

Αποτίμηση της Εφαρμογής της Οδηγίας 2000/60 στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ελληνική Πραγματικότητα

Β. Κανακούδης

*Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Πολιτικών Μηχανικών,
Πεδίον Άρεως, 38334, Βόλος, bkanakoud@civ.uth.gr*

Περίληψη

Παρότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα προόδου στην προστασία των υδατικών πόρων, λύνοντας σοβαρά προβλήματα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, χρειάζεται ακόμα σημαντική προσπάθεια ώστε να αποκατασταθεί η ποιότητά τους και να διατηρηθεί σε καλά επίπεδα. Μετά από 30 χρόνια ανάπτυξης σχετικής νομοθεσίας η ανάγκη αυτή εκφράζεται ομόφωνα από τους ενδιαφερόμενους φορείς (επιστημονική κοινότητα, περιβαλλοντικές οργανώσεις, πολίτες). Το 2000 η Οδηγία Πλαίσιο για τα νερά (WFD 2000/60/EC) έθεσε ένα σαφές πλαίσιο για τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί η ΕΕ και τα μέλη της σχετικά με τις αρχές που θα διέπουν την ενιαία Πολιτική Νερού. Μέχρι σήμερα η εφαρμογή της προχωρά ικανοποιητικά, αφού τα περισσότερα Κράτη Μέλη (ΚΜ) εκπληρώνουν έγκαιρα τις υποχρεώσεις τους αναφορικά με την υποβολή των αναφορών τους. Η συγκεκριμένη εργασία επιχειρεί μία αποτίμηση της πορείας εφαρμογής της οδηγίας στην ΕΕ, εστιάζοντας στην Ελλάδα, με τα διαθέσιμα στοιχεία έως τον Ιούνιο του 2007.

WFD's Implementation Progress Assessment in the EU and the Greek Reality

V. Kanakoudis

*University of Thessaly, Civil Engineering Department,
Pedion Areos, 38338, Volos, Greece, bkanakoud@civ.uth.gr*

Abstract

Although, the European Union (EU) has made quite a progress regarding water protection (tackling significant problems at national and at the EU level), its waters still need increased efforts to get and keep them clean. After 30 years of developing EU water legislation, this demand is expressed by all "stakeholders" involved (scientific community, environmental organizations, citizens). In 2000 the WFD 2000/60/EC establishing a framework for the Community actions regarding water policy was adopted. Till now its implementation is well underway as most of the EU-Member

States (EU-MS) fulfilled their current obligations of submitting their reports. WFD implementation progress is attempted here, focusing on Greece (EL), based on data available till June 2007.

1. Εισαγωγή

Όταν οι κάτοικοι των ΕΕ25 ΚΜ σε έρευνα του ΕυρωΒαρόμετρου κλήθηκαν να προσδιορίσουν το πιο σημαντικό περιβαλλοντικό πρόβλημα. Το 47% απάντησε *‘η ρύπανση των νερών’* (σε μερικά ΚΜ το ποσοστό έφτασε το 71%), επιβεβαιώνοντας την αυξανόμενη ανάγκη για καθαρό νερό και αναγάζοντας την προστασία των *‘νερών’* ως μία από τις πρώτες προτεραιότητες της ΕΕ. Στις 23/10/2000, εξεδόθη η Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο 2000/60/EC για τα νερά, με στόχο την αποκατάσταση και διατήρηση της ποιότητάς τους σε καλό επίπεδο, έως το 2015, θεωρώντας κρίσιμη την συμβολή των πολιτών της ΕΕ. Αποτελεί το πιο σημαντικό νομοθετικό εργαλείο για την προστασία των νερών στην ΕΕ, υποχρεώνοντας τα ΚΜ να επαναφέρουν τους υδατικούς τους πόρους σε καλή κατάσταση (οικολογική/χημική/υρδομορφολογική), ορίζοντας τη Λεκάνη Απορροής Ποταμού (ΛΑΠ) ως την κύρια μονάδα χωρικής διαχείρισης. Επτά χρόνια μετά την έκδοσή της Οδηγίας, η ΕΕ έχει ξεκινήσει την ανάλυση Κόστους-Οφέλους της διαδικασίας εφαρμογής της ώστε να προβεί σε διορθωτικές κινήσεις επίστευσης και αύξησης της αποτελεσματικότητάς της.

