης του δημοκρατικού πολιτεύματος. Από τη μεγάλη επανάσταση του Κεμάλ Ατατούρκ, του ιδρυτή του σύγχρονου τουρκικού κράτους, έχουν υπάρξει τέσσερα συντάγματα, τα οποία δεν μπόρεσαν να λειτουργήσουν. Το τελευταίο Σύνταγμα της «στρατιωτικής επανάστασης του 1980», αυτό του 1982, εγκαθιδρύει ένα καθεστώς αυταρχικού κοινοβουλευτισμού.<sup>3168</sup> Αλλά και οι αναθεωρήσεις του Συντάγματος για την προοπτική ένταξης της χώρας στην Ε.Ε. από το 1993 μέχρι σήμερα, με ευρύτερη αυτήν του 2003 δεν άλλαξαν ουσιαστικά κανέναν από τους βασικούς θεσμούς που διέπουν την πολιτική ζωή της χώρας.<sup>3169</sup> Το στρατιωτικό κατεστημένο εξακολουθεί να παραμένει θεματοφύλακας της πολιτικής ζωής. Το τουρκικό πολίτευμα σύμφωνα με το άρθρο 1, είναι η Δημοκρατία.<sup>3170</sup> Σύμφωνα με το δεύτερο άρθρο «η Τουρκική Δημοκρατία είναι ένα δημοκρατικό, λαϊκό και κοινωνικό κράτος δικαίου που έχει συνείδηση της έννοιας της κοινωνικής ειρήνης, της εθνικής αλληλεγγύης και της δικαιοσύνης, που σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα, που είναι πιστό στον εθνικισμό του Kemal Atatürk και που στηρίζεται στις θεμελιώδεις αρχές που θέτει το Προοίμιο». Παρά τη ρητή όμως αυτή αναφορά στις αρχές κοσμικού κράτους η ισλαμική θρησκεία αποτελεί την κύρια πολιτισμική φυσιογνωμία του τουρκικού κράτους, με μετριοπαθή όμως φυσιογνωμία, όπως άλλωστε εκδηλώνεται και με την τρέχουσα

---

ομοσπονδιακήν ένωση» Βλ. σχετικά Μαριάς Ν. (2001) «Διαπραγματευόμενοι την ειρήνη: Η απόφαση του Ελσίνκι για την ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας υπό το φως θεωριών της ολοκλήρωσης» στο Καζάκος Π. Λιαργκόβας Π. Μαριάς Ν. Μπότσιου Κ. Πολυχρονάκη Κ. *Η Ελλάδα και το ευρωπαϊκό μέλλον της Τουρκίας*, Σιδέρης Ι., Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών, Αθήνα, σσ. 25-131

<sup>3168</sup> Για το τουρκικό πολίτευμα βλ. αντί άλλων Π. Φουντεδάκη (2002), *Το Τουρκικό Πολίτευμα. Το χωλό δημοκρατικό πρότυπο και οι θεσπισμένες παρεκκλίσεις του* Α. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

<sup>3169</sup> Βλ. σχετικά Κανελλοπούλου Ν.-Μ. (2002) Στοιχεία τουρκικού συνταγματικού δικαίου : ιστορία - ιδεολογικές αρχές - θεμελιώδη δικαιώματα (σημειώσεις), Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα

<sup>3170</sup> αγγλική απόδοση: "The Turkish state is a Republic"

ανάδειξή της σε κυβερνώσα δύναμη με το κόμμα της *Δικαιοσύνης και Ανάπτυξης* (ΑΚΡ) του Ερντογκάν.

#### **4.1.4.2 Θεσμικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Στο τρίτο κεφάλαιο του τουρκικού Συντάγματος με τίτλο: «Κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα και υποχρεώσεις», στο άρθρο 56 «προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος» κατοχυρώνεται έμμεσα το συνταγματικό δικαίωμα της προστασίας του περιβάλλοντος<sup>3171</sup>. Το άρθρο αυτό προβλέπει:

«...1. καθένας έχει δικαίωμα να ζει σε ένα υγιές και ισορροπημένο περιβάλλον

2. είναι υποχρέωση του κράτους και των πολιτών να βελτιώνουν το φυσικό περιβάλλον και να αποτρέπουν την περιβαλλοντική ρύπανση...»

Το δικαίωμα το οποίο προστατεύει, με τη διατύπωση αυτή, ο συνταγματικός νομοθέτης είναι το δικαίωμα του κάθε πολίτη για προστασία του περιβάλλοντος, συνδέοντας το με το δικαίωμα στη ζωή<sup>3172</sup>. Η υποχρέωση του κράτους και των πολιτών για βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος και για αποτροπή της ρύπανσης διατυπώνεται ρητά στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου.

Επομένως, το τουρκικό σύνταγμα -αν και με έμμεσο τρόπο σε σχέση με το ελληνικό σύνταγμα - κατοχυρώνει τόσο το δικαίωμα των πολιτών όσο και την υποχρέωση του κράτους για προστασία του περιβάλλοντος. Εκτός από την προστασία του περιβάλλοντος, στο τουρκικό Σύνταγμα, δεν υπάρχει ειδική διάταξη για την προστασία των υδάτινων πόρων. Ωστόσο με τα άρθρα 168 και 169 αντίστοιχα προστατεύονται η εξερεύνηση και εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και τα δάση.

Ερμηνεύοντας εννοιολογικά τον όρο «φυσικοί πόροι», με βάση αφενός τον ορισμό του άρθρου 2 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης του 1972, για τον συναφή όρο «γηίνοι πόροι» που περιλαμβάνει τον αέρα, τα ύδατα, τη γη, τη χλωρίδα και την πανίδα, αφετέρου την ερμηνεία την οποία δίνει στον όρο αυτό η νομολογία και η νομοθεσία της Ε.Ε.<sup>3173</sup>, με βάση τη σχετική διάταξη του πρωτογενούς δικαίου της Ε.Ε. στο

---

<sup>3171</sup> Turgut Nukhet (1998) «Right to environment: Does it Reflect Environmental Ethics?», *Eubios Journal of Asian and International Bioethics*, Vol 8 (6) pp. 169-171

<sup>3172</sup> το ίδιο

<sup>3173</sup> Δελλής Γ. (1998) ο.π. , σελ. 62-63



άρθρο 174 <sup>3174</sup> μπορεί να συναχθεί ότι οι υδάτινοι πόροι προστατεύονται έμμεσα με τη διάταξη 168 του τουρκικού Συντάγματος. Η συγκεκριμένη διάταξη προβλέπει ότι οι φυσικοί πόροι και επομένως τα ύδατα αποτελούν φυσικό πλούτο της χώρας, που ελέγχεται από το κράτος, το οποίο έχει το αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης,<sup>3175</sup> δικαίωμα που μπορεί να παραχωρήσει σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

Η φιλοσοφία των διατάξεων του Συντάγματος και της νομοθεσίας της Τουρκίας έχει τις ρίζες της και τις επιρροές της στον Ισλαμικό Νόμο, που ίσχυε μέχρι την πτώση της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Η αξία του νερού στο Ισλάμ υμνείται στο Ιερό Κοράνι σε τρία διαφορετικά σημεία, όπου προβλέπεται ρητά ότι ο άντρας αλλά και «...κάθε ζωντανό ον δημιουργήθηκε από τον Αλλάχ από το νερό...»<sup>3176</sup>. Με βάση το Ιερό Κοράνι, ο Προφήτης Μωάμεθ διακήρυξε το δικαίωμα όλων των ανθρώπων να έχουν ελεύθερη πρόσβαση στο νερό και ονόμασε ορισμένους υδάτινους πόρους και

---

<sup>3174</sup> Το Άρθρο 174 της Συνθήκης της ΕΚ προβλέπει : 1. Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων στόχων: - τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, - την προστασία της υγείας του ανθρώπου, - τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων -την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.

<sup>3175</sup> Article 168 Exploration and Exploitation of Natural Resources. Natural wealth and resources shall be placed under the control of, and put at the disposal of the State. The right to explore and exploit resources belongs to the State. The State may delegate this right to individuals or public corporations for specific periods. Of the natural wealth and resources, those to be explored and exploited by the State in partnership with individuals or public corporations, and those to be directly explored and exploited by individuals or public corporations shall be subject to the explicit permission of the law. The conditions to be observed in such cases by individuals and public corporations, the procedure and principles governing supervision and control by the State, and the sanctions to be applied shall be prescribed by law. Φουντεδάκη Π. (2002), ο.π. σελ. 507-590 Παράρτημα Πέμπτο

<sup>3176</sup> Το κείμενο που ακολουθεί αποτελεί επίσημη μετάφραση στην αγγλική γλώσσα του Ιερού Κορανίου από το Υπουργείο Ισλαμικών Υποθέσεων της Σαουδικής Αραβίας (Ministry of Islamic Affairs, Endowments, Da‘wah and Guidance of the Kingdom of the Saudi Arabia) από το βιβλίο: The Noble Qur’an. English Translation of the meanings and commentary, King Fahd Complex For the Printing Of the Holy Qur’an. “...**25:** 54 And it is He Who has created man from water, and has appointed for him kindred by blood, and kindred by marriage. And your Lord is Ever All-Powerful to do what He wills. **24:** 45 Allâh has created every moving (living) creature from water... **21:** 30 ...And We have made from water every living thing. Will they not then believe? “(Note: Bold numericals in the reference numbers denote Sûrah Nos while other numericals show the Ayât Nos)

πηγάδια ως “waqf,” δηλαδή ως δημόσια περιουσία με θρησκευτικό χαρακτήρα, που ο καθένας έχει δικαίωμα να τη χρησιμοποιεί<sup>3177</sup>.

Εκτός από το Ιερό Κοράνι, πηγές της ισλαμικής νομοθεσίας αποτελούν οι οδηγίες και οι κατευθύνσεις του Προφήτη Μωάμεθ, η συναίνεση του συνόλου των πολιτών για ένα θέμα, η νομική αναλογία και το έθιμο. Οι βασικές αρχές που διαπνέουν την ισλαμική νομοθεσία των υδάτινων πόρων είναι το δικαίωμα της δίψας, την οποία κάθε άνθρωπος δικαιούται να ικανοποιεί και το δικαίωμα στην άρδευση των φυτών και της γης γενικότερα. Κατά την περίοδο 1300-1922 η τουρκική νομοθεσία για το περιβάλλον και τα ύδατα στηριζόταν στον ισλαμικό νόμο, τις διαταγές του Σουλτάνου και τον Οθωμανικό Αστικό Κώδικα<sup>3178</sup>. Μετά την πτώση της οθωμανικής αυτοκρατορίας η Τουρκία ενσωμάτωσε τη νομοθεσία περί υδάτων στο νέο τουρκικό Αστικό Κώδικα που δημιούργησε.

Το ενδιαφέρον της Τουρκίας για την προστασία του περιβάλλοντος εμφανίστηκε κατά τη δεκαετία του '70, όταν διαμορφώθηκαν οι πρώτες περιβαλλοντικές πολιτικές διαχείρισης με το πρώτο Σχέδιο Περιβαλλοντικής Ανάπτυξης (1973-1977) και τη δημιουργία το 1978 της θέσης του γραμματέα του Πρωθυπουργού για το περιβάλλον. Ωστόσο ο νόμος πλαίσιο της Τουρκίας για την προστασία του περιβάλλοντος «Νόμος 2872 για το περιβάλλον» τέθηκε σε ισχύ το 1983 και περιλαμβάνει επιμέρους διατάξεις για την προστασία όλων των φυσικών πόρων, συμπεριλαμβανομένων των υδάτων<sup>3179</sup>.

Ο νόμος αυτός καθόρισε το πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με βάση την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και προέβλεπε για πρώτη φορά ότι σε όλες τις οικονομικές δραστηριότητες θα πρέπει να λαμβάνονται μέτρα για τη μείωση της μόλυνσης. Στόχος του νόμου για το περιβάλλον είναι αφενός ο περιορισμός της μόλυνσης και αφετέρου η διαχείριση των φυσικών πόρων και του εδάφους. Οι επιμέρους διατάξεις του νόμου προβλέπουν ότι οι πολίτες και το κράτος είναι

---

<sup>3177</sup> Islamic Educational, Scientific and Cultural Organization-IESCO (1997) *Water Resources Management Curriculum and teaching guide of special course proposed for university level studies in islamic countries* At URL: <http://www.iesco.org.ma/pub/Eng/water/water.htm>

<sup>3178</sup> Ο οθωμανικός Αστικός Κώδικας αποτελεί τη βασική πηγή του δικαίου των μουσουλμανικών χωρών και προβλέπει ότι τα υπόγεια ύδατα ανήκουν στο κοινωνικό σύνολο και ότι το νερό είναι ένα αγαθό που δεν πωλείται. Βλέπε σχετικά: Le Moigne G., *Water legislation in the Mediterranean countries*, International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c01-1/94001222.pdf>

<sup>3179</sup> Oskam A., Burrell A., Tugrul T., van Berkum S., Longworth N., Vilchez I. M. (2004) *Turkey in the European Union: Consequences for Agriculture, Food, Rural Areas and Structural Policy*, Wageningen University

αρμόδιοι για την προστασία του περιβάλλοντος και καθιερώνουν μέτρα για το σχεδιασμό, τον έλεγχο και την αποτροπή της ρύπανσης, καθώς και τις σχετικές κυρώσεις<sup>3180</sup>.

Το βασικό πλαίσιο και οι κατευθυντήριες γραμμές της νομοθεσίας Τουρκίας για την προστασία, τη διαχείριση και τις χρήσεις των υδάτινων πόρων τίθενται στον Αστικό Κώδικα. Με επιρροές από τη διάταξη 168 του Συντάγματος του 1982, που προβλέπει το αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης των υδάτινων πόρων από το κράτος, ο σημερινός τουρκικός *Αστικός Κώδικας* διαχωρίζει τα ύδατα σε ιδιωτικά και δημόσια. Ιδιωτικά θεωρούνται μόνο τα ύδατα που προέρχονται από μικρές πηγές, ενώ όλα τα υπόλοιπα δημόσια.

Ο εκτελεστικός νόμος 1071 του άρθρου 168 του Συντάγματος, που είναι και ο κύριος νόμος για τους υδάτινους πόρους (όπως τροποποιήθηκε το 1986), προβλέπει ότι η ιδιωτική εξόρυξη υπόγειων ή επιφανειακών υδάτων απαιτεί άδεια του κράτους. Ο έλεγχος της μόλυνσης των υδάτων ρυθμίζεται από τον Κανονισμό του 1988, που στοχεύει στη διατήρηση της ποιότητας των υδάτινων πόρων των οικοσυστημάτων, στην προστασία και στην βελτίωση της ποιότητας του πόσιμου νερού, για το οποίο καθιερώνει στρατηγικές και ζώνες προστασίας για τις λίμνες που χρησιμοποιούνται για την άντλησή του<sup>3181</sup>.

Η επιμέρους νομοθεσία, που ρυθμίζει τον τομέα των υδάτων, είναι διάσπαρτη σε διάφορα νομοθετικά κείμενα, εκ των οποίων τα πιο χαρακτηριστικά είναι<sup>3182</sup>:

- Ο ν. 617 του 1968 που ρυθμίζει τις χρήσεις, την ανάπτυξη και την προστασία των υπόγειων υδάτων
- Ο ν. 927 του 1968 για τις χρήσεις των ιαματικών πηγών και των θερμών μεταλλικών υδάτων
- Ο ν. 2891 για την υδροηλεκτρική ενέργεια
- Ο ν. του 1953 για την υγιεινή
- Ο ν. 4373 για την προστασία από τις πλημμύρες

---

<sup>3180</sup> Okumus Kerem (ed.) (2002), *Turkey's Environment. A Review and Evaluation of Turkey's Environment and its Stakeholders*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, at the website: [www.rec.org](http://www.rec.org)

<sup>3181</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development at: <http://www.un.org/esa/sustdev/natinfo/natinfo.htm> Βλέπε σχετικά: Freshwater Country Profile 2004 – Turkey at: [http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/country/turkey/Turkey\\_freshwater.pdf](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/country/turkey/Turkey_freshwater.pdf)

<sup>3182</sup> Keskin Sebahattin (2001) *Gateway to Land and Water Information: Turkey nation* FAO Report [http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y\\_nr/z\\_tr/tr.htm](http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y_nr/z_tr/tr.htm)

Η προοπτική της Τουρκίας να γίνει μέλος της Ε.Ε. αποτελεί σημαντική κινητήρια δύναμη για θεσμικές αλλαγές της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της χώρας. Στα πλαίσια της προενταξιακής συνεργασίας της Τουρκίας με την Ε.Ε. έχει τεθεί ένας επίσημος οδηγός βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων προτεραιοτήτων (Απόφαση του Συμβουλίου 2003/398/ΕΚ της 19<sup>ης</sup> Μαΐου 2003) στον τομέα του περιβάλλοντος, με βάση τον οποίο η Τουρκία κάνει προσπάθειες να αναμορφώσει τη νομοθεσία της. Οι στόχοι αυτοί έχουν κατηγοριοποιηθεί στον παρακάτω πίνακα:

| <b>Βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες<br/>(περίοδος πραγματοποίησης 2003-2004)</b>   | <b>Μακροπρόθεσμες προτεραιότητες<br/>(έναρξη 2003-2004 και σταδιακή ολοκλήρωση)</b>   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας στον τομέα των υδάτων, σύμφωνα με την Οδηγία- πλαίσιο για τα νερά και τις διεθνείς συμβάσεις στις οποίες η Κοινότητα είναι μέλος</li> <li>• ενσωμάτωση της νομοθεσίας- πλαίσιο, των διεθνών συνθηκών και της υπόλοιπης νομοθεσίας για την προστασία της φύσης και των υδατινών πόρων</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ενσωμάτωση των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης στην εφαρμογή όλων των πολιτικών</li> <li>• ολοκλήρωση της μεταφοράς του περιβαλλοντικού «κεκτημένου» και ενδυνάμωση της θεσμικής και διοικητικής δομής και της ικανότητας ελέγχου για τη διασφάλιση της περιβαλλοντικής προστασίας και τη συγκέντρωση δεδομένων</li> <li>• θέσπιση των κατάλληλων διοικητικών δομών για την εφαρμογή της αγροτικής, της περιβαλλοντικής και της στρατηγικής των δασών της Ε.Ε.</li> </ul> |

Για την εφαρμογή της Οδηγίας- πλαίσιο της Ε.Ε. 2000/60/ΕΚ για τα νερά ξεκίνησε το 2002 ένα σχέδιο συνεργασίας μεταξύ του RIZA<sup>3183</sup> (Ινστιτούτο για τη Διαχείριση των Εσωτερικών Υδάτων και των Λυμάτων της Γενικής Διεύθυνσης για τα Δημόσια Έργα και τη Διαχείριση των Υδάτων των Κάτω Χωρών) και μιας εταιρίας, με

<sup>3183</sup> Ministry of Transport Public Works and Water Management, Directorate- General for Public Works and Water Management, RIZA Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment, Annual Report 2003 International Activities

την υποστήριξη της κυβέρνησης της Ολλανδίας. Τα αναμενόμενα αποτελέσματα από το σχέδιο αυτό είναι<sup>3184</sup>:

- ◆ καθορισμός των λεκανών απορροής ποταμών, με βάση όσα προβλέπονται στο άρθρο 3 της Οδηγίας
- ◆ βελτίωση της γνώσης της νομοθεσίας της Ε.Ε.
- ◆ καθορισμός των μεθόδων για τον χαρακτηρισμό των λεκανών απορροής ποταμών, των περιβαλλοντικών στόχων, της οικονομικής ανάλυσης των χρήσεων του νερού και της προετοιμασίας των σχεδίων διαχείρισης των λεκανών
- ◆ προετοιμασία του σχεδίου διαχείρισης της πιλοτικής λεκάνης απορροής του Ουλουαμπάτ
- ◆ πληροφόρηση του κοινού και των παραγόντων λήψης αποφάσεων

#### **4.1.4.3 Οργάνωση και αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της αποκεντρωμένης διοίκησης**

Από την πλευρά της κρατικής εξουσίας αρμόδιο για την προστασία του περιβάλλοντος είναι το Υπουργείο Περιβάλλοντος το οποίο δημιουργήθηκε το 1991, αντικαθιστώντας τον αρμόδιο Υποδιοευθυντή Περιβάλλοντος του Πρωθυπουργού, που είχε δημιουργηθεί το 1978. Αρμοδιότητες του Υπουργείου είναι η διατήρηση των φυσικών πόρων, η προστασία της πανίδας και χλωρίδας, η αποτροπή της μόλυνσης, η αφύπνιση των πολιτών, ο συντονισμός των περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων και της διαχείρισης των υδάτων σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο. Το Υπουργείο χωρίζεται σε τρεις επιμέρους Γενικές Διευθύνσεις, με διαφορετικές αρμοδιότητες η καθεμία: τη Γενική Διεύθυνση για την Αποτροπή και τον Έλεγχο της Μόλυνσης, τη Γενική Διεύθυνση για την Περιβαλλοντική Προστασία και τη Γενική Διεύθυνση για την Εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και το Σχεδιασμό. Στη Γενική Διεύθυνση για την Αποτροπή και τον Έλεγχο της Μόλυνσης υπάρχει ειδικό τμήμα για τη διαχείριση των υδάτων.<sup>3185</sup> Ωστόσο, ορισμένοι τομείς που αφορούν τα ύδατα δεν συγκαταλέγονται αποκλειστικά στις αρμοδιότητες του Υπουργείου αυτού, όπως η προστασία και η διαχείριση των φυσικών πόρων, η μόλυνση και ο έλεγχος των υδάτων που ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Γεωργίας και Αγροτικών

---

<sup>3184</sup> International Network of Basin Organizations, The network Newsletter, December 2004-January 2005, no 13, at URL: [www.inbo-news.org](http://www.inbo-news.org)

<sup>3185</sup> Okumus Kerem (ed.) (2002), ο.π. at the website: [www.rec.org](http://www.rec.org)

Υποθέσεων. Επιπλέον, η Γενική Διεύθυνση των Εθνικών Πάρκων και της Άγριας Ζωής του πρώην Υπουργείου Δασών, ήταν αρμόδια για τη μόλυνση των υδάτων στα δάση, αλλά το Υπουργείο αυτό συγχωνεύτηκε το 2003 με το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Αλλά και το Υπουργείο Υγείας είναι αρμόδιο για τα πόσιμα ύδατα και την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης<sup>3186</sup>.

Η πολιτική διαχείρισης και προστασίας των υδάτων ασκείται στην Τουρκία σε τρία επίπεδα: το επίπεδο λήψης των αποφάσεων, το εκτελεστικό επίπεδο και το επίπεδο της χρήσης. Στο πρώτο επίπεδο αρμόδιοι φορείς είναι ο Πρωθυπουργός και τα Υπουργεία και στο δεύτερο επίπεδο οι κυβερνητικοί οργανισμοί των Υπουργείων. Στο τρίτο επίπεδο, που αφορά τη διαχείριση και λειτουργία των σχεδίων διαχείρισης και ανάπτυξης των υδάτινων πόρων, αρμόδιοι φορείς είναι κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί οργανισμοί. Οι τέσσερις κυριότεροι οργανισμοί, που είναι αρμόδιοι για τα ύδατα, είναι:

1. Η Γενική Διεύθυνση των Κρατικών Υδραυλικών Έργων (General Directorate of State Hydraulic Works), που είναι αρμόδια για μεγάλα έργα άρδευσης, έλεγχο πλημμυρών, ύδρευση πόλεων, παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας<sup>3187</sup>. Παλιότερα με το Ν. 7478 του 1960 είχε δοθεί στη Διεύθυνση αυτή η αρμοδιότητα για την παροχή πόσιμου ύδατος στα χωριά.<sup>3188</sup>

2. Η Γενική Διεύθυνση των Αγροτικών Υπηρεσιών (General Directorate of Rural Services), που αποτελεί συγχώνευση τριών παλιότερων Γενικών Διευθύνσεων του τουρκικού κράτους και είναι σήμερα το βασικό όργανο για την αναδόμηση της Τουρκίας, την αλλαγή της δημογραφικής της δομής και την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών και η οποία εκπονεί όλα τα αστικά και αγροτικά έργα. Στον τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης η Γενική αυτή Διεύθυνση προμηθεύει τα πόσιμα δίκτυα ύδρευσης σε όλες τις αγροτικές περιοχές, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική θέση τους και υλοποιεί μικρά έργα άρδευσης<sup>3189</sup>.

3. Η Γενική Διεύθυνση της Ένωσης Επαρχιών (General Directorate of the Bank of Provinces) είναι αρμόδια, με βάση το Ν. 4759 για την προμήθεια ύδατος στους δήμους και για την χρηματοδότηση και ανάπτυξη κατασκευαστικών έργων, για το δίκτυο ύδρευσης και για τα λύματα<sup>3190</sup>.

---

<sup>3186</sup> Το ίδιο

<sup>3187</sup> <http://www.globaloceans.org/country/turkey.html>

<sup>3188</sup> Keskin Sebahattin (2001) ο.π. [http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y\\_nr/z\\_tr/tr.htm](http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y_nr/z_tr/tr.htm)

<sup>3189</sup> General Directorate of Rural Services at URL: <http://www.khgm.gov.tr/aboutgdrs.htm>

<sup>3190</sup> Keskin Sebahattin (2001) ο.π. [http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y\\_nr/z\\_tr/tr.htm](http://www.fao.org/ag/agl/swlwpnr/reports/y_nr/z_tr/tr.htm)

4.Η Γενική Διεύθυνση Πηγών Ηλεκτρικής Ενέργειας και Διοικητικής Ανάπτυξης (General Directorate of Electric Power Resources Survey and Development Administration), που ιδρύθηκε το 1935 με το Ν. 2819, είναι νομικό πρόσωπο που λειτουργεί με βάση το ιδιωτικό δίκαιο και συνδέεται με το Υπουργείο Ενέργειας και Φυσικών Πόρων. Κύριες αρμοδιότητες αυτής της Γενικής Διεύθυνσης είναι η έρευνα των πηγών των υδάτινων πόρων για την παραγωγή ενέργειας, η εκπόνηση μελετών υδρολογικών και κατασκευής φραγμάτων, η εκπόνηση μελετών εφαρμογής για τη λογική χρήση των πηγών ενέργειας<sup>3191</sup>.

Στο άρθρο 123 του τουρκικού Συντάγματος προβλέπεται ότι η διοίκηση της χώρας σχηματίζει ένα «σύνολο» που, ως προς τη δομή και τις λειτουργίες της οργανώνεται με βάση τις αρχές του συγκεντρωτισμού και της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>3192</sup>

Η τοπική αυτοδιοίκηση διαιρείται σε τρεις βαθμίδες: τις επαρχίες, τους δήμους και τα χωριά, που είναι σύμφωνα με το άρθρο 127 του Συντάγματος, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Οι αρμοδιότητες, η δομή και οι υποχρεώσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης ρυθμίζονται με βάση όσα προβλέπονται στο ίδιο άρθρο παράγραφοι 1 και 2, με νόμο. Η Τουρκική Δημοκρατία χωρίζεται σε 80 επαρχίες<sup>3193</sup> και τα περιφερειακά κρατικά όργανα διαμοιράζονται στις επαρχίες αυτές, οι οποίες έχουν τη μορφή τοπικών κυβερνήσεων<sup>3194</sup>. Οι επαρχίες είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα σχετικά με αυτές ρυθμίζονται από το Νόμο της 26<sup>ης</sup> Μαρτίου 1913. Κάθε επαρχία εκλέγει κυβερνήτη, ως εκπρόσωπο της κεντρικής εξουσίας, που ασκεί την εκτελεστική εξουσία, διαθέτει εκλεγμένη επαρχιακή συνέλευση και επαρχιακό συμβούλιο<sup>3195</sup>.

Οι τομείς αρμοδιότητας των επαρχιακών τοπικών κυβερνήσεων, που ρυθμίζονται από επιμέρους νομοθεσία, είναι η υγεία και η κοινωνική πρόνοια, ο πολιτισμός και η εκπαίδευση, τα δημόσια έργα, η γεωργία και η αγροτική οικονομία<sup>3196</sup>. Στον τομέα του

---

<sup>3191</sup> General Directorate of Electric Power Resources Survey and Development Administration (EIE) at URL: <http://www.eie.gov.tr/english/summary/summary.html>

<sup>3192</sup> Φουντεδάκη Πηνελόπη (2002), ο.π. σελ.266

<sup>3193</sup> CIA The World Factbook, at: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/tu.html>

<sup>3194</sup> Το ίδιο σελ. 268

<sup>3195</sup> Embassy of the Republic of Turkey, Washington at: [http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=194&Itemid=170](http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=170)

<sup>3196</sup> Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region (2004) Turkey Administrative Reform, Innovation and Maintenance, at: [http://www.caimed.org\\_countries/report/report\\_turkey\\_en.pdf](http://www.caimed.org_countries/report/report_turkey_en.pdf)

περιβάλλοντος και ειδικά της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, οι επαρχιακές τοπικές κυβερνήσεις δεν έχουν σημαντικές αρμοδιότητες, καθώς το Υπουργείο Περιβάλλοντος διαθέτει ειδικά όργανα- υπηρεσίες σε επίπεδο επαρχίας, ως εκπροσώπους του σε τοπικό επίπεδο. Οι επαρχιακές αυτές υπηρεσίες είναι μία ειδική διοικητική βαθμίδα, η οποία λειτουργεί στα πλαίσια των επαρχιών, και είναι αρμόδιες για<sup>3197</sup>:

- τη λήψη μέτρων για αποτροπή και μείωση της μόλυνσης
- την επιθεώρηση κάθε ενέργειας που μπορεί να απειλήσει την οικολογία και να προκαλέσει μόλυνση της θάλασσας
- τον έλεγχο των εγκαταστάσεων και του συστήματος αποκομιδής αποβλήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση
- την παρακολούθηση και τον έλεγχο σε τοπικό επίπεδο όλων των δραστηριοτήτων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν το περιβάλλον και την άμεση επέμβαση για τη διακοπή τους
- την πληροφόρηση του Υπουργείου για τα αιτήματα των τοπικών αρχών και
- τη διεκπαιρέωση των εργασιών του Υπουργείου

Παράλληλα με τις περιβαλλοντικές υπηρεσίες, σε κάθε επαρχία έχουν ιδρυθεί από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και περιβαλλοντικά ιδρύματα τα οποία διοικούνται από τον κάθε κυβερνήτη και διαχειρίζονται τα τοπικά κονδύλια. Τα εισοδήματά τους προέρχονται από τα πρόστιμα για βιομηχανικά απόβλητα, εκπομπές αερίων από οχήματα, ηχορύπανση και τα χρήματα που συγκεντρώνονται χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση τοπικών περιβαλλοντικών σχεδίων<sup>3198</sup>.

Οι δήμοι<sup>3199</sup>, αν και πολύ περισσότεροι σε αριθμό, δεν είναι περισσότερο ευνοημένοι από την αποκεντρωτική πολιτική της κεντρικής εξουσίας, σε σχέση με τις επαρχίες. Οι αρμοδιότητές τους είναι πολύ περιορισμένες, καθώς δεν έχουν οικονομική αυτονομία και εξαρτώνται από την κεντρική διοίκηση. Η διοίκηση του Δήμου ασκείται από τη δημοτική συνέλευση, το δημοτικό συμβούλιο και το δήμαρχο. Η δημοτική συνέλευση εγκρίνει τον ετήσιο προϋπολογισμό του δήμου και καθορίζει φόρους, τέλη και δασμούς. Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για τα μέσα συγκοινωνίας, τις τιμές των προϊόντων και ορίζει πρόστιμα<sup>3200</sup>. Στον τομέα του

---

<sup>3197</sup> Okumus Kerem(ed.) (2002), ο.π., at the website: [www.rec.org](http://www.rec.org)

<sup>3198</sup> Okumus Kerem(ed.) (2002), ο.π., at the website: [www.rec.org](http://www.rec.org)

<sup>3199</sup> Οι δήμοι χωρίζονται σε τρεις υποκατηγορίες

<sup>3200</sup> ο.π. Embassy of the Republic of Turkey, Washington at: [http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=194&Itemid=170](http://www.turkishembassy.org/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=170) καθώς και Φουντεδάκη Πηνελόπη (2002) ο.π. σελ. 221-238



περιβάλλοντος και της διαχείρισης των υδάτων ειδικότερα, οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την κατασκευή πάρκων και περιοχών με πράσινο, για τη συλλογή και διαχείριση των οικιακών και βιομηχανικών αποβλήτων και για τη λειτουργία των υπηρεσιών παροχής ύδατος και διαχείρισης των λυμάτων<sup>3201</sup>.

Η προοπτική για ένταξη της Τουρκίας στην Ε.Ε. και το οικονομικό πρόγραμμα ανασυγκρότησης του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου αποτέλεσε το έναυσμα για την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με βασικό στόχο την αποκέντρωση που ξεκίνησε το 1999<sup>3202</sup>. Οι αλλαγές που επήλθαν αφορούν κυρίως την ενσωμάτωση ορισμένων αρχών καλής διακυβέρνησης, όπως η διαφάνεια, η υπευθυνότητα, η επικουρικότητα στις σχέσεις μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης, έτσι ώστε η πρώτη να μην αναλαμβάνει τις αρμοδιότητες της δεύτερης.

Το πακέτο ανασυγκρότησης περιελάμβανε τη θέσπιση νέων νομοθετικών μέτρων τα οποία ωστόσο δεν διαχώρισαν τις αρμοδιότητες κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν ενίσχυσαν σημαντικά την τοπική διακυβέρνηση και την αποκέντρωση. Άλλωστε η προσπάθεια για αποκέντρωση και αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο με νομοθετικές αλλαγές, αλλά απαιτείται και αναθεώρηση των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 11 του Σ, που αφορά την ιεραρχία των κανόνων δικαίου, «...οι νόμοι δεν θα πρέπει να συγκρούονται με το Σύνταγμα...».<sup>3203</sup>

Με βάση στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι βασικές διοικητικές δομές και αλλαγές που απαιτούνται από την Τουρκία για την ενσωμάτωση του «κεκτημένου» (acquis) της Ε.Ε. στον τομέα των υδάτων είναι<sup>3204</sup>:

---

<sup>3201</sup> Okumus Kerem (ed.) (2002), ο.π. at the website: [www.rec.org](http://www.rec.org)

<sup>3202</sup> Beris Yakub, Dicle Ebru (2004) «Reforming public management and managing reform in Turkey», *Turkey in Focus*, Issue 4, Turkish Industrialists' and Bussinessmen's association Washington Office

<sup>3203</sup> Οι πιο σημαντικοί νόμοι που επέφεραν αλλαγές ήταν: i) ο νόμος για τη Δημόσια Οικονομική Διαχείριση και τον Έλεγχο, που θεσπίστηκε το 2003, ωστόσο η εφαρμογή κάποιων διατάξεων του μετατέθηκε για το 2006, ii) ο νόμος για την Ειδική Διοίκηση των Επαρχιών, που αν και ψηφίστηκε το 2004, αναπέμφθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τελικά επιψηφίστηκε το 2005 και iii) ο νόμος για τους Δήμους, που ψηφίστηκε το 2004, αναπέμφθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τελικά επιψηφίστηκε το 2005 Reeves Teresa (2005) «Turkey's Regional Policy on the Road to the EU», *Turkish Policy Quarterly*, Vol.4, No.3, Turkey –EU Relations: Thinking Ahead, at the website of European Stability Initiative at URL: [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_turkey\\_tpq\\_id\\_42.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_42.pdf)

<sup>3204</sup> Delegation of the European Commission to Turkey at URL: [http://www.deltur.cec.eu.int/english/e-g-acquiscommunautaire22\\_3html#top](http://www.deltur.cec.eu.int/english/e-g-acquiscommunautaire22_3html#top)

- οργάνωση του θεσμικού πλαισίου, ώστε να λειτουργεί στα πλαίσια λεκανών απορροής ποταμών
  - εγκαθίδρυση οργανισμών με εξειδικευμένο προσωπικό
  - συλλογή δεδομένων για την εφαρμογή τους στη διαχείριση των λεκανών απορροής ποταμών
    - δημιουργία ικανών οργανισμών για να αναλάβουν πιλοτικά προγράμματα
    - εξασφάλιση ειδικών εργαστηρίων για την ανάλυση των υδάτων με επιστημονικές μεθόδους
      - δημιουργία συνδέσμων μεταξύ των κυβερνητικών οργάνων ελέγχου και άλλων οργανισμών αρμόδιων για την ποιότητα των υδάτων
      - διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων για την επίτευξη των ποιοτικών στόχων των υδάτινων πόρων
        - δημιουργία του θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου για τον έλεγχο των αστικών και βιομηχανικών αποβλήτων στους υδάτινους πόρους, τον έλεγχο των δραστηριοτήτων σε σχέση με τα ποτάμια και τον έλεγχο της ποιότητας του πόσιμου ύδατος
          - δημιουργία του κατάλληλου συστήματος για διαβούλευση και ενημέρωση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το κοινό, οργανισμούς που σχετίζονται με τις λεκάνες απορροής και με άλλες χώρες με τις οποίες τίθενται θέματα διασυνοριακής συνεργασίας.

## **4.2 Προβλήματα και προοπτικές συνδιαχείρισης των κοινών υδάτινων πόρων**

Από την παραπάνω ανάλυση διαπιστώνεται μια θετική πορεία ως προς την ορθολογική διαχείριση και προστασία των κοινών υδάτινων πόρων, μεταξύ της Ελλάδας και των όμορων με αυτή χωρών. Η Ελλάδα ως μοναδικό μέχρι πρόσφατα κράτος μέλος της Ε.Ε. στα Βαλκάνια προωθεί τη διεθνή συνεργασία για θέματα περιβάλλοντος στην περιοχή των Βαλκανίων. Ειδικά ο τομέας της διαχείρισης των

διασυνοριακών υδάτων στο πλαίσιο των επιταγών της νέας Οδηγίας- πλαισίου 2000/60, αποτελεί ένα πολύ σημαντικό θέμα για την ελληνική «υδροδιπλωματία», καθώς η πλειοψηφία των ποταμών της βόρειας Ελλάδας πηγάζουν από γειτονικές χώρες.

Το πρόβλημα της συνδιαχείρισης των υδάτινων πόρων παραμένει οξύ τόσο λόγω του περίπλοκου και ελλιπέστατου νομοθετικού του πλαισίου, όσο και της πολιτικής του διάστασης, η οποία δεν συναρτάται μόνο λόγω της μετάβασης των τριών εξ αυτών (Αλβανία, ΠΓΔΜ, Βουλγαρία) από το σοσιαλιστικό στο φιλελεύθερο δημοκρατικό καθεστώς, που αποτέλεσε θετικό παράγοντα για την ομαλοποίηση των σχέσεων μεταξύ των χωρών, αλλά και από τις ιδιαίτερες πολιτικές σχέσεις της χώρας μας με αυτές, σχέσεις οι οποίες αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα για την ορθολογική διαχείριση των κοινών υδάτινων πόρων.

Μετά την κατάρρευση των πρώην Λαϊκών Δημοκρατιών και κυρίως της Σοβιετικής Ένωσης τα βαλκανικά κράτη απέκτησαν σταδιακά την κυριαρχία τους σε διεθνές και εσωτερικό επίπεδο και κατέλυσαν τις παλιές δομές εξουσίας τους αποκτώντας το καθεστώς της δημοκρατίας δυτικού τύπου. Η αλλαγή αυτή αποτέλεσε και το πρώτο βήμα για την ομαλοποίηση των σχέσεων τους με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη της Δύσης. Προς αυτή την κατεύθυνση, σημαντικός παράγοντας ήταν η βούληση των χωρών αυτών να ενταχθούν στην Ε.Ε. Εντούτοις η σταθερότητα των πολιτικών συστημάτων των χωρών αυτών είναι πολύ περιορισμένη χρονικά, ώστε να υπάρξει βεβαιότητα σταθερότητας πολιτικής δημοκρατίας, σύμφωνα με τα κριτήρια που θέτει η Πολιτική Επιστήμη. Εξάλλου, προβλήματα σοβαρά αντιμετωπίζουν και ως προς την οικονομική τους ανάπτυξη, σε σύγκριση με το επίπεδο ανάπτυξης των άλλων χωρών της Ε.Ε.

Η πλήρης ένταξη, όμως, όλων των όμορων με την Ελλάδα χωρών στην Ε.Ε. και η εφαρμογή από αυτές του «κοινοτικού κεκτημένου» και ειδικά του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων θα ευνοήσει εξαιρετικά και το θέμα της ορθολογικής συνδιαχείρισης των βασικών αυτών πόρων, προς όφελος των κοινωνιών και της οικονομίας των χωρών αυτών, αλλά και της προστασίας του περιβάλλοντος γενικότερα.

Η Ελλάδα, από αποκομμένη γεωγραφικά χώρα της Ένωσης, θα μπορούσε στη διαδικασία αυτή να μετατραπεί σε χώρα επίκεντρο με σημαντικό ρόλο στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών αυτών και στη μελλοντική ένταξη τους στην Ε.Ε. Η ένταξη αυτή θα αποτελέσει το μέσο τόσο για την γεωγραφική εντοποίηση της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και για τη σταδιακή επίλυση των διασυνοριακών της προβλημάτων με τα όμορά της κράτη, στη βάση του νομοθετικού πλαισίου που θέτει το κοινοτικό κεκτημένο.

Όπως ήδη αναλύθηκε, τα διασυνοριακά προβλήματα στην περιοχή, τα οποία συνδέονται με τους υδατικούς πόρους και το περιβάλλον είναι σημαντικά και απαιτείται η λήψη νομοθετικών μέτρων και η υλοποίηση ολοκληρωμένων πολιτικών και προγραμμάτων για την επίλυσή τους, όχι μόνο από τη διεθνή κοινότητα και την Ε.Ε., αλλά και μέσω διμερών και πολυμερών συμφωνιών μεταξύ των όμορων κρατών. Η ανάπτυξη των διασυνοριακών υδάτων και η ποιοτική και ποσοτική προστασία τους αποτελούν προϋποθέσεις για την οικονομική ανάπτυξη των ίδιων των χωρών αλλά και για την εξασφάλιση των υγιεινών συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων και της προστασίας του περιβάλλοντος.

Η συνεργασία και οι από κοινού δράσεις των κρατών θα πρέπει να έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση της ρύπανσης διασυνοριακών ποταμών, την προστασία από τις πλημμύρες σε διεθνείς ποταμούς, το σχεδιασμό έργων ανάπτυξης σε κλίμακα διεθνών λεκανών απορροής και κυρίως τον ορθολογικό σχεδιασμό της άρδευσης, η οποία αποτελεί τον κύριο χρήστη των υδάτων. Η διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής βιώσιμης διαχείρισης, η οποία, με βάση το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε., θα διασφαλίσει το πλαίσιο συνεργασίας και συνδιαχείρισης των υδάτινων πόρων με σεβασμό των διεθνών κανόνων και των αρχών της ορθολογικής χρήσης και δίκαιης κατανομής των υδάτων, αποτελεί το μοναδικό μέσο για την επίλυση των προβλημάτων της Ελλάδας με τα όμορά της κράτη.

### **4.3 Η Περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας: Η περίπτωση συνδιαχείρισης της υδρολογικής λεκάνης των Πρεσπών**

#### **4.3.1 Η Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας. Υδατικό Διαμέρισμα - 09**

Η λίμνη της Πρέσπας και ευρύτερα η Περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας αποτελούν ιδανική υπόθεση εργασίας για μελέτη της διαχείρισης κοινών υδάτινων πόρων Ελλάδας και όμορων χώρων και για εφαρμογή των επιμέρους διατάξεων της οδηγίας- πλαίσιο 2000/60, αναφορικά με: i) τη γεωγραφική θέση της Περιφέρειας, στα βόρεια σύνορα της Ελλάδας, ως πύλης εισόδου της Ελλάδας και της Ε.Ε στα Δυτικά Βαλκάνια (Αλβανία, Π.Γ.Δ.Μ.), ii) τα προβλήματα συνδιαχείρισης της λίμνης της Πρέσπας, η οποία ανήκει και στα τρία κράτη και διέπεται από το θεσμικό πλαίσιο πολλών διεθνών Συνθηκών αλλά και εσωτερικών κανόνων, iii) το γεγονός ότι η Αλβανία και η ΠΓΔΜ δεν αποτελούν αφενός κράτη μέλη της Ε.Ε. και δεν έχουν ξεκινήσει αφετέρου διαδικασίες για την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού κεκτημένου διαχείρισης των υδάτινων πόρων, όπως έχουν κάνει η Βουλγαρία και η Τουρκία.

Οι δύο λίμνες της περιοχής των Πρεσπών και κυρίως η Μεγάλη Πρέσπα, την οποία η Ελλάδα μοιράζεται με δύο από τα όμορά της κράτη, την Αλβανία και την ΠΓΔΜ, αποτελεί ένα μοναδικό μοντέλο για τη μελέτη των προβλημάτων συνδιαχείρισης κοινών υδάτινων πόρων διεθνούς χαρακτήρα και ταυτόχρονα χαρακτηριστική περίπτωση εφαρμογής των διεθνών συνθηκών, που μελετήθηκαν σε προηγούμενες υποενότητες, καθώς και της πρόβλεψης του άρθρου 3, σημεία 5 και 6<sup>3205</sup>, της Οδηγίας 2000/60 που αφορά τις διασυνοριακές λεκάνες απορροής ποταμού.

Τα βασικά περιβαλλοντικά προβλήματα της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας είναι η αέρια ρύπανση λόγω της έκλυσης ρύπων<sup>3206</sup> από τα εργοστάσια ηλεκτροπαραγωγής, η καταστροφή των υδροφορέων, η αλλοίωση της ποιότητας των υπόγειων και επιφανειακών υδάτων και η υποβάθμιση των εδαφών εξαιτίας της απόθεσης στείρων και τέφρας. Τα προβλήματα αυτά εντοπίζονται στον άξονα

---

<sup>3205</sup> «...Άρθρο 3 Συντονισμός διοικητικών ρυθμίσεων σε περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού ...5. Όταν μια περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού εκτείνεται πέραν του εδάφους της Κοινότητας, το ή τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη επιζητούν τον πρέποντα συντονισμό με τα οικεία τρίτα κράτη προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της παρούσας Οδηγίας σε ολόκληρη την περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την εφαρμογή των κανόνων της παρούσας Οδηγίας στο έδαφός τους. 6. Τα κράτη μέλη μπορούν να προσδιορίζουν έναν υπάρχοντα εθνικό ή διεθνή οργανισμό ως αρμόδια αρχή για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας...»

<sup>3206</sup> Ήδη εφαρμόζονται σε όλες τις μονάδες ηλεκτροπαραγωγής προγράμματα εγκατάστασης φίλτρων.

Κοζάνης – Πτολεμαΐδας – Φλώρινας και οφείλονται κατά κύριο λόγο στην εξορυκτική διαδικασία του λιγνίτη και στη λειτουργία των εργοστασίων ηλεκτροπαραγωγής<sup>3207</sup>.

Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι μέχρι πρότινος, περίπου το 70% της εθνικά παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας (3663 MW) προέρχεται από σταθμούς που βρίσκονται μέσα στην Δυτική Μακεδονία και ότι η πρώτη ύλη για την παραγωγή αυτή εξορύσσεται από τα λιγνιτωρυχεία της. Το κοίτασμα εντοπίζεται στη λεκάνη Αμυνταίου - Πτολεμαΐδας - Σερβίων και αντιστοιχεί το 75% των γνωστών αποθεμάτων λιγνίτη στη χώρα. Σύμφωνα με μελέτες της ΔΕΗ η εξορύξιμη ποσότητα επαρκεί για την κάλυψη των ενεργειακών αναγκών μέχρι το 2060<sup>3208</sup>.

Τα λιγνιτικά κέντρα της Δυτικής Μακεδονίας εφαρμόζουν διάφορα μέτρα και πολιτικές για την προστασία του περιβάλλοντος στην περιοχή. Συγκεκριμένα υλοποιούνται δράσεις<sup>3209</sup>:

→ Στα Ορυχεία, για την αντιμετώπιση της σκόνης και των αιωρούμενων σωματιδίων, των υγρών αποβλήτων, των στερεών αποβλήτων και του θορύβου.

→ Στην Παραγωγή, με την ανάπτυξη νέων Μονάδων με ολοκληρωμένη περιβαλλοντική εκτίμηση, τήρηση των περιβαλλοντικών όρων κατασκευής και λειτουργίας και βελτίωση της περιβαλλοντικής συμπεριφοράς των υφιστάμενων Θερμοηλεκτρικών Μονάδων<sup>3210</sup> Επιπλέον υλοποιούνται προγράμματα για την

---

<sup>3207</sup> Η αποκατάσταση του περιβάλλοντος και η απόδοση εκτάσεων στην τοπική κοινωνία για αξιοποίηση, δεν προωθήθηκαν στο βαθμό που θα έπρεπε από τη Δ.Ε.Η.. Σημαντικότερη προσπάθεια στα ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος αποτελεί η ολοκληρωμένη διαχείριση απορριμμάτων για το σύνολο της Περιφέρειας, έργο που είναι σε εξέλιξη, αποτελώντας πιλότο για το σύνολο της χώρας.

<sup>3208</sup> <http://www.minenv.gr/1/12/123/12317/g1231703.html> Η εκμετάλλευση του λιγνίτη ακολουθεί τη συνεχή μέθοδο εκσκαφής- μεταφοράς- απόθεσης, που έχει ως αποτέλεσμα: → τη δέσμευση μεγάλων εκτάσεων γης για μεγάλα χρονικά διαστήματα → την αλλοίωση της μορφολογίας του εδάφους → τη διατάραξη της χλωρίδας και της πανίδας της περιοχής → την ανάγκη μετακίνησης πληθυσμών, οικισμών, οδικού και σιδηροδρομικού δικτύου → τη δημιουργία ατμοσφαιρικών ρύπων, ηχητικών, στερεών και υγρών αποβλήτων

<sup>3209</sup> Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού Α.Ε. (2004) Περιβαλλοντική Έκθεση σελ. 40-41

<sup>3210</sup> Η ΔΕΗ από τις αρχές του 1990 εκτόνησε και υλοποιεί πρωτοποριακό πρόγραμμα για τη μείωση των εκπομπών σωματιδίων από τους Σταθμούς Παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας. Το πρόγραμμα αυτό για τους Λιγνιτικούς Σταθμούς επικεντρώνεται στη βελτίωση των υφιστάμενων Ηλεκτροστατικών Φίλτρων (Η/Φ) και στην προσθήκη νέων, υπερσύγχρονης τεχνολογίας και υψηλού βαθμού απόδοσης. Η μέχρι σήμερα εφαρμογή του Προγράμματος σε μονάδες της ΔΕΗ έχει ως αποτέλεσμα μία θεαματική βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού περιβάλλοντος στις πλησίον των Σταθμών περιοχές.

αντιμετώπιση των επιπτώσεων των Υδροηλεκτρικών έργων (διάσωσης πολιτιστικής κληρονομιάς, αντιμετώπισης προβλημάτων και κατακλύσεων αγρών και κατοικιών, διατήρησης της οικολογικής παροχής, μετακίνησης ειδών ιχθυοπανίδας), αλλά και ερευνητικά προγράμματα σε συνεργασία με εκπαιδευτικά Ιδρύματα και Φορείς, ενώ επιχειρείται η ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων και η ενεργή συμμετοχή στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας.

→ Στη Μεταφορά, με την αρμονική ένταξη των δικτύων Μεταφοράς στο περιβάλλον, μέσω της ενημέρωσης και της συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχαιολογικές και δασικές υπηρεσίες για την όδευση της γραμμής και την υλοποίηση περιβαλλοντικής αδειοδότησης, σύμφωνα με τα οριζόμενα από την Κοινή Υπουργική Απόφαση ΚΥΑ 69269/5387/1990 και τον Νόμο 3010/25.4.2002.

→ Στη Διανομή, με τη λήψη μέτρων για τον περιορισμό της αισθητικής επιβάρυνσης του περιβάλλοντος από τα δίκτυα διανομής

→ Στους Ανθρώπινους Πόρους, όπου υλοποιούνται πολιτικές για την προστασία της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων και του εργασιακού περιβάλλοντος και ειδικότερα: • για τη διαχείριση των επικίνδυνων υγρών και στερεών αποβλήτων (συλλογή, προσωρινή αποθήκευση και τη διάθεσή τους), • για τη συλλογή των αλκαλικών μπαταριών. • για τη διαχείριση μη επικίνδυνων αποβλήτων, όπως χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, εξαφθοριούχου θείου, μπαταριών Pb κ.α • για την καταγραφή των κινδύνων, την πρόληψη πιθανών ατυχημάτων και τη βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος με την υλοποίηση μελετών Εκτίμησης Επαγγελματικού Κινδύνου και μέσω μετρήσεων θορύβου, χημικών παραγόντων κλπ.

#### **4.3.1.1 Μορφολογία και κλιματολογικές συνθήκες**

Το Υδατικό Διαμέρισμα Δυτικής Μακεδονίας περιλαμβάνει το δυτικό τμήμα του γεωγραφικού διαμερίσματος Μακεδονίας και η συνολική του έκταση είναι 13.441 τ. χλμ. Η Δυτική Μακεδονία είναι κυρίως ορεινή και ημιορεινή περιοχή με λίγες πεδινές εκτάσεις. Οι κύριοι ορεινοί όγκοι της είναι η Πίνδος, ο Βόρρας, το Βέρμιο, τα Πιέρια, τα Καμβούνια, ο Γράμμος, το Βόϊο, το Άσκιον, το Βέρνον, ο Βούρινος και ο Τίταρος, ενώ διαθέτει και άφθονα επιφανειακά ύδατα. Μεγαλύτερο ποτάμι είναι ο Αλιάκμονας με συνολικό μήκος 310 χιλιόμετρα και παραπόταμους τους Βενέτικο, Γρεβενίτη, Πραμόριτσα, ενώ σε ολόκληρη την περιφέρεια υπάρχουν οχτώ λίμνες, επτά φυσικές (Βεγορίτιδα, Μικρή Πρέσπα, Μεγάλη Πρέσπα, Καστοριάς, Πετρών, Χειμαδίτιδα, Ζάζαρη) και μία τεχνητή (Πολυφύτου).

Το έντονο ανάγλυφο κατά μήκος μιας κεντρικής ζώνης με κατεύθυνση ΒΔ-ΝΑ διαιρεί την περιφέρεια σε δύο τμήματα: α) το ανατολικό, που χαρακτηρίζεται ως

πεδινό, περιέχει πλούσιους υδροφορείς, αποδοτικά εδάφη, αλλά και τα λιγνιτοφόρα πεδία και β) το δυτικό, που είναι σχετικά ορεινό, δεν έχει υποστεί σημαντικές ανθρωπογενείς παρεμβάσεις, είναι φτωχότερο σε υπόγεια ύδατα, με εντονότερο ανάγλυφο και δύο από τους δέκα συνολικά χαρακτηρισμένους Εθνικούς δρυμούς (Βάλια-Κάλντα και Πρέσπες) που υπάρχουν στον ελλαδικό χώρο.

Η γεωγραφική θέση και το ανάγλυφο του διαμερίσματος συμβάλλουν στη μεγάλη κλιματική ποικιλία του. Το μεγαλύτερο μέρος του διαμερίσματος έχει ηπειρωτικό κλίμα, ενώ τα παράκτια και τα ορεινά τμήματα έχουν θαλάσσιο και ορεινό κλίμα αντίστοιχα. Η μέση ετήσια θερμοκρασία κυμαίνεται μεταξύ 14.5°C και 17°C, με ψυχρότερο μήνα τον Ιανουάριο και θερμότερο τον Ιούλιο<sup>3211</sup>. Το ετήσιο ύψος βροχοπτώσεων κυμαίνεται από 400 μέχρι 1200 χλστ. περίπου, με άνιση κατανομή στις διαφορετικές περιοχές και μεγαλύτερο ύψος στις ορεινές περιοχές τη χειμερινή περίοδο. Οι τέσσερις υδρολογικές λεκάνες δέχονται ετησίως 6.585 m<sup>3</sup> x10<sup>6</sup> κ.μ. νερού<sup>3212</sup>.

#### **4.3.1.2 Το Υδατικό Διαμέρισμα-09 της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας**

Το μεγαλύτερο μέρος του υδατικού διαμερίσματος-09 βρίσκεται στην περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας (4 υδρολογικές ενότητες) και μικρότερα τμήματα στις περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας (3 υδρολογικές ενότητες), Θεσσαλίας και Ηπείρου. Το διαμέρισμα περιλαμβάνει ολόκληρους τους Νομούς Φλώρινας και Κοζάνης, μεγάλα τμήματα των Νομών Γρεβενών, Ημαθίας, Καστοριάς, Πέλλας και Πιερίας και μικρά τμήματα των Νομών Ιωαννίνων, Λάρισας και Τρικάλων<sup>3213</sup>.

Σε επίπεδο χώρας η περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας είναι η περιφέρεια με το πλουσιότερο επιφανειακό υδάτινο δυναμικό, αφού διαθέτει το 65% του συνολικού εσωτερικού επιφανειακού υδάτινου δυναμικού. Το υδατικό διαμέρισμα της Δυτικής

---

<sup>3211</sup> Σε έρευνα που έγινε με βάση στοιχεία της Ελληνικής Μετεωρολογικής Υπηρεσίας, εξετάστηκε η εξέλιξη της μέσης ετήσιας θερμοκρασίας σε εννιά Ελληνικές πόλεις για τη χρονική περίοδο 1961 – 2001 και διαπιστώθηκε ότι στην Κοζάνη, στην Τρίπολη και στα Ιωάννινα η μέση ετήσια θερμοκρασία ακολουθεί φθίνουσα πορεία και φαίνεται να μην ακολουθεί την παγκόσμια αυξητική τάση. Το Μελλοντικό Κλίμα, Ερευνώντας, Ιούνιος 2003.

<sup>3212</sup> Τα στοιχεία σχετικά με τις κλιματολογικές συνθήκες και τις βροχοπτώσεις της περιοχής προέρχονται από το ΓΕΩΤΕΕ Δυτικής Μακεδονίας και δόθηκαν στην υποψήφια από τον Πρόεδρο του ΓΕΩΤΕΕ Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας κ. Νικόλαο Κίτσιο, Γεωπόνο, για να χρησιμοποιηθούν στα πλαίσια της παρούσας μελέτης.

<sup>3213</sup> Γεωργιάς Λ. Αποτελέσματα του Master plan για το Υδατικό Διαμέρισμα Δυτικής Μακεδονίας Υπουργείο Ανάπτυξης [http://www.ypan.gr/fysikoi\\_poroi/master-plan.htm](http://www.ypan.gr/fysikoi_poroi/master-plan.htm)



Μακεδονίας διαθέτει τις περισσότερες λίμνες, των οποίων η έκταση παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

| <b>ΟΝΟΜΑΣΙΑ ΛΙΜΝΩΝ</b> | <b>ΕΚΤΑΣΗ ( Τ. ΧΛΜ.)</b>                           |
|------------------------|--|
| Βεγορίτιδα             | 45,00  |
| Μικρή Πρέσπα           | 44,65 (συνολική έκταση ελληνικού τμήματος: 47,00)  |
| Μεγάλη Πρέσπα          | 40,00 (συνολική έκταση ελληνικού τμήματος: 272,00) |
| Καστοριάς              | 21,00  |
| Πετρών                 | 14,21  |
| Χειμαδίτιδα            | 10,84  |
| Ζάζαρη                 | 1,58   |
| Πολυφύτου (τεχνητή)    | 52,00  |
| <b>ΣΥΝΟΛΟ</b>          | <b>232,28</b>                                      |

Οι κύριες υδρολογικές λεκάνες του διαμερίσματος είναι αυτές του Αλιάκμονα (8 677 km<sup>2</sup>) του οποίου η υδρολογική του λεκάνη καταλαμβάνει το 65% της έκτασης του υδατικού διαμερίσματος<sup>3214</sup>, της κλειστής λεκάνης Πτολεμαΐδας (2 133 km<sup>2</sup>), της λεκάνης του Αξιού στο Νομό Φλώρινας (901 km<sup>2</sup>) και της λεκάνης του ποταμού Αίσωνα ή Μαυρονερίου (815 km<sup>2</sup>)<sup>3215</sup>. Άλλες αξιόλογες λεκάνες, με έκταση μικρότερη

<sup>3214</sup> Μπαλτάς Ε.Α. Υδρολογική και γεωμορφολογική διερεύνηση της βόρειας Ελλάδας

<sup>3215</sup> Τα χαρακτηριστικά των τεσσάρων κύριων υδρολογικών λεκανών παρουσιάζονται στη συνέχεια. Λεκάνη Αλιάκμονα: Ο ποταμός Αλιάκμονας χαρακτηρίζεται από πολυσχιδές υδρογραφικό δίκτυο και είναι ο μεγαλύτερος σε μήκος ποταμός σε ελληνικό έδαφος (314 χλμ). Η λεκάνη του εκτείνεται στο δυτικό και νότιο τμήμα του υδατικού διαμερίσματος και ορίζεται βόρεια από τα Όρη Βέρνον και Βέρμιο, δυτικά από τη Βόρεια Πίνδο, νότια από τα Χάσια και τα Καμβούνια, και ανατολικά από τα Πιέρια Όρη. Οι κυριότερες υπολεκάνες είναι αυτές της Περιφερειακής Τάφρου (1 443 τ. χλμ.), Βενέτικου (871 τ. χλμ), Προμόρτσα (386 τ. χλμ), της κλειστής λίμνης Καστοριάς (353 τ. χλμ.), Εδεσσαίου (292 τ. χλμ.), Τριπόταμου (252 τ. χλμ.), Αραπίτσα (178 τ. χλμ.) και του Γρεβενίτικου (117 τ. χλμ.). Λεκάνη Πτολεμαΐδας: Η λεκάνη αυτή είναι κλειστή και βρίσκεται στο κέντρο του διαμερίσματος, μεταξύ των βουνών Βέρνον και Βέρμιον, και αποστραγγίζεται στη λίμνη Βεγορίτιδα. Οι κυριότερες υπολεκάνες είναι των λιμνών Βεγορίτιδας (346 τ. χλμ.), Χειμαδίτιδας (229 τ. χλμ.) και Πετρών (114 τ. χλμ.), καθώς

των 600 km<sup>2</sup>, είναι αυτές των λιμνών Καστοριάς (περιλαμβάνεται στη λεκάνη του Αλιάκμονα), Βεγορίτιδας, Χειμαδίτιδας και Πετρών (που περιλαμβάνονται στη λεκάνη της Πτολεμαΐδας), καθώς και οι λεκάνες Πρεσπών και του ποταμού Χελοποτάμου<sup>3216</sup>.

Η ποιοτική και ποσοτική κατάσταση των επιφανειακών υδάτων διαφοροποιείται από λεκάνη σε λεκάνη. Ο ποταμός Αλιάκμονας ικανοποιεί τις απαιτήσεις των υφιστάμενων χρήσεων, κυρίως όσο αφορά την άρδευση και μελλοντικά ίσως την ύδρευση της πόλης της Θεσσαλονίκης. Απαιτείται όμως προχωρημένη επεξεργασία, λόγω της παρουσίας φυτοφαρμάκων και ινών αμιάντου αν και εμφανίζει χαμηλό επίπεδο μικροοργανικών. Οι βασικές πηγές ρύπανσης του Αλιάκμονα είναι τα αστικά και βιομηχανικά απόβλητα, οι επιχώσεις από φερτά υλικά, οι αμμοληψίες και οι γεωργικές εκπλήσεις.

Το ρέμα Σουλού είναι ιδιαίτερα ρυπασμένο<sup>3217</sup> από τις επιφανειακές απορροές των γεωργικών εκτάσεων των γύρω περιοχών, τα απόβλητα των μεγάλων βιομηχανιών και των δημοτικών σφαγείων της περιοχής Πτολεμαΐδας. Αλλά και τα αστικά απόβλητα 40 περίπου οικισμών κατέληγαν στο ρέμα Σουλού μέχρι τις αρχές του 2005, όταν τέθηκε σε λειτουργία το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Αποβλήτων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας.

