



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Η πολιτική της ΕΕ για τα ύδατα και η εφαρμογή της στην Ελλάδα**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**

**Επιβλέπων:**

**Άρης Αλεξόπουλος**

**Σπουδάστρια:**

**Κωνσταντίνα Ρεμπεστέκου**

**ΑΘΗΝΑ – 2017**

**Η πολιτική της ΕΕ για τα ύδατα  
και η εφαρμογή της στην Ελλάδα**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής για τα ύδατα στην Ελλάδα. Πέρα από τη μελέτη και παρουσίαση της εν λόγω πολιτικής, η οποία έχει εγχώρια, ευρωπαϊκή αλλά και διεθνή διάσταση, σκοπός της εργασίας είναι να διερευνήσει τον βαθμό στον οποίο η χώρα μας την υλοποίησε αποτελεσματικά, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, καθώς και να αναδείξει τους εγχώριους παράγοντες που επηρέασαν την έκβαση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, σε αλληλεπίδραση με το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο.

Η εργασία στηρίχθηκε μεθοδολογικά στην επισκόπηση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας, στη μελέτη του ευρωπαϊκού και εγχώριου νομικού πλαισίου και της σχετικής νομολογίας, στην αναζήτηση των θέσεων των εμπλεκόμενων δρώντων μέσα από πρακτικά, εκθέσεις, κ.λπ., καθώς και στην πραγματοποίηση συνεντεύξεων. Προς το σκοπό της εργασίας χρησιμοποιείται το θεωρητικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού, με ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο των εμπλεκόμενων δρώντων ως *αρνησίκυρων παικτών* κατά τη φάση της υλοποίησης, σε μια προσπάθεια ερμηνείας της παρατηρούμενης υστέρησης στη σύγκλιση της ελληνικής πολιτικής για τα ύδατα με την ευρωπαϊκή.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, επιχειρείται η συμβολή της παρούσας μελέτης στην ανάδειξη της πολιτικής, κοινωνικής και διοικητικής δυναμικής που αναπτύσσεται στο επίπεδο της υλοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών στη χώρα μας, η οποία επηρεάζει τον τρόπο ανταπόκρισής της στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις.

**Λέξεις - κλειδιά:** εναρμόνιση, εξευρωπαϊσμός, μεταρρύθμιση, Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα, παίκτες αρνησικυρίας, υδατικοί πόροι.

## ABSTRACT

This study deals with the implementation of the European water policy in Greece. In addition to describing this policy, which has a national, European as well as international dimension, the aim of this study is to investigate the extent to which Greece has effectively implemented it, in line with European requirements, and to highlight the domestic factors that affected the outcome of the reform effort, interacting with the existing institutional framework.

The research methodology is based on the review of the relevant literature, the European and domestic legal framework and the relevant case law, the positions of the actors involved, as recorded in minutes, reports, etc., as well as on the conduction of interviews. For the purposes of this analysis, the theoretical framework used is the theory on Europeanisation, with particular emphasis on the role of the actors involved as *veto players* in the implementation phase, in order to explain the delay observed in the convergence of Greek water policy with the European one.

In this context, this study aims to contribute to the examination of the emerging political, social and administrative dynamics during the process of the implementation of European policies in Greece, having an impact on the way the country responds to European requirements.

**Key - words:** Europeanisation, harmonisation, reform, veto players, Water Framework Directive, water resources.

### **Ευχαριστίες**

Με το πέρας της παρούσας τελικής εργασίας, θα ήθελα πρωτίστως να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα της εργασίας μου κ. Άρη Αλεξόπουλο, Αναπληρωτή Καθηγητή Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Κρήτης και Εισηγητή στην ΕΣΔΔΑ, για την πολύτιμη καθοδήγηση και τις καίριες παρατηρήσεις και υποδείξεις του καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης αυτής της μελέτης.

Επίσης, ευχαριστώ ιδιαίτερα για τις πολύ χρήσιμες συνεντεύξεις που μου παραχώρησαν τους κ.κ. Ιάκωβο Γκανούλη, Ειδικό Γραμματέα Υδάτων, Ανδρέα Ανδρεαδάκη και Κωνσταντίνο Τριάντη, οι οποίοι διετέλεσαν Ειδικοί Γραμματείς Υδάτων κατά τα προηγούμενα χρόνια, καθώς και το στέλεχος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας κ. Πέτρο Βαρελίδη.

Τέλος, πλησιάζοντας στην ολοκλήρωση των σπουδών μας, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συναδέλφους μου στο τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της ΚΔ' Εκπαιδευτικής Σειράς για την αμέριστη φιλική τους υποστήριξη.

## Περιεχόμενα

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ .....	7
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	8
2. ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΓΧΩΡΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΕ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ.....	11
2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις .....	11
2.2 Το θεωρητικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού .....	11
2.3 Δρώντες, θεσμοί και αποτελέσματα: Η θεωρία των αρνησίκυρων παικτών.....	14
3. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΑ ΥΔΑΤΑ .....	19
3.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις .....	19
3.2 Η Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα .....	19
3.3 Επιμέρους Οδηγίες.....	23
3.4 Εκθέσεις εφαρμογής της Οδηγίας Πλαισίου για τα Ύδατα .....	25
3.5 Διαχείριση διακρατικών υδάτων .....	28
4. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΥΔΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	30
4.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις .....	30
4.2 Το πλαίσιο διαμόρφωσης της ελληνικής πολιτικής για τα ύδατα .....	30
4.2.1 Προηγούμενο καθεστώς διαχείρισης των υδατικών πόρων .....	30
4.2.2 Οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού.....	32
4.3 Εναρμόνιση της ελληνικής έννομης τάξης με την Οδηγία Πλαίσιο .....	33
4.3.1 Νόμος 3199/2003: Περιεχόμενο και σκοπός .....	33
4.3.2 Το ιστορικό της ψήφισης του νόμου .....	36
4.3.3 Καθυστερήσεις και ελλείμματα υλοποίησης της Οδηγίας.....	37
4.3.4 Σημερινή πορεία της μεταρρύθμισης .....	39
5. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ .....	41
5.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις .....	41
5.2 Εμπλεκόμενοι φορείς στη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών.....	42
5.2.1 Η κυβέρνηση .....	42

5.2.2 Η δημόσια διοίκηση .....	44
5.2.3 Η δικαιοσύνη.....	46
5.2.4 Οι ομάδες συμφερόντων .....	48
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ .....	50
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ.....	54
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ .....	62
Πίνακας 1: Συμπληρωματικές Οδηγίες της ΟΠΥ και μέτρα μεταφοράς τους στην ελληνική νομοθεσία.....	62
Χάρτης 1: Υδατικά Διαμερίσματα της Ελλάδας.....	64
Πίνακας 2: Εγκεκριμένα Σχέδια Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής Ποταμών των υδατικών διαμερισμάτων της χώρας.....	65

ΕΣΔΔΑ

Copyright © Κωνσταντίνα Ρεμπεστέκου, 2017

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 29/10/2017

Κωνσταντίνα Ρεμπεστέκου



## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΜΣΥ	Εθνικό Μητρώο Σημείων Υδροληψίας
ΕΟΠ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος
ΕΣΠΑ 2007-2013	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013
ΕΣΠΑ 2014-2020	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης 2014-2020
ΚΚΕ	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΠΥ	Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΔΛΑΠ	Σχέδιο Διαχείρισης Λεκάνης Απορροής Ποταμού
ΣΔΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΠΕ	Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το νερό αποτελεί ζωτικό αγαθό, απαραίτητο για κάθε μορφή ζωής, για τη διατήρηση της ισορροπίας των οικοσυστημάτων αλλά και για την ανάπτυξη τομέων όπως η γεωργία, η αλιεία, η ενέργεια και η βιομηχανία. Καθώς το νερό είναι ένας ανανεώσιμος αλλά περιορισμένος πόρος ενώ οι ανάγκες ζήτησης είναι διαρκώς αυξανόμενες, η ανεπάρκεια νερού ήδη βιώνεται ως πρόβλημα σε αρκετές χώρες του κόσμου. Κατ' επέκταση, μια ιδιαίτερα σημαντική διάσταση της πολιτικής για τα ύδατα είναι η ανάγκη διεθνούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών για την αποτελεσματική διαχείριση διακρατικών υδατικών πόρων, ενώ παράλληλα τίθενται ζητήματα γεωπολιτικής, ασφάλειας και εθνικής κυριαρχίας. Στο πλαίσιο αυτό έχει αναπτυχθεί ως νέο πεδίο στις διεθνείς σχέσεις η λεγόμενη διπλωματία του νερού ή υδροδιπλωματία.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), κατανοώντας ότι τα ζητήματα που αφορούν την πολιτική υδάτων ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα και ότι απαιτείται συντονισμένη δράση μεταξύ των κρατών μελών για την εξασφάλιση αποτελεσματικής διαχείρισης και προστασίας, έχει εκδώσει σειρά σχετικών νομοθετημάτων, με βασικότερο την Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα (2000/60/ΕΚ).

Πέραν της διαχρονικής και πολύπλευρης σημασίας της πολιτικής για τα ύδατα, η εφαρμογή της σχετικής πολιτικής της ΕΕ στην Ελλάδα αποτελεί μια πολύ ενδιαφέρουσα περίπτωση για τη μελέτη της διαδικασίας ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών πολιτικών στη χώρα μας. Μέσω αυτής μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα για τη δυνατότητα του ελληνικού πολιτικού συστήματος να ανταποκριθεί με επιτυχία στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων που απορρέουν ως υποχρέωση της χώρας, στο πλαίσιο της συμμετοχής της στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η έγκαιρη και επιτυχής ολοκλήρωση των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων εξακολουθεί εξάλλου και σήμερα να αποτελεί κύριο ζητούμενο για τη χώρα μας στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής.

Στο πλαίσιο αυτό, με την παρούσα εργασία επιχειρείται η συμβολή στην αποτίμηση της μεταρρυθμιστικής ικανότητας του ελληνικού πολιτικού συστήματος αναφορικά με την εναρμόνιση στον τομέα της πολιτικής των υδάτων και η ανάδειξη, μέσω συγκεκριμένων θεωρητικών εργαλείων, των κύριων παραγόντων και δρώντων που είτε ενθαρρύνουν είτε εμποδίζουν την επιτυχή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας.

Ειδικότερα, εξετάζονται τα ακόλουθα:

- Ο ρόλος της ΕΕ ως παράγοντα μεταρρύθμισης των εγχώριων πολιτικών.
- Οι εγχώριοι παίκτες αρνησικυρίας (*veto players*) που επηρεάζουν τόσο τη διαμόρφωση, όσο και την υλοποίηση της πολιτικής για τα ύδατα.
- Τα χαρακτηριστικά του ενωσιακού και του εγχώριου θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου δραστηριοποιούνται οι εμπλεκόμενοι παίκτες και η αλληλόδραση μεταξύ θεσμών και παικτών.
- Η μέχρι σήμερα πορεία της μεταρρύθμισης της πολιτικής για τα ύδατα στην Ελλάδα και οι προσδιοριστικοί παράγοντες της παρατηρούμενης υστέρησης.

Μεθοδολογικά, η εργασία στηρίχτηκε στην επισκόπηση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας σχετικά αφενός με τις υπάρχουσες θεωρίες για τη μεταρρυθμιστική διαδικασία στο πλαίσιο της ΕΕ και αφετέρου με την πολιτική για τα ύδατα. Παράλληλα, μελετήθηκε το ευρωπαϊκό και εγχώριο νομικό πλαίσιο της πολιτικής για τα ύδατα, καθώς και η σχετική νομολογία κατά τη διάρκεια υλοποίησης της πολιτικής. Αναζητήθηκαν, επίσης, οι θέσεις κυβερνητικών και εξωκυβερνητικών παραγόντων και ομάδων πίεσης, όπως αυτές καταγράφηκαν σε πρακτικά συνεδριάσεων της Βουλής και κοινοβουλευτικών επιτροπών, εκθέσεις, μελέτες κ.λπ. Σημαντικό εργαλείο κατά τη φάση της έρευνας και της συλλογής στοιχείων ήταν επίσης η πραγματοποίηση συνεντεύξεων με τον σημερινό και τους διατελέσαντες Ειδικούς Γραμματείς Υδάτων, καθώς και με στελέχη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Τέλος, η διάρθρωση της εργασίας είναι η ακόλουθη:

Στο Κεφάλαιο που ακολουθεί παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού και ειδικότερα οι μηχανισμοί του, οι εγχώριοι μεσολαβητικοί παράγοντες της αλλαγής και η πιθανή έκβασή του. Στη συνέχεια αναλύεται η θεωρία των αρνησίκυρων παικτών ως παραγόντων που επηρεάζουν την έκβαση του εξευρωπαϊσμού. Στόχος είναι, υπό το πρίσμα των ανωτέρω θεωριών, να αναλυθεί στη συνέχεια η περίπτωση του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής πολιτικής για τα ύδατα.

Στο Κεφάλαιο 3 περιγράφεται το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής για τα ύδατα. Η ανάλυση επικεντρώνεται στην Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα 2000/60/ΕΚ, η οποία αποτελεί το θεμέλιο της πολιτικής της ΕΕ για τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων, και περιγράφονται οι στόχοι της και οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν από την πλευρά των κρατών μελών για την υλοποίησή τους.

Στο Κεφάλαιο 4 ακολουθεί η περιγραφή της πολιτικής για τα ύδατα στην Ελλάδα και ειδικότερα το νομικό καθεστώς πριν από την Οδηγία, η εναρμόνιση με την Οδηγία και οι μηχανισμοί με τους οποίους αυτή πραγματοποιήθηκε, καθώς και τα ελλείμματα και οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν κατά την πορεία της υλοποίησης της μεταρρύθμισης μέχρι σήμερα. Η εν λόγω ανάλυση δεν εξαντλεί το σύνολο των παραμέτρων της πολιτικής για τα ύδατα, αλλά επικεντρώνεται κυρίως στο ζήτημα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδατικών πόρων σε επίπεδο λεκανών απορροής ποταμών, η οποία αποτελεί το βασικό άξονα της Οδηγίας.

Στο Κεφάλαιο 5 επιχειρείται η ερμηνεία των παρατηρούμενων ελλειμμάτων και καθυστερήσεων στη μεταρρύθμιση της ελληνικής πολιτικής για τα ύδατα και ο εντοπισμός των προσδιοριστικών παραγόντων της υστέρησης, μέσα από τη διεξοδικότερη ανάλυση του ρόλου των εγχώριων δρώντων και ειδικότερα της κυβέρνησης, της δημόσιας διοίκησης, του ΣτΕ, καθώς και των ομάδων συμφερόντων.

Το Κεφάλαιο 6 περιλαμβάνει τα συμπερασματικά σχόλια, στα οποία συνοψίζονται, μέσα από το θεωρητικό πρίσμα που αναλύθηκε νωρίτερα, η έκβαση του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής πολιτικής για τα ύδατα και οι δρώντες, σε συνδυασμό με τους εγχώριους παράγοντες και συνθήκες που οδήγησαν στην έκβαση αυτή.

## **2. ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΓΧΩΡΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΕ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ**

### **2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Μια από τις συνέπειες συμμετοχής στην ΕΕ είναι ότι τα εγχώρια πολιτικά και νομικά συστήματα των κρατών μελών *εξευρωπαϊζονται*, καθώς οι εγχώριες πολιτικές τους προσανατολίζονται όλο και περισσότερο προς μια ευρωπαϊκή κατεύθυνση. Το εύρος του προσανατολισμού αυτού και της συνδεδεμένης με αυτόν εγχώριας προσαρμογής ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών και στο εσωτερικό τους ποικίλλει ανά τομέα πολιτικής (Nugent, 2012). Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι ο μετασχηματισμός που συντελείται είναι μια αμφίδρομη διαδικασία, κατά την οποία οι εγχώριοι δρώντες ασκούν επιρροή στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, ενώ παράλληλα επηρεάζονται και οι ίδιοι από αυτές<sup>1</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, οι διαδικασίες χάραξης πολιτικής σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο μπορούν να θεωρηθούν δύο ξεχωριστές αλλά παράλληλες διαδικασίες που διασυνδέονται, ενώ ταυτόχρονα διατηρούν τη δική τους ενδογενή δυναμική (Heritier, 2001a).

Προκειμένου να αναλυθεί η διαδικασία διαμόρφωσης των εγχώριων πολιτικών στο πλαίσιο της ΕΕ και να επιτευχθεί στη συνέχεια μια ολοκληρωμένη αποτίμηση της εφαρμογής της πολιτικής της ΕΕ για τα ύδατα στη χώρα μας, κρίνεται χρήσιμη σε πρώτη φάση η ανάλυση του θεωρητικού πλαισίου του εξευρωπαϊσμού και των μεταρρυθμίσεων, με ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο των εμπλεκόμενων δρώντων που αλληλεπιδρούν με το θεσμικό πλαίσιο σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

### **2.2 Το θεωρητικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού**

Η βιβλιογραφία σε σχέση με τον εξευρωπαϊσμό επιδιώκει να δώσει απάντηση σε ερωτήματα που αφορούν την επιρροή των ευρωπαϊκών πολιτικών στα πολιτικά συστήματα των κρατών μελών και ειδικότερα εάν η επιρροή αυτή είναι ομοιόμορφη στα κράτη μέλη ή εάν τελικά οι διαφορετικές εγχώριες πολιτικές δομές διαφοροποιούν τα αποτελέσματα του εξευρωπαϊσμού, καθώς και κατά πόσο τελικά η ΕΕ έχει αλλάξει τις εσωτερικές πολιτικές δομές και τη δημόσια πολιτική στα κράτη μέλη και με ποιους μηχανισμούς (Radaelli, 2000).

---

<sup>1</sup> Για περαιτέρω μελέτη, βλ. ανάμεσα σε άλλα: Πασσάς, Α. (2012) *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, Σπανού, Κ. (2001) *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ως προς τον ορισμό της έννοιας του εξευρωπαϊσμού, σύμφωνα με τον Radaelli ο όρος αυτός συνίσταται σε διαδικασίες οικοδόμησης, διάχυσης και θεσμοποίησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, τρόπων δράσης (*ways of doing things*), κοινών αντιλήψεων και νορμών, τα οποία καθορίζονται και συνομολογούνται πρώτα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στη συνέχεια εισάγονται σε εθνικό επίπεδο διαλόγου, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών (Radaelli, 2000).

Χρήσιμη είναι στο σημείο αυτό η μελέτη των μηχανισμών με τους οποίους πραγματοποιούνται οι παραπάνω διαδικασίες. Σύμφωνα με τον Knill (2002), υπάρχουν τρεις μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού: η θεσμική συμμόρφωση (*institutional compliance*), η αλλαγή των εγχώριων δομών ευκαιριών (*changing domestic opportunity structures*) και η πλαισίωση των εθνικών πεποιθήσεων και προσδοκιών (*framing domestic beliefs and expectations*).

Αναλυτικότερα, η θεσμική συμμόρφωση αναφέρεται στις ευρωπαϊκές πολιτικές που περιγράφουν ένα συγκεκριμένο θεσμικό μοντέλο που πρέπει να εισαχθεί στο εθνικό επίπεδο. Πρόκειται για τον πιο *σκληρό* από τους τρεις μηχανισμούς, καθώς τα κράτη μέλη έχουν πολύ περιορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς την υλοποίηση της αλλαγής. Παραδείγματα τέτοιων μηχανισμών είναι οι Κανονισμοί της ΕΕ, οι οποίοι μεταφέρονται αυτούσιοι σε εθνικό επίπεδο, και οι Οδηγίες, οι οποίες μεταφέρονται στο εθνικό δίκαιο αφήνοντας περιθώρια στα κράτη μέλη ως προς τον τρόπο εφαρμογής αλλά δεσμευοντάς τα ως προς το αποτέλεσμα. Ο δεύτερος μηχανισμός είναι σχετικά πιο *ήπιος* και είναι η αλλαγή των εγχώριων δομών ευκαιριών. Αφορά την επίδραση των ευρωπαϊκών πολιτικών προς την αλλαγή της κατανομής ισχύος μεταξύ των εθνικών φορέων, με αποτέλεσμα να αλλάζουν οι θεσμικές δομές και να δημιουργούνται νέες ευκαιρίες για συμμετοχή νέων δρώντων σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών. Ένα παράδειγμα είναι η ενίσχυση της συμμετοχής των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα, λόγω των ευκαιριών που δημιουργούνται στο πλαίσιο της ΕΕ. Τέλος, ο πιο *ήπιος* μηχανισμός είναι η πλαισίωση των εθνικών πεποιθήσεων και προσδοκιών, η οποία περιλαμβάνει ενέργειες της ΕΕ, όπως η διάχυση των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες μεταβάλλουν τον τρόπο κατανόησης και αντιμετώπισης των διαφόρων θεμάτων από τους εθνικούς φορείς (Λαδή, 2007).