2. Αποτίμηση εφαρμογής της οδηγίας

Η Οδηγία επιβάλλει η διαχείριση των *‘νερών’* να γίνεται στο επίπεδο της ΛΑΠ και όχι στα διοικητικά όρια. Οι πρωτοβουλίες της ΕΕ για τους ποταμούς Maas, Schelde, Rhine υποστήριζαν αυτήν την προσέγγιση, την οποία υιοθέτησαν μόνο λίγα ΚΜ. Για κάθε ΛΑΠ θα πρέπει να εκπονηθεί ένα Σχέδιο Διαχείρισης (ΣΔΛΑΠ), που θα επικαιροποιείται κάθε εξαετία. Κύρια απαίτηση είναι η προστασία του υδατικού περιβάλλοντος στο σύνολό του, εισάγοντας διαφορετικούς στόχους για τα επιφανειακά και τα υπόγεια νερά. Η εφαρμογή της Οδηγίας φανέρωσε πολλές κοινές προκλήσεις σε τεχνικά θέματα για τα ΕΕ27 ΚΜ. Ένα κρίσιμο θέμα είναι οι διακρατικές ΛΑΠ καθιστώντας αναγκαία τη θέσπιση κοινών αρχών εφαρμογής. Για να αντιμετωπιστούν συντονισμένα οι προκλήσεις, η ΕΕ και η Νορβηγία συμφώνησαν σε Κοινή Στρατηγική Εφαρμογής (Common Implementation Strategy - CIS) της Οδηγίας, πέντε μήνες μετά την έκδοσή της. Στην πρώτη φάση εφαρμογής (2003/04) κατευθυντήριες οδηγίες εφαρμόστηκαν πιλοτικά σε ΛΑΠ. Ομάδες Εργασίας (CIS Working Groups) δημιουργήθηκαν με στόχο τη

διαμόρφωση Στρατηγικών σε διάφορα θέματα, υποστηρίζοντας την ΕΕ στην έκδοση νέων Οδηγιών Διαχείρισης (Επικίνδυνες Ουσίες, Υπόγεια Νερά, Πλημμύρες). Σχετικά με τις υποχρεώσεις των ΚΜ, η Οδηγία απαιτεί εκτός από την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας, μία σειρά αναφορών που θα πρέπει να υποβάλλονται τακτικά ως το 2015, οπότε και θα πρέπει να έχουν επιτευχθεί όλοι οι στόχοι της (με επικαιροποίηση το 2021 και 2027). Όλα τα στοιχεία είναι διαθέσιμα σε μία ηλεκτρονική βάση δεδομένων και ένα πληροφοριακό σύστημα που ονομάζεται WISE (Water Information System for Europe) που στήθηκε ειδικά για αυτόν το λόγο από την ΕΕ.

2.1. Εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την οδηγία

Ενώ τα νέα ΚΜ (επίσης η BG και η RO) εναρμόνισαν έγκαιρα (έως 22/12/03) την εθνική τους νομοθεσία με την Οδηγία, αυτό δεν συνέβη με τα περισσότερα ΕΕ15 ΚΜ. Το 2004, η Commission άνοιξε 10 υποθέσεις μη αποστολής στοιχείων (LU, IT, BE, DE, PT, NL, FI, FR, SE, UK). Για τις 5 πρώτες το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ανέλαβε δράση. Οι 2 πρώτες παραμένουν ανοιχτές. Επίσης, η προκαταρκτική ανάλυση της διαδικασίας στην EL κατέδειξε μερική εναρμόνιση, προκαλώντας την έγκλησή της το 2005 για μη συμμόρφωση. Συνολικά, η αποτίμηση της διαδικασίας εναρμόνισης κατέδειξε εκτεταμένα προβλήματα.