Τα ύδατα της λίμνης Βεγορίτιδας χαρακτηρίζονται από υψηλές συγκεντρώσεις νιτρικών και νιτρωδών, λόγω των υψηλών ρυπαντικών φορτίων αστικής, βιομηχανικής και γεωργικής προέλευσης, ενώ επιπλέον παρουσιάζει προβλήματα ευτροφισμού. Η λίμνη Πετρών εμφανίζει υψηλές τιμές αμμωνιακών από τα αστικά και βιομηχανικά απόβλητα που μέσω του ρέματος του Αμύντα, εισέρχονται στη λίμνη και

---

και της κλειστής λεκάνης Σαριγκιόλ (431 τ. χλμ.). Λεκάνη Αξιού: Πρόκειται για την υδρολογική λεκάνη παραποτάμου του Αξιού, που συμβάλλει στον Αξιό στο έδαφος της ΠΓΔΜ. Η λεκάνη περιλαμβάνει την πεδιάδα της Φλώρινας και περιβάλλεται από τα όρη Βέρνον και Βόρας. Λεκάνη Αίσωνα (Μαυρονέρι): Η λεκάνη βρίσκεται στο ανατολικό τμήμα του διαμερίσματος και καταλαμβάνει όλη την πεδινή περιοχή από τα Πιέρια Όρη και τον Όλυμπο μέχρι την θάλασσα.

<sup>3216</sup> Τα στοιχεία σχετικά με το υδατικό διαμέρισμα 09 της Δυτικής Μακεδονίας δόθηκαν στην υποψήφια από τον κ. Στάμο Αλκιβιάδη, υδρογεωλόγο του Ι.Γ.Μ.Ε. της Περιφερειακής Μονάδας Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα τη Λευκόβρυση Κοζάνης.

<sup>3217</sup> Ως αποτέλεσμα των υψηλών ρυπαντικών φορτίων, οι συγκεντρώσεις νιτρικών, νιτρωδών, αμμωνιακών, φωσφόρου και θειικών είναι αυξημένες (υψηλότερες από τις συγκεντρώσεις της Οδηγίας 75/440/ΕΟΚ «για παραγωγή πόσιμου νερού»). Παρά το υψηλό φορτίο συμβατικών ρύπων που δέχεται το ρέμα Σουλού, οι συγκεντρώσεις των επικίνδυνων ουσιών είναι ιδιαίτερα χαμηλές, σε αρκετές περιπτώσεις χαμηλότερες των ορίων ανίχνευσης, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι περισσότερες βιομηχανικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται στην περιοχή δεν παράγουν σημαντικά τοξικά φορτία.

είναι χαρακτηρισμένη ως ευαίσθητη περιοχή, όσο αφορά τον ευτροφισμό, σύμφωνα με την Οδηγία 91/271/ΕΟΚ. Ευαίσθητες ως προς τον ευτροφισμό είναι και οι λίμνες Βεγορίτιδας, Χειμαδίτιδας, Ζάζαρης και Καστοριάς. Ωστόσο η Χειμαδίτιδα, η Ζάζαρη, λίμνη Καστοριάς, αλλά και η Μικρή και η Μεγάλη Πρέσπα είναι κατάλληλες για την κάλυψη των αναγκών ύδρευσης.

Ο Νομός Γρεβενών είναι ο πιο προβληματικός, σε ότι αφορά τα υπόγεια ύδατα, αλλά πλούσιος αναφορικά με τα επιφανειακά, ενώ έχει ολοκληρωθεί η κατασκευή των αρδευτικών Κιβωτού - Κοκκινιάς και Καρπερού - Δήμητρας. Ο πλέον «υδροφόρος» νομός της Περιφέρειας είναι ο Νομός Φλώρινας με συνολικά έξι λίμνες και πλούσια υπόγεια υδροφορία. Αντίθετα ο νομός Καστοριάς έχει αξιόλογο επιφανειακό αλλά και υπόγειο υδάτινο δυναμικό, με σημαντικότερους φορείς επιφανειακών υδάτων τη λίμνη της Καστοριάς και τον ποταμό Αλιάκμονα. Οι περιοχές τις οποίες διασχίζει ο Αλιάκμονας είναι οι πιο προνομιούχες για αρδευτική χρήση. Στη λεκάνη Κοζάνης Πτολεμαΐδας η εκμετάλλευση των υπόγειων υδάτων είναι προβληματική, λόγω της εξόρυξης, και οι ανάγκες ύδρευσης και άρδευσης καλύπτονται από τον υδροφορέα του Βερμίου<sup>3218</sup>.

Οι διαθέσιμοι υδάτινοι πόροι καλύπτουν τις υδατικές ανάγκες του διαμερίσματος καθώς τα ρυθμιστικά αποθέματα των υδροφορέων ανέρχονται σε 1354 ο ωφέλιμος όγκος των τεχνητών ταμιευτήρων σε 1940 hm<sup>3</sup> και ο ετήσιος όγκος απορροής σε 3578 hm<sup>3</sup>, ενώ οι υδατικές ανάγκες της άρδευσης, της ύδρευσης, της βιομηχανίας και της κτηνοτροφίας ανέρχονται μόλις σε 691 hm<sup>3</sup>.

#### **4.3.1.3 Φορείς διαχείρισης του Υδατικού Διαμερίσματος της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας και δράση των ΜΚΟ**

Μεγάλος αριθμός φορέων εμπλέκεται στην έρευνα, αξιοποίηση, χρήση και προστασία των νερών του Υδατικού Διαμερίσματος της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας. Με βάση το Ν. 1739/87, έδρα της περιφερειακής μονάδας διαχείρισης υδατικών πόρων είχε οριστεί η Κοζάνη, που είναι και έδρα της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας. Η μονάδα λειτουργούσε ως Τμήμα Διαχείρισης Υδατικών Πόρων στη Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας (Ν. 2503/97), με χωρική αρμοδιότητα το Υδατικό Διαμέρισμα Δυτικής Μακεδονίας (Π.Δ. 60/98).

---

<sup>3218</sup> Έγκριση Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας

Κατά χρήση οι βασικοί φορείς που δραστηριοποιούνται στη διαχείριση των υδάτων είναι:

| <b>Χρήση</b>      | <b>Φορείς ή και οργανισμοί που ασχολούνται με υδατικά θέματα σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο</b>   |
|-------------------|---|
| <u>Ύδρευση</u>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Διευθύνσεις Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης ή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης σε κάθε νομό, όπου λειτουργούν οι ΤΥΔΚ ως υπηρεσίες της περιφέρειας·</li> <li>▪ ΔΕΥΑ των κυριότερων δήμων των νομών (Φλώρινας, Καστοριάς, Κοζάνης, Νάουσας, Βέροιας, Πτολεμαΐδας, Κατερίνης, Αν. Ολύμπου, Αριδαίας, Γρεβενών, Έδεσσας, Αιγινίου, Ανθεμίων, Ειρηνούπολης, Εξαπλάτανου, Κορινού και Νεοχωρίου)</li> </ul> |
| <u>Άρδευση</u>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Διεύθυνση ή Τμήμα Εγγείων Βελτιώσεων που συναντάται ανάλογα με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και ως Τμήμα Διαχείρισης Υδάτινων Πόρων &amp; Εκμηχάνισης της Γεωργίας, ή Υδροοικονομίας &amp; Εκμηχάνισης Γεωργίας, ή Εγγείων Βελτιώσεων &amp; Υδάτινων Πόρων, ή Υδροοικονομίας·</li> <li>▪ Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων (π.χ. ΤΟΕΒ Γρεβενών, Ημαθίας, Πέλλας, Πιερίας)</li> </ul>                           |
| <u>Βιομηχανία</u> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Διεύθυνση ή Τμήμα Βιομηχανίας ή Διεύθυνση ή Τμήμα Ορυκτού Πλούτου και Βιομηχανίας, σε επίπεδο νομού</li> <li>▪ ΒΙΠΕ Κοζάνης, Φλώρινας, Πέλλας-Ημαθίας, Έδεσσας.</li> </ul>   |
| <u>Ενέργεια</u>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ΔΕΗ (ΑΗΣ Πτολεμαΐδας-Αμυνταίου, ΥΗΣ Πολύφυτου, Σφηκιάς, Ασωμάτων).</li> </ul>  |
|                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Διεύθυνση Δημοσίων Έργων, όπου λειτουργούν τα Τμήματα Υδραυλικών Έργων και Εγγείων Βελτιώσεων</li> </ul>   |
|                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Διεύθυνση Ελέγχου Κατασκευής Έργων (Δ.Ε.Κ.Ε.), όπου λειτουργεί το Τμήμα Εποπτείας Υδραυλικών Έργων</li> </ul>  |
|                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Διεύθυνση Περιβάλλοντος &amp; Χωροταξίας</li> </ul>  |

Μία σημαντική μη κυβερνητική οργάνωση (ΜΚΟ) που δραστηριοποιείται στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας είναι η Οικολογική Κίνηση Κοζάνης, η οποία έχει ασχοληθεί επανειλημμένα με τη ρύπανση των υδατικών πόρων της λεκάνης

Κοζάνης- Πτολ/δας- Αμυνταίου. Η λεκάνη αυτή, αν και διαθέτει πλούσιο υπόγειο και επιφανειακό υδάτινο δυναμικό αντιμετωπίζει σοβαρά περιβαλλοντικά προβλήματα.

Με βάση τις θέσεις της Οικολογικής Κίνησης, «...οι υπόγειοι υδροφορείς καταστρέφονται ή απειλούνται με καταστροφή λόγω της διάνοιξης των ορυχείων της ΔΕΗ. Συγκεκριμένα, επειδή ο λιγνίτης βρίσκεται κάτω από τους υδροφόρους αυτούς, για να αποκαλυφθεί πρέπει να εξορυχτούν και τα υπερκείμενα ιζήματα, που αποτελούν τις φυσικές “αποθήκες” των υπόγειων νερών...». Ειδικότερα η Οικολογική Κίνηση υποστηρίζει ότι η πτώση της στάθμης του υδροφορέα της Σαριγκιόλ, λόγω του ορυχείου Ν. Πεδίου και των αρδευτικών γεωτρήσεων, φτάνει τα 10 m.

Σημαντική πτώση παρουσιάζει και η λίμνη Βεγορίτιδα η οποία έχει απολέσει το 90% περίπου του όγκου της, (από τα 3000 εκ. κ.μ. κατέβηκε στα 300 εκ. κ.μ.), ενώ η στάθμη της έχει πέσει κατά 40 m λόγω αφενός της τροφοδοσίας του ΥΗ.Σ Άγρα μέσω της τεχνητής σήραγγας εκτροπής της Άρτισσας και του ΑΗ.Σ Αμυνταίου της Δ.Ε.Η. με 20 εκ. κ.μ./έτος, οι οποίες σταμάτησαν αναγκαστικά λόγω πτώσεως της στάθμης κάτω από τον αγωγό υπερχειλίσης<sup>3219</sup>, αφετέρου των ανεξέλεγκτων γεωτρήσεων από τους αγρότες. Αλλά και η ποιότητα των νερών της λίμνης σύμφωνα με τα στοιχεία που διαθέτει η Οικολογική Κίνηση, έχει αλλοιωθεί σημαντικά, αφού καταγράφονται βαρέα μέταλλα και ιχνοστοιχεία, στα αβαθή ανιχνεύεται αμμωνία, η οποία δημιουργεί προβλήματα στην αναπαραγωγή, παρατηρούνται υπερβάσεις στα όρια των φυσικοχημικών παραμέτρων στο pH και υπάρχει σημαντική μείωση της ιχθυοπαραγωγής, εξαφάνιση της караβίδας, του κορέγονου, της πρασινοκέφαλης πάπιας, του πελεκάνου και εμφάνιση του τσιρονιού που αντέχει σε κακής ποιότητας νερά.

Απέναντι στην προδιαγεγραμμένη εδώ και χρόνια φθίνουσα πορεία της λίμνης η αντίδραση των παραλίμνιων οικισμών ήταν υποτονική δεδομένης και της οικειοποίησης 18000 στρεμμάτων που αποκαλύφθηκαν από τη συρρίκνωση της λίμνης. Η παρέμβαση της Πολιτείας ήταν απελπιστικά αργή και άτολμη με φανερή την απροθυμία της να ελέγξει ή να συγκρουστεί με τους χρήστες των νερών της λίμνης και του υδροφορέα. (Παράδειγμα η τελευταία δωρεά 3000 στρεμμάτων σε αγρότες της παραλίμνιας ζώνης, η οποία έπρεπε να μείνει κενή από κάθε χρήση)<sup>3220</sup>.

Επιπλέον η ΜΚΟ έχει θέσει το “πρόβλημα Αλιάκμονα” πολλές φορές και με γραπτές διαμαρτυρίες αλλά και με διάφορες ενέργειες, όπως επισκέψεις σε Περιφέρεια και Νομαρχία, συγκεντρώσεις σε παραλίμνια χωριά αλλά και με μια

---

<sup>3219</sup> Εκτιμάται ότι τα 3 πρώτα χρόνια αφαιρέθηκαν από τη λίμνη 800 εκ.μ<sup>3</sup> νερού .

<sup>3220</sup> Οι πληροφορίες σχετικά με τις θέσεις και τα στοιχεία που διαθέτει η Οικολογική Κίνηση Κοζάνης δόθηκαν στην υποψήφια από τον κ.Τσικριτζή Λάζαρο, με έδρα την Κοζάνη.

ιδιαίτερη ακτιβιστική ενέργεια το Σεπτέμβριο του 1998, όταν 3 μέλη της Κίνησης κρεμάστηκαν από τη γέφυρα Πολυφύτου (ύψους 40 μ) και άπλωσαν πανώ με το σύνθημα “ΑΛΙΑΚΜΩΝ SOS”.

#### **4.3.2 Η υδρολογική λεκάνη των Πρεσπών**

Η λέξη Πρέσπα στη βουλγαρική γλώσσα σημαίνει σωρός από στοιβαγμένο χοντρό χιόνι, ενώ «...τη συναντάμε για πρώτη φορά στα τέλη του 10ου αιώνα μ.Χ. να χαρακτηρίζει ολόκληρη τη λιμναία έκταση και όχι κάποιο συγκεκριμένο οικισμό...»<sup>3221</sup>

Ο θρύλος λέει ότι στην περιοχή των Πρεσπών υπήρχε μια μεγάλη πόλη με ένα συνετό και καλό βασιλιά. Κάποια μέρα το βασιλόπουλο είχε πάει για κυνήγι, είδε τη νύμφη Νηρηίδα, την ερωτεύτηκε και θέλησε να την κάνει γυναίκα του. Η νύμφη του είπε πως αν δεχόταν να τον παντρευτεί θα έφερνε μεγάλη συμφορά στο βασίλειο, αλλά το βασιλόπουλο την έπεισε και ο γάμος τους έγινε με μεγάλη επισημότητα. Μετά τη στέψη «...ξαφνικά συννέφιασε ο ουρανός, σκοτείνιασε ο ορίζοντας, άρχισαν αστραπές και βροντές και σείστηκε η γη, με τρομακτικό κρότο...» Όταν τελείωσε η μπόρα και βγήκε ο ήλιος η πολιτεία δεν υπήρχε πια,<sup>3222</sup> τα πολλά νερά είχαν καλύψει τα σπίτια και έπνιξαν τους ανθρώπους. Τα νούφαρα της λίμνης «...είναι οι ψυχές των παιδιών και των κοριτσιών, που χάθηκαν τη μέρα εκείνη...»<sup>3223</sup>.

Η περιοχή των Πρεσπών βρίσκεται στο βορειοδυτικότερο άκρο της χώρας, δυτικά του νομού Φλώρινας και έχει έκταση 516.070 στρέμματα, από τα οποία 330.000 περίπου ανήκουν στην Ελλάδα ενώ το υπόλοιπο τμήμα της περιοχής ανήκει στην Αλβανία και στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Από τη συνολική αυτή ελληνική έκταση τα 81.447 στρέμματα τα καταλαμβάνουν οι υδάτινοι πόροι (43.122 Μικρή Πρέσπα και 38.325 Μεγάλη Πρέσπα).

<sup>3221</sup> Καραδέδος, Γ. και Π. Τσολάκης. (1988) Πρέσπες. Ελληνική Παραδοσιακή Αρχιτεκτονική. Μέλισσα, Αθήνα, σελ.46

<sup>3222</sup> Τα ερείπια του αρχαίου αυτού οικισμού φανερώθηκαν μετά την πτώση της στάθμης της λίμνης το 1958 και θρύλος επιβεβαιώθηκε ως προς την ύπαρξη μιας μεγάλης πολιτείας στη θέση που τώρα βρίσκεται το νησάκι του Αγίου Αχιλλείου. Μετά από ανασκαφές που έγιναν στην ευρύτερη περιοχή και ειδικότερα κατά την ανασκαφή στον Άγιο Αχίλλειο Σε μια επιγραφή, μάλιστα, που βρέθηκε δίνεται και το όνομα αυτής της αρχαίας πόλης: Λύκα (και οι κάτοικοι Λυκαίοι.

<sup>3223</sup> Μέλλιος Λ. (1976) Λαογραφικά Φλωρίνης. Θρύλοι-παραδόσεις-ιστορία Πρέσπας, Φλώρινα, σελ. 12-13

#### **4.3.2.1 Περιβαλλοντικές συνθήκες - Υδρολογία, υδρογεωλογία και ποιότητα των υδάτινων πόρων**

Οι περιβαλλοντικές συνθήκες που επικρατούν γενικά σε μία περιοχή συνδέονται άμεσα με τις κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές συνθήκες. Στην ελληνική πλευρά του υδροβιότοπου της Πρέσπας οι αποψιλώσεις των δασών και η μείωση του πληθυσμού κατά τη διάρκεια του εμφυλίου πολέμου, η κατασκευή του αρδευτικού συστήματος κατά τη δεκαετία του 1960, το μεταναστευτικό κύμα μεταξύ 1960-1980, η κτηνοτροφία, τα καταστρεπτικά αναπτυξιακά έργα μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε. και η εντατική μονοκαλλιέργεια φασολιού έχουν οδηγήσει σταδιακά στη διατάραξη της βιοποικιλότητας των λιμνών της Πρέσπας.

Ειδικά η κατασκευή του αρδευτικού συστήματος στο ανατολικό τμήμα της λίμνης της Μικρής Πρέσπας επέφερε τις μεγαλύτερες βλαβερές συνέπειες καθώς αφενός οδήγησε στη σταδιακή εγκατάλειψη των υπολοίπων γεωργικών προϊόντων και στην μονοκαλλιέργεια του φασολιού που συνοδεύεται από υψηλή κατανάλωση ενέργειας και χημικών και αφετέρου στην επιχωμάτωση πολλών ρυακιών, στην αποξήρανση εκτάσεων και στη δραματική μείωση των δέντρων και των θάμνων. Οι αλλαγές αυτές επέφεραν σταδιακά την εξάπλωση των καλαμιών που δεν καίγονταν ή θερίζονταν και τα οποία ευνοούνται και από την αυξημένη χρήση των φυτοφαρμάκων με αποτέλεσμα να καλύπτουν όλο και μεγαλύτερες εκτάσεις και να προκαλούν μείωση των εκτάσεων του υγροτόπου<sup>3224</sup>.

Οι αλλαγές που επήλθαν στην Αλβανία στον οικονομικό τομέα μετά την πτώση του κομμουνιστικού καθεστώτος επέφεραν και δραστικές αλλαγές στον τομέα του περιβάλλοντος και ειδικότερα στους υδάτινους πόρους των οποίων τα οικοσυστήματα είναι τα πιο εκτεθειμένα και απροστάτευτα από την νομοθεσία. Ειδικά στη λίμνη των Πρεσπών η μόλυνση προέρχεται κυρίως από τα οικιακά και βιομηχανικά στερεά απόβλητα που ανεξέλεγκτα εναποτίθενται στις όχθες των ποταμών και τα οικιακά και βιομηχανικά λύματα που εκχέονται στα ποτάμια και στη λίμνη<sup>3225</sup>.

Οι ελλείψεις των υποδομών στα συστήματα ύδρευσης και αποχέτευσης είναι ιδιαίτερα έντονες από την πλευρά της ΠΓΔΜ, ενώ η υπεράντληση ύδατος για

---

<sup>3224</sup> Catsadorakis G. and Malakou M. (1997) Conservation and management issues of Prespa National Park, *Hydrobiologia*, vol 351, Numbers 1-3, pp.175-196

<sup>3225</sup> Cullaj A., Hasko A., Miho A., Ferdinand S., Brandl H., Bachofen R. (2005) The quality of Albanian natural waters and the human impact, *Environment International*, 31, pp133-146

αρδευτική χρήση σε συνδυασμό με τα προβλήματα διαχείρισης των αποβλήτων και των αστικών και βιομηχανικών λυμάτων, δημιουργούν σημαντικά περιβαλλοντικά προβλήματα. Στην περίπτωση της Λίμνης Πρεσπών η κατάσταση είναι ιδιαίτερα ανησυχητική και μπορεί μακροπρόθεσμα να οδηγήσει σε οικολογική καταστροφή οφειλόμενη κυρίως στα απόβλητα.

Σύμφωνα με τα βιβλιογραφικά δεδομένα η περιοχή των Πρεσπών κατατάσσεται στο βαλκανικό ορεινό τοπίο και στη βαλκανική υποζώνη της υπομεσογειακής ζώνης βλάστησης και μάλιστα στη βορειότερη περιοχή, κοντά στα όρια της με τη Μεσευρωπαϊκή ζώνη<sup>3226</sup>. Η δομή και η φυσιογνωμία της βλάστησης και της χλωρίδας του Εθνικού Δρυμού Πρεσπών είναι πολύμορφη. Ο εθνικός δρυμός της Πρέσπας θεωρείται ένας από τους σημαντικότερους υδροβιότοπους διεθνούς σημασίας καθώς φιλοξενεί μικτές αποικίες από ερωδιούς, κορμοράνους και είναι η μοναδική περιοχή όπου φωλιάζουν μαζί δύο ευρωπαϊκά είδη πελεκάνων, ο αργυροπελεκάνος, ο ροδοπελεκάνος, η σταχτόχηνα και ο χηνοπρίστης.

Το κλίμα της Πρέσπας έχει ενδιάμεσα χαρακτηριστικά μεταξύ του μεσογειακού και του κεντροευρωπαϊκού κλίματος με ψυχρό χειμώνα (- 15 °C απόλυτη ελαχίστη θερμοκρασία), θερμό καλοκαίρι με μια σχετικά ήπια ξηρασία (35 °C απόλυτη μέγιστη θερμοκρασία)<sup>3227</sup>, και μέση ετήσια βροχόπτωση 775,2 χλστ<sup>3228</sup>. Οι υδάτινοι πόροι των λιμνών καθιστούν το κλίμα της περιοχής των Πρεσπών ηπιότερο από αυτό των γύρω ορεινών και δασωμένων περιοχών. Ειδικά στην περιοχή της Μικρής Πρέσπας το κλίμα που είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες στην αύξηση ή ελάττωση της στάθμης χαρακτηρίζεται ως ηπειρωτικό μεσευρωπαϊκό και διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην αναπαραγωγή, ανάπτυξη και επιβίωση των ψαριών.

Η λεκάνη των Πρεσπών σχηματίστηκε από τεκτονικές υφέσεις, πιθανότατα κατά τη διάρκεια της τριτογενούς γεωλογικής εποχής (1-70 εκατομμύρια χρόνια πριν) ενώ τα βαθύτερα σημεία της Μεγάλης Πρέσπας σχηματίστηκαν από καρσιτικά φαινόμενα πριν αρχίσει η λιμναία φάση. Σε καρσιτικά φαινόμενα οφείλεται και η παραπέρα δημιουργία και εξέλιξη των λιμνών.

Αρχικά δημιουργήθηκε μία μόνο λίμνη, η Πρέσπα, σταδιακά όμως οι εναποθέσεις του ρυακίου που διέρχεται από την κοιλάδα του Αγίου Γερμανού σε συνδυασμό με τα

---

<sup>3226</sup> Κασιούμης, Κ. (1991) Μελέτη Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Πρεσπών. Μέρος Ι. Ανάλυση Υφιστάμενων Συνθηκών (Αδημοσίευτο) σελ. 151

<sup>3227</sup> Στοιχεία Δ/σης Γεωργίας Φλώρινας

<sup>3228</sup> Psychoudakis et al 1993



ύδατα της λίμνης δημιούργησαν μία αμμώδη λωρίδα γης που διαχώρισε την Πρέσπα σε δύο λίμνες. Οι δύο λίμνες διαχωρίζονται από μια αβαθή λωρίδα αμμώδους γης, μήκους περίπου 4 χλμ. και πλάτους 200-1000μ.<sup>3229</sup>

Το μεγαλύτερο τμήμα της Μικρής Πρέσπας (συνολική έκταση περίπου 47,4 τ. χλμ.) ανήκει στην Ελλάδα (43,5 τ.χλμ.), και το υπόλοιπο (περίπου 4 τ. χλμ.) στην Αλβανία, ενώ η Μεγάλη Πρέσπα μοιράζεται μεταξύ των τριών κρατών (ΠΓΔΜ, Αλβανία και Ελλάδα). Εντός του ελληνικού τμήματος της Μικρής Πρέσπας υπάρχουν δύο νησιά, ο Άγ. Αχίλλειος και το Βιδρονήσι, ενώ στη Μεγάλη Πρέσπα το Mali Grad στην περιοχή της Αλβανίας και το Golem Grad, στην ΠΓΔΜ.

Το νερό εισέρχεται στη λίμνη Μικρή Πρέσπα από τις βροχοπτώσεις και από τις εισροές των πέντε ρυακίων (Μηλιώνας-Πλατεός, Καλλιθέας, Λευκώνα, Καρυών και Οξυάς). Το μεγάλο ρυάκιο του Αγίου Γερμανού, που κατέληγε και αυτό στην Μικρή Πρέσπα, εκτράπηκε κατά την περίοδο 1936-1945 και τώρα εκβάλλει στη Μεγάλη Πρέσπα της οποίας η στάθμη βρίσκεται σχεδόν πάντα χαμηλότερα από της Μικρής Πρέσπας. Οι δύο λίμνες επικοινωνούν στη θέση Κούλα, όπου υπάρχει ένας διάυλος που επιτρέπει τα νερά της Μικρής Πρέσπας να χύνονται στη Μεγάλη Πρέσπα. Στη συνέχεια τα νερά καταλήγουν μέσα από υπόγειες καταβόθρες στη λίμνη Αχρίδα που επικοινωνεί με την Αδριατική μέσω του ποταμού Δρίνου.

Το επιφανειακό υδάτινο δυναμικό της συνολικής περιοχής είναι πλούσιο και χαρακτηρίζεται κυρίως από την ύπαρξη υδατικών συγκεντρώσεων της Μικρής Πρέσπας (43.122 στρ., 10 μ. βάθος), της Μεγάλης Πρέσπας - Ελληνικό τμήμα (38.325 στρ., 55 μ. βάθος), του Λαδοπόταμου (60 lt. / sec περίπου) που εκβάλλει στον Αλιάκμονα και χειμάρρων όπως του Αγ. Γερμανού (185 lt / sec) και της Καλλιθέας (30 lt / sec). Στην περιοχή υπάρχουν και πολλές πηγές που δεν διευρύνουν τον όγκο της παροχής. Η στάθμη του υπογείου ορίζοντα βρίσκεται στα 5-15 μ. (καρστικός υδροφορέας)<sup>3230</sup>. Η ΔΕΗ έχει πραγματοποιήσει από την δεκαετία του '50 αναγνωριστικές μελέτες αξιοποίησης του επιφανειακού υδάτινου δυναμικού των Πρεσπών για υδροηλεκτρική εκμετάλλευση που δεν τελεσφόρησαν, λόγω της κήρυξης της περιοχής ως Εθνικού Δρυμού ιδιαίτερης προστασίας.

#### **4.3.2.2 Θεσμικό καθεστώς διαχείρισης της περιοχής των Πρεσπών**

---

<sup>3229</sup> Κατσαδωράκης Γ. (1995) Τα κείμενα του Κέντρου πληροφόρησης της Πρέσπας. Άγιος Γερμανός 1995

<sup>3230</sup> Αναπτυξιακή Εταιρεία Δυτικής Μακεδονίας (ANKO ΑΕ). 1996. Μελέτη Ανάπτυξης περιοχής Πρεσπών.

Το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος και των υδάτινων πόρων των τριών χωρών, Ελλάδα, ΠΓΔΜ και Αλβανίας, αποτέλεσε αντικείμενο προηγούμενων υποενοτήτων. Στην παρούσα υποενοότητα θα γίνει μία σύντομη αναφορά στους βασικούς νομοθετικούς κανόνες -διεθνείς, εθνικούς, και στην περίπτωση της Ελλάδας και στους κοινοτικούς- που διέπουν την προστασία της περιοχής των λιμνών της Πρέσπας.

Στην περιοχή της Πρέσπας, που είναι ένας από τους σημαντικότερους υδροβιότοπους διεθνούς σημασίας, εκτός από τη Σύμβαση της UNECE για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών και τη Σύμβαση Esroo για την Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων σε Διασυνοριακό Πλαίσιο,<sup>3231</sup> οι υπόλοιποι διεθνείς κανόνες που εφαρμόζονται από τα τρία κράτη για την προστασία της περιοχής έχουν άμεση σχέση με τη βιολογική ποικιλομορφία και το διεθνές δίκαιο των υγροτόπων <sup>3232</sup>.

Όσο αφορά την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η Σύμβαση Esroo αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής και κρίνεται απαραίτητη κυρίως για τη συνεπή εφαρμογή της αρχής της πρόληψης<sup>3233</sup>.

Η εφαρμογή της Σύμβασης Esroo για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ) σε διασυνοριακά πλαίσια στις διακρατικές περιβαλλοντικές σχέσεις της Αλβανίας με την Ελλάδα<sup>3234</sup> και την ΠΓΔΜ –καθώς και οι τρεις χώρες έχουν επικυρώσει τη Σύμβαση- είναι ιδιαίτερα σημαντική λόγω του διασυνοριακού χαρακτήρα των δραστηριοτήτων των τριών χωρών. Ωστόσο, η εφαρμογή της Σύμβασης Esroo, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών, καθώς για την αποτελεσματική λειτουργία των διατάξεών της, η ίδια η Σύμβαση συχνά παραπέμπει σε συγκεκριμένες διαδικασίες που ισχύουν στο πλαίσιο

---

<sup>3231</sup> Βλέπε σχετικά Sands Philippe (2003) ο.π. p. 814-819 και την ιστοσελίδα της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>

<sup>3232</sup> Η βιολογική ποικιλομορφία αφορά τη χλωρίδα, την πανίδα, τους ζωντανούς οργανισμούς και τις οικολογικές κοινότητες στις οποίες κατοικούν.

<sup>3233</sup> Για τη Σύμβαση Esroo βλέπε σχετικά: Πατρώνος Π., Παπαδημητρίου Γ. (2002) The implementation of the ESPOO Convention. A Hellenic approach, Σάκκουλας

<sup>3234</sup> Κυρωτικός Νόμος της Σύμβασης για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακά πλαίσια (ESPOO) στην Ελλάδα είναι ο Ν. 2540/1997 (ΦΕΚ 249/A/15-12-1997) που τέθηκε σε ισχύ από 25/5/1998

των εθνικών συστημάτων εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ) (π.χ. άρθρα 2 §1 και §6, 3 §1 κλπ.).

Οι διεθνείς Συνθήκες που εφαρμόζονται για την προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας της περιοχής είναι:

➔ η Σύμβαση Ramsar<sup>3235</sup> για την Προστασία των Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας, ιδιαίτερα ως οικοτόπων υδροβίων πτηνών. Η σύμβαση προβλέπει τη συνεργασία των συμβαλλομένων μερών για διασυνοριακούς υγροτόπους ("shared resources"), δηλ. υγροτόπους που εκτείνονται στην επικράτεια δύο ή περισσότερων κρατών μερών. Η συνεργασία αυτή υλοποιείται με την ανταλλαγή πληροφοριών και απόψεων σχετικά με το βαθμό εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από τη σύμβαση και με τη διαμόρφωση της παρούσας και της μελλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας τους με βάση τις διασυνοριακές συνθήκες προστασίας.

Το ελληνικό τμήμα της Μικρής Πρέσπας, καθώς και η περιοχή "Ezerani" στην ΠΓΔΜ, περιλαμβάνονται στον κατάλογο Ramsar ως διεθνούς ενδιαφέροντος υγρότοποι, ενώ η Αλβανία βρίσκεται στη διαδικασία ένταξης του δικού της τμήματος στον κατάλογο.<sup>3236</sup>

➔ η Σύμβαση της Βόννης του 1979 για τη διατήρηση των Αποδημητικών Ειδών της Άγριας Πανίδας<sup>3237</sup>. Με βάση τη διάταξη της Σύμβασης αυτής για τη δυνατότητα σύναψης συμπληρωματικών συμφωνιών για τα αποδημητικά είδη, των οποίων η κατάσταση διατήρησης είναι δυσμενής, αλλά και τη διαδικασία που προβλέπει το Παράρτημα II, από το 1990 μέχρι και το 2001 υιοθετήθηκαν 11 συμφωνίες<sup>3238</sup> μεταξύ των οποίων και η Συμφωνία<sup>3239</sup> για τη διατήρηση των αφρικανικών και ευρασιατικών μεταναστευτικών υδροβίων πουλιών, που τέθηκε σε ισχύ από το 1999.<sup>3240</sup> Η συμφωνία αυτή την οποία έχουν επικυρώσει η Αλβανία την 1/9/2001, η ΠΓΔΜ την 1/2/2000, ενώ η Ελλάδα<sup>3241</sup> την έχει υπογράψει στις 14/5/1998

---

<sup>3235</sup> Ιστοσελίδα της Σύμβασης: [http://www.ramsar.org/index\\_about\\_ramsar.htm](http://www.ramsar.org/index_about_ramsar.htm)

<sup>3236</sup> Βλέπε σχετικά την ιστοσελίδα με τον Πίνακα των υγροτόπων διεθνούς σημασίας <http://www.wetlands.org/RSDB/default.htm>

<sup>3237</sup> Βλέπε σχετικά: ο.π. Convention on Migratory Species στην ιστοσελίδα <http://www.cms.int/about/index.htm>

<sup>3238</sup> ο.π. Sands Philippe (2003) Principles of International Environmental law, p.606-611

<sup>3239</sup> Η σύναψη μιας ειδικής συμφωνίας για τα μεταναστευτικά υδροβία πουλιά αποφασίστηκε το 1988 στη Διάσκεψη των μερών της Σύμβασης της Βόννης και υιοθετήθηκε το 1995.

<sup>3240</sup> The Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds στην ιστοσελίδα <http://www.unep-aewa.org/about/background.htm>

<sup>3241</sup> Η Σύμβαση της Βόννης κυρώθηκε στην Ελλάδα με το Ν.2719 (ΦΕΚ 106/Α/99).

και την επικύρωσε ένα χρόνο αργότερα<sup>3242</sup>, αποτελεί το ειδικό πλαίσιο συνεργασίας των τριών χωρών.

► **η Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της Ευρωπαϊκής άγριας ζωής και των φυσικών βιοτόπων.** Οι διατάξεις της Σύμβασης εφαρμόζονται στην περιοχή της Πρέσπας (και οι τρεις χώρες είναι συμβαλλόμενα μέρη) καθώς είναι μεταναστευτική οδός και τα περισσότερα είδη της εντάσσονται στον κατάλογο της Σύμβασης<sup>3243</sup>. Αν και η Σύμβαση, ως εργαλείο της περιβαλλοντικής πολιτικής, παρέχει επιστημονική, τεχνική και νομική βοήθεια για την εφαρμογή της σύμφωνα με το δίκτυο “Emerald” για τις περιοχές που απαιτούν ειδική προστασία, ωστόσο δεν έχουν ληφθεί ειδικά μέτρα προστασίας στην περιοχή των Πρεσπών σε συνεργασία των τριών κρατών.

► **η Σύμβαση CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), για το Διεθνές Εμπόριο Απειλούμενων Ειδών της Άγριας Χλωρίδας και Πανίδας.**

Η εφαρμογή των διατάξεων της<sup>3244</sup> είναι ιδιαίτερα σημαντική για την περιοχή των Πρεσπών, καθώς μέσω του περιορισμού του διεθνούς εμπορίου αγρίων ζώων και φυτών επιτυγχάνεται και η προστασία των βιοτόπων τους

► **η Σύμβαση του 1992 για τη Βιοποικιλότητα (Ρίο).** Η γενική αρχή που προβλέπει τις υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών για διεθνή συνεργασία, είτε άμεση μεταξύ τους ή μέσω διεθνών οργανισμών για περιοχή πέρα από τα όρια της εθνικής δικαιοδοσίας έχει άμεση εφαρμογή στην περιοχή των Πρεσπών .

► **η Σύμβαση για την Προστασία της Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς της Ευρώπης, 1985.** Θεσπίζει την υποχρέωση πρόληψης της υποβάθμισης των μνημείων και παροχής κινήτρων για την αποκατάσταση των προστατευόμενων κτιρίων.

Οι εθνικοί κανόνες που εφαρμόζονται στα τρία κράτη για την περιοχή των Πρεσπών παρατίθενται στον παρακάτω πίνακα.<sup>3245</sup>

---

<sup>3242</sup> Πληροφορίες σχετικά με τα συμβαλλόμενα μέρη μέχρι την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου του 2006 διατίθενται στην ιστοσελίδα: <http://www.unep-aewa.org/map/parties>

<sup>3243</sup> Βλέπε την ιστοσελίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης ο.π. [http://www.coe.int/t/e/cultural\\_co-operation/environment/nature\\_and\\_biological\\_diversity/\\_Summary.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/nature_and_biological_diversity/_Summary.asp#TopOfPage)

<sup>3244</sup> Ιστοσελίδα της Σύμβασης <http://www.cites.org/eng/disc/what.shtml>

<sup>3245</sup> Για τη δημιουργία του πίνακα αυτού χρησιμοποιήθηκαν οι πληροφορίες από το έγγραφο: Εταιρία Προστασίας Πρεσπών, WWF Ελλάς, Protection and Preservation of Natural Environment in Albania (PPNEA), Macedonian Alliance for Prespa (MAP) (2003) Στρατηγικό Σχέδιο Δράσης για την αειφορική ανάπτυξη του Πάρκου Πρεσπών, Άγιος Γερμανός

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Αλβανία</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• νόμος πλαίσιο «για την προστασία του Περιβάλλοντος» (No. 8934)</li> <li>• νόμος «περί Υδάτινων Πόρων» (No. 8093/1996)</li> <li>• νόμος για την «Προστασία των Διασυνοριακών Λιμνών» του 2002</li> <li>• υπουργική απόφαση του 1974 για τον έλεγχο της μόλυνσης</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο του Εθνικού Πάρκου Πρεσπών (PNP– Prespa National Park)</li> </ul>   |
| <p><b>Πρώην<br/>Γιουγκοσλαβική<br/>Δημοκρατία της<br/>Μακεδονίας</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος του 2005</li> <li>• νόμος του 1998 «περί Υδάτινων Πόρων» Law on Waters, Official Gazette No. 4/98</li> <li>• νόμος για την προστασία των λιμνών της Οχρίδας, της Πρέσπας και της Δοϊράνης, Official Gazette No. 45/77</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο του Αυστηρά Προστατευόμενου Ορνιθολογικού Καταφύγιου “Ezerani”</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο του Εθνικού Πάρκου “Pelister”</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο του Εθνικού Πάρκου “Galichitsa”</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο του Μνημείου της Φύσης «Λίμνη Πρέσπα» (1977)</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο των Καταφυγίων Ελάτης ( Abies alba), Σημύδας ( Betula verrucosa) και Οξιάς ( Fagus moesiaca) στις πλαγιές του βουνού Pelister (1967)</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο των έξι περιοχών ελεγχόμενης θήρας</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο των Ειδικών Στεγαστικών Ζωνών, των τριών Βιομηχανικών Ζωνών, των έξι Ζωνών Τουρισμού και Αναψυχής</li> </ul> |
| <p><b>Ελλάδα</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• νόμος 1650/86 για την προστασία του περιβάλλοντος</li> <li>• νόμος 3199/2003</li> <li>• θεσμικό πλαίσιο του «Εθνικού Δρυμού Πρεσπών»,</li> <li>• οδηγία 79/409/ΕΟΚ για την προστασία των πουλιών σύμφωνα με την οποία η Μικρή Πρέσπα αποτελεί Περιοχή</li> </ul>  |

Ειδικής Προστασίας (SPA-Special Protection Area)

- οδηγία 92/43/ΕΟΚ (Οδηγία των Οικοτόπων/ ΦΥΣΗ 2000) για τη διατήρηση των φυσικών ενδιαιτημάτων και της άγριας χλωρίδας και πανίδας (Με βάση την οδηγία αυτή έχουν οριοθετηθεί δύο Ειδικές Ζώνες Διατήρησης στην περιοχή της Πρέσπας, ο Εθνικός Δρυμός Πρεσπών και το όρος Βαρνούντας που μαζί με τη Περιοχή Ειδικής Προστασίας της Μικρής Πρέσπας περιλαμβάνονται στον ελληνικό Εθνικό Κατάλογο «Φύση 2000»)

Το Εθνικό Πάρκο Πρεσπών της Αλβανίας θεσμοθετήθηκε το 1999 και χωρίζεται σε τρεις ζώνες ανάλογα με την προστασία που παρέχεται σε κάθε ζώνη<sup>3246</sup>. Αν και στα γεωγραφικά του όρια εντάσσονται και οι δύο λίμνες, με τους υγροτόπους τους και όχι μόνο οι δασικές και αγροτικές εκτάσεις τα βοσκοτόπια και τα λιβάδια, αρμόδια αρχή διαχείρισης είναι η Γενική Διεύθυνση Δασών και Βοσκοτόπων, που συνέταξε το 2000 ένα Διαχειριστικό Σχέδιο για την προστασία και διατήρηση του Πάρκου (Απόφαση 234/2000).

Στην ΠΓΔΜ το πρώτο Εθνικό Πάρκο ιδρύθηκε το 1949 με έκταση 12,500 εκτάρια στα ανατολικά της Λίμνης της Μεγάλης Πρέσπας και περιλαμβάνει ένα μέρος του όρους Pelister, από όπου πήρε και το όνομά του. Ο οργανισμός «Εθνικό Πάρκο Pelister» στη Bitola διαχειρίζεται το Πάρκο με κονδύλια από την πώληση κουκουναριών και των εισιτηρίων των επισκεπτών. Το 1958 ιδρύθηκε και το Εθνικό Πάρκο «Galicica» που καλύπτει μία έκταση 22700 εκταρίων και τη διαχείρισή του έχει ο οργανισμός «Εθνικό Πάρκο Galicica» που εδρεύει στην Αχρίδα με κονδύλια προερχόμενα από την πώληση ξύλων για καύση και των εισιτηρίων των επισκεπτών<sup>3247</sup>.

Το Εθνικό Πάρκο «Galicica» της ΠΓΔΜ επίσης περιλαμβάνει εκτός από τις δύο λίμνες των Πρεσπών και τη λίμνη της Οχρίδας και είναι ένας από τους σημαντικότερους και μεγαλύτερους βιότοπους της Ευρώπης με 1500 είδη φυτών και 182 περίπου είδη δέντρων. Στην περιοχή ζουν περίπου 130.000 κάτοικοι και το Πάρκο θεωρείται ένας από τους πιο φημισμένους τουριστικούς προορισμούς. Λόγω

<sup>3246</sup> <http://www.medwet.org/prespa/park/intro.html>

<sup>3247</sup> Schuerholz Goetz Transboundary Ecosystem Restoration in Politically High Conflict Areas, 16<sup>th</sup> Int' l Conference, Society for Ecological Restoration, August 24-26, 2004, Victoria, Canada

του αναπτυσσόμενου οικολογικού τουρισμού έχουν εφαρμοστεί σε διεθνές και εθνικό επίπεδο διάφορα προγράμματα για τη διατήρηση και προστασία του<sup>3248</sup>. Το πιο σημαντικό και φιλόδοξο πρόγραμμα που οι αρχές διαχείρισης του πάρκου εφάρμοσαν στην περιοχή σε συνεργασία με την περιβαλλοντική οργάνωση «Alliance for Lake Cooperation in Ohrid and Prespa, Ohrid»<sup>3249</sup> και άλλες έξι ΜΚΟ από την Αλβανία, τη Βουλγαρία, τη Σερβία και το Μαυροβούνιο είναι το “Establishing Financial Mechanisms for Conserving Biodiversity in the Balkan Region: Sustainable development through eco tourism and environmental education in protected areas”.

Στα παράλια της Μεγάλης Πρέσπας το 1997 εγκαθιδρύθηκε και το προστατευόμενο Ορνιθολογικό Καταφύγιο «Ezerani» στα πλαίσια της δράσης της ΜΚΟ Bird Study and Protection Society of Macedonia (BSPSM), η οποία από το 1989 που ιδρύθηκε υλοποιεί προγράμματα για την προστασία της Μεγάλης Πρέσπας και την επίτευξη θεσμικού καθεστώτος προστασίας για τα πουλιά της λίμνης. Η BSPSM συνέστησε Εθνική Επιτροπή Ramsar, καθώς το 1995 το Καταφύγιο Ezerani και το μέρος της λίμνης Μεγάλης Πρέσπας συμπεριλήφθηκαν στον κατάλογο Ramsar<sup>3250</sup>.

Οι υγροβιότοποι στην Ελλάδα υπάγονται στην έννοια του φυσικού περιβάλλοντος και προστατεύονται από το άρθρο 24, παρ. 1, του Συντάγματος, καθώς με βάση αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ) οι βιότοποι αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του οικοσυστήματος και απαγορεύεται οποιαδήποτε

---

<sup>3248</sup> Μία αρχική προσπάθεια έγινε με το «Πρόγραμμα Διατήρησης της Λίμνης Οχρίδας» που αναγνώρισε ότι υπάρχουν σημαντικά προβλήματα στη διαχείριση του πάρκου τα οποία οφείλονται: α) στην έλλειψη υποδομών β) στην έλλειψη προβολής των αξιοθέατων της περιοχής γ) στο χαμηλό επίπεδο κοινωνικής ευαισθητοποίησης του τοπικού πληθυσμού και των τουριστών και δ) στην ανεπαρκή μόρφωση του πληθυσμού και των επισκεπτών. Oliver Avramoski and Jovanco Sekuloski (Alliance for Lake Cooperation in Ohrid and Prespa, Ohrid, Macedonia) ECOTOURISM DEVELOPMENT IN MACEDONIA: THE CASE STUDY OF THE GALICICA NATIONAL PARK Forum on Biodiversity and Tourism in South East Europe (Sofia, Bulgaria, 20-22 November 2003), organized by the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC).

<sup>3249</sup> Η ALLCOOP (Alliance for Lake Cooperation on Ohrid and Prespa) ιδρύθηκε το 2000 με στόχο την προώθηση και ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας και της αειφόρου ανάπτυξης στην περιοχή των λιμνών Πρέσπας- Οχρίδας. Το έργο της αφορά τη διασυνοριακή συνεργασία και το συντονισμό των όμορων κρατών, των τοπικών κυβερνήσεων, των ΜΚΟ προκειμένου να εξασφαλιστεί η ενεργή συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών. Πληροφορίες στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://allcoop.org.mk/projects.html>

<sup>3250</sup> <http://www.arcturos.gr/synergasies-diavalkaniki.htm>

ανθρώπινη επέμβαση που μπορεί να διαταράξει την ομαλή λειτουργία των οικοσυστημάτων τους.<sup>3251</sup> Ειδικά για την περιοχή των Πρεσπών, πριν από τη συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος με το άρθρο 24, ο νομοθέτης παρείχε ειδική προστασία με την ανακήρυξη της περιοχής ως εθνικού δρυμού με το ΠΔ 46/1974, μετά από πρόταση τριών ειδικών επιστημόνων της Διεθνούς Ένωσης Διατήρησης της Φύσης (World Conservation Union).

Το Προεδρικό αυτό Διάταγμα εκδόθηκε με βάση το Α.Ν. 856/1937 που προέβλεπε την ίδρυση σ' ολόκληρη τη χώρα (εκτός από τα νησιά) μέχρι πέντε «Εθνικών Δρυμών»<sup>3252</sup>, ως περιοχών με ειδικό καθεστώς προστασίας με σκοπό την «...προστασία της χλωρίδας, βελτίωση και αύξηση της πανίδας, διατήρηση των γεωμορφολογικών σχηματισμών, προστασία των φυσικών καλλονών, ανάπτυξη του τουρισμού και διενέργεια επιστημονικών (ιδιαίτερα φυτογεωγραφικών) και δασικών ερευνών».

Συγκεκριμένα, το άρθρο 1 του ΠΔ 46/1974 που αφορά την περιοχή της Πρέσπας προβλέπει: *«Κηρύσσεται ως Εθνικός Δρυμός η περιοχή της λίμνης Μικράς και Μεγάλης Πρέσπας Ν. Φλωρίνης, ήτις παρουσιάζει ιδιαίτερον επιστημονικόν ενδιαφέρον, ως συγκροτούσα υδροβιότοπον λίαν αξιολόγου ορνιθολογικής πανίδος, εκ σπανίων ειδών πτηνών και δημιουργούσα, μετά της υφισταμένης χλωρίδος, ιδίτης, ενδιαφερούσης βοτανικώς, συστάδος Αρκεύθου (*juniperus foeditissima*) και των φυσιογραφικών χαρακτηριστικών της λίμνης, φυσικόν περιβάλλον, ούτινος η διατήρησις κρίνεται επιβεβλημένη τόσοσιν διά την επιστημονικήν έρευναν όσον και την*

---

<sup>3251</sup> (Αποφάσεις του ΣτΕ 2163/1994, 5357/1995, 1182/1996)

<sup>3252</sup> Χρησιμοποιήθηκε ο όρος «εθνικός δρυμός» αντί του όρου «εθνικό πάρκο» (national park) που εισήχθη αργότερα με τα άρθρα 18 και 19 του Ν 1650/86 γιατί ο όρος «δρυμός» που σημαίνει δάσος δρυών περιλαμβάνει και την έννοια σύνδεσμος τόπος, περιοχή με άγρια βλάστηση που βρίσκεται σε ορεινό χώρο, όπως ισχύει για τις περισσότερες περιοχές της Ελλάδας. Ο όρος εθνικός έχει την έννοια ότι ο συγκεκριμένος τόπος έχει ιδιαίτερη αξία για όλο το έθνος εξαιτίας της απaráμιλλης ομορφιάς και των ευκαιριών που προσφέρουν για έρευνα, εκπαίδευση και αναψυχή. Ο πρώτος εθνικός δρυμός ιδρύθηκε το 1938 στον Όλυμπο. Λίγο αργότερα, μέσα στον ίδιο χρόνο, θεσμοθετήθηκε ο Εθνικός Δρυμός Παρνασσού. Το 1969 ο Νόμος 856/1937 ενσωματώθηκε στο Δασικό Κώδικα (Ν.Δ. 86/1969 άρθρα 79,80,81) και όπως τροποποιήθηκε αργότερα με το Ν.Δ. 966/1971 (ΦΕΚ 192 Α) και ισχύει σήμερα, προβλέπει, εκτός των "Εθνικών Δρυμών", τη δυνατότητα θέσπισης δύο ακόμη κατηγοριών προστατευόμενων περιοχών: α) τα «αισθητικά δάση» και τα β) τα «διατηρητέα μνημεία της φύσης». Πληροφορίες από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με βάση κείμενα που επιμελήθηκε ο Ζαχαρίας Πρωϊμάκης, δασολόγος στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://www.minagric.gr/greek/agro\\_pol/dasika/drymoi/Drymoi1.htm](http://www.minagric.gr/greek/agro_pol/dasika/drymoi/Drymoi1.htm)



*οικονομικήν ανάπτυξιν της περιοχής, εκ των εν γένει αισθητικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών της.»*

Τα όρια του εθνικού δρυμού<sup>3253</sup> περιλαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος, αλλά όχι ολόκληρη τη λεκάνη απορροής της Μικρής και Μεγάλης Πρέσπας και καθορίζονται από τις πλευρές των βουνών Τρικλάρι και Βαρνούντα<sup>3254</sup>. Ο δρυμός χωρίζεται σε δύο μέρη (ζώνες προστασίας): α) τον πυρήνα που αποτελεί την περιοχή απόλυτης προστασίας και έχει ως κεντρικό του σημείο τη Μικρή Πρέσπα, και β) την περιφερειακή ζώνη που περιλαμβάνει την περιοχή της Μεγάλης Πρέσπας.

Με βάση την ελληνική νομοθεσία, την ευθύνη για την προστασία και τη διαχείριση των Εθνικών Δρυμών και γενικά των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του φυσικού περιβάλλοντος της χώρας έχει η Γενική Γραμματεία Δασών και Φυσικού

---

<sup>3253</sup> Ο σκοπός για τον οποίο ιδρύθηκαν οι εθνικοί δρυμοί είναι:

- α. Να αφεθεί η φύση ελεύθερη, ανεπηρέαστη από εξωτερικές επιδράσεις, να ακολουθήσει τις δικές της διεργασίες.
- β. Να διατηρηθεί το φυσικό περιβάλλον για λόγους αισθητικής απόλαυσης και επιστημονικής έρευνας, ανεπηρέαστο από "αναπτυξιακά" προγράμματα.
- γ. Να προσφέρουν ευκαιρίες αναψυχής στο κοινό.
- δ. Να διατηρηθούν ως βιογενετικά αποθέματα και ζωντανά μουσεία φυσικής ιστορίας για την προαγωγή της έρευνας και της εκπαίδευσης.

<sup>3254</sup> Τα όρια καθορίζονται από το άρθρο 2 που προβλέπει: «...Τον πυρήνα του Εθνικού Δρυμού απαρτίζουν δύο τμήματα. Το πρώτον είναι συνολικής εκτάσεως 4.900 εκταρίων, εξ ων 4.735 εκτάρια υδατινής επιφανείας και 165 εκτάρια χερσαίας τοιαύτης. Η οριογραμμή του τμήματος τούτου ορίζεται ως εξής :Το όριον άρχεται από γεφύρας Κούλας και ακολουθεί την αμαξιτήν οδόν προς Λαιμόν μέχρι του σημείου της στροφής ένθα τερματίζεται η νεοϊδρυθείσα δενδροστοιχία. Εκείθεν στρέφεται αποτόμως προς Νότον και ακολουθεί την πρώτην νέαν αποστραγγιστικήν τάφρον έως ότου συναντά την νέαν τάφρον την παράλληλον προς την παλαιάν τάφρον την οποίαν ακολουθεί προς ανατολάς, και μέχρι της νοητής προεκτάσεως της αγροτικής οδοῦ ανατολικῶς της "Οπάγια". Εν συνεχεία κατέρχεται προς Νότον ακολουθεί τάφρον αποστραγγίσεως εγκαταλείπον τον υψοδείκτην 903 (Γουρίτσα) και ακολουθεί μετά ταῦτα μίαν νοητήν γραμμὴν παράλληλον προς την ανατολικήν όχθην της Λίμνης και προς Ανατολάς ταύτης απέχουσαν περίπου 200 μέτρα καλυπτομένης αποκλειστικῶς της εκτάσεως υπό καλαμῶνος μέχρι συναντήσεως του χειμάρρου, έξωθεν του χωρίου Μικρολίμνης. Εκείθεν στρέφεται δυτικῶς ακολουθῶν την κοίτην του χειμάρρου, φθάνει μέχρι της Λίμνης, της οποίας ακολουθεί την ανατολικήν ακτήν. Φθάνει εις την, παρά την Ελληνο-αλβανικήν μεθόριον περιοχὴν του φράγματος, περιβάλλει εκ νέου τον καλαμῶνα μέχρι συναντήσεως οικίσκου παλαιού τελωνειακοῦ φυλακίου. Εκείθεν ακολουθεί την δυτικήν ακτήν της λίμνης μέχρι της περιοχῆς του χωρίου Πύλη. Περικλείει εντός τον καλαμῶνα έως της ακτῆς ανέρχεται προς βορράν μέχρι του σημείου ένθα περατούται η κλιτύς Ντέβα ήτοι 1.200 μέτρα προ του χωρίου Πύλη. Εκείθεν ανέρχεται προς βορράν, ακολουθεί την δυτικήν όχθη της λίμνης μέχρι της Γεφύρας Κούλας αφ' ης ήρξατο. Το δεύτερον τμήμα εκ 12 εκταρίων ευρίσκεται παρά το χωρίον Ψαράδες, συγκροτούμενον εκ συστάδος Αρκεύθου (*juniperus foeditissima*) σαφῶς διακρινομένης της υπολοίπου εκτάσεως εκ της χαρακτηριστικῆς βλαστήσεως...»

Περιβάλλοντος του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων. Το αρμόδιο Τμήμα Δασικού Περιβάλλοντος - Εθνικών Δρυμών και Δασικής Αναψυχής κατευθύνει και εποπτεύει σε εθνικό επίπεδο τις τοπικές Δασικές Υπηρεσίες, που είναι αρμόδιες για την προστασία, οργάνωση και διαχείριση των Εθνικών Δρυμών. Στην περίπτωση της Πρέσπας τη διαχείριση έχει η Διεύθυνση Δασών της Νομαρχίας Φλώρινας και γίνεται σύμφωνα με την Υ.Α. 165594/3007/1985, την Υ.Α.23211/1747/1975 με την οποία ο Εθνικός Δρυμός κηρύχθηκε ως «τοποθεσία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους», με το Π.Δ. 262/1983 που απαγορεύει τη χρήση καταστρεπτικών εργαλείων αλιείας, καθώς και με τις Νομαρχιακές Αποφάσεις 3348/1987 και 1536/86 με τις οποίες ο οικισμός των Ψαράδων αναγνωρίζεται ως «παραδοσιακός οικισμός» και το χωριό του Αγ. Γερμανού ως «οικισμός ιδιαίτερου ενδιαφέροντος»<sup>3255</sup>.

Εκτός από την προστασία που παρέχεται σε κρατικό επίπεδο, το 1987 ιδρύθηκε από έλληνες πολίτες μια οργάνωση με την ονομασία «Φίλοι της Πρέσπας» με στόχο την προστασία της περιοχής και το 1989 ο σύλλογος «Κέντρο Πρεσπών για τον άνθρωπο και τη Φύση». Το 1991, με την πρωτοβουλία των οργανώσεων αυτών και της WWF International, ιδρύθηκε από 10 ευρωπαϊκές ΜΚΟ η Εταιρία Προστασίας Πρεσπών<sup>3256</sup>.

Με βάση πρόταση της Εταιρίας Προστασίας Πρεσπών<sup>3257</sup> και του WWF Ελλάς για τη δημιουργία μιας διασυνοριακής προστατευόμενης περιοχής που να περιλαμβάνει τις λίμνες των Πρεσπών και τα βουνά που τις περικλείουν, στις 2 Φεβρουαρίου του 2000 ο Πρωθυπουργός της Ελλάδας της Αλβανίας και της ΠΓΔΜ εξέδωσαν κοινή Διακήρυξη για τη δημιουργία του Πάρκου Πρεσπών. Το βασικό όργανο του Πάρκου Πρεσπών είναι η Συντονιστική Επιτροπή, ενώ ουσιαστικό ρόλο διαδραματίζει και η Γραμματεία.<sup>3258</sup> Στόχος του Πάρκου είναι: α) η διατήρηση και προστασία των

---

<sup>3255</sup> Πληροφορίες: Διεύθυνση Δασών Φλώρινας, Φλώρινα. Τηλ.: 23850 24171, 23850 45215.

<sup>3256</sup> Δικτυακός τόπος της εταιρίας Πρεσπών: <http://spp.developer.gr/Default.asp>

<sup>3257</sup> Ο ρόλος της ΕΠΠ στη λειτουργία του Πάρκου Πρεσπών είναι ο εξής: α) παρέχει υλικοτεχνική υποδομή για τη λειτουργία της Γραμματείας β) προσφέρει διαρκή γραμματειακή υποστήριξη για την οργάνωση των συναντήσεων της Συντονιστικής Επιτροπής γ) μεριμνά για την τακτική επικοινωνία των μελών της Επιτροπής δ) προωθεί την υλοποίηση των δράσεων που αποφασίζει η Επιτροπή ε) πραγματοποιεί δράσεις επικοινωνίας για το Πάρκο Πρεσπών, και στ) παρακολουθεί τις ποικίλες δραστηριότητες για την προστασία και ανάπτυξη της περιοχής που λαμβάνουν χώρα στην λεκάνη απορροής της Πρέσπας.

<sup>3258</sup> Η ΣΕΠΠ αποτελείται από εκπροσώπους των αρμόδιων υπουργείων, της τοπικής αυτοδιοίκησης και τοπικών μη-κυβερνητικών οργανώσεων, προωθεί κοινές δράσεις και ρυθμίσεις και υποστηρίζεται από μια τριμερή εκτελεστική Γραμματεία εκπροσώπων ΜΚΟ με έδρα τα γραφεία της Εταιρίας Προστασίας Πρεσπών (ΕΠΠ), στην ελληνική Πρέσπα. Η κάθε

μοναδικών οικολογικών αξιών της λεκάνης, β) η αποτροπή της υποβάθμισης των ενδαιτημάτων, γ) η υλοποίηση των κατάλληλων μεθόδων για την αιφορική διαχείριση των υδάτων της λεκάνης και δ) η δημιουργία ενός μοντέλου που θα μπορούσε να εφαρμοστεί στη διασυνοριακή διαχείριση των υδάτων και άλλων περιοχών<sup>3259</sup>.

Για την αποτελεσματική λειτουργία των θεσμικών αυτών οργάνων και την ενδυνάμωση της διακρατικής συνεργασίας μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων των τριών χωρών, η Εταιρία Προστασίας Πρεσπών υλοποίησε το 2003 ένα πρόγραμμα με συγχρηματοδότηση της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας (ΥΔΑΣ), του Υπουργείου Εξωτερικών της Ελλάδας, και της Εταιρίας Προστασίας Πρεσπών μέσω του WWF Ελλάς. Φορέας υλοποίησης ήταν η Εταιρία Προστασίας Πρεσπών, με τη συνεργασία της αλβανικής περιβαλλοντικής οργάνωσης Protection and Preservation of Natural Environment in Albania (PPNEA) και του Δήμου Resen (Ρέσεν) της πΓΔΜ και αποτέλεσμα της συνεργασίας ήταν η υλοποίηση ενός Στρατηγικού Σχεδίου Δράσης για την Αειφόρο Ανάπτυξη του Πάρκου Πρεσπών (ΣΣΔ).

Το Σχέδιο αυτό Δράσης είναι ένα κείμενο στρατηγικής το οποίο περιγράφει αναλυτικά τα μέτρα και τις διαδικασίες που πρόκειται να οδηγήσουν στην επίτευξη των στόχων του διασυνοριακού Πάρκου. Αρχικά αναλύει την κατάσταση που επικρατεί στη λεκάνη απορροής του Πάρκου Πρεσπών (αβιοτικό, βιοτικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, κοινωνικές παραμέτρους) διατυπώνει τους στόχους και τους κύριους άξονες πολιτικής για την ανάπτυξη και προστασία του, καθορίζει δείκτες περιβαλλοντικής προστασίας και αειφόρου ανάπτυξης και κάνει προτάσεις για τη θεσμοθέτηση της διασυνοριακής συνεργασίας. Τέλος, παρουσιάζει προτάσεις συγκεκριμένων έργων και μέτρων διαχείρισης ανά τομέα σε διασυνοριακό επίπεδο και για κάθε μία από τις τρεις χώρες ξεχωριστά.

Το σχέδιο λειτούργησε ως βάση για την ανάπτυξη και έγκριση τον Ιανουάριο του 2006 ενός προγράμματος προστασίας και ανάπτυξης για τις δύο λίμνες, με χρηματοδότηση από το Παγκόσμιο Ταμείο για το Περιβάλλον (GEF) και την αναπτυξιακή βοήθεια της Γερμανίας και της Ελβετίας. Η Ελλάδα συνχρηματοδοτεί το

---

μία από τις 3 χώρες αναλαμβάνει εκ περιτροπής την ετήσια Προεδρία και η κάθε περιβαλλοντική αρχή οργανώνει και φιλοξενεί τις τακτικές, ανά εξάμηνο, συναντήσεις της ΣΕΠΠ.

<sup>3259</sup> WWF- Greece, Integrated River Basin Management. A holistic approach to manage entire river basins. Case study on river management: Prespa, Managing Rivers Wisely: Prespa case study. <http://assets.panda.org/downloads/mrwprespacasestudy.pdf>

πρόγραμμα συνολικού προϋπολογισμού σχεδόν 10 εκατ. €, ωστόσο θα συμβάλλει μόνο 1.232.000€, από τα οποία το 46% είναι χρηματοδότηση που έχουν εξασφαλίσει η ΕΠΠ και το WWF Ελλάς.