Ωστόσο, ο βαθμός στον οποίο οι ανωτέρω μηχανισμοί καταφέρνουν να προκαλέσουν ή όχι μεταρρυθμίσεις ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών, με αποτέλεσμα να υπάρχουν διαφοροποιήσεις ως προς την ταχύτητα και το βαθμό υλοποίησης της ενωσιακής νομοθεσίας. Σημαντική παράμετρος ως προς την επιτυχία της μεταρρύθμισης ενός τομέα πολιτικής είναι ο βαθμός στον οποίο η πριν από τη μεταρρύθμιση ακολουθούμενη πολιτική στο κράτος μέλος και οι εγχώριες δομές, διαδικασίες και πρακτικές στις οποίες πρέπει να ενσωματωθεί η μεταρρύθμιση *ταιριάζουν*<sup>2</sup> με τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές. Ειδικότερα, όσο μεγαλύτερη είναι η απόκλιση της υπάρχουσας εγχώριας πολιτικής από την προς ενσωμάτωση ενωσιακή, τόσο πιο εκτενής είναι η μεταρρύθμιση που πρέπει να συντελεστεί. Η ικανότητα προσαρμογής εξαρτάται από την ικανότητα των θεσμικών φορέων να εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση και να προσαρμόσουν τις διοικητικές δομές στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, καθώς και από τις πολιτικές προτιμήσεις των εμπλεκόμενων δρώντων (Heritier, 2001b).

Περαιτέρω, η Schmidt υποστηρίζει ότι ο βαθμός ανταπόκρισης των κρατών μελών στις ευρωπαϊκές πολιτικές σχετίζεται με πέντε μεσολαβητικούς παράγοντες που επηρεάζουν τη μεταρρύθμιση. Ο πρώτος είναι η οικονομική ευπάθεια (*economic vulnerability*) και συνδέει την αλλαγή με την παρουσία οικονομικής κρίσης, καθώς υποστηρίζεται ότι τα κράτη είναι πιο δεκτικά στην αλλαγή όταν αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση. Ο δεύτερος μεσολαβητικός παράγοντας είναι η πολιτική θεσμική δυνατότητα (*political institutional capacity*) που αναφέρεται στην ικανότητα των πολιτικών φορέων να επιβάλλουν ή να διαπραγματεύονται τις αλλαγές. Ο τρίτος παράγοντας είναι η πολιτική κληρονομιά (*policy legacies*) και αφορά τη σχέση ανάμεσα στις αλλαγές και τις παγιωμένες πολιτικές και θεσμούς του παρελθόντος. Ο τέταρτος μεσολαβητικός παράγοντας είναι οι πολιτικές προτιμήσεις (*policy preferences*) των φορέων και κατά πόσο μια αλλαγή είναι συμβατή με αυτές. Τέλος, ο πέμπτος μεσολαβητικός παράγοντας είναι ο λόγος (*discourse*) με την έννοια της δυνατότητας αλλαγής των προτιμήσεων μέσω της μεταβολής των αντιλήψεων σε σχέση με την οικονομική ευπάθεια και την πολιτική κληρονομιά (Schmidt, 2002).

Προκειμένου να γίνει πληρέστερη η ανάλυση του θεωρητικού πλαισίου του εξευρωπαϊσμού, χρήσιμη είναι η αναφορά στην πιθανή τελική του έκβαση. Κατά τους περισσότερους συγγραφείς, οι πιθανότητες συνοψίζονται κυρίως στις εξής τρεις: α)

<sup>2</sup> Οι Knill και Lenschow (2001) και Risse, Cowles και Caporaso (2001) χρησιμοποιούν τον όρο “goodness of fit”.

αδράνεια, β) απορρόφηση, μεταλλαγή ή σύγκλιση και γ) περικοπή ή απόκλιση. Η αδράνεια αναφέρεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώνεται έλλειψη αλλαγής σε εθνικό επίπεδο και παρατηρείται όταν ένας από τους πέντε μεσολαβητικούς παράγοντες αντιτίθεται στην αλλαγή. Η δεύτερη πιθανή έκβαση είναι η σύγκλιση. Η Schmidt και ο Radaelli τη διαχωρίζουν σε δύο διαφορετικού τύπου εκβάσεις: την απορρόφηση και τη μεταλλαγή, ανάλογα με το επίπεδο και την ένταση της αλλαγής. Τέλος, η τρίτη πιθανή έκβαση είναι η απόκλιση ή περικοπή κατά τον Radaelli. Η έκβαση αυτή σχετίζεται με την αναστρεψιμότητα του φαινομένου του εξευρωπαϊσμού (Λαδή, 2007).

### **2.3 Δρώντες, θεσμοί και αποτελέσματα: Η θεωρία των αρνησίκυρων παικτών**

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, η πολιτική διαδικασία στο πλαίσιο της ΕΕ είναι ανοιχτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων και δρώντων, οι οποίοι επηρεάζουν την έκβαση της εκάστοτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, και ως εκ τούτου καθίσταται χρήσιμη η ανάλυση του ρόλου τους στην πολιτική διαδικασία. Καταρχάς, οι δρώντες έχουν ένα σαφές σύνολο προτιμήσεων αναφορικά με τα επιθυμητά γι' αυτούς αποτελέσματα της πολιτικής διαδικασίας. Προκειμένου να ικανοποιήσουν στο μέγιστο βαθμό τις προτιμήσεις τους, επιλέγουν τύπους δράσης στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου συνόλου τυπικών και άτυπων θεσμικών περιορισμών, οι οποίοι καθορίζουν τον τρόπο που λαμβάνονται οι συλλογικές αποφάσεις. Οι δημόσιες πολιτικές απορρέουν από την αλληλεπίδραση αυτή μεταξύ των προτιμήσεων των δρώντων και του θεσμικού πλαισίου. Καθώς τόσο οι προτιμήσεις, όσο και το θεσμικό πλαίσιο, μεταβάλλονται συνεχώς, η πολιτική αποτελεί μια εν εξελίξει διαδικασία. Ωστόσο, κάποιιοι δρώντες έχουν πάντοτε κίνητρο να αποτρέπουν οποιαδήποτε μεταβολή του status quo (Hix, 2009).

Οι δρώντες αυτοί, οι λεγόμενοι *αρνησίκυροι παίκτες* σύμφωνα με τη θεωρία που ανέπτυξε ο Γ. Τσεμπελής, είναι μονοπρόσωπα ή συλλογικά υποκείμενα των οποίων η συναίνεση είναι αναγκαία για να επέλθει μια αλλαγή πολιτικής, είτε λόγω του ρόλου που έχουν σύμφωνα με το Σύνταγμα, είτε λόγω της θέσης τους στο πλαίσιο της διακυβέρνησης. Κάθε πολιτικό σύστημα έχει έναν ορισμένο αριθμό παικτών αρνησικυρίας, με συγκεκριμένες ιδεολογικές αποστάσεις μεταξύ τους και με ορισμένο βαθμό εσωτερικής συνοχής. Τα χαρακτηριστικά αυτά επηρεάζουν τη διαδικασία



χάραξης πολιτικής. Ειδικότερα, παρατηρείται ότι όταν αυξάνεται ο αριθμός των αρνησίκυρων παικτών, μειώνεται η μεταξύ τους σύγκλιση και αυξάνεται η εσωτερική συνοχή τους, τότε η σταθερότητα πολιτικής ενισχύεται, καθίσταται δηλαδή δυσκολότερη η αλλαγή του status quo (Tsebelis, 2002).

Οι ανωτέρω παραδοχές έχουν εφαρμογή και στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ, καθώς υπάρχει μια σειρά δρώντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως οι εθνικές κυβερνήσεις, οι υπερεθνικοί θεσμοί, τα πολιτικά κόμματα στο εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, οι γραφειοκράτες στη διοίκηση της ΕΕ και στις εθνικές διοικήσεις, οι ομάδες συμφερόντων και οι μεμονωμένοι ψηφοφόροι, οι οποίοι δραστηριοποιούνται εντός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ συμμετέχοντας στην πολιτική διαδικασία (Hix, 2009). Παράλληλα, η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας είναι χρήσιμη ως θεωρητικό εργαλείο ανάλυσης της διαδικασίας σχεδιασμού και υλοποίησης σε εγχώριο επίπεδο των πολιτικών που αποφασίζονται σε επίπεδο ΕΕ, προκειμένου να εντοπιστούν οι παράγοντες που δύνανται να οδηγήσουν σε έλλειμμα υλοποίησης.

Παρατηρείται καταρχάς ότι η διαδικασία μεταρρύθμισης μιας πολιτικής περιλαμβάνει δύο διακριτά στάδια εξίσου σημαντικά για την τελική έκβασή της: αυτό της λήψης της αρχικής απόφασης και αυτό της υλοποίησης. Μια μεταρρύθμιση ορίζεται ως επιτυχής όχι όταν ψηφίζεται η πρωτογενής νομοθεσία, αλλά όταν ολοκληρώνονται και τα προβλεπόμενα δευτερογενή νομοθετικά μέτρα και τίθενται σε λειτουργία όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής (Αλεξόπουλος, 2004). Οι αρνησίκυροι παίκτες εμφανίζονται και στα δύο παραπάνω στάδια και οι κυριότεροι από αυτούς σε εγχώριο επίπεδο είναι η κυβέρνηση, οι ομάδες συμφερόντων, η δικαιοσύνη και η δημόσια διοίκηση. Παράλληλα, μια σειρά από παράγοντες ενισχύουν ή μειώνουν τη δυνατότητα επιρροής τους.

Ξεκινώντας με το ρόλο της κυβέρνησης, σε πρώτη φάση έχει σημασία αν πρόκειται για μονοκομματική κυβέρνηση ή κυβέρνηση συνεργασίας. Στην περίπτωση μονοκομματικής κυβέρνησης, η τελευταία συνιστά τον κύριο πολιτικό δρώντα, καθώς η κοινοβουλευτική πλειοψηφία της δίνει τη δυνατότητα ορισμού της ατζέντας στη νομοθετική διαδικασία και επομένως τη δυνατότητα να εισάγει αλλαγές στο status quo (Tsebelis, 2002). Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι η κυβέρνηση, ως μοναδικός δρών, θα εμπλακεί οπωσδήποτε στη μεταρρυθμιστική διαδικασία. Σημαντική παράμετρος είναι οι προτιμήσεις της κυβέρνησης να στρέφονται προς την κατεύθυνση αλλαγής μιας πολιτικής και παράλληλα πρέπει να υπάρχει υψηλός βαθμός προσήλωσής της στη

μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Επιπλέον, στην περίπτωση ενός συλλογικού δρώντα όπως είναι η κυβέρνηση, σημαντική είναι και η εσωτερική συνοχή του κυβερνώντος κόμματος, δηλαδή ο βαθμός σύγκλισης απόψεων στο εσωτερικό του, καθώς ακόμη και αν η ηγεσία επιθυμεί τη μεταβολή του status quo, τυχόν εσωτερικές διαφοροποιημένες προτιμήσεις λειτουργούν ως αποκλίνοντες εσωτερικοί παράγοντες αρνησικυρίας (Αλεξόπουλος, 2004).

Κατά τη φάση της υλοποίησης, σημαντική μεταβλητή αποτελεί ο χρόνος που απαιτείται για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, καθώς όσο μεγαλύτερος είναι τόσο μειώνεται η πιθανότητα συνέχισης της μεταρρύθμισης. Παράλληλα, οι συχνές αλλαγές στη σύνθεση της κυβέρνησης οδηγούν πολλές φορές σε αλλαγή προτεραιοτήτων. Ακόμη και σε μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμίσεις, όταν ο χρονικός ορίζοντας υλοποίησης ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο και ταυτόχρονα η αξιωματική αντιπολίτευση διαφωνεί με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση, τότε ενδέχεται είτε τελικά να διατηρηθεί το status quo, είτε να υπάρξει οριακή μεταβολή του (Αλεξόπουλος, 2004).

Οι ομάδες συμφερόντων, π.χ. εργοδοτικές οργανώσεις, εργατικά συνδικάτα, επαγγελματικές ενώσεις, περιβαλλοντικές ομάδες κ.ά., σχηματίζονται για να προωθήσουν ή να προστατεύσουν τα συμφέροντα των μελών τους στην πολιτική διαδικασία (Hix, 2009). Παράγοντες ενίσχυσης της αποτελεσματικής δράσης τους συνιστούν αφενός ο αριθμός των μελών τους και αφετέρου ο βαθμός διάχυσης του κόστους-οφέλους από την υλοποίηση της πολιτικής. Ειδικότερα, η συγκέντρωση του κόστους-οφέλους λειτουργεί ως κίνητρο, ενώ η διάχυσή του ως αντικίνητρο για την κινητοποίηση των ομάδων (Αλεξόπουλος, 2004).

Κατά την εξέταση του ρόλου της δικαιοσύνης, λαμβάνεται καταρχάς ως παραδοχή ότι το Σύνταγμα και οι νόμοι αποτελούν ανολοκλήρωτα συμβόλαια και ως εκ τούτου τα δικαστήρια, ως υπεύθυνοι δρώντες για την επιβολή των διατάξεών τους, έχουν τη δυνατότητα να καταφύγουν στη διακριτική τους ευχέρεια διαμορφώνοντας αποτελέσματα πολιτικής πέραν της πρόθεσης των νομοθετών. Κατά συνέπεια, οι προτιμήσεις των δικαστών και οι δικαστικές κρίσεις που απορρέουν από τις προτιμήσεις αυτές συνιστούν κρίσιμους παράγοντες διαμόρφωσης του τελικού αποτελέσματος μιας διαδικασίας πολιτικής (Hix, 2009). Ωστόσο, ο ρόλος τους ως παραγόντων αρνησικυρίας γίνεται εμφανής όχι κατά την ερμηνεία κανονιστικών διατάξεων, καθώς οι αποφάσεις τους σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να υπερκεραστούν με την έκδοση νέας νομοθεσίας, αλλά κατά τον έλεγχο

συνταγματικότητας, καθώς ο έλεγχος αυτός μπορεί να οδηγήσει στην κατάργηση του νόμου (Tsebelis, 2002).

Άλλες παράμετροι ως προς τη δυνατότητα επιρροής των δικαστηρίων είναι η πιθανότητα θέσπισης νέας νομοθεσίας για την ακύρωση των αποφάσεών του, καθώς και ο βαθμός πληροφόρησης που διαθέτουν οι νομοθέτες σχετικά με τις προτιμήσεις του δικαστηρίου. Πιο συγκεκριμένα, όσο ενισχύεται η δυνατότητα θέσπισης νέας νομοθεσίας και παράλληλα αποκτώνται πληροφορίες σχετικά με την πιθανή δράση του δικαστηρίου, τόσο περιορίζεται η διακριτική του ευχέρεια. Από την άλλη, τα δικαστήρια έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια όταν υπάρχουν πολλοί παίκτες αρνησικυρίας που μπορούν να εμποδίσουν τις αλλαγές στις ερμηνείες του, όπως για παράδειγμα πολιτικές παρατάξεις (Hix, 2009).

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ως αρνησικυρού δρώντα εξαρτάται από το βαθμό αυτονομίας της από τον έλεγχο της κυβέρνησης. Ως προς τη δύναμη προώθησης των προτιμήσεων των επιτελικών κυρίως στελεχών της δημόσιας διοίκησης, κατά την παραγωγή μιας πολιτικής, αυτή πηγάζει από τη μακροχρόνια παραμονή τους σε ένα αντικείμενο πολιτικής, την κατοχή πείρας και εξειδικευμένης πληροφόρησης πάνω σε αυτό, καθώς και από τη δημιουργία διαύλων επικοινωνίας με εμπλεκόμενους φορείς ή δικαστικούς και πολιτικούς παράγοντες. Κατά τη φάση της υλοποίησης, τα επιτελικά αλλά και μεσαία στελέχη της δημόσιας διοίκησης είναι συντηρητικά ως προς τις δραστικές αλλαγές. Εξάλλου, αποτελεί φυσική τάση της διοίκησης η αρνητική στάση απέναντι σε μεταρρυθμίσεις, καθώς αυτές προϋποθέτουν την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της με αβέβαια γι' αυτήν αποτελέσματα (Αλεξόπουλος, 2007).

Η διάδραση μεταξύ κυβέρνησης και δημόσιας διοίκησης κατά την εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης μπορεί να αναλυθεί ως παίγνιο διαδοχικών κινήσεων ως εξής: Σε πρώτη φάση η διοίκηση καλείται να επιλέξει ανάμεσα στην πιστή εφαρμογή και την παρέκκλιση από τις οδηγίες που δίνονται από την κυβέρνηση. Εφόσον επιλέξει την παρέκκλιση, στη συνέχεια η κυβέρνηση πρέπει να επιλέξει εάν θα αποδεχθεί την παρέκκλιση ή θα τη διορθώσει με επανανομοθέτηση. Η απόφαση αυτή της κυβέρνησης εξαρτάται από το ενδιαφέρον της για την επιτυχή εφαρμογή της μεταρρύθμισης, από την πληροφόρηση που έχει σχετικά με τα πεπραγμένα της διοίκησης, καθώς και από το κόστος επανανομοθέτησης, το οποίο συνίσταται στην ανάγκη επεξεργασίας ενός νέου λεπτομερέστερου σχεδίου νόμου, στην ενδεχόμενη δικαστική εμπλοκή, καθώς και στην

ανάγκη αναζήτησης συμμαχιών υποστήριξης της νέας νομοθετικής πρότασης (Αλεξόπουλος, 2007).

Τέλος, σημειώνεται ως γενική παρατήρηση ότι η προσθήκη ενός νέου παίκτη αρνησικυρίας δεν είναι απαραίτητο ότι θα επηρεάσει τη σταθερότητα ή το αποτέλεσμα της πολιτικής. Αυτό συμβαίνει καθώς συχνά κάποιοι δρώντες *απορροφώνται*<sup>3</sup> από τους άλλους παίκτες αρνησικυρίας, δηλαδή οι θέσεις τους βρίσκονται πολύ κοντά στις θέσεις των άλλων παικτών αρνησικυρίας και επομένως δεν επηρεάζουν το τελικό αποτέλεσμα της πολιτικής διαδικασίας (Tsebelis, 2002).

Συνοψίζοντας, παρατηρείται ότι μια σειρά από εμπλεκόμενους δρώντες σε έναν τομέα πολιτικής επηρεάζουν τόσο τη λήψη της απόφασης, όσο και την υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης, λειτουργώντας ως εν δυνάμει αρνησίκυροι παίκτες. Ο βαθμός επιρροής τους είναι συνάρτηση μιας σειράς παραγόντων είτε εσωτερικών, όπως η εσωτερική τους συνοχή, είτε εξωτερικών, όπως το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο, οι οποίοι έχουν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση ή την αποδυνάμωση του ρόλου τους. Επιπλέον, ο ρόλος τους ενισχύεται σε περίπτωση συγκρότησης συμμαχιών μεταξύ τους με τις οποίες τάσσονται κατά των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων. Σε κάθε περίπτωση, η επιτυχής ή μη έκβαση μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δράση τους.

---

<sup>3</sup> Πρόκειται για το λεγόμενο «κανόνα απορρόφησης» (*absorption rule*) κατά τον Τσεμπελή (2002).

### **3. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΑ ΥΔΑΤΑ**

#### **3.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Η ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα των υδάτων εκκινεί από τη δεκαετία 1970 με την έκδοση μιας σειράς από νομοθετήματα που αφορούσαν αρχικά την αντιμετώπιση θεμάτων υγείας και στη συνέχεια κυρίως μέτρα αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σημαντικότερων τομέων κατανάλωσης νερού, όπως της γεωργίας, της βιομηχανίας και των νοικοκυριών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014). Με το πέρασμα του χρόνου και την πρόοδο της επιστημονικής έρευνας στο εν λόγω πεδίο κατέστη ολοένα και περισσότερο αναγκαία μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων σε επίπεδο ΕΕ.