Οι Περιβαλλοντικοί Στόχοι (Αρθ.4) ενσωματώθηκαν ελλιπώς και 19 ΚΜ έχουν σοβαρές ελλείψεις όπως: α) ελλιπής ενσωμάτωση του Αρθ.4 σχετικά με στόχους, εξαιρέσεις και συνθήκες για το που/πως θα εφαρμοσθούν, β) ειδικά το Αρθ.4.7: ο ασαφής προσδιορισμός του υπεύθυνου αδειοδότησης νέων (ή τροποποίησης υφιστάμενων) δραστηριοτήτων που επιδρούν στο υδάτινο περιβάλλον (βιομηχανικές μονάδες, ΥΗΕ) προκαλεί αβεβαιότητα στον εκάστοτε επενδυτή, γ) αρκετοί εθνικοί νόμοι απέτυχαν να εισάγουν την υποχρέωση ανάκτησης του πλήρους κόστους νερού (Αρθ.9) και του ορισμού των 'υπηρεσιών παροχής νερού' που είναι κρίσιμες για την ανάκτηση αυτή, δ) μερικά ΚΜ απέτυχαν στην επαρκή εισαγωγή της υποχρέωσης συμμετοχής του κοινού (Αρθ.14). Μόνο 3 ΚΜ (PT, AT, MT) εμφάνισαν συνολικά ικανοποιητική εναρμόνιση (θα επιβεβαιωθεί με ενδελεχή ανάλυση).

2.2. Διοικητική αναδιάρθρωση (άρθρο 3)

Επόμενη υποχρέωση ήταν ο προσδιορισμός των ΛΑΠ και των Φορέων Διαχείρισης (ΦΔ). Σε 9 περιπτώσεις μη αποστολής στοιχείων (BE, DK, FR, EL, IT, PL, ES, SE, MT,) παρενέβη η ΕΕ (όλες εκτός της ES λύθηκαν). Οι αναφορές των 27 ΚΜ προσδιόρισαν 110 ΛΑΠ (οι 40 διακρατικές που καλύπτουν άνω του 60% της έκτασης της ΕΕ, καθιστώντας τη διακρατική συνεργασία σημαντική πρόκληση). Για κάθε μία ΛΑΠ θα πρέπει να εκπονηθεί ένα οριστικό ΣΔΛΑΠ έως τον 12/2009. Το μέγεθος των ΛΑΠ (Σχήμα 1) ποικίλει από πολύ μικρές (<1.000 km²) έως αυτή του Δούναβη

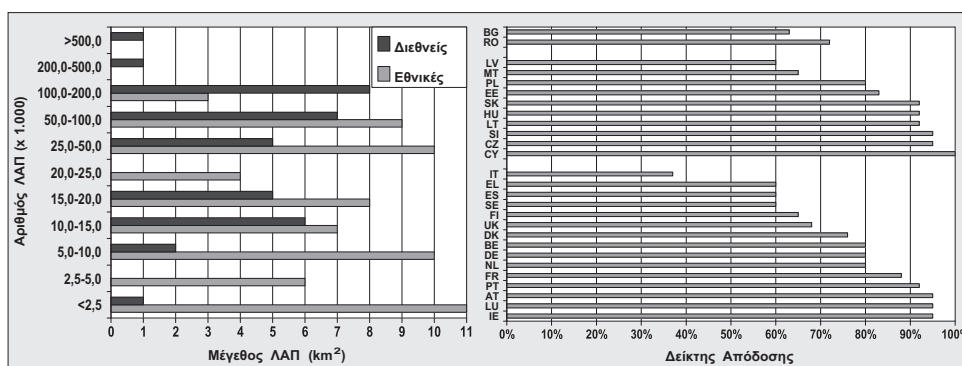
(>800.000km²). Η διαμόρφωση ΦΔ επίσης διαφέρει εντός της ΕΕ. Εμφανίζονται όλοι οι δυνατοί συνδυασμοί:

- α) ένας ΦΔ ανά ΛΑΠ,
- β) ένας ΦΔ για πολλές ΛΑΠ,
- γ) πολλοί ΦΔ για μία ΛΑΠ.