Τον Ιούνιο του 2003 (Άρθρο 13 του Νόμου 3044/2002) ιδρύθηκε από την ελληνική Πολιτεία ο Φορέας Διαχείρισης (ΦΔ) του Εθνικού Δρυμού Πρεσπών. Ο ΦΔ είναι Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου με σκοπό τη διοίκηση της προστατευόμενης περιοχής και τη διαχείριση των φυσικών χαρακτηριστικών του Εθνικού Δρυμού. Στο Διοικητικό Συμβούλιο του Φορέα συμμετέχουν εννέα (9) μέλη<sup>3260</sup>: εκπρόσωποι από τα Υπουργεία Περιβάλλοντος, Ανάπτυξης, Γεωργίας και Εξωτερικών, εκπρόσωπος της Νομαρχίας Φλώρινας, του Αγροτικού και Αλιευτικού Συνεταιρισμού, του Δήμου Πρεσπών και της Εταιρίας Προστασίας Πρεσπών. Η έδρα του ΦΔ είναι ο Άγιος Γερμανός Πρεσπών.

Στη συνέχεια, με την Υπουργική Απόφαση 27173/2005, εγκρίθηκε ο κανονισμός λειτουργίας υπηρεσιών και προσωπικού του Φορέα Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Πρεσπών με τον οποίο καθορίστηκε η οργανωτική διάρθρωση των υπηρεσιών, οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών και των προϊσταμένων τους, τα προσόντα ανά κατηγορία του προσωπικού, οι διαδικασίες πρόσληψης, ο τρόπος υπολογισμού των αποδοχών, οι όροι εργασίας και εξέλιξης του προσωπικού, οι διαδικασίες αξιολόγησης, το πειθαρχικό δίκαιο και γενικά οι εργασιακές σχέσεις των εργαζομένων στο Φορέα Διαχείρισης.<sup>3261</sup>

Ένα πολύ σημαντικό βήμα στη δημιουργία και ανάπτυξη συνεργασίας για τη διαχείριση των κοινών υδάτινων πόρων της λεκάνης απορροής των Πρεσπών που έχει γίνει μέχρι σήμερα είναι και η υπογραφή της Συμφωνίας μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την ίδρυση μιας μόνιμης Ελληνο-Αλβανικής Επιτροπής για θέματα διασυνοριακών γλυκών υδάτων, η οποία ναλύθηκε παραπάνω.

#### **4.3.2.3 Προτάσεις για την εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο 2000/60 της Ε.Ε. στην λεκάνη απορροής των Πρεσπών**

---

<sup>3260</sup> ΥΑ 207//2006 / Β-659 Συγκρότηση του ΔΣ του Φορέα Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Πρεσπών.

<sup>3261</sup> Αριθ. 27173 (ΦΕΚ Β΄ 965/12.7.2005) Έγκριση κανονισμού λειτουργίας Υπηρεσιών και Προσωπικού του Φορέα Διαχείρισης Εθνικού Δρυμού Πρεσπών.

Με βάση στοιχεία του Ο.Η.Ε. υπάρχουν παγκοσμίως περίπου 245 υδάτινοι πόροι που τους μοιράζονται διαφορετικά κράτη μεταξύ τους. Για τη συνδιαχείριση των πόρων αυτών βασικό εργαλείο αποτελεί η διεθνής συνεργασία μέσω του δικαίου και των διαφόρων πολιτικών.

Όπως ήδη αναλύσαμε στο πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης, η συνδιαχείριση των υδάτων στα πλαίσια της Ε.Ε. μεταξύ κρατών μελών<sup>3262</sup>, κρατών μελών και χωρών προς ένταξη ή μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών γίνεται με βάση της διατάξεις της νέας Οδηγίας-Πλαίσιο 2000/60 σχετικά με τις διεθνείς λεκάνες απορροής ποταμού.<sup>3263</sup> Βασική μονάδα σχεδιασμού και διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι με βάση τις διατάξεις της οδηγίας η λεκάνη απορροής ποταμού και τα κράτη μέλη οφείλουν να καταρτίσουν ένα σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού για κάθε περιοχή λεκάνης που ευρίσκεται εξ ολοκλήρου στο έδαφός τους.

Ειδικά για την περίπτωση μιας λεκάνης απορροής ποταμού ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. που εμπίπτει και στην εδαφική περιοχή ενός άλλου τρίτου κράτους, η οδηγία προβλέπει τη «δημιουργία» μιας διεθνούς λεκάνης απορροής ποταμού, ενός διεθνή οργανισμού ως αρμόδιας αρχής και την κατάρτιση ενός ενιαίου σχεδίου διαχείρισης της λεκάνης.<sup>3264</sup> Επιπλέον με βάση τις κατευθύνσεις της οδηγίας τα κράτη θα πρέπει να επιδιώκουν τον κατάλληλο συντονισμό με τα ενδιαφερόμενα τρίτα κράτη και θα πρέπει να λάβουν υπόψη τις διατάξεις των διεθνών Συνθηκών και ειδικότερα της Σύμβασης του Ελσίνκι των Ηνωμένων Εθνών (UNECE) για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών.<sup>3265</sup>

Η Σύμβαση αυτή αποτελεί ένα μοναδικό εργαλείο στην ολοκληρωμένη διαχείριση των διεθνών υδάτινων πόρων, καθώς παρέχει τις αρχές και τις γενικές κατευθύνσεις

---

<sup>3262</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εφαρμογή της Οδηγίας-Πλαίσιο στη λεκάνη απορροής του ποταμού Scheldt ο οποίος μοιράζεται από τη Γαλλία, το Βέλγιο και την Ολλανδία. Είναι ενδιαφέρον ότι η αρχική συνθήκη για τη διαχείρισή του περιελάμβανε έξι κράτη, από τα οποία τα τρία δεν είναι κράτη αλλά περιφέρειες του Βελγίου (δηλαδή οι περιφέρειες της Βαλλονίας, της Φλαμανδίας και των Βρυξελλών). Ο Scheldt είναι συγκριτικά μικρός ποταμός για τον οποίο υπήρχαν πολλές και συγκρουόμενες διεκδικήσεις. Η συνεργασία μεταξύ των κρατών άρχισε μόλις το 1994 με την υπογραφή διεθνούς συνθήκης και μετά την υπογραφή της ο χάρτης του ποταμού προβάλλει συχνά χωρίς κρατικά σύνορα σαν μία ενιαία ενότητα.

<sup>3263</sup> Βλέπε σχετικά Τμήμα Ι της παρούσας μελέτης

<sup>3264</sup> Εάν αυτό είναι ανέφικτο, να καταρτίσουν σχέδιο το οποίο καλύπτει τουλάχιστον το τμήμα της διεθνούς περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού που βρίσκεται στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.

<sup>3265</sup> Η Σύμβαση αναλύθηκε στο Δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

για σύναψη διμερών ή πολυμερών συμφωνιών, διαβούλευση και θεσμοθέτηση κοινών οργάνων διαχείρισης διασυνοριακών λεκανών. Η οδηγία πλαίσιο 2000/60 με τις επιμέρους διατάξεις της συμβάλλει σημαντικά στην εφαρμογή της Σύμβασης του Ελσίνκι ειδικά όσο αφορά το ρόλο και τη λειτουργία των δομών διαχείρισης των διεθνών υδάτινων πόρων.

Με βάση τις γενικές διατάξεις της Σύμβασης του Ελσίνκι σε όλες σχεδόν τις μεγάλες διασυνοριακές λεκάνες απορροής της Ε.Ε. έχουν δημιουργηθεί κοινά όργανα για τη συνδιαχείρισή τους και έχουν υπογραφεί επιμέρους Συμβάσεις, με βάση διαβουλεύσεις και διμερείς σχέσεις που έχουν αναπτυχθεί μεταξύ των κρατών για δεκαετίες.<sup>3266</sup> Οι υποδομές αυτές στις περισσότερες περιπτώσεις αποτέλεσαν τη βάση για την περαιτέρω εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ.

Ωστόσο στην περιοχή μελέτης της παρούσας ανάλυσης η κατάσταση διαφέρει σημαντικά σε σχέση με άλλες λεκάνες απορροής αφού η λεκάνη απορροής των Πρεσπών αποτελεί αντικείμενο συνδιαχείρισης μεταξύ της Ελλάδας και δύο τρίτων κρατών μη μελών της Ε.Ε., τα οποία δεν έχουν ενταχθεί σε προενταξιακή διαδικασία και δεν δεσμεύονται έναντι της κοινοτικής νομοθεσίας. Επιπλέον, αν και οι διατάξεις της Σύμβασης του Ελσίνκι δεσμεύουν τα τρία κράτη, ωστόσο μόνο η Αλβανία και η Ελλάδα την έχουν επικυρώσει και επομένως δεν εφαρμόζεται στη συγκεκριμένη περιοχή. Αυτό έχει ως συνέπεια την έλλειψη κοινού φορέα- οργάνου καθώς και επιμέρους συμφωνιών διαχείρισης της λεκάνης.

Επειδή η διαχείριση των υδάτινων πόρων είναι ένα δυναμικό σύστημα δράσεων που εξαρτάται από πολλούς παράγοντες νομοθετικούς, θεσμικούς, οικονομικούς, πολιτικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς, για τη διατύπωση προτάσεων σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2000/60/ΕΚ, στη λεκάνη απορροής των Πρεσπών θα γίνει αρχικά μία συγκριτική προσέγγιση των παραγόντων αυτών, των προκλήσεων για διασυνοριακή συνεργασία αλλά και των πιθανών μέσων για την επίτευξή της.

Η ανάπτυξη διασυνοριακής συνεργασίας προϋποθέτει αρχικά την ύπαρξη καλών διακρατικών σχέσεων. Η δημιουργία της ΠΓΔΜ ως ανεξάρτητης κρατικής οντότητας συνοδεύεται από μια δύσκολη αρχική περίοδο στις διμερείς σχέσεις μεταξύ των δύο κρατών Ελλάδας και ΠΓΔΜ. Βαθμιαία άρχισε η εξομάλυνση των σχέσεών τους και η ραγδαία ανάπτυξη των διμερών εμπορικών ανταλλαγών. Αλλά και με την Αλβανία οι σχέσεις της Ελλάδας ήταν ιστορικά αρνητικές ακόμη και μετά την πτώση του κομμουνιστικού καθεστώτος το 1991, με σημαντικά προβλήματα που οφείλονται στις πολιτικές των δύο χωρών έναντι των μειονοτήτων.

---

<sup>3266</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η λεκάνη απορροής του Ρήνου ποταμού και του Όντερ ποταμού που ξεκινά από την Τσεχία, διασχίζει την Πολωνία και τη Γερμανία.

Τα κύρια περιβαλλοντικά προβλήματα της περιοχής αφορούν τη διατήρηση της ποιότητας και της στάθμης του νερού στη λίμνη και την αντιμετώπιση της μόλυνσης. Το χαμηλό επίπεδο αστικών υποδομών της ΠΓΔΜ (συστήματα ύδρευσης, αποχέτευσης, διαχείρισης), η απόρριψη αστικών και βιομηχανικών λυμάτων, που ανεξέλεγκτα εναποτίθενται στις όχθες της λίμνης και η υπεράντληση ύδατος για αρδευτική χρήση απαιτούν συντονισμό και διατοπική συνεργασία. Στην περιοχή της Αλβανίας η κατάσταση είναι εξίσου προβληματική, λόγω των μεγάλων ποσοτήτων αποβλήτων που εναποτίθενται σε ανεξέλεγκτες χωματερές και μολύνουν τόσο τους υπόγειους υδροφόρους ορίζοντες, όσο και την ίδια την Πρέσπα.

Από πλευράς νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα το βασικό εργαλείο για τη διαχείριση της λίμνης είναι ο νέος Ν. 3199/2003 με τον οποίο έχει ενσωματωθεί η Οδηγία 2000/60/ΕΚ. Στην Αλβανία ο αντίστοιχος Νόμος είναι ο «περί Υδάτινων Πόρων» (No. 8093/1996), που ρυθμίζει την προστασία και διαχείριση των υδάτων με βάση τις αρχές και τις Οδηγίες της Ε.Ε. και στην ΠΓΔΜ ο Νόμος 1998 «περί Υδάτινων Πόρων», που ρυθμίζει τον τρόπο χρήσης, προστασίας, διαχείρισης και αξιοποίησης των υδάτων. Αν και τα τρία αυτά κείμενα βασίζονται στην αρχή ότι η διαχείριση των υδάτινων πόρων γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού, που είναι βασικό στοιχείο για την υλοποίηση της διαχείρισης μιας διασυνοριακής λεκάνης ωστόσο μέσω της λεπτομερούς προσέγγισης των νομοθεσιών των τριών χωρών διαφαίνονται ορισμένες πολύ σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Η Αλβανία και η ΠΓΔΜ δεν έχουν αναλάβει καμία πολιτική δέσμευση για την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας και δεν έχουν καμία δέσμευση που να απορρέει από το εσωτερικό ή το διεθνές δίκαιο και η οποία να τους υποχρεώνει να το κάνουν. Όσο αφορά τις επιμέρους νομοθετικές διατάξεις των τριών κρατών, οι βασικές διαφορές αφορούν την ποιότητα των υδάτων, τα επιτρεπόμενα όρια απορρίψεων και μόλυνσης και την υιοθέτηση ενός κοινού ορισμού για την έννοια «καλή οικολογική κατάσταση» που θέτει ως κεντρικό στόχο η οδηγία της Ε.Ε.

Ειδικά στην Αλβανία η νομοθεσία παρουσιάζει ελλείψεις τεχνικού χαρακτήρα (ποιοτικά δεδομένα, όρια, χρεώσεις) και αδυναμίες σχετικά με τον έλεγχο της μόλυνσης. Στην ΠΓΔΜ η νομοθεσία διαφέρει σημαντικά από εκείνη της Ε.Ε., καθώς αγνοεί τις βασικές της προϋποθέσεις και δεν ακολουθεί την ολοκληρωμένη προσέγγιση προστασίας όλων των υδάτινων πόρων, καθώς ο νόμος δεν περιέχει διατάξεις για την μόλυνση των υπόγειων υδάτων.

Αλλά και το διοικητικό σύστημα (τοπική αυτοδιοίκηση- κεντρική εξουσία) διαχείρισης των υδάτων διαφέρει σημαντικά στα τρία κράτη. Αν και στα τρία κράτη οι δήμοι έχουν επιμέρους αρμοδιότητες για την προστασία του περιβάλλοντος και σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας την αρμοδιότητα έχουν τα αρμόδια Υπουργεία

Περιβάλλοντος, ωστόσο μόνο στην Αλβανία και στην Ελλάδα υφίστανται σχετικές διατάξεις για μηχανισμούς διαχείρισης ανά λεκάνη απορροής. Συγκεκριμένα προβλέπεται η δημιουργία Συμβουλίων Υδάτων των λεκανών απορροής και εθνικού Συμβουλίου Υδάτων σε κεντρικό επίπεδο. Στην ΠΓΔΜ δεν υπάρχουν αντίστοιχες διατάξεις και το σύστημα διαχείρισης διαφέρει σημαντικά. Επομένως η διαμόρφωση της στρατηγικής για τη διαχείριση της λεκάνης απορροής των Πρεσπών θα είναι ιδιαίτερα δύσκολη και θα απαιτηθούν σημαντικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο των τριών χωρών.

Εκτός από τις παραπάνω κοινωνικές, περιβαλλοντικές, πολιτικές και θεσμικές προκλήσεις, που έχουν να αντιμετωπίσουν τα τρία κράτη για την επίτευξη συνεργασίας, ως προς τη διαχείριση της διασυνοριακής λεκάνης απορροής των Πρεσπών, ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα είναι η επίτευξη συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών και δεδομένων και η υλοποίηση της συμμετοχής του κοινού στη διαχείριση της λίμνης, που αποτελεί βασική προϋπόθεση και στόχο τόσο της Οδηγίας 2000/60, όσο και της γενικότερης πολιτικής της Ε.Ε.

Με βάση τα στοιχεία από την ανάλυση και την έρευνα που προηγήθηκε, σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο και τις διοικητικές δομές των τριών χωρών, αλλά και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της λεκάνης απορροής των Πρεσπών, θα μπορούσαν να διατυπωθούν ορισμένες επιμέρους προτάσεις για την επίτευξη συνεργασίας στη διαχείριση της λίμνης για την υλοποίηση των στόχων της Οδηγίας 2000/60.

Αρχικά θα πρέπει να ξεκινήσουν διαβουλεύσεις και επαφές μεταξύ των κρατών αυτών και ειδικών φορέων διαχείρισης των υδάτων για την επίτευξη μιας συμφωνίας, η οποία θα αποτελέσει τη βάση για τη συνδιαχείριση της Πρέσπας. Η συμφωνία αυτή, εκτός από τις βασικές αρχές και κανόνες διαχείρισης, θα πρέπει να προβλέπει και τις προϋποθέσεις και τους μηχανισμούς ίδρυσης και λειτουργίας ενός κοινού φορέα, μιας Επιτροπής για τη διαχείριση της λεκάνης απορροής των Πρεσπών. Η Επιτροπή αυτή θα μπορούσε να είναι κάτι ανάλογο της μόνιμης Ελληνο-Αλβανικής Επιτροπής για θέματα διασυνοριακών γλυκών υδάτων, που ιδρύθηκε στη χώρα μας με τον υπ' αριθμ. 3405/2005 νόμο.

Έργο της Επιτροπής αυτής θα είναι η αντιμετώπιση όλων των επιστημονικών και τεχνικών θεμάτων διαχείρισης, η συλλογή πληροφοριών και η ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των κρατών και η διαμόρφωση των δομών και των κανόνων για την εφαρμογή των επιμέρους διατάξεων της οδηγίας. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της η Κοινή Επιτροπή θα διαμορφώσει και το κοινό σχέδιο διαχείρισης της λεκάνης, με βάση τις προδιαγραφές που θέτει η Οδηγία.

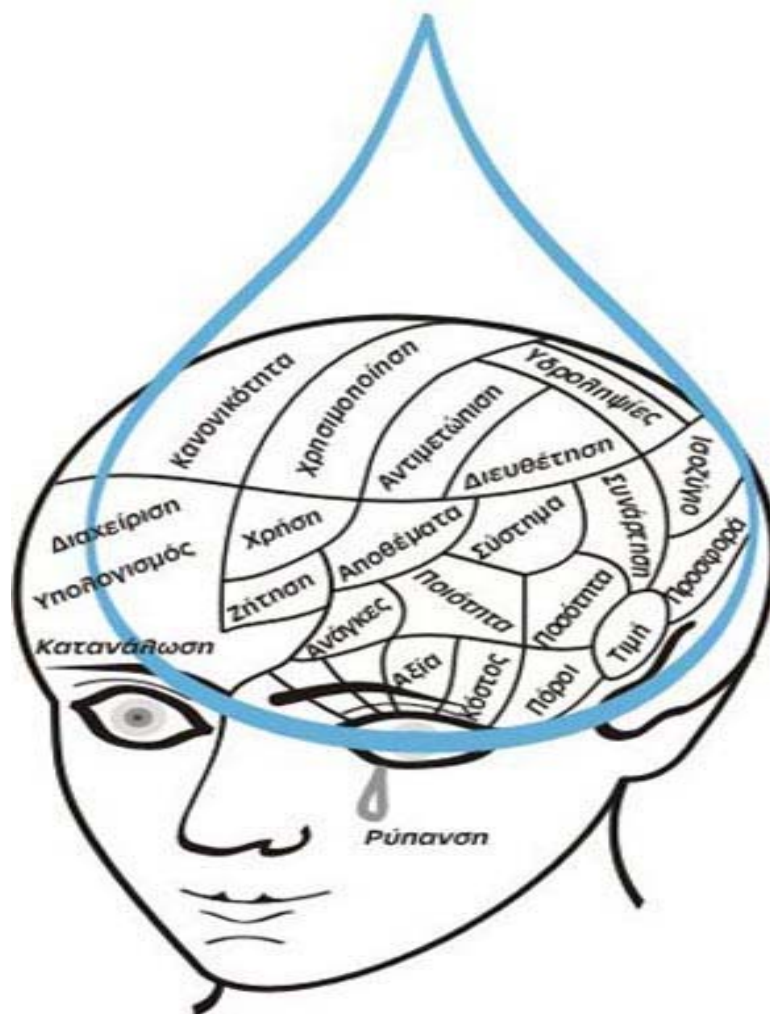
Επιπλέον, για την αντιμετώπιση των προκλήσεων στη διαχείριση της Πρέσπας και την επίτευξη συνεργασίας μεταξύ των τριών χωρών με στόχο την εφαρμογή της



Οδηγίας 2000/60, είναι πολύ σημαντική η παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας από την Ε.Ε. στα άλλα δύο κράτη με διάφορα προγράμματα που διαθέτει για την οικονομική στήριξη τρίτων κρατών. Ωστόσο θα πρέπει και η ίδια η Ελλάδα να εξασφαλίσει κονδύλια από τον προϋπολογισμό του ΥΠΕΧΩΔΕ στο πλαίσιο των προγραμμάτων για την υλοποίηση των στόχων της κοινοτικής Οδηγίας για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, ώστε να βοηθήσει τα δύο τρίτα κράτη να εφαρμόσουν το σχέδιο διαχείρισης της λεκάνης με βάση τους όρους της κοινοτικής νομοθεσίας.

Τέλος, σημαντικός παράγοντας για την εφαρμογή της Οδηγίας είναι η αφύπνιση και ενημέρωση του κοινού και η εμπλοκή όλων των κοινωνικών και τοπικών φορέων της λεκάνης και από τα τρία κράτη. Με βάση τις διατάξεις της Οδηγίας για τη διαμόρφωση των σχεδίων διαχείρισης είναι απαραίτητη η συμμετοχή του κοινού και οι δημόσιες διαβουλεύσεις με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων και των ΜΚΟ. Η επίτευξη του στόχου αυτού θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη δημιουργία της κατάλληλης υποδομής και την εξασφάλιση της απαραίτητης χρηματοδότησης στην Εταιρία Προστασίας Πρεσπών.

ΤΜΗΜΑ V  
ΠΡΟΣ ΕΝΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΙΝΩΝ  
ΠΟΡΩΝ



Αλληγορική εικόνα με τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στη διαχείριση των υδατικών πόρων (κατά Erhard-Cassegrain A.-Margat J., 1983, ανασχεδιασμένο)<sup>3267</sup>

<sup>3267</sup> Erhard-Cassegrain A.-Margat J., 1983- Introduction à l'économie générale de l'eau.. Masson, Paris



## 5.1 Οι υδάτινοι πόροι ως παράγοντας οικονομικής ανάπτυξης

Τα ύδατα, όπως έχει ήδη αναλυθεί, είναι ένα κοινό αγαθό της φυσικής κληρονομιάς, με παγκόσμιο χαρακτήρα<sup>3268</sup> και παράλληλα, με τεράστια συμβολή στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Το νερό, ως δημόσιο αγαθό αναγκαίο για τη ζωή του ανθρώπου και την ανάπτυξη των κοινωνιών, αποτελεί ένα από τα βασικά αγαθά, που το κράτος διασφαλίζει στους πολίτες του.

Η σταδιακή ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας<sup>3269</sup> από τις πρώτες δεκαετίες του περασμένου αιώνα, συνδέθηκε εξ αρχής με την ιδιαίτερη υποχρέωση παροχής υπηρεσιών ύδρευσης και άρδευσης. Η επίδραση του κράτους πρόνοιας, ως θεσμικού μηχανισμού που παρεμβαίνει για το συντονισμό της οικονομίας, εξασφαλίζοντας στους πολίτες του τις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες και κατοχυρώνοντας ένα κοινωνικό δίκτυο ασφάλειας, υπήρξε καθοριστική στην αξιοποίηση των υδάτινων πόρων για την οικονομική ανάπτυξη. Ας σημειωθεί ότι, το πέρασμα της οικονομικής ανάπτυξης από τις πρώτες μορφές της αγροτικής οικονομίας στη βιομηχανική εποχή και σήμερα στη μεταβιομηχανική, συνδέεται άμεσα και με την ίδια την αξιοποίηση των υδάτων.

Για την εξυπηρέτηση των σκοπών αυτών, όπως προκύπτει από την μέχρι τώρα ανάλυση του θέματος, το κράτος έλαβε όχι μόνο θεσμικά μέτρα αλλά και διαμόρφωσε τις αναγκαίες υποδομές, διατηρώντας το ίδιο, σε μεγάλο βαθμό, το δικαίωμα διαχείρισης και εκμετάλλευσης των υδάτινων πόρων. Η επίτευξη αυτής της πολιτικής ήταν κατά κανόνα ανειλημμένη από το ίδιο το δημόσιο ή ήταν ανατεθειμένη σε

---

<sup>3268</sup> Βλ. ανάλυση σχετικά με τα παγκόσμια δημόσια αγαθά σε Δεύτερο Τμήμα της Μελέτης στο υποκεφάλαιο για τις διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος και Ρουμελιώτη Π.Β. (2006) *Παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση*, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα, σ.σ. 243-246

<sup>3269</sup> Αν και ο όρος «κράτος πρόνοιας» εμφανίστηκε για πρώτη φορά στη Γερμανία του 19ου αιώνα, ωστόσο άρχισε να καθιερώνεται μεταπολεμικά και αποτελεί σήμερα τον βασικό τύπο κρατικής οργάνωσης όλων των σύγχρονων βιομηχανικών χωρών. Το κράτος πρόνοιας ως κεντρική παράμετρος της πολιτικής νομιμοποίησης συνδέεται με τη μετάβαση από το φιλελεύθερο κράτος δικαίου στο σύγχρονο παρεμβατικό κοινωνικό κράτος. Βλ. σχετικά ο.π., Κοντιάδης Ξ.Ι. *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, σ.σ. 57-110. Το κοινωνικό κράτος δεν ταυτίζεται εννοιολογικά με το κράτος πρόνοιας αλλά αποτελεί ένα υποσύνολό του καθώς θεσμικά αποτελεί το κράτος που αναλαμβάνει με το Σύνταγμα την ικανοποίηση των βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Βλ. σχετικά Κατρούγκαλος Γ.Σ. (1998) ο.π., *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, σ.σ.105-162

μεγάλες επιχειρήσεις του δημοσίου τομέα (ν.π.δ.δ.), ώστε το κόστος της παροχής αυτών των υπηρεσιών να αναλαμβάνεται κυρίως από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Το σύστημα της οικονομίας της αγοράς που έχει επικρατήσει σήμερα ουσιαστικά εμφανίζεται με θεσμική διάσταση, ήδη από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, η οποία εξελίχθηκε όπως είδαμε σταδιακά και σε στενότερη πολιτική ένωση των ευρωπαϊκών κρατών, δημιουργώντας την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η επικράτηση όμως της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς σήμερα είναι καθολική και εμφανίζεται με μια παγκόσμια διάσταση, που έχει καθιερωθεί με τον όρο «παγκοσμιοποίηση».

Η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης ακολούθησε ραγδαία εξέλιξη κατά τη δεκαετία του '90,<sup>3270</sup> κυρίως μέσω της τεράστιας ροής αγαθών, υπηρεσιών και οικονομικών πόρων. Πολλοί παράγοντες αποτέλεσαν κινητήρια δύναμη της παγκοσμιοποίησης των αγορών και του οικονομικού συστήματος, μεταξύ των οποίων, οι πολιτικές αποφάσεις των κρατών για την απελευθέρωση του εμπορίου και την ιδιωτικοποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, η ραγδαία εξέλιξη των διεθνών μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, η αύξηση του διεθνούς εμπορίου και της κλίμακας των διεθνών χρηματικών και χρηματιστηριακών ανταλλαγών και η ανάπτυξη των πολυεθνικών εταιρειών.<sup>3271</sup>

Την περίοδο αυτή διαπιστώνεται μία κρίση ή, κατά πολλούς θεωρητικούς, μια ουσιαστική μετεξέλιξη των αντιλήψεων για το κοινωνικό κράτος, κύριο χαρακτηριστικό των οποίων είναι η ανάμιξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας (ιδιωτικής οικονομίας) σε σκοπούς οι οποίοι, παραδοσιακά, ανήκαν στο δημόσιο τομέα. Το θέμα αυτό εξετάζεται σε ειδική παράγραφο του παρόντος Τμήματος.

---

<sup>3270</sup> Ημερομηνία ορόσημο για την εξάπλωση της παγκοσμιοποίησης και την οικονομική επέκταση χωρίς όρια αποτέλεσε η Συνδιάσκεψη του Μαρακές το 1994, όπου ιδρύθηκε ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ), ως μετεξέλιξη της General Agreement of Trade and Traffic (GATT). Ο ΠΟΕ αποτελεί οργανισμό - ομπρέλα, που επιβλέπει την υλοποίηση των 28 συμφωνιών του Γύρου της Ουρουγουάης και για την προσχώρηση σε αυτόν απαιτούνται ορισμένες προϋποθέσεις, που αφορούν τόσο το εξωτερικό εμπόριο όσο και την οργάνωση της οικονομίας, η οποία θα πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά της οικονομίας της αγοράς. Βλ. σχετικά Στεφάνου Κ., Γκόρτσος Χ. (2005) *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σ.σ. 39-54.

<sup>3271</sup> Μοδινός Μ.(2002) «Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον: Προσδοκίες, Διαψεύσεις και Προκλήσεις» στο Ευθυμιόπουλος Η., Μοδινός Μ. (2002) «Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον, Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών», Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σ.σ. 31-50

Στο νέο αυτό πλαίσιο, η διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων ως οικονομικού και κοινωνικού αγαθού, αποκτά νέα διάσταση και εξαρτάται άμεσα από το βαθμό των αντιθέσεων μεταξύ της παγκοσμιοποίησης και της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή της οικονομικής ανάπτυξης και αυτής που σέβεται το περιβάλλον. Τη δεκαετία του '90, η έκθεση Brundtland<sup>3272</sup> όρισε την έννοια της αειφορίας και στη συνέχεια, στη Σύνοδο του Ρίο, η Διεθνής Κοινότητα δεσμεύθηκε να αντιμετωπίσει τα περιβαλλοντικά προβλήματα με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη. Στην έκθεση, εκτός από τον κοινά αποδεκτό ορισμό που έχει επικρατήσει, ότι η βιώσιμη ανάπτυξη είναι η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες των παρόντων γενεών, χωρίς να υπονομεύει τη δυνατότητα των επόμενων γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες, δίνονται δύο ακόμη ορισμοί. Ο πρώτος περιγράφει τη βιώσιμη ανάπτυξη ως «...ένα πρότυπο κοινωνικών και δομικών οικονομικών μετασχηματισμών, που αυξάνει τα διαθέσιμα οφέλη στο παρόν, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο τις δυνατότητες για παρόμοια οφέλη στο μέλλον...», ενώ ο δεύτερος επισημαίνει ότι «...στην ουσία η Βιώσιμη ανάπτυξη είναι μία διαδικασία αλλαγής στην οποία η εκμετάλλευση των πηγών, η κατεύθυνση των επενδύσεων, ο προσανατολισμός της τεχνολογικής ανάπτυξης και το θεσμικό πλαίσιο βρίσκονται σε αρμονική σχέση και δίνουν τη δυνατότητα να εκπληρωθούν οι ανθρώπινες ανάγκες και φιλοδοξίες, τόσο στο παρόν, όσο και στο μέλλον».<sup>3273</sup> Ωστόσο, πολύ γρήγορα έγινε σαφές ότι η βιωσιμότητα του περιβάλλοντος θα εξαρτηθεί από την επιρροή της παγκοσμιοποίησης στη διαχείριση των φυσικών πόρων και στις αλλαγές στην παραγωγή και κατανάλωση των βιομηχανικών χωρών.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της βιώσιμης ανάπτυξης, τα οποία είναι κοινά αποδεκτά από το σύνολο των βιβλιογραφικών αναφορών που μελετήθηκαν<sup>3274</sup>, είναι η οικονομική ανάπτυξη, η κοινωνική δικαιοσύνη και η ολοκληρωμένη περιβαλλοντική προστασία στο πλαίσιο δύο βασικών παραμέτρων του χώρου και του χρόνου. Όσο αφορά το χώρο, η βιώσιμη ανάπτυξη εφαρμόζεται αλυσιδωτά σε τοπικό,

---

<sup>3272</sup> Βλ. και ανάλυση στο Τρίτο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>3273</sup> Βλ. Μπίθας Κ. (2001) «Η δημιουργία Συστήματος Δεικτών Βιώσιμης Ανάπτυξης για τους Ελληνικούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης» στο Μπίθας Κ. (επιμ.) (*Βιώσιμες πόλεις Θεωρία- Πολιτική*), Αθήνα, Τυπωθήτω, Γιώργος Δάρδανος σσ. 115-164

<sup>3274</sup> Οι πλέον δημοφιλείς ορισμοί για την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης παρατίθενται στη μελέτη του καθηγητή Μπίθα ο.π. σ.σ. 115-164 Βλ. επιπλέον W. Lang (1995) *Sustainable Development and International Law, International Environmental Law*, Policy Series Kluwer Law International, και EC Commission (2000) *The Law of Sustainable development: General Principles*

περιφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο (think globally, act locally) με την ισόρροπη ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων χωρών, θέτοντας μακροπρόθεσμους στόχους στο πλαίσιο του χρόνου.

Η βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων είναι μία διαδικασία η οποία προωθεί την ολοκληρωμένη διαχείριση των επιφανειακών και υπόγειων νερών, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την οικονομική ανάπτυξη και προστατεύοντας τα υδάτινα οικοσυστήματα για τις μελλοντικές γενιές.<sup>3275</sup> Στόχος της βιώσιμης ανάπτυξης στον τομέα των υδάτινων πόρων είναι η κάλυψη των αναγκών σε νερό και η κατανάλωση με ρυθμό που να μην ξεπερνά αυτόν της ανανέωσης των υδάτινων πόρων.<sup>3276</sup> Οι βασικές αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι οι εξής:

1. ολοκληρωμένη διαχείριση των υδατικών πόρων, με ενιαία εξέταση οικονομικών, περιβαλλοντικών, κοινωνικών και πολιτικών παραμέτρων, κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και ταυτόχρονο έλεγχο της ποσότητας και ποιότητας των υδάτινων πόρων,
2. αποκεντρωμένη διαχείριση, με πλήρη συμμετοχή των τελικών χρηστών
3. διαχείριση εντός της λεκάνης απορροής, με στόχο την προστασία του συνόλου των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων
4. εξορθολογισμός των αντιφατικών χρήσεων
5. διαχείριση της ζήτησης αντί της προσφοράς και
6. κοστολόγηση του νερού με βάση την πλήρη αξία του

Θα πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι και στο πλαίσιο της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς, στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης, το εθνικό κράτος για ορισμένα βασικά αγαθά (υγεία, παιδεία κ.ά.) μεταξύ των οποίων και οι υδάτινοι πόροι διατηρεί το δικαίωμα ελέγχου της διαμόρφωσης των τιμών και της χρήσης τους, δεδομένου ότι οι βασικοί θεσμοί του κράτους πρόνοιας, έστω και στο πλαίσιο των σύγχρονων αντιλήψεων, συνταγματικά κατοχυρωμένοι σε όλα τα κράτη - μέλη της Ε.Ε., επιβάλλουν την υλοποίηση της κοινωνικής δικαιοσύνης και των κοινωνικών σκοπών.<sup>3277</sup> Αυτό άλλωστε προκύπτει και από τους βασικούς στόχους της Ε.Ε., διατυπωμένους στις Συνθήκες της και στο άρθ. 37 «Προστασία του περιβάλλοντος»,

---

<sup>3275</sup> Η έννοια της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων διαφέρει από την έννοια της βιώσιμης χρήσης των υδάτων, η οποία αποτελεί μόνο μία διάσταση της διαχείρισης. Για τη διαφορά μεταξύ των δύο αυτών όρων βλ. και ανάλυση σε άρθ. 24 Σ., παρ. 1, στο κεφάλαιο: Ελλάδα.

<sup>3276</sup> Μπίθας Κ. (2001) ο.π. σ.σ. 115-164

<sup>3277</sup> Ελληνικό Σύνταγμα άρθρο 25 παρ. 1

του Χάρτη των Δικαιωμάτων, ο οποίος ενσωματώθηκε στη *Μεταρρυθμιστική Συνθήκη* και αναφέρει ότι: «Υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.»

### **5.1.1 Η διαχείριση της ζήτησης του νερού και οι πολιτικές τιμολόγησης**

Τα βασικά μέσα για την ολοκληρωμένη και βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων είναι θεσμικά και οικονομικά. Τα πρώτα αναλύθηκαν σε ευρωπαϊκό, εθνικό και διεθνές επίπεδο στα τέσσερα πρώτα τμήματα της παρούσας μελέτης, ενώ τα δεύτερα θα αναλυθούν στο παρόν κομμάτι. Τα οικονομικά μέσα σχετίζονται άμεσα με τις χρήσεις των υδάτινων πόρων, για την αγροτική πολιτική και οικονομία, τη βιομηχανική παραγωγή και την παραγωγή ενέργειας, ενώ εξαρτώνται άμεσα από τα κεφάλαια που διατίθενται και το σχεδιασμό της διαχείρισης και τιμολόγησης των υδάτων.

Η παραδοσιακή και συνήθης πρακτική διαχείρισης του νερού επικεντρωνόταν στη μονόπλευρη διαχείριση της προσφοράς του, όπου όταν εξαντλούνταν ένας υδατικός πόρος άρχιζε η κατανάλωση ενός εκ των επόμενων. Η κάλυψη των αναγκών βασιζόταν αποκλειστικά στη συνεχή κατασκευή πολυδάπανων έργων, δίνοντας ελάχιστη σημασία στον έλεγχο των αναγκών.<sup>3278</sup> Σήμερα, με βάση τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης και διαχείρισης των υδάτων, η πρακτική που ακολουθείται από τα κράτη είναι η διαμόρφωση πολιτικών για τη διαχείριση της ζήτησης αντί της προσφοράς των υδάτινων πόρων. Η διαχείριση της ζήτησης μπορεί να επιτευχθεί με μια σειρά ενεργειών που αφορούν την ελαχιστοποίηση των απωλειών κατά τη μεταφορά, την επαναχρησιμοποίηση του νερού, η αποτελεσματική χρήση των υδάτινων πόρων.<sup>3279</sup>

---

<sup>3278</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η λίμνη Κορώνεια στο νομό Θεσσαλονίκης, της οποίας το υδάτινο δυναμικό έχει μειωθεί σημαντικά λόγω ανεξέλεγκτης άντλησης νερού για ανταγωνιστικές χρήσεις.

<sup>3279</sup> Βλ. σχετικά Bithas K. Stoforos Ch. (2006) Estimating urban residential water demand determinants and forecasting water demand for Athens metropolitan area, 2000-2010 South-Eastern Europe Journal of Economics 1 pp. 47-59



Η διαχείριση της ζήτησης επιτυγχάνεται, κυρίως, μέσω της θέσπισης ενός ρυθμιστικού πλαισίου χορήγησης αδειών για τις επιμέρους χρήσεις των υδάτων. Η νέα πολιτική της Ε.Ε., όπως διαγράφεται στην Οδηγία 2000/60, καθιερώνει ειδικούς κανόνες για τη χορήγηση αδειών, τους οποίους τα κράτη-μέλη οφείλουν να ενσωματώσουν. Ο έλεγχος της ζήτησης μπορεί επίσης να επιτευχθεί και μέσω της κοστολόγησης του νερού, σύμφωνα με την πλήρη αξία του, που αποτελεί μία ακόμη βιώσιμη λύση για την εξοικονόμηση του νερού. Η κοστολόγηση δεν αποβλέπει μόνο στην αύξηση της κερδοφορίας από τις υπηρεσίες παροχής υδάτων, αλλά και στην αφύπνιση των πολιτών με στόχο την εξοικονόμησή του πολύτιμου αυτού πόρου.<sup>3280</sup>

Για τον υπολογισμό του συνολικού κόστους των υπηρεσιών του νερού, λαμβάνονται υπόψη τρεις επιμέρους παράμετροι:

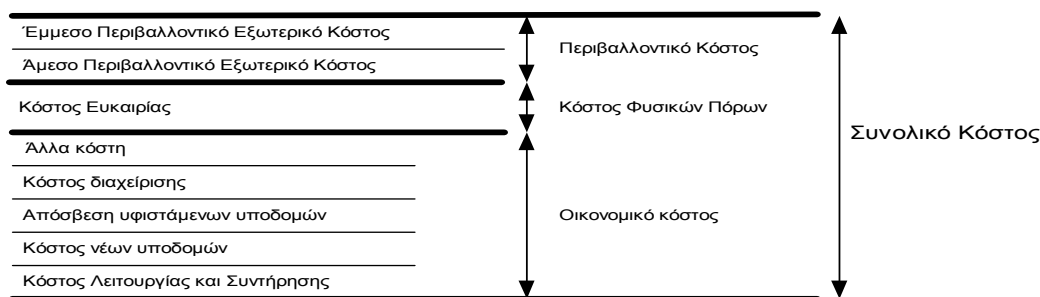
- Το οικονομικό κόστος, που περιλαμβάνει τα κόστη επενδύσεων, λειτουργίας και συντήρησης των έργων, τα διαχειριστικά και τα διοικητικά κόστη.
- Το κόστος των φυσικών πόρων, το οποίο με βάση τη WATECO, αντιπροσωπεύει την απώλεια οφέλους λόγω του περιορισμού των διαθέσιμων υδατικών πόρων σε βαθμό μεγαλύτερο από το φυσικό ρυθμό ανανέωσης τους. Η νεότερη, διευρυμένη ερμηνεία του κόστους των φυσικών πόρων είναι ότι αυτό αντιπροσωπεύει το κόστος ευκαιρίας από την κατανομή του νερού, υπό συνθήκες έλλειψης στις επιμέρους χρήσεις, συνδέοντάς το με τη μη – οικονομικά αποδοτική χρήση, τόσο χωρικά όσο και σε διαφορετικές χρονικές στιγμές.
- Το περιβαλλοντικό κόστος, που αντιπροσωπεύει το κόστος από τις επιπτώσεις που προκαλούν οι χρήσεις νερού στο περιβάλλον και τα υδάτινα οικοσυστήματα (υποβάθμιση και εξάντληση φυσικών πόρων). Ο ορισμός που προτάθηκε από το DG ECO 2, περιλαμβάνει, εκτός από τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, και τις επιπτώσεις στους χρήστες (π.χ. αναψυχή, επιπτώσεις στην υγεία, αυξημένα κόστη επεξεργασίας νερού λόγω αυξημένων συγκεντρώσεων νιτρικών από γεωργικές δραστηριότητες κλπ.).

Ο πίνακας ο οποίος παρατίθεται απεικονίζει τις παραμέτρους που αναλύθηκαν παραπάνω<sup>3281</sup>:

---

<sup>3280</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της πρώην Ανατολικής Γερμανίας που στην περίοδο 1989-1994 υιοθέτησε την πολιτική της Δυτικής Γερμανίας και τιμολόγησε το νερό σύμφωνα με την πλήρη αξία του με αποτέλεσμα να ελαττώσει την κατανάλωση του νερού από 400 λίτρα σε 120 λίτρα.

<sup>3281</sup> Rogers P., Bhatia R., Huber A. (1998), "Water as a social and economic good: How to put the principle into practice", Global Water Partnership, Technical Advisory Committee. και Drafting Group ECO 2 (2004), "Assessment of Environmental and Resource Costs in the



Γενικότερα, η τιμολόγηση των υδάτων αποτελεί ένα αρκετά ευαίσθητο θέμα, αναφορικά κυρίως με την δεοντολογική και κοινωνική της σημασία, δηλαδή την υποχρέωση να πληρώνει κανείς για ένα βασικό αγαθό, το οποίο έχει από τη φύση του δημόσιο και παγκόσμιο χαρακτήρα. Η πλήρης ανάκτηση του κόστους δεν αποτελεί ακόμη κοινή πρακτική στην τιμολόγηση της οικιακής χρήσης του νερού, της άρδευσης και της βιομηχανικής χρήσης στα κράτη.

Ειδικότερα, στην Ε.Ε., η πλήρης ανάκτηση του κόστους που προβλέπεται στην Οδηγία 2000/60, δεν έχει πλήρως ενσωματωθεί από τα κράτη - μέλη. Σύμφωνα με τα στοιχεία της μελέτης «Προς μια αειφόρο/στρατηγική διαχείριση των υδατικών πόρων: αξιολόγηση των ασκούμενων σήμερα πολιτικών και προσανατολισμών για το μέλλον»<sup>3282</sup>, η πλήρης ανάκτηση του κόστους στους τομείς της ύδρευσης και της άρδευσης δεν αποτελεί κοινή πρακτική στα κράτη μέλη και οι τιμές των υδάτων καλύπτουν μόνο τις δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης. Το κεφαλαιουχικό κόστος καλύπτεται από εθνικές δημόσιες δαπάνες ή χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. και οι επιδοτήσεις, υπό τη μορφή μη επιστρεπτέων ενισχύσεων ή χαμηλότοκων δανείων, καθιστούν την τιμολογιακή πολιτική εξαρτημένη από τη δημόσια οικονομία των χωρών.

Επιπλέον, όπως προκύπτει από τη συγκριτική ανάλυση των τιμολογιακών πολιτικών ορισμένων επιμέρους κρατών-μελών της Ε.Ε., οι τιμές διαφέρουν σημαντικά, ανάλογα με τη χρήση, όντας υψηλότερες για την οικιακή και βιομηχανική

---

Water Framework Directive”, Working Group 2B, Common Implementation Strategy. και WATECO (2002) “Economics and the Environment. The implementation challenge of the Water framework Directive. A guidance document”, WATECO Working Group Report, Common Implementation Strategy.

<sup>3282</sup> Η μελέτη αυτή εκπονήθηκε από κοινού από τη Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και το Ίδρυμα Μελετών Τεχνολογιών του Μέλλοντος του Κοινού Κέντρου Ερευνών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Βλ. σχετικά Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000) «Προς μια αειφόρο/στρατηγική διαχείριση των υδατικών πόρων», Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

παρά για την άρδευση. Στοιχεία, σχετικά με την τιμολόγηση των επιμέρους χρήσεων των υδάτινων πόρων, παρατίθενται στην ανάλυση που ακολουθεί και αφορά την κοστολόγηση ανά χρήση.

### **5.1.2. Οι χρήσεις των υδάτινων πόρων**

Σύμφωνα με στοιχεία των Ηνωμένων Εθνών που παρατέθηκαν σε προηγούμενες ενότητες, αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι, η ζήτηση των υδάτων έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια και ότι τα προβλήματα της έλλειψης υδάτινων πόρων και πόσιμου ύδατος είναι πολύ σημαντικά.<sup>3283</sup> Τα δεδομένα αυτά σχετίζονται άμεσα με τις διάφορες χρήσεις των υδάτων από διαφορετικές κοινωνικές ομάδες, που συνεπάγονται τη σύγκρουση συμφερόντων και χρήσεων.

Ο συγκρουσιακός χαρακτήρας των διαφορετικών χρήσεων των υδάτινων πόρων αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό σε διεθνές επίπεδο<sup>3284</sup>, ιδιαίτερα στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης, αλλά και στο πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής της ίδιας της Ε.Ε..<sup>3285</sup> Περισσότερο έντονη, σε εθνικό επίπεδο, είναι η σύγκρουση για τη χρήση των υδάτινων πόρων μεταξύ γεωργικής και βιομηχανικής παραγωγής, με τους ειδικότερους νεότερους κλάδους της, η οποία εκδηλώνεται εντονότερα και με την εξέλιξη των δύο αυτών κύριων κλάδων οικονομικής ανάπτυξης.

Η συνειδητοποίηση αυτής της πραγματικότητας έχει υπαγορεύσει την εξισορρόπηση των διαφόρων χρήσεων των υδάτινων πόρων, μέσα στα πλαίσια αυτού που πλέον έχει καθιερωθεί ως βιώσιμη ανάπτυξη, έννοια την οποία αναλύσαμε ανωτέρω.

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, οι διαφορετικές οικονομικές χρήσεις του νερού έχουν ενταχθεί σε κατηγορίες, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι κατηγορίες αυτές

---

<sup>3283</sup> Βλ. Τμήμα III της παρούσας μελέτης

<sup>3284</sup> Βλ. σχετικά Τμήμα III της παρούσας μελέτης για τις συγκρούσεις μεταξύ των χρήσεων στις Διεθνείς Συμβάσεις.

<sup>3285</sup> Για την αντιμετώπιση των συγκρούσεων μεταξύ των διαφορετικών χρήσεων η Ε.Ε. υιοθέτησε την αρχή της ενσωμάτωσης με βάση την οποία οι ανάγκες της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας και επομένως κατά την εφαρμογή της βιομηχανικής και αγροτικής πολιτικής της Ε.Ε. Βλέπε σχετικά το Τμήμα I της παρούσας μελέτης.

είναι αμιγείς, δηλαδή ότι έχουν μόνο τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που αναλύονται.<sup>3286</sup>

### 5.1.2.1 Πόσιμο νερό

α) Το πόσιμο νερό,<sup>3287</sup> αποτελεί τη βασικότερη από τις οικιακές χρήσεις. Όσον αφορά μάλιστα το νερό για ανθρώπινη κατανάλωση, απαιτούνται υψηλά ποιοτικά επίπεδα και η κατανάλωσή του είναι πάρα πολύ υψηλή.<sup>3288</sup> Το πρόβλημα της πρόσβασης σε καθαρό νερό είναι πολύ μεγάλο και συνδέεται άμεσα με πολλές ασθένειες ειδικά στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η παροχή νερού, σε όλο τον πληθυσμό της γης, απαιτεί μεγάλες προσπάθειες και σημαντικά κονδύλια, αλλά ταυτόχρονα αποτελεί και βασικό εργαλείο για τη μείωση της θνησιμότητας, ειδικά της παιδικής ηλικίας.

Όπως διαφάνηκε από την ανάλυση των διοικητικών δομών των κρατών - μελών της Ε.Ε., στο δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης, η παροχή πόσιμου ύδατος, η οποία διασφαλίζει πλήρως τις προϋποθέσεις της υγιεινής, γίνεται από οργανισμούς

---

<sup>3286</sup> Το 1999 στα πλαίσια ενός ερευνητικού προγράμματος για το διεθνές δίκαιο και την αειφόρο ανάπτυξη που έγινε στο Πανεπιστήμιο Vrije Universiteit του Άμστερνταμ εκδόθηκε ένα βιβλίο που πραγματεύεται τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Στο βιβλίο αυτό, η κατηγοριοποίηση που χρησιμοποιείται για τις χρήσεις των υδάτων, είναι διαφορετική από αυτή που επιλέχθηκε στην παρούσα μελέτη και χωρίζει τις χρήσεις σε κοινωνικές (πόσιμο νερό, παραγωγή τροφίμων, πολιτιστικές χρήσεις), οικονομικές (βιομηχανικές, μεταφορές, υδροηλεκτρική ενέργεια) και οικολογικές (υδρολογικός κύκλος, οικοσυστήματα). Η κατηγοριοποίηση αυτή δεν υιοθετήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Βλ. σχετικά Antoinette Hildering (2004) *International Law, Sustainable Development and Water Management*. Eburon Publishers

<sup>3287</sup> Ο ορισμός για το πόσιμο νερό που περιλαμβάνεται στο πρώτο συμπληρωματικό Πρωτόκολλο «Υδατα και Υγεία» της Σύμβασης της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για την Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και των Διεθνών Λιμνών, προβλέπει ότι πόσιμο είναι το νερό που χρησιμοποιείται ή είναι διαθέσιμο για χρήση από τα άτομα για πόση, παρασκευή και προετοιμασία φαγητού, προσωπική υγιεινή ή παρόμοιες χρήσεις. Το Πρωτόκολλο αυτό, αναλύθηκε στο τρίτο τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>3288</sup> Για την ικανοποίηση των ανθρώπινων οικιακών αναγκών υπολογίζεται, με βάση έρευνες που έχουν γίνει, ότι χρειάζονται περίπου 50 λίτρα ανά άτομο (5 λίτρα για πόσιμο νερό, 20 λίτρα για την αποχέτευση, 15 λίτρα για το μπάνιο, 10 λίτρα για προετοιμασία φαγητού) Gleick, P.H., W.C.G. Burns, E.L. Chalecki, M. Cohen, K.K. Cushing, A. Mann, R. Reyes, G.H. Wolff, and A.K. Wong (2002), *The World's Water 2002-2003: The biennial report on freshwater resources*, Island Press: Washington, pp.252- 260, 261-269, 270-272.

και επιχειρήσεις δημόσιου χαρακτήρα. Η τιμολογιακή πολιτική της κάθε χώρας καθορίζεται από τη γενική αρχή της οδηγίας 2000/60 της Ε.Ε. για πλήρη ανάκτηση του κόστους, η οποία ωστόσο δεν έχει ενσωματωθεί πλήρως, όπως ήδη αναφέραμε, από τα κράτη. Στα περισσότερα κράτη δεν υπάρχει ενιαία τιμή για τα ύδατα οικιακής χρήσης και η ανομοιογένεια οφείλεται στις διαφορετικές πηγές άντλησης, στην ποιότητα των υδάτων, στις τεχνολογίες που χρησιμοποιούνται για τη διαχείρισή τους αλλά και στα συστήματα μέτρησης.<sup>3289</sup>

Στην Ελλάδα οι τιμές πόσιμου νερού για τα νοικοκυριά καθορίζονται από τις τοπικές Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης, αρμοδιότητα η οποία έχει εκχωρηθεί, όπως ήδη αναλύθηκε, από τους ΟΤΑ. Εξάιρεση αποτελεί το λεκανοπέδιο της Αττικής και η ευρύτερη περιοχή Θεσσαλονίκης, που εξυπηρετούνται από την ΕΥΔΑΠ και την ΕΥΑΘ αντίστοιχα.<sup>3290</sup> Η τιμολόγηση καλύπτει το λειτουργικό και διοικητικό κόστος παροχής υπηρεσιών, καθώς ένα μέρος του κεφαλαιουχικού κόστους των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης και των δημοτικών γεωτρήσεων. Με βάση το Άρθρο 13 του Νόμου 1069/80, το 35% του συνολικού κόστους μελετών και κατασκευής πάσης φύσεως έργων ύδρευσης-αποχέτευσης προέρχεται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ενώ επιπλέον επιχορηγήσεις δίνονται και από την ΕΕ. Η ανάκτηση του συνολικού κόστους των υποδομών είναι, επομένως, χαμηλή και πολλές ΔΕΥΑ είναι ελλειμματικές.

Ένα από τα βασικότερα προβλήματα που αφορούν το πόσιμο νερό είναι αυτό της λειψυδρίας, η οποία συνδέεται με το μειωμένο διαθέσιμο υδατικό δυναμικό.<sup>3291</sup> Η ανομβρία, δεν αποτελεί το μοναδικό αίτιο πρόκλησής της, καθώς η λειψυδρία μπορεί να είναι συνέπεια κακής υδατικής διαχείρισης ή λανθασμένου προγραμματισμού των χρήσεων των υδάτων. Παράγοντες που οδηγούν στη λειψυδρία είναι, επίσης, η

---

<sup>3289</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000) ο.π. Προς μια αειφόρο/στρατηγική διαχείριση των υδατικών πόρων.

<sup>3290</sup> Βλ. σχετική ανάλυση στο Τμήμα ΙΙ της παρούσας μελέτης

<sup>3291</sup> Τα προτεινόμενα, βραχυπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα, μέτρα για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας στην αγροτική και αστική ανάπτυξη είναι: α) η συντήρηση των αρδευτικών και στραγγιστικών δικτύων για τον περιορισμό των απωλειών κατά τη μεταφορά και διανομή του νερού, β) η εκπαίδευση των αγροτών, γ) η κατασκευή μικρών φραγμάτων και λιμνοδεξαμενών, δ) τα μεγάλα εγγειοβελτιωτικά έργα. Βλ. σχετικά Τερζίδης Γ. (1993) *Λειψυδρία-Αίτια-Δυνατότητες πρόβλεψης και τρόποι αντιμετώπισης στην αστική και αγροτική ανάπτυξη της χώρας μας. Πρακτικά συμποσίου για τη λειψυδρία και την πλημμυρογένεση*. ΓΕΩΤΕΕ, Θεσ/νίκη, σ.σ. 25-42

ανομοιόμορφη κατανομή της βροχής κατ' έτος, η έντονη διακύμανση του ετήσιου ύψους βροχής, οι συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις, καθώς και η αποδάσωση.<sup>3292</sup>

Οξύτατα προβλήματα λειψυδρίας αντιμετωπίζουν πολλά νησιά<sup>3293</sup> στην Ελλάδα.<sup>3294</sup> Στις παραδοσιακές κοινωνίες των νησιών, η έλλειψη υδάτων αντιμετωπιζόταν με την εποχική αποθήκευση σε στέρνες και δεξαμενές, των οποίων η παροχή εξασφαλιζόταν από τα συστήματα συλλογής που διέθεταν τα σπίτια. Οι υδροροές αποτελούσαν ένα μέσο συλλογής του ύδατος σε δεξαμενές, ενώ σε ορισμένες περιοχές, όπως στην Πλάκα της Μήλου, εκμεταλλεύονταν και τις φυσικές κλίσεις του εδάφους για το σκοπό αυτό. Στη σημερινή εποχή, τα προβλήματα

---

<sup>3292</sup> Βλ. σχετικά Κωτούλας, «Ταμίευση και παραγωγή νερού», *Γεωτεχνική ενημέρωση*, τχ. 20, Θεσ/νίκη, σ.σ. 8-10.

<sup>3293</sup> Στην προσπάθεια για την προστασία του περιβάλλοντος στα νησιά του Αιγαίου έχει δημιουργηθεί ένα Δίκτυο Αειφόρων Νήσων Αιγαίου, με την ονομασία «Δάφνη» με στόχο τη διαμόρφωση μιας στρατηγικής για την ισόρροπη και σωστή ανάπτυξη των νησιών. Μία από τις περιοχές δράσης του δικτύου, που αποτελεί προτεραιότητα στα πλαίσια της αειφορικής διαχείρισης είναι και η εξοικονόμηση του νερού. Οι προτάσεις που έχουν γίνει στο πλαίσιο αυτό αφορούν τη μείωση της κατανάλωσης νερού μέσω του αποκλεισμού υδροβόρων πρακτικών (πισίνες γλυκού νερού, υπερβολές στην καθαριότητα) και της χρήσης νέων τεχνολογικών συστημάτων (λιγότερη κατανάλωση νερού στα πλυντήρια, τουαλέτες) και και τεχνολογιών ανακύκλωσης. Έχει επίσης προταθεί η κατασκευή έργων υδρονομίας (μικρά φράγματα, αποκατάσταση αναβαθμών) για την ενίσχυση της ικανότητας του εδάφους να συγκρατεί το νερό. Βλέπε σχετικά: <http://itia.ntua.gr/dafni/index.htm>

<sup>3294</sup> Σε μία από τις έρευνες που έγινε για τις ανάγκες σε νερό των νησιών του Αιγαίου πελάγους διαπιστώθηκε ότι οι ρυθμοί της εξαμισοδιαπνοής και των απωλειών ύδατος είναι μεγάλοι και οδηγούν σε συνδυασμό με τις μειωμένες βροχοπτώσεις σε έντονες περιόδους ξηρασίας. Βλέπε σχετικά Μπαλαφούτης Χ. (1990) Οι απαιτήσεις σε νερό των νησιών του Αιγαίου πελάγους. Υδατικοί Πόροι και Περιφερειακή Ανάπτυξη. Πρακτικά 4<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου της Ελληνικής Υδροτεχνικής Ένωσης, Τόμος 4, Ηράκλειο.

Από στοιχεία άλλης έρευνας που έγινε για τα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου (Ν. Λέσβου, Ν. Χίου, Ν. Σάμου) διαπιστώθηκε ότι αίτια της λειψυδρίας στα συγκεκριμένα νησιά ήταν η ανομοιόμορφη κατανομή των κατακρημνισμάτων, η μεγάλη ξηροθερμική περίοδος, οι έντονες διακυμάνσεις στο ετήσιο ύψος βροχής, ο σύγχρονος τρόπος ζωής, η υπερεκμετάλλευση των υπόγειων υδροφορέων, η αποδάσωση και η δομή των πετρολογικών σχηματισμών. Βλέπε σχετικά: Κρητικού Ζαΐρα- Αικατερίνη (2005) Τα αίτια της λειψυδρίας και της πλημμυρογένεσης στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου (Ν. Λέσβου, Ν. Χίου, Ν. Σάμου), Διαδακτορική διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσ/νίκης. Τμήμα Δασολογίας και Φυσικού Περιβάλλοντος, Τομέας Δασοτεχνικών και Υδρονομικών έργων, Εργαστήριο Διευθέτησης Ορεινών Υδάτων, Θεσ/νίκη.

λειψυδρίας των νησιών αντιμετωπίζονται με τη μεταφορά πόσιμων υδάτων με δεξαμενόπλοια, ωστόσο η καταλληλότητά τους αμφισβητείται σημαντικά, κυρίως λόγω των συνθηκών μεταφοράς τους. Τα τελευταία χρόνια, εναλλακτική λύση αποτελεί και η αφαλάτωση του θαλασσινού νερού, ωστόσο τα προβλήματα των τεχνολογιών αφαίρεσης της άλμης, σε συνδυασμό με το υψηλό ενεργειακό κόστος και το κόστος της επένδυσης που δεν αποσβένεται εύκολα, έχει οδηγήσει τα περισσότερα κράτη στην αποφυγή της συγκεκριμένης πρότασης αντιμετώπισης της έλλειψης υδάτινων πόρων.<sup>3295</sup>

Αλλά και στον νέο αναπτυξιακό νόμο 3299/2004 (ΦΕΚ 261 Α΄/23-12-2004) «Κίνητρα Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη και την Περιφερειακή Σύγκλιση», στα επενδυτικά σχέδια του δευτερογενή τομέα, όπου παρέχονται ενισχύσεις με στόχο την ενδυνάμωση της ισόρροπης ανάπτυξης, της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, της οικονομίας, την προώθηση της τεχνολογίας και την προστασία του περιβάλλοντος, υπάγονται και τα σχέδια που αφορούν την αφαλάτωση θαλασσινού ή υφάλμυρου νερού, για την παραγωγή πόσιμου ύδατος.

β) Το εμφιαλωμένο νερό. Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση του Ινστιτούτου Πολιτικής για τη Γη (<sup>Earth Policy Institute</sup>), η παγκόσμια κατανάλωση εμφιαλωμένου νερού<sup>3296</sup>, το 2004, ανέρχονταν σε 154 δισεκατομμύρια λίτρα, παρουσιάζοντας

---

<sup>3295</sup> Στην Οία της Σαντορίνης, η αφαλάτωση γίνεται από την κοινοτική επιχείρηση ύδρευσης, αλλά και από αρκετές ιδιωτικές εγκαταστάσεις σε ξενοδοχεία και εστιατόρια. Με το Β΄ ΚΠΣ κατασκευάστηκε μονάδα αφαλάτωσης στην Ερμούπολη, καθώς και φράγματα και λιμνοδεξαμενές στην Πάρο, Νάξο, Ίο, Μύκονο. Η μεγαλύτερη πρόοδος που συντελέστηκε στον τομέα της αφαλάτωσης είναι η ολοκλήρωση, τον Οκτώβριο του 2006, της πρώτης πλωτής μονάδας αφαλάτωσης, που έχει δυνατότητα να παράγει 80 τόνους πόσιμου νερού ημερησίως και λειτουργεί με ανεμογεννήτρια. Το ερευνητικό έργο που απαιτήθηκε για το σχεδιασμό και τη λειτουργία της μονάδας, συγχρηματοδοτήθηκε από την Ε.Ε. και το Ελληνικό Δημόσιο μέσω της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας και υλοποιήθηκε με συντονιστή το Πανεπιστήμιο Αιγαίου και άλλους φορείς (πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, τοπική αυτοδιοίκηση).