#### **3.2 Η Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα**

Η Οδηγία 2000/60/ΕΚ «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων», ή αλλιώς Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα (ΟΠΥ) αντικατέστησε εν μέρει την πληθώρα προγενέστερων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Στο πλαίσιο της ΟΠΥ το νερό αναγνωρίζεται όχι ως εμπορικό προϊόν, αλλά ως φυσική κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται και να τυγχάνει ανάλογης μεταχείρισης. Στη συνέχεια, η Οδηγία θέτει σαφείς και μετρήσιμους περιβαλλοντικούς στόχους και κυρίως την επίτευξη, μέχρι το 2015, καλής οικολογικής (ποιοτικής και ποσοτικής) και χημικής κατάστασης και την αποτροπή της περαιτέρω υποβάθμισης όλων των υδάτων (επιφανειακών, υπόγειων και παράκτιων) της Ευρώπης. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στο άρθρο 1 της Οδηγίας, σκοπός της είναι η θέσπιση ενός πλαισίου, το οποίο:

- να αποτρέπει την περαιτέρω επιδείνωση, να προστατεύει και να βελτιώνει την κατάσταση των υδάτινων οικοσυστημάτων,
- να προωθεί τη βιώσιμη χρήση του νερού βάσει μακροπρόθεσμης προστασίας των υδατικών πόρων,
- να ενισχύει την προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος, μεταξύ άλλων με ειδικά μέτρα για την προοδευτική μείωση των απορρίψεων, εκπομπών και διαρροών ουσιών προτεραιότητας,
- να διασφαλίζει την προοδευτική μείωση της ρύπανσης των υπογείων υδάτων και να αποτρέπει την περαιτέρω ρύπανσή τους και

- να συμβάλλει στο μετριασμό των επιπτώσεων από πλημμύρες και ξηρασίες.

Η ΟΠΥ αποτελεί σταθμό για τη βιώσιμη χρήση των υδάτων στην Ευρώπη, καθώς επιδιώκει μακροπρόθεσμο όφελος, όχι μόνο για τους υδατικούς πόρους, αλλά για την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη εν γένει. Αναδεικνύει δε την ανάγκη για ολοκληρωμένη διαχείριση του νερού που θα βασίζεται στις οικολογικές ανάγκες των υδάτινων οικοσυστημάτων και δεν θα εξαντλείται στον καθορισμό ορίων ρύπων, όπως ίσχυε σύμφωνα με τη μέχρι τότε νομοθεσία (WWF Ελλάς, 2005).

Η σπουδαιότερη καινοτομία της Οδηγίας, όπως επισημαίνεται και στην εισηγητική έκθεση του σχεδίου νόμου για την ενσωμάτωση της Οδηγίας, είναι ότι εισάγει μια νέα θεώρηση στη διαχείριση των υδατικών πόρων και παράλληλα αποτελεί μια νέα πρόταση περιφερειακής οργάνωσης και προστασίας του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, εισάγει την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης του νερού με βάση τις λεκάνες απορροής ποταμών (άρθρο 3), προβλέποντας την υποχρέωση κατάρτισης από τα κράτη μέλη σχεδίων διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών (ΣΔΛΑΠ) εντός συγκεκριμένης προθεσμίας (άρθρο 13). Επιπλέον, επαναπροσδιορίζει την έννοια της λεκάνης απορροής, ορίζοντας ότι περιλαμβάνει τα εσωτερικά επιφανειακά ύδατα (ποταμοί, λίμνες), τα υπόγεια ύδατα, τα μεταβατικά (δέλτα, εκβολές ποταμών) και τα παράκτια οικοσυστήματα.

Τα ΣΔΛΑΠ αντιστοιχούν σε υδατικά διαμερίσματα και θα πρέπει να περιλαμβάνουν συγκεκριμένες πληροφορίες σχετικά με την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδατικών πόρων που βρίσκονται σε αυτά, όπως για παράδειγμα περιγραφή των χαρακτηριστικών της περιοχής, σύνοψη των σημαντικότερων επιπτώσεων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων σε αυτά, προσδιορισμό προστατευόμενων περιοχών, οικονομική ανάλυση των χρήσεων νερού, το πρόγραμμα των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν για την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας, καθώς και το διοικητικό μηχανισμό που είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση των μέτρων. Τα σχέδια αυτά θα πρέπει να ανανεώνονται από τα κράτη μέλη ανά εξαετία. Τα ΣΔΛΑΠ αποτελούν το κύριο μέσο για την εφαρμογή της ΟΠΥ. Η διαδικασία σχεδιασμού τους ξεκινά με τον προσδιορισμό της λεκάνης απορροής ποταμού και ακολουθεί η παρακολούθηση και αξιολόγηση της κατάστασης, ο καθορισμός στόχων και, τέλος, το πρόγραμμα λήψης μέτρων και η εφαρμογή τους. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων αποτελεί ζωτικής σημασίας πηγή πληροφόρησης, στην οποία στηρίζεται η σύνδεση κάθε κύκλου σχεδιασμού με τον επόμενο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012). Σε

σχέση με τα διακρατικά ύδατα, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιζητούν τον κατάλληλο συντονισμό με γειτονικά τρίτα κράτη, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της ΟΠΥ σε ολόκληρη την περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού.

Άλλα βασικά σημεία της ΟΠΥ είναι ο καθορισμός των υδάτων που χρησιμοποιούνται για την άντληση πόσιμου ύδατος (άρθρο 7), καθώς και ο συντονισμός της πολιτικής υδάτων μέσω της αρχής της συνδυασμένης προσέγγισης ως προς την πρόληψη και τον έλεγχο της ρύπανσης, η οποία εφαρμόζει τον έλεγχο της ρύπανσης στην πηγή μέσω του ορισμού οριακών τιμών εκπομπής και προτύπων περιβαλλοντικής ποιότητας (άρθρο 10). Παράλληλα, η Οδηγία αντιμετωπίζει συνολικά όλες τις χρήσεις και υπηρεσίες νερού, συνυπολογίζοντας την αξία του νερού για το περιβάλλον, την υγεία, την ανθρώπινη κατανάλωση και την κατανάλωση σε παραγωγικούς τομείς.

Στο άρθρο 9 γίνεται αναφορά στην ανάκτηση κόστους για υπηρεσίες ύδατος συμπεριλαμβανομένου του κόστους για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους, σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Σύμφωνα με τις επιταγές της Οδηγίας, μέχρι το 2010 τα κράτη μέλη θα έπρεπε να προδιαγράψουν πολιτικές τιμολόγησης του νερού, οι οποίες θα λειτουργούν ως κίνητρο για την αποτελεσματική χρήση των υδάτινων αποθεμάτων και την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της ΟΠΥ. Η τιμολόγηση θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη χρήση, διακρίνοντάς τη σε βιομηχανική, αγροτική, οικιακή, ενώ σε κάθε περίπτωση στο κόστος ανάκτησης θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι γεωγραφικές και κλιματολογικές συνθήκες της οικείας περιοχής (π.χ. θέματα προσβασιμότητας, απόστασης από μητροπολιτικά κέντρα, κ.λπ.). Για την εκτίμηση του κόστους ανάκτησης των υπηρεσιών ύδατος θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μακροπρόθεσμες προβλέψεις της προσφοράς και της ζήτησης του νερού σε μια λεκάνη απορροής, να γίνεται υπολογισμός του όγκου και του κόστους υπηρεσιών ύδατος, καθώς και των σχετικών επενδύσεων που έχουν υλοποιηθεί ή πρόκειται να υλοποιηθούν (ΟΚΕ, 2013).

Η ΟΠΥ δίνει επίσης ιδιαίτερη βαρύτητα στην προώθηση της συμμετοχής του κοινού μέσω διαδικασιών διαβούλευσης, ιδίως κατά την εκπόνηση, την αναθεώρηση και την ενημέρωση των σχεδίων διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού (άρθρο 14). Ειδικότερα για την εκπόνηση των ΣΔΛΑΠ η Οδηγία προβλέπει χρονικό διάστημα τουλάχιστον έξι μηνών προς διαβούλευση. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η δημόσια συμμετοχή αναδεικνύεται ως ουσιαστική συνιστώσα των ανωτέρω διαδικασιών, η Οδηγία δεν παρέχει πολλά στοιχεία ως προς τις ενέργειες που απαιτούνται για την

υλοποίηση της δημόσιας συμμετοχής (π.χ. μορφές και επίπεδο εκπροσώπησης, βήματα, καταμερισμός εργασίας). Ως εκ τούτου, η επιλογή των μεθόδων υλοποίησης επαφίεται στα κράτη μέλη και στις τοπικές κοινωνίες (ΟΚΕ, 2009).

Τέλος, η Οδηγία καθόρισε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης για την επίτευξη των στόχων της, με ενδιάμεσες προθεσμίες για την ολοκλήρωση ειδικών εργασιών. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων τέθηκαν οι ακόλουθες προθεσμίες:

Ημερομηνία	Δράσεις
Δεκέμβριος 2003	Μεταφορά της οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα στο εθνικό δίκαιο μέσω των αναγκαίων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων (άρθρο 24).
	Προσδιορισμός των λεκανών απορροής ποταμού και ορισμός διοικητικών ρυθμίσεων (άρθρο 3).
Δεκέμβριος 2004	Ανάλυση πιέσεων και επιπτώσεων των λεκανών απορροής ποταμού και οικονομική ανάλυση της χρήσης ύδατος (άρθρο 5).
Δεκέμβριος 2006	Κατάρτιση των προγραμμάτων παρακολούθησης για την αξιολόγηση της κατάστασης των υδάτων (άρθρο 8).
Δεκέμβριος 2008	Δημοσίευση, για διάθεση στο κοινό, των προσχεδίων διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού (άρθρο 14).
Δεκέμβριος 2009	Έγκριση των σχεδίων διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού (άρθρο 13).
Δεκέμβριος 2012	Πρόγραμμα μέτρων έτοιμων προς εφαρμογή (άρθρο 11).
Δεκέμβριος 2015	Επίτευξη καλής κατάστασης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων (άρθρο 4) και πρώτη ενημέρωση του σχεδίου διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού.

*Πηγή στοιχείων: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009.*

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, εντοπίζονται δύο δυσκολίες που συνδέονται με την εφαρμογή της Οδηγίας. Αφενός το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, το οποίο είναι δεσμευτικό για τα κράτη μέλη, είναι αρκετά απαιτητικό και αφετέρου η διατύπωση της Οδηγίας είναι σε πολλά σημεία αόριστη, καθώς παρουσιάζει επιστημονικές μεθοδολογίες που δύσκολα μπορούν να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη χωρίς επιπλέον διασαφηνίσεις. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι μετά την έκδοση της Οδηγίας



ακολούθησαν τεύχη με συμπληρωματικό ερμηνευτικό υλικό (guidance documents) σχετικά με μια σειρά από θέματα που καλύπτει η Οδηγία (IOBE, 2010).

### 3.3 Επιμέρους Οδηγίες

Η ΟΠΥ θέτει ως προϋπόθεση, για να επιτευχθεί η καλή κατάσταση των υδάτων, την εφαρμογή μέτρων που προβλέπονται σε μια σειρά από επιμέρους Οδηγίες σχετικές με ζητήματα που αφορούν τα ύδατα (Για την ενσωμάτωση των Οδηγιών αυτών στη χώρα μας βλ. Παράρτημα, Πίνακας 1). Κάποιες από αυτές είναι προγενέστερες της ΟΠΥ, ενώ άλλες υιοθετήθηκαν στη συνέχεια προς εφαρμογή, συμπλήρωση ή τροποποίηση της ΟΠΥ. Οι κυριότερες από τις Οδηγίες αυτές είναι ανά θεματική ενότητα οι εξής (Stoerring, 2017):

- **Υπόγεια ύδατα:** Καθώς τα υπόγεια ύδατα παρέχουν μεγάλο ποσοστό του πόσιμου νερού της ΕΕ, η ΟΠΥ στοχεύει στην προστασία των υπόγειων υδάτων από κάθε είδους ρύπανση και προβλέπει τη θέσπιση δικτύων παρακολούθησης υπόγειων υδάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η Οδηγία 2006/118/ΕΚ σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων καθορίζει ειδικά κριτήρια για την αξιολόγηση της καλής χημικής κατάστασης, την αναγνώριση σημαντικών και διαρκών ανοδικών τάσεων και τον καθορισμό σημείων έναρξης αναστροφής των εν λόγω τάσεων. Σημειώνεται ωστόσο ότι τα όρια ρύπων ορίζονται από τα κράτη μέλη, με εξαίρεση τα νιτρικά και τα παρασιτοκτόνα, τα όρια των οποίων έχουν ήδη οριστεί από ειδική νομοθεσία της ΕΕ.
- **Πόσιμο νερό:** Η Οδηγία 98/83/ΕΚ για την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης ορίζει τα σχετικά βασικά πρότυπα ποιότητας. Προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να παρακολουθούν τακτικά την ποιότητα του πόσιμου νερού με τη χρήση της μεθόδου των «σημείων δειγματοληψίας». Η Οδηγία προβλέπει επίσης την τακτική ενημέρωση των καταναλωτών και την υποβολή ανά τριετία έκθεσης στην Επιτροπή σχετικά με την ποιότητα του πόσιμου νερού.
- **Ύδατα κολύμβησης:** Η Οδηγία 2006/7/ΕΚ σχετικά με τη διαχείριση της ποιότητας των υδάτων κολύμβησης και την κατάργηση της Οδηγίας 76/160/ΕΟΚ καθορίζει διατάξεις για την παρακολούθηση και την ταξινόμηση των υδάτων κολύμβησης, τη διαχείριση της ποιότητάς τους και τη σχετική

ενημέρωση του κοινού, συμπληρώνοντας με τον τρόπο αυτό την ΟΠΥ. Κάθε χρόνο, η Επιτροπή και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΕΟΠ) δημοσιεύουν συνοπτική έκθεση σχετικά με την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης.

- Στρατηγικές κατά της ρύπανσης των υδάτων: Με τις διατάξεις της ΟΠΥ κατά της χημικής ρύπανσης των επιφανειακών υδάτων προβλέπεται η θέσπιση καταλόγου ουσιών προτεραιότητας που παρουσιάζουν σημαντικό κίνδυνο για το υδάτινο περιβάλλον. Με την Οδηγία 2008/105/ΕΚ σχετικά με πρότυπα ποιότητας περιβάλλοντος στον τομέα της πολιτικής των υδάτων τροποποιήθηκε η Οδηγία 2000/60/ΕΚ και θεσπίστηκαν όρια σχετικά με τις συγκεντρώσεις ουσιών προτεραιότητας και άλλους ρύπους στα επιφανειακά ύδατα. Με την Οδηγία 2013/39/ΕΕ για την τροποποίηση των Οδηγιών 2000/60/ΕΚ και 2008/105/ΕΚ όσον αφορά τις ουσίες προτεραιότητας στον τομέα της πολιτικής των υδάτων προστέθηκαν νέες ουσίες στον υφιστάμενο κατάλογο, καθώς και η υποχρέωση της Επιτροπής να καταρτίσει πρόσθετο κατάλογο ουσιών που θα παρακολουθούνται σε όλα τα κράτη μέλη.
- Νιτρορύπανση: Η Οδηγία 91/676 για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης προβλέπει μεταξύ άλλων την υποβολή από τα κράτη μέλη έκθεσης ανά τετραετία στην Επιτροπή, η οποία να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τους κώδικες ορθών γεωργικών πρακτικών, τις καθορισθείσες ευπρόσβλητες στη νιτρορύπανση ζώνες, τα αποτελέσματα της παρακολούθησης των υδάτων, καθώς και περίληψη των προγραμμάτων δράσης. Αποτελεί βασική Οδηγία για την υλοποίηση της ΟΠΥ.
- Αστικά λύματα: Η Οδηγία 91/271/ΕΟΚ για την επεξεργασία και διάθεση αστικών λυμάτων, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την Οδηγία 98/15/ΕΕ, στοχεύει στην προστασία του περιβάλλοντος από τις αρνητικές επιδράσεις της απόρριψης αστικών λυμάτων και λυμάτων από τη βιομηχανία. Η Οδηγία ορίζει ελάχιστα πρότυπα και χρονοδιαγράμματα για τη συλλογή, την επεξεργασία και την απόρριψη αστικών λυμάτων, εισάγει μηχανισμούς ελέγχου για την απόρριψη λυματολάσπης και απαιτεί την παύση της απόρριψής της στη θάλασσα.
- Πλημμύρες: Η Οδηγία 2007/60/ΕΚ για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας έχει ως στόχο τη μείωση και τη διαχείριση των κινδύνων που παρουσιάζουν οι πλημμύρες για την ανθρώπινη υγεία, το περιβάλλον, τις

υποδομές και την περιουσία, καθώς αναγνωρίζεται ότι μεγάλα τμήματα της Ευρώπης θα αντιμετωπίσουν αύξηση του αριθμού και της συχνότητας των φαινομένων πλημμύρας λόγω της κλιματικής αλλαγής. Προβλέπει τη διεξαγωγή από τα κράτη μέλη προκαταρκτικών αξιολογήσεων έως το 2011, προκειμένου να προσδιορίσουν τις λεκάνες απορροής ποταμών και τις σχετικές παράλιες περιοχές που διατρέχουν κίνδυνο. Στη συνέχεια προβλέπει την κατάρτιση έως το 2015 χαρτών κινδύνων πλημμύρας και σχεδίων διαχείρισης κινδύνων πλημμύρας που να εστιάζουν στην πρόληψη, την προστασία και την ετοιμότητα. Τα σχέδια αυτά θα πρέπει να συντονίζονται με τα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού που προβλέπονται από την ΟΠΥ, προκειμένου να υπάρξει συνέργεια μεταξύ των δράσεων.

Τέλος, η πολιτική για τα ύδατα συμπληρώνεται από την Οδηγία Πλαίσιο 2008/56/EK για τη θαλάσσια στρατηγική ή αλλιώς Οδηγία για τη θάλασσα, η οποία υιοθετεί μια συντονισμένη προσέγγιση για τη διαχείριση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων που έχουν επιπτώσεις στο θαλάσσιο περιβάλλον. Στόχος της εν λόγω Οδηγίας είναι η επίτευξη καλής περιβαλλοντικής κατάστασης των θαλάσσιων υδάτων έως το 2020, η συνεχής προστασία και διατήρησή της και η αποτροπή τυχόν επιδείνωσης. Πρόκειται για το πρώτο νομοθέτημα της ΕΕ που αφορά την προστασία της θαλάσσιας βιοποικιλότητας. Κατοχυρώνει την οικοσυστημική προσέγγιση στη διαχείριση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων που έχουν αντίκτυπο στο θαλάσσιο περιβάλλον, ενσωματώνοντας τις έννοιες της περιβαλλοντικής προστασίας και της αειφόρου χρήσης. Θεσπίζει ευρωπαϊκές θαλάσσιες περιφέρειες και υποπεριφέρειες εντός των γεωγραφικών ορίων των υφιστάμενων περιφερειακών συμβάσεων για τις θάλασσες. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της καλής περιβαλλοντικής κατάστασης έως το 2020, κάθε κράτος μέλος έπρεπε να αναπτύξει έως το 2010 στρατηγική για τα θαλάσσια ύδατά του και να την αναθεωρεί ανά εξαετία. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Οδηγία αυτή και η ΟΠΥ είναι συμπληρωματικές και θα πρέπει να εφαρμόζονται παράλληλα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

### **3.4 Εκθέσεις εφαρμογής της Οδηγίας Πλαισίου για τα Ύδατα**

Μεταξύ των προβλέψεων της ΟΠΥ είναι και η δημοσίευση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκθέσεων προόδου σχετικά με την υλοποίησή της (άρθρο 18). Στις τέσσερις

εκθέσεις εφαρμογής που έχουν δημοσιευτεί μέχρι σήμερα<sup>4</sup>, αναφέρεται ότι έχει συντελεστεί σημαντική πρόοδος, ωστόσο απομένουν ακόμη πολλά που πρέπει να γίνουν προς την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας. Παράλληλα, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ως προς τη μεταφορά και την ορθή εφαρμογή της από τα κράτη μέλη.

Ειδικότερα, στην πρώτη έκθεση προόδου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007) επισημαίνεται ότι ελάχιστα από τα κράτη μέλη της ΕΕ μετέφεραν την ΟΠΥ στην εθνική τους νομοθεσία εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, δηλαδή μέχρι τον Δεκέμβριο του 2003. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κίνησε τις προβλεπόμενες για τις παραβάσεις αυτές διαδικασίες για 11 υποθέσεις και το Δικαστήριο καταδίκασε 5 κράτη μέλη (Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Γερμανία, Ιταλία και Πορτογαλία), επειδή δεν είχαν κοινοποιήσει στην Επιτροπή τη μεταφορά της Οδηγίας. Επιπλέον, η ποιότητα της μεταφοράς της Οδηγίας χαρακτηρίζεται χαμηλή. Μετά από τη μεταφορά στην εγχώρια νομοθεσία, το επόμενο σημαντικό βήμα ήταν ο χαρακτηρισμός των περιοχών λεκανών απορροής των ποταμών και ο ορισμός των αρμόδιων αρχών. Τα περισσότερα από τα κράτη μέλη υπέβαλαν εγκαίρως στην Επιτροπή τις σχετικές εκθέσεις. Ωστόσο, σε κάποιες περιπτώσεις η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες παραβάσεων λόγω καθυστερημένης υποβολής εκθέσεων. Συμπερασματικά, επισημαίνεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταβάλουν σοβαρές προσπάθειες για να επιτύχουν την καλύτερη δυνατή εφαρμογή των προβλέψεων της ΟΠΥ.