Διαφορετικές προσεγγίσεις προκύπτουν από τις διαφορές σχετικά με:

- α) το εθνικό θεσμικό πλαίσιο στη διαχείριση των υδάτων,
- β) τις διοικητικές δομές,
- γ) την κατανομή των αρμοδιοτήτων εντός των οργάνων.

Κανένα ΚΜ δε δημιούργησε Διεθνή ΦΔ για την εφαρμογή της Οδηγίας. Συνήθως οι Διεθνείς Φορείς ανέλαβαν το συντονισμό της εφαρμογής σε χώρες που μοιράζονται ΛΑΠ και την παραγωγή μίας κοινά αποδεκτής αναφοράς που θα συμπληρώνει τις εθνικές. Τέλος, η συνεργασία με μη ΚΜ υστερεί αρκετά (εξαιρούνται οι ΛΑΠ Ρήνου, Δούναβη). Συνολικά τα αποτελέσματα είναι καλά. Τα ΚΜ προχώρησαν στην σύσταση ΦΔ και στη διοικητική αναδιάρθρωση. Συγκρίνοντας τα ΚΜ ΕΕ15/ΕΕ10, βάσει Δεικτών Αξιολόγησης, τα νέα ΚΜ εφάρμοσαν ορθότερα το Άρθ.3 ως προϋπόθεση της ένταξής τους. Τα ΕΕ15 ΚΜ αντίθετα πασχίζουν να αναδιοργανώσουν τις δομές που προϋπήρχαν για δεκαετίες.



Σχήμα 1. Μεγέθη ΛΑΠ & Δείκτες Αξιολόγησης (BG/RO: εκτίμηση) (Πηγή: SEC(2007)362)

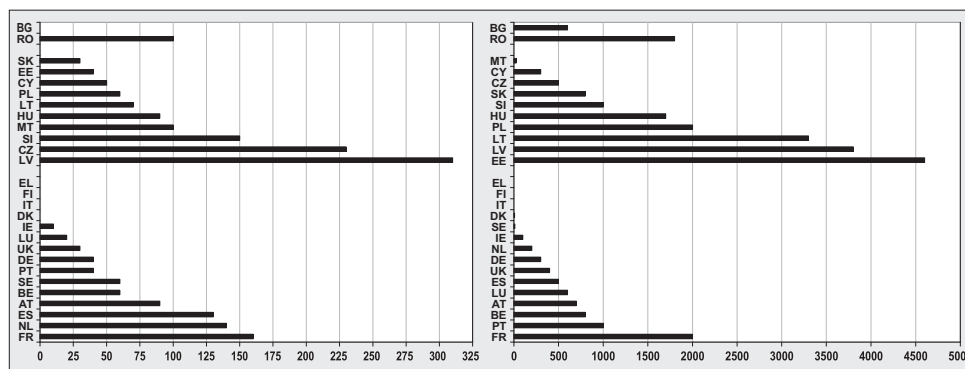
2.3. Περιβαλλοντική και οικονομική ανάλυση (άρθρο 5)

Το Άρθ.5 περιλαμβάνει ανάλυση περιβαλλοντικών επιπτώσεων κάθε ανθρώπινης δραστηριότητας, οικονομική ανάλυση χρήσεων νερού, επανάκτηση κόστους νερού. Πολλά ΚΜ υπέβαλαν μία εθνική αναφορά για όλες τις ΛΑΠ, ενώ κάποια μία αναφορά για κάθε ΛΑΠ (90 αναφορές συνολικά). Στην ΕΕ25, 8 ΚΜ υπέβαλαν την αναφορά έγκαιρα (η BG και η RO εθελοντικά), 9 με τρίμηνη καθυστέρηση ενώ η IT και η

EL μετά από ένα χρόνο! Για την υποστήριξη των εθνικών αναφορών, 8 διακρατικές ΛΑΠ (Scheldt, Danube, Rhine, Odra, Meuse, Ems, Eider) παρέδωσαν μία ενιαία αναφορά. Η ΕΕ κίνησε διαδικασίες **μη αποστολής στοιχείων** εναντίον της ΡΤ, ΕΣ, ΕΛ και ΙΤ (οι 2 τελευταίες δεν έχουν επιλυθεί). Οι αναφορές έδειξαν ότι κατεβλήθη μεγάλη προσπάθεια στην περιβαλλοντική ανάλυση δημιουργώντας για πρώτη φορά μία βάση δεδομένων στην ΕΕ (σημείο αναφοράς).