<sup>3296</sup> Εμφιαλωμένα νερά, είναι τα πόσιμα νερά τα οποία τηρούν ορισμένες προδιαγραφές, όπως η μηδενική περιεκτικότητα σε οργανικά στοιχεία και μικροοργανισμούς Βλ. σχετικά Βαμβούκας Γ., Καρσαμπά Δ., Δρίβας Α. (1990) *Η Βιομηχανία Εμφιαλωμένου Νερού* στην Ελλάδα, Μελέτη 83, Ίδρυμα Βιομηχανικών και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα. Στο πλαίσιο της Ε.Ε., η Οδηγία 80/777 του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1980 περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την εκμετάλλευση και τη θέση στο εμπόριο των φυσικών μεταλλικών νερών, δίνει τον παρακάτω ορισμό: «Νοείται ως «φυσικό μεταλλικό

αύξηση 57%<sup>3297</sup> σε σχέση με το 1999, που ήταν περίπου 90 δισεκατομμύρια λίτρα.<sup>3298</sup> Το εμφιαλωμένο νερό το οποίο προϋποθέτει ειδική βιομηχανική επεξεργασία, παρουσιάζει μεγάλη αύξηση κατανάλωσης στην αγορά διεθνώς, λόγω της αλλαγής της αλλαγής των συνθηκών και του τρόπου διατροφής και ζωής.<sup>3299</sup> Αρνητικό στοιχείο ωστόσο στην εκμετάλλευση του εμφιαλωμένου νερού αποτελεί το γεγονός ότι για τις συσκευασίες του απαιτούνται ορυκτά καύσιμα (πολυεστέρα τερεφθαλικού πολυαιθυλενίου, PET), ενώ ταυτόχρονα η ανακύκλωσή του είναι πολύ δαπανηρή.

Σύμφωνα με στοιχεία της εθνικής στατιστικής υπηρεσίας<sup>3300</sup> υπάρχουν περίπου 108 εταιρίες εμφιάλωσης νερού στην Ελλάδα, που παρουσιάζουν σημαντική επιχειρηματική δράση.<sup>3301</sup> Η κρατική παρέμβαση στην εκμετάλλευση του εμφιαλωμένου νερού εκδηλώνεται μέσα από την φορολόγηση των υπηρεσιών αυτών

---

νερό» ένα νερό βακτηριολογικώς υγιές, κατά την έννοια του άρθρου 5, που έχει σαν καταγωγή μία υδάτινη φλέβα ή ένα υπόγειο στρώμα και προέρχεται από μια πηγή αξιοποιούμενη από μια ή περισσότερες διεξόδους φυσικές ή κατόπιν διατρήσεως. Το φυσικό μεταλλικό νερό διακρίνεται σαφώς από το σύνθετο νερό πόσεως: α) από τη φύση του, χαρακτηριζόμενη από την περιεκτικότητά του σε ανόργανα άλατα, ιχνοστοιχεία ή άλλα συστατικά και σε μερικές περιπτώσεις από ορισμένα αποτελέσματα β) από την αρχική καθαρότητά του..», ΕΕ L 229 της 30.8.1980, σ. 1.

<sup>3297</sup> Ο μεγαλύτερος καταναλωτής εμφιαλωμένου νερού είναι οι ΗΠΑ, ενώ από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. η Ιταλία, η Γερμανία και η Γαλλία κατέχουν την πέμπτη, έκτη και έβδομη θέση αντίστοιχα, ενώ η Πορτογαλία την ένατη, σύμφωνα με τα στοιχεία του Ινστιτούτου Πολιτικής για τη Γη (Earth Policy Institute). Βλ. πληροφορίες στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις: [http://www.earth-policy.org/Updates/2006/Update51\\_data.htm](http://www.earth-policy.org/Updates/2006/Update51_data.htm)

<sup>3298</sup> Emily Arnold and Janet Larsen (2006) BOTTLED WATER: Pouring Resources Down the Drain, Earth Policy Institute, [http://www.earth-policy.org/Updates/2006/Update51\\_printable .htm](http://www.earth-policy.org/Updates/2006/Update51_printable.htm)

<sup>3299</sup> Σιδέρη Μ. 4-6-2006 «Αναπτύσσεται η αγορά εμφιαλωμένου νερού», *Καθημερινή*.

<sup>3300</sup> Τα στοιχεία συλλέχθηκαν από την ιστοσελίδα <http://www.statistics.gr/>

<sup>3301</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί το εμφιαλωμένο νερό «Ζαγόρι» που ανήκει σε έλληνες επιχειρηματίες και αντιμετωπίζει τον ανταγωνισμό τεσσάρων πολυεθνικών, κατέχοντας πολύ υψηλή θέση στην αγορά. Η Χήτος ABEE, που είναι η ιδιοκτήτρια εταιρία, διαθέτει δύο ιδιόκτητες αναγνωρισμένες πηγές φυσικού μεταλλικού νερού και δύο εργοστάσια εμφιάλωσης. Βλ. σχετικά Χαροντάκης Δ. 18 - 2 - 2007, «Οι Ηπειρώτες που τάραξαν τα (εμφιαλωμένα) νερά», *ΤΟ ΒΗΜΑ*, Επιχειρήσεις, σελ. Β9. Η ΕΥΔΑΠ έχει επίσης εκδηλώσει ενδιαφέρον να επεκτείνει τις δραστηριότητές της στην αγορά εμφιαλωμένου νερού, τομέα που δημιουργεί προστιθέμενη αξία και μείωση του λειτουργικού κόστους της εταιρίας. Βλ. σχετικά Γελαντάλις Μ. 24-4-2005 «Η ΕΥΔΑΠ ζητεί εταίρους για επιχειρηματικό άνοιγμα. Το νερό βάζει φωτιές», *Ελευθεροτυπία*, Οικονομία, σελ.13



και οι τιμές τους διαμορφώνονται ελεύθερα, στο πλαίσιο όμως των εθνικών και κοινοτικών διατάξεων περί αθέμιτου ανταγωνισμού.<sup>3302</sup>

### 5.1.2.2 Η χρήση του νερού για άρδευση

Η γεωργία αποτελεί σήμερα τον μεγαλύτερο καταναλωτή υδάτων σε παγκόσμιο επίπεδο, καθώς για την άρδευση καταναλώνεται περίπου το 60% με 70% των υδάτινων πόρων. Στην Ελλάδα, οι γεωργικές δραστηριότητες αντιστοιχούν στο 80% περίπου της συνολικής χρήσης νερού, ενώ γενικά οι αρδευτικές ανάγκες στο σύνολο της χώρας αυξάνονται. Στην απογραφή του 1999 το ποσοστό των αρδευθεισών εκτάσεων σε σχέση με τις συνολικά καλλιεργούμενες ήταν ίσο προς 44,6%, σημειώνοντας αύξηση κατά 25,2% σε σχέση με το 1991.<sup>3303</sup> Οι μέθοδοι άρδευσης στην Ελλάδα<sup>3304</sup> παραμένουν στο μεγαλύτερο ποσοστό απαρχαιωμένες και το δίκτυο άρδευσης είναι πεπαλαιωμένο με σημαντικές απώλειες. Πρόβλημα, όμως, γεννάται και από τις ίδιες τις μορφές γεωργικών καλλιεργειών στο πλαίσιο της κοινής

---

<sup>3302</sup> Βλ. άρθρο 5 παρ. 1 Ελληνικού Συντάγματος: Οικονομική ελευθερία.

<sup>3303</sup> Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος - Ε.Σ.Υ.Ε. (2004), "Αποτελέσματα απογραφής γεωργίας και κτηνοτροφίας 1999" Αθήνα.

<sup>3304</sup> Οι περισσότερες καλλιέργειες αρδεύονται με καταιονισμό, μέθοδος που βασίζεται στον ψεκασμό των καλλιεργειών με νερό, ώστε το πότισμα να μοιάζει με βροχή, και έχει ως αποτέλεσμα τη μεγάλη σπατάλη νερού. Η μέθοδος που προτείνεται από όλους τους ειδικούς αλλά και από την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η άρδευση με σταγόνες ή αλλιώς «στάγδην άρδευση», όπου τα φυτά εφοδιάζονται με νερό που παρέχεται με τη μορφή σταγόνων, από σωλήνες που «απλώνονται» κατά μήκος των γραμμών φύτευσης και δεν υπάρχει καθόλου εξάτμιση. Ως μέθοδος παρέχει μικρή κατανάλωση νερού, μεγαλύτερες αποδόσεις, δυνατότητα να αρδευτούν επικλινή και ανώμαλα εδάφη, ελαχιστοποίηση των ζιζανίων. Καλύτερη μέθοδος ποτίσματος καλλιεργειών θεωρείται ωστόσο η υπόγεια άρδευση, η οποία βασίζεται στην τοποθέτηση υπόγειων σωληνώσεων, από τις οποίες το ριζικό σύστημα των φυτών τροφοδοτείται με τις απαραίτητες ποσότητες νερού. Όμως, πρόκειται για ακριβή επένδυση που μπορεί να χρησιμοποιηθεί κυρίως στις μόνιμες καλλιέργειες. Βλ. σχετικά: Κουτσογιάννης Δ., «Νερό και γεωργία» Σημειώσεις για το μάθημα Διαχείριση Υδατικών Πόρων, Τομέας Υδατικών Πόρων, Τμήμα Πολιτικών Μηχανικών, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο στην ιστοσελίδα: <http://www.itia.ntua.gr/dk> και Γεωργιοπούλου Τ., Καντάρου Η., 07-08-07 «ΤΟ ΝΕΡΟ ΣΤΗ ΓΕΩΡΓΙΑ... Τρέχει και δεν φτάνει!» Καθημερινή ΟΙΚΟ

αγροτικής πολιτικής της Ε.Ε.,<sup>3305</sup> αλλά και των ίδιων των αναπτυξιακών προγραμμάτων της χώρας.<sup>3306</sup>

---

<sup>3305</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα της σύγκρουσης αυτής, είναι το πρόβλημα της άρδευσης του Θεσσαλικού κάμπου, όπου βασική καλλιέργεια είναι το βαμβάκι στηριζόμενη στην πολιτική επιδοτήσεων της Ε.Ε., η οποία όμως θα αλλάξει με το Δ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Η εντατική μονοκαλλιέργεια βαμβακιού, που είναι εξαιρετικά υδροβόρα, σε συνδυασμό με την αλόγιστη χρήση λιπασμάτων και σπατάλη του νερού, έχουν προκαλέσει σοβαρά προβλήματα στο Θεσσαλικό κάμπο, τα οποία σχετίζονται άμεσα με την εκτροπή του Αχελώου. Βλ. σχετικά Γεωργιοπούλου Τ. 24-6-2007 «*Το έγκλημα στον κάμπο συνεχίζεται. 10 απαντήσεις για την εκτροπή του Αχελώου*», *Η Καθημερινή*, σελ. 8.

Η εκτροπή του Αχελώου δεν αποτελεί ένα πρόσφατο θέμα αλλά απασχολεί την Ελλάδα 35 χρόνια περίπου, έχει απορριφθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας τέσσερις φορές και η Ε.Ε. αρνείται να το χρηματοδοτήσει. Πρώτη φορά, η ιδέα της εκτροπής διατυπώθηκε από τον καθηγητή Κουτσοκώστα το 1968, ωστόσο μελέτες που είχαν γίνει από μεγάλες εταιρίες είχαν απορρίψει τη λύση της εκτροπής του Αχελώου ως οικονομικά ασύμφορη. Το 1972, ο Μαγειρίας, υδροενεργειακός μηχανικός της Δ.Ε.Η., πρότεινε την εκτροπή 6 ποταμών, μεταξύ των οποίων και του Αχελώου, για να ενώσει ακτοπολιτικά το Ιόνιο με το Αιγαίο. Το 1979, η κυβέρνηση της Ν.Δ. προκηρύσσει διαγωνισμό για εκπόνηση της μελέτης, αλλά με την αλλαγή της κυβέρνησης δεν γίνεται τελικά τίποτα. Το 1983, ο Ανδρέας Παπανδρέου εξαγγέλει πανηγυρικά την εκτροπή του Αχελώου στην επέτειο του Κιλελέρ και το ΠΑΣΟΚ συμπεριλαμβάνει το έργο στο σχέδιο που υποβάλλει στην Επιτροπή της Ε.Ε. για τη χρηματοδότηση έργων. Οι επιφυλάξεις της Επιτροπής οδηγούν την κυβέρνηση σε μετατροπή του έργου εκτροπής του Αχελώου από αρδευτικό σε ενεργειακό. Την ίδια περίοδο κατατίθεται και η πρώτη αίτηση ακύρωσης στο ΣτΕ και, αν και προτείνεται πιο ήπια εκτροπή, το ΣτΕ αποφαινεται με αλληπάλληλες αποφάσεις του, μέχρι το 2006, αρνητικά σε όλες τις προσπάθειες ολοκλήρωσης του έργου. Το θέμα της εκτροπής δεν έχει λυθεί ακόμη. Βλ. σχετικά Ντάνου Μ. 23/7/2006 «*Αχελώς η εκτροπή συνεχίζεται*», «Κ», *Καθημερινή*, τχ.164,.

<sup>3306</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πολιτική αποξήρανσης λιμνών για λόγους υγιεινής, αλλά και για δημιουργία νέων καλλιεργήσιμων εκτάσεων, όπως οι προσπάθειες αποξήρανσης της λίμνης Κωπαΐδας. Οι πρώτες προσπάθειες αποξήρανσης της λίμνης για τη δημιουργία εύφορης καλλιεργήσιμης γης ξεκίνησαν το 1865 με την υπογραφή σύμβασης της Ελλάδας με το γάλλο Σαραζίν Μομφεριέρ, ο οποίος κηρύχθηκε έκπτωτος το 1873 γιατί δεν κατάφερε να τηρήσει τα χρονοδιαγράμματα. Το 1880, υπογράφηκε νέα σύμβαση με τον Ιωάννη Βούρο που σύστησε τη Γαλλική Εταιρία Κωπαΐδος και το 1886 ολοκληρώθηκαν τα βασικά έργα αποξήρανσης. Ωστόσο, η στρώση της τύρφης στον πυθμένα της λίμνης αναφλέχθηκε και οδήγησε, αφενός στην επαναδημιουργία της λίμνης και αφετέρου στην πτώχευση της εταιρίας. Η νέα Αγγλική Εταιρία που ανέλαβε, παρέδωσε το βασικό αποστραγγιστικό έργο το 1892 και το ολοκλήρωσε τη δεκαετία 1930-1940. Βλ. σχετικά

Στην τιμολογιακή πολιτική της άρδευσης η χρέωση γίνεται με βάση την αρδευόμενη έκταση, ανεξάρτητα από το είδος της καλλιέργειας, την εποχή ή τη μέθοδο άρδευσης. Το δίκτυο άρδευσης, που διαχειρίζονται οι Τοπικοί Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων,<sup>3307</sup> παρέχει στους αγρότες φθινό νερό, ενώ στα συλλογικά δίκτυα, το νερό παρέχεται στους αγρότες δωρεάν. Συνέπεια της πολιτικής αυτής είναι η αλόγιστη κατανάλωση. Πολλές καλλιέργειες ποτίζονται και από πηγάδια ή γεωτρήσεις<sup>3308</sup>, οι οποίες όμως στο μεγαλύτερο ποσοστό τους είναι παράνομες. Το νερό που αντλούν από τις γεωτρήσεις οι γεωργοί το κατασπαταλούν ανεξέλεγκτα, αν και πολλές φορές το πληρώνουν πολύ ακριβά λόγω του πετρελαίου που χρησιμοποιούν για να κάνουν τις γεωτρήσεις.<sup>3309</sup> Η αλόγιστη αυτή χρήση οφείλεται σε ένα μεγάλο ποσοστό, στο ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο, του οποίου η ανάλυση έγινε στο Τμήμα ΙΙ της παρούσας μελέτης.

Εκτός από την έλλειψη μηχανισμών καταγραφής της κατανάλωσης υδάτων για γεωργική χρήση και τιμολόγησης με βάση τον όγκο της κατανάλωσης, δεν υπάρχουν και μηχανισμοί επιβολής κυρώσεων για υπερκατανάλωση. Με τη νέα νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ενσωματώθηκε στο Νόμο 3199/2003, γίνεται μία προσπάθεια λήψης μέτρων, για την αντιμετώπιση όλων αυτών των προβλημάτων, μέσω κυρίως της υποχρεωτικής αδειοδότησης για όλες τις χρήσεις των υδάτων, αν και στην Ελλάδα, όσο αφορά στο θέμα της τιμολόγησης των υδάτων άρδευσης, δεν έχει ληφθεί ακόμη κανένα νομοθετικό μέτρο.

---

Πουλοβασίλη Α. 15-5-2003 «Τα εγχειοβελτιωτικά έργα στο μεσοπόλεμο. Το αγροτικό θαύμα», Ιστορικά, *Ελευθεροτυπία*, τχ. 185.

<sup>3307</sup> Αρμοδιότητες της Διεύθυνσης Εγγείων Βελτιώσεων και Υδατικών Πόρων είναι η διαχείριση των υδάτινων πόρων, η κατασκευή εγχειοβελτιωτικών έργων, η εποπτεία της λειτουργίας και συντήρησης των έργων αυτών και η εποπτεία εκμηχάνισης της γεωργίας. Η Διεύθυνση Εγγείων Βελτιώσεων και Υδατικών Πόρων αποτελείται από τα παρακάτω τμήματα: 1.Τμήμα Αξιοποίησης Εγχειοβελτιωτικών Έργων και Εκμηχάνισης Γεωργίας 2.Τμήμα Τεχνικών Μελετών, Κατασκευών και Μηχανολογίας 3. Τμήμα Αξιολόγησης Έργων 4.Τμήμα Γεωλογίας - Υδρολογίας 5. Τμήμα Διαχείρισης Υδατικών Πόρων 6. Γραφείο Διοικητικής και Λογιστικής Στήριξης.

<sup>3308</sup> Η κρατική επέμβαση στον τομέα των γεωτρήσεων περιορίζεται στη λήψη περιοριστικών μέτρων που εκδίδονται με απόφαση του Νομάρχη. Τα μέτρα αυτά αφορούν την απόσταση που θα πρέπει να διατηρείται μεταξύ των γεωτρήσεων και δεν αφορούν τα υπόγεια αποθέματα και το ρυθμό επαναπληρώσεώς τους.

<sup>3309</sup> Χατζηιωαννίδου Έ. 15-04-07 «170.000 γεωτρήσεις έκαναν την Ελλάδα “σουρωτήρι”». Υφάλμυρος πλέον ο υδροφόρος ορίζοντας σε έκταση 1,7 εκατ. στρεμμάτων”, *Καθημερινή*

Ένα ειδικό χαρακτηριστικό της άρδευσης είναι η δυνατότητα χρήσης υδάτων με χαμηλή ποιότητα σε σχέση με την ύδρευση, η οποία επιτρέπει τη χρησιμοποίηση υδάτων που προέρχονται από ανακύκλωση και επεξεργασία λυμάτων. Αλλά και το περιβαλλοντικό κόστος που προκαλείται από τη συχνή υπερεκμετάλλευση και την υπερβολική χρήση φυτοφαρμάκων και λιπασμάτων είναι τεράστιο, καθώς η γεωργία είναι από τους μεγαλύτερους ρυπαντές τόσο των επιφανειακών όσο και των υπόγειων υδάτων.

### **5.1.2.3 Οι βιομηχανικές χρήσεις**

Η βιομηχανία κατέχει παγκοσμίως τη δεύτερη θέση μετά τη γεωργία σε κατανάλωση υδάτων, καθώς το νερό χρησιμοποιείται για την παραγωγή πολλών προϊόντων και από πολλές υδροβόρες βιομηχανίες (νηματοουργίες, βυρσοδεψία, βαφεία). Η χρήση της υδραυλικής ενέργειας για την κίνηση του μηχανισμού του υδρόμυλου αποτέλεσε, ιστορικά την πρώτη μορφή βιομηχανικής χρήσης του νερού.<sup>3310</sup> Η αρχική χρήση των νερόμυλων ήταν για το άλεσμα των δημητριακών, ενώ στη συνέχεια χρησιμοποιήθηκαν στα βυρσοδεψεία, για οικοδομικές εργασίες και για πριονιστήρια. Η μεγάλη διάδοση των νερόμυλων στην Ευρώπη έγινε μεταξύ 500 και 1200 μ.Χ., ενώ οι Ίσαυροι και ο Ιουστινιανός είχαν μάλιστα θεσπίσει και ειδική νομοθεσία για τους νερόμυλους.<sup>3311</sup>

Στην Ελλάδα, η χρήση των νερόμυλων ήταν πολύ διαδεδομένη<sup>3312</sup> και μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους αναφέρονταν περίπου 6000 νερόμυλοι σε όλη την επικράτεια. Ενδεικτικό αυτού είναι ότι μόνο στις Κυκλάδες βρέθηκαν τα ερείπια 300 νερόμυλων. Επίσης, πολύ γνωστή ήταν στην Ελλάδα η χρήση των μπαρουτόμυλων που προμήθευαν μπαρούτι στην Επανάσταση του 1821. Ανασκευασμένος μπαρουτόμυλος υπάρχει στη Δημητσάνα, ο οποίος αποτελεί μέρος του μοναδικού

---

<sup>3310</sup> Η παλαιότερη γραπτή μαρτυρία προέρχεται από το Στράβωνα ο οποίος περιέγραψε τον «...υδραλέτη...» στα ανάκτορα του Μαθιδράτη του ΣΤ΄ του Ευπάτορα στα Κάβειρα. Βλ. σχετικά ο.π. σελ.345

<sup>3311</sup> Σημαντικές πληροφορίες για τους υδρόμυλους περιλαμβάνονται στο άρθρο του Νομικού Σ. 15-10-2000 «Νερόμυλοι, Εφεύρεση και Τυπολογία», *Εφημερίδα Καθημερινή*, 7 Ημέρες

<sup>3312</sup> Λειτουργούσαν κυρίως δύο τύποι νερόμυλων, ο «ρωμαϊκός», όπου η ροή του νερού ήταν μεγάλη και ο «ελληνικός», όπου η ποσότητα του νερού ήταν μικρή και γινόταν εκμετάλλευση πίεσης από εκτόξευση ή υδατόπτωση. Νομικός Σ. (1997) *Η υδροκίνηση στην προβιομηχανική Ελλάδα*, Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης.

Υπαίθριου Μουσείου Υδροκίνησης που έχει βραβευτεί και από τον ευρωπαϊκό οργανισμό «Europa Nostra».<sup>3313</sup>

Η βιομηχανία στην Ελλάδα καλύπτει ένα πολύ μικρό ποσοστό της συνολικής ζήτησης νερού, περίπου 3%, εκ των οποίων το 15% αφορά την παραγωγή ενέργειας και το υπόλοιπο 75% άλλες βιομηχανικές χρήσεις. Παράλληλα, θεωρείται ο πιο σημαντικός παράγοντας ρύπανσης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων σε επίπεδο χώρας, αλλά και σε διασυνοριακό επίπεδο, με τα υγρά και στερεά απόβλητα που αποβάλλονται από τις βιομηχανικές μονάδες.<sup>3314</sup>

#### **5.1.2.4 Χρήση για παραγωγή ενέργειας**

Η υδραυλική ενέργεια, σήμερα, αξιοποιείται για την παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος, που παράγεται από μονάδες υδροηλεκτρικής παραγωγής, οι οποίες συλλέγουν τα ύδατα σε ταμιευτήρες νερού<sup>3315</sup>. Οι μονάδες παραγωγής, κατά κανόνα, υποστηρίζονται σε ειδικές τεχνολογικά υποδομές, συνήθως δεξαμενές, οι οποίες δημιουργούνται με την κατασκευή φραγμάτων<sup>3316</sup>, στις οποίες συγκεντρώνεται μεγάλη ποσότητα νερού, η οποία απελευθερώνεται μηχανικά και διέρχεται με μεγάλη δύναμη μέσα από μια γεννήτρια, παράγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ενέργεια.

Σπουδαίο ρόλο στην οικολογικά, κοινωνικά και οικονομικά βιώσιμη ανάπτυξη της υδροηλεκτρικής ενέργειας, αλλά και στην κατασκευή νέων φραγμάτων, διαδραματίζει

---

<sup>3313</sup> Βλ. σχετικά το άρθρο του Παπαστάθη Α. (2007) «Τα πάντα ρέει. Με τη δύναμη του νερού», *BHMAGAZINO*, 22/04/2007, καθώς και το λεύκωμα των Σαραντάκη Π. - Πετρουλιά Ν. (2003) Αρκαδία: *Οι τόποι και οι δρόμοι του νερού*, εκδ. Σαραντάκη Πέτρου, Αθήνα.

<sup>3314</sup> Στουρνάρας Γ.Κ. (2007) ο.π., σελ. 583

<sup>3315</sup> Ταμιευτήρας νερού είναι: Α) *Εξωποτάμιος ταμιευτήρας* ή *Λιμνοδεξαμενή (ΛΞ)* : είναι ένα έργο έξω από την κοίτη του ρεύματος, σε μία φυσική ή τεχνητή λεκάνη κατάκλισης. Β) *Εσωποτάμιος Ταμιευτήρας* ή *Φράγμα (Φ)*: είναι ένα σημαντικό υδραυλικό έργο που κατασκευάζεται στις κοίτες φυσικών ρευμάτων, σε κατάλληλα επιλεγμένες θέσεις και με τον άξονα του έργου να τοποθετείται κυρίως κάθετα προς τη ροή του νερού.

<sup>3316</sup> Τα φράγματα κατασκευάζονται για να δημιουργήσουν ταμιευτήρες νερού για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, την ύδρευση μεγάλων αστικών κέντρων και την άρδευση καλλιεργειών. Διακρίνονται σε μικρά (ύψος < 15 μέτρα), σε μέσου ύψους (ύψος < 50 μέτρα) και σε μεγάλα (ύψος > 50 μέτρα). Αναφορά σε μεγάλα φράγματα που έχουν κατασκευαστεί και λειτουργούν σε παγκόσμιο επίπεδο γίνεται στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης. Επιπλέον, ειδική ανάλυση στο ρόλο της ΔΕΗ στην παραγωγή υδροηλεκτρικής ενέργειας γίνεται στο τέταρτο μέρος της μελέτης. Βλ. σχετικές πληροφορίες στην ιστοσελίδα της Επιτροπής για τα Φράγματα: <http://www.dams.org/>

η Παγκόσμια Επιτροπή για τα Φράγματα. Στόχος της Επιτροπής για τα Φράγματα είναι η εξέταση του αποτελεσματικότητας των μεγάλων φραγμάτων και η διαμόρφωση κοινά αποδεκτών κριτηρίων, αλλά και ενός οδηγού με κατευθυντήριες γραμμές για τη μελλοντική τους κατασκευή. Το 2000 η Επιτροπή σε έκθεσή της διαπίστωσε ότι τις περισσότερες φορές τα φράγματα που κατασκευάζονται ξεπερνούν σημαντικά το αρχικό προβλεπόμενο κόστος κατασκευής τους και η λειτουργία τους προκαλεί σημαντικές οικολογικές καταστροφές και κοινωνικές επιπτώσεις, χωρίς να παράγουν το αναμενόμενο όγκο υδάτων. Επίσης διατύπωσε και κατευθυντήριες γραμμές για τη μελλοντική κατασκευή τους, θέτοντας ως πρωταρχικό στόχο τον περιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.<sup>3317</sup>

Εκτός από την παραγωγή φιλικής προς το περιβάλλον ενέργειας, τα φράγματα παρέχουν ύδρευση σε αρκετές περιοχές, άρδευση αγροτικών εκτάσεων, σημαντική αντιπλημμυρική προστασία και συμβάλλουν στην αξιοποίηση μεγάλων παραποτάμιων εκτάσεων πολλών στρεμμάτων.<sup>3318</sup> Παράλληλα, οι τεχνητές λίμνες που δημιουργούνται σε ορεινές περιοχές από τα υδροηλεκτρικά έργα αποτελούν χώρους αναψυχής ιδιαίτερου κάλλους και αξιοποιούνται πολλές φορές και για αθλητικές δραστηριότητες (θαλάσσιο σκι, κωπηλασία κ.λπ.).<sup>3319</sup>

Βασικό μειονέκτημα της υδροηλεκτρικής ενέργειας είναι η τεράστια αρχική επένδυση που προϋποθέτει, λόγω των μεγάλης κλίμακας έργων, οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις από τη δημιουργία τεχνητών λιμνών και η διακοπή της συνέχειας του ποτάμιου οικοσυστήματος. Όμως, το γεγονός ότι αποτελεί καθαρή, ανανεώσιμη πηγή ενέργειας, με μηδενικό κόστος καυσίμου και μηδενικές εκπομπές

---

<sup>3317</sup> Η Επιτροπή αυτή ιδρύθηκε το 1998 από 12 μέλη (υπέρμαχοι, πολέμιοι και ουδέτεροι για την κατασκευή φραγμάτων: 4 από κάθε κατηγορία) με την υποστήριξη της Παγκόσμιας Τράπεζας και ήταν το αποτέλεσμα μιας συνάντησης εργασίας μεταξύ ΜΚΟ, φορέων του ιδιωτικού τομέα, κυβερνήσεων και διεθνών οργανισμών. Η Παγκόσμια Τράπεζα, ως ο μεγαλύτερος χρηματοδότης κατασκευής φραγμάτων, υποστήριξε τη δημιουργία της Επιτροπής για να αντιμετωπίσει τις αντιδράσεις που υπήρχαν ως προς τα χρηματοδοτικά της σχέδια. Παράλληλα, εγκαθίδρυσε και μία διαδικασία υποβολής ενστάσεων, για να υποβάλλουν τις αντιρρήσεις τους όσοι θίγονταν από τα σχέδιά της. Βλ. σχετικές πληροφορίες στην ιστοσελίδα της Επιτροπής για τα Φράγματα: <http://www.dams.org/>

<sup>3318</sup> Τα υδροηλεκτρικά έργα του Αχελώου, για παράδειγμα, προσφέρουν πόσιμο νερό στην περιοχή του Αγρινίου, ενώ μέσα από διώρυγες υδρεύεται και η περιοχή της Αμφιλοχίας. Βλ. σχετικά Χατζησταύρου Ιάκωβος (2007) «Το νερό νεράκι Στα υδροηλεκτρικά φράγματα της ΔΕΗ», *ΒΗΜΑΖΙΝΟ*, τχ.336, 25/3/2007, σ.σ. 36-42.

<sup>3319</sup> Βλ. σχετικό άρθρο «Όταν η ενέργεια παράγει ...ΟΙΚΟΛΟΓΙΚΟ ΕΡΓΟ. Φράγματα της ΔΕΗ τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους», *Δήμοσιος Τομέας*, τχ. 234, Νοέμβριος, 2006.

ρύπων, καθώς και η ευελιξία των μονάδων ενεργειακής μετατροπής που επιτρέπουν την προσαρμογή της παραγωγής στις απαιτήσεις της κατανάλωσης, αντισταθμίζει τα μειονεκτήματα και η υδροηλεκτρική ενέργεια εναρμονίζεται με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

Στην Ελλάδα, στα πλαίσια της προσπάθειας για την ορθολογική χρήση εγχώριων πηγών ενέργειας στην ηλεκτροπαραγωγή, γίνεται πλέον και χρήση των υδάτινων πόρων για παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.<sup>3320</sup> Τα τελευταία τριάντα χρόνια η ΔΕΗ έχει προγραμματίσει, μελετήσει και κατασκευάσει μεγάλο αριθμό υδροηλεκτρικών έργων<sup>3321</sup> με τα οποία αξιοποιείται το 30-35% περίπου του τεχνικά εκμεταλλεύσιμου υδροδυναμικού της χώρας, καλύπτοντας το 10% της συνολικής ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας καθώς και ζωτικές ανάγκες ευρύτερης εθνικής σημασίας, όπως ύδρευση, άρδευση, αντιπλημμυρική προστασία, διατήρηση οικοσυστημάτων, κ.λ.π.

#### **5.1.2.5 Μεταφορές και η αλιεία**

Ιστορικά, η συμβολή των πλωτών ποταμών<sup>3322</sup> συνδέθηκε με την ίδια την ανάπτυξη των μεγάλων αστικών κέντρων, όπως ήδη αναφέραμε στην εισαγωγή. Σήμερα με την ανάπτυξη νέων μέσων επικοινωνίας και μεταφορών στις αναπτυγμένες χώρες οι χρήσεις αυτές έχουν περιοριστεί, η μεγάλη τους όμως αξία εξακολουθεί να αποτελεί ουσιαστικό παράγοντα ανάπτυξης, πολλών χωρών του τρίτου κόσμου. Αυτό το δίκτυο συγκοινωνιών και μεταφορών, στηρίχτηκε στη δημιουργία κατάλληλων υποδομών για την εξυπηρέτηση της ναυσιπλοΐας. Το συγκεκριμένο όμως θέμα εκφεύγει, ως προς την οικονομική του διάσταση, από το πλαίσιο της παρούσας μελέτης.

---

<sup>3320</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο στον Αχελώο, η Δ.Ε.Η. Α.Ε. έχει κατασκευάσει 5 υδροηλεκτρικά φράγματα: Ταυρωπού, Κρεμαστών, Στρατού 1, Στρατού 2, Καστρακίου. Βλ. σχετικό αφιέρωμα στο περιοδικό ΓΕΩ Πιπιλή Φ. (2006) «Τεχνητές λίμνες και φράγματα-θαύματα», ΓΕΩ, τευχ. 310, 24-03-06.

<sup>3321</sup> Τα 15 μεγάλα υδροηλεκτρικά εργοστάσια της Γενικής Διεύθυνσης Παραγωγής διαθέτουν ταμιευτήρες με ωφέλιμο όγκο 6,5 δισ. κυβικά μέτρα νερού και συμβάλλουν σημαντικά στη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Οι ταμιευτήρες παρέχουν νερό για ύδρευση σε 2,5 εκατομμύρια πολίτες και εξασφαλίζουν μεγάλες ποσότητες νερού για την άρδευση μεγάλων πεδιάδων και περιοχών κοντά στα φράγματα, κατά τη θερινή περίοδο, προφυλάσσοντας από την ξηρασία και τη λειψυδρία.

<sup>3322</sup> Τα πλωτά ατμόπλοια χρησιμοποιούνταν για την εξυπηρέτηση των μεταφορών και κυρίως για τη μεταφορά εμπορευμάτων, ξυλείας κ.α. Βλ. Χαρλαύτη Τζ. (2003) «Ιστοφόρος ναυτιλία» στο *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, τ.4ος, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 105.

Βασικό παράγοντα εκμετάλλευσης αποτέλεσε η χρησιμοποίηση των επιφανειακών υδάτων (λιμνών, ποταμών) για την αλιεία. Ιδιαίτερα στην εποχή μας, η χρήση νέων τεχνολογιών και μέσων στις ιχθυοκαλλιέργειες αποτελεί κύριο παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης περιοχών της περιφέρειας. Οι χρήσεις αυτές υπόκεινται σε ειδικά θεσμικά πλαίσια, τα οποία καθορίζουν το θέμα χορήγησης αδειών εκμετάλλευσης των υδάτινων αυτών πόρων και διασφαλίζουν τις εγγυήσεις της βιώσιμης ανάπτυξής τους. Οι προϋποθέσεις της οικονομικής εκμετάλλευσης των πόρων αυτών για τις παραπάνω χρήσεις εξαρτώνται από πολιτικές που ακολουθεί κάθε χώρα στο πλαίσιο του προγραμματισμού της οικονομικής της ανάπτυξης, στο οποίο λαμβάνεται υπόψη πλήθος πολιτικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών παραγόντων.<sup>3323</sup>

### **5.1.2.6 Τουρισμός**

#### *α) Ποτάμια - λίμνες*

Ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης στη σύγχρονη εποχή είναι ο τουρισμός, ο οποίος για ορισμένες χώρες, μεταξύ αυτών και η Ελλάδα, κατατάσσεται στις μορφές βιομηχανικής ανάπτυξης. Από τη φύση του ο τουρισμός συνδέεται άρρηκτα με το περιβάλλον, ο σεβασμός και η διατήρηση του οποίου αποτελούν τις βασικές προϋποθέσεις για την ίδια την ανάπτυξή του. Ειδικότερα, μεγάλη είναι η συμβολή στην ανάπτυξη του τουρισμού των επιφανειακών υδάτων (λίμνες, ποτάμια) τα οποία αξιοποιούνται διαρκώς και σε μεγαλύτερο βαθμό για διάφορες μορφές ψυχαγωγίας<sup>3324</sup> και αθλητισμού.<sup>3325</sup>

---

<sup>3323</sup> Ειδικότεροι παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη είναι η τουριστική, εργασιακή και οικιστική πολιτική.

<sup>3324</sup> Στο Ισραήλ, η χρήση νερού από τα ξενοδοχεία κατά μήκος του Ιορδάνη ποταμού έχει συμβάλει σημαντικά στην πτώση της στάθμης της Νεκράς Θάλασσας. Επίσης είναι χαρακτηριστικό ότι ένα γήπεδο γκολφ με 18 τρύπες χρειάζεται για να συντηρηθεί 2.3 εκατομμύρια λίτρα νερό τη μέρα. Βλ. σχετικά World Water Assessment Programme (2003), *Water for People, Water for Life: The United Nations World Water Development Report*, UNESCO Publishing; Paris, p.16

<sup>3325</sup> Ο ποτάμιος αθλητισμός (ράφτινγκ κ.α.) είναι πολύ σημαντικός για την τουριστική ανάπτυξη μιας περιοχής και αναπτύσσεται ραγδαία, τα τελευταία χρόνια, στον ελλαδικό χώρο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ειδική μελέτη για τα Τζουμέρκα, την οποία συνέταξε ο ΟΟΣΑ και στην οποία ο αθλητισμός στον Άραχθο αποτελεί συγκριτικό πλεονέκτημα για την ανάπτυξη της περιοχής. Μάλιστα, τα στοιχεία που παρατίθενται στη συγκεκριμένη μελέτη,



## β) Ο ιαματικός τουρισμός

Από την αρχαιότητα, είχε ήδη επισημανθεί η ευεργετική επίδραση του νερού ορισμένων πηγών<sup>3326</sup> στην υγεία του ανθρώπου οι οποίες είχαν αξιοποιηθεί με υποτυπώδεις βέβαια υποδομές. Η εκμετάλλευση τους ανήκε, όπως ήδη αναλύθηκε, στις τοπικές κοινωνίες.<sup>3327</sup> Σήμερα, η χρησιμοποίηση των ιαματικών πηγών αποτελεί βασικό παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης, σε άμεση διασύνδεση με την ανάπτυξη ειδικών μορφών τουρισμού.<sup>3328</sup>

---

έρχονται σε αντίθεση με την κατασκευή του φράγματος στη θέση Άγιος Νικόλαος Δαφνωτής στον ποταμό Άραχθο. Βλ. σχετικά: OECD (2002) Territorial Reviews, Tzoumerka Greece, p.133

Εκτός από τον αθλητικό τουρισμό, ο οικολογικός τουρισμός στα ποτάμια και στις λίμνες λαμβάνει χώρα και με την παρατήρηση σπάνιων ειδών πουλιών που φωλιάζουν ή καταφεύγουν στα παράκτια οικοσυστήματα και τους υγρότοπους (βραχώδεις ακτές, αμμώδεις παραλίες, αμμοθίνες, «δέλτα» ποταμών, λίμνες, έλη, αλίπεδα κ.α.)

<sup>3326</sup> Ο πρώτος παρατηρητής αυτών των πηγών με θεραπευτικές ιδιότητες ήταν ο ιστορικός Ηρόδοτος (484-410π.Χ.), περιγράφοντας ορισμένες ιαματικές πηγές και συνιστώντας η λουτροθεραπεία να γίνεται σε ορισμένες εποχές του χρόνου και για 21 συνεχείς μέρες.

Ο Ιπποκράτης από την Κω (460-375π.Χ.) που θεωρείται ο θεμελιωτής της ιατρικής επιστήμης και πατέρας της υδροθεραπείας, ασχολήθηκε πολύ με τα διάφορα φυσικά νερά, που τα διέκρινε σε ελώδη, εννοώντας τα νερά που υπάρχουν στα έλη και στις λίμνες, σε όμβρια, που σχηματίζονται από τη βροχή και σε εκείνα που αναβλύζουν από πετρώματα, δηλ. τα μεταλλικά. Αυτά, αναφέρει, αναβλύζουν θερμά και περιέχουν σίδηρο, χαλκό, αργυρό, χρυσό, θείο και άλλα μεταλλικά στοιχεία .

Πολλοί γιατροί ασχολήθηκαν με την υδροθεραπεία και την ιαματική λουτροθεραπεία, όπως ο Ηρόφιλος, ο Ερασίστρατος, ο Ασκληπιάδης, Αγαθίνος, ο Γαληνός, ο Ορειβάσιος, ο Παύλος ο Αιγινήτης κ.α.

<sup>3327</sup> Βλ. σχετική ανάλυση στο Τμήμα ΙΙ της παρούσας μελέτης στο υποκεφάλαιο για το νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας

<sup>3328</sup> Ο Τουρισμός Υγείας, εντάσσεται στην κατηγορία του ειδικού τουρισμού και συνδυάζει διακοπές και θεραπεία. Διακρίνεται σε τρεις (3) τύπους, τον Θεραπευτικό - Ιαματικό, τον Τουρισμό Αναζωογόνησης και τον Τουρισμό Αναπήρων, ενώ τα τελευταία χρόνια υπάρχει μια τάση για ανάπτυξη του Τουρισμού Παραχείμασης με πρακτικές θεραπευτικού τουρισμού, για άτομα τρίτης ηλικίας. Τα κέντρα Υδροθεραπείας σήμερα κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες: Στα κέντρα Ιαματικού Τουρισμού (SPAS), από το όνομα της πόλης του Βελγίου όπου λειτούργησε επιτυχώς το πρώτο οργανωμένο κέντρο, και στα κέντρα Τουρισμού Υγείας εφόσον το τουριστικό θέρετρο έχει όλες τις εγκαταστάσεις και έχει αναπτύξει και επεκτείνει τις

Στον Ελλαδικό χώρο, το 1918 δημιουργήθηκε από την πολιτεία, για πρώτη φορά, κλάδος ιαματικών πηγών, στην υπηρεσία «Ξένων και Εκθέσεων» του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και το 1920 εκδόθηκε, όπως ήδη αναφέρθηκε, ο πρώτος νόμος.<sup>3329</sup> Όπως αναλύθηκε στο δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης με το Νόμο 3498/2006 «Ανάπτυξη ιαματικού τουρισμού και λοιπές διατάξεις», το Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης δημιούργησε το κατάλληλο νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο για την ίδρυση μικρών μονάδων ιαματικού τουρισμού, προτείνοντας το θερμαλισμό ως ειδική μορφή τουρισμού.

Επιπλέον, κατά την υλοποίηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Περιβάλλον» Μέτρο «Χωροταξικός Σχεδιασμός» του 2<sup>ου</sup> Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, εκπονήθηκε μία ειδική μελέτη για την ανάπτυξη του ιαματικού τουρισμού στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο της Ε.Ε. και ειδικά στο άρθρο 3 της Συνθήκης του Μάαστριχτ προβλέπεται η δυνατότητα λήψης μέτρων, αν και οι Συνθήκες δεν παρέχουν νομική βάση στην Κοινότητα για δράση στον τομέα του τουρισμού.<sup>3330</sup> Επίσης, το Συμβούλιο έχει υιοθετήσει τη μέθοδο του Ανοικτού Συντονισμού για την προώθηση των κοινοτικών μέσων προς όφελος του τουριστικού τομέα και η Επιτροπή έχει εκδώσει μία Ανακοίνωση, σχετικά με τις βασικές κατευθύνσεις για την αειφορία του ευρωπαϊκού τουρισμού.<sup>3331</sup>

---

δραστηριότητες του κατά τρόπο ώστε το προσφερόμενο προϊόν, εκτός της θεραπείας, να έχει ως σκοπό περισσότερο την ξεκούραση και την αναψυχή.

<sup>3329</sup> Από το 1925 μέχρι το 1937, ο διευθυντής του νεοϊδρυθέντες χημείου του κράτους, Μ Περτέσης μελέτησε τον φυσικοχημικό χαρακτήρα των πηγών και την ιαματική υδροθεραπεία στη χώρα μας. Μέχρι το 1935 οργανώθηκε η λειτουργία σημαντικών λουτροπόλεων της χώρας μας (Λουτράκι Περαχώρα, Μέθανα, Αιδηψός, Κυλλήνη, Υπάτη, Καϊάφας, Μανδράκι, Νισύρου, Σμόκοβο, Νέα Απολλωνία, Θέρμη Λέσβου, Καμένα Βούρλα, Λαγκαδάς, Πλατύστομο, Ελευθερές Καβάλας, Θέρμα Ικαρίας ,Θερμοπύλες) και το 1938 η Διεύθυνση Ιαματικών Πηγών και Εκθέσεων με διευθυντή τον Ν. Λέκκα δημοσιοποίησε μία σπουδαία έρευνα-καταγραφή γνωστή ως «Οι 750 μεταλλικές πηγές της Ελλάδος». Την ίδια χρονιά δημιουργήθηκε στο πανεπιστήμιο της Αθήνας έδρα Κλινικής Υδροθεραπείας και Ιατρικής Κλιματοθεραπείας, η οποία και καταργήθηκε το 1952. Βλέπε σχετικά τα ιστορικά στοιχεία για τις ιαματικές πηγές και την υδροθεραπεία στον Ελληνικό χώρο, στην ιστοσελίδα του Συνδέσμου Δήμων και Κοινοτήτων Ιαματικών Πηγών Ελλάδας, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.thermalsprings.gr/history2.php>

<sup>3330</sup> Βλ. σχετικά Νικολακοπούλου- Στεφάνου Η (2005), ο.π., σελ.194-199.

<sup>3331</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Βασικές κατευθύνσεις για την αειφορία του ευρωπαϊκού τουρισμού COM (2003) 716 Η Ανακοίνωση

### 5.1.3 Η εξέλιξη του ρόλου του κράτους στη διαχείριση των υδάτινων πόρων

Η ανάληψη από το κράτος της ευθύνης για την ικανοποίηση των αναγκών άρδευσης και ύδρευσης συμπεριλαμβανόταν πάντα στους βασικούς του σκοπούς. Στην Ευρώπη τα συστήματα ύδρευσης άρχισαν να αναπτύσσονται κατά το 17<sup>ο</sup> και 18<sup>ο</sup> αιώνα, ως υπηρεσίες που παρέχονταν σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες «πλουσίων» και ως υπηρεσία παροχής πυροσβεστικής βοήθειας. Κατά τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα με την αύξηση της κατανάλωσης πόσιμου ύδατος και την όξυνση των προβλημάτων της δημόσιας υγείας, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης άρχισαν να αντικαθιστώνται σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες από δημοτικές επιχειρήσεις.<sup>3332</sup> Σταδιακά οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης

---

αυτή προβλέπει ότι: «Η Επιτροπή εκτιμά ότι το καλύτερο μέσο για την ανάπτυξη της αειφορίας του ευρωπαϊκού τουρισμού είναι η καλύτερη δυνατή εφαρμογή του υφιστάμενου πλαισίου δράσης. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή προτείνει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα να εξακολουθήσει την πολιτική προαγωγής της αειφορίας του τουρισμού ως αντικειμένου του εμπορίου και της συνδρομής προς τις αναπτυσσόμενες χώρες και να επιδιώξει επίσης να ενισχύσει τη συνεργασία της στον τομέα των οργάνων των Ηνωμένων Εθνών και άλλων διεθνών οργανισμών, όσον αφορά την ευθύνη της τόσο στο παγκόσμιο όσο και στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Προβλέπει επίσης μέτρα που έχουν ως στόχο το μεγαλύτερο όφελος από την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και από τις διάφορες κοινοτικές πολιτικές και μέτρα που επηρεάζουν τον ευρωπαϊκό τουρισμό και την αειφορία του. Η Επιτροπή σκοπεύει να δημιουργήσει μια ομάδα για την "αειφορία του τουρισμού", η οποία θα αποτελείται από αντιπροσώπους των διάφορων κατηγοριών ενδιαφερομένων φορέων, θα έχει ως καθήκον την κατάρτιση αναλυτικού πλαισίου δράσης που θα αναθέτει συγκεκριμένες δραστηριότητες στους επιμέρους ενδιαφερόμενους φορείς και θα περιλαμβάνει ένα συμφωνημένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Επιθυμεί επίσης την καλύτερη συνεργασία με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τουρισμού και μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων φορέων στον τομέα του τουρισμού στην Ευρώπη, προκειμένου να συμβάλουν στις προσπάθειες για την επίτευξη αειφόρου τουρισμού. Αυτό αφορά τους τουρίστες και τους ευρωπαίους πολίτες στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, τους ευρωπαϊκούς τουριστικούς προορισμούς και τις δημόσιες αρχές, καθώς τους ενδιαφερόμενους φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Η Επιτροπή σχεδιάζει, τέλος, να υποβάλει στο Συμβούλιο και στα άλλα θεσμικά όργανα, το φθινόπωρο του 2005, έκθεση σχετικά με την πρόοδο της υλοποίησης, αρκετά λεπτομερή για να επιτρέψει την εκπόνηση της ατζέντας 21 για τον ευρωπαϊκό τουρισμό, το αργότερο το 2007.»

<sup>3332</sup> Hall David and Lobina Emanuele (2006) Water as a public service, PSIRU, Business School, University of Greenwich, Public Services International [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)

μετατράπηκαν σε μονοπώλιο<sup>3333</sup> καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργούσε μία μόνο επιχείρηση για να παράγεται με το χαμηλότερο δυνατό κόστος η συνολικώς ζητούμενη ποσότητα του προϊόντος.<sup>3334</sup>

Χαρακτηριστική εξαίρεση στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους στον τομέα της ύδρευσης αποτέλεσε η Γαλλία, η οποία θεωρείται πρωτοπόρος, καθώς ήδη από το 1853 είχε αναθέσει σε ιδιωτικές εταιρίες τις υπηρεσίες αυτές.<sup>3335</sup> Οι τρεις μεγάλες πολυεθνικές εταιρίες που δραστηριοποιούνται σήμερα στον τομέα της ύδρευσης στη Γαλλία είναι η Suez-Lyonnaise, η Vivendi και η SAUR,<sup>3336</sup> οι οποίες μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο κυριάρχησαν τόσο στην εγχώρια, μέσω της ανάθεσης της εκμετάλλευσης της ύδρευσης, όσο και στην παγκόσμια<sup>3337</sup> αγορά ύδρευσης. Ωστόσο ο ρόλος των εταιριών αυτών στη διαχείριση των υδάτων αμφισβητείται σημαντικά τα τελευταία χρόνια καθώς οι εταιρίες αυτές αναμείχθηκαν με μεγάλα οικονομικά σκάνδαλα, προσπάθησαν να ασκήσουν την επιρροή τους επενδύοντας στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και πολλά από τα στελέχη τους κατείχαν υψηλές πολιτικές θέσεις στον κρατικό μηχανισμό της Γαλλίας.<sup>3338</sup>

Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί μία πολύ ενδιαφέρουσα περ'ιπτωση, αφού από το 1845 ακόμη, λειτουργούν στο Λονδίνο 9 ιδιωτικές επιχειρήσεις για την προμήθεια

---

<sup>3333</sup> Η άσκηση των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και ειδικότερα τους δήμους σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες είναι σύμφωνη με την αυξητική τάση της συγκέντρωσης που παρατηρείται σε όλες τις καπιταλιστικές οικονομίες. Βλέπε σχετικά την εμπειριστατωμένη μελέτη Πάκος Θ.Β (1992) Η συγκέντρωση στην καπιταλιστική οικονομία, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Επιστημονική Επετηρίδα, σελ. 481-516

<sup>3334</sup> Η λειτουργία μίας μόνο επιχείρησης ως «φυσικό» μονοπώλιο επιβάλλεται από τη διάρθρωση του κόστους και το μέγεθος της ζήτησης ενός προϊόντος. Βλέπε σχετικά την ανάλυση του Δελή Κ. (1992) Οι περιορισμοί της ιδιωτικοποίησης, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Επιστημονική Επετηρίδα, σελ. 434-439

<sup>3335</sup> Το 1853 ιδρύθηκε η Γενική Εταιρία Υδάτων με αυτοκρατορικό διάταγμα

<sup>3336</sup> Hall D. (1999) The Water Multinationals Public Services International Research Unit, University of Greenwich, [www.psiru.org](http://www.psiru.org)

<sup>3337</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί στις αρχές της δεκαετίας του '80 η προσέγγιση του τότε προέδρου της Suez-Lyonnaise Ζερόμ Μονό στον πρόεδρο της Παγκόσμιας Τράπεζας για να διαμορφώσουν ένα δίκτυο επιρροής και επιβολής του γαλλικού μοντέλου διαχείρισης των υδάτων μέσω της συνεργασίας ιδιωτικού και δημοσίου τομέα σε διεθνές επίπεδο. Βλέπε σχετικά Laime Marc (2005) Οι «τρεις αδερφές» στην παγκόσμια αγορά νερού, *Le monde diplomatique*, No 375, 24 Απριλίου 2005, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία

<sup>3338</sup> ο.π. Laime Marc (2005)

υδάτων.<sup>3339</sup> Το ιδιοκτησιακό καθεστώς διαχείρισης των υδάτων μεταβλήθηκε πολλές φορές στο Ηνωμένο Βασίλειο μέχρι που το 1989 ιδιωτικοποιήθηκαν από την κυβέρνηση Θάτσερ, για λόγους πολιτικής, και οι 9 επιχειρήσεις διαχείρισης υδάτων, οι οποίες λειτουργούσαν. Μία τέτοιου είδους ιδιωτικοποίηση ήταν δυνατή λόγω της αναδιάρθρωσης που είχε πραγματοποιηθεί 15 χρόνια πριν στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων με τη συγχώνευση των επιμέρους δημοτικών επιχειρήσεων σε μεγάλες επιχειρήσεις περιφερειακού χαρακτήρα. Η ουσιαστική διαφορά μεταξύ των ιδιωτικών επιχειρήσεων της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου ήταν ότι οι δεύτερες ήταν κερδοφόρες λόγω της κρατικής επιλογής της κυβέρνησης, που θεσμοθέτησε τον τρόπο λειτουργίας τους.

Οι βασικοί σκοποί που επιδιώκονται με την ιδιωτικοποίηση και αποκρατικοποίηση των εταιριών είναι κυρίως η ενίσχυση της οικονομικής ελευθερίας, η μείωση του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού και η οικονομική αποτελεσματικότητα.<sup>3340</sup> Ωστόσο στον τομέα της ύδρευσης η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα δεν πραγματοποιείται με την πλήρη αποκρατικοποίηση των εταιριών παροχής υπηρεσιών ύδρευσης, αλλά με τη σύμπραξη του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα.

Στις παγκόσμιες διασκέψεις, η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα προωθείται ως μία βασική λύση για την αντιμετώπιση του υδατικού προβλήματος<sup>3341</sup>, ενώ παράλληλα πολλοί διεθνείς χρηματοδοτικοί φορείς σε συνεργασία με πολυεθνικές εταιρίες παροχής ύδατος παρέχουν δάνεια σε φτωχές χώρες με αντάλλαγμα την ιδιωτικοποίηση της ύδρευσης.<sup>3342</sup>

---

<sup>3339</sup> Μπίθας Κ. (2004) «Βιώσιμη χρήση νερού στις πόλεις και τα συστήματα τιμολόγησης: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία», *Τόπος, Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος*, 23-24/2004, σσ. 89-105

<sup>3340</sup> Βλέπε σχετικά το δοκίμιο του Δελή Κ. στο οποίο εξετάζεται κατά πόσο η ιδιωτικοποίηση αποτελεί αποτελεσματικό μέσο για την επιτεύξη κάποιων στόχων στο Δελή Κ. (1992) Οι περιορισμοί της ιδιωτικοποίησης, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Επιστημονική Επετηρίδα, σελ.425-440

<sup>3341</sup> Στη διεθνή διάσκεψη για την αειφόρο ανάπτυξη και τα ύδατα του 1998 η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση των υδάτινων πόρων προκρίθηκε ως βασική θέση για τη διασφάλιση της κατάλληλης υποδομής και των υπηρεσιών στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

<sup>3342</sup> Στα τέλη του 1999 η Παγκόσμια Τράπεζα υποχρέωσε την κυβέρνηση της Βολιβίας να ιδιωτικοποιήσει το νερό στην Κοτσαμπάμπα, μία πόλη 15 εκατομμυρίων κατοίκων, ως προϋπόθεση δανειοδότησης. Με την ιδιωτικοποίηση παραχωρούνταν στην πολυεθνική Betchel η διαχείριση των υδάτων με εγγυημένο ετήσιο κέρδος 16% για 40 χρόνια, με συνέπεια να αυξηθούν οι τιμές στις υπηρεσίες παροχής υδάτων, ενώ η εταιρία απαγόρευσε

Σε κοινοτικό επίπεδο αν και οι ΣΔΙΤ αποτελούν κοινή πρακτική των περισσότερων κρατών μελών και προωθούνται από την Ε.Ε., ωστόσο δεν έχει υιοθετηθεί ένας κοινός ορισμός. Ο όρος ΣΔΙΤ αναφέρεται γενικά σε μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με επιχειρήσεις που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας.

Σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου οι Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) μέσω συμβάσεων παραχώρησης διέπονται από τις διατάξεις των οδηγιών για τα δημόσια έργα και ειδικότερα την οδηγία 93/37/ΕΟΚ, όπως αυτή αντικαταστάθηκε από τη νέα οδηγία 2004/18/ΕΟΚ, η οποία προβλέπει ότι «σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων» είναι μια σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση έργων, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής και θέτει του βασικούς κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις παραχώρησης. Η οδηγία αυτή σε συνδυασμό με τη Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2000<sup>3343</sup> η οποία οριοθετεί την έννοια των συμβάσεων παραχώρησης έργων και αναλύει τις αρχές και τους κανόνες που τις διέπουν, συνθέτουν ένα επαρκές νομοθετικό πλαίσιο στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>3344</sup>

Λόγω της έλλειψης νομοθετικού πλαισίου και κανόνων για τη διαμόρφωση των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, ζήτησε από την Επιτροπή να εξετάσει την πιθανότητα

---

στους πολίτες να μαζεύουν και το βρόχινο νερό. Το αποτέλεσμα ήταν ο πληθυσμός της πόλης και κυρίως ο αγροτικός να ξεκινήσει κινητοποιήσεις, απεργίες και καταλήψεις και να πείσει τελικά την κυβέρνηση να σπάσει το συμβόλαιο με την πολυεθνική και να αλλάξει το νόμο για τις ιδιωτικοποιήσεις. Βλέπε σχετικά Σωτήρχου Ι. (2006) Ο Βολιβιανός Όσκαρ Ολιβέρα και το κίνημα ενάντια στην απόφαση της Παγκόσμιας Τράπεζας το '99. Αντάρτικο στη ιδιωτικοποίηση του νερού, 15 Απριλίου 2006, Ελευθεροτυπία, σελ.18 και «Πράσινη» γραμμή, Κέρδισε η μάχη του νερού, 5 Φεβρουαρίου 2006, Καθημερινή

<sup>3343</sup> ΕΠΙΣΗΜΗ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΑΡΙΘ. C 121 της 29/04/2000 σ. 0002 - 0013

<sup>3344</sup> Την ίδια θέση σχετικά με την ύπαρξη θεσμικού πλαισίου για τις συμβάσεις παραχώρησης υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στην Πράσινη Βίβλο σχετικά με τις συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (COM (2004) 327 τελικό) στην οποία εξετάζει τις ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου (σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα με αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς) και τις ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου (συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα).

έγκρισης μιας πρότασης οδηγίας με σκοπό την ομοιογενή ρύθμιση του τομέα των συμβάσεων παραχωρήσεως και των άλλων μορφών ΣΔΙΤ. Η Επιτροπή ανταποκρινόμενη στο αίτημα του Κοινοβουλίου εξέδωσε στις 30 Απριλίου 2004 το «Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης».<sup>3345</sup> Με το βιβλίο αυτό η Επιτροπή θέλησε να ξεκινήσει διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη και να διαπιστώσει κατά πόσο εφαρμόζουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων στα διάφορα είδη ΣΔΙΤ και αν υπάρχει σε επίπεδο ΕΕ ανάγκη συμπλήρωσης ή βελτίωσης του υφισταμένου νομικού πλαισίου.

Το Πράσινο Βιβλίο διακρίνει δύο τύπους ΣΔΙΤ: α) ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου. Στην περίπτωση αυτή, η σύμπραξη βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς και μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις<sup>3346</sup> και β) ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου. Αυτές οι ΣΔΙΤ συνεπάγονται συνεργασία στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα και μπορεί να οδηγήσουν στη δημιουργία φορέα *ad hoc*, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον δημόσιο τομέα και τον ιδιωτικό τομέα, ή στην απόκτηση του ελέγχου ενός δημόσιου φορέα από έναν ιδιωτικό φορέα.

Αν και μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαβούλευσης που προέβλεπε το Πράσινο Βιβλίο δεν υιοθετήθηκε συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ στο πλαίσιο της Ε.Ε. ωστόσο η Ε.Ε. έχει ορίσει ότι τα κοινά χαρακτηριστικά στοιχεία των ΣΔΙΤ είναι τα εξής:

---

<sup>3345</sup> Πράσινο βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης COM/2004/0327 Τελικό

<sup>3346</sup> Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Η δεύτερη αυτή οδηγία αφορά στον τομέα των υδάτων δραστηριότητες που αφορούν: α) τη διάθεση ή εκμετάλλευση σταθερών δικτύων σχεδιασμένων για να παρέχουν στο κοινό υπηρεσίες στον τομέα της παραγωγής, της μεταφοράς ή της διανομής πόσιμου ύδατος ή της τροφοδότησης των δικτύων αυτών με πόσιμο ύδατος και β) συμβάσεις ή διαγωνισμούς που συνδέονται με έργα υδραυλικής μηχανικής, αρδευτικά ή αποστραγγιστικά έργα όταν ο αναθέτων φορέας δραστηριοποιείται στον τομέα του πόσιμου νερού, ή συμβάσεις που συνδέονται με την αποχέτευση ή την επεξεργασία λυμάτων.

- η χρηματοδότηση του σχεδίου, η οποία εξασφαλίζεται εν μέρει από τον ιδιωτικό τομέα, και μπορεί να συμπληρωθεί από δημόσια χρηματοδότηση
- ο σημαντικός ρόλος του οικονομικού φορέα, ο οποίος συμμετέχει σε διάφορα στάδια του σχεδίου (μελέτη, υλοποίηση, εφαρμογή, χρηματοδότηση). Ο εταίρος του δημοσίου τομέα επικεντρώνεται κυρίως στον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον, την ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών, την πολιτική των τιμών, και εξασφαλίζει τον έλεγχο της τήρησης των στόχων αυτών.
- η μακρά σχετικά διάρκεια της σχέσης που συνεπάγεται μια συνεργασία μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, με αντικείμενο τις διάφορες πτυχές ενός σχεδίου που πρόκειται να υλοποιηθεί.
- η κατανομή των κινδύνων μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, στον οποίο μεταφέρονται αστάθητοι παράγοντες που βαρύνουν συνήθως το δημόσιο τομέα. Στις ΣΔΙΤ δεν είναι ωστόσο αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το σχέδιο. Η ακριβής κατανομή των κινδύνων πραγματοποιείται κατά περίπτωση, ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται

Σήμερα στην Ελλάδα, όπως ήδη αναλύθηκε, αρμόδιοι με βάση τις διατάξεις του Δ.Κ.Κ. για τη κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των συστημάτων ύδρευσης άρδευσης και αποχέτευσης και για τα αντιπλημμυρικά και εγγειοβελτιωτικά έργα είναι οι δήμοι οι οποίοι συνέστησαν διαδημοτικές επιχειρήσεις με αρμοδιότητα τόσο τη μελέτη, κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση των συστημάτων ύδρευσης όσο και την ίδια την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης. Οι Δήμοι λοιπόν έχουν συστήσει τις επιχειρήσεις αυτές για την εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών και τη βιώσιμη ανάπτυξη των υδάτων με βάση την αρχή της αειφορίας. Δείκτες βιώσιμης ανάπτυξης των ελληνικών ΟΤΑ στον τομέα των υδάτινων πόρων είναι ως προς την αποτελεσματικότητα αντιμετώπισης των αναγκών ο ρυθμός κατανάλωσης υδατοδεξαμενών, ως προς την πολιτική αντιμετώπισης η προγραμματισμένη εξοικονόμηση νερού και ως προς την αποδοτικότητα αντιμετώπισης αναγκών το κόστος παροχής νερού.<sup>3347</sup>

<sup>3347</sup> Βλ. σχετικά με τους δείκτες βιώσιμης ανάπτυξης των ΟΤΑ την ολοκληρωμένη μελέτη του καθηγητή Κ. Μπίθα, ο.π., σσ. 115-164



Και στην Ελλάδα η παροχή ύδρευσης δεν ήταν αποκλειστικά κρατική, αλλά υπήρχαν συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα με την Αμερικανική Εταιρεία ULEN, όπως ήδη αναλύθηκε στο Τμήμα ΙΙ της παρούσας μελέτης. Ωστόσο, η πρώτη αναφορά στην Ελλάδα για μορφή συνεργασίας ιδιώτη και δημοσίου, με σκοπό την εκτέλεση δημοσίου έργου και την ικανοποίηση αντίστοιχης δημόσιας ανάγκης είναι τον 4<sup>ο</sup> αιώνα π.Χ. στην Ερέτρια, όταν ανατέθηκε στον εργολάβο Χαιρεφάνη το έργο της αποξήρανσης της λίμνης «εν Πτέχαις», αλλά και η αξιοποίηση του έργου για συγκεκριμένο διάστημα. Μάλιστα, σε ενεπίγραφη μαρμάρινη στήλη που φυλάσσεται στο Αρχαιολογικό Μουσείο Αθηνών αποτυπώνεται το κείμενο της συμβάσεως αυτής.<sup>3348</sup>

Ο θεσμός της σύμπραξης δημοσίου ιδιωτικού τομέα ως νέα μορφή συνεργασίας που προωθείται από την Ε.Ε. για τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία μίας υποδομής ή μίας υπηρεσίας εμφανίστηκε στην Ελλάδα στα μέσα της δεκαετίας του 1990 για την εκτέλεση έργων με το σύστημα της παραχώρησης εκμετάλλευσης (όπως τα έργα της Αττικής Οδού ή της Ζεύξης Ρίου - Αντιρρίου).