Στα συμπεράσματα της Έκθεσης του 2009 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009) επισημαίνεται ότι όλα τα κράτη μέλη υπέβαλαν εκθέσεις για την κατάρτιση προγραμμάτων παρακολούθησης όπως προβλέπεται από την ΟΠΥ (άρθρο 8 και Παράρτημα V), με εξαίρεση την Ελλάδα, η οποία δεν υπέβαλε έκθεση, και τη Μάλτα, η οποία δεν υπέβαλε έκθεση για τα προγράμματα παρακολούθησης των επιφανειακών υδάτων. Από την άλλη, αναφέρεται σε σχέση με τις υποβληθείσες εκθέσεις των κρατών μελών ότι είναι αναγκαίες ορισμένες βελτιώσεις για να εξασφαλιστεί ότι οι εν λόγω εκθέσεις είναι σαφείς και εμπεριστατωμένες, προκειμένου η Επιτροπή να είναι σε θέση να πραγματοποιήσει ορθή εκτίμηση της υλοποίησης. Ως παραδείγματα σαφών εκθέσεων αναφέρονται αυτές της Αυστρίας, της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και των Κάτω Χωρών.

Η Έκθεση του 2012 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012) εξετάζει ειδικότερα τα ΣΔΛΑΠ τα οποία τα κράτη μέλη όφειλαν να εκπονήσουν έως το 2009. Η Επιτροπή έλαβε 124 από

---

<sup>4</sup> COM(2007)0128, COM(2009)0156, COM(2012)0670 και COM(2015)0120.

τα 174 ΣΔΛΑΠ που ανέμενε συνολικά. Επισημαίνεται ότι 4 κράτη μέλη (Βέλγιο, Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία) είτε δεν είχαν εγκρίνει, είτε είχαν εγκρίνει και υποβάλει μόνο ορισμένα σχέδια διαχείρισης. Ειδικότερα για την Ελλάδα και την Πορτογαλία αναφέρεται ότι δεν είχαν εγκριθεί ούτε υποβληθεί σχέδια προκειμένου να αξιολογηθούν. Ως προς την αξιολόγηση των ΣΔΛΑΠ, από αυτήν προκύπτει ότι αναμένεται πρόοδος προς την επίτευξη του στόχου της ΟΠΥ, αλλά για ένα σημαντικό μέρος των υδατικών συστημάτων δεν θα επιτευχθεί ο στόχος της καλής κατάστασης το 2015. Αυτό οφείλεται σε πιέσεις που εξακολουθούν να ασκούνται στο υδατικό περιβάλλον των κρατών μελών, όπως οι υδρομορφολογικές πιέσεις, η ρύπανση και η υπερβολική άντληση υδάτων.

Το 2015 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015) ικανοποιώντας τις απαιτήσεις της ΟΠΥ, σύμφωνα με τις οποίες έπρεπε να δημοσιεύσει το 2015 ενδιάμεση έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των προγραμμάτων μέτρων από τα κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προβαίνει σε αξιολόγηση που βασίζεται στις πρώτες εκθέσεις, οι οποίες αφορούν τις συγκεκριμένες δράσεις που ανέλαβαν τα κράτη μέλη για να εφαρμόσουν τα μέτρα που συνοψίζονται στα ΣΔΛΑΠ τους. Η Ελλάδα, καθώς και άλλες χώρες που δεν είχαν ακόμη υποβάλει ή εγκρίνει ΣΔΛΑΠ το 2012, στη φάση αυτή τα έχουν αποστείλει και η αξιολόγησή τους πραγματοποιείται λεπτομερέστερα σε συνοδευτικά έγγραφα της εν λόγω ανακοίνωσης της Επιτροπής. Από την αξιολόγηση της Επιτροπής προκύπτει ότι πολλά κράτη μέλη, αντί να καταρτίζουν τα καταλληλότερα και οικονομικώς αποδοτικότερα μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζουν ότι τα ύδατά τους θα είναι σε καλή κατάσταση, όπως προβλέπεται από την Οδηγία, εκτιμούν μόνο τον βαθμό στον οποίο τα ήδη υφιστάμενα μέτρα θα συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων της ΟΠΥ. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι η προσέγγιση της διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης δεν επαρκεί για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της Οδηγίας.

Ως προς τα μέχρι τότε γενικότερα αποτελέσματα της ΟΠΥ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ανακοίνωση του 2015 επισημαίνει ότι η Οδηγία αυτή καθώς και άλλες Οδηγίες σχετικά με τα ύδατα έχουν συμβάλει στη βελτίωση της προστασίας των υδάτων στην ΕΕ. Ωστόσο, πρέπει να γίνουν πολλά ακόμη έως ότου η ποιότητα όλων των υδάτων να είναι επαρκώς ικανοποιητική, λόγω δεκαετιών υποβάθμισης και συνεχιζόμενης αναποτελεσματικής διαχείρισης. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι σύμφωνα με προηγούμενες εκτιμήσεις περίπου το 50% των επιφανειακών υδάτων της ΕΕ ήταν απίθανο να αποκτήσει καλή οικολογική κατάσταση

το 2015. Αυτό επιβεβαιώνεται και με πιο πρόσφατα στοιχεία (Grizzetti et al., 2017), σύμφωνα με τα οποία μόνο το 32% των ποτάμιων υδάτων στην ΕΕ εμφανίζει αυξημένη πιθανότητα (70%) να επιτύχει τον στόχο της καλής οικολογικής κατάστασης.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η πολιτική για τα ύδατα έδωσε τη δυνατότητα στην Ένωση να αναπτύξει έναν από τους δυναμικότερους τομείς υδάτων σε παγκόσμιο επίπεδο, ο οποίος περιλαμβάνει 9.000 ενεργές ΜΜΕ και περίπου 500.000 θέσεις εργασίας. Ως εκ τούτου, η πολιτική υδάτων δεν συνιστά απλώς απάντηση σε μια περιβαλλοντική επιταγή, αλλά και δομικό στοιχείο που επιτρέπει στην ΕΕ να επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα ως προς την πράσινη και τη γαλάζια ανάπτυξη και να γίνει αποδοτικότερη ως προς τη χρήση των πόρων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015).

### **3.5 Διαχείριση διακρατικών υδάτων**

Η σπουδαιότητα της από κοινού διαχείρισης των διακρατικών υδάτων επισημαίνεται σε αρκετά σημεία της ΟΠΥ, δεδομένου ότι περίπου το 50% του εδάφους της ΕΕ βρίσκεται σε διακρατικές υδρολογικές λεκάνες. Η ΟΠΥ προβλέπει, σε σχέση με τις διασυνοριακές λεκάνες απορροής, την από κοινού διαχείριση, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας με κράτη εκτός ΕΕ. Στην περίπτωση αυτή τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται με τα τρίτα κράτη με βάση τις διεθνείς συμβάσεις. Η Οδηγία προτείνει ως βασικό νομοθετικό εργαλείο τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Προστασία και Χρήση Διασυνοριακών Υδατορευμάτων και Διεθνών Λιμνών του 1992 (Μυλόπουλος, Κολοκυθά, Ελευθεριάδου, 2006).

Περαιτέρω, στο κείμενο της Οδηγίας αναφέρονται οι ακόλουθες διεθνείς συμφωνίες, οι οποίες έχουν εγκριθεί από την ΕΕ και λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της υλοποίησης της εν λόγω πολιτικής:

- η Σύμβαση για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος για τον βορειοανατολικό Ατλαντικό (Παρίσι, 1992),
- η Σύμβαση για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος στην περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας (Ελσίνκι, 1992),
- η Σύμβαση για την προστασία της Μεσογείου Θάλασσας (Βαρκελώνη, 1976) και το πρωτόκολλό της για την Προστασία της Μεσογείου Θάλασσας από τη Ρύπανση από Χερσαίες Πηγές (Αθήνα, 1980).

Επιπλέον, έχει προωθηθεί από διάφορες χώρες και περιφέρειες της ΕΕ η ανάπτυξη μακροπεριφερειακών στρατηγικών, οι οποίες έχουν εγκριθεί από την ΕΕ, όπως η στρατηγική για την περιοχή της Βαλτικής το 2009, η στρατηγική για την περιοχή του Δούναβη το 2011 και η στρατηγική για την περιοχή της Αδριατικής και του Ιονίου το 2014 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

## **4. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΥΔΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

### **4.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Η Ελλάδα θεωρείται ως χώρα με επάρκεια σε υδατικούς πόρους. Ωστόσο, ο φυσικός υδάτινος πλούτος της χώρας έρχεται αντιμέτωπος με αρκετές προκλήσεις, λόγω των ιδιαίτερων γεωγραφικών, κλιματικών, δημογραφικών, καθώς και κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών της. Ειδικότερα, παρά τις ικανοποιητικές ποσότητες διαθέσιμου νερού, παρατηρείται ανομοιόμορφη χρονική και χωρική κατανομή των βροχοπτώσεων. Η ζήτηση λαμβάνει μέγιστες τιμές κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού, κυρίως λόγω του τουρισμού και της γεωργίας, περίοδο κατά την οποία παρατηρούνται χαμηλά ποσοστά βροχόπτωσης. Αντίθετα, κατά τη χειμερινή περίοδο παρατηρούνται μεγάλα ποσοστά βροχοπτώσεων στη Δυτική Ελλάδα. Ανομοιόμορφη είναι επίσης και η κατανομή του πληθυσμού, ο οποίος βρίσκεται συγκεντρωμένος σε περιοχές της Ανατολικής Ελλάδας, όπου συγκριτικά υπάρχει μικρότερη διαθεσιμότητα νερού. Παράλληλα, στο βόρειο τμήμα της χώρας (Μακεδονία και Θράκη) υπάρχουν διακρατικά ύδατα, τα οποία αποτελούν περίπου το 25% των επιφανειακών νερών της χώρας μας, προερχόμενα από πηγές γειτονικών χωρών και άρα υπάρχει εξάρτηση από αυτές. Τέλος, η εκτεταμένη ακτογραμμή της χώρας ευνοεί την απορροή φρέσκου νερού στη θάλασσα και την είσοδο θαλάσσιων υδάτων στην ενδοχώρα. Συνεπώς, παρά τη συνολικά ικανοποιητική διαθεσιμότητα υδατικών πόρων, υπάρχουν αρκετές περιοχές όπου για αρκετές ημέρες του έτους η προσφορά του νερού αδυνατεί να καλύψει τη ζήτηση. Παρατηρείται δε ότι το υδατικό αποτύπωμα της κατά κεφαλήν κατανάλωσης στην Ελλάδα είναι από τα υψηλότερα στον κόσμο (IOBE, 2010).

### **4.2 Το πλαίσιο διαμόρφωσης της ελληνικής πολιτικής για τα ύδατα**

#### **4.2.1 Προηγούμενο καθεστώς διαχείρισης των υδατικών πόρων**

Η εφαρμογή της ΟΠΥ παρουσιάζει μια σειρά από προκλήσεις για τη χώρα μας, αφενός λόγω των ανωτέρω ιδιαιτεροτήτων, οι οποίες καθιστούν τη διαχείριση των υδάτων πολύπλευρο και απαιτητικό ζήτημα, και αφετέρου λόγω της υστέρησης που παρουσίαζε το προϋπάρχον νομοθετικό πλαίσιο της πολιτικής για τα ύδατα στην Ελλάδα.

Όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του σχεδίου νόμου «Προστασία και διαχείριση των υδάτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000», ο μέχρι τότε ισχύων



νόμος 1739/1987 «Για τη διαχείριση των υδατικών πόρων» αποτελούσε σημαντικό βήμα για την εποχή του, ως ένα σύγχρονο πλαίσιο διαχείρισης των υδατικών πόρων. Όπως αναφέρεται, ο εν λόγω νόμος αντιμετώπιζε την υδατική πολιτική ως προϋπόθεση μιας αναπτυξιακής πολιτικής που θα μεγιστοποιούσε τα αποτελέσματα της παραγωγικής διαδικασίας, θα εξομάλυνε τις ανταγωνιστικές χρήσεις νερού και θα συνέβαλλε στην ανανέωση των υδατικών πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Ειδικότερα ως προς τις διατάξεις του, ο εν λόγω νόμος εισήγαγε την έννοια του σχεδίου διαχείρισης των υδατικών πόρων μέσω των προγραμμάτων ανάπτυξης των υδατικών πόρων, τα οποία προέβλεπε να συνταχθούν σε εθνικό επίπεδο, καθώς και μέσω της διαίρεσης της χώρας σε υδατικά διαμερίσματα. Υπεύθυνη για την κατάρτιση των εθνικών προγραμμάτων ανάπτυξης των υδατικών πόρων ήταν η Διεύθυνση Υδατικού Δυναμικού και λοιπών Φυσικών Πόρων του τότε Υπουργείου Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας. Ταυτόχρονα, για πρώτη φορά ο νόμος έθεσε την προηγούμενη διοικητική αδειοδότηση ως προϋπόθεση για όλα τα έργα αξιοποίησης υδατικών πόρων. Ωστόσο, τα παραπάνω προγράμματα δεν καταρτίστηκαν, ιδίως διότι δεν εκδόθηκε το προβλεπόμενο Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ), το οποίο θα ρύθμιζε το περιεχόμενο των προγραμμάτων, τη διαδικασία κατάρτισής τους και κάθε σχετική λεπτομέρεια (Γώγος, 2015). Το ίδιο ισχύει και για τα υπόλοιπα προβλεπόμενα ΠΔ και τις Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), καθώς μέχρι το 2003 που θεσπίστηκε ο επόμενος νόμος (Ν. 3199/2003) πολύ μικρός αριθμός από αυτά είχε εκδοθεί.

Παράλληλα, υπήρχε πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων των φορέων που σχετίζονταν με τους υδατικούς πόρους η οποία οδηγούσε σε αδυναμία συντονισμού της δράσης τους (WWF Ελλάς, 2005). Ειδικότερα, αρμόδιες αρχές κατά κατηγορία χρήσης των υδατικών πόρων ήταν: το Υπουργείο Γεωργίας για την αγροτική χρήση, το Υπουργείο Εσωτερικών για την ύδρευση εκτός Αθήνας και Θεσσαλονίκης, το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων για τη χρήση με σκοπό την προστασία του υδατικού οικοσυστήματος, το Υπουργείο Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας για τη βιομηχανική και την ενεργειακή χρήση, το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών για τη χρήση των υδάτων στις μεταφορές κ.ά.

Εν κατακλείδι, η μη έκδοση της απαιτούμενης δευτερογενούς νομοθεσίας σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα του διοικητικού σχήματος είχαν ως αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή του νόμου στην επιθυμητή κλίμακα. Συνεπώς, η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή Οδηγία αποτελούσε μια σημαντική ευκαιρία

προκειμένου η χώρα μας να αποκτήσει μια ολοκληρωμένη και βιώσιμη πολιτική για τα ύδατα, η χρόνια απουσία της οποίας εγκυμονούσε κινδύνους για το περιβάλλον αλλά και για την ανάπτυξη της χώρας (ΟΚΕ, 2003).

#### **4.2.2 Οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού**

Παρατηρείται καταρχάς ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία στον τομέα της πολιτικής για τα ύδατα έχει τη μορφή κυρίως Οδηγιών. Όσον αφορά την ενσωμάτωση των Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη, αυτή μπορεί να γίνει είτε με τυπικό νόμο, είτε με πράξη κανονιστικού περιεχομένου (ΠΔ ή ΥΑ) μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία που ορίζεται στην Οδηγία. Εάν το κράτος μέλος δεν τηρήσει τις υποχρεώσεις του εντός της οριζόμενης προθεσμίας, ακολουθείται η διαδικασία που προβλέπεται στα άρθρα 258 και 260 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) σχετικά με τη δυνατότητα προσφυγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), η οποία μπορεί να οδηγήσει σε πρόστιμα και χρηματικές ποινές. Επιπλέον, ακόμη και σε περίπτωση καθυστέρησης της μεταφοράς μιας Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, αυτή μπορεί υπό προϋποθέσεις να αναπτύξει άμεσα αποτελέσματα στην εθνική έννομη τάξη, καθώς δεν εφαρμόζονται πλέον οι εθνικές διατάξεις που είναι αντίθετες με το περιεχόμενό της και παράλληλα ενεργοποιούνται τα δικαιώματα που απορρέουν από την Οδηγία. Συνεπώς, οι ιδιώτες μπορούν να την επικαλούνται στα εθνικά δικαστήρια, τα δε εθνικά δικαστήρια μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους την Οδηγία αυτεπάγγελτα (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, 2013).

Πέρα από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών πολιτικών επιτυγχάνεται επίσης μέσω της αιρεσιμότητας για τη διοχέτευση χρηματοδοτικών πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Ειδικότερα, σημαντικός αριθμός έργων και δράσεων στον τομέα του περιβάλλοντος, μεταξύ των οποίων και έργα που σχετίζονται με την πολιτική υδάτων, χρηματοδοτήθηκαν και υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ 2007-2013, ενώ σχετικά προγράμματα περιλαμβάνονται και στο νέο ΕΣΠΑ 2014-2020 (espa.gr, 2017). Επιπλέον, σύμφωνα με τους νέους κανονισμούς της ΕΕ για τα διαρθρωτικά ταμεία, επιπλέον προϋπόθεση για την ομαλή ροή των πόρων είναι η τήρηση από το κράτος μέλος των συστάσεων του Συμβουλίου ως προς τη δημοσιονομική και, γενικότερα, τη μακροοικονομική πολιτική. Παράλληλα, εισάγεται μια δεύτερη μορφή αιρεσιμότητας, η

εκ των προτέρων αιρεσιμότητα (*ex ante conditionality*), η οποία συνίσταται στη δέσμευση για τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από την έναρξη εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων. Μια ακόμη νέα σημαντική καινοτομία είναι η έμφαση στην επίτευξη των στόχων και η σύνδεση της χρηματοδότησης με την αποτελεσματικότητα. Ειδικότερα, θεσπίζεται ένα διεξοδικότερο σύστημα αξιολόγησης μέσω του καθορισμού και της συστηματικής παρακολούθησης χρηματοδοτικών δεικτών, δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014). Στον τομέα των υδατικών πόρων έχει τεθεί ως εκ των προτέρων αιρεσιμότητα η διασφάλιση της συνεισφοράς των επιμέρους χρήσεων νερού στην ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών νερού ανά τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 9 της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ και η έγκριση σχεδίου διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού σύμφωνα με το άρθρο 13 της ίδιας Οδηγίας (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014). Όλα τα ανωτέρω συμβάλλουν στη δημιουργία ενός αυστηρότερου σε σχέση με το παρελθόν πλαισίου υλοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία με τη μορφή Κανονισμών και Οδηγιών, καθώς και η διοχέτευση χρηματοδοτικών πόρων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων της Ένωσης αντιστοιχούν στον μηχανισμό της θεσμικής συμμόρφωσης που είναι ο πιο σκληρός από τους τρεις μηχανισμούς του εξευρωπαϊσμού (βλ. κεφ. 2.2 της παρούσας εργασίας). Στο πλαίσιο αυτό, θα ανέμενε κανείς υψηλό βαθμό συμμόρφωσης από την πλευρά της χώρας μας ως προς την πολιτική για τα ύδατα. Ωστόσο, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, αυτό δεν συνέβη.

### **4.3 Εναρμόνιση της ελληνικής έννομης τάξης με την Οδηγία Πλαίσιο**

#### **4.3.1 Νόμος 3199/2003: Περιεχόμενο και σκοπός**

Η Ελλάδα μετέφερε εμπρόθεσμα τις διατάξεις της ΟΠΥ στο εθνικό δίκαιο με τον νόμο 3199/2003 «Προστασία και διαχείριση των υδάτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000».