2.3.1. Χαρακτηριστικά των ΛΑΠ

Στην ΕΕ προσδιορίστηκαν πάνω από 70.000 επιφανειακοί υδατικοί πόροι (80% ποταμοί, 15% λίμνες, 5% παράκτιοι/μεταβατικοί) εκτός της ΔΚ και ΕΛ (στοιχεία ελλιπή ή μη διαθέσιμα). Σχετικά με το μέγεθος των ΛΑΠ, δεν μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα για όλη την ΕΕ, καθώς δεν έδωσαν στοιχεία όλα τα ΚΜ. Μεγάλες διαφορές υπάρχουν ακόμα μεταξύ εθνικών ΛΑΠ. Διαιρώντας την συνολική έκταση με το πλήθος των υδατικών πόρων, προκύπτει ότι στην ΕΕ (εξαιρούνται ΒΓ, ΔΚ, ΦΛ, ΕΛ, ΙΤ), το μέσο μέγεθος ΛΑΠ είναι 93km², ποικίλλοντας μεταξύ των ΚΜ (ΙΕ: 19km², ΛΒ: 312km²) (Σχήμα 2). Επίσης, το μέσο μέγεθος υπόγειων υδροφορέων είναι 900km² (πιο μικροί για ΔΚ, ΙΕ, ΜΤ, ΝΛ, ΣΕ). Μέχρι τώρα δε στοιχειοθετείται επίδραση του μεγέθους του υδατικού πόρου στην επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων της Οδηγίας. Τα ΚΜ όρισαν τέλος και τους τεχνητούς (κανάλι, λιμνοδεξαμενή) ή τροποποιημένους (πλωτά ποτάμια, ταμειυτήρες) υδατικούς τους πόρους. Στις ΒΕ, ΣΚ, CZ το ποσοστό τους είναι άνω του 50%, στην ΙΕ και ΛΒ λιγότερο από 2% και στην υπόλοιπη ΕΕ είναι 16%. Στην ΝΛ οι φυσικοί υδατικοί πόροι είναι μόλις 5%!



Σχήμα 2. Μέσο μέγεθος (Κm²) ΛΑΠ¹ και υδροφορέων² στα ΚΜ (Πηγή: SEC(2007)362)

¹ ΔΚ, ΙΤ και ΒΕ ανέφεραν ασαφή στοιχεία για τα ποτάμια, ενώ ΦΙ και ΕΛ δεν έδωσαν καθόλου στοιχεία για ένα πλήθος ποταμών

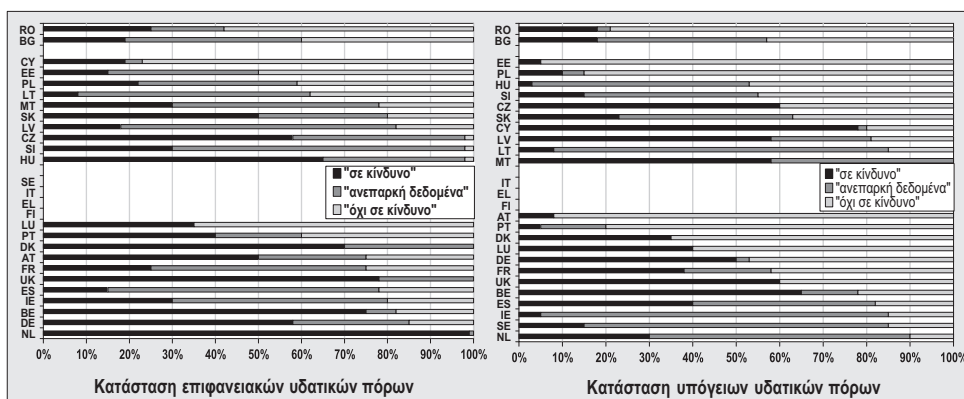
² ΒΓ/ΜΤ/ΡΛ/ΡΟ/ΣΛ: οι τιμές προέκυψαν από την έκταση της χώρας διά το πλήθος των υδροφορέων. ΦΛ/ΕΛ: δεν έδωσαν στοιχεία για πλήθος υδροφορέων. ΙΤ: ασαφή στοιχεία