Το νομοθετικό όμως πλαίσιο για τις συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα διαμορφώθηκε με το Ν. 3389/2005, όπου γίνεται διάκριση σε δύο είδη ΣΔΙΤ για ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά έργα και ορίζονται οι Δημόσιοι Φορείς (Υπουργεία, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ) που μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις σύμπραξης με Ιδιωτικούς Φορείς σε τομείς αρμοδιότητάς ή δραστηριοτήτάς τους. Ο ορισμός των ΣΔΙΤ αποδίδεται ουσιαστικά σε δύο άρθρα (1 και 2) και τα βασικά χαρακτηριστικά μιας σύμπραξης είναι<sup>3349</sup>:

α) έγγραφη σύμβαση από επαχθή αιτία, που έχει τη μορφή συμφωνίας συνεργασίας

β) ιδιωτικοί φορείς συμβάλλονται με δημόσιους μέσω ανωνύμων εταιριών ειδικού σκοπού

γ) η σύμπραξη αναπτύσσεται στους τομείς αρμοδιότητας των δημόσιων φορέων και αφορά την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών

---

<sup>3348</sup> Βλ. Ομιλία Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. κ. Γεωργίου Σουφλιά στο Συνέδριο «New Investment Opportunities in Greece through Public Private Partnerships» 20 & 21 Οκτωβρίου 2005  
Τίτλος ομιλίας: “Μεγάλα Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα” Αθήνα, 20 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2005

<sup>3349</sup> Βλέπε σχετικά με συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα το ολοκληρωμένο έργο Βενιέρης Ι.Ε. (2007) *ΣΔΙΤ Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα, Το συμβατικό πλαίσιο*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 42

Στο νόμο προβλέπεται ρητά ότι οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, τη διαθεσιμότητα και την κατασκευή των αναγκαίων υποδομών ή την παροχή της υπηρεσίας έναντι ανταλλάγματος, που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των υπηρεσιών. Δεν δύναται, όμως, να αποτελέσει αντικείμενο ΣΔΙΤ η άσκηση δημόσιας εξουσίας και γενικά οι δραστηριότητες που κατά το Σύνταγμα ανήκουν άμεσα και αποκλειστικά στο κράτος και ιδίως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή δικαιοσύνης.<sup>3350</sup>

Περαιτέρω, με το Ν. 3389/2005 δημιουργούνται δύο διοικητικά όργανα με σκοπό την υποστήριξη του Δημοσίου Τομέα για την καλύτερη προετοιμασία και διαχείριση των έργων ΣΔΙΤ:

- Η Διυπουργική Επιτροπή<sup>3351</sup> Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ), συλλογικό κυβερνητικό όργανο που χαράσσει και εξειδικεύει την κυβερνητική πολιτική για τη δημιουργία υποδομών και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, ελέγχει την υπαγωγή στο Ν. 3389/2005, συντονίζει και παρακολουθεί τη διαδικασία υλοποίησης των ΣΔΙΤ.

- Η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ<sup>3352</sup>, που συστήνεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, με σκοπό τον εντοπισμό των υπηρεσιών και των αναγκαίων υποδομών

---

<sup>3350</sup> Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) (2006) *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ*, Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών

<sup>3351</sup> Η Διυπουργική Επιτροπή είναι κυβερνητικό όργανο, και η λειτουργία της διέπεται από τις διατάξεις του π.δ. 63/2006 (ΦΕΚ 98 Α') «Κυβέρνηση - Κυβερνητικά Όργανα (Κωδικοποίηση Νομοθεσίας)». Στην ΔΕΣΔΙΤ συμμετέχουν, ως τακτικά μέλη, ο υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, ο Υπουργός Ανάπτυξης και ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων. Ως έκτακτο μέλος συμμετέχει ο Υπουργός ή οι Υπουργοί, που εποπτεύουν κάθε έναν από τους Δημόσιους Φορείς, οι οποίοι προβλέπεται να συμμετάσχουν στη Σύμπραξη ή και να συμβληθούν στη Σύμβαση Σύμπραξης ή και στα Παρεπόμενα Σύμφωνα. Ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών προεδρεύει της ΔΕΣΔΙΤ, εποπτεύει το έργο της και έχει την ευθύνη της υποβολής των σχετικών εισηγήσεων προς αυτήν.

<sup>3352</sup> Η «Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΕΓΣΔΙΤ) συνηστήθη στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών με το άρθρο 4 του Ν. 3389/2005. Σκοπός της ΕΓΣΔΙΤ είναι η επικουρία της ΔΕΣΔΙΤ και των Δημοσίων Φορέων και έργο της είναι:

α) ο εντοπισμός των έργων ή υπηρεσιών που μπορούν να εκτελεστούν ή να παρασχεθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις του Ν. 3389/2005,

β) η εν γένει προώθηση της εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών μέσω του θεσμού των Συμπράξεων,

που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ και να υπαχθούν στις διατάξεις του Νόμου, την προώθηση της ανάπτυξής τους, και τη διευκόλυνση

Με το νέο αυτό νομοθετικό πλαίσιο γίνεται μία προσπάθεια αλλαγής του ρόλου του Δημόσιου Τομέα και επιχειρείται η παροχή βελτιωμένων ποιοτικά και αποδοτικότερων οικονομικά υπηρεσιών στο κοινό, με τη συνδυασμένη αξιοποίηση των πόρων και των δεξιοτήτων του Δημόσιου και του Ιδιωτικού τομέα. Ήδη στην Ελλάδα έχει ξεκινήσει η υλοποίηση πολλών έργων όπως λιμενικές υποδομές, σχολεία, νοσοκομεία, έργα για στέγαση δημόσιων υπηρεσιών, ενώ στον τομέα του περιβάλλοντος υλοποιούνται δύο έργα α) δίκτυα αποχέτευσης και μονάδας επεξεργασίας λυμάτων στο Δήμο Ραφήνας<sup>3353</sup> και β) υλοποίηση υποδομών του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Απορριμμάτων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας.<sup>3354</sup>

Στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί στον Ελλαδικό χώρο η σύμπραξη δημοσίου ιδιωτικού τομέα, βάσει του νέου νόμου, ωστόσο έχει διαμορφωθεί σε ερευνητικό επίπεδο μία υπόθεση εργασίας για τα νησιά των Κυκλάδων.<sup>3355</sup> Η μελέτη που έγινε αφορούσε την αξιολόγηση εναλλακτικών μοντέλων βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων στα νησιά των Κυκλάδων και έδειξε ότι η εφαρμογή διαφόρων τύπων συμπράξεων δημοσίου - ιδιωτικού τομέα, φαίνεται να έχει θετικές επιπτώσεις τόσο στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών όσο και στην οικονομική επιβάρυνση των καταναλωτών. Τέτοιες μορφές σύμπραξης περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την προσωρινή ιδιωτικοποίηση, την αγορά lease, τα BOT & BOOT. Η επιλογή του καταλληλότερου, κατά περίπτωση, τύπου σύμπραξης, βασίζεται κυρίως, στην εκτίμηση της οικονομικής βιωσιμότητας του σχήματος.

---

γ) η διευκόλυνση και υποστήριξη των Δημοσίων Φορέων στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης που προβλέπονται στο Ν. 3389/2005 για την επιλογή των Ιδιωτικών Φορέων που θα αναλάβουν την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών στα πλαίσια των Συμπράξεων,

δ) η παρακολούθηση της υλοποίησης των Συμβάσεων Σύμπραξης και των παρεπομένων συμφώνων, η τακτική ενημέρωση της ΔΕΣΔΙΤ και η επεξεργασία και υποβολή εισηγήσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων και

ε) η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και η παρουσίασή της στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής.

<sup>3353</sup> <http://www.sdit.mnec.gr/el/projects/projects/project0023.html>

<sup>3354</sup> <http://www.sdit.mnec.gr/el/projects/projects/project0022.html>

<sup>3355</sup> Voivontas D., Xenos D., Xanthakis A., Pisiyas E., Asimakopoulos D. «Public-Private Partnerships in the Water Sector. A case study in the Cyclades Islands Greece.» *International Water Resources Association*, Volume 27, Number 3, September 2006, p.p. 330-342

Παρόμοια μοντέλα διαχείρισης είναι δυνατόν να εφαρμοστούν σε περιοχές όπου απαιτείται η δημιουργία και επέκταση των κατάλληλων υποδομών και στις οποίες η πρόσβαση στα απαιτούμενα κεφάλαια και στην τεχνογνωσία περιορίζεται σε μικρές κρατικές εταιρίες διαχείρισης με τη μορφή τοπικού μονοπωλίου.

Συμπερασματικά, η εξέλιξη του ρόλου του κράτους στη διαχείριση των υδάτινων πόρων στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και στο πλαίσιο πάντα των κανόνων και των πολιτικών της Ε.Ε. όπως περιγράφηκε στις παραγράφους που προηγήθηκαν, δεν δίνει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα. Άλλωστε η σύγκριση μεταξύ ιδιωτικών και κρατικών επιχειρήσεων στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας όπως είναι η ύδρευση δεν είναι δυνατή καθώς υπάρχει σύμπραξη μεταξύ των δύο παραγόντων.

Το ερώτημα αν ο ιδιωτικός τομέας είναι πιο αποτελεσματικός, παρέχει καλύτερες υπηρεσίες, με φθηνότερο κόστος στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων, δεν θα μπορούσε να απαντηθεί θετικά, καθώς πολλές περιπτώσεις συμπράξεων δημοσίου ιδιωτικού τομέα απέτυχαν και δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ωστόσο σε ορισμένες μεμονωμένες περιπτώσεις, όπως η υδροδότηση των νησιών στον ελλαδικό χώρο, αποτελεί μονόδρομο για τη σύμπραξη του δημοσίου με ιδιώτες καθώς το κόστος των υποδομών και των έργων δεν θα μπορούσε να καλυφθεί από το δημόσιο.

Η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων μέσω των ΣΔΙΤ έχει πολέμιους τους οπαδούς της κλασικής θεωρίας των κοινωνικών δικαιωμάτων και της αντίστοιχης υποχρέωσης του κράτους για παροχή υπηρεσιών, που καλύπτουν βασικές βιοτικές και κοινωνικές ανάγκες στο χαμηλότερο δυνατό κόστος. Και η αντίθεσή τους αυτή εκφράζεται με τη γενικότερα αρνητική τοποθέτηση τους προς την επικράτηση του οικονομικού φιλελευθερισμού την οποία προωθεί η ΕΕ. Η άρνηση αυτή στηρίζεται σε ιδεολογικούς λόγους εκφράζεται όμως και με συγκεκριμένες πολιτικές δυνάμεις. Αντίθεση στις νέες αυτές ρυθμίσεις εκφράζουν κυρίως οι σοσιαλιστικές δυνάμεις και τα αριστερά κόμματα

Εντούτοις η ιδιωτικοποίηση αυτή, όπως εκδηλώνεται με τις ΣΔΙΤ δεν εκφράζει απόλυτα το φιλελευθερισμό και την ελεύθερη οικονομία της αγοράς και αυτό υπαγορεύεται και από τους στόχους της ΕΕ στους οποίους ήδη αναφερθήκαμε. Άλλωστε η αρχή της επικουρικότητας επιτρέπει στα κράτη μέλη την υλοποίηση των πολιτικών αυτών στο πλαίσιο των γενικότερων κυβερνητικών πολιτικών κάθε χώρας ή άλλων θεσμικών εγγυήσεων, οι οποίες αναφέρονται σε θέματα κοινωνικής δικαιοσύνης και προστασίας δικαιωμάτων των εργαζομένων.

Στη χώρα μας οι ρητές συνταγματικές εγγυήσεις (άρθ. 25, άρθ. 2 παρ.1 και άρθ. 106 παρ. 1 και 2) αποκλείουν ακραίες επιλογές ελεύθερης οικονομίας. Άλλωστε η διαμόρφωση των κυβερνητικών επιλογών βρίσκεται υπό τον έλεγχο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (άρθρο 82 παρ. 2)<sup>3356</sup> της οποίας σκοπός είναι και η άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Ακόμη υπαγορεύεται και από το γεγονός ότι η ίδια η φύση του αγαθού ως δημόσιου δεν δύναται να περιέλθει αποκλειστικά στη διαχείριση του από τον ιδιωτικό τομέα.

## **5.2 Πρόταση προτύπου (μοντέλου) διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Η μέχρι τώρα μελέτη των θεμάτων της διαχείρισης των υδάτινων πόρων σε ευρωπαϊκό, εθνικό και διεθνές επίπεδο, ως προς το νομοθετικό πλαίσιο και τους παράγοντες που συνετέλεσαν στη διαμόρφωσή του, αλλά και η επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου και των οργανωτικών δομών, κυρίως των κρατών μελών της Ε.Ε.,<sup>3357</sup> μας επιτρέπει μια γενική αξιολόγηση και μας δίνει τη δυνατότητα, μέσα από μία συγκριτική ανάλυση, να επιχειρήσουμε τη διαμόρφωση μιας πρότασης οργανωτικής δομής για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στη χώρα μας.

Μια γενική διαπίστωση είναι ότι τα κράτη μέλη έχουν ενσωματώσει το κοινοτικό κεκτημένο ως προς την προστασία του περιβάλλοντος και ιδιαίτερα τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Οι νομοθεσίες εμφανίζουν μία τάση ορθολογικής και ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδατικών πόρων με τη θεσμοθέτηση ενός συνεκτικού πλαισίου, που υλοποιείται κατά κανόνα με έναν γενικό νόμο και εξειδικεύεται από επιμέρους νομοθετικά κείμενα.<sup>3358</sup> Η δημιουργία αυτού του ολοκληρωμένου πλαισίου είναι αποτέλεσμα της υιοθέτησης της νομοθεσίας της Ε.Ε. και ειδικότερα της οδηγίας πλαίσιο 2000/60/ΕΚ, η οποία αποτελεί ένα αποτελεσματικό εργαλείο διαχείρισης και προστασίας του συνόλου των

---

<sup>3356</sup> Βλέπε σχετική ανάλυση στο Τμήμα ΙΙ της παρούσας μελέτης

<sup>3357</sup> Στο Δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης επιχειρήθηκε η προσέγγιση των συνταγματικών και θεσμικών κανόνων αλλά και των διαφόρων επιπέδων αρμοδιότητας (κεντρική κυβέρνηση- περιφερειακή διοίκηση) των δεκαπέντε κρατών μελών της Ε.Ε. σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

<sup>3358</sup> Εξαίρεση αποτελεί η Ιταλία, η οποία υλοποιεί τους κανόνες για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων μέσα από ένα σύνολο νομοθετικών κανόνων. Ως ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο κρίνεται η ύπαρξη περιβαλλοντικού κώδικα στη Σουηδία, στον οποίο είναι ενσωματωμένο το σύνολο των κανόνων για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

επιφανειακών και υπόγειων υδάτινων πόρων, με βάση τις λεκάνες απορροής ποταμών.<sup>3359</sup>

Η νομοθεσία της Ε.Ε. και οι οδηγίες, ειδικότερα σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων, δεν έχουν ως στόχο τη «διοικητική σύγκλιση» στο επίπεδο της Ένωσης, εμπεριέχουν όμως κατευθύνσεις σχετικά με τους διοικητικούς μηχανισμούς που θα πρέπει να τις υλοποιήσουν. Υποδεικνύουν δηλαδή σαφή κατανομή των αρμοδιοτήτων, με την ύπαρξη ενός συντονιστικού οργάνου, το οποίο θα δίνει τις κατευθύνσεις, διοικητική και τεχνική υποδομή, όργανα για την εφαρμογή και υλοποίηση σε τοπικό επίπεδο των πολιτικών της. Με αυτόν τον τρόπο, και λόγω της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αναπτύσσονται «δυναμικές σύγκλισης» των οργανωτικών δομών των κρατών μελών, αν και παρατηρούνται ορισμένες θεμελιώδεις αποκλίσεις, κυρίως σε τοπικό επίπεδο, μεταξύ βορά και νότου, λόγω της διαφοροποιημένης ιστορικής τους εξέλιξης.<sup>3360</sup>

Στην παρούσα ενότητα θα επιχειρήσουμε τη διαμόρφωση μιας πρότασης οργανωτικής δομής για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στη χώρα μας, στο πλαίσιο των διατάξεων του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος, το οποίο θέτει τα βασικά πλαίσια της οργανωτικής δομής του κράτους. Στόχος μας είναι η δημιουργία μιας οργανωτικής δομής που θα μπορεί να ανταποκριθεί και στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού δικαίου προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

Θα πρέπει ασφαλώς να τονίσουμε ότι η όλη πρόταση εκφράζει τις σύγχρονες αντιλήψεις για το ρόλο του κράτους και του διοικητικού μηχανισμού του για την υλοποίηση των πολιτικών επιλογών του στο πλαίσιο της σημερινής *παγκοσμιοποιημένης πραγματικότητας* και της ενίσχυσης του ρόλου των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών. Από τον αυστηρά περιορισμένο ρόλο του κράτους στην ασφάλεια και τις βασικές δομές παροχής υπηρεσιών στους πολίτες του 19<sup>ου</sup> αιώνα,

---

<sup>3359</sup> Βλ. ανάλυση που προηγήθηκε στο δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

<sup>3360</sup> Μία σημαντική καταγραφή- μελέτη των σημαντικότερων προσπαθειών για κατηγοριοποίηση των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ευρώπης έχει κάνει ο καθηγητής Χλέπας Ν.-Κ. (2005) *Ο Δήμαρχος. Τόμος Πρώτος: Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, εκδ. Παπαζήση, σελ.159-178. Σημαντικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η παρουσίαση της τυποποίησης των Page και Goldsmith που διέκριναν τα συστήματα αυτοδιοίκησης σε δύο ομάδες στις βόρειες χώρες (ισχυρή αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, υψηλό βαθμό αυτοτέλειας και ασθενείς προσβάσεις των τοπικών ηγετών στο κεντρικό κράτος) και στις νότιες χώρες (περιφερειακή διοίκηση με έλεγχο από το κέντρο, μικρό όγκο αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, χαμηλό βαθμό αυτοτέλειας και ισχυρές προσβάσεις των τοπικών ηγετών στο κεντρικό κράτος).

με κυρίαρχη ιδεολογία τον φιλελευθερισμό και την ελεύθερη οικονομία της αγοράς, περάσαμε από τις αρχές του 20ού αιώνα στο κράτος-πρόνοιας χαρακτηριστικό του οποίου ήταν η υπερτροφική ανάπτυξη του δημόσιου τομέα, με αυστηρά γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης, το οποίο υλοποιούσε μεν τις κρατούσες αντιλήψεις κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά συγχρόνως δημιουργούσε κινδύνους για αυταρχισμό.<sup>3361</sup>

Από τη δεκαετία του 1970 όμως, σημειώνεται σοβαρή στροφή προς το «μικρό κράτος»<sup>3362</sup> και την επικράτηση του νέο-φιλελευθερισμού, με άμεσες επιδράσεις και στη λειτουργία του κράτους, το οποίο διατηρεί τον βασικό ρόλο στη διαμόρφωση και στο συντονισμό της κρατικής πολιτικής μέσα από νέες μορφές λήψης αποφάσεων στις οποίες συμπτύσσεται και ο ιδιωτικός τομέας.<sup>3363</sup> Συγχρόνως όμως το κράτος λειτουργεί σε ένα ευρύτερο περιφερειακό αλλά και διεθνές επίπεδο. Ιδιαίτερα εμφανής είναι η αλλαγή στις υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα του κράτους, οι οποίες παραδοσιακά αποτελούσαν αρμοδιότητά τους. Ήδη αναφερθήκαμε σε αυτές στην ανάλυση της οικονομικής διαχείρισης των υδάτων καθώς και στην εξέλιξη ..ως προς το ρόλο του κράτους στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων.<sup>3364</sup>

---

<sup>3361</sup> Hayek Fr. (1960) *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago Press, New York  
Βλ. σχετικά με το φορτικό και μεταφορτικό μοντέλο παραγωγής και ρύθμισης σε Καλτσόγια - Τourναβίτη Ν. (2001) «Οι προοπτικές της κοινωνίας των 2/3 στις μεταγραφειοκρατικές κοινωνίες» στο Πάκος Θ. (επιμ.) *Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνία των 2/3»*. Διαστάσεις του Σύγχρονου Κοινωνικού Προβλήματος, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα

<sup>3362</sup> Nozick R (1974) *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books Publications, New York, Sorman G. (1985) *L'Etat Minimum*, A. Michel Publications, Paris και από την ελληνική βιβλιογραφία Παραρά Π. (επιμ.) (1994) *Φιλελευθερισμός και κοινωνική δικαιοσύνη*, Σάκκουλα Α-Ν, Αθήνα-Κομοτηνή

<sup>3363</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Caporaso J.A (1989) *The Elusive state. International and Comparative Perspectives*, SAGE Publications, United States of America, Hirst P.Q. (ed) (1993) *The pluralist theory of the state*, Selected Writings of G.D.H Cole, J.N.Figgis and H.J. Laski, Routledge, London and New York, Evans P.B., Rueschemeyer D & Scocpol T. (eds) (1996) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, United States of America

<sup>3364</sup> Βλ. μεταξύ άλλων από την ξένη βιβλιογραφία Esping- Andersen G. (ed.) (1997) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*, SAGE Publications, London και από την ελληνική βιβλιογραφία Γετίμη Π., Γράβαρη Δ. (επιμ.) (1993) *Κοινωνική πολιτική και κοινωνικό Κράτος- Η σύγχρονη προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, Στασινοπούλου Ο. (1996) *Ζητήματα σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής. Από το κράτος πρόνοιας στο «νέο» προνοιακό πλουραλισμό. Φροντίδα και γήρανση- Η σύγχρονη πλουραλιστική πρόκληση*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, Σακελλαρόπουλος Θ. (1999) *Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κράτος στο*

Όλες αυτές οι συνθήκες, και κυρίως η τάση περιορισμού του ρόλου του κράτους σε όλους τους τομείς και κατεξοχήν σ' αυτούς της οικονομίας σε συνδυασμό με την αλματώδη εξέλιξη της τεχνολογίας, επέφερε ριζικές αναδιαρθρώσεις και στον τομέα του διοικητικού μηχανισμού των επιμέρους κρατών μελών.<sup>3365</sup> Το παραδοσιακό μοντέλο διαχείρισης και παροχής δημόσιων υπηρεσιών, το οποίο βασιζόταν στη γραφειοκρατία και τον συγκεντρωτισμό<sup>3366</sup>, αντικαταστάθηκε από ένα νέο μοντέλο, το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (New Public Management),<sup>3367</sup> στο οποίο η διοίκηση λειτουργεί στα πλαίσια της αγοράς και αποσκοπεί στην ικανοποίηση κυρίως οικονομικών στόχων.

Το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ως διασταύρωση της διοικητικής με την οικονομική επιστήμη, αναπτύχθηκε στα τέλη της δεκαετίας του '70 και στις αρχές της δεκαετίας του '80, και στις αγγλοσαξονικές χώρες και κυρίως στη Μ. Βρετανία και ως αποτέλεσμα του νεοφιλελευθερισμού, ως αναβίωση -με διαφοροποιημένο περιεχόμενο- της «Νέας προσέγγισης στη Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών».<sup>3368</sup> Σήμερα το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» εφαρμόζεται σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες (Φινλανδία, Νορβηγία, Ολλανδία) στην προσπάθειά τους να υιοθετήσουν συστήματα διοίκησης<sup>3369</sup>, που στηρίζονται σε έρευνες και μελέτες που προωθούνται από

---

Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.) Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους, Τόμος Α', Επιστημονική Βιβλιοθήκη, εκδ. Κριτική, Αθήνα, σσ. 13-69.

<sup>3365</sup> Βλ. ενδεικτικά σχετική νομοθεσία Ε.Ε., αλλά και Σ.Δ.Ι.Τ. στο κεφάλαιο για την οικονομική ανάπτυξη των υδάτων.

<sup>3366</sup> Το πρότυπο κοινωνικής οργάνωσης, το οποίο ο Μ. Weber ονόμασε γραφειοκρατία στηρίζεται στην κατανομή της εργασίας, στην εξειδίκευση με βάση τεχνοκρατικά κριτήρια, στη διαφοροποίηση της εξουσίας, η οποία είναι ιεραρχικά διαρθρωμένη και θεωρείται η πλέον ορθολογικά από τυπική άποψη μορφή εξάσκησης εξουσίας. Βλ.σε Gerth H.H. and Mills W.C. (1979) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, p.59, Parsons T. (1968) *The Structure of Social Action*, Vol. II, 3<sup>rd</sup> Edition, p.506

<sup>3367</sup> Stewart, J. and K. Walsh (1992) "Change in the management of public services", *Public Administration*, 70(4):499-518.

<sup>3368</sup> Μακρυδημήτρης Α. (2006) *Κράτος των πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, σελ.224-228.

<sup>3369</sup> Στην εποχή μας το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» εφαρμόζεται κατά κύριο λόγο στις ΗΠΑ, όπου συνδέεται άμεσα με τη μεταφορά αξιών και διοικητικών τεχνικών των ιδιωτικών επιχειρήσεων στο δημόσιο τομέα σε αντίθεση με τις ευρωπαϊκές χώρες όπου συνδέεται πιο άμεσα με την έννοια της «Διακυβέρνησης» στην οποία ενσωματώνονται η κοινωνική δικαιοσύνη και η κοινωνία των πολιτών.



πολλούς διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, ΟΗΕ) με στόχο τη βελτίωση της διακυβέρνησης και την προώθηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων.<sup>3370</sup>

Βασικά χαρακτηριστικά του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» είναι η ποιότητα και αποτελεσματικότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες, η διεπιστημονικότητα, η έλλειψη κάθετης ιεραρχίας και η συμμετοχή του χρήστη-πολίτη των δημόσιων υπηρεσιών.<sup>3371</sup> Επιπλέον το νέο αυτό μοντέλο διοικητικής οργάνωσης χαρακτηρίζεται από ορισμένες καινούργιες αρχές και θεσμούς<sup>3372</sup>, όπως την εισαγωγή της εμπορικής σκέψης (value for money) στη δημόσια διοίκηση, τη συνεργασία του ιδιωτικού με το δημόσιο τομέα, τον ανταγωνισμό, τις ανεξάρτητες αρχές διοικητικών δράσεων.<sup>3373</sup> Οι πιο γνωστές από τις εφαρμογές του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» οι οποίες εφαρμόζονται στις διάφορες χώρες ανάλογα, με τις ιδιαιτερότητές του διοικητικού τους συστήματος, είναι<sup>3374</sup>:

⇒ η διοίκηση ολικής ποιότητας<sup>3375</sup>, η οποία στοχεύει στην αποτελεσματικότητα, την αξιοπιστία και την ακεραιότητα των δημόσιων υπηρεσιών<sup>3376</sup>

---

<sup>3370</sup> Fox C.J., Miller H.T. (1995) *Postmodern Public Administration, Toward Discourse*, SAGE Publications, London.

<sup>3371</sup> Aucoin P. (1995) *The new public management*, Institute for research on Public policy

<sup>3372</sup> Larbi G.A. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*, Discussion Paper No 112, United Nations Research Institute for Social Development

<sup>3373</sup> Φλογαίτης Σ.Ι. (2006) «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21<sup>ο</sup> αιώνα» *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 1, σσ. 110-115

<sup>3374</sup> Thomas P.G. (1996) "Beyond the Buzzwords: Coping with Change in the Public Sector", *International Review of Administrative Science*, SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol.62. pp. 5-29

<sup>3375</sup> Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποτελεί μία από τις σημαντικότερες φιλοσοφίες (προσεγγίσεις) μέσω της οποίας μία επιχείρηση ή ένας οργανισμός μπορεί να οδηγηθεί σε τόσο υψηλό επίπεδο απόδοσης που να αποτελεί διεθνές πρότυπο (world – class performance). Η φιλοσοφία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας βασίζεται στην πρόληψη των σφαλμάτων σε αντίθεση με άλλες παραδοσιακές μεθόδους (π.χ. έλεγχος ποιότητας) που αποδέχονται ότι σφάλματα θα γίνονται και επικεντρώνονται στον εντοπισμό και τη διόρθωσή τους. Παρ' όλα αυτά, ο τρόπος εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας σε οργανισμούς του Δημόσιου Τομέα διαφοροποιείται από την εφαρμογή σε ιδιωτικές εταιρείες κυρίως λόγω της κουλτούρας των εργαζομένων, του μονοπωλιακού χαρακτήρα των οργανισμών, του τρόπου άσκησης της Διοίκησης και του εξωτερικού περιβάλλοντος των οργανισμών. Το UMIST Quality Management Centre έχει αναπτύξει ένα Μοντέλο Βελτίωσης της Ποιότητας, το οποίο έχει εφαρμοστεί με επιτυχία στο Δημόσιο και τον Ιδιωτικό τομέα στη Μεγ. Βρετανία και διεθνώς. Πρόκειται για ένα Μοντέλο σχεδιασμού και αξιολόγησης για την εισαγωγή και την ανάπτυξη μιας διαδικασίας συνεχούς βελτίωσης της ποιότητας σ' έναν οργανισμό.

⇒ η ηλεκτρονική διακυβέρνηση<sup>3377</sup> μέσω της αντικατάστασης χρονοβόρων διαδικασιών με απλούστερες, με τη χρήση του διαδικτύου

⇒ η κατάρτιση προϋπολογισμού και η μισθοδοσία υπαλλήλων με βάση δείκτες απόδοσης

⇒ η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking)<sup>3378</sup> και ο έλεγχος επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων (controlling)

⇒ ο στρατηγικός προγραμματισμός πολιτικής, όπου το κράτος διαδραματίζει επιτελικό χαρακτήρα και οι δημόσιες οργανώσεις είναι θεσμοί ανάπτυξης πολιτικών και όχι παροχής υπηρεσιών

⇒ η κανονιστική μεταρρύθμιση και δομική αναδιάρθρωση με αποτέλεσμα τη δημιουργία χαλαρών δομών σε τοπικό επίπεδο

---

<sup>3376</sup> Ιδιαίτερη ανάλυση για την ολική ποιότητα Βλ. Ραμματά Μ. (2006) «Η διοίκηση ολικής ποιότητας, η στοχοθεσία και η μέτρηση της απόδοσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο του «Νέου Δημόσιου Management», *Διοικητική Ενημέρωση*, τευχ.39, σσ. 5-17. Η διοίκηση ολικής ποιότητας παρουσιάζει τρεις πολύ σημαντικές καινοτομίες: α) συνέβαλε στην αναθεώρηση της ταύτισης της ποιότητας με το κόστος, β) διασύνδεσε την αξία των σχέσεων μεταξύ εσωτερικών πελατών με την αποτελεσματικότητα των συναλλαγών των υπηρεσιών με τους εξωτερικούς πελάτες γ) έδωσε έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα, ο οποίος σχεδιάζει, υλοποιεί και ελέγχει την απόδοση εξασφαλίζοντας την παραγωγή των απαραίτητων διοικητικών προϊόντων ωφέλιμων για την κοινωνία στο πλαίσιο της οποίας έχουν συγκεκριμένες επιπτώσεις.

<sup>3377</sup> Ειδική ανάλυση για ηλεκτρονική διακυβέρνηση Βλ. Αποστολάκη Ι. (2006) «Κρίσιμα θέματα στην πορεία προς την ηλεκτρονική διοίκηση και διακυβέρνηση: οι παρεμβάσεις του κράτους και η κοινωνία των πολιτών», *Διοικητική Ενημέρωση*, τευχ.39, σσ. 18-26. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί ένα νέο λειτουργικό μοντέλο της δημόσιας διοίκησης, στο οποίο η έννοια της διακυβέρνησης είναι ευρύτερη και περιλαμβάνει ένα λιγότερο ιεραρχικό κράτος φιλικό προς τον πολίτη, που αν και είναι ο βασικός παράγοντας λήψης των αποφάσεων συνδιαλέγεται και σε κάποιες περιπτώσεις συναποφασίζει με την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα.

<sup>3378</sup> Η αρχή της αποδοτικότητας αποτελεί βασική, γενικά ισχύουσα αρχή της δημόσιας διοίκησης, η οποία συνδέεται με έναν ορισμένο σκοπό. Αν και στην ιδιωτική ζωή η έννοια της αποδοτικότητας συνδέεται με το κέρδος, στη δημόσια ζωή και ιδιαίτερα στη δημόσια διοίκηση, αν και υπάρχουν μορφές αποδοτικότητας που μπορούν να μετρηθούν με το οικονομικό αποτέλεσμα, δεν είναι το οικονομικό αποτέλεσμα ο βασικός παράγοντας για το χαρακτηρισμό μιας ενέργειας ως αποδοτική. Βλ. σχετική ανάλυση σε Καλτσόγια- Τουρναβίτη Ν. (1986) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση Παραδόσεις*, Πάντειος Α.Σ.Π.Ε. Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα.

Στην Ελλάδα οι στόχοι του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ τέθηκαν με την ψήφιση του Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις». Σκοπός του νόμου σύμφωνα με το άρθρο 1 είναι η καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης μέσω στόχων για την καλύτερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις νέες ανάγκες και τα πρότυπα διοίκησης. Οι στόχοι αυτοί επιμερίζονται από «πάνω προς τα κάτω» -top down- από το ανώτατο πολιτικό επίπεδο (Υπουργός, Υπουργείο) στο οποίο ορίζονται οι στρατηγικοί σκοποί και οι βάσεις της στοχοθεσίας στο επίπεδο των Γενικών Διευθύνσεων.

### **5.2.1 Πρότυπα που χρησιμοποιήθηκαν για το σχεδιασμό της οργανωτικής δομής διαχείρισης των υδάτινων πόρων**

Η σύγχρονη μορφή οργάνωσης του διοικητικού μηχανισμού του σύγχρονου δυτικού κράτους εκφράζεται με την *πολυεπίπεδη διακυβέρνηση* η οποία αναπτύχθηκε στους κόλπους της Ε.Ε., για να περιγράψει τις περίπλοκες αλληλοεπιδράσεις ανάμεσα σε όλους τους φορείς (όργανα της Ε.Ε., κυβερνήσεις, περιφερειακά και τοπικά κρατικά όργανα, ΜΚΟ, επιχειρηματικά συμφέροντα, οργανισμοί), που εμπλέκονται στις διαδικασίες της Ε.Ε.<sup>3379</sup> Η μορφή αυτή οργάνωσης έχει –με την έννοια που χρησιμοποιείται στην παρούσα μελέτη- ως βασικά χαρακτηριστικά της, τη διάχυση των αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων σε διαφορετικά επίπεδα και την ενίσχυση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>3380</sup>

---

<sup>3379</sup> Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multilevel governance) διαμορφώθηκε από τον G. Marks το 1992 για να περιγράψει τον αυξανόμενο ρόλο των κυβερνήσεων στη διαρθρωτική πολιτική της Ε.Ε. Βλ. DeBardleben J. and Hurrelmann (2007) *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*, Palgrave Macmillan, p. 2-5

<sup>3380</sup> Υποστηρίζονται από τους μελετητές δύο απόψεις σχετικά με το ρόλο της ενοποιητικής διαδικασίας της Ε.Ε. στη διαμόρφωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Σύμφωνα με την πρώτη θέση που υποστήριξε μεταξύ άλλων A. Moravcsik η ενοποιητική διαδικασία ενίσχυσε το ρόλο του κράτους σε βάρος της τοπικής και αποκεντρωμένης διοίκησης και η συμμετοχή των κρατών στην Ε.Ε. οδήγησε σε υπερσυγκέντρωση εξουσίας στις διοικητικές και κυβερνητικές ελίτ και διάχυση των εξουσιών σε περιορισμένο αριθμό επιπέδων (Τύπος I της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης). Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι η Ε.Ε. επέβαλε στα εθνικά κράτη τη δική της δομή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ενίσχυσε το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και των οργανωμένων συμφερόντων, με διάχυση των αρμοδιοτήτων σε διάφορα επίπεδα (Τύπος

Τα βασικά χαρακτηριστικά της νέας «διακυβέρνησης» στους κόλπους της Ε.Ε. στον τομέα της άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής<sup>3381</sup> και ειδικότερα της διαχείρισης των υδάτων πόρων, όπως προβάλλονται στην οδηγία- πλαίσιο 2000/60 είναι :

➔ η ενσωμάτωση και υλοποίηση των αρχών της «συνεργασίας» και της «κοινής ευθύνης» στη διαμόρφωση και εφαρμογή του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου

➔ η συμμετοχή στην άσκηση της διακυβέρνησης –εκτός από την Ε.Ε.- κοινωνικών, πολιτικών και διοικητικών παραγόντων και η μετατόπιση της εξουσίας προς τα κάτω, δηλαδή η μετατόπιση της εξουσίας της Ε.Ε. - σε ορισμένους τομείς- προς περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς και ΜΚΟ Για μία υγιή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση απαιτείται η συνεργασία της ευρωπαϊκής, της εθνικής, της περιφερειακής και της τοπικής διακυβέρνησης. Οι τέσσερις αυτές βαθμίδες είναι, η κάθε μία ξεχωριστά, απαραίτητες και η παρουσία τους απαιτείται καθ' όλη τη διαδικασία λήψης αποφάσεων

➔ η μη ιεραρχική εμπλοκή κυβερνητικών και μη κυβερνητικών παραγόντων (ΜΚΟ, οικονομικοί παράγοντες, υπηρεσίες) τόσο στη διαδικασία παραγωγής όσο και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου

➔ η χρήση νέων εργαλείων πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος, όπως τα φορολογικά κίνητρα, τα οριζόντια βοηθητικά μέσα (ενημέρωση, έρευνα, εκπαίδευση), οι μηχανισμοί οικονομικής ενίσχυσης και οι εθελοντικές συμφωνίες (EMAS, Eco-label, ISO<sup>3382</sup>, που αποσκοπούν στην επιβράβευση των περιβαλλοντικών επιδόσεων.)

---

II της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης). Βλ. σχετικά Hooghe L. Marks G. (2001) “Types of Multi-Level Governance”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.5, No 11

<sup>3381</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Baker Susan (2001) “Environmental governance in the EU” in Thomson Grahame (ed.) *Governing the European Economy*, London, Sage, p.205 και COM(92) 23 final Volume II “Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development” και Kooiman J. (1993) “Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity” in Kooiman J. (ed.) *Modern Governance: New Government- Society Interactions*, London, Sage, p.2 και Baker Susan (1997) “The evolution of European Union environmental policy, From growth to sustainable development”, p.101 και Hix Simon (1998) “The study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival”, *Journal of European Public Policy* vol. 5, p.p. 38-65 και Cini Michelle (2000) “Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment” in Nugent Neil (ed.) *At the heart of the Union, Studies of the European Commission*, Second Edition, Macmillan Press Ltd, p.81- 82

► η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής σε άλλες τομεακές πολιτικές. Αυτό σημαίνει ότι οι περιβαλλοντικές ανησυχίες θα πρέπει να περιλαμβάνονται και σε άλλες πολιτικές και ότι οι υπόλοιπες Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής θα πρέπει να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους κατά το σχεδιασμό των προγραμμάτων και των ενεργειών τους τις περιβαλλοντικές τους επιπτώσεις

► η αποτελεσματική λειτουργία των θεσμών και των οργάνων και η διαφάνεια των εργασιών τους με την ταυτόχρονη δυνατότητα πρόσβασης του πολίτη

### **5.2.1.1 Επιλογή οργανωτικών δομών για τη διαχείριση των υδάτων από τα κράτη μέλη της Ε.Ε.**

Από τις οργανωτικές δομές των 15 κρατών μελών της Ε.Ε. για την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικά τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, τις οποίες παραθέσαμε στο δεύτερο Τμήμα της μελέτης, διαφαίνεται η τάση του σχεδιασμού της διαχείρισης των υδατικών πόρων ως αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής εξουσίας, μέσω κυρίως των αρμοδίων υπουργείων σε θέματα περιβάλλοντος.<sup>3383</sup> Στις περισσότερες όμως χώρες η αρμοδιότητα επί θεμάτων περιβάλλοντος είναι ανατεθειμένη σε περισσότερα του ενός υπουργεία (Γερμανία, Κάτω Χώρες<sup>3384</sup>, Ιρλανδία, Ελλάδα κ.α), με αποτέλεσμα να διαπιστώνονται προβλήματα δυσλειτουργίας ως προς τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Με την ενσωμάτωση της νέας πολιτικής της Ε.Ε., όπως αυτή διαμορφώθηκε με την οδηγία πλαίσιο 2000/60, διαπιστώνεται επίσης μεταβίβαση αρμοδιοτήτων διαχείρισης των υδάτινων πόρων από την κεντρική εξουσία σε περιφερειακά όργανα, σε επίπεδο λεκάνης απορροής<sup>3385</sup> και μεγαλύτερη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία διαχείρισης. Γενικότερα διαφαίνεται μια τάση

---

<sup>3383</sup> Από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. αποκλειστικά Υπουργείο Περιβάλλοντος έχουν η Ισπανία, η Δανία, το Λουξεμβούργο, η Σουηδία και η Φινλανδία.

<sup>3384</sup> Οι Κάτω Χώρες αποτελούν πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα αφού η διαχείριση της ποσότητας ανήκει στη Γενική Διεύθυνση του Υπουργείου Μεταφορών, Δημοσιών Έργων και Υδάτων ενώ στη διαχείριση της ποιότητας αρμόδιο το Υπουργείο Οικισμού, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος. Βλ. σχετικά Τμήμα II της παρούσας μελέτης

<sup>3385</sup> Σε ορισμένα όμως κράτη της Ε.Ε., όπως η Γερμανία και η Γαλλία η διαχείριση ανά λεκάνη απορροής είχε υιοθετηθεί πολύ νωρίτερα.

περιφερειοποίησης και ενίσχυσης του ρόλου των περιφερειών στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Η σχέση κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης, έτσι όπως διαμορφώνεται στα δεκαπέντε κράτη μέλη που διερευνήθηκαν, χαρακτηρίζεται από τις εξής βασικές αρχές:

- τη «διοικητική αποκέντρωση», που συνίσταται στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων για το σχεδιασμό και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων σε περισσότερους φορείς -περιφερειακές διοικήσεις και τοπικές αρχές-
- την «υδρολογική διαχείριση», που συνίσταται σε οριοθέτηση λεκανών απορροής και στην οργάνωση και σχεδιασμό της διαχείρισής τους με βάση αυτές τις λεκάνες μέσω της δημιουργίας ειδικών φορέων

Από τη συγκριτική αντιπαράθεση των οργανωτικών δομών προκύπτει καταρχήν ότι αυτές επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τη μορφολογία του εδάφους και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά των υδάτινων πόρων (ποτάμια, λίμνες, υπόγεια ύδατα). Σε γενικές επίσης γραμμές διαπιστώνεται ότι τα δεκαπέντε κράτη μέλη της Ε.Ε. (εκτός από την Ελλάδα) διαθέτουν ανεπτυγμένες οργανωτικές δομές -σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο- για την προστασία τόσο του περιβάλλοντος όσο και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Μεταξύ των χωρών οι οποίες διαθέτουν, τις κατά την κρίση μας, αρτιότερες οργανωτικές δομές, σύμφωνα με τα στοιχεία που είχαν συγκεντρωθεί μέχρι το 2005, επισημαίνουμε τις εξής:

#### **α) Από τα ενιαία κράτη-μέλη**

**Γαλλία:** Ο σχεδιασμός και ο συντονισμός της κρατικής πολιτικής για τη διαχείριση και προστασία των υδάτινων πόρων αλλά και η νομοθετική αρμοδιότητα ανήκουν στο Τμήμα «Υδάτινων πόρων» του Υπουργείου Περιβάλλοντος. Η Γαλλία εφαρμόζει από το 1964 το μοντέλο υδατικής διαχείρισης ανά γεωγραφικό διαμέρισμα και έχει επιτροπές διαχείρισης ανά λεκάνη απορροής.

Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης βασικό εργαλείο για το σχεδιασμό της διαχείρισης των υδάτων είναι τα «Σχέδια Δράσης για την Ανάπτυξη και Διαχείριση των Υδάτων», τα οποία διαμορφώνονται με τη συνεργασία όλων των ενδιαφερόμενων φορέων (κεντρικής εξουσίας, τοπικών αρχών, εταιριών του ιδιωτικού τομέα και των περιβαλλοντικών οργανώσεων).

• **Φινλανδία:** Αρμόδιο όργανο για το συντονισμό της διαχείρισης και προστασίας όλων των χρήσεων των υδάτων (ύδρευση, άρδευση, ενέργεια, τουρισμός) είναι το

Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων και Περιβάλλοντος, το οποίο ανήκει διοικητικά στο Υπουργείο Περιβάλλοντος.

- **Σουηδία:** Η Σουηδία διαθέτει Περιβαλλοντικό Κώδικα στον οποίο έχει κωδικοποιήσει το σύνολο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

- **Ιταλία:** Στην Ιταλία το Υπουργείο Περιβάλλοντος, αποτελεί το πρωταρχικό θεσμικό όργανο στη διαχείριση των υδάτινων πόρων, το οποίο συντονίζει και σχεδιάζει την πολιτική διαχείρισης την οποία υλοποιούν οι περιφέρειες σε περιφερειακό επίπεδο. Εκτός από τους παραπάνω φορείς, σημαντικό ρόλο στη διαχείριση των υδάτινων πόρων διαδραματίζουν και οι «Αρχές λεκανών απορροής ποταμών».

- **Ισπανία:** Η Ισπανία διαθέτει Υπουργείο Περιβάλλοντος με ουσιαστική αρμοδιότητα τη λήψη αποφάσεων και την υλοποίηση πολιτικών προστασίας του περιβάλλοντος. Ειδικά για το σχεδιασμό και τη διαχείριση των υδάτινων πόρων η αρμοδιότητα είναι ανατεθειμένη στο Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων, στο οποίο εκπροσωπούνται -μέσω αντιπροσώπων τους- η κεντρική εξουσία, οι Αυτόνομες Κοινότητες, οι οργανισμοί λεκανών απορροής ποταμών και επαγγελματικοί, οικονομικοί και περιβαλλοντικοί οργανισμοί, οι οποίοι σχετίζονται με τους υδάτινους πόρους. Ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζουν και οι «κοινότητες των χρηστών» που οργανώνονται σε επίπεδο λεκανών απορροής ως Ν.Π.Δ.Δ..

- **Πορτογαλία:** Η Πορτογαλία διαθέτει Υπουργείο Περιβάλλοντος και ο σχεδιασμός και η υλοποίηση της διαχείρισης των υδάτινων πόρων ανήκει σε ένα από τα τέσσερα τομεακά ινστιτούτα, τα οποία αποτελούν βασικές οργανωτικές δομές του.

- **Ολλανδία:** Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, στην ευρεία της έννοια, η διαχείριση των χρήσεων των υδάτων στην Ολλανδία έχει ανατεθεί σε Συμβούλια Υδάτων, τα οποία δεν υπάγονται στις οργανωτικές δομές της κεντρικής εξουσίας αλλά αποτελούν ειδική διοικητική βαθμίδα, η οποία λειτουργεί στα πλαίσια των επαρχιών, με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών (πολιτών, κτηνοτρόφων, γεωργών, βιομηχανιών).

- **Λουξεμβούργο:** Η διαχείριση των υδάτινων πόρων στο Λουξεμβούργο λόγω και της μικρής έκτασης της χώρας αυτής υπάγεται αποκλειστικά στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και έχει ανατεθεί στη Διεύθυνση Δασών και Υδάτων.

- **Δανία:** Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας της Δανίας έχει κυρίως συντονιστικό ρόλο και οι αρμοδιότητες διαχείρισης υπόγειων και επιφανειακών υδάτων ανήκουν στις επαρχίες.

## **β) Από τα ομοσπονδιακά κράτη μέλη**

Αποτελεσματικές οργανωτικές δομές διαχείρισης υδάτινων πόρων διαπιστώσαμε στις παρακάτω χώρες, οι οποίες όμως δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν αυτούσιες ως υποδείγματα για την προτεινόμενη οργανωτική δομή στη χώρα μας, η οποία είναι ενιαίο κράτος.

- **Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας:** Στη Γερμανία, το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Διατήρησης της Φύσης και Πυρηνικής Ασφάλειας εκτός από το σχεδιασμό της διαχείρισης των υδάτινων πόρων σε εθνικό επίπεδο είναι αρμόδιο και για τη διασυνοριακή συνεργασία στον τομέα των υδάτων.

- **Αυστρία:** Στην Αυστρία, η νομοθετική αρμοδιότητα για τον έλεγχο και τη διατήρηση των υδάτων, για τα δικαιώματα των πολιτών σχετικά με το νερό και για την αντιμετώπιση των πλημμύρων, ανήκει κατά το Σύνταγμα στην ομοσπονδιακή διοίκηση, ενώ τα κρατίδια έχουν την αρμοδιότητα σχεδιασμού της διαχείρισης των υδάτων.

- **Ηνωμένο Βασίλειο:** Στην Αγγλία-Ουαλία ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και ειδικότερα για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων έχει ανατεθεί στην Περιβαλλοντική Αρχή (Environment Agency), η οποία έχει θέση οιονεί Υπουργείου Περιβάλλοντος και αποτελεί αυτόνομο νομικό πρόσωπο. Η Αρχή αυτή είναι μοναδική οργανωτική δομή στο πλαίσιο των κρατών μελών της Ε.Ε.

### **5.2.1.2 Ανάλυση SWOT των χαρακτηριστικών της οργανωτικής δομής διαχείρισης των υδάτων στην Ελλάδα**

Για τη μελέτη και αξιολόγηση της οργανωτικής δομής της Ελλάδας στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων και την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τα κενά και τα προβλήματά του, θα χρησιμοποιήσουμε μια ευρύτατα σήμερα διαδεδομένη μέθοδο, την ανάλυση SWOT.<sup>3386</sup>

---

<sup>3386</sup> Κατά τη μέθοδο αυτή στην παρούσα μελέτη θα αναλυθούν τα στοιχεία του εσωτερικού περιβάλλοντος της χώρας στον τομέα των υδάτων, που αφορούν τα υφιστάμενα δυνατά σημεία (strengths) και τις αδυναμίες (weaknesses), αλλά και τα στοιχεία του εξωτερικού περιβάλλοντος των υδάτων της χώρας που αφορούν τις ευκαιρίες (opportunities) και τις υφιστάμενες απειλές (threats) που οφείλονται σε εξωτερικούς παράγοντες. Ας σημειωθεί ότι με την έκφραση περιβάλλον δεν νοείται το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον αλλά η ευρεία έννοια του περιβάλλοντος χώρου.



Η ανάλυση SWOT προέρχεται από τα αρχικά των λέξεων S=strengths, W=weaknesses, O=opportunities, T=threats και είναι μία τεχνική σχεδιασμού και οργάνωσης ενός πλαισίου λήψης αποφάσεων σχετικά με ένα θεσμό, μια επιχείρηση, μια περιοχή. Αν και η εφαρμογή της τεχνικής ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του '50 στα πλαίσια των επιχειρήσεων, σταδιακά επεκτάθηκε και σε άλλους τομείς. Η ανάλυση SWOT αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για την επεξεργασία δεδομένων με στόχο τη διάγνωση της υπάρχουσας κατάστασης και το σχεδιασμό μελλοντικών ενεργειών μέσω της καταγραφής των δυνατοτήτων και των ευκαιριών ώστε να αντιμετωπιστούν οι απειλές και να ξεπεραστούν οι αδυναμίες.

Η χρήση της τεχνικής SWOT για τη διαμόρφωση της πρότασης οργανωτικής δομής για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα συνίσταται στη συστηματική και κωδικοποιημένη καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και στη συνέχεια στη διαμόρφωση του μοντέλου που προτείνουμε ως ιδεατό για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ**

| ΕΛΛΑΔΑ<br>ΥΔΑΤΙΝΟΙ<br>ΠΟΡΟΙ | ΔΥΝΑΤΑ<br>ΣΗΜΕΙΑ   | ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ   | ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ  | ΑΠΕΙΛΕΣ   |
|-----------------------------|--|---|--|---|
|                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ικανοποιητική ποσότητα και διαθεσιμότητα των υδάτινων πόρων</li> <li>• Υδροβιότοποι και ποτάμια με επαρκές ποιοτικό επίπεδο</li> <li>• Θερμαλιστικές πηγές</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και έλλειψη συντονισμού των δράσεων τους</li> <li>• Αλληλοεπικάλυψη φορέων κεντρικής εξουσίας στη διαχείριση των υδάτινων πόρων</li> <li>• Περιφέρειες βασικά όργανα για την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων «Μέτρων» και «Ειδικών Μέτρων» για τη διαχείριση των υδάτων παρόλο που δεν διαθέτουν την υποδομή και το εξειδικευμένο προσωπικό</li> <li>• Ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο με κενά ως προς την ενσωμάτωση της νομοθεσίας της Ε.Ε. και με ελλείψεις ως προς την έκδοση κανονιστικών πράξεων της διοίκησης</li> <li>• Περιορισμένη εφαρμογή της «ανάκτησης κόστους των υπηρεσιών ύδατος» και μη συμμόρφωση με την τιμολογιακή πολιτική υδάτων που προβλέπει η Οδηγία 2000/60</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Διασυνοριακή συνεργασία συντονισμένη διαχείριση των διακρατικών ή διασυνοριακών λεκανών απορροής</li> <li>• Αφαλάτωση για κάλυψη αναγκών στο νησιωτικό χώρο</li> <li>• Συμμετοχή του κοινού στη διαχείριση των υδάτινων πόρων</li> <li>• Δημιουργία αρχών ανά λεκάνη απορροής</li> <li>• Αξιοποίηση ιαματικών πηγών για ανάπτυξη του τουρισμού</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Γεωγραφική ανισοκατανομή υδάτινων πόρων</li> <li>• Έντονη χρονική κατανομή ζήτησης υδάτων το καλοκαίρι λόγω τουρισμού και αρδεύσεων</li> <li>• Εξάρτηση από διασυνοριακά ποτάμια</li> <li>• Έντονο ορεινό ανάγλυφο, με περιορισμένη ενδοχώρα και μεγάλο ανάπτυγμα ακτών διαμορφώνουν μια ιδιόμορφη γεωμορφολογική διάρθρωση με πολυδιάσπαση του χώρου σε μικρές λεκάνες απορροής, καθεμία από τις οποίες έχει διαφορετικά προβλήματα</li> <li>• Περιορισμένη τεχνολογική υποδομή και συλλογή δεδομένων για την ποιοτική και ποσοτική κατάσταση των υδάτων</li> </ul> |

Στην Ελλάδα, οι υδρολογικές και γεωμορφολογικές ανισότητες (άνιση χωροχρονική κατανομή των απορροών, έντονες γεωμορφολογικές διαφοροποιήσεις ανά υδατικό διαμέρισμα), σε συνδυασμό με την υπερσυγκέντρωση της ζήτησης σε χώρους με ασήμαντους υδατικούς πόρους, δεν καθιστούν εφικτή κάλυψη των αναγκών στις διάφορες χρήσεις του νερού. Οι περισσότερες επιλογές σε θέματα διαχείρισης υδατικών πόρων είναι χωρίς σχεδιασμό και πρόβλεψη, ενώ παρατηρείται σημαντική καθυστέρηση εισαγωγής του περιβαλλοντικού παράγοντα στον αναπτυξιακό σχεδιασμό.<sup>1769</sup>

Η μη ορθολογική διαχείριση των υδατικών πόρων είναι φυσική συνέπεια της απουσίας συνολικής και ολοκληρωμένης πολιτικής στον τομέα αυτό. Επίσης η μη συντονισμένη και χωρίς υλική και τεχνική υποστήριξη διαχείριση από το κράτος των υδατικών αναγκών έχει ως αποτέλεσμα την ανεξέλεγκτη εκμετάλλευση των τοπικών υδατικών πόρων -κυρίως των υπόγειων- με ταυτόχρονη ρύπανση από λιπάσματα, βιομηχανικά και αστικά λύματα, τη διαταραχή του υδατικού ισοζυγίου και την επέκταση του φαινομένου της υφαλμύρωσης των παράκτιων υδροφορέων.

### **5.2.2 Υπάρχουσες δομές και λειτουργίες για την διαχείριση των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα**

Για τη διαμόρφωση της πρότασης θα χρησιμοποιήσουμε, όπως εξ αρχής αναφέραμε, που στοιχεία από την έρευνα και αξιολόγηση της ελληνικής νομοθεσίας και των οργανωτικών δομών σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων καθώς και στοιχεία από τις οργανωτικές δομές των υπόλοιπων κρατών μελών της Ε.Ε., τα οποία επιλέξαμε από τη συγκριτική ανάλυση που προηγήθηκε, αλλά και από άλλα τμήματα της μελέτης, επειδή ορισμένες διοικητικές δομές κρίνονται αποτελεσματικότερες για να αντιμετωπίσουν τα έντονα προβλήματα τα οποία εμφανίζονται στη διαχείριση των υδάτινων πόρων.<sup>1770</sup> Αναγκαία επίσης θεωρούμε την αναφορά ορισμένων λειτουργιών, οι οποίες αποτελούν πρότυπο για την ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων. Θεωρητικό πλαίσιο για το σχεδιασμό της πρότασης αποτέλεσε, σε

---

<sup>1769</sup> Στον τελευταίο αναπτυξιακό νόμο προβλέφθηκε η εισαγωγή του θεσμού των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων για όλα τα αναπτυξιακά και επιχειρησιακά σχέδια.

<sup>1770</sup> Toonen Th. (1992) "Europe of the administrations: the challenges of '92 (and beyond)" *Public Administration Review*, 52 (2) pp.108-115

ορισμένο βαθμό, ο «ιδεατός τύπος» του μεγάλου κοινωνιολόγου Μαξ Βέμπερ<sup>1771</sup>, καθώς και η σχετική μεθοδολογία που εφαρμόζεται ειδικά επί θεμάτων βιώσιμης ανάπτυξης.<sup>1772</sup>

Στη δημιουργία της πρότασης συνετέλεσε ουσιαστικά η ελληνική πραγματικότητα, όπως περιγράφηκε με την ανάλυση SWOT, με βάση τα στοιχεία που συλλέχθηκαν και περιγράφουν τη διοικητική ικανότητα της δημόσιας διοίκησης του ελληνικού κράτους, στον τομέα των υδάτων. Βασικοί παράμετροι της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης μιας χώρας είναι το κανονιστικό πλαίσιο, οι δομές και τα συστήματα της δημόσιας διοίκησης, το ανθρώπινο δυναμικό. Με βάση τα στοιχεία που παρατέθηκαν στην ανάλυση SWOT, σε συνδυασμό με την ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου και των αρμοδιοτήτων της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων στο Δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης,<sup>1773</sup> η υφιστάμενη κατάσταση της διοικητικής ικανότητας της Ελλάδας στον τομέα της διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων έχει ως εξής:

### **Το κανονιστικό πλαίσιο**

Το κανονιστικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, όπως ήδη διαφάνηκε από την ανάλυση του Νόμου 3199/2003 στο Τμήμα II της παρούσας μελέτης, χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα ρυθμίσεων και παραπομπή πολλών βασικών διατάξεων της οδηγίας 2000/60 σε υπό έκδοση

---

<sup>1771</sup> Η πρώτη γνωστή τυπολογία ήταν αυτή του Αριστοτέλη, (*ΠΟΛΙΤΙΚΑ* III), με τους τύπους πολιτευμάτων, η οποία στηρίζεται στη μελέτη των πολιτευμάτων της ελληνικής αρχαιότητας, η οποία χρησιμοποιείται μέχρι σήμερα από τους πολιτειολόγους. Κοινωνιολογικά όμως διατυπώθηκε από τον μεγάλο γερμανό κοινωνιολόγο των αρχών του περασμένου αιώνα Max Weber. Ο πολύ γνωστός "ιδεατός τύπος" ένας όρος-κλειδί στη μεθοδολογία του Max Weber, αναφέρεται στην επιλογή ορισμένων στοιχείων από μία πραγματικότητα και την ένταξή τους μέσα σε μια λογική και ακριβή κατασκευή, η οποία χρησιμοποιείται για αναλυτικούς σκοπούς. Βλ. σε Gerth and Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford UNIV. Press, N.Y., εκδ. 1979, σ. 59. Βλ. επίσης Φίλια Β.Ι.(1976) *Μαξ Βέμπερ: Συστηματική Κοινωνιολογία και Μεθοδολογία (μια εισαγωγή στο έργο του)*, Εκδ. Νέα Σύνορα, σελ. 193-198.

<sup>1772</sup> Μεθοδολογία στην οποία αναφέρεται ο καθηγητής κ. Κ. Μπίθας, ειδικός επί θεμάτων βιώσιμης ανάπτυξης

<sup>1773</sup> Στο Δεύτερο Τμήμα της μελέτης η προσέγγιση του νομοθετικού πλαισίου και των αρμοδιοτήτων της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων έγινε κυρίως από την τυπική πλευρά των υπουργικών αποφάσεων, των διαταγμάτων, των νόμων αλλά και των φορέων που έχουν ιδρυθεί χωρίς να γίνει αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους, καθώς αυτό αποτελεί αντικείμενο της παρούσας ενότητας της μελέτης.

πράξεις. Μη προσαρμογή παρατηρείται και στην ενσωμάτωση των επιταγών της νομοθεσίας της Ε.Ε., κυρίως λόγω της περιορισμένης νομοτεχνικής τεχνογνωσίας των υπηρεσιών και της απουσίας συγκροτημένου μηχανισμού παραγωγής της νομοθεσίας με συντονισμό όλων των επιμέρους υπηρεσιών σε οριζόντιο επίπεδο. Το αποτέλεσμα είναι να υπάρχουν αποσπασματικές ρυθμίσεις για τις επιμέρους χρήσεις των υδάτων, που υπάγονται σε διαφορετικά υπουργεία, αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων και ασάφεια ως προς το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης εξουσίας, λόγω της απουσίας κωδικοποίησης των ισχυουσών διατάξεων.<sup>1774</sup>

Επιπλέον παρατηρείται το φαινόμενο της αποσπασματικής ρύθμισης των αρμοδιοτήτων των επιμέρους υπηρεσιών και διευθύνσεων διαχείρισης των υδάτων αλλά και καθυστέρηση στην έκδοση των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης κατά εξουσιοδότηση του βασικού νομοθετικού πλαισίου. Οι βασικές δυσχέρειες αφορούν την ενεργοποίηση του Νόμου 3199/2003 «Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 2000», αφού δεν εκδόθηκαν πολλές από τις απαραίτητες υπουργικές αποφάσεις και διατάγματα που προβλέπει.