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, ο νόμος στοχεύει στην επίτευξη των στόχων της Οδηγίας, συγκεκριμενοποιημένων στις ιδιαιτερότητες της χώρας μας, μέσω της θέσπισης ενός πλαισίου για την ολοκληρωμένη προστασία και αειφόρο διαχείριση των εσωτερικών επιφανειακών, μεταβατικών, παράκτιων και υπόγειων υδάτων. Ειδικότερα,

όπως αναφέρεται, οι διατάξεις του νόμου και οι κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του αποσκοπούν: α) στην πρόληψη της υποβάθμισης, καθώς και στην προστασία και αποκατάσταση των υδατικών οικοσυστημάτων, β) στη μακροπρόθεσμη προστασία των υδάτων, γ) στην προοδευτική μείωση των απορρίψεων ουσιών προτεραιότητας, δ) στην προοδευτική μείωση της ρύπανσης των υπόγειων υδάτων, ε) στον μετριασμό των επιπτώσεων από πλημμύρες και ξηρασίες και στ) στην προώθηση της αειφόρου χρήσης των υδάτων. Οι στόχοι αυτοί αναμένεται να επιτευχθούν μέσω, μεταξύ άλλων, της ολοκληρωμένης διευθέτησης του ισοζυγίου προσφοράς και ζήτησης σε περιοχές όπου παρουσιάζεται έλλειψη, της πρόνοιας για την πρόληψη απωλειών νερού και για την κατά το δυνατό αξιοποίηση πλεονασμάτων εξαιτίας πλημμύρων ή άλλων αιτιών, του προσανατολισμού της ζήτησης στις χρήσεις νερού, στις οποίες αποβλέπουν τα προγράμματα ανάπτυξης.

Σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, οι κυριότερες διαφοροποιήσεις του νόμου συνίστανται στις εξής προβλεπόμενες ρυθμίσεις:

- Σύσταση διυπουργικής Εθνικής Επιτροπής Υδάτων, για τη χάραξη πολιτικής για την προστασία και διαχείριση των υδάτων, η οποία αποτελείται από τους Υπουργούς: Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Ανάπτυξης, Υγείας και Πρόνοιας, καθώς και Γεωργίας.
- Σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων με συμμετοχή μη κυβερνητικών φορέων και ειδικότερα εκπροσώπων: των πολιτικών κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή, της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, της Ένωσης Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης, της Πανελλήνιας Συνομοσπονδίας Ένωσης Γεωργικών Συνεταιρισμών, του Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών, της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος, του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, του Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, περιβαλλοντικών ΜΚΟ, του Ινστιτούτου Καταναλωτών, του Εθνικού Ιδρύματος Αγροτικών και Γεωργικών Ερευνών κ.ά.
- Ορισμός των λεκανών απορροής ποταμών και καθορισμός των αρμόδιων για αυτές Περιφερειών (σημερινών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων).
- Σύσταση Κεντρικής Υπηρεσίας Υδάτων στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), με στόχο να αναλάβει το

σύνολο των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων.

- Σύσταση Γνωμοδοτικής Επιτροπής Υδάτων στην Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων.
- Προσδιορισμός των δράσεων σε περιφερειακό επίπεδο και σύσταση Διευθύνσεων Υδάτων ανά Περιφέρεια.
- Σύσταση Περιφερειακού Συμβουλίου Υδάτων ανά Περιφέρεια, ως οργάνου κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης για θέματα προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων, με συμμετοχή εκπροσώπων τοπικών φορέων.
- Εκπόνηση των ΣΔΛΑΠ από τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Υδάτων και έγκρισή τους από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της Κεντρικής Υπηρεσίας Υδάτων.
- Κατάρτιση και εφαρμογή από τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Υδάτων των Προγραμμάτων Μέτρων και Παρακολούθησης της Ποιότητας και Ποσότητας των Υδάτων, καθώς και των Προγραμμάτων Μέτρων κατά της Ρύπανσης.
- Ορισμός των οικονομικών ρυθμίσεων και εισαγωγή των εννοιών του περιβαλλοντικού και κοινωνικού κόστους στην τιμολόγηση των χρήσεων και υπηρεσιών του νερού.
- Διοικητικές και ποινικές κυρώσεις για την κακή χρήση, ρύπανση ή υποβάθμιση υδατικών πόρων ή την παράβαση των διατάξεων του νόμου.

Σε σχέση με τα ΣΔΛΑΠ και τα προγράμματα μέτρων και παρακολούθησης που περιλαμβάνονται σε αυτά, παρατηρείται ότι στα σχετικά άρθρα του νόμου (άρθρα 7-9) γίνεται αναφορά στις βασικές αρχές που τα διέπουν και στις αρμόδιες αρχές για την κατάρτισή τους. Ωστόσο, ο καθορισμός του ειδικότερου περιεχομένου τους παραπέμπεται σε μελλοντικό ΠΔ. Ως προς τη διαβούλευση επί των ΣΔΛΑΠ, προβλέπεται, πέρα από τη γνωμοδότηση του Περιφερειακού Συμβουλίου Υδάτων, η δημοσιοποίησή τους στο ευρύ κοινό προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι, συμπεριλαμβανομένων των χρηστών, να συμμετάσχουν στη δημόσια διαβούλευση.

Η αρμόδια αρχή για την εφαρμογή της ΟΠΥ ήταν σύμφωνα με το νόμο 3199/2003 η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων, η οποία συστάθηκε με την ΚΥΑ 49139 (ΦΕΚ 1695/Β/02.12.2005). Στη συνέχεια, με το ΠΔ 24/2010 (ΦΕΚ 56/Α/15.04.2010) μετονομάστηκε σε Ειδική Γραμματεία Υδάτων. Οι αρμοδιότητές της αφορούν κυρίως την κατάρτιση των προγραμμάτων προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων της χώρας και τον συντονισμό των υπηρεσιών και των κρατικών φορέων σε ζητήματα

προστασίας και διαχείρισης υδάτων. Επίσης, είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για την κατάρτιση του εθνικού μητρώου προστατευόμενων περιοχών, για τη διαχείριση της βάσης υδρολογικών και μετεωρολογικών δεδομένων, καθώς και για την εισήγηση γενικών κανόνων κοστολόγησης και τιμολόγησης των υδάτων (ypeka.gr, 2017).

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των Διευθύνσεων Υδάτων Περιφέρειας, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (νόμος 3852/2010), γίνεται καταμερισμός ανάμεσα στις αιρετές Περιφέρειες και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, με την κρατική διοίκηση να επιφορτίζεται με την ευθύνη χάραξης της στρατηγικής προστασίας και διαχείρισης και τις αιρετές Περιφέρειες να επιφορτίζονται κυρίως με την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού (ypeka.gr, 2017).

#### **4.3.2 Το ιστορικό της ψήφισης του νόμου**

Ο νόμος 3199/2003 ψηφίστηκε κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 2000-2004 (I' Κοινοβουλευτική Περίοδος, Δ' Σύνοδος). Το σχετικό σχέδιο νόμου κατατέθηκε στη Βουλή από το ΥΠΕΧΩΔΕ στις 13.10.2003 και ψηφίστηκε κατά τη συνεδρίασή της στις 12.11.2003 (hellenicparliament.gr, 2017). Κυβερνών κόμμα την περίοδο αυτή ήταν το ΠΑΣΟΚ, το οποίο αναδείχθηκε πρώτο κόμμα στις εκλογές που έγιναν στις 9.4.2000 με ποσοστό ψήφων 43,79% και 158 βουλευτικές έδρες. Δεύτερο κόμμα αναδείχθηκε η Νέα Δημοκρατία με 125 έδρες, ενώ τρίτο και τέταρτο κόμμα ήταν το ΚΚΕ και ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου με 11 και 6 έδρες αντίστοιχα (ypes.gr, 2017). Ως εκ τούτου, η κυβέρνηση που προέκυψε ήταν μονοκομματική, με ισχυρή αξιωματική αντιπολίτευση.

Το σχέδιο νόμου για την εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ συζητήθηκε στη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Όπως αναφέρεται στην Έκθεση της εν λόγω Επιτροπής οι εκπρόσωποι της Νέας Δημοκρατίας, του ΚΚΕ και του Συνασπισμού καταψήφισαν το σχέδιο νόμου. Κατά τη συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής για τη συζήτηση και ψήφιση του νόμου 3199/2003, όπως αποτυπώθηκε στα σχετικά Πρακτικά, υπήρχε σε γενικές γραμμές σύγκλιση απόψεων μεταξύ των Βουλευτών του κυβερνώντος κόμματος. Αντίθετα, οι Βουλευτές της αξιωματικής αντιπολίτευσης, καθώς και του Συνασπισμού, αν και αναγνώρισαν την ανάγκη ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής Οδηγίας, εντούτοις υποστήριξαν ότι ο προτεινόμενος νόμος κάλυπτε μόνο τυπικά το θέμα της εναρμόνισης και δεν προωθούσε ουσιαστικά

τους στόχους της Οδηγίας. Επισημάνθηκε δε ο μεγάλος αριθμός ΠΔ και ΥΑ που έπρεπε να εκδοθούν για την εφαρμογή του νόμου, καθώς και το δυσλειτουργικό πλαίσιο διαχείρισης των υδατικών πόρων που δημιουργούσε ο νόμος. Τέλος, ο εκπρόσωπος του ΚΚΕ υποστήριξε ότι τόσο ο νόμος, όσο και η Οδηγία προωθούσαν την εκμετάλλευση του νερού μέσα από τους κανόνες της αγοράς.

Η ψήφιση του σχεδίου νόμου για τα ύδατα έγινε λίγους μήνες πριν από τις επόμενες βουλευτικές εκλογές, οι οποίες διεξήχθησαν στις 7.3.2004. Ο χρόνος υλοποίησης επομένως της εν λόγω μεταρρύθμισης ξεπερνούσε τον εκλογικό κύκλο. Στις εκλογές του 2004 το κυβερνών κόμμα άλλαξε, καθώς πρώτο κόμμα αναδείχθηκε η Νέα Δημοκρατία με ποσοστό 45,36%, και 165 έδρες. Δεύτερο κόμμα ήταν το ΠΑΣΟΚ με 117 έδρες, τρίτο το ΚΚΕ με 12 έδρες και τέταρτο κόμμα ο Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς με 6 έδρες (ypes.gr, 2017). Επομένως σχηματίστηκε και πάλι μονοκομματική κυβέρνηση με ισχυρή αξιωματική αντιπολίτευση.

Συνοψίζοντας, τόσο κατά την ψήφιση του νόμου όσο και κατά τα επόμενα χρόνια, τα κυβερνώντα κόμματα διέθεταν την κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Περαιτέρω, σχεδόν το σύνολο των κομμάτων στη Βουλή είχαν συναινετική στάση απέναντι στην Οδηγία και αναγνώριζαν την ανάγκη ενσωμάτωσής της στην εγχώρια νομοθεσία.

#### **4.3.3 Καθυστερήσεις και ελλείμματα υλοποίησης της Οδηγίας**

Παρά το γεγονός ότι ο νόμος 3199/2003 ψηφίστηκε εμπρόθεσμα σε σχέση με τις προβλέψεις της ΟΠΥ, η ουσιαστική εναρμόνιση με την Οδηγία παρουσίασε σημαντικές καθυστερήσεις και ελλείψεις.

Συγκεκριμένα, το 2005 η ΕΕ ξεκίνησε προδικαστική διαδικασία κατά της Ελλάδας για ατελή ενσωμάτωση της ΟΠΥ, καθώς διαπιστώθηκε ότι ο νόμος 3199/2003 δεν συνιστούσε ακριβή μεταφορά της Οδηγίας (π.χ. παρέλειπε άρθρα της) και χρειαζόταν εξειδίκευση μέσω της έκδοσης εκτελεστικών πράξεων προκειμένου να γίνει πλήρης ενσωμάτωση. Ως αποτέλεσμα, η Ελλάδα παραπέμφθηκε στο (τότε) ΔΕΚ τον Ιούνιο του 2006. Η διαδικασία ενσωμάτωσης της ΟΠΥ στην εγχώρια νομοθεσία ολοκληρώθηκε τελικά με την έκδοση του ΠΔ 51/2007 (ΦΕΚ Α' 54/8.3.2007) «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ». Το ΠΔ ρύθμιζε πολλές από τις βασικές προβλέψεις της Οδηγίας, θέτοντας τις προδιαγραφές για τα σχέδια

διαχείρισης, τα προγράμματα παρακολούθησης, τις διαδικασίες διαβούλευσης κ.λπ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησε ότι οι ελλείψεις του νόμου 3199/2003 αντιμετωπίστηκαν με το ΠΔ και έκλεισε την υπόθεση τον Ιούνιο του 2007 (WWF Ελλάς, 2008). Η καθυστέρηση έκδοσής του είχε, ωστόσο, ως συνέπεια και τη σημαντική καθυστέρηση στην εφαρμογή του χρονοδιαγράμματος που έθετε η Οδηγία.

Καθυστερήσεις, επίσης, σημειώθηκαν στην εφαρμογή των άρθρου 5 παρ 1 και 15 παρ. 2 με αποτέλεσμα την καταδίκη από το ΔΕΚ (υπόθεση C-264/07), καθώς η Ελλάδα δεν εκπόνησε έως τον Δεκέμβριο 2004, για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού, ανάλυση των χαρακτηριστικών της, επισκόπηση των επιπτώσεων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στην κατάσταση των υδάτων και οικονομική ανάλυση της χρήσης ύδατος, ενώ παράλληλα δεν υπέβαλε συνοπτικές εκθέσεις σχετικά με τις απαιτούμενες αναλύσεις (WWF Ελλάς, 2008).

Επιπλέον, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας μέχρι το Δεκέμβριο του 2006 έπρεπε να είναι λειτουργικό το σύστημα παρακολούθησης, δηλαδή όλα τα κράτη μέλη θα έπρεπε να έχουν ολοκληρώσει και να έχουν θέσει σε εφαρμογή τα Προγράμματα Παρακολούθησης των Υδάτων, η χώρα μας δεν τήρησε έγκαιρα τις υποχρεώσεις της και ως αποτέλεσμα τον Ιούνιο του 2008 ξεκίνησε εκ νέου προδικαστική διαδικασία (WWF Ελλάς, 2008). Το 2012, με καθυστέρηση σε σχέση με τις προβλέψεις της ΟΠΥ, δημιουργήθηκε το Εθνικό Δίκτυο Παρακολούθησης Υδάτων, με αποστολή τη συστηματική παρακολούθηση των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών των υδάτων της χώρας (nmwn.ypeka.gr, 2017). Το εν λόγω πρόγραμμα αναμένεται να παράσχει τα απαραίτητα στοιχεία για τα αναθεωρημένα ΣΔΛΑΠ.

Σημαντικές καθυστερήσεις παρουσιάστηκαν και στην ολοκλήρωση των ΣΔΛΑΠ, τα οποία αποτελούν βασική προϋπόθεση επίτευξης του στόχου της καλής κατάστασης των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων, όπως προβλέπεται από την ΟΠΥ. Η σχετική προθεσμία για τα κράτη μέλη έληγε το Δεκέμβριο του 2009. Η καθυστέρηση κατάρτισης και αποστολής από τη χώρα μας στην ΕΕ των εν λόγω σχεδίων διαχείρισης είχε ως αποτέλεσμα την έκδοση μιας ακόμη καταδικαστικής απόφασης του ΔΕΕ τον Απρίλιο του 2012 (υπόθεση C-297/11) και η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με την απειλή επιβολής προστίμου (Η Καθημερινή, 2013).

Τα 14 ελληνικά ΣΔΛΑΠ ολοκληρώθηκαν το 2015 (Για τις ημερομηνίες δημοσίευσης των εγκεκριμένων σχεδίων στο ΦΕΚ βλ. Παράρτημα, Πίνακας 2), με σημαντική



καθυστέρηση, ενώ σύμφωνα με την ΟΠΥ το Δεκέμβριο του 2015 αναμενόταν η έγκριση της δεύτερης γενιάς των ΣΔΛΑΠ. Ωστόσο, με την κατάθεσή τους έκλεισε η υπόθεση εναντίον της Ελλάδας. Πέρα από τη χρονική υστέρηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει περαιτέρω ελλείψεις, όπως αδυναμίες στην παρακολούθηση, στις μεθοδολογίες για την εκτίμηση της κατάστασης και στη σύνδεση μεταξύ των πιέσεων που υφίστανται τα ύδατα και των προγραμμάτων μέτρων, αλλά και θετικά στοιχεία, όπως ότι όλα ΣΔΛΑΠ συνοδεύονταν από Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ) και από σχέδια διαχείρισης κινδύνων ξηρασίας/λειψυδρίας (European Commission, 2015). Επισημαίνεται ότι τα σχέδια διαχείρισης αποτελούν προϋπόθεση για την εκτέλεση έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων, γεγονός που επιβεβαιώνεται και με σχετικές αποφάσεις του ΣτΕ, οι οποίες έκριναν παράνομες ορισμένες αδειοδοτήσεις έργων χωρίς να έχουν προηγηθεί προγράμματα ανάπτυξης ή σχέδια διαχείρισης υδατικών πόρων (WWF Ελλάς, 2013).

Μεγάλη χρονική καθυστέρηση παρατηρείται επίσης στη σύσταση και λειτουργία της διοικητικής δομής. Ειδικότερα, πέρα από το Εθνικό Δίκτυο Παρακολούθησης Υδάτων που συστάθηκε με καθυστέρηση το 2012, η Εθνική Επιτροπή Υδάτων συνεδρίασε για πρώτη φορά τον Ιούλιο του 2010. Με απόφαση της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων το 2010 (ΦΕΚ 1383/Β/02.09.2010) πραγματοποιήθηκε η λεπτομερής οριοθέτηση των 14 Υδατικών Διαμερισμάτων της χώρας (βλ. Παράρτημα, Χάρτης 1), ο αρχικός προσδιορισμός των οποίων έγινε με το νόμο 1739/1987, καθώς και των 45 Λεκανών Απορροής Ποταμών, από τις οποίες αποτελούνται (ypeka.gr, 2017).

#### **4.3.4 Σημερινή πορεία της μεταρρύθμισης**

Το βασικό ζήτημα που εκκρεμεί σήμερα ως προς την υλοποίηση της ΟΠΥ είναι τα αναθεωρούμενα ΣΔΛΑΠ, τα οποία σύμφωνα με τις προβλέψεις της ΟΠΥ θα έπρεπε να είχαν ολοκληρωθεί το 2015, δηλαδή έξι χρόνια μετά την υποβολή των πρώτων σχεδίων. Σήμερα γίνεται προσπάθεια, σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, να ολοκληρωθούν μέχρι το τέλος του 2017 (ypeka.gr, 2017).

Ως θετική εξέλιξη στο πλαίσιο της τρέχουσας διαδικασίας αναθεώρησης των ΣΔΛΑΠ αναφέρεται καταρχάς η θέση σε λειτουργία του Εθνικού Μητρώου Σημείων Υδροληψίας (ΕΜΣΥ), το οποίο συστάθηκε το 2014 και τηρείται από την Ειδική Γραμματεία Υδάτων. Η λειτουργία του μητρώου αυτού αναμένεται να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της έλλειψης επαρκών και συνεχόμενων δεδομένων για την κατάσταση των

υδάτων. Επιπρόσθετα, η Ειδική Γραμματεία Υδάτων έχει δημοσιεύσει κείμενα με οδηγίες προς τους συντάκτες των ΣΔΛΑΠ ([wfdver.ypeka.gr](http://wfdver.ypeka.gr), 2017), προκειμένου να διασφαλισθεί η ομοιομορφία στη μεθοδολογία κατάρτισής τους και να αποφευχθούν τα φαινόμενα αποκλίσεων που εντοπίστηκαν μεταξύ των πρώτων ΣΔΛΑΠ. Τα κείμενα αυτά βασίζονται σε συγκεκριμένη μεθοδολογία αξιολόγησης της οικολογικής κατάστασης των επιφανειακών υδάτων, σύμφωνα με τη διαδικασία της διαβαθμονόμησης (intercalibration), προκειμένου τα στοιχεία των κρατών μελών να είναι συγκρίσιμα. Η εξέλιξη αυτή αποτελεί ένα θετικό βήμα για την ενίσχυση της αξιοπιστίας σε σχέση με την κατάταξη της κατάστασης των υδάτινων σωμάτων στη χώρα μας, για την οποία είχαν διατυπωθεί επιφυλάξεις από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την αξιολόγηση των πρώτων ελληνικών ΣΔΛΑΠ (WWF Ελλάς, 2017).

Άλλα θέματα που συνδέονται με την ΟΠΥ και είναι σε εξέλιξη σήμερα είναι η κοστολόγηση-τιμολόγηση των υπηρεσιών ύδατος και οι υποχρεώσεις της χώρας για την επεξεργασία λυμάτων στους οικισμούς άνω των 2000 κατοίκων. Οι κανόνες τιμολόγησης και κοστολόγησης αποτελούν επίσης υποχρέωση της Ελλάδας με βάση την Οδηγία 2000/60/ΕΚ, η οποία έθετε ως σχετική προθεσμία το 2010. Επιπλέον, η θέσπιση κανόνων για την τιμολόγηση και κοστολόγηση του νερού ήταν, όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, όρος αιρεσιμότητας των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων για τη χώρα μας για έργα ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης. Η σχετική Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ 135275, ΦΕΚ 1751Β/22.5.2017) εκδόθηκε τον Μάιο του 2017. Τέλος, στον τομέα της επεξεργασίας των αστικών λυμάτων επιδιώκεται το κλείσιμο των υποχρεώσεων της χώρας ως προς την Οδηγία 91/271/ΕΟΚ έως το τέλος της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου ([ypeka.gr](http://ypeka.gr), 2017).