2.3.2. Ανάλυση πιέσεων, επιπτώσεων, επικινδυνότητας στους υδατικούς πόρους

Στην ΕΕ 40% των επιφανειακών και 30% των υπόγειων υδατικών πόρων διατρέχουν κίνδυνο να μην πετύχουν τους στόχους της Οδηγίας ως το 2015, ενώ μόλις 30% και 25% αντίστοιχα είναι εντάξει! Για το υπόλοιπο 30% και 45% δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία (Σχήμα 3). Κύριες αιτίες είναι το ότι:

- η Οδηγία εισάγει νέους περιβαλλοντικούς στόχους για πιέσεις που δεν συνυπολογίζονταν έως τώρα,
- τα ελλιπή στοιχεία για τις επιδράσεις αυτών των πιέσεων οδήγησαν σε υπερεκτίμηση του αριθμού των επισφαλών πόρων,
- οι ασαφείς τάξεις κατάστασης υδάτων αύξησε την αβεβαιότητα των εκτιμήσεων,
- ΚΜ δεν συνυπολόγιζαν τα προγραμματισμένα περιβαλλοντικά μέτρα που ίσως επηρέαζαν την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας, ούτε την πρόβλεψη των οικονομικών τάσεων ως το 2015.

Οι αναφορές του Άρ.5 δεν μπορούν με ασφάλεια να ορίσουν ποιες πιέσεις/ επιπτώσεις ευθύνονται για το μεγάλο αριθμό επισφαλών υδατικών πόρων. Μόνο 12 ΚΜ έδωσαν στοιχεία για την σημασία διαφορετικών πιέσεων/επιπτώσεων σε επιφανειακά νερά και μόλις 5 για συγκεκριμένες πιέσεις (σημειακή/μη σημειακή ρύπανση, ρυθμίσεις ροής, αλλαγή μορφολογίας, υδροληψία) (Σχήμα 4). Για τα υπόγεια νερά ο όρος επισφαλής πόρος σχετίζεται με μη σημειακές πηγές ρύπανσης και ποιοτικές πιέσεις.



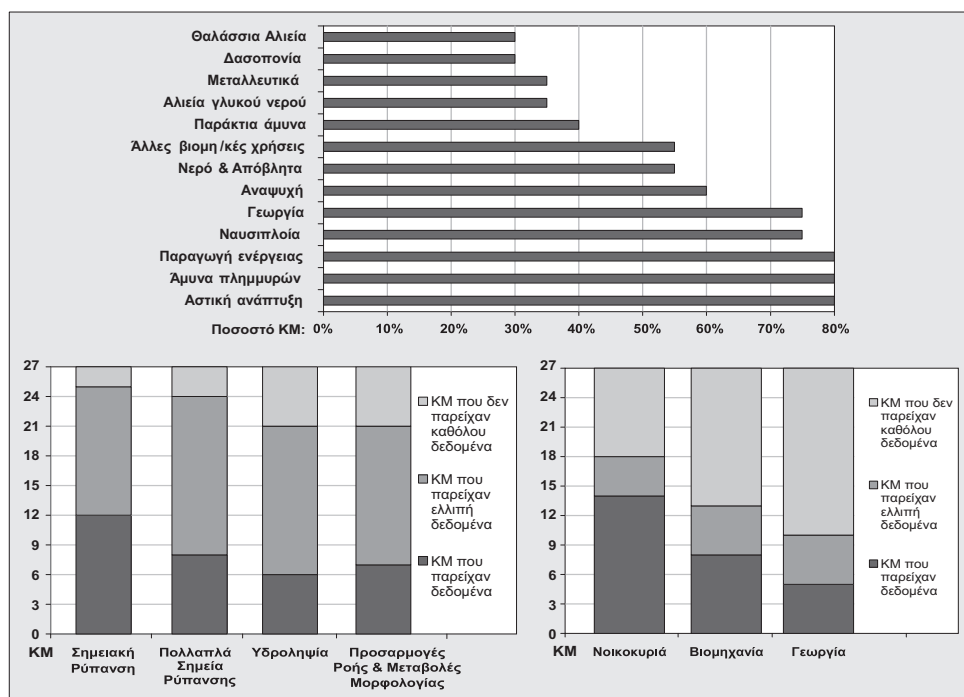
Σχήμα 3. Ποσοστό επισφαλών επιφανειακών³ & υπόγειων⁴ υδατικών πόρων (SEC(2007)362)