### **Δομές και τα συστήματα της δημόσιας διοίκησης**

Η διάρθρωση των οργάνων και των υπηρεσιών του κράτους ως φορέα της κεντρικής εξουσίας και των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, διαμορφώνεται με βάση το κανονιστικό πλαίσιο που θέτει το ελληνικό Σύνταγμα και τα επιμέρους νομοθετικά κείμενα. Με βάση τα στοιχεία της ανάλυσης που παρατέθηκαν στην παρούσα μελέτη, διαπιστώνεται πολυδιάσπαση των σχετικών με τους υδατικούς πόρους αρμοδιοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας επτά Υπουργεία: Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Ανάπτυξης, Γεωργίας, ΠΕΧΩΔΕ, Υγείας σε συνεργασία με πολυάριθμους Δημόσιους Οργανισμούς, Ινστιτούτα και Ερευνητικά Κέντρα μελετούν, αξιοποιούν, διαχειρίζονται τους υδατικούς πόρους. Τρία από τα παραπάνω Υπουργεία (ΠΕΧΩΔΕ, Ανάπτυξης και Γεωργίας) είναι συναρμόδια για την υλοποίηση της οδηγίας πλαίσιο 2000/60. Η ιεραρχική πυραμίδα σε κρατικό επίπεδο,

---

<sup>1774</sup> Μια αξιολογη προσπάθεια για κωδικοποίηση της νομοθεσίας σε θέματα διαχείρισης των υδατινών πόρων έγινε, όπως ήδη αναλύθηκε, στο νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, χωρίς όμως να γίνεται σαφής ανάλυση των ορίων και των πτυχών των επιμέρους αρμοδιοτήτων. Σε επίπεδο όμως του β' βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής εξουσίας υπάρχουν πολλές ασάφειες και παντελής έλλειψη κωδικοποίησης. Βλέπε στοιχεία που παρατίθενται στο Τμήμα ΙΙ της παρούσας μελέτης.

αναπτύσσεται σε μια οριζόντια δαιδαλώδη οργανωτική δομή με πλήθος διευθύνσεων και τμημάτων με διασπασμένες αρμοδιότητες και απουσία δομών συνεργασίας.

Παράλληλα με την πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων ο νέος Ν.3199/2003 υπάγει τα αρμόδια όργανα της κεντρικής εξουσίας για τη διαχείριση και προστασία των υδάτων και κυρίως την Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων, στο ΥΠΕΧΩΔΕ. Η υπαγωγή αυτή έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τον επιτελικό χαρακτήρα που διαδραμάτιζε μέχρι την έκδοση του νέου νόμου στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων το Υπουργείο Ανάπτυξης.<sup>1775</sup> Στο Υπουργείο αυτό υπάγονται όλοι οι φυσικοί πόροι και διέθετε όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες διαχείρισης των υδάτινων πόρων. Αντίθετα ο ρόλος του ΥΠΕΧΩΔΕ περιοριζόταν μέχρι το 2003 στην προστασία των υδάτινων πόρων, δηλαδή στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που αφορούσαν την ποιότητα των υδάτων και όχι τη διαχείριση της ποσότητας. Με βάση την αιτιολογική έκθεση του Ν. 3199/2003 η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων θα λειτουργούσε στα πλαίσια του ΥΠΕΧΩΔΕ, ώστε να συγκεντρώσει όλες τις αρμοδιότητες διαχείρισης και προστασίας των υδάτων και να συμβάλει στην αντιμετώπιση της πολυδιάσπασης των επιμέρους αρμοδιοτήτων.

Συνολικά, με την εφαρμογή του Ν.3199/2003 τρία πολιτικά όργανα εμπλέκονται στα θέματα διαχείρισης των υδατικών πόρων, η Εθνική Επιτροπή Υδάτων, η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων, η Δ/ση Υδάτων Περιφέρειας, των οποίων η σύνθεση διαμορφώνεται από διαφορετικά Υπουργεία και οι αρμοδιότητες καθορίζονται με επιμέρους υπουργικές αποφάσεις. Ωστόσο, αν και η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων έχει συγκεντρώσει το σύνολο των αρμοδιοτήτων σε θέματα διαχείρισης των υδάτων, αντιμετωπίζει σοβαρά λειτουργικά προβλήματα στελέχωσης, καθώς το προσωπικό που προσλήφθηκε δεν ανταποκρίνεται αριθμητικά στις πραγματικές ανάγκες της υπηρεσίας και δεν διαθέτει την απαιτούμενη εμπειρία. Άλλωστε δεν έχει, αλλά ούτε υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη, για την απορρόφηση του υπάρχοντος προσωπικού να απορροφήσει το προϋπάρχον προσωπικό του Υπουργείου Ανάπτυξης.<sup>1776</sup>

---

<sup>1775</sup> Την αντίθεσή του για την υπαγωγή της αρμοδιότητας διαχείρισης των υδάτινων πόρων στο Υπουργείο Περιβάλλοντος από το Υπουργείο Ανάπτυξης διατύπωσε στη συζήτηση για την ψήφιση του Ν.3199/2003 και ο εκπρόσωπος του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος κ. Γκάτζης Νικόλαος, Πρακτικά της Βουλής, Σύνοδος Δ', Συνεδρίαση ΚΓ', 12 Νοεμβρίου 2003

<sup>1776</sup> Τα δύο βασικά διευθυντικά στελέχη του Υπουργείου Ανάπτυξης που διέθεταν την εμπειρία και την εξειδικευμένη γνώση σε θέματα διαχείρισης των υδάτων, ζήτησαν πρόωρη συνταξιοδότηση, όταν οι αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στη νέα Υπηρεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ. Στο Υπουργείο Ανάπτυξης δεν παρέμειναν αρμοδιότητες σε θέματα διαχείρισης των υδάτων παρά μόνο η ολοκλήρωση της μελέτης για το Εθνικό Διαχειριστικό Σχέδιο, η οποία αναμένεται να ολοκληρωθεί στις αρχές του 2008.

Επιπλέον, σε περιφερειακό αλλά και τοπικό επίπεδο, παρατηρούνται δυσλειτουργίες, λόγω της έλλειψης συντονισμού και αλληλοεπικαλύψεων των αρμοδιοτήτων, σε συνδυασμό με την αδυναμία προσαρμογής του διοικητικού μηχανισμού στις εξελίξεις και τις ανάγκες της νέας ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας. Το νέο αυτό νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει τη διαχείριση των υδάτινων πόρων ανά λεκάνη απορροής και όχι ανά υδατικό διαμέρισμα, όπως προέβλεπε ο προηγούμενος Ν. 1739/87. Η οργάνωση της διαχείρισης γίνεται ανά διοικητικές περιφέρειες, χωρίς όμως να λαμβάνεται υπόψη η φύση του νερού.

Οι Περιφέρειες, οι οποίες είναι αρμόδιες για τη διαχείριση των λεκανών, δεν μπορούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους, αν δεν καθοριστούν με απόφαση της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων οι λεκάνες απορροής και τα όρια τους.<sup>1777</sup> Το όργανο μέσω του οποίου ασκούνται οι αρμοδιότητες της Περιφέρειας είναι η Διεύθυνση Υδάτων, της οποίας η σύσταση και οι αρμοδιότητες ρυθμίζονται από το άρθρο 5 του Ν.3199/2003. Το πλήθος των επιμέρους αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων αυτών, σε συνδυασμό με την έλλειψη πόρων αλλά και εξειδικευμένου προσωπικού, αν και προβλέπεται η στελέχωση της Διεύθυνσης, αποτελούν σημαντικά κενά στη δομή της δημόσιας διοίκησης.

Η σύγκληση, οι αρμοδιότητες και ο τρόπος των Περιφερειακών Συμβουλίων Υδάτων καθορίζεται με υπουργικές αποφάσεις, που δεν έχουν εφαρμοστεί πλήρως και δεν έχουν στελεχωθεί με προσωπικό εξειδικευμένων προσόντων. Πρόβλημα επίσης υπάρχει και ως προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων διαχείρισης από κοινού από περισσότερες περιφέρειες, στις οποίες εκτείνεται μία λεκάνη απορροής. Ο νόμος δεν κάνει καμία ειδική πρόβλεψη ως προς το όργανο, που θα συγκροτείται για την από κοινού διαχείριση, ούτε για την επιμέρους κατανομή των αρμοδιοτήτων. Δεν προτείνεται λοιπόν καμία συγκεκριμένη δομή για τη διαχείριση των υδάτων που ξεπερνούν τα διοικητικά όρια μιας Περιφέρειας και έτσι διαφαίνεται το τεράστιο έλλειμμα που υπάρχει στο νέο νόμο, ως προς τη διασφάλιση της ίδιας της φύσης του νερού.

### **Το ανθρώπινο δυναμικό**

---

<sup>1777</sup> Με βάση ανεπίσημες πληροφορίες που συλλέξαμε από την αρμόδια Υπηρεσία της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας, αν και το ΥΠΕΧΩΔΕ με βάση τις απαιτήσεις της οδηγίας πλαίσιο 200/60 της Ε.Ε. είχε καθορίσει από τις 265 λεκάνες απορροής που υπάρχουν περίπου στην Ελλάδα, μόνο τις 45 για την υλοποίηση του σχεδιασμού της διαχείρισης, η Ε.Ε. απέρριψε την ελληνική πρόταση λόγω μεγέθους. Επομένως ακόμη η διαχείριση στην Ελλάδα πραγματοποιείται με βάση τα υδατικά διαμερίσματα που είχαν καθοριστεί με το Ν.1739/87.

Το προσωπικό το οποίο στελεχώνει τις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων παρουσιάζει δυσλειτουργίες, που χαρακτηρίζουν συνολικότερα τη ελληνική δημόσια διοίκηση και ειδικότερα τα νέα όργανα που θεσμοθετήθηκαν με το νέο Ν.3199/2003 «Προστασία και διαχείριση των υδάτων-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 2000».<sup>1778</sup> Συγκεκριμένα, αν και στο νέο νόμο προβλέπεται αναλυτικά (άρθρα 3,4,5) η συγκρότηση και λειτουργία των κεντρικών κρατικών οργάνων στη διαχείριση των υδάτων, η συγκρότηση και λειτουργία του υποστηρικτικού υπηρεσιακού μηχανισμού αφήνεται να καθοριστεί από κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, που θα εκδοθούν μελλοντικά.

Πρόβλημα ως προς το ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει την κεντρική δημόσια διοίκηση για την προστασία και διαχείριση των υδάτων δημιούργησε η παράγραφος 2 του άρθρου 4 του Ν. 3199/2003, η οποία προβλέπει την κατάργηση υφιστάμενων οργανικών μονάδων του ΥΠΕΧΩΔΕ, την οργάνωση νέων Διευθύνσεων και Τμημάτων και τη σύσταση νέων θέσεων προσωπικού, χωρίς να διευκρινίζεται πως θα μεταβιβαστούν οι αρμοδιότητες από τις υπάρχουσες υπηρεσίες.

Επιπλέον, διαπιστώνεται απουσία άσκησης του σύγχρονου «management» αλλά και εκπαίδευση για την άσκησή του από στελέχη με θέσεις ευθύνης, έλλειψη πρόβλεψης κατά τη στελέχωση των νέων οργάνων με προσωπικό ειδικευμένων προσόντων, αναντιστοιχία στον αριθμό των υπαλλήλων και των πραγματικών αναγκών των υπηρεσιών, δυσχέρεια στη συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα. Το βασικό όμως πρόβλημα είναι η έλλειψη ομαδικής και οριζόντιας συνεργασίας ενδό- και διυπηρεσιακής του ανθρώπινου δυναμικού των υπηρεσιών διαχείρισης των υδάτινων πόρων, η οποία επιβάλλεται από την ίδια τη φύση του αγαθού του νερού, το οποίο έχει πολλές και διαφορετικές χρήσεις, οι οποίες ξεπερνούν τα όρια αρμοδιότητας των επιμέρους υπηρεσιών. Αν και τα όργανα που συγκροτήθηκαν με το Νόμο 3199/2003 προβλέπουν τη συμμετοχή περισσότερων Υπουργείων αλλά και κοινωνικών φορέων ωστόσο δεν δημιουργούνται μηχανισμοί επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων και των διάφορων υπηρεσιών.

---

<sup>1778</sup> Τα συμπεράσματα σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό προέκυψαν από επεξεργασία των στοιχείων τα στοιχεία τα οποία συλλέχτηκαν με τη διαδικασία της συνέντευξης τον Σεπτέμβριο του 2006, από τους αρμόδιους υπαλλήλους στο Τμήμα Νερών της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος κ. Νικολάρου Χρυσούλα, ο κ. Πλιάκας Θεόδωρος και ο κ. Καστρινέλης Χρήστος Βλ. σχετική αναφορά και στο Τμήμα II της παρούσας μελέτης, αλλά και από στοιχεία που συλλέχθηκαν σχετικά με τη λειτουργία της Διεύθυνσης Υδάτων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας.



Όλες αυτές οι δυσλειτουργίες συνδέονται με τα γενικότερα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, όπως το γραφειοκρατικό πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας δράσης, οι αποσπασματικές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου, η έλλειψη αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των παραγόμενων υπηρεσιών, η έλλειψη κινήτρων, οι ανεπάρκειες της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, η απουσία περιγραφής θέσεων εργασίας και καθηκόντων. Πολλά από τα προβλήματα αυτά αντιμετωπίζονται με διάφορα μέτρα που λαμβάνει το κράτος για επιμόρφωση και για βελτίωση του υπηρεσιακού καθεστώτος των υπαλλήλων.<sup>1779</sup>

Γενικότερα πάντως πρέπει να σημειωθεί ότι η διαπιστούμενη μη ορθολογική οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε και αποτελεί σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα για τον εκσυγχρονισμό της χώρας και την οικονομική της ανάπτυξη. Είναι χαρακτηριστικό ότι όλες οι μέχρι τώρα μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έχουν αποτύχει εν όλω ή εν μέρει<sup>1780</sup> και η δημόσια διοίκηση είχε χαρακτηριστεί ο

---

<sup>1779</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο νέος δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας.

<sup>1780</sup> Οι πρώτες προσπάθειες για διοικητική αναμόρφωση της Ελλάδας αποτυπώθηκαν στο σχέδιο Marshall (1949) και στόχευαν στην αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών για τη βελτίωση της απόδοσής τους και του ποιοτικού επιπέδου των υπαλλήλων τους. Το 1952 δημοσιεύθηκε η έκθεση «Report on the greek economic problem» του καθηγητή Κυριάκου Βαρβαρέσου, ο οποίος αφιέρωσε ειδικό κεφάλαιο στη δημόσια διοίκηση εντοπίζοντας τις δυσλειτουργίες της και διατυπώνοντας προτάσεις για την αναδιοργάνωσή της. Η βασική πρόταση του ήταν η συγκρότηση Επιτροπής Αναδιοργάνωσης της Διοίκησης από πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους και διακομματικής συναίνεσης. Η έρευνα για τη διοικητική μεταρρύθμιση ανατέθηκε το 1963 στον Γάλλο καθηγητή Langord σύμβουλο του Ο.Ο.Σ.Α, ο οποίος συνέταξε δύο εκθέσεις για την υφιστάμενη κατάσταση του διοικητικού μηχανισμού και διατύπωσε προτάσεις για αλλαγές. Από συμβούλους του Ο.Ο.Σ.Α. σε συνεργασία με το προσωπικό του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (Κ.Ε.Π.Ε.) δημοσιεύθηκε το 1965 και το «Σχέδιο Προγράμματος Οικονομικής Ανάπτυξης της Ελλάδας» με προτάσεις για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Την ίδια περίοδο και μέχρι το 1966 εκπονήθηκαν από ξένους εμπειρογνώμονες πολλές εκθέσεις για επιμέρους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Από το Κ.Ε.Π.Ε. δημοσιεύθηκαν εκθέσεις για τη δημόσια διοίκηση με προτάσεις για ανασυγκρότησή της 1972, το 1977, το 1985 και το 1991. Το 1989 συγκροτήθηκε από τον τότε Υπουργό Προεδρίας Αθ. Κανελλόπουλο πολυμελής επιτροπή με επικεφαλή τον καθηγητή Φ. Βεγλερή για τη σύνταξη έκθεσης για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Η έκθεση που συνέταξε δημοσιεύτηκε το 1990 με τον τίτλο «Για μια σύγχρονη μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση». Το 1992 συγκροτήθηκε νέα Επιτροπή υπό την προεδρία του καθηγητή Μ. Δεκλερή, η οποία αφού μελέτησε όλες τις προϋπάρχουσες μελέτες κατάρτισε το Πρώτο Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (1992-1995). Στόχος του προγράμματος ήταν ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ώστε να συγκλίνει με το επίπεδο των υπόλοιπων κρατών μελών και οι βασικές προτάσεις του αφορούσαν: •την κατάρτιση Χάρτη

«μεγάλος ασθενής» από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή αλλά και από μελετητές της ως το «λερναίον κράτος».<sup>1781</sup>

Τα σημαντικότερα προβλήματα, τα οποία αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση, σε κεντρικό αλλά και τοπικό επίπεδο, είναι η απουσία ελέγχων και κυρώσεων και η διαφθορά<sup>1782</sup> που οδηγούν στην έλλειψη εμπιστοσύνης στις κρατικές υπηρεσίες από την πλευρά των πολιτών. Στον τομέα της διαφθοράς-κακοδιοίκησης<sup>1783</sup>, η οποία χαρακτηρίζει τις σχέσεις των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες, υπάρχουν σημαντικά προβλήματα στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων, τα οποία αφορούν ειδικά την υπεράντληση των υδάτινων πόρων, τις γεωτρήσεις και τη ρύπανση των υδάτων από βιομηχανίες και άλλους χρήστες.

Παράλληλα με τον εντοπισμό των αδυναμιών της διοικητικής ικανότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στον τομέα των υδάτων, σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση της πρότασης είναι η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης στον τομέα της διακυβέρνησης των υδάτινων πόρων.<sup>1784</sup> Με βάση τα κριτήρια της καλής

---

Δημόσιας Διοίκησης και Κώδικα Δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων • κωδικοποίηση της Διοικητικής Νομοθεσίας και εκσυγχρονισμό του δημοσιονομικού συστήματος • περιορισμό του γιγαντισμού της διοίκησης, αξιοκρατικό σύστημα προσλήψεων και εισαγωγή νέων μορφών οργάνωσης μεταξύ των οποίων και η σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα • βελτίωση συνεργασίας και επικοινωνίας με αξιοποίηση της τεχνολογίας και των πληροφοριακών συστημάτων Βλ. Δεκλερής Μ. (1992) *Ελληνική Διοίκηση 2000- Έκθεση Επιτροπής Δεκλερής, Πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού (1992-1995)*, Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα

<sup>1781</sup> Βλ. ομότιτλο βιβλίο Γ.Β. Δερτιλή (2000) *Λερναίον Κράτος*, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα

<sup>1782</sup> Σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για τα έτη 2004 και 2005 αντίστοιχα η τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικά ο πρώτος βαθμός κατέχει την πρώτη θέση σε υποθέσεις κακοδιοίκησης. Το ίδιο ισχύει και με βάση τα συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία για τα έτη 1998-2004 του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με τη διαφορά ότι την πρώτη θέση κατέχουν οι νομαρχίες. Για την εννοιολογική προσέγγιση του φαινομένου της διαφθοράς και τις επιμέρους πτυχές της βλ. σχετικά Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π. (επιμ.) – (2005) *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Εκδόσεις Σιδέρη καθώς και Τρόβα Ε. (2005) *Εξουσίες και Διαφάνεια*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, Μπέσιλα-Μακρίδη Ε. (1999) *Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»*, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.

<sup>1783</sup> Βλ. σχετικά με τις διαφορετικές πτυχές και προσεγγίσεις του φαινομένου της διαφθοράς στο συλλογικό έργο από το διεθνές επιστημονικό Συνέδριο που έγινε στο Πάντειο Πανεπιστήμιο με θέμα τη διαφθορά και τα σκάνδαλα: Κουτσούκης Κ.- Σκλιάς Π. (επιμ.) (2005) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Σιδέρης Ι., Αθήνα.

<sup>1784</sup> Τα βασικά κριτήρια για τον έλεγχο της καλής διακυβέρνησης σε έναν τομέα της δημόσιας διοίκησης -όπως τα έθεσε το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο- είναι η αποτελεσματική ,

διακυβέρνησης<sup>1785</sup> στην Ελλάδα δεν έχει ακόμη επιτευχθεί η ανοιχτή και συμμετοχική δημόσια διοίκηση στον τομέα της προστασίας και διαχείρισης των υδάτων και δεν έχουν, όπως ήδη αναλύθηκε, ενσωματωθεί πλήρως, ούτε στο νέο Ν. 3199/2003, οι επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για συμμετοχή του κοινού στη διαχείριση.

### **5.2.3 Πρόταση οργανωτικής δομής για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα**

Η διατύπωση της πρότασης ενός προτύπου διαχείρισης υδάτινων πόρων βασίζεται σε ένα πλαίσιο γενικών αρχών, με έμφαση αρχικά στην έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού σε κεντρικό επίπεδο, ο οποίος λαμβάνει υπόψη του και τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Ειδικότερα, είναι απαραίτητη η αποσαφήνιση γενικών και ειδικών στόχων που καλούνται να επιτευχθούν μέσα από οριζόντιες αλλά και εξειδικευμένες παρεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας αλλά και της αποκεντρωμένης εξουσίας και που καλύπτουν τόσο θεσμικά, διοικητικά και διαχειριστικά ζητήματα, όσο και επιστημονικές και ερευνητικές πτυχές των ποσοτικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών των υδάτων.

Ταυτόχρονα, αλλά και συνακόλουθα με την ευρωπαϊκή πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων, είναι επιβεβλημένη η διαμόρφωση και ενεργοποίηση αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης του στρατηγικού σχεδίου όχι μόνο κατά τη φάση της υλοποίησης, αλλά και εκ των προτέρων (*ex ante*) κατά το σχεδιασμό και εκ των υστέρων (*ex post*) κατά τον έλεγχο. Επίσης δεν πρέπει να παραβλεφθεί η πρόβλεψη και κυρίως η αποτελεσματική λειτουργία επαρκών διοικητικών, αλλά και δικαστικών, δομών, οργάνων και διαδικασιών ελέγχου του θεσμικού και του νομοθετικού νομικού πλαισίου.

Κύριο ζήτημα βέβαια αποτελεί ο καθορισμός της «λεκάνης απορροής ποταμού», ως διαχειριστικής μονάδας των υδάτων, και η διαχείρισή τους μέσω της δημιουργίας ανεξάρτητων αρχών. Ταυτόχρονα βέβαια απαιτείται η αποσύνδεση των καθοριζόμενων από την κείμενη νομοθεσία υδατικών διαμερισμάτων από τις εκάστοτε υπάρχουσες δομές, περιφερειακού ή άλλου διοικητικού ή γεωγραφικού επιπέδου αναφοράς, ώστε να ληφθεί υπόψη η ειδική φύση και ο χαρακτήρας των υδάτινων

---

αποδοτική, συμμετοχική, ανοιχτή δημόσια διοίκηση και με βάση τη Διεθνή Τράπεζα τα πέντε κριτήρια της καλής διακυβέρνησης είναι η συμμετοχή και λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα, η ποιότητα ρυθμίσεων, η εφαρμογή της νομιμότητας και ο έλεγχος της διαφθοράς.

<sup>1785</sup> Βλ. ανάλυση που προηγήθηκε για τα χαρακτηριστικά της νέας διακυβέρνησης στο πλαίσιο της Ε.Ε.

πόρων, που δεν περιορίζεται σε στενά γεωγραφικά όρια. Επίσης, μείζον ζήτημα αποτελεί πλέον η διαμόρφωση τιμολογιακής πολιτικής, σύμφωνα με τις αντίστοιχες προβλέψεις και επιταγές της Ε.Ε., προσαρμοσμένης στα χαρακτηριστικά και τα αντίστοιχα οικονομικά και παραγωγικά δεδομένα των κρατών μελών. Ειδικότερα, όπως ήδη αναλύθηκε προηγούμενα, τα βασικά συστατικά στοιχεία που καθορίζουν την τιμολόγηση των υδάτων, αφορούν τον εξορθολογισμό των αντιφατικών χρήσεων, τη διαχείριση της ζήτησης του νερού έναντι της προσφοράς και την κοστολόγηση με βάση την πλήρη αξία του στο πλαίσιο της αρχής της πλήρους ανάκτησης του κόστους.

Επικουρικά των ανωτέρω, ξεχωριστός αλλά και σημαντικός παράγοντας της διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι ο ρόλος των χρηστών, έτσι όπως αρχικά προδιαγράφεται και περιγράφεται στα πλαίσια της «συμμετοχής του κοινού» ως νεωτερισμού στην πολιτική των υδάτων της Ε.Ε. Πρόκειται αφενός για τη δυναμική συμμετοχή του κοινού στη διαμόρφωση και υλοποίηση πολιτικής, μέσω των σχεδίων διαχείρισης των λεκανών απορροής, σύμφωνα με τις υποχρεωτικές διαδικασίες διαβούλευσης που προηγούνται, και αφετέρου για την υποβολή προτάσεων αναφορικά με τις χρήσεις των υδάτων κατά τον καθορισμό της τιμολογιακής πολιτικής. Σημειώνεται ότι ο ρόλος των χρηστών θα μπορούσε να επεκταθεί περαιτέρω, κύρια για τους χρήστες υδάτων που συνδέονται με την παραγωγική διαδικασία (γεωργία, βιομηχανία, τουρισμός κλπ.), με την υποχρέωση υποβολής σχετικού σχεδίου χρήσης υδάτων, άμεσα συνδεδεμένου με τα λοιπά λειτουργικά χαρακτηριστικά και οικονομικά μεγέθη κάθε παραγωγικής μονάδας.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν ένα βασικό πλαίσιο για τις βασικές γενικές αρχές διαχείρισης των υδάτων, αλλά και με βάση τα χαρακτηριστικά και κυρίως τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν από τη SWOT ανάλυση και διαμορφώνουν έντονες συνθήκες διοικητικής κύρια παθογένειας, καθίσταται σαφές ότι η πρόταση για το οργανωτικό πλαίσιο διαχείρισης των υδάτων στη χώρα μας δεν συντίθεται εκ προοιμίου από απολύτως προκαθορισμένα συστατικά και παραμέτρους. Παρόλα αυτά επιχειρείται από την παρούσα μελέτη η διατύπωση ενός προτεινόμενου σεναρίου, ως προτύπου οργανωτικής δομής για την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα.

Ειδικότερα:

#### **α) Σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας**

Κατά το ισχύον *συνταγματικό πλαίσιο* η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας και καταρτίζει τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής

ανάπτυξης (άρθρο 79 παρ.8). με τη σύμπραξη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (άρθρο 82 παρ.1 και 3). Παράλληλα έχει αρμοδιότητα να προγραμματίζει και να συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα της χώρας, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας και των πηγών του εθνικού πλούτου (άρθρο 106 παρ.1) με στόχο την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος.<sup>1786</sup> Οι διατάξεις αυτές του ελληνικού Συντάγματος συνάδουν και με το νέο μοντέλο διακυβέρνησης του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ», στο οποίο η κεντρική διοίκηση καθίσταται εγγυητής και ελεγκτής της παροχής των δημόσιων αγαθών από άλλους δημόσιους και μη φορείς που δραστηριοποιούνται σε ευρύτερο κοινωνικό επίπεδο.

Η ιδέα της «κατά Υπουργεία οργάνωσης της κεντρικής διοίκησης» δεν ανήκε, σύμφωνα με την ανάλυση του καθηγητή κ. Φλογαΐτη Σ., στην Αντιβασιλεία, ωστόσο η οργάνωση του κεντρικού Κράτους κατά βιώσιμα Υπουργεία οφείλεται στην Αντιβασιλεία και ειδικότερα στο νομοθετικό έργο του George Ludwing von Mauer. Ο Ν. 3/15 του Απριλίου του 1883 «περί σχηματισμού των Γραμματειών» αποτέλεσε την απαρχή όλων των μεταγενέστερων διατάξεων, που οργάνωσαν κατά Υπουργεία το Κεντρικό κράτος με συνολική ρύθμιση.<sup>1787</sup>

Το πρώτο αρμόδιο Υπουργείο σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας, στο οποίο ανατέθηκαν όλες οι αρμοδιότητες σχετικές με το περιβάλλον και τη χωροταξία ιδρύθηκε με το Νόμο 1032/80 και ονομάστηκε "Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος" (ΥΧΟΠ). Το Υπουργείο αυτό μετεξελίχθηκε σταδιακά στο σημερινό ΥΠΕΧΩΔΕ, το οποίο είναι αρμόδιο για την υλοποίηση των επιταγών του άρθρου 24 του Συντάγματος όπου «...η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους... Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα...».

Το σημερινό ΥΠΕΧΩΔΕ είναι αρμόδιο ταυτόχρονα για δύο κρατικές δραστηριότητες -τα δημόσια έργα και το περιβάλλον- οι οποίες έχουν διαφορετικούς στόχους και είναι συγκρουόμενες μεταξύ τους και επομένως δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του όπως αυτές προβάλλονται στο άρθρο 24 του Συντάγματος. Επιπλέον αν και το ΥΠΕΧΩΔΕ είναι το αρμόδιο όργανο του κράτους για την προστασία, με την λήψη των κατάλληλων μέτρων, «...του φυσικού περιβάλλοντος...» κατά την επιταγή του άρθρου 24 του Σ., ωστόσο το δάσος που αποτελεί το πιο σημαντικό κομμάτι του φυσικού περιβάλλοντος, το διαχειρίζεται το Υπουργείο

---

<sup>1786</sup> Βλ. και τις άλλες σχετικές διατάξεις του ίδιου άρθρου, καθώς και σχετική ανάλυση στο Τμήμα ΙΙ της παρούσας μελέτης.

<sup>1787</sup> Βλ. ανάλυση της κατά «Υπουργεία Οργάνωσης» του κράτους στο βιβλίο του Φλογαΐτη Σ.Ι. (1987) *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή,σελ. 58-101.

Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ενώ οι αιγιαλοί ανήκουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Επομένως το ΥΠΕΧΩΔΕ, με τη σημερινή του μορφή και διάρθρωση, δεν ανταποκρίνεται στις συνταγματικές επιταγές, δεν λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα προστασίας, και δεν μπορεί να σχεδιάσει και να υλοποιήσει την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων, οι οποίοι είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι και με τους άλλους φυσικούς πόρους και ειδικά τα δάση.

Με βάση την ερμηνεία των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων για την οργάνωση της κεντρικής εξουσίας και την προστασία του περιβάλλοντος και έχοντας υπόψη τις γενικές αρχές και το θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε., καθώς επίσης και τη φύση των υδάτινων πόρων, ο σχεδιασμός και οι γενικές κατευθύνσεις διαχείρισής τους θα πρέπει να είναι ανατεθειμένος σε ένα ειδικό όργανο της κεντρικής εξουσίας. Το όργανο αυτό συνίσταται σε ένα *Υπουργείο Περιβάλλοντος*<sup>1788</sup> με αποκλειστικές αρμοδιότητες επί θεμάτων προστασίας περιβάλλοντος, στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης. Το Υπουργείο αυτό δεν θα συγκεντρώνει τις αρμοδιότητες του σημερινού ΥΠΕΧΩΔΕ, αλλά θα είναι αυτόνομο *Υπουργείο Περιβάλλοντος* και θα διαδραματίζει επιτελικό και συντονιστικό χαρακτήρα στα πλαίσια του κράτους.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος θα απορροφήσει όλες τις αρμοδιότητες από τα υπόλοιπα συναρμόδια Υπουργεία σε θέματα προστασίας και διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος και ειδικότερα τις δομές διαχείρισης των υδάτινων πόρων από το Υπουργείο Ανάπτυξης. Βασική αρμοδιότητα του Υπουργείου θα είναι η διαμόρφωση και ο συντονισμός, μέσω των δομών που θα υπάγονται σε αυτό, της εθνικής πολιτικής διαχείρισης των υδάτων με στόχο την αντιμετώπιση του συνόλου των τεχνικών, περιβαλλοντικών, αναπτυξιακών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών διαστάσεων της διαχείρισης. Στόχος της πολιτικής αυτής θα είναι η ολοκληρωμένη διαχείριση με την ενιαία αντιμετώπιση των ποιοτικών και ποσοτικών παραμέτρων του νερού και τη βιώσιμη διευθέτηση του ισοζυγίου προσφοράς και ζήτησης του νερού. Όσο αφορά την υλοποίηση έργων για τη διαχείριση και την προστασία των υδάτων η κεντρική εξουσία θα πρέπει να επιδιώξει επιπλέον την ανάπτυξη *συμπράξεων δημοσίου ιδιωτικού τομέα* με βάση τα κριτήρια τα οποία περιγράφηκαν στο τμήμα 5.1. της παρούσας μελέτης.

Όσο αφορά την οργανωτική δομή του Υπουργείου προτείνεται να αποτελείται από μία Γενική Διεύθυνση, η οποία δεν θα υποδιαιρείται κατά το σημερινό οργανόγραμμα σε επιμέρους Τμήματα, αλλά θα συντονίζει τους επιμέρους εθνικούς φορείς διαχείρισης των φυσικών πόρων, δηλαδή των υδάτων, των στερεών αποβλήτων, των

---

<sup>1788</sup> Στην πρώτη συνεδρίαση της επιτροπής τον Απρίλιο 2005, οι βουλευτές της ΝΔ Κ. Κανελλοπούλου και Ν. Γεωργιάδης και του ΠΑΣΟΚ Θ. Κολιοπάνος και Γ. Ανωμερίτης ανέφεραν την αναγκαιότητα θέσπισης νέου Υπουργείου Περιβάλλοντος.

δασών, της ατμόσφαιρας, των θαλασσών και του αιγιαλού. Για να διασφαλίζεται μάλιστα η συνέχεια της πολιτικής προστασίας των επιμέρους φυσικών πόρων και ειδικά των υδάτινων πόρων, θεωρείται ως αποδοτική λύση η κατάργηση των πολλαπλών πολιτικών θέσεων (υφυπουργός, γενικός γραμματέας, ειδικός γραμματέας) και προτείνεται η δημιουργία μιας «διοικητικής θέσης καριέρας» σε διευθυντικό επίπεδο για κάθε φορέα, η οποία θα καλύπτεται με αυστηρά αξιοκρατικές διαδικασίες από άτομα με εξειδικευμένες γνώσεις και ικανότητες στο μάνατζμεντ και τη διαχείριση του συγκεκριμένου φυσικού πόρου.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος, θα υπάγεται η διαμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου με βάση τις κατευθύνσεις της κεντρικής εξουσίας και τις επιταγές της κοινοτικής νομοθεσίας, σε συνεργασία με την *Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων* της Βουλής<sup>1789</sup> και του διεθνούς δικαίου.<sup>1790</sup> Το Υπουργείο Περιβάλλοντος θα κατέχει τη νομοθετική πρωτοβουλία για όλα τα επιμέρους περιβαλλοντικά αγαθά και ειδικότερα για τα ύδατα, μέσα πάντα στα πλαίσια που θέτει το άρθρο 18 του Συντάγματος και λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τα ειδικά χαρακτηριστικά των γεωγραφικών διαμερισμάτων της χώρας και ειδικά του νησιωτικού χώρου. Στο νομοθετικό του έργο, ωστόσο, θα ενεργεί σε σύμπραξη και με την *Επιτροπή Περιβάλλοντος της Βουλής*, το εξειδικευμένο *Επιστημονικό και Ερευνητικό Ινστιτούτο* και τις Επιστημονικές Επιτροπές των επιμέρους Υπουργείων, ανάλογα με το περιεχόμενο του νομοθετικού κειμένου που θα επεξεργάζεται.

Η *Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας του Περιβάλλοντος* της Βουλής των Ελλήνων<sup>1791</sup> έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα στο νομοθετικό έργο της κεντρικής εξουσίας

---

<sup>1789</sup> Άρθ. 32Α του Κανονισμού της Βουλής. Βλ. και αναφορά στο άρθ. 28 του Σ., Τμήμα ΙΙ, Ελλάδα.

<sup>1790</sup> Βλ. Επιτροπή Διεθνών Σχέσεων της Βουλής, άρθ. 49 του Κανονισμού της.

<sup>1791</sup> Οι αρμοδιότητες της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας του Περιβάλλοντος προβλέπονται στο άρθρο 43Α σημείο ζ) του Κανονισμού της Βουλής «*Αντικείμενο της επιτροπής προστασίας περιβάλλοντος είναι η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της κατάστασης του περιβάλλοντος στη χώρα και των συνεπειών των διαφόρων δράσεων επ' αυτού. Η επιτροπή συμβάλλει συμβουλευτικά στη λήψη αποφάσεων και στη χάραξη της εθνικής στρατηγικής για την προστασία του περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα στόχοι της επιτροπής είναι η προστασία του αστικού και φυσικού περιβάλλοντος από ανθρωπογενείς δράσεις και φυσικές καταστροφές, η βελτίωση και ανάπτυξη του αστικού περιβάλλοντος και η αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, η διατήρηση της βιολογικής ποικιλότητας της ελληνικής φύσης και των οικοσυστημάτων, η ορθολογική διαχείριση των αποβλήτων, η προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η διαχείριση των ορυκτών πόρων, όπως επίσης και η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, καθώς και η ενθάρρυνση πολιτικών βιώσιμης ανάπτυξης στους τομείς της γεωργίας, του τουρισμού, της βιομηχανίας, των μεταφορών, της βιοτεχνολογίας και*

σε θέματα περιβάλλοντος αν και ο ρόλος της μέχρι σήμερα θεωρείται ιδιαίτερα περιορισμένος.<sup>1792</sup> Στα πλαίσια του νέου Υπουργείου Περιβάλλοντος ο ρόλος της θα πρέπει να ενισχυθεί και να αποτελέσει ένα φόρουμ διαλόγου μεταξύ επιστημονικών φορέων, ΜΚΟ, ειδικών επιστημόνων, ενδιαφερομένων μερών, υπηρεσιακών παραγόντων, που σε συνεργασία με μία μόνιμη επιστημονική ομάδα θα καταθέτει γνωμοδοτήσεις, που θα συμβάλλουν στη διαμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου σε σημαντικά περιβαλλοντικά θέματα. Ειδικά ως προς την προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η οποία αποτελεί αρμοδιότητα της, η Επιτροπή θα πρέπει να αποτελέσει τον φορέα συμμετοχής των πολιτών, ως έκφραση των επιταγών της Σύμβασης Άαρχους.

Το *Επιστημονικό και Ερευνητικό Ινστιτούτο* θα ασχολείται αποκλειστικά με θέματα έρευνας, μελέτης και καταγραφής ποιοτικών και ποσοτικών στοιχείων των υδάτινων πόρων<sup>1793</sup> για τη διαμόρφωση μιας αξιόπιστης βάσης δεδομένων, που θα βοηθά το Υπουργείο στη χάραξη της πολιτικής του. Στο ερευνητικό πεδίο η υδρολογική έρευνα θα αφορά τον προσδιορισμό του υετού μιας υδρολογικής λεκάνης, την παρακολούθηση των απορροών των ρευμάτων, των εκροών των μεγάλων πηγών, του υδατικού ισοζυγίου των λιμνών και της αποθηκευτικής ικανότητας των υπό εκμετάλλευση υπόγειων υδροφόρων σχηματισμών. Ειδικά η μελέτη και καταγραφή της κατάστασης των υπόγειων υδάτων αποτελεί επιτακτική ανάγκη, ώστε να ληφθούν μέτρα για την συνεχή ανανέωσή τους και την αντιμετώπιση της υφαλμύρωσης.

---

*της ενέργειας. Επιπλέον στην αρμοδιότητα της επιτροπής ανήκει η έκφραση γνώμης επί της ετήσιας εθνικής έκθεσης για την κατάσταση του περιβάλλοντος και επί των λοιπών εκθέσεων που κατατίθενται στη Βουλή, επί της εθνικής στρατηγικής για τη μείωση εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου, επί της εθνικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη, επί της εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών και διεθνών συμβάσεων κ.λπ.. Για την επίτευξη του σκοπού της η επιτροπή προστασίας περιβάλλοντος μπορεί να συνδέεται, επί θεματικής βάσης, με ανάλογες δραστηριότητες των κοινοβουλίων άλλων χωρών, διεθνών οργανισμών, κρατικών ή μη κυβερνητικών οργανώσεων, ιδρυμάτων, ερευνητικών κέντρων κ.ά., καθώς επίσης να ενθαρρύνει τη διεθνή συνεργασία και έρευνα, ιδίως εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος.»*

<sup>1792</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι τα μέσα του 2007 ο Γ. Σουφλιάς δεν συμμετείχε σε καμία από τις 32 συνολικά συνεδριάσεις που πραγματοποίησε η Επιτροπή Περιβάλλοντος. Βλ. σχετικά Καρατζιού Ν. Μια επιτροπή περιβάλλοντος για το θεαθήναι, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 29 Ιουλίου 2007, σελ.10

<sup>1793</sup> Το Ινστιτούτο θα συνεργάζεται στενά με το Ινστιτούτο Γεωλογικών Μελετών (ΙΓΜΕ) το οποίο διαθέτει «Δίκτυο παρακολούθησης των υπόγειων νερών της χώρας» αλλά θα αναλάβει και την παρακολούθηση των επιφανειακών υδάτων, η οποία είναι μέχρι σήμερα διάσπαρτη σε διάφορους φορείς (ΥΠΕΧΩΔΕ, Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης)



Με βάση τα στοιχεία της έρευνας και των μελετών που θα εκπονεί, το Ινστιτούτο θα καταρτίζει προγράμματα σχεδιασμού για τη διαχείριση του υδάτινου δυναμικού, τα οποία θα υλοποιεί ο *Ενιαίος Φορέας Διαχείρισης των Υδάτων*, οι *Ανεξάρτητες Αρχές Λεκανών Απορροής* και τα όργανα της περιφέρειας και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Ινστιτούτο αυτό θα έχει συμβουλευτικό ρόλο ως προς το Υπουργείο, τον Ενιαίο Φορέα και τους υπόλοιπους φορείς στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία αλλά και στη διαμόρφωση και υλοποίηση της πολιτικής τους.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο προτείνεται να θεσμοθετηθεί ένας *Ενιαίος Εθνικός Φορέας Διαχείρισης των Υδάτων* με βάση τις επιταγές της οδηγίας 2000/60, ο οποίος θα αποτελέσει το μέσο για την κατάργηση της τομεακής διαχείρισης του νερού, με βάση τις χρήσεις του. Ο Φορέας αυτός θα πρέπει να λειτουργήσει κατά το πρότυπο των αντίστοιχων Εθνικών Συμβουλίων Υδάτων της Φινλανδίας και της Ισπανίας, οι οποίοι είναι οι εθνικοί φορείς διαχείρισης με αρμοδιότητες για όλες τις χρήσεις των υδάτων και ανήκουν διοικητικά στα αντίστοιχα Υπουργεία Περιβάλλοντος. Επιπλέον κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής του θα πρέπει να συνεργάζεται στενά με έναν άλλο Εθνικό Φορέα Διαχείρισης Φυσικών πόρων, ο οποίος θα είναι αρμόδιος για τα δάση και τα οικοσυστήματα.

Ήδη με το Ν. 3199/2003 λειτουργεί στο πλαίσιο του ΥΠΕΧΩΔΕ η *Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων*, η οποία έχει συγκεντρώσει όλες τις αρμοδιότητες διαχείρισης και προστασίας των υδάτων από το Υπουργείο Ανάπτυξης. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Υπηρεσίας είναι ο συντονισμός των επιμέρους υπηρεσιών και των κρατικών φορέων, η κατάρτιση των εθνικών σχεδίων διαχείρισης, η ποιοτική και ποσοτική προστασία και αποκατάσταση των υδάτων (άρθρο 4 του Ν. 3199/2003).<sup>1794</sup> Η Υπηρεσία αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει στα πλαίσια της παρούσας πρότασης για τη διαμόρφωση οργανωτικής δομής, τον *Ενιαίο Εθνικό Φορέα* διαχείρισης των υδάτων, ο οποίος θα συντονίζει τις επιμέρους χρήσεις και τις τομεακές πολιτικές και θα διαμορφώνει την ενιαία υδατική πολιτική της χώρας. Για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων του ο Εθνικός Φορέας θα πρέπει να στελεχωθεί με επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό σε ένα λειτουργικό σχήμα με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, χωρίς να υποδιαιρείται σε επιμέρους διευθύνσεις, υποδιευθύνσεις και τμήματα, ώστε να προβαίνει με ταχύτητα στην λήψη και εφαρμογή των αποφάσεών της και να διαθέτει οικονομική ανεξαρτησία. Οι σημαντικότερες αρμοδιότητές του θα πρέπει να είναι η διαμόρφωση:

α) από κοινού με το Υπουργείο Περιβάλλοντος της εθνικής πολιτικής για την διαχείριση των υδατικών πόρων και η υλοποίηση και εφαρμογή της πολιτικής αυτής σε επίπεδο χώρας

---

<sup>1794</sup> Οι αρμοδιότητες αυτές παρατίθενται στο Δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης.

β) των προγραμμάτων ανάπτυξης υδατικών πόρων των φορέων του δημοσίου αλλά και ιδιωτικών φορέων

γ) των νομοθετικών προτάσεων, οι οποίες προβάλλονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος κατά την άσκηση της νομοθετικής του πρωτοβουλίας

δ) της τιμολογιακής πολιτικής και της κοστολόγησης των χρήσεων

ε) της πολιτικής χορήγησης αδειών σε επιχειρήσεις πώλησης, μεταφοράς και διανομής υδάτων

Εκτός από το εύρος του συνόλου των αρμοδιοτήτων σε θέματα διαχείρισης ο Εθνικός αυτός Φορέας της Ελλάδας θα αποτελεί το όργανο εκπροσώπησης του συνόλου των ενδιαφερομένων σε θέματα διαχείρισης, καθώς και το όργανο που θα ελέγχει την κατάσταση του υδάτινου περιβάλλοντος, την εφαρμογή της νομοθεσίας και τη συμβατότητα με το κοινοτικό κεκτημένο. Επομένως, στην οργανωτική δομή που προτείνεται θα πρέπει να ενσωματωθούν τόσο η Εθνική Επιτροπή Υδάτων όσο και το Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων, που συγκροτήθηκαν με το Ν. 3199/2003.

Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του το προτεινόμενο αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος και ειδικότερα η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων θα αναλάβει – κατά το πρότυπο του αντίστοιχου Υπουργείου της Γερμανίας- και τις διεθνείς δραστηριότητες και τα θέματα στρατηγικής και τακτικής που αφορούν στα διακρατικά νερά. Η αρμοδιότητα του θα συνίσταται στη συμμετοχή και το συντονισμό επιμέρους επιτροπών, οι οποίες θα ασχολούνται και θα διαπραγματεύονται ειδικά τα θέματα των διακρατικών νερών (Βουλγαρία, ΠΓΔΜ, Αλβανία, Τουρκία), αρμοδιότητες που είναι σήμερα επιμερισμένες στο Υπουργείο Ανάπτυξης και στο Υπουργείο Εξωτερικών.

Παράλληλα η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων θα αναπτύξει οριζόντια σχέση με τα Υπουργεία Υγείας, Αγροτικής Ανάπτυξης, Οικονομίας, τα οποία διατηρούν κάποιες επιμέρους αρμοδιότητες για τις διαφορετικές χρήσεις (ύδρευση, βιομηχανική χρήση, άρδευση, ενέργεια, τουρισμός) των υδάτων. Η οριζόντια αυτή σχέση θα μπορούσε να αναπτυχθεί μέσω *Επιστημονικών Επιτροπών*, που θα συγκροτηθούν σε κάθε αρμόδιο για κάποια χρήση των υδάτων Υπουργείο και οι οποίες θα συνεργάζονται σε θέματα συναρμοδιότητάς τους. Το ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο θα πλαισιώνει τις επιτροπές αυτές θα προέρχεται από τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης του Υπουργείου, από ειδικούς επιστήμονες- συνεργάτες του Υπουργείου-, από εκπροσώπους των δομών της αποκεντρωμένης εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης και από άλλους κοινωνικούς φορείς που θα εμπλέκονται σε κάθε χρήση (ΔΕΥΑ, Αγροτικοί Συνεταιρισμοί, ΣΕΒ, ΕΟΤ, ΔΕΗ κ.α). Οι Επιτροπές αυτές θα λειτουργούν με εσωτερικούς κανονισμούς.

Εκτός από την Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων προτείνεται και η δημιουργία μίας αυτόνομης υπηρεσίας η οποία θα ασχολείται αποκλειστικά με θέματα φυσικών καταστροφών και ασφάλειας. Η Υπηρεσία αυτή θα αναλάβει το σχεδιασμό και την

υλοποίηση σχεδίων για την παροχή πόσιμου νερού, που να πληρεί τα ποιοτικά κριτήρια της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και την προστασία από πλημμύρες που προέρχονται από βροχοπτώσεις, από υπερχειλίση ποταμών και ανεξέλεγκτες εισροές υδάτων από γειτονικές χώρες. Η ίδια υπηρεσία θα αντιμετωπίζει και τα θέματα ασφάλειας<sup>1795</sup> που σχετίζονται με τις σύγχρονες μορφές τρομοκρατίας (καταστροφή φραγμάτων, μόλυνση πόσιμων υδάτων με ιούς κ.α).

Η υπηρεσία αυτή θα είναι αρμόδια για την υλοποίηση των επιταγών, στον τομέα των υδάτων, της νέας οδηγίας της Ε.Ε. για την προστασία υποδομών ζωτικής σημασίας.<sup>1796</sup> Με την οδηγία αυτή η Ε.Ε. φιλοδοξεί να προστατεύσει τα έργα Υποδομής Ζωτικής Σημασίας τα οποία, εάν υποστούν βλάβη ή καταστραφούν, θα επηρεάσουν δύο ή περισσότερα κράτη μέλη. Αυτά τα έργα υποδομής με διασυνοριακή διάσταση στον τομέα των υδάτων, τα οποία χαρακτηρίζονται ως Ευρωπαϊκή Υποδομή Ζωτικής Σημασίας (ΕΥΖΣ) είναι: α) η παροχή πόσιμου νερού, β) ο έλεγχος της ποιότητας του νερού, γ) τα φράγματα και έλεγχος της ποσότητας του νερού.

Με βάση την οργανωτική δομή που προτείνεται σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας, το αυτόνομο Υπουργείο Περιβάλλοντος θα αναλάβει το συντονισμό, τον έλεγχο, το σχεδιασμό και τη διαμόρφωση των βασικών κατευθύνσεων για το σύνολο της διαχείρισης και προστασίας των υδάτων, όπως ακριβώς προβλέπει το άρθρο 101 παρ.3 του ελληνικού Συντάγματος. Η πρόταση αυτή για κεντρική διοίκηση με επιτελικό χαρακτήρα δεν αντιστρατεύεται τις συνταγματικές διατάξεις που αναλύθηκαν και ειδικότερα το τεκμήριο αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης υπέρ των τοπικών υποθέσεων καθώς οι υδάτινοι πόροι δεν είναι δυνατό από την ίδια τους τη φύση να περιοριστούν στα χωρικά πλαίσια είτε δήμων είτε ευρύτερων διοικητικών περιοχών. Επομένως το Υπουργείο Περιβάλλοντος και ο Εθνικός Φορέας Διαχείρισης

---

<sup>1795</sup> Στο διεθνές δίκαιο εκτός από τις γενικότερες διατάξεις του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου έχουν επικρατήσει ειδικά για το νερό τέσσερις βασικές απαγορεύσεις για την προστασία του κατά τη διάρκεια ενόπλων συγκρούσεων. Οι απαγορεύσεις αυτές αφορούν α) την απαγόρευση δηλητηρίασης του νερού ως μέσου εχθροπραξίας, β) τις καταστροφές ή ιδιοποιήσεις εχθρικής ιδιοκτησίας, γ) τις επιθέσεις εναντίον αντικειμένων απαραίτητων για την επιβίωση του άμαχου πληθυσμού και δ) τις επιθέσεις εναντίον έργων και εγκαταστάσεων που περιέχουν επικίνδυνες δυνάμεις. Βλ. σχετική ανάλυση Γιαρένης Ε.Α. (2007) «Πόλεμος και νερό- Πόλεμος για το νερό Ζητήματα νομικής προστασίας του νερού κατά τη διάρκεια των ενόπλων συγκρούσεων», *Περιβάλλον & Δίκαιο*, τευχ.39, Ιανουάριος- Μάρτιος, Νομική Βιβλιοθήκη, σσ. 10-19

<sup>1796</sup> "Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό της Ευρωπαϊκής Υποδομής Ζωτικής Σημασίας, και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης για βελτίωση της προστασίας της" COM(2006) 787 τελικό Βρυξέλλες, 12.12.2006

των Υδάτων θα πρέπει να συνεργάζεται με μία ανεξάρτητη περιφερειακή δομή, μη ενταγμένη στο υπάρχον περιφερειακό διοικητικό σύστημα.

Εκτός από τη συγκεκριμένη οργανωτική δομή προτείνονται ορισμένες αλλαγές και στη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης του Υπουργείου Περιβάλλοντος, με στόχο της αντιμετώπισης της ελληνικής παθογένειας της δημόσιας διοίκησης. Τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν αφορούν κυρίως την επιμόρφωση και εκπαίδευση του προσωπικού για να μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και της πολιτικής της Ε.Ε. για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, οι χρήσεις νέων τεχνολογιών αλλά και οι βελτιώσεις στο υπηρεσιακό καθεστώς των υπαλλήλων. Επιπλέον, απαιτείται η δημιουργία δικτύων με τη μορφή ειδικών επιτροπών για το συντονισμό μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών και των υπαλλήλων.

Βασικό εργαλείο, τέλος, για τη διαμόρφωση της πολιτικής της κεντρικής εξουσίας - σε επίπεδο Υπουργείου αλλά και Εθνικού Φορέα διαχείρισης- θα αποτελέσει η κοινωνική διαβούλευση, η οποία προωθεί την αξιοπιστία της κεντρικής εξουσίας. Η διαβούλευση αυτή είναι σύμφωνη με τη διαδικασία της ανοικτής διαβούλευσης, που προωθεί η Ε.Ε. ως νέα μορφή διακυβέρνησης, με τις επιταγές του άρθρου 14 της οδηγίας πλαίσιο 2000/60 της Ε.Ε., αλλά και με τις δεσμεύσεις και προβλέψεις του διεθνούς δικαίου, όπως αποτυπώνονται στη Σύμβαση Αάρχους.

Ωστόσο η εγκαθίδρυση ενός συμμετοχικού τρόπου λήψης αποφάσεων είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί μόνο στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης μεθοδολογίας και ορισμένων βασικών αρχών. Πολύ ενδιαφέρουσα είναι η πρόσφατη προσέγγιση της Μεγάλης Βρετανίας και ειδικότερα του πρωθυπουργού Τόνι Μπλερ, ο οποίος επέβαλε έναν Κώδικα Γραπτής Διαβούλευσης σε όλα τα Υπουργεία και τις υπηρεσίες για να διαμορφώσει τις πολιτικές της κεντρικής εξουσίας με βάση τα αποτελέσματα της διαβούλευσης. Τα βασικά κριτήρια που θέτει ο κώδικας αυτός είναι: 1) η διαβούλευση να γίνεται ευρέως καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας 2) να υπάρχει σαφήνεια στις προτάσεις πολιτικής που τίθενται προς συζήτηση 3) η διαβούλευση να είναι σαφής, περιεκτική και προσβάσιμη, 4) να παρέχονται πληροφορίες σχετικά με τις απαντήσεις που δόθηκαν στη διαβούλευση και το πως επηρέασε τη διαμόρφωση της κυβερνητικής πολιτικής 5) να ελέγχεται η αποτελεσματικότητα του κάθε δημόσιου φορέα στην εφαρμογή της διαβούλευσης και 6) η διαβούλευση να γίνεται με βάση ένα ρυθμιστικό κατάλογο επιπτώσεων όπου θα παρουσιάζονται τα κέρδη και οι κίνδυνοι κάθε πρότασης

### **β) Σε επίπεδο αποκεντρωμένης εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης**

Σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης προβλέπεται από το Σύνταγμα το αποκεντρωτικό σύστημα, με ρητή συνταγματική διάταξη καθορισμού αποφασιστικής

αρμοδιότητας των περιφερειακών οργάνων για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους.<sup>1797</sup> Τα κεντρικά όργανα του κράτους εκτός από ειδικές αρμοδιότητες έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων.(άρθρο 101 παρ.1).

Επίσης το Σύνταγμα αναθέτει, όπως ήδη αναλύσαμε, τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι ευρείες και στο πλαίσιο τους εντάσσεται και η διαχείριση των υδάτινων πόρων, η οποία όπως άλλωστε είδαμε ότι παραδοσιακά ασκούσαν από τις αρχές των τοπικών κοινωνιών. Οι αρμοδιότητες αυτές εξειδικεύονται στο νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και ασκούνται στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας.

Τα όρια των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο πλήρης και αποκλειστικός χαρακτήρας τους κατοχυρώνεται και από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας,<sup>1798</sup> ο οποίος κατοχυρώνει ρητά και την αρχή της επικουρικότητας. Με το Χάρτη αυτό η τοπική αυτοδιοίκηση προβάλλεται ως η θεμελιώδης βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος και κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών να συμμετέχουν στη διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων. Επιπλέον κατοχυρώνεται και το δικαίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης να διατυπώνει τη γνώμη της κατά τις διαδικασίες προγραμματισμού και λήψης αποφάσεων από την κεντρική εξουσία για θέματα που την αφορούν.

Με βάση τις επιταγές του ελληνικού Συντάγματος και την πολιτική της Ε.Ε. στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων, η οποία προβλέπει τον καθορισμό από κάθε κράτος μέλος της κατάλληλης «αρχής» για τη διαχείριση των υδάτων στις λεκάνες απορροής ποταμού, ως οργανωτική δομή κατάλληλη προτείνεται η δημιουργία *Ανεξάρτητων Αρχών Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών*.<sup>1799</sup> Η διαχείριση των υδάτινων πόρων ανά λεκάνη απορροής ποταμού αποτελεί διεθνή και κοινοτική τάση διότι οι λεκάνες απορροής δίνουν καλύτερα περιβαλλοντικά αποτελέσματα μέσω της κατανόησης όλων των συνθηκών και των παραγόντων που επηρεάζουν τον υδάτινο πόρο, εξασφαλίζουν την εξοικονόμηση χρόνου και χρημάτων και συμβάλλουν στην ενίσχυση της ενεργής συμμετοχής του κοινού με την ενημέρωση των κατοίκων και την

---

<sup>1797</sup> Βλ. Τμήμα ΙΙ

<sup>1798</sup> Βλ. στοιχεία σχετικά με το Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στο Δεύτερο Τμήμα της παρούσας μελέτης

<sup>1799</sup> Όπως ήδη αναλύθηκε η ίδρυση *Ανεξάρτητων Αρχών Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών* αποτελούσε και τη βασική θέση της Ε.Ε. κατά τη διαμόρφωση της οδηγίας πλαίσιο 2000/60, ωστόσο δεν υιοθετήθηκε λόγω της πίεσης που άσκησε η Γερμανία.

επαγρύπνηση τους σε θέματα που αφορούν τις λεκάνες απορροής της περιοχής τους.<sup>1800</sup>

Οι Αρχές αυτές θα συγκροτηθούν –κατά το πρότυπο της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ολλανδίας- σε επίπεδο ορισμένων μεγάλων λεκανών απορροής των ποταμών, οι οποίες δεν θα πρέπει να ξεπερνούν σε αριθμό τις 6 και επομένως δεν θα εμπίπτουν με τα διοικητικά όρια των σημερινών Περιφερειών. Οι αρμοδιότητες των Αρχών αυτών θα περιορίζονται αποκλειστικά στη διαχείριση των συγκεκριμένων λεκανών και ειδικότερα την προστασία και την πρόληψη της υποβάθμισης των υδάτων, την αντιμετώπιση της ρύπανσης, την υλοποίηση και εφαρμογή των σχεδίων Διαχείρισης.

Οι αρχές αυτές θα συγκροτούνται από αρμόδιους διοικητικούς υπαλλήλους - εκπροσώπους και των δύο βαθμών της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης εξουσίας- από κοινωνικούς, περιβαλλοντικούς και επαγγελματικούς φορείς αλλά και από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη υλοποιώντας έτσι την επιταγή του άρθρου 14 της οδηγίας πλαίσιο 2000/60 αλλά και τη γενικότερη πολιτική κατεύθυνση της Ε.Ε. και της διεθνούς κοινότητας για συμμετοχή του κοινού. Εκτός από το όργανο αυτό ένα άλλο μέσο για την ενίσχυση της συμμετοχής του ρόλου των πολιτών στις διαδικασίες σχεδιασμού και ελέγχου της διαχείρισης των υδάτινων πόρων είναι μέσω των διατάξεων του νέου ΔΚΚ για την τοπική δημοκρατία.

Οι αρμοδιότητες των αρχών αυτών προτείνεται να περιλαμβάνουν :

- α) την καταγραφή της υφιστάμενης ποιοτικής και ποσοτικής κατάστασης των υδάτων και τη σύνταξη εκθέσεων
- β) την κατάρτιση και εφαρμογή «ολοκληρωμένων σχεδίων διαχείρισης» των λεκανών απορροής της αρμοδιότητάς τους
- γ) το συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων στη διαχείριση φορέων
- δ) την πρόληψη της υποβάθμισης των υδάτινων πόρων και η μείωση της ρύπανσης
- ε) την εφαρμογή των εθνικών προγραμμάτων και των πολιτικών σε επίπεδο λεκανών
- στ) την οικονομική ανάλυση των χρήσεων του νερού στην περιοχή αρμοδιότητάς τους
- ζ) τη λήψη προληπτικών μέτρων για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών

Το σημερινό σύστημα διαχείρισης σε επίπεδο αποκεντρωμένης εξουσίας, το οποίο έχει καθιερώσει ο Ν. 3199/2003 με την ίδρυση Διευθύνσεων Υδάτων της Περιφέρειας,

---

<sup>1800</sup> Μισοπολινός Ν. (2003) «Η υποβάθμιση της ποιότητας του εδάφους τις επόμενες δεκαετίες στην Ελλάδα »στο Μπεριάτος Η.Ψαλτόπουλος Δ.(επιμ.) Περιβάλλον και ανάπτυξη της υπαίθρου. Οικονομικές, γεωγραφικές και περιβαλλοντικές πτυχές, Θεμέλιο Αθήνα, σσ. 25-49

οι οποίες είναι αρμόδιες για τη διαχείριση και προστασία κάθε λεκάνης απορροής ποταμού που ανήκει στην Περιφέρεια στα διοικητικά όρια της οποίας εκτείνεται, παρουσιάζει σημαντικές δυσλειτουργίες. Για να επιτευχθεί η ορθολογική και βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων απαιτείται η αντιμετώπιση του φυσικού πόρου «νερό» ως ένα ενιαίο σύνολο το οποίο δεν περιορίζεται σε στενά διοικητικά όρια που καθορίζονται από νομοθετικές διατάξεις.

Ο ρόλος της *Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης* στην προτεινόμενη οργανωτική δομή θα περιοριστεί στην εφαρμογή και υλοποίηση των πολιτικών κατευθύνσεων της Κεντρικής εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, στη διασύνδεση και συνεργασία με τις όμορες Περιφέρειες και στη λήψη γενικότερων μέτρων για την αποκατάσταση των υδατικών οικοσυστημάτων, τον μετριασμό των επιπτώσεων από πλημμύρες και ξηρασίες, την εφαρμογή προτύπων για τις προστατευόμενες περιοχές, την εξασφάλιση ισορροπίας μεταξύ άντλησης υδάτων και εμπλουτισμού των υδροφόρου ορίζοντα. Ο κύριος όμως ρόλος των αρμόδιων σε θέματα διαχείρισης των υδάτινων πόρων, οργάνων της Περιφέρειας θα είναι στην -οργανωτική δομή που προτείνεται- η υλοποίηση της νέας πολιτικής διαχείρισης της ζήτησης του ύδατος και η σταδιακή αντικατάσταση της παραδοσιακής προσέγγισης για διαχείριση της προσφοράς.