## 5. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ

### 5.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Σημαντική παράμετρος ως προς την επιτυχία μιας μεταρρύθμισης είναι, όπως αναλύθηκε κατά το θεωρητικό μέρος, ο βαθμός στον οποίο το εγχώριο καθεστώς πριν από την εναρμόνιση πλησιάζει την ευρωπαϊκή πολιτική, καθώς στις περιπτώσεις που υπάρχει σημαντική απόκλιση, είναι πολύ μεγαλύτερη η απόσταση που πρέπει να διανύσει το κράτος μέλος προκειμένου να προσεγγίσει τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις.

Σε θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής η χώρα μας θεωρείται μεταξύ των *βραδυπορούντων* κρατών μελών, στα οποία δεν υπάρχει παράδοση περιβαλλοντικής πολιτικής, με αποτέλεσμα τα ελάχιστα επίπεδα προστασίας που τίθενται από την ΕΕ να συνιστούν για αυτά μια καινοτομία, ενώ παράλληλα οι χρηματοδοτήσεις μέσω των διαρθρωτικών ταμείων έχουν μεγάλη σημασία για την υλοποίηση των πολιτικών. Περαιτέρω, οι βραδυπορούσες χώρες δεν διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο κατά τη διαμόρφωση των ενωσιακών πολιτικών για το περιβάλλον, αλλά αντίθετα, οι περιβαλλοντικές προδιαγραφές που τίθενται από την ΕΕ γίνονται συχνά αντιληπτές ως εμπόδιο για τη γρήγορη απορρόφηση ενωσιακών πόρων ή ως πηγή δεσμεύσεων για τη δημόσια διοίκηση (Καζάκος, 1999).

Η *διείσδυση* της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το περιβάλλον στη χώρα μας δεν συνάντησε ιδιαίτερα εμπόδια, δεδομένου ότι υπήρχε ο θεσμικός μηχανισμός προσαρμογής, όπως για παράδειγμα οι συνταγματικές προδιαγραφές (Παπαδημητρίου, 1994). Ομοίως και στην περίπτωση της πολιτικής για τα ύδατα, οι κυριότερες ελλείψεις αφορούν όχι τόσο τη διαμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου, όσο την υλοποίηση της πολιτικής, καθώς χρειαζόταν να συντελεστεί μια ριζική μεταρρύθμιση του διοικητικού και επιχειρησιακού συστήματος διαχείρισης των υδατικών πόρων προκειμένου να επιτευχθεί η εναρμόνιση με την Οδηγία.

Προκειμένου να εντοπιστούν οι προσδιοριστικοί παράγοντες της παρατηρούμενης υστέρησης, χρησιμοποιείται ως εργαλείο το θεωρητικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού και των αρνησίκυρων παικτών. Ειδικότερα, εξετάζεται ο ρόλος των εγχώριων δρώντων, δηλαδή της κυβέρνησης, της δημόσιας διοίκησης, της δικαιοσύνης και των ομάδων συμφερόντων. Παράλληλα, αναλύονται οι εγχώριοι παράγοντες που επηρεάζουν τη μεταρρύθμιση της πολιτικής, όπως η θεσμική δυνατότητα των πολιτικών φορέων να

επιβάλλουν ή να διαπραγματεύονται τις αλλαγές και η σχέση ανάμεσα στις επιχειρούμενες αλλαγές και τις παγιωμένες πολιτικές και θεσμούς του παρελθόντος.

## **5.2 Εμπλεκόμενοι φορείς στη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών**

### **5.2.1 Η κυβέρνηση**

Ξεκινώντας με τον ρόλο της κυβέρνησης, παρατηρείται ότι στην Ελλάδα επί σειρά ετών επικρατούσε ο σχηματισμός μονοκομματικών κυβερνήσεων με ισχυρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, με ισχυρή αξιωματική αντιπολίτευση και συμμετοχή ενός ή δύο ακόμη κομμάτων, με μικρό αριθμό εδρών, στο κοινοβούλιο. Η κοινοβουλευτική πλειοψηφία έδινε στην κυβέρνηση τη δυνατότητα να ελέγχει τη νομοθετική διαδικασία ως κυρίαρχος παίκτης. Επιπλέον, διέθετε το πλεονέκτημα του ελέγχου του χρονοδιαγράμματος του κοινοβουλίου καθώς ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου, ο οποίος προέρχεται από το κυβερνών κόμμα, είναι αυτός που σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής (Άρθρα 11, 93) καθορίζει το χρονοδιάγραμμα και επομένως μπορεί να δώσει προτεραιότητα στα σχέδια νόμου που προέρχονται από την κυβέρνηση (Alexopoulos, 2011). Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια το μοντέλο των ισχυρών μονοκομματικών κυβερνήσεων έχει αλλάξει, καθώς από την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης και έπειτα παρατηρείται μια αναοριοθέτηση του ρόλου των πολιτικών κομμάτων, με αδυναμία συγκέντρωσης της απαραίτητης πλειοψηφίας για το σχηματισμό μονοκομματικών κυβερνήσεων και κατά συνέπεια το σχηματισμό κυβερνήσεων συνεργασίας από το 2011 και μετά (Λαδής & Νταλάκου, 2016). Ακόμη όμως και κατά τις περιόδους μονοκομματικών κυβερνήσεων η μεταρρυθμιστική δυνατότητά τους δεν ήταν δεδομένη, καθώς παρουσίαζαν είτε χαμηλή εσωτερική συνοχή, είτε μικρή προσήλωση στις μεταρρυθμίσεις, καθώς και συχνές αλλαγές στη σύνθεσή τους. Παράλληλα, η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανιζόταν συστηματικά αντίθετη στις επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις (Αλεξόπουλος, 2007).

Η διαμόρφωση και υλοποίηση της πολιτικής για τα ύδατα εκτείνεται σε όλη την ανωτέρω χρονική περίοδο, ξεκινώντας από την περίοδο της επικράτησης μονοκομματικών κυβερνήσεων και φτάνοντας μέχρι και τις κυβερνήσεις συνεργασίας των τελευταίων ετών. Πρόκειται για μία πολιτική με μακρύ χρονικό ορίζοντα υλοποίησης και ταυτόχρονα με αποτελέσματα που γίνονται ορατά μακροπρόθεσμα. Κατά την ψήφιση του νόμου 3199/2003 η κυβέρνηση ήταν μονοκομματική και από τα πρακτικά της συζήτησης στη Βουλή προκύπτει η σύγκλιση απόψεων των Βουλευτών

του κυβερνώντος κόμματος σε σχέση με την εν λόγω μεταρρύθμιση. Καθώς η χρονική απόσταση από τις επόμενες εκλογές ήταν πολύ μικρή, τους επόμενους μήνες το κυβερνών κόμμα άλλαξε, με σχηματισμό ωστόσο και πάλι μονοκομματικής κυβέρνησης με ισχυρή αντιπολίτευση.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, όπως αναλύθηκε και νωρίτερα, η κυβέρνηση συνιστά τον μοναδικό δρώντα στην εκτελεστική εξουσία, καθώς η κοινοβουλευτική πλειοψηφία, την οποία διαθέτει, της δίνει τη δυνατότητα να εισάγει αλλαγές στο status quo. Θα ήταν επομένως αναμενόμενο οι κυβερνήσεις να προχωρήσουν περαιτέρω τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, η οποία ωστόσο σημείωσε σημαντικές καθυστερήσεις, όπως αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Συνεπώς, τίθεται το ζήτημα κατά πόσο οι προτιμήσεις των κυβερνήσεων στρέφονταν προς την κατεύθυνση αλλαγής της εν λόγω πολιτικής, κατά πόσο η εν λόγω πολιτική αποτελούσε προτεραιότητα της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας και εάν υπήρχε επαρκής προσήλωση στη συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Η έλλειψη πολιτικής βούλησης συνδέεται συχνά με τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει σε εμπλοκές και αδράνεια. Σε σχέση με την περιβαλλοντική πολιτική, η ύπαρξη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ή παλαιότερα Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων) δεν περιορίσε τον κατακερματισμό αρμοδιοτήτων σε αυτόν τον τομέα (Καζάκος, 1999).

Η πολιτική για τα ύδατα αποτελεί εκ των πραγμάτων μια πολυδιάστατη πολιτική, με αποτέλεσμα να εμπλέκονται σε αυτή περισσότερα του ενός Υπουργεία και επιμέρους τμήματα αυτών. Ενδεικτικό ως προς αυτό είναι ότι σύμφωνα με το νόμο 3199/2003 συμμετέχουν στην Εθνική Επιτροπή Υδάτων, πέραν του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας ως Προέδρου, οι Υπουργοί: Υποδομών και Μεταφορών, Οικονομικών, Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομίας και Ανάπτυξης, Υγείας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής και άλλων Υπουργών εφόσον συζητούνται θέματα αρμοδιότητάς τους, όπως για παράδειγμα του Υπουργού Εξωτερικών, όταν συζητούνται θέματα που αφορούν τα διακρατικά ύδατα. Οι αρμοδιότητες των ανωτέρω Υπουργείων σχετίζονται με επιμέρους τομείς της πολιτικής για τα ύδατα, όπως για παράδειγμα οι αρμοδιότητες του Υπουργείου Υγείας σε σχέση με το πόσιμο νερό, του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης σε σχέση με την άρδευση, του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών σε σχέση με τα έργα ύδρευσης, αποχέτευσης και

επεξεργασίας λυμάτων κ.λπ. Υπάρχει επομένως μεγάλος κατακερματισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών των Υπουργείων, οι οποίες είναι δύσκολο να συντονιστούν, ενώ παράλληλα είναι δύσκολο να διαμορφωθεί μια ενιαία οπτική για τα ζητήματα που αφορούν την πολιτική για τα ύδατα.

Παρατηρείται δε ότι, πριν τη σύσταση της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων, δεν υπήρχε κάποια αρχή σε υψηλό διοικητικό επίπεδο με επιτελικές και συντονιστικές αρμοδιότητες στον τομέα της υδατικής πολιτικής. Αντίθετα, οι αρμοδιότητες σε σχέση με τους τομείς χρήσης νερού κατανέμονταν σε επιμέρους Διευθύνσεις, όπως η Διεύθυνση Υδατικού Δυναμικού και Φυσικών Πόρων του Υπουργείου Ανάπτυξης, το Τμήμα Νερών της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΧΩΔΕ και το Τμήμα Υδρολογίας και Διαχείρισης Υδατικών Πόρων της Διεύθυνσης Εγγειοβελτιωτικών Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ.

### **5.2.2 Η δημόσια διοίκηση**

Στο πλαίσιο της εναρμόνισης ενός τομέα πολιτικής με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή, το διοικητικό επίπεδο είναι εκείνο που υφίσταται τη μεγαλύτερη πίεση για την παραγωγή αποτελεσμάτων. Οι Οδηγίες της ΕΕ συγκεκριμενοποιούν την πίεση αυτή, καθώς άμεσα ή έμμεσα προδιαγράφουν αναμενόμενες συμπεριφορές και ενέργειες. Στην περίπτωση της ελληνικής διοίκησης παρατηρείται η αποσπασματική αντιμετώπιση των Οδηγιών, χωρίς να εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο της εκάστοτε πολιτικής και παράλληλα η παθητική αντιμετώπιση των Οδηγιών από τις δημόσιες υπηρεσίες, ως υποχρεώσεων που επιβάλλονται εξωγενώς (Σπανού, 2001).

Επιπλέον, η ύπαρξη γενικών αντί λεπτομερών οδηγιών από την πλευρά της εκτελεστικής εξουσίας έχει ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να μην εφαρμόζει τις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις. Ως προς αυτό, παρατηρείται ότι μετά τη δεκαετία του 1980 ενισχύεται η τάση παραγωγής νόμων με τη μορφή γενικών πλαισίων και εξειδίκευσης του μεγαλύτερου μέρους της νομοθετικής δραστηριότητας με την έκδοση ΥΑ και ΠΔ, με αποτέλεσμα να ενισχύεται ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης, ιδιαιτέρως του ΣτΕ (Αλεξόπουλος, 2007). Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται και στην περίπτωση του νόμου 3199/2003, ο οποίος παραπέμπει τα σημαντικότερα ζητήματα εφαρμογής στην έκδοση μεταγενέστερων κανονιστικών πράξεων.

Προκειμένου να μειωθεί η εγγενής δυνατότητα αυτονόμησης της δημόσιας διοίκησης, πέρα από την εξειδικευμένη πρωτογενή νομοθεσία, απαιτείται η κατάλληλη δομή ελέγχου κατά τη διάρκεια της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης. Ωστόσο, οι εγχώριοι μηχανισμοί παρακολούθησης και ελέγχου κρίνονται ανεπαρκείς, γεγονός που επιτείνεται ακόμη περισσότερο από την υπάρχουσα διοικητική κουλτούρα στη χώρα μας, η οποία στηρίζεται περισσότερο στην παραγωγή των νόμων και λιγότερο στα αποτελέσματά τους (OECD, 2012). Ως εκ τούτου, ενισχύεται η δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης να παρεκκλίνει από τη βούληση της κυβέρνησης.

Περαιτέρω, η αδυναμία επιτυχούς υλοποίησης μιας πολιτικής συνδέεται συχνά με διοικητικές ανεπάρκειες. Στον τομέα των υδάτων, οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την ΟΠΥ αφορούν μεταξύ άλλων διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης της ποιότητας των υδάτων, γεγονός που προϋποθέτει τις απαραίτητες υποδομές, εξοπλισμό αλλά και ειδικευμένο προσωπικό. Στο πλαίσιο υλοποίησης της ΟΠΥ, ήταν απαραίτητη η εκτενής μεταρρύθμιση του διοικητικού πλαισίου, ενώ παράλληλα υπήρχαν ελλείψεις σε στελέχωση και τεχνογνωσία, κυρίως από την πλευρά της αποκεντρωμένης διοίκησης. Ενδεικτική ως προς τα παραπάνω είναι και η επισήμανση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι παρότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (Διευθύνσεις Υδάτων Περιφέρειας) είναι υπεύθυνες για τις περιοχές λεκάνης απορροής ποταμού, η ευθύνη για την εκπόνηση των ΣΔΛΑΠ μετατέθηκε στην Ειδική Γραμματεία Υδάτων<sup>5</sup>, ενώ στη συνέχεια τα σχέδια ανατέθηκαν σε γραφεία μελετών. Τα ίδια τα ΣΔΛΑΠ αναφέρουν ότι πολλές από τις αρμόδιες αρχές σε περιφερειακό επίπεδο δεν διαθέτουν επαρκή στελέχωση και συνεπώς κινδυνεύουν να μην καλύψουν πλήρως τις ευθύνες τους. Επιπλέον, το γεγονός ότι τα ΣΔΛΑΠ ανατέθηκαν σε γραφεία μελετών ενδέχεται να έχει περιορίσει τις ευκαιρίες των περιφερειακών αρχών να αποκτήσουν περαιτέρω εμπειρία και γνώση των θεμάτων που αφορούν την ΟΠΥ (European Commission, 2015).

Τέλος, η ίδια η διαδικασία εκπόνησης των ΣΔΛΑΠ αποτελεί μια διαδικασία πολλών σταδίων που χρειάζονται αρκετό χρόνο για να υλοποιηθούν. Καταρχάς, η χρηματοδότησή τους από το ΕΣΠΑ προϋποθέτει την ένταξη του έργου σε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα μέσω της σχετικής διαδικασίας. Επιπλέον, η διαδικασία προκήρυξης διεθνούς διαγωνισμού για την εκπόνηση των ΣΔΛΑΠ ενδέχεται να σημειώσει καθυστερήσεις λόγω ενστάσεων των υποψηφίων. Ακολουθεί η κατάρτιση

---

<sup>5</sup> Το άρθρο 7 του νόμου 3199/2003 προβλέπει τη δυνατότητα τα ΣΔΛΑΠ να καταρτιστούν από την Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων, μετά από αίτημα του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

των σχεδίων, η οποία είναι μια ιδιαίτερα απαιτητική διαδικασία. Για παράδειγμα, μεταξύ άλλων, όπως περιγράφεται στο Παράρτημα II της Οδηγίας, στα ΣΔΛΑΠ πρέπει να περιλαμβάνεται ο προσδιορισμός των ανθρωπογενών πιέσεων στα επιφανειακά ύδατα των λεκανών απορροής ποταμών, ο οποίος προϋποθέτει τη συλλογή στοιχείων που αφορούν αστικές, βιομηχανικές, γεωργικές και άλλες εγκαταστάσεις και δραστηριότητες, των οποίων θα πρέπει να υπάρχει ακριβής καταγραφή. Επιπλέον, στην περίπτωση διακρατικών υδάτων, προβλέπεται από την Οδηγία η συνεργασία με τα τρίτα κράτη, μη μέλη της ΕΕ. Ακολουθεί η διαδικασία της διαβούλευσης, η οποία σύμφωνα με την Οδηγία θα πρέπει να διαρκέσει τουλάχιστον έξι μήνες. Τέλος, τα ΣΔΛΑΠ εγκρίνονται από την Εθνική Επιτροπή Υδάτων, στην οποία συμμετέχουν, όπως προαναφέρθηκε, μια σειρά από Υπουργοί. Όλα τα παραπάνω καθιστούν εκ των πραγμάτων τη διαδικασία εκπόνησης των ΣΔΛΑΠ ιδιαίτερα χρονοβόρα.

### 5.2.3 Η δικαιοσύνη

Στο πεδίο της δικαιοσύνης, το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) έχει τη δυνατότητα να ασκήσει το ρόλο του διαφοροποιημένα από τις προτιμήσεις της κυβέρνησης, καθώς μπορεί να κρίνει ένα νόμο ή σχέδιο ΠΔ ως προς τη συνταγματικότητά τους και αντίστοιχα να τα τροποποιήσει ή και να εμποδίσει την έκδοση ή εφαρμογή τους. Ωστόσο, παρατηρείται ότι δεν είναι συχνό φαινόμενο η σύγκρουση του ΣτΕ με την εκτελεστική εξουσία κατά τη φάση της παραγωγής πρωτογενούς νομοθεσίας, αλλά πιο ενεργό ρόλο διαδραματίζει ως παράγοντας αρνησικυρίας κατά την παραγωγή δευτερογενούς δικαίου στη φάση της υλοποίησης μιας πολιτικής (Αλεξόπουλος, 2004).

Η νομολογία του ΣτΕ διαμόρφωσε την αρχή της αειφορίας σε σχέση με το υδατικό δυναμικό πριν ακόμη από την Οδηγία 2000/60/ΕΚ και ειδικότερα από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 στο πλαίσιο σχετικής υπόθεσης<sup>6</sup>, διατυπώνοντας τη σκέψη ότι η βιώσιμη διαχείριση του νερού απαιτεί ένα συστηματικό σχέδιο χρήσης των υδατικών πόρων, βάσει μιας τεκμηριωμένης εκτίμησης και αξιολόγησης των αναγκών και του διαθέσιμου υδάτινου δυναμικού. Περαιτέρω, ήδη από το 2002, πριν από την ψήφιση του νόμου 3199/2003, στηριζόμενο στον προηγούμενο νόμο 1739/1987 έθετε ως προϋπόθεση νομιμότητας για την αδειοδότηση οποιουδήποτε έργου αξιοποίησης

---

<sup>6</sup> Απόφαση 2990/1998 σχετικά με τη χρήση των υπογείων υδάτων για παραγωγικούς σκοπούς από βιοτεχνία βαφής νημάτων στην περιοχή της λίμνης Κορώνειας.



υδατικών πόρων την προηγούμενη έγκριση διαχειριστικού προγράμματος (Γώγος, 2015).