³ FI/SE/EL/IT: καμία εκτίμηση για επιφανειακά νερά. SK: η εκτίμηση δεν καλύπτει όλα τα επιφανειακά νερά, πόροι χωρίς αποτίμηση θεωρήθηκαν «ανεπαρκή δεδομένα»

⁴ FI/EL/IT: καμία εκτίμηση για υπόγεια νερά. DE/SE/FR/LV/LT: η εκτίμηση δεν καλύπτει όλα τα υπόγεια νερά, πόροι χωρίς αποτίμηση θεωρήθηκαν «ανεπαρκή δεδομένα»

2.3.3. Οικονομική ανάλυση και διεθνής συνεργασία

Καθώς πολλά ΚΜ είχαν ελλιπείς αναφορές οικονομικής ανάλυσης δεν υπάρχουν συμπεράσματα για όλη την ΕΕ. Στους τομείς που εμπλέκονται στην ανάκτηση κόστους, προηγούνται τα νοικοκυριά, με τη βιομηχανία και τη γεωργία να έπονται (Σχήμα 4). Καθώς τα μισά ΚΜ δεν έδωσαν στοιχεία ανάκτησης κόστους, δεν μπορεί να εξαχθεί μέσος όρος για όλη την ΕΕ. Τα ΚΜ που έδωσαν στοιχεία έδειξαν ένα ρυθμό ανάκτησης κόστους υπηρεσιών μεταξύ 70-100% για τα νοικοκυριά, 40-100% για τη βιομηχανία και 1-100% για τη γεωργία. Στην ανάλυση τα περισσότερα ΚΜ δεν συνεκτίμησαν τα περιβαλλοντικά κόστη και δεν προσδιόρισαν ξεκάθαρα τις υπηρεσίες παροχής νερού.



Σχήμα 4. Στοιχεία πιέσεων, αιτίες πιέσεων⁵, τομείς ανάκτησης κόστους (SEC(2007)362).

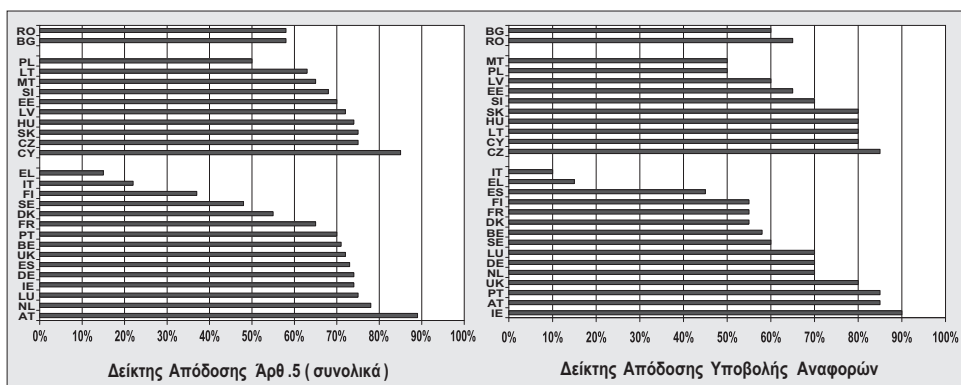
Το υψηλότερο επίπεδο διεθνούς συνεργασίας επιτεύχθηκε στις διεθνείς ΛΑΠ για τις οποίες υπεβλήθη κοινή αναφορά. Πεδία της ήταν ο χαρακτηρισμός και οι εκτιμήσεις κινδύνων. Αντίθετα δεν υπάρχουν στοιχεία επαρκούς συνεργασίας στην οικονο-