Εκτός από την αποκεντρωμένη εξουσία στην *τοπική αυτοδιοίκηση* προτείνεται η διατήρηση των αρμοδιοτήτων που τις έχουν ανατεθεί στο πλαίσιο του ισχύοντος δημοτικού και κοινοτικού κώδικα και αφορούν, τη διαχείριση της ύδρευσης και τη σύσταση επιχειρήσεων (ΔΕΥΑ) για την παροχή πόσιμου ύδατος. Τα περιορισμένα διοικητικά όρια της αρμοδιοτήτων του α΄ βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν τροχοπέδη στην ανάθεση αρμοδιοτήτων για ένα φυσικό πόρο ο οποίος δεν έχει διοικητικά όρια από τη φύση του.

Ωστόσο οι ΟΤΑ θα μπορούσαν να αποτελέσουν σε τοπικό επίπεδο το φορέα εφαρμογής νέων τεχνολογιών αλλά και τεχνικών για τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων κυρίως μέσω:

- της σχεδίασης κοινόχρηστων χώρων (πάρκα, πλατείες) κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξοικονομείται νερό, με κατακράτηση της βροχόπτωσης και μείωση της απορροής αλλά και με τη χρήση ανεπεξέργαστου νερού χαμηλότερης ποιότητας σε διάφορες χρήσεις (πότισμα, καθαρισμός δρόμων)
- της χρήσης τεχνολογιών πρόληψης και αντιμετώπισης της ρύπανσης του νερού, καθαρισμού και ορθολογικής επαναχρησιμοποίησης του με ανακύκλωση
- της επεξεργασίας των υγρών λυμάτων σε τοπική κλίμακα για αστικές, περιαστικές και γεωργικές χρήσεις και της κατασκευής βιώσιμων συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης στις πόλεις

- της διενέργειας συστηματικών μετρήσεων σε όλες τις εγκαταστάσεις ύδατος και ελέγχου της λειτουργίας των δικτύων διανομής
- της ανάπτυξης συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης για ρύπους των υδροφόρων οριζόντων, των επιφανειακών υδάτων, αλλά και για επικείμενες καταστροφές σε εθνικό ή διασυνοριακό επίπεδο (πλημμύρες)

Ως προς τον έλεγχο των πράξεων και των πολιτικών τόσο της κεντρικής εξουσίας όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης εξουσίας προτείνεται η ενίσχυση του ελέγχου που ασκείται από τα δικαστήρια (Ελεγκτικό Συνέδριο, Συμβούλιο της Επικρατείας), αλλά και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Ε.Ε.

Η συμμετοχή των πολιτών αποτελεί τον τελευταίο αλλά βασικό παράγοντα στη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών προστασίας του περιβάλλοντος και ειδικότερα των υδάτινων πόρων. Εργαλεία για την επίτευξη της συμμετοχής αυτής είναι η ενημέρωση και η πληροφόρηση, ώστε να συνειδητοποιήσουν οι πολίτες ότι στόχος των πολιτικών κεντρικής εξουσίας και αποκεντρωμένης διοίκησης είναι το κοινό συμφέρον όλων. Ένα ουσιαστικό εργαλείο για την επίτευξη της συμμετοχής αυτής, εκτός από τις ίδιες της διατάξεις της οδηγίας 2000/60, θα μπορούσε να αποτελέσει και η Agenda 21, ως εργαλείο του διεθνούς δικαίου. Σύμφωνα με τις διατάξεις του κειμένου αυτού η συνεργασία και η ανάπτυξη διαλόγου μεταξύ πολιτών, τοπικών φορέων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, η συνεργασία μεταξύ ΟΤΑ, μεταξύ ΟΤΑ και άλλων τοπικών ΜΚΟ, ενώσεων, κοινοτήτων και φορέων, καθώς και η υιοθέτηση ειδικών προγραμμάτων για την ενίσχυση του συμμετοχικού ρόλου γυναικών και νεολαίας, μπορούν να αποτελέσουν αποτελούν τα επιμέρους μέσα για την επίτευξη αποτελεσματικής συμμετοχής στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.<sup>1801</sup>

Τέλος, πέρα αυτή την αναγκαία διοικητική μεταρρύθμιση, σήμερα είναι αναγκαίος και ο γενικότερος αναπροσανατολισμός των ευρύτερων οικονομικών, αναπτυξιακών και κοινωνικών πολιτικών, ώστε τα ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος και αειφορίας να διατρέχουν «οριζόντια» όλες τις κρατικές επιλογές και να εκπληρώνουν τις επιταγές του άρθρου 24 του Συντάγματος, ως προς την προστασία του συνόλου του φυσικού περιβάλλοντος. Η μεταρρύθμιση αυτή σε συνδυασμό με μια ορθολογική πολιτική και ολοκληρωμένη νομοθεσία και για άλλους τομείς του περιβάλλοντος,

---

<sup>1801</sup> Τσάλτας Γ. «Agenda 21 και Τοπική Αυτοδιοίκηση: η εφαρμογή της αειφορικής διάστασης της ανάπτυξης στις τοπικές κοινωνίες» στο Τσάλτας Γ., Κατσιμπάρδης Κ. (2004) (επιμ.) *Αειφορία και Περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Προοπτική*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα



δάση, απόβλητα, οικοσυστήματα θα αποτελέσουν τη βάση για τη διαμόρφωση του ολοκληρωμένου προτύπου διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

## Π Ο Ρ Ι Σ Μ Α Τ Α

Ύστερα από μια μακρά και επίπονη προσπάθεια διερεύνησης και καταγραφής των θεσμικών πλαισίων διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων, στην ιστορική τους εξέλιξη μέχρι σήμερα, διακρίνοντας τις τρεις βασικές διαστάσεις τους, την εθνική, την ευρωπαϊκή και τη διεθνή, μπορούμε, πιστεύουμε, να προβούμε σε μια γενική αξιολόγησή τους και να επισημάνουμε τις δυνατότητες και αδυναμίες τους.

Η πρώτη και πλέον σοβαρή διαπίστωση είναι ότι το πρόβλημα της προστασίας και διαχείρισης των υδάτινων πόρων πρέπει να μελετηθεί και να βρεθούν λύσεις σε παγκόσμιο, διεθνές επίπεδο, γιατί από τη φύση του είναι πρόβλημα το οποίο ξεπερνά τα χωρικά όρια κάθε σύγχρονου εθνικού κράτους και μάλιστα ανεξάρτητα μεγέθους του. Ενώ είναι αναμφισβήτητη πηγή πλούτου κάθε χώρας, η οποία στα όρια των κυριαρχικών δικαιωμάτων της έχει το δικαίωμα ρύθμισης των θεμάτων που συνδέονται με την εκμετάλλευση και προστασία τους, κατά την παραδοσιακή διδασκαλία του Δημοσίου Δικαίου, το δικαίωμα αυτό υποχωρεί μπροστά στη φύση των υδάτων και την αναγνώρισή τους σήμερα ως παγκόσμιου αγαθού. Είναι, όπως ήδη τονίστηκε ιδιαίτερα κατά την ανάλυση των αναφερομένων στην προστασία του περιβάλλοντος διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος, ένα πολυδιάστατο θέμα, το οποίο βασικά εντάσσεται στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος, και όλων των στοιχείων τα οποία το συνθέτουν.

Ιδιαίτερα η θεσμική προστασία του δεν μπορεί παρά να λάβει υπόψη της τους πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες οι οποίοι, σε όλες τις μορφές του δικαίου, αποτελούν το πλαίσιο θέσπισης των δεσμευτικών κανόνων του. Αναμφισβήτητα και η επιστημονική γνώση και έρευνα πρέπει να αξιοποιούνται κατά τον πλέον ιδανικό τρόπο, αλλά εκείνος που τελικά αποφασίζει είναι ο νομοθέτης και οι κυβερνήσεις.

Ειδικότερα οι διαπιστώσεις της έρευνας για τα συγκεκριμένα θεσμικά πλαίσια είναι οι εξής:

Το Διεθνές Δίκαιο παρουσιάζει ακόμη πολλά κενά για να αποτελέσει μια αξιόπιστη βάση για την εταιρική ή ακόμη και αλληλέγγυα συνεργασία όλων των κρατών για την προστασία των υδάτινων πόρων, όπου η επίτευξη αειφορίας και διακρατικής διακυβέρνησης στη διαχείριση και προστασία τους αποτελεί μία από τις πρωταρχικές προκλήσεις της διεθνούς κοινότητας. Ειδικότερα η Συνθήκη των ΗΕ του 1997 για των «Εκτός Ναυσιπλοΐας Χρήσεων των Διεθνών Υδάτων» αποτελεί αναμφισβήτητα ένα σημαντικό εργαλείο για τη διαχείριση των κοινών διεθνών διασυνοριακών υδάτινων πόρων. Μεταξύ άλλων κατοχυρώνει τις δύο βασικές αρχές του δικαίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων την αρχή της ορθολογικής και δίκαιης χρήσης και την αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης» σε παρόχθια κράτη, επιβάλλει τη συνεργασία μεταξύ των

κρατών και περιέχει σημαντικές διατάξεις για την περιβαλλοντική προστασία των υδάτων. Ωστόσο, η επικύρωση της Συνθήκης δεν έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα αλλά και η εφαρμογή της θα ήταν δύσκολη λόγω της γενικής φύσης των διατάξεών της ως σύμβαση- πλαίσιο αλλά και λόγω των αναποτελεσματικών λύσεων που παρέχει για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των κρατών σε θέματα κοινής χρήσης των υδάτων.

Ως μοναδικό εργαλείο, για τη διαχείριση των διεθνών διασυνοριακών υδάτινων πόρων, παραμένει επομένως, η Σύμβαση της Οικονομικής Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για την «Προστασία και τη Χρησιμοποίηση των Διασυνοριακών Υδατορεμάτων και των Διεθνών Λιμνών», η οποία ως σύμβαση πλαίσιο παρέχει σε συνέργεια με παρεπόμενα Πρωτόκολλα, Συμβάσεις αλλά και τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60 της Ε.Ε. για την προστασία των υδάτινων πόρων ένα αποτελεσματικό και ουσιαστικό θεσμικό σύστημα. Το μειονέκτημά της έναντι της Συνθήκης του 1997 είναι ότι το πεδίο της αφορά κυρίως την αποτροπή και τον έλεγχο της διασυνοριακής μόλυνσης των υδάτων και όχι τη δίκαιη χρησιμοποίηση και τις χρήσεις των διεθνών υδατορεμάτων σε παγκόσμιο επίπεδο αν και προβλέπει την υποχρεωτική συνεργασία μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών με κοινές επιτροπές και κοινά όργανα και συνάδει απόλυτα με το πνεύμα της κοινοτικής νομοθεσίας για διαχείριση των υδάτων.

Παρά την πρόοδο που έχει συντελεσθεί με τις Συνθήκες αυτές και τις γενικές αρχές του δικαίου τα βασικά προβλήματα του διεθνούς δικαίου στην επίτευξη ορθολογικής διαχείρισης και επαρκούς προστασίας των υδάτων σχετίζονται με: α) την έλλειψη συναίνεσης μεταξύ των κρατών ως προς τις κοινές αρχές, αξίες και πολιτικές, β) την έλλειψη ειδικών κανόνων του διεθνούς δικαίου, γ) την απροθυμία των κρατών να δεσμευτούν και δ) την ανυπαρξία οργάνων ελέγχου και επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Αν και το θέμα της προστασίας των υδάτινων πόρων σε διεθνές επίπεδο έχει συνδεθεί παραδοσιακά με την βιώσιμη και αιεφόρο ανάπτυξη, η διεθνής κοινότητα και ιδιαίτερα ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, προσανατολίζεται τελευταία στην αναγνώριση του πόσιμου ύδατος ως θεμελιώδους ανθρώπινου δικαιώματος, προσβλέποντας στην βελτιστοποίηση της προστασίας του, υποχρέωση που αναφορικά με την πρόσβαση στο πόσιμο νερό δεν έχει ακόμη αναγνωριστεί παγκοσμίως.

Εξαιρέσεις αποτελούν η αναγνώριση του δικαιώματος παροχής ύδατος ως βασικό παράγοντα της διαβίωσης των γυναικών των αγροτικών περιοχών, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 14 παρ.2 σημείο (η) της Συνθήκης του 1979 Συνθήκη για την Κατάργηση όλων των Διακρίσεων σε βάρος των Γυναικών (Convention of All Forms of Discrimination Against Women) και η αναγνώριση του δικαιώματος του παιδιού για παροχή καθαρού πόσιμου νερού ως μέρος του ευρύτερου δικαιώματός

του να απολαμβάνει το καλύτερο δυνατόν επίπεδο υγείας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 24 παρ.1 σημείο (γ) της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Convention on the Rights of the Child).

Ως προς το γενικότερο όμως, πρόβλημα της προστασίας του περιβάλλοντος, σε διεθνές επίπεδο, ουσιώδες στοιχείο του οποίου αποτελεί το νερό, οι προοπτικές είναι δυσοίωνες. Όλες οι μέχρι σήμερα παγκόσμιες διασκέψεις για το περιβάλλον, παρά τις εκκλήσεις πολλών αναπτυγμένων χωρών, μεταξύ των οποίων και οι χώρες μέλη της Ε. Ε., αλλά και κοινωνικών ομάδων, εκτός από Διακηρύξεις αρχών δεν έχουν καν δεσμευτικό χαρακτήρα, ενώ διαπιστώνεται από πλευράς των μεγάλων καπιταλιστικών χωρών, και συγκεκριμένα των ΗΠΑ μια μορφή «οικολογικού καπιταλισμού», ως νέα μορφή *ιμπεριαλισμού*.

Πιο αποτελεσματικές και περισσότερο ελπιδοφόρες είναι οι πολιτικές που έχουν μέχρι σήμερα αναληφθεί στο πλαίσιο της Ε.Ε. στον τομέα των υδάτινων πόρων, όπως διαμορφώθηκε και περιγράφηκε μέσα από τις διαφορετικές φάσεις της εξέλιξής του και έχει ως στόχο την ορθολογική διαχείριση των υδάτων και την αντιμετώπιση όλων των επιμέρους προβλημάτων των κρατών μελών αλλά και την αντιμετώπιση των οικουμενικών προκλήσεων και της παγκοσμιοποίησης. Όπως διαφάνηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και τα επιμέρους κράτη-μέλη της, έχουν κάνει σημαντικά βήματα στο θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος και έχουν θέσει σε εφαρμογή ένα επαρκές πλέγμα νομοθετικών διατάξεων για την προστασία των επιμέρους αγαθών του.

Η Οδηγία – πλαίσιο 2000/60 αποτελεί μία νέα πολιτισμική αντίληψη για το νερό που θέτει ως στόχο την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων μέσω της επίτευξης καλής ποιοτικής και ποσοτικής κατάστασης των υδάτων, θέτει νέους όρους στην οικονομική ανάπτυξη των υδάτων και στη συμμετοχή των πολιτών και προωθεί την αειφορική διαχείριση ανά λεκάνη απορροής, ακόμη και στα διασυνοριακά ύδατα, αναγνωρίζοντας ότι από τη φύση του το νερό δεν μπορεί να περιοριστεί σε στενά γεωγραφικά όρια. Η λεκάνη απορροής ποταμού αποτελεί τη «νέα» μονάδα αναφοράς στο διαχειριστικό μοντέλο για την προστασία των υδάτων σε επίπεδο Ε.Ε. Η Οδηγία 2000/60 επιβάλλει στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν τις λεκάνες απορροής ποταμών τους και να τις περιλάβουν σε υδατικές περιφέρειες λεκάνης απορροής και προσδιορίζει τις διοικητικές δομές που θα είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή της Οδηγίας σε κάθε λεκάνη απορροής ποταμού.

Επιπλέον, η Οδηγία αποτελεί και ένα μοναδικό εργαλείο για τη συμμετοχή του κοινού και του πολίτη στη διαμόρφωση και υλοποίηση του θεσμικού πλαισίου και των μέτρων προστασίας, μέσω της ανοικτής μεθόδου συντονισμού, ως εργαλείο της νέας διακυβέρνησης της Ε.Ε. Η συμμετοχή αυτή έχει τη μορφή διάδρασης μεταξύ κρατών μελών, κοινοτικών οργάνων, κοινωνικών εταίρων και πολιτών με τον καθορισμό

κοινών ποιοτικών και ποσοτικών στόχων που ενσωματώνονται στις εθνικές πολιτικές και αξιολογούνται με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος.

Η ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων θεωρείται ως το μοναδικό εργαλείο για την ισόρροπη προσέγγιση της κοινωνικής, οικονομικής, πολιτικής και περιβαλλοντικής διάστασης της διαχείρισης των υδάτων. Με βάση τη θέση αυτή η ολοκληρωμένη διαχείριση είναι μία διαδικασία, η οποία προωθεί την ισόρροπη χρήση και διανομή των υδάτων σε όλες τις κοινωνικές ομάδες, την οικονομική ανάπτυξη των υδάτινων πόρων, την ίση συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών για τα ύδατα και την αειφορική και βιώσιμη χρήση των υδάτων. Τα κριτήρια, οι στόχοι και οι νέες προσεγγίσεις που θέτει η Οδηγία για την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτων, επιτρέπουν την εφαρμογή και υλοποίηση της σε ευρύτερο διεθνές πλαίσιο, καθιστώντας την ένα μοναδικό εργαλείο και του διεθνούς δικαίου για την αντιμετώπιση της κρίσης της διαχείρισης των υδάτινων πόρων που στη σημερινή εποχή θεωρείται ως «κρίση διακυβέρνησης».

Τα προβλήματα που ταλανίζουν το θεσμό της Ε.Ε. εν γένει, το δημοκρατικό έλλειμμα, η κρίση της νομιμότητας, οι πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, τα κενά και τα προβλήματα κατά την εφαρμογή του δικαίου, η διεύρυνση του ελλείματος συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο, σε συνδυασμό με την αδυναμία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος να προχωρήσει σε μια μορφή ομοσπονδίας, όπως διαγράφηκαν μετά την αποτυχία κύρωσης της Συνθήκης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, εμφανίζει μια υστέρηση ως προς τη διαμόρφωση, υιοθέτηση και υλοποίηση αποτελεσματικότερου ενιαίου θεσμικού προστασίας του περιβάλλοντος και διαχείρισης των υδάτινων πόρων.

Κατά την παρακολούθηση και ανάλυση της διαδικασίας υιοθέτησης της Οδηγίας 2000/60 διαπιστώθηκε ότι χρειάστηκαν τέσσερα χρόνια διαπραγματεύσεων στα όργανα της Ε.Ε. για να υιοθετηθεί και περίπου τα διπλάσια για να ενσωματωθεί και να εφαρμοστεί από τα κράτη μέλη, αν και σε πολλές περιπτώσεις πλημμελώς. Όπως διαφάνηκε από τη μελέτη, η μη συμμόρφωση των επιμέρους κρατών μελών στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου διαχείρισης των υδάτινων πόρων, όπως αυτές τίθενται στην οδηγία 2000/60, δεν είναι αποτέλεσμα μόνο των αναποτελεσματικών κοινωνικών, πολιτικών και διοικητικών τους θεσμών και της περιβαλλοντικής τους παράδοσης, αλλά σε πολλές περιπτώσεις αποτελεί συνειδητή επιλογή των κρατών μελών, προκειμένου να μην επωμιστούν το πολιτικό και διοικητικό κόστος της κοινοτικής νομοθεσίας.

Ειδικά για την Ελλάδα, η μελέτη και κριτική του νομοθετικού της πλαισίου και των διοικητικών της δομών έγινε εκτενέστατα με ειδική ανάλυση των συνταγματικών της διατάξεων για το περιβάλλον και τα ύδατα στην ιστορική τους εξέλιξη, η οποία ξεκίνησε με το Σύνταγμα του 1911 και ολοκληρώθηκε με το Σύνταγμα του 1975 και

την αναθεώρηση των διατάξεων για το περιβάλλον το 2001. Μέσα από την προσέγγιση αυτή διαπιστώθηκαν και τα επιμέρους προβλήματα και κενά της νομοθεσίας λόγω της μη ορθής ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2000/60, αλλά και εξαιτίας της πολυδιάσπασης των σχετικών με τους υδατικούς πόρους αρμοδιοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η απροθυμία των συντακτών του Ν.3199/2003, με τον οποίο ενσωματώθηκε η Οδηγία 2000/60 στην εθνική νομοθεσία, να διατηρήσουν την ενότητα του κανονιστικού πλαισίου, να αποδώσουν την ορολογία της Οδηγίας με βάση το εθνικό πλαίσιο και να συμπεριλάβουν τις διατάξεις σχετικά με την πλήρη ανάκτηση του κόστους από τις διάφορες χρήσεις υδάτων και κυρίως από την άρδευση, αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση απροθυμίας του νομοθέτη να επωμιστεί το πολιτικό και διοικητικό κόστος της κοινοτικής νομοθεσίας.

Στο πλαίσιο της ανάλυσης της συνδιαχείρισης των υδάτινων πόρων της Ελλάδας και των όμορων χωρών της, διαπιστώθηκαν σημαντικά προβλήματα ως προς το νομοθετικό πλαίσιο συνδιαχείρισης σε διμερές αλλά και διεθνές επίπεδο, καθώς και έλλειψη ειδικών φορέων διαχείρισης των κοινών υδάτων για την αντιμετώπιση των πλημμύρων αλλά και των φαινομένων μόλυνσης, τα οποία σε μεγάλο βαθμό είναι αποτέλεσμα πολιτικών σχέσεων και διαφορετικού βαθμού ανάπτυξης μεταξύ των χωρών.. Ειδικά εξετάστηκε η περιοχή των Πρεσπών για την οποία διαμορφώθηκε μία πρόταση εφαρμογής των ειδικών διατάξεων της Οδηγίας 2000/60 με στόχο την αντιμετώπιση των κοινωνικών, περιβαλλοντικών, πολιτικών και θεσμικών προκλήσεων αλλά και τη δημιουργία ενός συλλογικού φορέα διαχείρισης της συγκεκριμένης λεκάνης απορροής λόγω της υπάρχουσας έλλειψης διακρατικών συμφωνιών και ενός κοινά αποδεκτού πλαισίου διαχείρισης των διασυνοριακών υδάτων.

Όσον αφορά τις υπόλοιπες μεσογειακές χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), αυτές χαρακτηρίζονται από σημαντικά προβλήματα ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου, πολυνομοθεσία ή αποσπασματικές και διάχυτες διατάξεις, γεγονός το οποίο αποκαλείται «μεσογειακό σύνδρομο». Από το σύνολο των εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών αξιοσημείωτη είναι η νομοθεσία της Γαλλίας, της Γερμανίας και της Ιταλίας, όπου προβλεπόταν πολύ πριν την υιοθέτηση της Οδηγίας 2000/60 η διαχείριση των υδάτινων πόρων ανά λεκάνη απορροής. Οι συγκεκριμένες νομοθεσίες στο σύνολό τους εγκαθιδρύουν ένα πλαίσιο ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδατικών πόρων, που χαρακτηρίζεται από έναν βασικό νόμο και συμπληρώνεται από επιμέρους νομοθετικά κείμενα.

Από τη μελέτη και καταγραφή του συνόλου του νομοθετικού πλαισίου και των οργανωτικών δομών στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων των 15 κρατών μελών της Ε.Ε. προέκυψε το συμπέρασμα, ότι τα περισσότερα κράτη μέλη είχαν διαμορφώσει τις δικές τους παραδοσιακές δομές, μεθόδους και κανόνες διαχείρισης

των υδάτων, ενώ η Οδηγία επέβαλε ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των εθνικών διοικητικών δομών και συμμετοχή νέων φορέων. Όπως διαπιστώθηκε, τα κράτη που είναι πρωτοπόροι στη διαμόρφωση της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας δεν έχουν αντίστοιχα και το υψηλότερο επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας και νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο. Η Γαλλία, η οποία είναι το μοναδικό κράτος που διαθέτει νομοθεσία για την προστασία των υδάτινων πόρων από τον 15 αιώνα, διαδραμάτισε συντηρητικό ρόλο στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων της Ε.Ε.. Υπάρχουν βέβαια και χώρες όπως οι Σκανδιναβικές, οι οποίες διαθέτουν υψηλό επίπεδο εθνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, είναι ιδιαίτερα ενεργές στη διεθνή διπλωματία σε θέματα περιβαλλοντικής προστασίας και πρωτοπόροι σε θέματα κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου. Οι χώρες αυτές διαθέτουν επιπλέον και ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο προστασίας των υδάτινων πόρων σε σχέση με άλλα κράτη μέλη.

Η μελέτη δεν θα ήταν δυνατόν να μη διερευνήσει και την πλευρά της οικονομικής εκμετάλλευσης των υδάτων, οι οποίες από το ίδιο το ελληνικό Σύνταγμα αναγνωρίζονται ως πλουτοπαραγωγικές πηγές της χώρας. Διερευνήθηκαν οι τομείς οικονομικής εκμετάλλευσης των υδάτων, στο πλαίσιο των επιταγών, αξιών και αρχών του Συντάγματος της χώρας, αλλά και στο κοινοτικό πλαίσιο, το οποίο συνοψίζεται στις δύο βασικές αρχές, αυτές της *αειφορίας* και της *βιώσιμης ανάπτυξης*, οι οποίες αν και συχνά χρησιμοποιούνται με το ίδιο εννοιολογικό περιεχόμενο, εντούτοις διαφέρουν σημαντικά. Η οικονομική διάσταση της χρήσης των υδάτων αφορά την τιμολογιακή πολιτική των υδάτων και τις διαφορετικές χρήσεις των υδάτινων πόρων με στόχο την αλλαγή του τρόπου διαχείρισης, ο οποίος δεν έχει πλέον ως στόχο την προσφορά αλλά τη ζήτηση, ώστε να δώσουν το πρότυπο ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδάτινων πόρων. Η διαχείριση της ζήτησης επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της θέσπισης ενός ρυθμιστικού πλαισίου για τη χορήγηση αδειών για τις επιμέρους χρήσεις και μέσω της κοστολόγησης του νερού, σύμφωνα με την πλήρη αξία του, μέσα τα οποία όπως διαπιστώθηκε η Ε.Ε. ενσωμάτωσε στην πολιτική της με την Οδηγία 2000/60.

Στην οικονομική πολιτική διαχείρισης των υδάτων, διερευνήθηκε και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση μέσω του θεσμού των Συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα, μέσα από την ανάλυση του κοινοτικού και εθνικού πλαισίου των συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα αλλά και από περιπτώσεις κρατών μελών, όπως η Γαλλία και η Αγγλία που έχουν ενεργοποιήσει εν όλω ή εν μέρει τον ιδιωτικό τομέα. Όπως διαπιστώθηκε ο ρόλος του κοινωνικού κράτους που παρέχει το κοινό αγαθό «νερό» στους πολίτες του ως βασική κοινωνική παροχή έχει μεταβληθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Παρόλα αυτά η αρχή της επικουρικότητας θα μπορούσε να αποτελέσει ένα βασικό μοχλό για τη «διάβρωση»

των οικονομικών συμφερόντων και στόχων του ιδιωτικού τομέα και για την εξασφάλιση της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης, των υδάτινων πόρων.

Τόσο από τη μελέτη του Διεθνούς, αλλά ακόμα και του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου διαπιστώθηκε ότι το εθνικό κράτος παραμένει μέχρι σήμερα ο βασικός φορέας για την ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων στο πλαίσιο της αειφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης. Αυτό επέβαλε να επιχειρηθεί η διατύπωση ενός “ιδανικού” προτύπου (μοντέλου) διαχείρισης και προστασίας των υδάτων. Το νομοθετικό πλαίσιο και οι διοικητικές δομές των κρατών μελών αποτέλεσαν τη βάση για τη διαμόρφωση ενός μοντέλου προτύπου για την οργανωτική δομή διαχείρισης των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα.

Το πρότυπο που διαμορφώθηκε αν και δεν αποτελεί το μοναδικό μοντέλο που θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην Ελλάδα, ωστόσο περιέχει, πιστεύουμε σημαντικές και καινοτόμες προτάσεις για την ορθολογικότερη διαχείριση των υδάτινων πόρων, όπως, εκτός από την άμεση ανάγκη ύπαρξης ενός Υπουργείου Περιβάλλοντος, προτάθηκε η δημιουργία ενός ενιαίου Εθνικού Φορέα Διαχείρισης και Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών λεκανών απορροής ποταμών. Αξιολογώντας τα δεδομένα μέσα από τη SWOT (Strengths, Weakness, Opportunities, Threats) ανάλυση διαφάνηκαν τα προβλήματα και οι αδυναμίες της Ελλάδας που σε συνδυασμό με τη μελέτη που είχε προηγηθεί για κάθε κράτος οδήγησαν σε ασφαλή συμπεράσματα για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης πρότασης διαχείρισης και μιας αποτελεσματικής διοικητικής δομής. Έμφαση δόθηκε επιπλέον και στην επαναχρησιμοποίηση και ανακύκλωση των υδάτων, στον εκσυγχρονισμό των τεχνικών έργων και στην ενσωμάτωση νέων και καινοτόμων τεχνολογιών στη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Οι προτάσεις αυτές συνδυάστηκαν, στα πλαίσια του προτύπου (μοντέλου) με εκείνες που παρατέθηκαν για τους υδάτινους πόρους, ως παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης.

Η μελέτη, όπως και στην αρχή τονίστηκε, επεδίωξε να διερευνήσει το θέμα των νομοθετικών πλαισίων διαχείρισης και προστασίας των υδάτινων πόρων, στο ευρύτερο, κατά το δυνατόν πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί από το διεθνές και κυρίως το κοινοτικό και εθνικό νομοθετικό πλαίσιο. Και βέβαια, τα πλαίσια αυτά δεν είναι στατικά. Εξελίσσονται συνεχώς, ιδίως στο κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο, με τάσεις και προοπτικές ορθολογικότερης και δεσμευτικότερης ρύθμισης. Στην ορθολογικότερη θεσμική πλαισίωση συντελεί και η αυξανόμενη αλματώδως επιστημονική γνώση και έρευνα, η οποία πρέπει να ενισχυθεί με κάθε μέσον.

Η ανάδειξη της προστασίας του περιβάλλοντος ως ύψιστης αξίας αγαθού δεν αμφισβητείται πλέον. Συγκρούεται όμως, όπως είδαμε με υλιστικές αξίες, οι οποίες εμφανίζονται τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Η διεθνής διάσταση του προβλήματος της προστασίας του περιβάλλοντος, ουσιώδης στοιχείο



της οποίας είναι το νερό, πηγή ζωής, οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης αλλά και πολιτισμού επιβάλλει θεσμοθέτηση δεσμευτικών κανόνων προστασίας και επίλυσης των διαφορών.

Όλες οι διαπιστώσεις συγκλίνουν στην άμεση ανάγκη σωτηρίας της φύσης, η οποία απειλείται από την αλλαγή του κλίματος, η οποία οφείλεται σε ανθρωπογενείς αιτίες. Η λήψη δραστικών μέτρων, σε παγκόσμιο επίπεδο είναι περισσότερο από επιτακτική. Και μεταξύ αυτών πρωταρχική θέση έχει η διαφύλαξη των υδάτινων πόρων, οι οποίοι είναι «ουσιαστικό στοιχείο της γήινης υδρόσφαιρας και αναπόσπαστο μέρος όλων των επίγειων οικοσυστημάτων», όπως ρητά αναφέρεται μεταξύ των *Κανόνων του Ελσίνκι, της Ατζέντας 21*. Αλλά και η *Διακήρυξη των Αθηνών «Μέτρα για την Προώθηση της Αειφόρου Διαχείρισης των Διασυνοριακών Υδάτινων Πόρων στη Νότια Ευρώπη και τις Μεσογειακές Περιοχές»*, του Μαΐου του 2003, περιλαμβάνει ουσιώδεις κανόνες για τη διαφύλαξη αυτού του ύψιστου αυτού αγαθού, το οποίοι όλοι οι πολιτισμοί από τα πρώτα στάδια της εξέλιξης της ανθρωπότητας περιέβαλαν με ιερότητα.

Πολλές μελέτες και επιστημονικά άρθρα προβάλλουν και υποστηρίζουν τη θέση «πόλεμος για το νερό», προβλέποντας μελλοντικούς πολέμους μεταξύ των κρατών για διανομή των κοινών υδάτινων πόρων που θα αποτελούν το πιο πολύτιμο αγαθό του πλανήτη. Η έρευνα κατέδειξε ότι ο πόλεμος για το νερό δεν έχει πλέον μία μορφή, αλλά πολλές και διαφορετικές. Συγκρούσεις μεταξύ ανθρώπου –ρυπαίνοντα και υδάτινου περιβάλλοντος, μεταξύ κρατών για τα κοινά ύδατα, μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για τη διαχείριση του νερού, μεταξύ ευρωπαϊκού, εθνικού και διεθνούς δικαίου, μεταξύ οικονομικής και βιώσιμης αειφόρου ανάπτυξης, μεταξύ της αύξησης του παγκόσμιου πληθυσμού και της κατοχύρωσης του ανθρωπίνου δικαιώματος για πόσιμο νερό.

## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγουρίδης Σ. (2003) «Ποταμός εκπορεύεται εξ Εδέμ...», Φύση-Μύθος-Άνθρωπος  
Μυθολογικά του Νερού 2, 20 Ιουλίου 2003, Επτά Ημέρες, Καθημερινή
- Αλιβιζάτος Ν. Κ. «Η αναθεώρηση του 1911 και ο θεσμικός εκσυγχρονισμός της  
χώρας», στο *30 χρόνια από το Σύνταγμα του 1975* έκδ. Βουλής των  
Ελλήνων
- Ανδρεαδάκης Α. (2002) «Η αναγκαιότητα συντονισμένης δράσης για την  
υποβοήθηση εφαρμογής της Οδηγίας Πλαίσιο για τα Νερά 2000/60»  
*Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας*, τεύχ. 2206, σσ. 39-111
- Αντωνάτος Ολ. (1996) «Μύθοι και παραδόσεις για το νερό», *ΔΕΛΤΙΟ ΣΕΕ*, τευχ. 27,  
σ. 15-20
- Αποστολάκης Ι. (2006) «Κρίσιμα θέματα στην πορεία προς την ηλεκτρονική διοίκηση  
και διακυβέρνηση: οι παρεμβάσεις του κράτους και η κοινωνία των  
πολιτών», *Διοικητική Ενημέρωση*, τευχ.39, σσ. 18-26.
- Αραβώσης Κ. (2002) «Η χρήση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στο  
σχεδιασμό και τη αξιολόγηση έργων», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, τευχ. 1,
- Αραμπατζής Γ. (2001) «Θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση και ανάπτυξη των  
υδατικών πόρων στην Ελλάδα», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, τευχ. 2
- Βαλαβανίδου Α. (2003) «Τεχνολογία του νερού. Η παρουσίαση στο Τεχνικό Μουσείο  
Θεσσαλονίκης.» στο Σουέρεφ Κ. (επιμ.) *Υδάτινες Σχέσεις II. Το νερό πηγή  
ζωής και έμπνευσης*, εκδ. University Studio Press, Θεσ/νίκη
- Βαμβούκας Γ., Καρσαμπά Δ., Δρίβας Α. (1990) Η Βιομηχανία Εμφιαλωμένου Νερού  
στην Ελλάδα, Μελέτη 83, Ίδρυμα Βιομηχανικών και Οικονομικών Ερευνών,  
Αθήνα
- Βενετσανοπούλου Μ. (2002) *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*,  
εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη
- Βενιέρης Ι.Ε. (2007) *ΣΔΙΤ Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα, Το συμβατικό  
πλαίσιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Βενιζέλος Ε. (1990) *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών  
δικαιωμάτων, Κριτική προσέγγιση*. εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη  
- (2001) *Η σχέση της ελληνικής με την κοινοτική έννομη τάξη και το διεθνές  
δίκαιο ως αντικείμενο της αναθεώρησης του Συντάγματος*, *Ελληνική  
Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, τόμος 21, Ειδικό τεύχος - Αφιέρωμα στη  
μνήμη του Κρατερού Ιωάννου, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού  
Οικονομικού Δικαίου, Δικηγορικός Σύλλογος Θεσ/νίκης, σσ. 2-16

- (2002) *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21<sup>ο</sup> αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα.
- Biscardi Arnaldo (1991) *Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο* (μετ. Δημάκης Παν.) εκδ. Παπαδήμας Δημ.
- ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ *Πρακτικά Αναθεωρητικής Βουλής 1910.*
- *Πρακτικά Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής*
  - *Πρακτικά Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής*
- Γελαντάλι Μ. 24 Απριλίου 2005, Η ΕΥΔΑΠ ζητεί εταίρους για επιχειρηματικό άνοιγμα. Το νερό βάζει φωτιές, Ελευθεροτυπία, Οικονομία, σ.13
- Γετίμης Π., Γράβαρης Δ. (επιμ.) (1993) *Κοινωνική πολιτική και κοινωνικό Κράτος- Η σύγχρονη προβληματική*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα,
- Γεωργιοπούλου Τ. (2007) Το έγκλημα στον κάμπο συνεχίζεται 10 απαντήσεις για την εκτροπή του Αχελώου, 24 Ιουνίου 2007, Η Καθημερινή, σ. 8
- Γεωργιοπούλου Τ., Καντάρου Η. (2007) ΤΟ ΝΕΡΟ ΣΤΗ ΓΕΩΡΓΙΑ... Τρέχει και δεν φτάνει! ΟΙΚΟ ΤΗΣ ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗΣ 07-08-07
- Γιάρνης Ε.Α. (2007) «Πόλεμος και νερό- Πόλεμος για το νερό Ζητήματα νομικής προστασίας του νερού κατά τη διάρκεια των ενόπλων συγκρούσεων», *Περιβάλλον & Δίκαιο*, τευχ.39, Ιανουάριος- Μάρτιος, Νομική Βιβλιοθήκη, σσ. 10-19
- Γιαταγάνας Ξ. Α. (1999) «Η αρχή της επικουρικότητας: Συνταγματική ρήτρα κατανομής Αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και Κρατών μελών», σε *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση. Δίκαιο (Διεθνές – Ευρωπαϊκό – Ιδιωτικό – Ποινικό -Κοινωνιολογία Δικαίου – Ιστορία Δικαίου – Πολιτική Επιστήμη – Πολιτική Ιστορία*, τ. ΙΙΙ. εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, σ. 479-502.
- Γρηγορίου, Π., Σαμιώτης, Γ., και Τσάλτας, Γ. (1993) *Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio De Janeiro) για το περιβάλλον και την ανάπτυξη. Νομική και θεσμική διάσταση*. εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Dakin D. (1989) *Η ενοποίηση της Ελλάδας 1770-1923* (μτφ. Α. Ξανθόπουλος), Ι έκδ. Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα
- Δαγτόγλου Π. Δ (1991) *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα τ. Α και Β*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- (1984) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, β΄ έκδ., εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
  - (1984) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, β΄ έκδ. εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα,
- Δασκαλάκης Γ.Δ. (1953) *Η Οικουμενική Διακήρυξις των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Αθήνα
- (1954) *Το ελληνικόν πρόβλημα. Ποίον είναι και πώς λειτουργεί το σύγχρονον ελληνικόν κράτος*. εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα Αθήνα,

- (1973) *Μαθήματα Συγκριτικού Δημοσίου Δικαίου*, Αθήναι
- (1976) «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή μας», *ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΕΥΘΥΝΗΣ* 2, *Ελευθέριος Βενιζέλος σήμερα. Σαραντα χρόνια από το θάνατό του* Δεκ., σ. 114-128 (και σε ανάπτυπο)
- (1977) «Το δικαίωμα για ποιότητα ζωής», β) «Η ποιότητα της ζωής», εφ. *Το Βήμα*, 3 και 4/5/1977
- (1989) «Το πιστεύω ανθρώπων και λαών σ' όλη την οικουμένη. Η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτου», Νέα Εστία, Διακόσια χρόνια από την Γαλλική Επανάσταση (1789-1989),
- Day K. Edwards J. Oliver J, (επιμ. εκδ.) (1995) *Σύγχρονος Άτλας 1995 του Κόσμου*, ΤΑ ΝΕΑ Δημοσιογραφικός Οργανισμός Λαμπράκη (Dorling Kindersley 1994)
- Δεκλερής Μ.Η. (1996) *Ο δωδεκάλογος του περιβάλλοντος. Εγκόλπιον βιωσίμου αναπτύξεως*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- (1992) *Ελληνική Διοίκηση 2000- Έκθεση Επιτροπής Δεκλερή, Πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού (1992-1995)*, Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα
- Δελλής Γ. (1998) *Κοινοτικό Δίκαιο του περιβάλλοντος, Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- (1997) «Το Περιβάλλον ως στοιχείο της Κοινοτικής έννομης τάξης και η μεγαλύτερη κοινωνική συναίνεση στη Συνθήκη του Άμστερνταμ» *Περιβάλλον και Δίκαιο*, τεύχ. 3, σσ.295
- Δελής Κ. (1992) «Οι περιορισμοί της ιδιωτικοποίησης», Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Επιστημονική Επετηρίδα, σσ. 434-439
- Δερτιλής Γ.Β. (2000) *Λερναίον Κράτος*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα
- Διβάνη Λ. (2000) *Εδαφική ολοκλήρωση της Ελλάδας 1830-1947 Απόπειρα πατριδογνωσίας*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα
- Διβάνη Χ. (2006) *Ο Νέος Κώδικας Δήμων & Κοινοτήτων. Ν3463/2006*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Δημόσιος Τομέας Όταν η ενέργεια παράγει ...ΟΙΚΟΛΟΓΙΚΟ ΕΡΓΟ. Φράγματα της ΔΕΗ τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους (2006), τεύχ. 234, Δημόσιος Τομέας, Νοέμβριος 2006
- Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος- Ε.Σ.Υ.Ε. (2004) *Αποτελέσματα Απογραφής γεωργίας και κτηνοτροφίας 1999*, Αθήνα
- Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) (2006) *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ'*, Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών

- Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών ΕΚΕΜ (2002) *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Ρόλος, Σημασία, Περιεχόμενο*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- (1995) *Οι θεσμικές διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη μετα-Μαστριχτ εποχή. Πρακτικά Συμποσίου*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Ευθύνη (2007) *Διαφθορά του ανθρώπου, φθορά του πλανήτη*, τευχ. 424
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000), *Η Ευρωπαϊκή ένωση υπέρ του καθαρού νερού*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, σ.σ.7-8
- (2000) Προς μια αειφόρο/στρατηγική διαχείριση των υδατικών πόρων, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
  - (2002), Η Οδηγία- Πλαίσιο περί Υδάτων. Αντλήστε από αυτή! Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, σ.2
- Ευσταθιάδης Στ. (1997) «Ο Τσώρτσιλ και πατέρας της Ενωμένης Ευρώπης», στο Ντάλης Σωτ., (επιμ.) *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ. Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νέας Συνθήκης της Ε.Ε.*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σ.σ. 111-115.
- Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τ. (1996) *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα
- (2000) «Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη (Με αφορμή την πρόταση αναθεώρησης των σχετικών συνταγματικών διατάξεων)», *Σύνταγμα*, τεύχ. 6
- Θουκυδίδη, *Ιστορία* (1999) Βλάχος, Α (Μτφ.). Εκδ. Εστία, Αθήνα
- Ιωακειμίδης Π.Κ.(1993) *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία – διαπραγμάτευση. Θεσμοί και πολιτικές. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα
- (1995) *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, έκδοση Β', Αθήνα
  - (1996) *Η νέα διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα. Κύπρος, Βαλκάνια, Αν. Ευρώπη*, Κείμενα Εργασίας ΕΛΙΑΜΕΠ, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα.
  - (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από- ολοκλήρωσης;* εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα
  - (2001) *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα
  - (επιμ.) (2001) *Το Μέλλον της Ευρώπης και η Ελλάδα*. Πρακτικά Συμποσίου, σε Ζάππειο Μέγαρο, 11.7.2001, ΕΚΕΜ, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα

- (2004) *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα - Η "κρίση συνταγματοποίησης" της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Καζάκος Π. (2007) *Αναθεώρηση του Συντάγματος και Οικονομία. Δοκίμιο ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών* εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Καλτσόγια – Τουρναβίτη, Ν. (1981) *Προβληματική της Σύγχρονης Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας*. (δ.δ.) Αθήνα
- (1986) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση Παραδόσεις*, Πάντειος Α.Σ.Π.Ε. Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα
- (1988) «Ουτοπία και ορθολογισμός. Τα ιδεολογικά θεμέλια της Γαλλικής Επανάστασης», *ΕΥΘΥΝΗ, (1789-1989) Διακόσια χρόνια της Γαλλικής Επανάστασης*, τευχ. 204, σσ. 607-623.
- (1997) *Μαθήματα Οικονομικού Συνταγματικού Δικαίου*. (Πανεπιστημιακές παραδόσεις), Τμήμα Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, εκδ. Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα
- (2001) «Οι προοπτικές της κοινωνίας των 2/3 στις μεταγραφειοκρατικές κοινωνίες» στο Πάκος Θ. (επιμ) *Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνία των 2/3»*. Διαστάσεις του Σύγχρονου Κοινωνικού Προβλήματος, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα
- (2002) *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001. Αντιστοιχίες – Συγγένειες – Αποκλίσεις, από το Σύνταγμα του 1822 μέχρι το Σύνταγμα του 1975/1986. Πρόλογος Αντ. Μανιτάκη*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- (2002) «Ανεξάρτητες Αρχές και Δημοκρατία», σε *Μνήμη Ονούφριου Φαρμακίδη. Το Κράτος στον 21<sup>ο</sup> Αιώνα. Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνία της Γνώσης*. Επιμέλεια Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Βιργινία Θεοδωροπούλου-Δένδια, εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002, σ. 199-219.
- Κανελλόπουλου Π.Ι. (1999) *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή
- Κανελλοπούλου Ν.-Μ. (2002) *Στοιχεία τουρκικού συνταγματικού δικαίου : ιστορία - ιδεολογικές αρχές - θεμελιώδη δικαιώματα (σημειώσεις)*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
- (2004) (επιμ.) *Συνταγματικές τάξεις των χωρών της νοτιανατολικής Ευρώπης (φάκελος σημειώσεων)*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
- Καρπαδάκης, Κ. (2001) *Υγρότοποι της Ελλάδας (Αξίες – Κίνδυνοι - Προστασία)* Virtual School, The sciences of Education Online, τόμος 2, τεύχ. 4

- Καρακώστας Ι. (1994) «Σύμβαση αστικής ευθύνης για δραστηριότητες επικίνδυνες για το περιβάλλον», *Νομικό Βήμα*, τευχ. 42
- (2000) «Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον», σε *Περιβάλλον και Δίκαιο*, έκδ. Α. Ν. Σάκκουλα
- Καρατζιού Ν. (2007) Μια επιτροπή περιβάλλοντος για το θεαθήναι, *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 29 Ιουλίου 2007
- Κατσούλης Δ., Χλέπας Ν., Παπατόλιας Α., Πάσχος Λ. (Ομάδα Μελέτης), (2001), *Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο Πολιτικό Σύστημα*, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών «Ανδρέας Παπανδρέου»
- Κατρούγκαλος Σ. (1998) *Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής. Θεσμοί Παροχικής Διοίκησης και Κοινωνικά Δικαιώματα στο Σύγχρονο Κόσμο*. Πρόλογος Αρ. Μάνεση, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Κόκκινος Δ.Α. (1974) *Η Ελληνική Επανάσταση*, Βραβείο Ακαδημίας Αθηνών. Έκτη έκδοση εικονογραφημένη και βελτιωμένη, εκδ. Οίκος Μέλισσα
- (1978) *Ιστορία της Νεωτέρας Ελλάδος τόμος Δ΄*, εκδ. Οίκος Μέλισσα
- Κοντιάδης Ξ. Ι. (1997) *Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα. Συμβολή στην Ερμηνεία των μορφών συνταγματοποίησης της κοινωνικής προστασίας*. Πρόλογος Δ. Θ. Τσάτσου, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Κουλουμπής Θ., Νταλής Σ. (1997) *Η ελληνική εξωτερική πολιτική στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα. Εθνοκεντρισμός ή ευρωκεντρισμός*. εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Κουτσούκης Κ., Σκλιάς Π. (επιμ.) (2005) *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική* εκδ. Σιδέρη
- Κορκοβέλος, Χ.Α. (1997) *Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Κοροντζής Τ.Χ. (2007) «Ο θεσμός της περιφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα. Μια σύντομη κριτική θεώρηση», *Διοικητική Ενημέρωση*, τευχ. 42
- Κουγέας Β. (2007) *Στοιχεία ελέγχου εφαρμογής κοινοτικού δικαίου. Διαδικασίες - παραβάσεις & αντιμετώπισή τους*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Κούρταλης Σ. (2007) Σύγκριση «Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης» # «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη», *Κείμενα Ανάλυσης*, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών
- Κουτσογιάννης Δ. (2000) «Τα μυστήρια της υδρολογίας. Πώς υπολογίζεται ο υδατικός πλούτος. Οι υδρολογικές διεργασίες και οι μετεωρολογικές συνθήκες. Τα διδάγματα της ιστορίας και το ανοργάνωτο παρόν», *Το άλλο ΒΗΜΑ Αφιέρωμα Νερό/Μετρήσεις 12-11-2000*

- Κουτσούκης Κ.- Σκλιας Π. (επιμ.) (2005) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, εκδ. Σιδέρης Ι., Αθήνα
- Κρητικού Ζαΐρα- Αικατερίνη (2005) Τα αίτια της λειψυδρίας και της πλημμυρογένεσης στα νησιά του Βορειοανατολικού Αιγαίου (Ν. Λέσβου, Ν. Χίου, Ν. Σάμου), Διαδακτορική διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσ/νίκης. Τμήμα Δασολογίας και Φυσικού Περιβάλλοντος, Τομέας Δασοτεχνικών και Υδρονομικών έργων, Εργαστήριο Διευθέτησης Ορεινών Υδάτων, Θεσ/νίκη.
- Κυριακόπουλος Η. (1960) *Τα Συντάγματα της Ελλάδος*, Αθήναι, Εθνικό Τυπογραφείο Κωτούλας, «Ταμίευση και παραγωγή νερού» *Γεωτεχνική ενημέρωση*, τεύχ. 20, Θεσ/νίκη
- Λάζος, Χ. (1993) *Μηχανική και τεχνολογία στην αρχαία Ελλάδα*, εκδ. Αίολος, Αθήνα
- Laipe Marc (2005) Οι «τρεις αδερφές» στην παγκόσμια αγορά νερού, *Le monde diplomatique*, No 375, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 24 Απριλίου 2005
- Λάμπρου Γ. *ύδωρ νεαρόν ΤΟ ΔΩΡΟ ΤΩΝ ΘΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΘΗΝΑ, ποτάμια-υδραγωγεία- πηγάδια-κρήνες και δεξαμενές της παλιάς αθήνας*, εκδόσεις ΔΕΣΜΟΣ, Αθήνα
- Λουκάκης Χ. *Ο κύκλος του νερού στη Αττική γη*, εκδ. Γραφειμπορική Ο.Ε., Αθήνα
- Λυμούρης Ν. (2001) *Η πρόσβαση των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα και ο νέος κανονισμός 1049/2001*, Π.Μ.Σ. Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πάντειο Πανεπιστήμιο
- Μαγκλιβέρας Κ. (2004) «Η γένεση της αρχής της αειφόρου ανάπτυξης και το διεθνές δίκαιο» στο Τσάλτας, Γ., Κατσιμπάρδης Κ. (επιμ.) *Αειφορία και Περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Προοπτική*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα
- Μακρυδημήτρης Α. (1997) *Οι πρωθυπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*. εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα
- (1999) *Διοίκηση και Κοινωνία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα
- (2006), *Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού.*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα
- Μακρυδημήτρης Α., Πασσάς Α. (1994) *Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής*, Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες 10, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Μάνεσης Α. (1980) *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, εκδ. Οίκου Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη
- (1986) *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, εκδ. Παρατηρητής, Αθήνα
- (1989) *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*. εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
- (1980). *Συνταγματικό Δίκαιο, Ι*, εκδ. Οίκου Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη



- Μανιτάκης Α. (2004) *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία.*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Μανιτάκης Α., Παπαδοπούλου Λ. (επιμ.)(2003) *Η προοπτική ενός για την Ευρώπη*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Μαργαρίτης Λ., Παρασκευόπουλο Ν. (επιμ.) (1994) *Ποινικός Κώδικας και Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι*, δ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη
- Μαυριάς Κ., Παντελής Α. (1996) *Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά και Ξένα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή
- (2002) *Συνταγματικό Δίκαιο*, δεύτερη έκδοση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα
- Μενουδάκος Κ. (1997) «Προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του ΣτΕ », *Νόμος και Φύση*
- Μερτζάνης Α., Βαβίζος Γ. (2002) *Περιβάλλον, Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων*, εκδ. Παπασωτηρίου
- Μιμίκος Μ.Α. (2002) «Η εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ σε επίπεδο λεκανών απορροής. Προοπτικές με βάση την ελληνική πραγματικότητα», *Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας*, τεύχ. 2206, σ.σ. 32-38
- Μισοπολινός Ν. (2003) «Η υποβάθμιση της ποιότητας του εδάφους τις επόμενες δεκαετίες στην Ελλάδα » στο Μπεριάτος Η.Ψαλτόπουλος Δ.(επιμ.) *Περιβάλλον και ανάπτυξη της υπαίθρου. Οικονομικές, γεωγραφικές και περιβαλλοντικές πτυχές*, εκδ. Θεμέλιο Αθήνα, σσ. 25-49
- Μιχάλης Δ. (2005) «Εκτροπή εναντίον βιωσιμότητας» *Η εποχή*, 24 Απριλίου 2005
- Μοδινός Μ. (2002) «Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον: Προσδοκίες, Διαψεύσεις και Προκλήσεις» στο Ευθυμίου Η., Μοδινός Μ. (2002) *Παγκοσμιοποίηση και Περιβάλλον, Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών*, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σσ. 31-50
- Μπαλαφούτης Χ. (1990) *Οι απαιτήσεις σε νερό των νησιών του Αιγαίου πελάγους. Υδατικοί Πόροι και Περιφερειακή Ανάπτυξη*. Πρακτικά 4<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου της Ελληνικής Υδροτεχνικής Ένωσης, τόμος 4, Ηράκλειο.
- Μπάλιας Γ. (2005) *Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο*, Νόμος + Φύση Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου- 15, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Μπερεδήμας Α. (επιμ.) (2006) *Διασυνοριακή Ρύπανση*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Μπέσιλα- Βήκα Ε. (2004) *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος. α', εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-, Θεσσαλονίκη
- Μπέσιλα- Μακρίδη Ε. (1999) *Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το «Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη

- Μπίθας Κ. (2001) «Η δημιουργία Συστήματος Δεικτών Βιώσιμης Ανάπτυξης για τους Ελληνικούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης» στο Μπίθας Κ. (επιμ.) *Βιώσιμες πόλεις Θεωρία- Πολιτική*, εκδ. τυπωθήτω, Γιώργος Δάρδανος Αθήνα
- (2004) «Βιώσιμη χρήση νερού στις πόλεις και τα συστήματα τιμολόγησης: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία», *Τόπος, Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος*, 23-24/2004, σσ. 89-105
- Μπόση, Μ. (1999) *Ζητήματα Ασφάλειας στη Νέα Τάξη Πραγμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- ΝΕΑ ΕΣΤΙΑ (1988) *Διακόσια χρόνια από την Γαλλική Επανάσταση*, Χριστούγεννα
- Νικολακοπούλου- Στεφάνου Η. (2005) «Ιαματικός Τουρισμός και προστασία περιβάλλοντος» στο Τσάλτας Γ. (επιμ.) *Αειφορία και περιβάλλον. Ο νησιωτικός χώρος στον 21ο αιώνα*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα
- Νομικός Σ. (1997) *Η υδροκίνηση στην προβιομηχανική Ελλάδα*, Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης
- (2000) Νερόμυλοι, Εφεύρεση και Τυπολογία, Εφημερίδα Καθημερινή, 15-10-2000, 7 Ημέρες
- Ντάνου Μ. (2007) Αχελώος η εκτροπή συνεχίζεται, «Κ», Καθημερινή, τευχ.164, 23/7/2006
- Ντάφης Σ. (1998) «Οι υγρότοποι της Ελλάδας » στο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.) *Η προστασία των υγροτόπων στην Ελλάδα*, Πρακτικά Συνεδρίου, Νόμος + Φύση, Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα , Αθήνα Κομοτηνή, σ.σ. 17-41
- Ολάγια, Π. (2001) *Μυθολογικός Άτλας της Ελλάδας*, εκδ. Road, Αθήνα
- Πάκος Θ.Β (1992) Η συγκέντρωση στην καπιταλιστική οικονομία, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Επιστημονική Επετηρίδα, σ.σ. 481-516
- Παναγόπουλος Θ. - (2001) *Δίκαιο Περιβάλλοντος*, γ' έκδοση, εκδ. Αθ. Σταμούλη
- (2001) «Προστασία του περιβάλλοντος- Νομική θεώρηση», στο Δημόπουλος, Γ., Μπαλτάς, Ν., Χασσίδ, Ι. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμος Β', εκδ. Σιδέρης, Αθήνα
- Παναγόπουλος Γ. (1996) «Ο προσδιορισμός του εννόμου αγαθού υπό την ονομασία περιβάλλον», στο *Ποινική προστασία του περιβάλλοντος*, Δίκαιο & Οικονομία, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα
- Παπαγιάννης Δ. (1999) *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2<sup>η</sup> έκδ., εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα

- Παπαρηγορίου, Β.Ι. (2000) *Οι υγρότοποι διεθνούς χαρακτήρα. Η Διεθνής Σύμβαση του Ramsar και η ελληνική έννομη τάξη*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη
- Παπαδημητρίου Γ. (1999) *Υπερεθνικές και Πολιτειακές Αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Προς αναζήτηση μιας νέας θεσμικής ταυτότητας*, εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα
- (2001) *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση. Επίκαιροι προβληματισμοί*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
  - (2002) *Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
  - (2001) *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα,
  - (2001) *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
  - (1994) *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία*. εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, στη σειρά Νόμος και Φύση, Αθήνα
- Παπαθανασίου Ε. (2003) «Εισαγωγικές περί βυζαντινών και μεταβυζαντινών υδραγωγείων σημειώσεις και η περίπτωση του υδραγωγείου (νεραγωγίου) της Πετρούσης (Πλεύνας) Ν. Δράμας» στο Σουέρεφ Κ. (επιμ.) *Υδάτινες Σχέσεις II. Το νερό πηγή ζωής και έμπνευσης*, εκδ. University Studio Press, Θεσ/νίκη.
- Παπαϊωάννου Μ. (1998), «Νομικό πλαίσιο διαχείρισης υδατικών πόρων» *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1/1998, Έτος 2, σσ. 41-54
- Παπακωνσταντίνου, Α.Ν. (2001) *Κράτος και Διεθνές Δίκαιο. Η Συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων του εσωτερικού και Διεθνούς Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή
- (2006) *Κοινωνική Δημοκρατία και Κοινωνικό Κράτος Δικαίου κατά το Σύνταγμα 1975/1986/2001*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Παπανεοφύτου Α. (1997) *Ποινικό Δίκαιο, Κράτος και Τεχνολογικοί Κίνδυνοι. Η γενικότερη δικαιοπολιτική, η νομοθεσία και νομολογία στο πεδίο της ποινικής προστασίας από τους κινδύνους της τεχνολογικής εξέλιξης*, τόμος. α', εκδ. Σάκκουλας Αθήνα- Κομοτηνή
- Παπαστάθης Α. (2007) «Τα πάντα ρέει. Με τη δύναμη του νερού.» *ΒΗΜΑΖΙΝΟ*, 22/04/2007
- Παραράς Π. (1982), *Σύνταγμα 1975 – Corpus I.. Άρθρα 1-50, Νομολογία Σ.τ.Ε – παρατηρήσεις κατ' άρθρον – νομοθεσία*. εκδ. Α. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα

- (επιμ.) (1994) *Φιλελευθερισμός και κοινωνική δικαιοσύνη*, εκδ. Σάκκουλα A-N, Αθήνα-Κομοτηνή
- Πασσάς Α., συνεργασία Λοβέρδου Α., *Για την κύρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης: Ένας διάλογος που δεν έγινε*, Θέσεις 23-24. (Ανάπτυπο)
- Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (2006) *Η Μάχη του Έβρου. Ένα μοντέλο διαχείρισης κρίσης*, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα
- Πιπιλή Φ. (2006) «Τεχνητές λίμνες και φράγματα- θαύματα», ΓΕΩ, τευχ. 310, 24-03-06
- Πλάτωνος *Πολιτεία Βιβλίο Ι' 615ν- 616α και 617c-e (1911)* Γρυπάρης Ι.Ν. (Μτφ.), Βιβλιοθήκη Αρχαίων Ελλήνων Συγγραφέων, Αθήνα
- Πουλοβασίλης Α. (2003) Τα εγγειοβελτιωτικά έργα στο μεσοπόλεμο, *Ιστορικά Το αγροτικό θαύμα*, Ελευθεροτυπία, τευχ. 185, 15 Μαΐου 2003
- Ραμματά Μ. (2006) «Η διοίκηση ολικής ποιότητας, η στοιχειοθεσία και η μέτρηση της απόδοσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο του «Νέου Δημόσιου Management», *Διοικητική Ενημέρωση*, τευχ.39, σσ. 5-17
- Ρουμελιώτης Π.Β. (2006) *Παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση*, Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα
- Σακελλαρόπουλος Θ. (1999) «Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κράτος» στο Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.) *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους*, Τόμος Α', Επιστημονική Βιβλιοθήκη, εκδ. Κριτική, Αθήνα, σσ. 13-69
- Σαμιώτης Γ. (1991), *Διεθνής προστασία των υδροτόπων και υδρόβιων αποδημητικών πτηνών. Συμβάσεις Ραμσάρ και Βόννης. Οι διεθνείς ρυθμίσεις για την προστασία της πτηνοπανίδας και των φυσικών της οικοτόπων*. Διδακτορική διατριβή., σ.σ. 603-604
- Σαμιώτης Ι.Γ., Τσάλτας, Ι.Γ. (1990) *Διεθνείς Πολιτικές και Δίκαιο Περιβάλλοντος*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Σαραντάκης Π.- Πετρουλιάς Ν. (2003) *Αρκαδία: Οι τόποι και οι δρόμοι του νερού*, Σαραντάκη Πέτρου Αθήνα
- Σαχπεκίδου, Ε. (1997) *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα
- Σβώλος Α. Ι. (1958) «Η αναγκαστική απαλλοτρίωσις προς αποκατάστασιν ακτημόνων γεωργών υπό συνταγματικήν και οικονομικήν άποψιν», σε ιδίου *Νομικά Μελέται*, τόμος. 2<sup>ος</sup>, εκδ. Ι. Ν. Ζαχαρόπουλου, Αθήναι
- «Η αναγκαστική απαλλοτρίωσις προς αποκατάστασιν ακτημόνων γεωργών υπό συνταγματικήν και οικονομικήν άποψιν», *Νομικά Μελέται*, τόμος 2<sup>ος</sup>, εκδ. Ι. Ν. Ζαχαρόπουλου, Αθήναι
- Σγουρίτσας Χρ. (1962) *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα
- Σίδερη Μ. (2006) *Αναπτύσσεται η αγορά εμφιαλωμένου νερού*. 4-6-2006, Καθημερινή