Οι ρυθμίσεις του νόμου 3199/2003 αντιμετωπίστηκαν ως άμεση συνέχεια των ρυθμίσεων του νόμου 1739/1987. Ενδεικτικά αναφέρονται οι αποφάσεις του ΣτΕ σχετικά με την εκτροπή του ποταμού Αχελώου. Πιο συγκεκριμένα, κατά το χρονικό διάστημα από το 1994 έως το 2014 εκδόθηκαν έξι αποφάσεις ακύρωσης ή αναστολής των σχετικών έργων. Με την απόφαση του ΣτΕ για τον Αχελώο το 2005<sup>7</sup>, η οποία συνδεόταν με τις προβλέψεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, διαμορφώθηκαν ως θεμελιώδεις αρχές της βιώσιμης διαχείρισης οι εξής: σχεδιασμός σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού, διαχείριση με κριτήρια τη σχέση ρεόντων και υπογείων υδάτων και την ποσότητα διαθέσιμων αποθεμάτων, ολοκληρωμένη χρησιμοποίηση των υδάτων, αξιολόγηση των λαμβανομένων μέτρων σε σχέση με την ποιότητα και ποσότητα του υδατικού οικοσυστήματος και προσανατολισμός της ζήτησης στις χρήσεις νερού. Έκτοτε, η νομολογία συνδέει την απαίτηση για βιώσιμη διαχείριση των υδάτων με την υποχρέωση ένταξης κάθε έργου διαχείρισης υδάτων σε εθνικό και περιφερειακό προγραμματισμό, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ορθολογική χρήση του νερού και η μακροπρόθεσμη προστασία των διαθέσιμων υδατικών πόρων (Γώγος, 2015).

Το θέμα του Αχελώου απασχόλησε και το ΔΕΕ μετά από προδικαστικά ερωτήματα που τέθηκαν από το ΣτΕ, το οποίο ζητούσε τον έλεγχο της συμβατότητας των έργων με βασικές Οδηγίες, μεταξύ των οποίων και την 2000/60/ΕΚ. Το ΔΕΕ έκρινε το 2012, σε σχέση με τα ΣΔΛΑΠ, ότι από την ΟΠΥ δεν μπορεί να συναχθεί απαγόρευση έργων μεταφοράς υδάτων από μια λεκάνη απορροής σε άλλη, όσο διαρκεί η προθεσμία έγκρισης των διαχειριστικών σχεδίων από τα κράτη μέλη (Γώγος, 2015). Παράλληλα, ωστόσο, έκρινε ότι το σχέδιο εκτροπής, το οποίο είχε εγκριθεί με το νόμο 3481/2006, βασιζόταν σε ανεπαρκή και ανεπίκαιρα στοιχεία και αγνοούσε τις ελάχιστες νομικές απαιτήσεις για τη διαχείριση των υδάτων (wwf.gr, 2012). Σε συνέχεια της ανωτέρω απόφασης το ΣτΕ αποφάσισε εκ νέου τη διακοπή των έργων, καθώς έκρινε ότι παραβιαζόταν η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

---

<sup>7</sup> Απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 1688/2005.

#### 5.2.4 Οι ομάδες συμφερόντων

Σχετικά με το ρόλο των ομάδων συμφερόντων, η κρατούσα γνώμη στη βιβλιογραφία στην Ελλάδα μετά τη μεταπολίτευση είναι ότι η κοινωνία πολιτών είναι αναιμική ή ατροφική. Πιο συγκεκριμένα, η δημιουργία ισχυρής κοινωνίας πολιτών παρεμποδίζεται από τη διείσδυση του ανταγωνισμού των κομμάτων στο εσωτερικό τους, από την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων και από την εξάρτηση, κυρίως οικονομική αλλά και διοικητική, των εν λόγω οργανώσεων (π.χ. συνδικάτων, ΜΚΟ) από το κεντρικό κράτος. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η άποψη αυτή αμφισβητείται, εξαιτίας της παρουσίας ισχυρών θυλάκων της κοινωνίας πολιτών. Ενδεικτικές περιπτώσεις είναι ορισμένες, σχετικά αυτονομημένες από τα κόμματα και το κράτος, ομάδες πίεσης. Για παράδειγμα, σημειώνεται ότι υπάρχει μεγάλος αριθμός μελών και υποστηρικτών στον τομέα των περιβαλλοντικών οργανώσεων. Μερικές από αυτές, καθώς είναι παραρτήματα ξένων οργανώσεων, έχουν παρουσία και αναγνωρισιμότητα στην ελληνική πολιτική σκηνή. Χρηματοδοτούνται από κονδύλια της ΕΕ και στηρίζονται στην ευρωπαϊκή και διεθνή νομοθεσία για το φυσικό περιβάλλον, επιτυγχάνοντας να συμμετέχουν στο διάλογο, αν όχι και στη λήψη αποφάσεων για την περιβαλλοντική πολιτική (Σωτηρόπουλος, 2008).

Στην περίπτωση της πολιτικής για τα ύδατα, περιβαλλοντικές οργανώσεις όπως οι WWF Ελλάς, Greenpeace Greece, ANIMA, ΑΡΧΕΛΩΝ, Ελληνική Εταιρεία Προστασίας της Φύσης κ.ά. θεωρούν απαραίτητη την άμεση ολοκλήρωση των ΣΔΛΑΠ προκειμένου να επιτευχθεί η βιώσιμη και ορθολογική διαχείριση των υδατικών πόρων (wwf.gr, 2016). Επισημαίνεται, επίσης, ότι στην περίπτωση της υπόθεσης της εκτροπής του Αχελώου, κατά των έργων προσέφυγαν στο ΣτΕ, μεταξύ άλλων, περιβαλλοντικές οργανώσεις όπως η WWF Ελλάς, η Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία, το Δίκτυο Μεσόγειος SOS κ.ά.

Όσον αφορά τη συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων στη νομοθετική διαδικασία, επισημαίνεται ότι στις συνεδριάσεις της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων, όπου συζητήθηκε το σχέδιο νόμου για την εναρμόνιση με την ΟΠΥ, δεν καταγράφεται η συμμετοχή εκπροσώπων των ομάδων συμφερόντων, παρά το γεγονός ότι η δυνατότητα αυτή προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής<sup>8</sup>. Ωστόσο, το σχέδιο

<sup>8</sup> Το άρθρο 38 του Κανονισμού της Βουλής προβλέπει ότι σε περιπτώσεις νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμου μεγάλης σημασίας, οι διαρκείς επιτροπές της Βουλής έχουν τη δυνατότητα να καλούν σε ακρόαση δημόσιους λειτουργούς ή υπαλλήλους, εκπροσώπους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνδικαλιστικών οργανώσεων ή άλλων κοινωνικών φορέων, εμπειρογνώμονες, καθώς και κάθε άλλο πρόσωπο που θεωρούν χρήσιμο για το έργο τους.

νόμου στάλθηκε για γνωμοδότηση στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), στην οποία συμμετέχουν οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Όπως αναφέρεται στη σχετική Γνώμη (ΟΚΕ, 2003), η ΟΚΕ θεωρούσε απαραίτητη για την εναρμόνιση με την Οδηγία την ύπαρξη κατάλληλων δομών όπως ανεξάρτητου Εθνικού Φορέα Διαχείρισης με επιτελικό ρόλο, καθώς και Ινστιτούτου Διαχείρισης Υδατικών Πόρων για το συντονισμό της υδρολογικής έρευνας.

Τέλος, η χώρα διαθέτει μικρή εμπειρία και ευαισθητοποίηση ως προς τις συμμετοχικές διαδικασίες που απαιτούνταν από την ΟΠΥ. Ειδικότερα, η ΟΠΥ δίνει έμφαση στην ενημέρωση και συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών μέσω διαδικασιών διαβούλευσης. Η σύσταση με τον νόμο 3199/2003 του Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων και των Περιφερειακών Συμβουλίων Υδάτων, στα οποία συμμετέχουν και μη κυβερνητικοί φορείς, δεν εγγυάται την ουσιαστική λειτουργία τους καθώς δεν προβλέπεται η σύγκλισή τους σε τακτική βάση και παράλληλα έχουν μόνο γνωμοδοτικό χαρακτήρα (WWF Ελλάς, 2005). Επιπλέον, σε σχέση με τη διαβούλευση επί των ΣΔΛΑΠ, η οποία πραγματοποιήθηκε κυρίως μέσω του σχετικού ιστοτόπου της Ειδικής Γραμματείας Υδάτων (<http://wfdver.ypeka.gr>) και της διοργάνωσης ημερίδων διαβούλευσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμπεραίνει ότι δεν υπήρξε ενεργός και σε συνεχή βάση συμμετοχή των ενδιαφερομένων και του ευρέος κοινού, παρά μόνο περιορισμένη συμμετοχή σε ορισμένες ημερίδες διαβούλευσης. Σε γενικές γραμμές, αξιολογεί τη διαβούλευση ως όχι ιδιαίτερα επιτυχημένη ως προς τη συμμετοχή και συμβολή των ενδιαφερομένων (European Commission, 2015).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, παρατηρείται ότι οι ομάδες συμφερόντων τάσσονταν υπέρ της ουσιαστικής ενσωμάτωσης της Οδηγίας και της υλοποίησης της προβλεπόμενης πολιτικής για τα ύδατα, ενώ στη σχετική αναφορά στη διαβούλευση, η οποία γίνεται εντός των κειμένων των ΣΔΛΑΠ, δεν φαίνεται να σημειώθηκαν ιδιαίτερες αντιδράσεις από τους εμπλεκόμενους φορείς κατά τη φάση αυτή ([wfdver.ypeka.gr](http://wfdver.ypeka.gr), 2017).

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Η εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής για τα ύδατα παρουσιάζει μια σειρά από προκλήσεις για τη χώρα μας, αφενός λόγω των ιδιαίτερων γεωγραφικών, κλιματικών, δημογραφικών, καθώς και κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών της, τα οποία καθιστούν τη διαχείριση των υδάτων πολύπλευρο ζήτημα, και αφετέρου λόγω της υστέρησης που παρουσίαζε το προϋπάρχον νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο της πολιτικής για τα ύδατα στην Ελλάδα.

Η ΟΠΥ εισήγαγε μια νέα θεώρηση στη διαχείριση των υδατικών πόρων μέσα από την ολοκληρωμένη διαχείριση με βάση τις λεκάνες απορροής ποταμών, προβλέποντας μια σειρά από υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη και συγκεκριμένες προθεσμίες εντός των οποίων αυτές θα έπρεπε να εκπληρωθούν. Η εναρμόνιση της εγχώριας νομοθεσίας με την Οδηγία αποτελούσε μια σημαντική ευκαιρία προκειμένου η χώρα μας να αποκτήσει μια βιώσιμη πολιτική για τα ύδατα.

Προκειμένου να εφαρμοστούν οι επιταγές της ΟΠΥ, πέρα από την ενσωμάτωση της Οδηγίας στην εγχώρια νομοθεσία, η οποία έγινε με τον νόμο 3199/2003, ήταν απαραίτητη η εκτενής μεταρρύθμιση του εγχώριου διοικητικού πλαισίου μέσω της δημιουργίας των απαραίτητων δομών. Παράλληλα υπήρχαν ελλείψεις σε στελέχωση και τεχνογνωσία, κυρίως από την πλευρά της αποκεντρωμένης διοίκησης, με αποτέλεσμα την αδυναμία της να ανταποκριθεί στις αρμοδιότητες που της αναθέτονταν με τον νόμο 3199/2003. Επιπλέον, καθώς η Ελλάδα μοιράζεται σημαντικό ποσοστό των υδάτινων σωμάτων της με γειτονικές χώρες, εντός και εκτός ΕΕ, απαραίτητη ήταν και η συνεργασία της με αυτές, προκειμένου να υλοποιηθούν οι στόχοι της Οδηγίας. Ως εκ τούτου, ήταν εξ αρχής πολύ μεγάλη η απόσταση που έπρεπε να διανύσει η χώρα μας προκειμένου να προσεγγίσει τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις.

Πέρα από τις υστερήσεις που παρουσίαζε η χώρα μας, η ίδια η Οδηγία έθετε αρκετά φιλόδοξους στόχους, οι οποίοι ήταν δύσκολο να επιτευχθούν από τα κράτη μέλη εντός του τιθέμενου χρονοδιαγράμματος. Όπως προκύπτει από τις εκθέσεις εφαρμογής της ΟΠΥ (βλ. Κεφάλαιο 3.4 της παρούσας εργασίας), καθυστερήσεις αλλά και υστερήσεις ως προς εφαρμογή της Οδηγίας σημειώθηκαν και σε άλλα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να κινήσει δικαστικές διαδικασίες παράβασης και κάποια από τα κράτη μέλη να καταδικαστούν από το ΔΕΕ. Ο δε κύριος στόχος της Οδηγίας για καλή

κατάσταση των ευρωπαϊκών υδάτων μέχρι το 2015 δεν επετεύχθη στο βαθμό που αναμενόταν.

Σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος της ΕΕ ως παράγοντα μεταρρύθμισης στον τομέα της υδατικής πολιτικής στη χώρα μας είναι εμφανής. Όσον αφορά τους μηχανισμούς του εξευρωπαϊσμού, τόσο η ευρωπαϊκή νομοθεσία μέσω της εν λόγω Οδηγίας, όσο και η χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία, σε συνδυασμό με τη θεσμοθέτηση της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας, συνέβαλαν στην επιτάχυνση των διαδικασιών. Ειδικότερα, η ΟΠΥ οδήγησε στη βελτίωση του νομοθετικού και διοικητικού πλαισίου της διαχείρισης των υδατικών πόρων στη χώρα μας. Παράλληλα, η διοχέτευση πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία σε σχετικούς σκοπούς συνέβαλε σε σημαντικό βαθμό στη δημιουργία των απαιτούμενων διοικητικών και τεχνικών υποδομών. Το δε ΕΣΠΑ συνιστά σήμερα την κύρια πηγή χρηματοδότησης έργων και προγραμμάτων στον τομέα των υδάτων.

Ωστόσο, οι μεγάλες καθυστερήσεις σε σχέση με το χρονοδιάγραμμα που έθεσε η Οδηγία, κυρίως σε σχέση με το σχεδιασμό της διαχείρισης σε επίπεδο λεκανών απορροής ποταμών, η καθυστέρηση στη συγκρότηση των απαιτούμενων διοικητικών φορέων, καθώς και οι ανεπάρκειες ως προς την ακρίβεια και ποιότητα των στοιχείων στα οποία βασίζονται οι εγχώριες εκτιμήσεις για την ποιοτική κατάσταση των υδάτων, οδηγούν σε μια κριτική στάση ως προς την επιτυχία της μεταρρύθμισης της πολιτικής για τα ύδατα.

Επισημαίνεται δε ότι ο εφαρμοστικός νόμος 3199/2003, παρά το γεγονός ότι θεσπίστηκε έγκαιρα σε σχέση με τις απαιτήσεις της ΟΠΥ, ωστόσο μετέθετε την ουσιαστική ρύθμιση των σημαντικότερων θεμάτων σε μεταγενέστερες κανονιστικές πράξεις (ΠΔ και ΥΑ), με αποτέλεσμα η ουσιαστική εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία να πραγματοποιηθεί πολύ αργότερα. Ενδεικτικές είναι και οι παραπομπές της χώρας μας στο ΔΕΕ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λόγω της μη τήρησης των τιθέμενων προθεσμιών.

Μπορεί, επομένως, να υποστηριχθεί ως προς την έκβαση του εξευρωπαϊσμού ότι, μεταξύ των τριών πιθανοτήτων που έχουν αναπτυχθεί στη σχετική θεωρία, δηλαδή της αδράνειας, της σύγκλισης ή της απόκλισης, η ελληνική πολιτική για τα ύδατα καταρχάς συγκλίνει με την ευρωπαϊκή. Ωστόσο, υπό μια πιο κριτική προσέγγιση οι ανωτέρω καθυστερήσεις και ανεπάρκειες θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως αδράνεια, λόγω

του μεγάλου χρονικού διαστήματος υλοποίησης, το οποίο ξεπέρασε το προβλεπόμενο ευρωπαϊκό.

Σε μια προσπάθεια εντοπισμού των προσδιοριστικών παραγόντων της παρατηρούμενης υστέρησης, έγινε, στο προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, ανάλυση του ρόλου των εμπλεκόμενων δρώντων, από την οποία προέκυψαν κυρίως τα εξής: Τα κυβερνώντα κόμματα τόσο κατά την ψήφιση του νόμου, όσο και κατά τα επόμενα χρόνια, με εξαίρεση την περίοδο μετά το 2011, διέθεταν την κοινοβουλευτική πλειοψηφία σχηματίζοντας ισχυρές μονοκομματικές κυβερνήσεις. Παράλληλα, σχεδόν το σύνολο των κομμάτων στη Βουλή είχαν συναινετική στάση απέναντι στην Οδηγία και αναγνώριζαν την ανάγκη ενσωμάτωσής της στην εγχώρια νομοθεσία. Παρατηρείται, ωστόσο, διαχρονικά η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων στον τομέα των υδάτων, γεγονός που καθιστά δύσκολο το συντονισμό τους, οδηγώντας συχνά σε αδράνεια. Επιπλέον, η ατροφική διοικητική δομή στον τομέα της υδατικής πολιτικής, η οποία υπήρχε πριν την Οδηγία, με τις σχετικές αρμοδιότητες να ασκούνται σε επίπεδο επιμέρους Διευθύνσεων των Υπουργείων, είναι ενδεικτική της χαμηλής προτεραιότητας που απέδιδε η πολιτική ηγεσία στον τομέα αυτό. Σε σχέση με τη δημόσια διοίκηση, επισημαίνονται η απουσία αποτελεσματικού κεντρικού ελέγχου και οι διοικητικές ανεπάρκειες κυρίως ως προς τη στελέχωση και την τεχνογνωσία σε σχέση με τη συγκεκριμένη πολιτική. Στον τομέα της δικαιοσύνης, το ΣτΕ με τη νομολογία του άσκησε πίεση προς τη διοίκηση για την κατάρτιση και έγκριση των σχεδίων διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών, καθιστώντας αντιληπτό ότι ο εθνικός και περιφερειακός προγραμματισμός αποτελούν προϋπόθεση για την υλοποίηση κάθε έργου διαχείρισης υδάτων. Τέλος, οι ομάδες πίεσης, όπως για παράδειγμα οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, τάσσονταν σε γενικές γραμμές υπέρ της έγκαιρης και ουσιαστικής ενσωμάτωσης της Οδηγίας και της υλοποίησης της προβλεπόμενης πολιτικής για τα ύδατα. Με άλλα λόγια, η δικαιοσύνη και οι ομάδες συμφερόντων στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν συνιστούν αρνησίκυρους δρώντες κατά τη φάση της υλοποίησης της πολιτικής, ενώ η κυβέρνηση έχει τη θέση μοναδικού αρνησίκυρου παίκτη.

Παράλληλα, μελετώντας τους εγχώριους μεσολαβητικούς παράγοντες που διευκολύνουν ή εμποδίζουν τις αλλαγές, παρατηρείται ότι στη χώρα μας δεν υπάρχει παράδοση περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς το περιβάλλον δεν φαίνεται να αποτελεί προτεραιότητα για την πολιτική ηγεσία, γεγονός που αντανακλάται και στην πολιτική

για τα ύδατα. Οι δε προδιαγραφές που τίθενται από την ΕΕ γίνονται συχνά αντιληπτές ως πηγή εξωγενών δεσμεύσεων για τη δημόσια διοίκηση ή ως προαπαιτούμενο για τη γρήγορη απορρόφηση ενωσιακών πόρων. Επιπλέον, δεν υπάρχει επαρκής ευαισθητοποίηση ως προς τις διαδικασίες διαβούλευσης, στις οποίες δίνει έμφαση η ΕΕ, ώστε να υπάρχει ευρεία συναίνεση σε σχέση με τις αλλαγές.

Συνεπώς, εφόσον στην προκειμένη περίπτωση οι προτιμήσεις της δικαιοσύνης και των εμπλεκόμενων φορέων είναι συναφείς με τους ευρωπαϊκούς στόχους, η πορεία υλοποίησης της πολιτικής της ΕΕ για τα ύδατα στη χώρα μας συνδέεται πρωτίστως με τη μεταρρυθμιστική ικανότητα της εκτελεστικής εξουσίας και ειδικότερα με την πολιτική βούληση και την προσήλωση της εκάστοτε κυβέρνησης στην εν λόγω μεταρρύθμιση, και σε ένα δεύτερο επίπεδο με την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να την υλοποιήσει επιτυχώς. Καθώς πρόκειται για μια πολιτική η οποία βρίσκεται ακόμη και σήμερα σε εξέλιξη και με αποτελέσματα που γίνονται εμφανή μακροπρόθεσμα, αναμένεται να φανεί μελλοντικά η επιτυχής ή μη υλοποίησή της.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ

### Βιβλιογραφία

#### Ελληνόγλωσση

- Αλεξόπουλος, Α. (2004). «'Veto Players' στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα», στο Κοντογιώργης, Γ., Λάβδας, Κ., Μενδρινού, Μ., Χρυσόχου, Δ. (επ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004)*. Αθήνα: Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης & Εκδόσεις Κριτική, σσ. 188-202.
- Αλεξόπουλος, Α. (2007). «Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης» στο Μακρυδημήτρης κ.ά. (επ.) *Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα. σσ. 597-612.
- Καζάκος, Π. (1999). «'Εξευρωπαϊσμός' της εθνικής περιβαλλοντικής πολιτικής». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 13, Μάιος 1999, σσ. 83-122.
- Λαδής, Σ., Νταλάκου Β. (2016). *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Λαδής, Σ. (2007). «Εξευρωπαϊσμός και Αλλαγές Δημοσίων Πολιτικών: η Περίπτωση της Ελληνικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 29, Ιούνιος 2007, σσ. 40-60.
- Μυλόπουλος, Ε., Κολοκυθά, Ε., Ελευθεριάδου, Ε. (2006). «Η Διαχείριση των Διακρατικών Λεκανών στην Ευρωπαϊκή Οδηγία Πλαίσιο για το νερό: Υλοποιώντας τις Αρχές της Υδροδιπλωματίας», *Υδροτεχνικά*, Ειδική έκδοση για την Οδηγία 2000/60. Θεσσαλονίκη: ΕΥΕ.
- Παπαδημητρίου, Γ. (1994). «Η διαδικασία προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος» στο Παπαδημητρίου, Γ. (επ.), *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα σσ. 65-79.
- Πασσάς, Α. (2012). *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.



- Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2008). «Υποθέσεις εργασίας και ανοικτά ερωτήματα στη βιβλιογραφία για την ελληνική κοινωνία πολιτών» στο Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ. (επ.) *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ. 317-330.

### Ξενόγλωσση

- Alexopoulos, A. (2011). “Greece: Government as the Dominant Player” in Rasch, B.E., Tsebelis, G. (eds) *The role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon: Routledge, pp. 145-163.
- Héritier, A. (2001a). “Differential Europe: The European Union Impact on National Policy Making”, in: Héritier, A., Kerwer, D. Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M., Douillet, A.-C. (eds), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy Making*, Lanham: Rowman and Littlefield, pp. 1-21.
- Héritier, A. (2001b). “Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy” in Cowles Green, M., Caporaso, J., Risse, T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca N.Y. and London: Cornell University Press, pp. 44-59.
- Hix, S. (2009). *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Μαριάς Ε. (επ.), Θεοδωρακάκου Α. (μτφρ.). Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (2002). “The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms” *European Journal of Political Research*, 41, pp. 255–280.
- Knill, C., Lenschow, A. (2001). Adjusting to EU environmental policy: Change and persistence of domestic administrations” in Cowles Green, M., Caporaso, J., Risse, T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca N.Y. and London: Cornell University Press, pp. 116-136.
- Nugent, N. (2012). *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία – Θεσμοί – Πολιτικές*, Μενδρινού Μ. (επ.), Τσολακίδου Ι. (μτφρ.), Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.

- Radaelli, C. (2000). “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change”, *European Integration online Papers* (EIoP), 4:8. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>>.
- Risse, T., Cowles Green, M., Caporaso, J. (2001). “Europeanization and Domestic Change: Introduction”, in Cowles Green, M., Caporaso, J., Risse, T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca N.Y. and London: Cornell University Press, pp. 1-20.
- Schmidt, V. (2002). “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment”, *Journal of European Public Policy*, 9:6, pp. 894-912.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton N.J.: Princeton University Press.

### **Πρωτογενείς πηγές**

#### **Εγχώρια Διοίκηση**

- Βουλή των Ελλήνων, Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων (2003). Έκθεση στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων «Προστασία και διαχείριση των υδάτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/Ε.Κ. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000». Περίοδος Ι΄, Σύνοδος Δ΄, 31.10.2003.
- Βουλή των Ελλήνων (2003). Πρακτικά Βουλής, Περίοδος Ι΄, Σύνοδος Δ΄, Συνεδρίαση ΚΓ΄, 12.11.2003.
- Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2013). *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα: Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2016). *Πίνακας Ευρωπαϊκών Οδηγιών που Ενσωματώθηκαν στο Ελληνικό Δίκαιο και Κοινοποιήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Χρονικό Διάστημα 14 Ιουλίου 2010 μέχρι σήμερα*. <<http://www.ggk.gov.gr/?p=3265>>.
- Εισηγητική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Προστασία και διαχείριση των υδάτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000», 10.10.2003. Αθήνα.

Νόμος 3199/2003 (ΦΕΚ Α' 280/9.12.2003) «Προστασία και διαχείριση των υδάτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000».

Νόμος 1739/1987 (ΦΕΚ Α' 201/20.11.1987) «Διαχείριση των υδατικών πόρων και άλλες διατάξεις».

Προεδρικό Διάταγμα 51/2007 (ΦΕΚ Α' 54/8.3.2007) «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ».

Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ (2014). *Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 Παράρτημα III*.  
<[https://www.espa.gr/elibrary/PA\\_ESPA\\_2014-2020\\_220514\\_ex\\_ante\\_conditionalities.pdf](https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014-2020_220514_ex_ante_conditionalities.pdf)>

Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής - ΥΠΕΚΑ, Ειδική Γραμματεία Υδάτων (2012) *Νομοθεσία για τη Διαχείριση των Υδατικών Πόρων*.  
<[http://www.waterincore.eu/deliverables/01\\_05\\_02\\_en.pdf](http://www.waterincore.eu/deliverables/01_05_02_en.pdf)>

## ΕΕ

Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., C 326, 26.10.2012. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007). Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο *Προς την αειφόρο διαχείριση του νερού στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Πρώτο στάδιο της εφαρμογής της οδηγίας πλαίσιο για το νερό 2000/60/ΕΚ*, COM(2007) 128 τελικό, 22.3.2007. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009). Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο *σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 3 της οδηγίας 2000/60/ΕΚ (οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα) σχετικά με τα προγράμματα παρακολούθησης της κατάστασης των υδάτων*. COM(2009) 156 τελικό, 1.4.2009. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012). Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο για τα ύδατα (2000/60/ΕΚ) Σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού. COM(2012) 670 τελικό, 14.11.2012. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας (2014). *Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια: Περιβάλλον*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015). Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο *Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα και η οδηγία για τις πλημμύρες: Ενέργειες για την «καλή κατάσταση» των υδάτων της ΕΕ και για τη μείωση των κινδύνων πλημμύρας*. COM(2015) 120 τελικό, 9.3.2015. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016). Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την υλοποίηση των μακροπεριφερειακών στρατηγικών της ΕΕ. COM(2016) 805 τελικό, 16.12.2016. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017). Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής *Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ Έκθεση χώρας – Ελλάδα*. SWD(2017) 41 τελικό, 3.2.2017. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 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. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 327 της 22/12/2000, σσ. 0001 – 0073. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- European Commission (2015). Commission Staff Working Document *Report on the implementation of the Water Framework Directive River Basin Management Plans Member State: Greece*. SWD(2015) 54 final, 9.3.2015. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

### Άλλες πηγές

Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής – ΕΛΙΑΜΕΠ (2014). *Οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και η ελληνική οικονομία*. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών - IOBE (2010). *Διαχείριση των Υδάτινων Πόρων στην Ελλάδα*. Ντεμιάν, Η., Danchev, S. Αθήνα: IOBE, Μονάδα Κλαδικών Μελετών.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή – ΟΚΕ (2013). Γνώμη υπ' αριθ. 292 «Διαμόρφωση πλαισίου για την αξιοποίηση των υδατικών πόρων» Γνώμη Πρωτοβουλίας, Σεπτέμβριος 2013. Αθήνα.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή – ΟΚΕ (2009). Γνώμη υπ' αριθ. 213 «Υδατικοί Πόροι» Γνώμη Πρωτοβουλίας, Ιανουάριος 2009. Αθήνα.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή – ΟΚΕ (2003). Γνώμη υπ' αριθ. 96 «Προστασία και διαχείριση των υδάτων - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2000/60 της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Γνώμη επί Σχεδίου Νόμου, Οκτώβριος 2003. Αθήνα.

OECD (2012). *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>>

WWF Ελλάς (2017). *Νόμος και περιβάλλον στην Ελλάδα – Έκθεση 2017 για την περιβαλλοντική νομοθεσία*. Νάντσου, Θ., Χασιώτης, Γ. (επ.), Αθήνα.

WWF Ελλάς (2013). *Δεσμεύσεις για εφαρμογή – Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα*. Ετήσια έκθεση του WWF Ελλάς για το 2012. Αθήνα.

WWF Ελλάς (2008). *Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα*. Αθήνα.

WWF Ελλάς (2005). *Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα*. Αθήνα.

### Ηλεκτρονικά άρθρα

Γώγος, Κ. (5.11.2015) Ο σχεδιασμός της διαχείρισης των υδατικών πόρων ως προϋπόθεση της δανειοδότησης έργων <<http://nomosphysis.org.gr/12931/o->

[schediasmos-tis-diachirisis-ton-idatikon-poron-os-proipothesi-tis-adiodotisis-ergon/](#)>, τελευταία επίσκεψη 30.9.2017.

Η Καθημερινή (8.12.2013) Για ποιες υποθέσεις η Ελλάδα απειλήθηκε με πρόστιμα από Ευρωπαϊκά Δικαστήρια  
 <<http://www.kathimerini.gr/62032/article/epikairothta/politikh/gia-poies-yprodeseis-h-ellada-apeilh8hke-me-prostima-apo-eyrwpaika-dikasthria>>, τελευταία επίσκεψη 5.10.2017.

Grizzetti, B., Pistocchi, A. Liqueste, C., Udias, A., Bouraoui, F., Van de Bund, W. (2017). Human pressures and ecological status of European rivers. *Scientific Reports* 7: 205. <<https://www.nature.com/articles/s41598-017-00324-3.pdf>>, τελευταία επίσκεψη: 24.10.2017.

Stoerring, D. (2017) Προστασία και διαχείριση των υδάτων, <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.4.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.4.html)>, τελευταία επίσκεψη: 28.9.2017.

wwf.gr (11.9.2012) Δικαιοσύνη για τον Αχελώο! <<http://www.wwf.gr/news/413-2012-09-11-13-24-38>>, τελευταία επίσκεψη: 30.9.2017.

wwf.gr (29.9.2016) Κοινό μέτωπο ΜΚΟ ενάντια στην ιδιωτικοποίηση του νερού <<http://www.wwf.gr/news/1866-2016-09-29-06-32-46>>, τελευταία επίσκεψη: 26.10.2017.

### Διαδικτυακές πηγές

Βουλή των Ελλήνων, <http://www.hellenicparliament.gr>

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, <http://www.ggk.gov.gr>

Δικαστήριο της ΕΕ – Ευρετήριο Νομολογίας, <https://curia.europa.eu>

Εθνικό Τυπογραφείο, <http://www.et.gr>

Εθνικό Δίκτυο Παρακολούθησης Υδάτων, <http://nmwn.ypeka.gr>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [http://ec.europa.eu/environment/water/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm)

Πρόσβαση στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <http://eur-lex.europa.eu>

Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <https://publications.europa.eu>

Υπουργείο Εσωτερικών, <http://www.ypes.gr/el/Elections/NationalElections>

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, <http://www.ypeka.gr>

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας - Ειδική Γραμματεία Υδάτων: Σχέδια Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών, <http://wfdver.ypeka.gr>

### **Συνευτεύξεις**

Ανδρεαδάκης Ανδρέας, Καθηγητής Σχολής Πολιτικών Μηχανικών του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, Ειδικός Γραμματέας Υδάτων κατά την περίοδο 2009-2012. Αθήνα, 12.10.2017.

Βαρελίδης Πέτρος, Συνεργάτης Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Αθήνα, 17.10.2017.

Γκανούλης Ιάκωβος, Ειδικός Γραμματέας Υδάτων, Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Πολιτικών Μηχανικών της Πολυτεχνικής Σχολής του ΑΠΘ. Αθήνα, 18.10.2017.

Τριάντης Κωνσταντίνος, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Βιολογίας του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Ειδικός Γραμματέας Υδάτων κατά την περίοδο 2012-2015. Αθήνα, 16.10.2017.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας 1: Συμπληρωματικές Οδηγίες της ΟΠΥ και μέτρα μεταφοράς τους στην ελληνική νομοθεσία

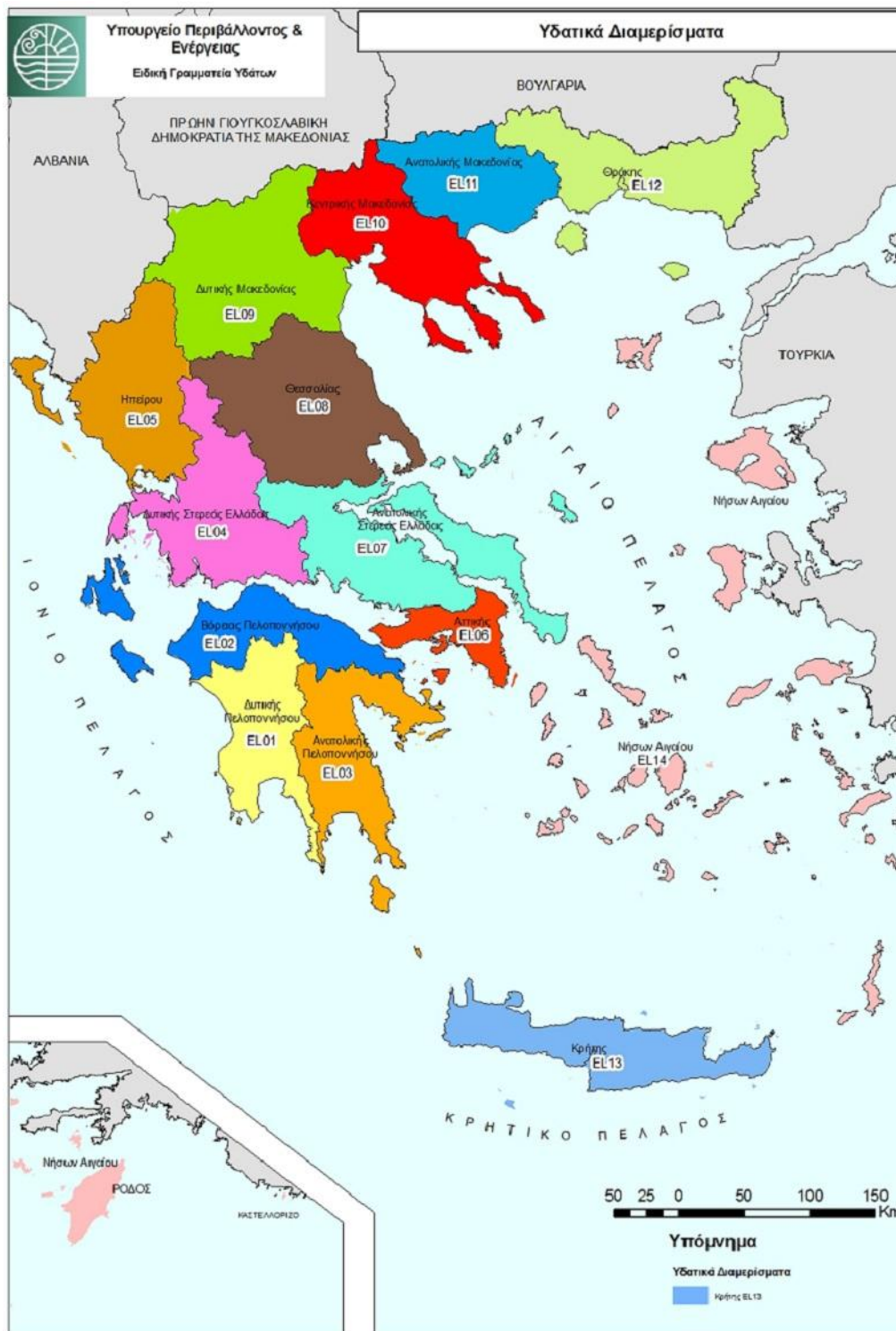
Τίτλος Οδηγίας	Αριθμός Οδηγίας	Εθνικά μέτρα μεταφοράς
Επεξεργασία και διάθεση αστικών λυμάτων	91/271/ΕΟΚ	ΚΥΑ 5673/400/1997 (ΦΕΚ 192/Β/14.03.1997) ΚΥΑ 19661/1982/1999 (ΦΕΚ 1811/Β/29.09.1999) ΚΥΑ 48392/939/2002 (ΦΕΚ 405/Β/03.04.2002) ΚΥΑ 145116/2011 (ΦΕΚ 354/Β/08.03.2011)
Προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης	91/676/ΕΟΚ	ΚΥΑ Α 16190/1335/1997 (ΦΕΚ 519/Β/25.06.1997) ΚΥΑ 19652/1906/1999 (ΦΕΚ 1575/Β/05.08.1999) ΥΑ 85167/820/2000 (ΦΕΚ 477/Β/6.4.2000) ΚΥΑ 20419/2522/2001 (ΦΕΚ 1212/Β/18.09.2001) ΚΥΑ 24838/1400/Ε103/2008 (ΦΕΚ 1132/Β/19.06.2008)
Ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης	98/83/ΕΚ	ΚΥΑ Υ2/2600/2001 (ΦΕΚ 892/Β/11.07.2001) ΚΥΑ ΔΥΓ2/ΓΠ/38295/2007 (ΦΕΚ 630/Β/26.04.2007)



Προστασία των υπόγειων υδάτων	2006/118/EK	KYA 39626/2208/E130/2009 (ΦΕΚ 2075/B/25.09.2009) YA 1811/2011 (ΦΕΚ 3322/B/30.12.2011)
Διαχείριση της ποιότητας των υδάτων κολύμβησης και κατάργηση της οδηγίας 76/160/ΕΟΚ	2006/7/EK	KYA 8600/416/E103/2009 (ΦΕΚ 356/B/26.02.2009)
Αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας	2007/60/EK	KYA 31822/1542/E103/2010 (ΦΕΚ 1108/B/21.7.2010)
Πρότυπα ποιότητας περιβάλλοντος στον τομέα της πολιτικής των υδάτων	2008/105/EK	KYA 51354/2641/E103/2010 (ΦΕΚ 1909/B/08.12.2010)
Περί πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής για το θαλάσσιο περιβάλλον (Οδηγία-πλαίσιο για τη θαλάσσια στρατηγική)	2008/56/EK	N. 3983/2011 (ΦΕΚ 144/A/17.06.2011)
Τροποποίηση των Οδηγιών 2000/60/EK και 2008/105/EK όσον αφορά τις ουσίες προτεραιότητας στον τομέα της πολιτικής των υδάτων	2013/39/EE	KYA 170766/19.01.2016 (ΦΕΚ 69/B/22.01.2016)

Πηγή στοιχείων: ΥΠΕΚΑ, Ειδική Γραμματεία Υδάτων, 2012 και Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, 2016.

**Χάρτης 1: Υδατικά Διαμερίσματα της Ελλάδας**



Πηγή: *ypaka.gr*, 2017.

**Πίνακας 2: Εγκεκριμένα Σχέδια Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής Ποταμών των υδατικών διαμερισμάτων της χώρας**

ΣΔΛΑΠ	ΥΔΑΤΙΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΦΕΚ
GR01	Δυτικής Πελοποννήσου	ΦΕΚ 1004/Β/24.04.2013
GR02	Βόρειας Πελοποννήσου	ΦΕΚ 1004/Β/24.04.2013
GR03	Ανατολικής Πελοποννήσου	ΦΕΚ 1004/Β/24.04.2013
GR04	Δυτικής Στερεάς Ελλάδας	ΦΕΚ 2562/Β/25.09.2013
GR05	Ηπείρου	ΦΕΚ 2292/Β/13.09.2013
GR06	Αττικής	ΦΕΚ 1004/Β/24.04.2013
GR07	Ανατολικής Στερεάς Ελλάδας	ΦΕΚ 1004/Β/24.04.2013
GR08	Θεσσαλίας	ΦΕΚ 2561/Β/25.09.2014
GR09	Δυτικής Μακεδονίας	ΦΕΚ 181/Β/31.01.2014
GR10	Κεντρικής Μακεδονίας	ΦΕΚ 182/Β/31.01.2014
GR11	Ανατολικής Μακεδονίας	ΦΕΚ 2291/Β/13.09.2013
GR12	Θράκης	ΦΕΚ 2290/Β/13.09.2013
GR13	Κρήτης	ΦΕΚ 570/Β/08.04.2015
GR14	Νήσων Αιγαίου	ΦΕΚ 2019/Β/17.09.2015

Πηγή στοιχείων: *ypka.gr, 2017 και wfdver.ypka.gr, 2017.*



Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
ΙΩΝΕΥ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)