- Σκανδάμης Ν. (1994) *Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Στοιχεία Ελληνικού Δικαίου Προσαρμογής. Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Σκουρής Β., Τάχου Α. (2006) *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, στ' έκδοση, εκδ. Α. Σάκκουλας, Αθήνα
- Σολδάτος Δ. (1999) *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας και οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Π.Δ.410/1995*, εκδ. Μ. Δημόπουλος, Θεσσαλονίκη
- Σουρέφ Κ. (2003) *Υδάτινες Σχέσεις ΙΙ. Το νερό πηγή ζωής και έμπνευσης*, εκδ. University Studio Press, Θεσ/νίκη
- Σουφλιάς Γ. Ομιλία Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. στο Συνέδριο «New Investment Opportunities in Greece through Public Private Partnerships» 20 & 21 Οκτωβρίου 2005 Τίτλος ομιλίας: "Μεγάλα Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα" Αθήνα, 20 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2005
- Σπετσιέρη-Χωρέμη Άλκηστις (2000) «Πολεοδομική εξέλιξη και μνημειώδη κτήρια στην Αθήνα κατά την εποχή του Αυγούστου και του Αδριανού» στο Μπούρας Χ. (επιμ.) *ΑΘΗΝΑ: Από την Κλασική Εποχή έως σήμερα (5<sup>ος</sup> αι.π.Χ- 2000 μ.Χ)*, εκδ. Κότινος, Αθήνα
- Στασινοπούλου Ο. (1996) *Ζητήματα σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής. Από το κράτος πρόνοιας στο «νέο» προνοιακό πλουραλισμό. Φροντίδα και γήρανση- Η σύγχρονη πλουραλιστική πρόκληση*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα
- Στεφάνου Κ. (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά το Άμστερνταμ*, τόμος Α', εκδ. Αν.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Πολιτικές και δυναμική της ολοκλήρωσης*, τόμος Γ, ' εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα
- (2004) «Η διαδικασία «Περιβάλλον για την Ευρώπη» (Environment for Europe) στο Τσάλτας, Γ., Κατσιμπάρδης Κ. (2004) (επιμ.) *Αειφορία και Περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Προοπτική*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, σσ. 147-149
- Στεφάνου Κ., Γκόρτσος Χ. (2005) *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Στεφάνου Κ., Λυμούρη Ν.Π. (επιμ.), (2003) *Ευρωπαϊκοί Θεσμοί. Ι Κείμενα ισχύοντος Δικαίου*, εκδ. Κέντρο Ευρωπαϊκής Τεκμηρίωσης Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Στοά του Βιβλίου (2003) *Η προοπτική του Ευρωπαϊκού Συντάγματος* (Πρακτικά ημερίδας που πραγματοποιήθηκε στη Στοά του Βιβλίου τον Φεβρουάριο του 2003 στο πλαίσιο της έκθεσης πολιτικού βιβλίου «Για Πολιτικούς και Πολίτες») εκδ. Φιλεκπαιδευτική Εταιρεία, Αθήνα

- Στουρνάρας Γ.Κ. (2007) *ΝΕΡΟ Περιβαλλοντική Διάσταση & Διαδρομή*, εκδ. Τζιόλα, Αθήνα
- Σωτήρχου Ι. (2006) Ο Βολιβιανός Όσκαρ Ολιβέρα και το κίνημα ενάντια στην απόφαση της Παγκόσμιας Τράπεζας το '99. Αντάρτικο στη ιδιωτικοποίηση του νερού, 15 Απριλίου 2006, Ελευθεροτυπία, σ.18
- Τάχος Α. (1993) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, δ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη  
- (1998), *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, ε' έκδοση, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα
- Τερζίδης Γ. (1993) *Λειψυδρία-Αίτια-Δυνατότητες πρόβλεψης και τρόποι αντιμετώπισης στην αστική και αγροτική ανάπτυξη της χώρας μας*. Πρακτικά συμποσίου για τη λειψυδρία και την πλημμυρογένεση. ΓΕΩΤΕΕ, Θεσ/νίκη, σσ. 25-42
- Τροβά Ε. (2005) *Εξουσίες και Διαφάνεια*, εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή
- Τσάλτας, Γ., Γρηγορίου Π. (1994) *Κοινοτικές στρατηγικές για το περιβάλλον, Θεμελιώδη κοινοτικά κείμενα για την προστασία και ορθή διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Τσάλτας Γ. (2004) «Agenda 21 και Τοπική Αυτοδιοίκηση: η εφαρμογή της αειφορικής διάστασης της ανάπτυξης στις τοπικές κοινωνίες» στο Τσάλτας, Γ., Κατσιμπάρδης Κ. (επιμ.) *Αειφορία και Περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή και Εθνική Προοπτική*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα
- Τσάτσος Δ.Θ. (1985) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Θεωρητικό Θεμέλιο, τόμος Α', εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή  
- (2001) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα  
- (2001) *Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ιδιωτική έκδοση
- Τσάτσος Δ. Θ., Βενιζέλος Ε. και Κοντιάδης Ξ. (επιμ.), (2001) *Το νέο Σύνταγμα. Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*. εκδ. Α. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα
- Τσέλλερ-Νεστέ (1990) *Ιστορία της Ελληνικής Φιλοσοφίας*, Βιβλιοπωλείον της «Εστίας» Ι.Δ. Κολλάρου & Σ<sup>ια</sup> Α.Ε., Αθήνα
- Τσεσμελή Γ. (2006) «Η υδρολογία του Νομού και οι ιδιαιτερότητές του» στο Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (2006) *Η Μάχη του Έβρου. Ένα μοντέλο διαχείρισης κρίσης*, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα
- Τσιμπουράκης Δ. (1997) *530 π.Χ. το όρυγμα του Ευπαλίνου στην αρχαία Σάμο*, εκδ. Αριθμός, Αθήνα
- Τσιούρης, Σ.Ε., Γεράκης, Π.Α. (1991) "Υγρότοποι της Ελλάδας, Αξίες – αλλοιώσεις – προστασία", WWF - Α.Π.Θ - IUCN, Θεσσαλονίκη

- Φατούρος Γ. (2006), *Λιμνών περιήγηση. Ένα φωτογραφικό οδοιπορικό στην Ελλάδα*. εκδ. Πατάκη, Αθήνα
- Φίλιας Β.Ι.(1976) *Μαξ Βέμπερ: Συστηματική Κοινωνιολογία και Μεθοδολογία (μια εισαγωγή στο έργο του,)* εκδ. Νέα Σύνορα
- Φιλολιά Η. (2002) «Βιοδιπολισμός και συνταγματική κατοχύρωση του περιβάλλοντος», *Περιβάλλον και Δίκαιο* τεύχ. 4
- Φλογαΐτης Σ.Ι. (1987) *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- (2006) «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21<sup>ο</sup> αιώνα» *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 1, σσ. 110-115
- Φραγκόπουλος Σ.Γ. (2000-2006) *Ιστορία της Τεχνολογίας Ηλεκτροκίνηση, Επιστημοποίηση 1864-1948*
- Χαρλαύτης Τζ. (2003) «Ιστιοφόρος ναυτιλία» στο *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*, τ.4ος, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα
- Χαρωντάκης Δ. (2007) Οι Ηπειρώτες που τάραξαν τα (εμφιαλωμένα) νερά, ΤΟ ΒΗΜΑ, 18 Φεβρουαρίου 2007Επιχειρήσεις, σ. Β9
- Χατζηιωαννίδου Έ. (2007) «170.000 γεωτρήσεις έκαναν την Ελλάδα «σουρωτήρι» Υφάλμυρος πλέον ο υδροφόρος ορίζοντας σε έκταση 1,7 εκατ. Στρεμμάτων», *Καθημερινή*, 15-04-07
- Χατζησταύρου Ιάκωβος (2007) Το νερό νεράκι Στα υδροηλεκτρικά φράγματα της ΔΕΗ, ΒΗΜΑGAZINO, τευχ.336, 25/3/2007, σ.σ. 36-42
- Χλέπας Ν.Κ. (1998) «Λειτουργική επέκταση και Οργανωτικός Κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς» σε του ιδίου (επιμ.) *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή
- (1999) *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- (2001) «Τοπική αυτοδιοίκηση, στο Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών», Σπηλιωτόπουλος Π.- Μακροδημήτρης Αντ. (επιμ.) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή
- (2002), «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση- Συναινετική κατοχύρωση του “μεταρρυθμιστικού κεκτημένου”», στο Μακροδημήτρης Α., Ζύγουρα Ο., (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή

- (2005) *Ο Δήμαρχος. Τόμος Πρώτος: Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, εκδ. Παπαζήση, σ.σ.159-178.
- Χριστοδουλίδης Α-Θ. (1998) *Οι Εξωτερικές Σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Πανεπιστημιακές Σημειώσεις)*, Πάντειο Πανεπιστήμιο
- Χριστοφορίδης Ε. (2002) «Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων», *Νομικό Βήμα*. τόμος 50. σσ. 629-631,
- Χρυσικός Τ. (1998), *Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ιστορική εξέλιξη θεσμικές προσεγγίσεις και αναφορές*, εκδ. Ε. Αναστασίου
- Χρυσόγονος Κ.Χ. (2002) *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*. 2<sup>η</sup> έκδ. αναθεωρημένη και βελτιωμένη. εκδ. Α. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Ψαρός Δ. Κ. (1969), *Η αναθεώρησης του Συντάγματος. Πολιτική ανάλυσις και νομική ερμηνεία, εν συγκρίσει προς το προϊσχύον Σύνταγμα 1864-1911-1952. Μετά των κειμένων των Συνταγμάτων 1968 και 1952*. Αθήνα
- Borchardt, K.D (2000) *Το αλφάβητο του κοινοτικού δικαίου*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης και Πολιτισμού
- Beck U, Giddens A. (2005) «Ανοιχτή επιστολή για το μέλλον της Ευρώπης», σε εφ. «Το Βήμα», της 9.10.2005



## ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Akande, D. (2003), "International Organizations", in Evans M.D. (ed) *International Law*, 1st edition, Oxford University Press, Oxford, p.p. 269-297
- Andersen, M.S. and Liefferink, D. (1997) "Introduction: the impact of the pioneers on EU environmental policy", στο Andersen, M.S. and Liefferink, D. (eds) *European Environmental policy. The pioneers*, Manchester University Press, Manchester
- Andeweg Rudy B. and Irwin Galen A (2002), *Governance and Politics of the Netherlands*, Macmillan palgrave,
- Arnold E. and Larsen J. (2006) *Bottled Water : Pouring Resources Down the Drain*, Earth Policy Institute
- Aucoin P. (1995) *The new public management*, Institute for research on Public policy
- Baker, S. (1997) "The evolution of European Union environmental policy", From growth to sustainable development" in Baker, S., Kousis, M., Richardson, D., Young Stephen, (eds), *The politics of sustainable development*, Routledge, London, p.p. 99-100
- (2001) "Environmental governance in the EU" in Thomson Grahame (ed.) *Governing the European Economy*, London, Sage, p.205
- Barreira, A. and Kallis, G. (2003) "The EU Water Framework Directive and public participation in transboundary river basin management" in Timmerman J. Langaas S (eds) *Environmental Information in European Transboundary Water Management*, IWA publishing, p.p.92-107
- Beaumont, P. (2000) "The 1997 UN Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses: Its Strengths and Weaknesses from a Water Management Perspective and the Need for New Workable Guidelines", *Water Resources Development*, vol. 16(4), p.p.475-495
- Biswas, A.K. (1999) "Management of International Waters", *Water Resources Development*, vol.15, p.p.170-171
- Bithas K. Stoforos Ch. (2006) "Estimating urban residential water demand determinants and forecasting water demand for Athens metropolitan area, 2000-2010" *South-Eastern Europe Journal of Economics* 1 pp. 47-59
- Bogdandy von, A. (2003) "Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe", στο Kohler- Koch B. (ed.) *Linking EU and National Governance*, New. York: Oxford University Press, p.p. 24-52

- Bošnjaković, B. (2001c): "Regulations of International Watercourses under the UN/ECE Regional Agreements", *Water International*, vol. 25, p.p. 544–553
- (2003) "Negotiations in the context of international water-related agreements", UNESCO/IHP, World Water Assessment Programme, *Technical Documents in Hydrology*, PC-CP series, n° 8
- Bourne, C. (1996) "The International Law Association's contribution to international water resources law", *Natural Resources Journal*, vol 36, p.p.155-216
- Bowman, M. (2002) "The Ramsar Convention on Wetlands: Has it Made a Difference?", in Stokke, O. S. and Thommessen, Ø. B. (eds.), *Yearbook of International Co- operation on Environment and Development 2002/2003*, Earthscan Publications, London, p.p.61-68
- Bradlow, D. (2000) "Report on International and Comparative Water Law Applicable to Large Dam Construction", Contributing Paper, *Regulation, Compliance and Implementation*, Thematic Review V.4 prepared as an input to the World Commission on Dams, Cape Town, www.dams.org
- Breuer R. (2000) "Die Europäisierung des Wasserrechts", *Natur und Recht (NuR)* p. 542
- Bundschuh, J. (2000) "The sustainability principle in water resources management requires education and training as missing link between problems and solutions" in Van der Beken, A., Mihailescu, M., Hubert, P. and Bogardi, J. *The learning society and the water- environment*, Official Publications of the European Communities, Belgium, p.p.79-85
- Cano, G.J. (1989) "The Development of the Law of International Water Resources and the Work of the International Law Commission" *Water International*, 14(4), pp. 167-171
- Caporaso J.A (1989) *The Elusive state. International and Comparative Perspectives*, SAGE Publications, United States of America
- Caravita B. (1997) "Italy" in Heine G., Prabhu M., Alvazzi del Frate A. (eds.) *Environmental Protection - Potentials and Limits of Criminal Justice Evaluation of Legal Structures* Freiburg im Breisgau 1997 United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute Publication No. 56.
- Cini, M. (2000) "Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment" στο Nugent N. (ed.) *At the heart of the Union, Studies of the European Commission*, Second Edition, Macmillan Press Ltd, p.p. 73-90
- Clark, A.M. (1995) "Non- Governmental Organizations and Their Influence on International Society", *Journal of International Affairs*, vol. 2, p.48

- Connelly J. and Smith G., (2003) *Politics and the Environment, From Theory to Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., Routledge, London
- Cooley, J.K. (1984) "The Middle East: Forgotten Factors: The War Over Water", *Foreign Policy*, vol. 54, p.p. 3-26
- Croft S., Redmond J., Wyn Rees G. and Weber M. (1999) *The enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester,
- Daviddi R., Ilzkovitz F., (1997) "The Eastern enlargement of the European Union: Major challenges for macro – economic policies and institutions of Central and East European countries", *European Economic Review*, vol. 41,
- DeBardeleben J. and Hurrelmann (2007) *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*, Palgrave Macmillan,
- Declaration of Policy on Prevention and Control of Water Pollution, including Transboundary Pollution", Decision b (XXV) Geneva, 1980, in Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1998), *Sources of International Water Law*, FAO Legislative Study No. 65 (Rome FAO), p.p. 121-125
- Dellapenna, J.W. (2001) "The customary international law of transboundary fresh waters", *International Journal Global Environmental Issues*, Vol. 1(3/4), p.p. 264-310
- Demmke, C. and Unfried, M. (2001) (eds) *European Environmental Policy: The Administrative Challenge for the Member States*, European Institute of Public Administration
- Dinan, D. (2000) *Encyclopedia of the European Union*, Macmillan Press Ltd, London
- Drafting Group ECO 2 (2004), "Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive", Working Group 2B, Common Implementation Strategy
- Eckstein, G. (1995) "Application of International Water Law to Transboundary Groundwater Resources, and the Slovak-Hungarian Dispute Over Gabčíkovo-Nagymaros", *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 19, p. 67
- Embid Irujo A. (2003) «Water Law in Spain after 1985», vol. 28, number 3, *Water International*, pp. 290- 294
- Erhard-Cassegrain, A., Margat, J.(1983) *Introduction à l'économie générale de l'eau*, Masson, Paris
- Esping-Andersen (eds) (1997) *Welfare States in Transition. National Adaptation In Global Economics*, SAGE Publ., London,

- European Commission (2000) *Second annual survey on the implementation and enforcement of Community environmental law*, Official Publications of the European Communities, Italy
- (2000) *The Law of Sustainable development: General Principles*
  - (2002) *How participation can improve our Environment*, Conference in Murcia, Spain
  - (2002) LIFE Focus -Water, an essential resource- LIFE and the European water policy, Official publications of the European Communities, Belgium, p.1
- Evans P.B., Rueschemeyer D & Scocpol T. (eds) (1996) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, United States of America
- Filho, W.L. (1999) "Getting people involved" στο Buckingham-Hatfield, S. and Percy, S. (eds) *Constructing Local Environmental Agendas. People, places and participation*, Routledge, London and New York
- Foster B. E. and Clark Br. (2004) «Ecological Imperialism», in Panith L. and Leys C.(eds), *The New Imperial Challenge*, Εκδ. Savalas, Athens, σ. 261-281
- Fox C.J., Miller H.T. (1995) *Postmodern Public Administration, Toward Discourse*, SAGE Publications, London
- Francioni, F. (1994) "Developments in Environmental Law from Sovereignty to Governance: The EC environmental policy" στο Markesinis B. (ed) *The Gradual Convergence: Foreign Ideas, foreign Influences, and English Law on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford: Clarendon Press, Oxford, p. 205
- Furlong P. (1994) *Modern Italy. Politics and Policy-Making*. Routledge London and New York
- Furlong Paul (2003) "Italian regional reform in constitutional context" , Annual Conference of the Political Studies Association, Leicester, April
- Gardiner, R.K. (2003) *International Law*, Pearson Education Limited, Longman Law Series, London
- Gerth H.H. and Mills W.C. (1979) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York
- Giordano, M.A. (2003) "Managing the quality of International Rivers: Global Principles and Basin Practice", *Natural Resources Journal*, vol. 43(1), p.p.111-160
- Glassner, I.M. (ed.) (1998) *The United Nations at Work*. Westport, CT [etc.], Praeger, London
- Glawischnig E., Gunsberg G. (1998) "Legal and institutional framework and Practices for public participation" in European Environmental Bureau and the Regional

- Environmental Center for Central and Eastern Europe (eds) *Doors to democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision making in Western Europe*, on- line version only in <http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/West/cover.html>
- Gleick, P. (1993) "Water and conflict: Fresh water resources and international security." *International Security* vol.18(1), p.p.79-112
- Gleick, P.H., W.C.G. Burns, E.L. Chalecki, M. Cohen, K.K. Cushing, A. Mann, R. Reyes, G.H. Wolff, and A.K. Wong (2002), *The World's Water 2002-2003: The biennial report on freshwater resources*, Island Press: Washington,
- Glover J. (1990) "Greenpeace Declares War on Porto Marghera", *Chemical Magazine*, September 26, p.30
- Grimeaud, D. (2001) "Reforming EU Water Law: Towards Sustainability" *European Environmental Law Review*, vol. 3, p.p. 88-97
- Hahn, R.W (1995) "Economic Prescriptions for Environmental Problems: Lessons from the United States and Continental Europe " in Eckersly (ed.) *Markets, The State And the Environment: Towards Integration*, Macmillan Press, London p. 144-156
- Hall D. (1999) *The Water Multinationals Public Services International Research Unit*, University of Greenwich,
- Hall, D., Lanz, C., Lobina, E., de la Motte, R. (2004) *Watertime, D7: International Context*,
- Hall David and Lobina Emanuele (2006) *Water as a public service*, PSIRU, Business School, University of Greenwich, Public Services Internationala
- Harrison, A., Schmidt, G., Avis, C., Hauser, R. (2001) WWF's preliminary comments on Public Participation in the context of the Water Framework Directive and Integrated River Basin Management
- Hayek Fr. (1960) *The Constitution of Liberty*, *The University of Chicago Press*, New York
- Hernandez Escartin C. M. (1996) "The Mediterranean Spain: The River Basin, Territorial framework for water management" *NEWSLETTER*, 3<sup>rd</sup> Quarter 1996, N° 4, International Network of Basins Organizations INBO' S p. 11
- Higgins, R. (1995) *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford Clarendon Press, Oxford
- Hildering Antoinette (2004) *International Law, Sustainable Development and Water Management*. Eburon Publishers

- Hill, K. D. (1990) "The Convention on International Trade in Endangered Species: Fifteen Years Later", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol.78, p.245
- Hirst P.Q. (ed) (1993) *The pluralist theory of the state*, Selected Writings of G.D.H Cole, J.N.Figgis and H.J. Laski, Routledge, London and New York,
- Hix, S. (1998) "The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival", *Journal of European Public Policy* vol. 5, p.p. 38- 65
- Hix, S. and Lord, C., (1997) *Political Parties in the European Union*, European Union Series, Macmillan Press Ltd, London
- Hodwood, P. and Roberts, G.K. (2003), *European Politics today*, second edition, Manchester University Press, Manchester, p. 235
- Hofman P. (1998), "Public Participation in Environmental Policy in the Netherlands", *TDRI Quarterly Review*, Vol. 13, No 1, March 1998, pp. 25-30
- Hooghe L. Marks G. (2001) "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.5, No 11
- Howarth W., McGillivray D. (2001) *Water Pollution and Water Quality Law*, Shaw & Sons, Kent, p. 65-93
- (1992) "New Strategies for Water Directives", *European Environmental Law Review*, vol.1(4), p.p.117-121
- Ilomaki, J. (2000) "Institutional Challenge of Developing Transboundary Water Resources" *Research Report 1*, Helsinki University of Technology, Laboratory of Water Resources, p.120
- Johnston, S. (1999) "Principles of International Environmental Law", στο Swanson, T. and Johnston, S. (eds) *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements*, Edward Elgar, UK, p.p. 203-268
- Jordan, A. "The Europeanization of British Environmental Policy: from policy "taking" to policy "shaping", Paper presented at a seminar on "The Europeanization of British Policy and Politics" in the Department of Politics, University of Sheffield, 2 May 2003
- Jorgensen K. E. (ed.) (1997) *Reflective Approaches to European Governance*, Macmillan Press, 11 (3), London
- Kaika, M. (2003) "The Water Framework Directive: a new directive for a changing social, political and economic European framework", *European Planning Studies*, vol.11(3), pp. 303-320
- Kebebe, W., Wouters, P. and Bouman, N. (2000), *Management: Guidance on Public Participation and Compliance with Agreements*, Geneva, UNECE/UNEP

- Kallis, G. (2005) "Beyond limits and efficiency, what? Assessing developments in EU Water Policy", *International Journal of Water*, vol. 3, p.p.121-145
- Kallis, G. and Nijkamp, P. (2000) "Evolution of EU Water Policy: a critical assessment and hopeful perspective", *Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 3, p.p.301-335
- Kassim, H. (1999) "Representing the United Kingdom in Brussels: The Fine Art of Positive Co-ordination", στο Kassim, H., Peters, G.B. and Wright, V. *The National Co-ordination of EU Policy* Oxford, Oxford University Press pp.47-72
- Kennedy D., Webb D. E (1993) "The limits of integration: Eastern Europe and the European Communities", *Common Market Law Review* Vol. 30, p.p. 1095 – 1117
- Klaphake, A., Scheumann, W., Schliep, R. (2001) *Biodiversity and International Water Policy- International Agreements and Experiences Related to the Protection of Freshwater Ecosystems*, Institute for Management in Environmental Planning, Technical University of Berlin
- Klemm de, C. (1985) "Migratory Species: A Review of Existing International Instruments", *Environmental Policy and Law*, vol.15, p.8
- Kooiman J. (1993) "Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity" in Kooiman J. (ed.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage
- Kuks S. (2002) *The Evolution of the National Water Regime in the Netherlands*, University of Twente, Center of Clean Technology and Environmental Policy, EUWARENESS. ([www.euawareness.nl](http://www.euawareness.nl))
- Lammers, J.G. (1984) *Pollution of International Water Courses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, The Hague: Martinus Nijhoff
- Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (2001) German Guidance
- Lang W. (1995) Sustainable Development and International Law, International Environmental Law, Policy Series Kluwer Law International
- Lanz, K. and Scheuer, S. (2001) *EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive*, European Environmental Bureau, Brussels
- Larbi G.A. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*, Discussion Paper No 112, United Nations Research Institute for Social Development

- Larrue, C. (1995) "The political (un)feasibility Environmental Economic Instruments" in: Dente Bruno (ed.) *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands
- Lenaerts, K. (1991) "Some reflections on the Separation of Powers in the EU" *Common Market Law Review*, vol. 28, pp.11-35
- Liberatore, A. (1997) "The European Union: bridging domestic and international environmental policy- making", στο Schreus, M. and Economy, E.(eds) *The internationalization of environmental protection*, Cambridge University Press, United Kingdom, p.p.188-211
- Loibl, G. (2001), "The role of international organizations in international law-making international environmental negotiations - an empirical study", *Non-State Actors and International Law*, vol. 1(1), p.p. 41-66
- Lyster, S. (2000) *International Wildlife Law*, Cambridge University Press, Cambridge p.p. 278-9
- Marks, G. and McAdam, D. (1998) "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union", στο Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. and Streeck, W. (eds) *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London, p.p. 114-115
- Matsumoto, K. (2002) *Transboundary groundwater and international law: past practices and current implications*, Research Paper, The Department of Geosciences, Oregon State University
- Mayhew A. (1998) *Recreating Europe, The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge,
- McCaffrey, S.C. (2001) "The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses", *International Journal Global Environmental Issues*, vol. 1(3/4), p.p.250-263  
(2003) *The Law of International Watercourses (Oxford Monographs in International Law)*, Oxford University Press, USA
- Mouzelis N.P (1978) *Modern Greece, Facets of Underdevelopment*, London, The Macmillan Press Ltd
- Nentwich, M. (1996) "Opportunity Structures for Citizen's Participation: The Case of the European Union" *EIOP*, No 1, p.p. 1-21
- Neuhold, C. (2001) "The «Legislative Backbone» keeping the Institution upright? The role of the European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process", *EIOP*, vol 5(10), p.p. 1-26
- Nigel Foster & Satish Sule (2002) *German Legal System and Laws*, third edition, Oxford University Press



- Nilsson, S., Langaas, S. and Hannerz, F. (2004) *International River Basin Districts under the EU Water Framework Directive: Identification and Planned Cooperation*, Official Publication of the European Water Association
- Nozick R (1974) *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books Publications, New York
- Nugent Neil (1999), *The Government and Politics of the European Union*, fourth edition, The Macmillan Press Ltd, London, p.p. 12-13
- Nugent, N. (ed.), (2000), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2<sup>nd</sup> ed. Macmillan Press Ltd, London
- OECD (2001) *Engaging Citizens in Policy- making: Information, Consultation and Public Participation*, Puma Policy Brief No 10. p. 2
- (2002) *Territorial Reviews, Tzoumerka Greece*, p.133
- Pace R. (1998) "The domestic and international politics of the next Mediterranean enlargement of the European Union", *The European Union Review*, Vol. 3, No 1,
- Page, B., Kaika, M. (2003) "The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy Innovation and the Shifting Choreography of Governance", *European Environment*, vol.13, p.328-343
- Paisley, R. (2002) "Adversaries into partners: international water law and the equitable sharing of downstream benefits", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 3, pp. 280-300
- Paisley, R. and MacDaniels, T. (1995) "International Water Law, acceptable pollution risk and the Tatshensini River", *Natural Resources Journal*, vol. 35, p.p.111-132
- Parsons T. (1968) *The Structure of Social Action*, Vol. II, 3<sup>rd</sup> Edition
- Pehle H. (1997) *Germany: domestic obstacles to an international forerunner*, , in Andersen, M.S. and Liefferink, D., (eds.), *European Environmental Policy: The Pioneers*, Manchester University Press,
- Peterson J. and Bomberg E. (1999) *Decision-making in the European Union*, Macmillan Press Ltd, London
- Petkova, E. and Veit, P. (2000) "Environmental Accountability Beyond the Nation-State: The implication of the Aarhus Convention" *Environmental Governance Notes*, World Resources Institute, p.1
- Porter, G., Brown, W.J. and Chasek P.S. (2000), "Actors in the Environmental Arena" in Porter, G., Brown, W.J. and Chasek P.S. (eds) *Global Environmental Politics*, 3<sup>rd</sup> Edition, Westview Press, p.p. 35-79

- Porter, M. E. and van der Linde, C. (1995). "Towards a New Conception of the Environment – Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97-118
- Prakke L., Konrtmann C. (eds), (2004) *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Kluwer, The Netherlands,
- Pridham G., Cini M., Konstadakopulos D., Porter M. and Flynn B. (2003) *Environmental Governance in Europe, An ever Closer Ecological Union?*, Oxford University Press, Oxford
- Pyrgiotis L.A. (1991), *Experience exchange concerning water resources and energy savings in an environmentally respectful manner*, Documentation report, SAPIC project, Hellenic Agency for Local Development and Local Government (E.E.T.A.A.) Athens, Greece
- Revenga, C., Brunner, J., Henninger, N., Kassem, K., Payne, R. (2000) *Pilot analysis of Global Ecosystems: Freshwater Systems*, World Resources Institute, Washington, D.C.
- Rogers P., Bhatia R., Huber A. (1998) "Water as a social and economic good: How to put the principle into practice", Global Water Partnership, Technical Advisory Committee
- Sands, P. (1993) "International Environmental Law after Rio", *Environmental Journal of International Law*, vol. 4, pp. 377-389  
 (1997) "Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species", *Green Globe Yearbook 1997*,  
 (2003) *Principles of International Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge University Press, Cambridge
- Scheuer, S, (2005) *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, European Environmental Bureau, Brussels
- Scheumann, W. and Klaphake, A. (2001). *The Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- Schroeder-Wildberg, E. (2002) *The 1997 International Watercourses Convention – Background and Negotiations*, Working Paper On Management in Environmental Planning, Institute for Landscape and Environmental Planning, Technical University of Berlin
- Shaw J., Magnette P., Hoffman L. and Bausili V. A. (2003) *The Convention on the Future of Europe. Working Towards a EU Constitution*. εκδ. The Federal Trust for education and research, London

- Simma, B. (ed.) (2002) *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University press, Oxford
- Sorman G. (1985) *L'Etat Minimum*, A. Michel Publications, Paris
- Spence, D. (1994) "Structure, functions and procedures in the Commission", στο Edwards Geoffrey and Spence David (eds) *The European Commission*, 2<sup>nd</sup> edition, Catermill publishing, p.p.111-118
- Stewart, J. and K. Walsh (1992) "Change in the management of public services", *Public Administration*, 70(4):499-518.
- The Economist (1995) "Water: Flowing uphill", *The Economist*, 12/08/95
- Thoermond III J.O. and Shirley E. (1987) "A survey of the International law of rivers", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 16, p.p.139-143
- Thomas P.G. (1996) "Beyond the Buzzwords: Coping with Change in the Public Sector", *International Review of Administrative Science*, SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol.62. pp. 5-29
- Toonen Th. (1992) "Europe of the administrations: the challenges of '92 (and beyond)" *Public Administration Review*, 52 (2) pp.108-115
- Trupiano G. (1999) "Enlargement of the European Union and its Impact on EU Institutions and Budget", *The European Union Review*, Vol 4 No. 3, Kramer H. (1993) "The European Community's Response to the 'New Eastern Europe' ", *Journal of Common Market Studies* Vol 31. No 2,
- Ulrich Beck, Antony Giddens «Ανοιχτή επιστολή για το μέλλον της Ευρώπης», σε εφ. «Το Βήμα», της 9.10.2005
- United Nations Economic Commission for Europe, Italian Ministry for the Environment and Territory, Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Spanish Ministry for the Environment (2004) *The 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, New York and Geneva
- Vance, M. (2004) "Poison with a Promise" *Terrain magazine*, Ecology Center in Berkeley, California
- Varone F. and Aubin D., (2002) "The Evolution of the National Water Regime in Belgium", Université Ctholique de Louvain (UCL), Unité de Sciences politiques et Relations internationales, p.12 EUWARENESS. (www.euwareness.nl)
- Villiers Charlotte (1999) *The Spanish Legal Tradition*, Ashgate Publishing Co Darmouth- Law of the nations Series,
- Vlachos E. (2003) "Water Resources in the Iberian Peninsula: Past, Present, Future", *Water International* vol. 28, number 3,

- Vinogradov, S., Wouters, P., and Jones, P. (2003) "Transforming potential conflict into cooperation potential: the role of international water law", *UNESCO/IHP/WWAP/IHP-IV, Technical Documents in Hydrology: PC-CP Series*, vol. 2, p.p. 45-72
- Vogel D. (1993) "The making of EC environmental policy", in Andersen S. and Eliassen K. (eds), *Making policy in Europe. The Europeification of national policy-making*, Sage, London
- Voivontas D., Xenos D., Xanthakis A., Pisiyas E., Asimakopoulos D. Public-Private Partnerships in the Water Sector. A case study in the Cyclades Islands Greece. *International Water Resources Association*, Volume 27, Number 3, September 2006, 330-342
- WATECO (2002) "Economics and the Environment. The implementation challenge of the Water framework Directive. A guidance document", WATECO Working Group Report, Common Implementation Strategy
- Waterbury, J. (1997) "Between Unilateralism and Comprehensive Accords: Modest Steps toward Cooperation in International Rivers Basins", *Water Resources Development*, vol. 13(3) , p.p. 279-289
- Weale A., Geoffrey P., Cini M., Konstadakopoulos D., Porter M., Flynn B. (2003) *Environmental Governance in Europe*, Oxford University Press, United States New York
- Weiler, H. and Wind, M., (ed.) (2003) *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge Univ. Press, Cambridge
- Wessels Wolfgang, Rometsch Dietrich (1996) "German administrative interaction and European Union:the fusion of public policies" in Yves Meny, Pierre Muller and Jean- Louis Quermonne (eds) *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*, Routledge
- White paper on Environmental Liability. Making the polluter pay" (2000) *Environment for Europeans*, No 2, p.13
- Wilson D., Game C., (1998) *Local Government in the United Kingdom*, second edition, Macmillan press
- Wohlwend, B.J. (2001) "The emerging principles and rules of International Water Resources" Law Paper presented at the 1st FAO Regional Training Workshop on International Water Law and Negotiation Skills in Cairo, Egypt, 25 April - 1 May 2001. p.p.1-19
- World Meteorological Organization (1997) *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World* WMO, Geneva

- World Water Assessment Programme (2003), *Water for People, Water for Life: The United Nations World Water Development Report*, UNESCO Publishing: Paris
- Wouters, P. (2000) "The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond", *Germany Yearbook of International Law*, p.293
- Wouters, P. and Vinogradov, S. (2003), 'Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources', in Stokke, O. S. and Thommessen, Ø. B. (eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*, Earthscan Publications, London, p.p. 55–63.
- Wright Olin Er. (ed.), (1995) *Associations and Democracy*. Volume I *The Real Utopias Project Series*, VERSO, London

## ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

### α. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

- ΕΕ C 343 της 30<sup>ης</sup>/11/1999, Κοινή θέση (ΕΚ) αριθ. 41/1999, της 22ας Οκτωβρίου 1999, που καθορίστηκε από το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την έκδοση της οδηγίας 1999/\_/ΕΚ για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων
- ΕΕ L 194/26 της 25<sup>ης</sup>/ 7/1975, «Οδηγία 75/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 16ης Ιουνίου 1975 περί της απαιτούμενης ποιότητας των υδάτων επιφάνειας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη»
- ΕΕ L 229/1 της 30<sup>ης</sup>/8/1990, «Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2433/90 της Επιτροπής της 22ας Αυγούστου 1990 περί καθορισμού των εισφορών κατά την εισαγωγή οι οποίες εφαρμόζονται στα σιτηρά, στα άλευρα και στα πλιγούρια και σιμιγδάλια σίτου ή σικάλεως»
- ΕΕ L 135/40 της 21<sup>ης</sup> /5/1991, «Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1991 για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων»
- ΕΕ L 375/1 της 31<sup>ης</sup> /12/1991, «Οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 1991 για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης»
- ΕΕ C 222 της 10<sup>ης</sup>/8/1994, Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την οικολογική ποιότητα των υδάτων
- ΕΕ C355 της 25<sup>ης</sup>/11/1996, Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με ένα πρόγραμμα δράσης για ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υπογείων υδάτων /\* COM/96/0315 ΤΕΛΙΚΟ - COD 96/0181 \*/
- ΕΕ C 184/1 της 17<sup>ης</sup>/6/1997, Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη βελτίωση της προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων οι οποίοι είναι δυνατόν να απειληθούν από εκρηκτικές ατμόσφαιρες
- ΕΕ C 355/83 της 21<sup>ης</sup>/11/1997, Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση της Επιτροπής για οδηγία του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων»

- EE C180/1 της 11<sup>ης</sup>/06/1998, Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα μια «Βιώσιμη στρατηγική μεταφορών για τους οργανισμούς τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και την Ευρωπαϊκή Ένωση» CdR 255/97 fin
- EE C 150/388 της 28<sup>ης</sup>/05/1999, Νομοθετικό ψήφισμα που αποτελεί τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση και τις τροποποιημένες προτάσεις του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων (COM(97)0049 C4-0192/ 97 COM(97)0614 C4-0120/98 COM(98)0076 C4-0121/98 97/ 0067(SYN))(Διαδικασία συνεργασίας: πρώτη ανάγνωση)
- EE C 339/136 της 29<sup>ης</sup>/11/2000, Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την κοινή θέση του Συμβουλίου εν όψει της έγκρισης της οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (9085/3/1999 – C5-0209/1999 — 1997/0067(COD))
- EE L 327/0001-0073 της 22/12/2000, Οδηγία 2000/60/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων
- EE C135/252 της 7<sup>ης</sup>/5/2001, Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το εγκριθέν από την επιτροπή συνδιαλλαγής κοινό σχέδιο οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (C5-0347/2000 — 1997/0067(COD))
- EE L 31/1 της 5<sup>ης</sup>/2/1976, «Οδηγία 76/160/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 8ης Δεκεμβρίου 1975 περί της ποιότητας των υδάτων κολυμβήσεως»
- EE C 337/156 της 28.11.2000 Commission Proposal of 29 June 2000 for a European Parliament and Council Directive on public access to environmental information
- EE C 154/123 of 29.05.2001 Commission Proposal of 18 January 2001 for a European Parliament and Council Directive providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending Council Directives 85/337/EEC (environmental impact assessment) and 96/61/EC (integrated pollution prevention and control)

## **β. Λευκή Βίβλος**

COM (2000) 66 τελικό «Λευκή Βίβλος για την περιβαλλοντική ευθύνη»

#### **γ. Οδηγίες – προτάσεις οδηγιών**

COM (93) 0680 «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την οικολογική ποιότητα των υδάτων»

COM (97) 49 τελικό «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων»

COM (97) 614 τελικό «Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων»

COM (98) 76 τελικό «Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής υδάτων»

COM(2002) 581 τελικό «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης»

#### **δ. Αποφάσεις**

COM(98)344 τελικό «Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για την υπογραφή από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα της Σύμβασης της ΟΕΕ του ΟΗΕ σχετικά με την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα»

#### **ε. Ανακοινώσεις – γνωμοδοτήσεις Επιτροπής**

COM (2000) 1 τελικό «Ανακοίνωση της Επιτροπής της 2ας Φεβρουαρίου 2000, για την αρχή της προφύλαξης»

COM (2000) 477 «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή - Πολιτικές τιμολόγησης - Πολιτικές για την ενίσχυση της αειφορίας των υδάτινων πόρων»

COM (96) 59 τελικό «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον τομέα των υδάτων»

COM(2001) 264 τελικό «Ανακοίνωση της Επιτροπής - Αειφόρος ανάπτυξη της Ευρώπης για έναν καλύτερο κόσμο: Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο ανάπτυξη (Πρόταση της Επιτροπής ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Göteborg)»



COM (2000) 219 τελικό «Γνωμοδότηση της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 251, παράγραφος 2, στοιχείο γ), της Συνθήκης ΕΚ, επί των τροπολογιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην κοινή θέση που Συμβουλίου σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (COM(97) 49 τελικό, COM(97) 614 τελικό, COM(98) 76 τελικό και COM(99) 271 τελικό, περί τροποποίησης της πρότασης της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 250, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ»

#### **στ. Εκθέσεις της Επιτροπής**

COM(2000) 400 τελικό «Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως προς την εμπειρία από την εφαρμογή της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 7 Ιουνίου 1990, σχετικά με την ελευθερία πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση»

COM(2005) 570 τελικό «Ετήσια έκθεση της Επιτροπής για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (2004) {SEC(2005)1446} {SEC(2005)1447}»

#### **ζ. Εκθέσεις του Κοινοβουλίου**

ΕΚΘΕΣΗ σχετικά με το σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη και τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τη σύγκληση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΚΔ), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 10/9/2003, Τελικό Α5-0299/2003. Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, εισηγητές Jose Maria Gil-Delgado και Δημήτρης Τσάτσος, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «

Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τη σύγκληση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΚΔ). (11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS) της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, εισηγητές Jose Maria Gil-Delgado και Δημήτρης Τσάτσος, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 10/9/2003, Τελικό Α5-0299/2003.

#### **η. Νομολογία Δ.Ε.Κ.**

Υπόθεση ("AETR"), 31.03.1971 22/70 Επιτροπή κατά Συμβουλίου Συλλογή 1971, σ. 263

Υπόθεση C-130/01: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας

Υπόθεση C-396/01 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιρλανδίας

Υπόθεση C-45/91 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας

Υπόθεση C-384/97 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας

Υπόθεση C-387/97 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας

Υπόθεση C-396/91 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιρλανδίας

Υπόθεση C-130/01 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας

Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-232/95 και C-233/95 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας

## **θ. Δελτία**

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1997, σημ. 1.2.165

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αριθμ. 12, 1992, 25<sup>ο</sup> Έτος, Παράρτημα 2 του τμήματος Α, σημ. I 23, σ. 19

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10-1997, σημ. 1.2.171

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1998, σημ. 1.3.221

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 3-1998, σημ. 1.2.141

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-1999, σημ. 1.3.217

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 6-1998, σημ. 1.10.7

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10-1999, σημ. 1.3.99

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 3-1999, σημ. 1.3.122

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 6-1999, σημ. 1.2.106

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 9-1999, σημ. 1.2.104

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1/2-2000, σημ. 1.4.29

Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10-1996, σημ. 1.3.118

## **ι. Ψηφίσματα του Συμβουλίου**

COM(92) 23 τελικό «Πρόταση ψηφίσματος του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με ένα κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής και δράσεως για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη»

## ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΑΠΟΤΟΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

<http://208.244.94.218/euronatura2/Opap1.htm>

<http://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gr.html>

[http://ec.europa.eu/dgs/environment/management\\_plan\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/environment/management_plan_2006.pdf)

<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/links.html>

<http://europa.eu.int/comm/environment/civil/pdfdocs/pr98f-01.pdf> Arsia- Regione Toscana, Geoplan, Wasserwirtschaft, Instituto Superior Tecnico- Gehidro, (1998), Prevention in the Mountains for Protection in the Valleys, "Principles and guidelines for the environmental protection of drainage basins prone to flash floods, experimental intervention in a pilot drainage basin" European Commission

<http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/home.htm#baiamare>

[http://europa.eu.int/comm/environment/impel/\(1.9.2002\)](http://europa.eu.int/comm/environment/impel/(1.9.2002))

[http://europa.eu.int/eur-lex/el/about/pap/process\\_and\\_players4.html#1](http://europa.eu.int/eur-lex/el/about/pap/process_and_players4.html#1)

[http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_rel.cfm?CL=el&DosId=1505](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_rel.cfm?CL=el&DosId=1505)

<http://europa.eu/environmenta/press/index.htm>

[http://europa.eu/reform\\_treaty/index\\_el.htm](http://europa.eu/reform_treaty/index_el.htm)

<http://gov.wallonie.be/code/fr/comp.asp>

[http://gov.wallonie.be/code/fr/comp\\_fore.asp](http://gov.wallonie.be/code/fr/comp_fore.asp)

<http://greenplans.rri.org/resource/greenplanningarchives>

[/italy/italy\\_env\\_pol\\_instruments.html](#)

[http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/austria/austria\\_2000overview.html](http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/austria/austria_2000overview.html)

[http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/italy/italy\\_env\\_pol\\_instruments](http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/italy/italy_env_pol_instruments)

[http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/netherlands/netherlands\\_1995epp\\_implmn.html#legislation](http://greenplans.rri.org/resources/greenplanningarchives/netherlands/netherlands_1995epp_implmn.html#legislation)  
<http://jurist.law.pitt.edu/world/belgicor1.htm> Estelle Derclaye [JURIST Belgian Correspondent Faculty of Law, University of Liege], (2001) "The Belgian Constitutional System" Jurist: The Legal Education Network  
<http://jurist.law.pitt.edu/world/foreignapr02.php>  
<http://jurist.law.pitt.edu/world/itcor2.htm>  
<http://jurist.law.pitt.edu/world/itcor2.htm> Lugarisi N. (2001) "Italian Environmental Law" Jurist: The Legal Education Network,  
<http://kdp.pspa.uoa.gr/DKKSxoliasmosHlepas.doc>  
[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+de0057\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+de0057))  
[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+de0057\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+de0057))  
[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+FI0086\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+FI0086))  
[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+FI0086\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+FI0086))  
[http://miljo.regeringen.se/english/english\\_index.htm](http://miljo.regeringen.se/english/english_index.htm)  
[http://mst.dk/rules/Acts in force/ Aquatic environment in force/03020400.doc](http://mst.dk/rules/Acts%20in%20force/Aquatic%20environment%20in%20force/03020400.doc)  
[http://mst.dk/rules/Acts in force/ Aquatic environment in force/03020200.doc](http://mst.dk/rules/Acts%20in%20force/Aquatic%20environment%20in%20force/03020200.doc)  
[http://mst.dk/rules/Acts in force/ Aquatic environment in force/03020300.doc](http://mst.dk/rules/Acts%20in%20force/Aquatic%20environment%20in%20force/03020300.doc)  
<http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/page012.html>  
<http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/page012.html>  
<http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/pqge006.html>  
<http://reports.eea.eu.int/92-9167-001-4/en/pqge006.html>  
<http://sp.uconn.edu/~payerhin/grady.html>  
<http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/mdglist.pdf>  
<http://virtual.finland.fi/finfo/english/glance.html>  
<http://virtual.luxemburg.lu/luinfo/english/glance.html>  
<http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd>  
<http://www.1upinfo.com/country-guide-study/portugal/>  
<http://www.auth.gr/virtualschool/2.4/youngs/Karpadakis.htm>  
<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2680>  
<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2699>  
<http://www.biodiv.org/welcome.aspx>  
[http://www.brussel.irisnet.be/En/1en\\_admi/1en\\_2gov/1en\\_25.htm](http://www.brussel.irisnet.be/En/1en_admi/1en_2gov/1en_25.htm)  
[http://www.brussel.irisnet.be/En/1en\\_admi/1en\\_4oip/1en\\_43.htm](http://www.brussel.irisnet.be/En/1en_admi/1en_4oip/1en_43.htm)  
[http://www.brussel.irisnet.be/En/1en\\_admi/1en\\_4oip/1en\\_4oip.htm](http://www.brussel.irisnet.be/En/1en_admi/1en_4oip/1en_4oip.htm)

<http://www.chinabusiness.gr>  
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/it.html>= CIA THE WORLD FACT BOOK  
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/it.html>= CIA THE WORLD FACT BOOK  
<http://www.cites.org/eng/disc/what.html>  
<http://www.cms.int/about/index.htm> *Convention on Migratory Species*,  
[http://www.coe.int/t/e/cultural\\_co-operation/environment/nature\\_and\\_biological\\_diversity/\\_Summary.asp](http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/nature_and_biological_diversity/_Summary.asp)  
<http://www.countryside.wales.gov.uk/>  
<http://www.curia.eu.int>  
<http://www.dk/rules/03020000.htm>  
[http://www.drdni.gov.uk/DRDwww\\_AboutUs/](http://www.drdni.gov.uk/DRDwww_AboutUs/)  
[http://www.edie.net/gf.cfm?L=left\\_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/1437.html](http://www.edie.net/gf.cfm?L=left_frame.html&R=http://www.edie.net/news/Archive/1437.html)  
<http://www.eeb.org/activities/water/Water-Summary-EEB-WWF-Tajo-Segura-6-5-03.pdf> EEB- WWF (2003) Water transfers are increasing the water crisis *The case of the Tagus-Segura Transfer in Spain (Executive Summary of WWF Report 'Tagus Segura –Lessons From the Past')*  
<http://www.eeb.org/activities/water/Water-Summary-EEB-WWF-Tajo-Segura-6-5-03.pdf> EEB- WWF (2003) Water transfers are increasing the water crisis *The case of the Tagus-Segura Transfer in Spain (Executive Summary of WWF Report 'Tagus Segura –Lessons From the Past')*  
<http://www.eeb.org/press/pr-sp-water-plan-n26.htm>  
[http://www.ehsni.gov.uk/water\\_report\\_web.pdf](http://www.ehsni.gov.uk/water_report_web.pdf) Environment and Heritage Service (2000) Managing the Water Environment in Northern Ireland, p. 52-63  
<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/italy.html#envir> = Italy country analysis brief  
<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/itenv.html>  
<http://www.ekpaa.gr/>  
<http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/Overview?OpenDocument&Lang=>  
<http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/Water+Quality?OpenDocument&Lang=>  
<http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/wwdWaterServices?OpenDocument&Lang=en>  
<http://www.environnement.gouv.fr/english/decentra.htm>  
<http://www.environnement.gouv.fr/english/intro.htm>

<http://www.environnement.gouv.fr/english/intro.htm>  
<http://www.environnement.gouv.fr/english/water.htm>  
<http://www.environnement.gouv.fr/english/water.htm>  
<http://www.eshi.gov.uk/environment/waterManage/policy/policy.shtml>  
<http://www.eshi.gov.uk/environment/waterManage/watermanage.shtml>  
<http://www.euro.who.int/document/wsn/watprot/page7.html> UNECE, “Brochure on the Protocol, what it is, why it matters”, p. 7.:  
[http://www.euro.who.int/document/wsn/Water\\_protocol\\_2005.pdf](http://www.euro.who.int/document/wsn/Water_protocol_2005.pdf) World Health Organization “The Protocol on Water and Health: making a difference”:  
[http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/MediaCentre/PR/20\\_05/20050729\\_1WorldHealthOrganization](http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/MediaCentre/PR/20_05/20050729_1WorldHealthOrganization), “Treaty to prevent water-related diseases in Europe enters into force”, Press Release EURO/12/05 Copenhagen, Rome, 3 August 2005  
<http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/strategy.pdf>  
Strategic document: “Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive” in  
[http://www.eydap.gr/index.asp?a\\_id=22](http://www.eydap.gr/index.asp?a_id=22)  
[http://www.eydap.gr/index.asp?a\\_id=43](http://www.eydap.gr/index.asp?a_id=43)  
<http://www.eydap.gr/media/stagonoulis/KyklosNerou/gr/contributors.htm>  
[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/DOCREP/005/Y4473E/y4473e04.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y4473E/y4473e04.htm)  
<http://www.fao.org/Legal/default.htm> Stefano Burchi, Senior Legal Officer Development Law Service FAO (1999) National Regulations for Groundwater: Options, Issues and Best Practices, FAO Legal Papers online #5  
<http://www.flanders.be/public/authority/government/competences/competences.07.asp>  
<http://www.geo.ed.ac.uk/home/scotland/localgovt.html>  
[http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Greece/Greece.htm#Γεωγραφια](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Greece/Greece.htm#Γεωγραφια)  
[http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Ireland/Ireland.htm#Γεωγραφια](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Ireland/Ireland.htm#Γεωγραφια)  
[http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Ispania/Spain.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Ispania/Spain.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)  
[http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Italy/Italy.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Italy/Italy.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)  
[http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Ollandia/ollandia.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Ollandia/ollandia.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)

[http://www.geocities.com/world\\_greek\\_geografia/Europe/Portugal/portugal.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ](http://www.geocities.com/world_greek_geografia/Europe/Portugal/portugal.htm#ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ)

[http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/denmark/denmark\\_geography.html](http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/denmark/denmark_geography.html)

[http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/spain/spain\\_geography.html](http://www.greekorthodoxchurch.org/wfb2002/spain/spain_geography.html)

<http://www.igme.gr/>

<http://www.inece.org/4thvol1/nielsen.pdf> Gudmund Nielsen, "Institutional strengthening and capacity building in the field of environmental inspection and enforcement in Denmark" speech in the Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement

<http://www.infoforhealth.org/pr/online.shtml> Hinrichsen, D., Robey, B., and Upadhyay, U.D. (1997) *Solutions for a Water-Short World. Population Reports*, Series M, No. 14. Baltimore, Johns Hopkins School of Public Health, Population Information Program, Population Reports, Volume XXVI/1

<http://www.insula.it/ing/leggi.html#top>

[http://www.italocorotondo.it/tequila/partes\\_section/belgium\\_english/belgium\\_tequila.htm](http://www.italocorotondo.it/tequila/partes_section/belgium_english/belgium_tequila.htm)

[http://www.italocorotondo.it/tequila/partes\\_section/italy\\_english/it\\_water\\_manag.htm](http://www.italocorotondo.it/tequila/partes_section/italy_english/it_water_manag.htm)

[http://www.italocorotondo.it/tequila/partes\\_section/italy\\_english/it\\_water\\_manag.htm](http://www.italocorotondo.it/tequila/partes_section/italy_english/it_water_manag.htm)

<http://www.jrc.es/cfapp/eneriure/Reports/PRT%20pla.pdf>

[http://www.justitie.regeringen.se/propositionermm/ds/pdf/ds2000\\_72.pdf](http://www.justitie.regeringen.se/propositionermm/ds/pdf/ds2000_72.pdf)

<http://www.kl.dk/296088/>

<http://www.kl.dk/296093/>

<http://www.kl.dk/296095/>

[http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code\\_resume.pdf](http://www.miljo.regeringen.se/english/pdf/env-code_resume.pdf)

<http://www.miljo.regeringen.se/pressinfo/pdf/M2001.02.pdf>

<http://www.minagric.gr>

<http://www.minenv.gr/1/18/g1803.html>

<http://www.minenv.gr/eyep/index.html>

<http://www.minenv.gr/pinios/page1.html>

<http://www.minsoc.fgov.be/>

[http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/2\\_coordinacion\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/2_coordinacion_en.pdf)

[http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/2\\_sanciones\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/2_sanciones_en.pdf) Ministerio de Medio Ambiente "Administrative sanctions. Appeals. Criminal and Civil Responsibility in the field of environment."

[http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/2\\_sanciones\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/2_sanciones_en.pdf) Ministerio de Medio Ambiente (Υπουργείο Περιβάλλοντος της Ισπανίας) "Administrative

sanctions. Appeals. Criminal and Civil Responsibility in the field of environment.”

[http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_normativa\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_normativa_en.pdf)

[http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_normativa\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_normativa_en.pdf)

[http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_organos\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_organos_en.pdf)

[http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub/pdf\\_en/3\\_planificacion\\_en.pdf](http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf_en/3_planificacion_en.pdf)

<http://www.monitor.ucepa.org/> Katendeko, F. “How likely is conflict over the Nile waters?”

<http://www.mst.dk/default.asp?Sub=http://www.mst.dk/udgiv/publications/2000/87-7909-568-2/html/helepubl.htm>

[http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09\\_eng.htm](http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09_eng.htm)

[http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09\\_eng.htm](http://www.mst.dk/udgiv/Publications/2002/87-7972-025-0/html/kap09_eng.htm)

[http://www.netregs.gov.uk/netgres/legislation/287972/588198/592099/?version=1&lang=e\\_](http://www.netregs.gov.uk/netgres/legislation/287972/588198/592099/?version=1&lang=e_)

<http://www.newadvent.org/cathen/14169b.htm> The Catholic Encyclopedia VOLUME XIV Ηλεκτρονική διεύθυνση:

<http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=1182&lang=2&catid=12> Patronos, P. (2003) “International law, the EC directive 2000/60 and the protection and use of transboundary watercourses” The UN-ECE Water Convention, the UN Convention on international watercourses, customary rules for the protection and use of transboundary watercourses

<http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=2668&lang=1&catid=98>

<http://www.oecd.org/dataoecd/10/1/1902407.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/10/15/1902317.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/10/27/1902502.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/10/43/1902434.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/19/56/2432829.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/8/30/1901922.pdf> OECD (1992), Public Management: Profiles 1992- Spain , Profile of government and administrative structures p.263

<http://www.oecd.org/dataoecd/9/33/1902255.pdf> OECD (1997), Managing Across Levels of Government- Country Case: Spain, Country Surveys p. 387

<http://www.oecd.org/dataoecd/9/33/1902255.pdf> OECD (1997), Managing Across Levels of Government- Country Case: Spain, Country Surveys p. 387

<http://www.oecd.org/dataoecd/9/57/1902335.pdf>

[http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/da00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/da00000_.html)

[http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl\\_indx.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl_indx.html), Netherlands index



[http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl\\_indx.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl_indx.html), Netherlands index

[http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html)

<http://www.om.fi/constitution/3340.htm>

<http://www.pacificforest.org/about/glossary.html>

<http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-hist.html#SecondReading>  
(1/9/2002)

<http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-ngo.html> [The EU Water Framework Directive seen by an international environmental NGO](#)

[http://www.parlamento.pt/ingles/cons\\_leg/crp\\_ing/index.html](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing/index.html)

[http://www.parlamento.pt/ingles/cons\\_leg/crp\\_ing/index.html](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing/index.html)

[http://www.parlamento.pt/ingles/constitucionalism/democratic\\_state/index.html#1](http://www.parlamento.pt/ingles/constitucionalism/democratic_state/index.html#1)

[http://www.parlamento.pt/ingles/constitucionalism/democratic\\_state/index.html#1](http://www.parlamento.pt/ingles/constitucionalism/democratic_state/index.html#1)

[http://www.photius.com/wfb2001/austria/austria\\_geography.html](http://www.photius.com/wfb2001/austria/austria_geography.html)

[http://www.photius.com/wfb2001/netherlands/netherlands\\_geography.html](http://www.photius.com/wfb2001/netherlands/netherlands_geography.html)

[http://www.photius.com/wfb2001/portugal/portugal\\_geography.html](http://www.photius.com/wfb2001/portugal/portugal_geography.html)

<http://www.presidencia-republica.pt/en/main.html> [www.geographic.com](http://www.geographic.com)

<http://www.psglaw.com/en/legalupd.asp?id=18&page=0&section=environmental&area=1>

[http://www.ramsar.org/index\\_about\\_ramsar.htm](http://www.ramsar.org/index_about_ramsar.htm)

<http://www.reliefweb.int/library/documents/eubaiamare.pdf> (Report of the International Task Force for Assessing the Baia Mare Accident December 2000)

<http://www.riksdagen.se/english/work/constitution.asp>

<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/introduction/index.htm>

<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/introduction/index.htm>

<http://www.rivernet.org>

<http://www.sepa.co.uk>

<http://www.sovereignty.net/un-treaties/ICJ-STATUTE.txt>

<http://www.sovereignty.net/un-treaties/ICJ-STATUTE.txt>

[http://www.sustainableag.net/glossary\\_e-i.htm](http://www.sustainableag.net/glossary_e-i.htm)

[http://www.sverigedirekt.se/sprak/off\\_sekt\\_eng.asp](http://www.sverigedirekt.se/sprak/off_sekt_eng.asp)

<http://www.synigoros.gr/perivallon/profile.htm>

<http://www.thewaterpage.com/UNPressWater.htm>

<http://www.um.dk/english/danmark/danmarksbog/kap5/5-1.asp#5-1-1>

<http://www.un.org/law/cod/sixth/59/sixth59.htm>

<http://www.un.org/dpcsd/earthsummit> Weiss R. A., (1997) Austria Country profile implementation of Agenda 21: Review of progress made since the United

Nations Conference on Environment and Development, Federal Ministry of Environment, Youth and Family Affairs

<http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/portugal/ist.htm#deci> United Nations Commission on Sustainable Development (1997), Institutional Aspects of Sustainable Development in Portugal, in

<http://www.un.org/ga/54/session/kit.htm>.

[http://www.un.org/law/ilc/guide/8\\_3htm](http://www.un.org/law/ilc/guide/8_3htm)

[http://www.un.org/law/ilc/guide/8\\_3htm](http://www.un.org/law/ilc/guide/8_3htm)

<http://www.un.org/law/ilc/ilcintro.htm>

<http://www.unece.org/about/about.htm>

[http://www.unece.org/env/civil-liability/documents/protocol\\_e.pdf](http://www.unece.org/env/civil-liability/documents/protocol_e.pdf) "Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents":

[http://www.unece.org/env/civil-liability/status\\_cl.html](http://www.unece.org/env/civil-liability/status_cl.html)

<http://www.unece.org/env/water/publications/documents/conventiontotal.pdf>

Tanzi, A. (2000), "The Relationship between the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses", *Report of the UNECE Task Force on Legal and Administrative Aspects*, Geneva

[http://www.unece.org/oes/member\\_countries/member\\_countries.htm](http://www.unece.org/oes/member_countries/member_countries.htm)

[http://www.unece.org/press/pr2003/03env\\_p24e.htm](http://www.unece.org/press/pr2003/03env_p24e.htm)

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=1163&DocumentID=78&l=en>

<http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>

[http://www.unesco.org/education/tlsf/theme\\_c/mod13/www.worldbank.org/depweb/english/modules/glossary.htm](http://www.unesco.org/education/tlsf/theme_c/mod13/www.worldbank.org/depweb/english/modules/glossary.htm)

[http://www.unesco.org/water/wwwap/wwdr2/case\\_studies/pdf/france.pdf](http://www.unesco.org/water/wwwap/wwdr2/case_studies/pdf/france.pdf)

<http://www.up.ac.za/academic/libarts/polsci/awiru/pdfDocs/Sereno%20-%20LusoSpanish%20Case.pdf> Sereno, Sereno, A. The Luso-Spanish Agreements for the use of shared water resources. A model to other International Hydrographic Basins?, Portuguese Catholic University Faculty of Law, Lisbon.

<http://www.vyh.fi/eng/environ/legis/index.htm>  
<http://www.wfed.org/resources/glossary/>  
[http://www.who.int/waterlaw/WQ.exe\\$Qu\\_Search#01.000](http://www.who.int/waterlaw/WQ.exe$Qu_Search#01.000)  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=163467&lan=EN#a0>  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=163467&lan=EN#a0>  
<http://www.ymparisto.fi/eng/>  
<http://www.ymparisto.fi/eng/environ/legis/nutshell.htm>  
<http://www.ymparisto.fi/eng/environ/legis/wateract.htm>  
[http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r\\_dnetwo/r\\_dnetwo.pdf](http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/r_dnetwo/r_dnetwo.pdf)  
<http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/suswater/suswater.pdf>  
<http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/syke/feibroch.pdf>  
[http://www.ypan.gr/fysikoi\\_poroi/emne\\_yd.htm](http://www.ypan.gr/fysikoi_poroi/emne_yd.htm)  
[http://www.ypan.gr/fysikoi\\_poroi/emne\\_yd.htm](http://www.ypan.gr/fysikoi_poroi/emne_yd.htm)  
<http://www.zpok.hu/cyanide/baiamare/accidentdescription.htm>  
<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/ermaconstrights.html>  
<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/ermarecentdev.html> Florian Ermacora  
(2001), "Recent environmental law developments in Austria», Avosetta  
Group Meeting 12/13 January 2001  
[http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/montini\\_rep0202.pdf](http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/montini_rep0202.pdf) Massimiliano Montini  
"National report: Italy" in Avosetta Group Meeting October 2002  
<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/morcon straight .html> Angel- Manuel  
Moreno (2001) (Departamento de Derecho Publico y Filosofia del Derecho-  
Universidad Carlos III de Madrid) in Avosetta Group Meeting 12/13 January  
2001  
<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/morconstright.html> Moreno A-M. (2001)  
ὁπως δημοσιεύτηκαν in Avosetta Group Meeting 12/13 January 2001  
<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/morenonatrespain02.pdf> Moreno Angel  
Manuel (2002) *National report: SPAIN* Part A: Recent developments in  
Spanish environmental law, in Avosetta Group Meeting 2002:  
<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/paghenv.html>  
<http://www-user.uni-bremen.de/~avosetta/paghenv.html> Pagh P. "Reports an  
individual constitutional rights to environmental protection- Denmark,  
Avosetta Group Meeting 12/13 January 2001  
[www.bmw.de](http://www.bmw.de)  
[www.europarl.eu.int/oeil/oeil\\_ViewDNL.ProcedureView?lang=2&procid=2070](http://www.europarl.eu.int/oeil/oeil_ViewDNL.ProcedureView?lang=2&procid=2070)  
[www.geographic.com](http://www.geographic.com)  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-hist.html#wwf'sposition](http://www.panda.org/europe/freshwater/initiatives/wfd-hist.html#wwf'sposition) (1/9/2002)

[www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6782](http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6782)

[www.sgu.se/lagar/lag/minfor\\_e.htm](http://www.sgu.se/lagar/lag/minfor_e.htm)

[www.sgu.se/lagar/lag/minlag\\_e.htm](http://www.sgu.se/lagar/lag/minlag_e.htm)

[www.verkeerenwaterstaat.ni/?lc=uk&page=2](http://www.verkeerenwaterstaat.ni/?lc=uk&page=2)