⁵ Εκθέσεις Άρθ. 5 από μόνο 20 ΚΜ λήφθηκαν υπόψη. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη δεδομένων στα άλλα ΚΜ ή στην έλλειψη διαθεσιμότητας των υπολοίπων εκθέσεων

μική ανάλυση. Σε 10 ΛΑΠ αναφέρονται διασυνοριακοί επιφανειακοί υδατικοί πόροι και σε 5 υπόγειοι. Κοινή τυπολογία και εκτιμήσεις κόστους υπήρξαν σε λίγες περιπτώσεις, ενώ σε άλλες επεξεργάστηκαν σε εθνικό επίπεδο με συγκρίσεις σε διεθνές.

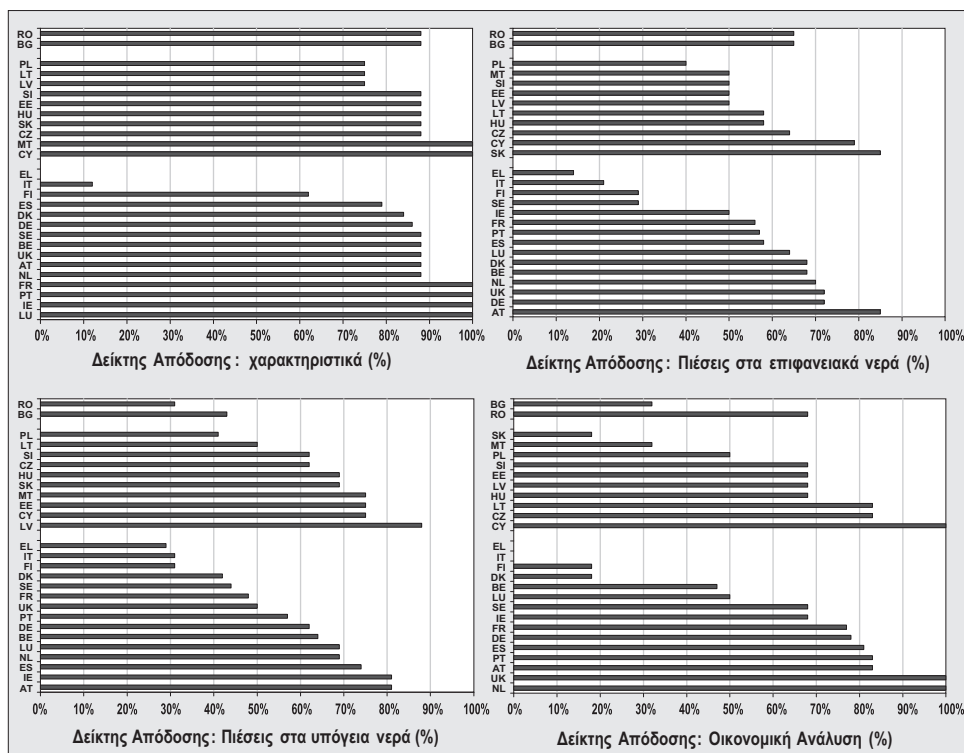
2.3.4. Αποτελέσματα της διαδικασίας ελέγχου απόδοσης των αναλύσεων του Άρθ.5

Η ποιότητα των αναλύσεων ποικίλει ακόμα μεταξύ εθνικών ΛΑΠ. Κάποια ΚΜ είχαν υψηλά σκορ. Υψηλό σκορ σε ένα θέμα δεν σημαίνει ότι η Οδηγία εφαρμόζεται σωστά (Σχήμα 5). Παρότι πολλά ΚΜ πέτυχαν στην ανάλυση των χαρακτηριστικών των ΛΑΠ, απέτυχαν στην ανάλυση πιέσεων/επιπτώσεων/κινδύνων (Σχήμα 6). Αποκλίσεις μεταξύ ΚΜ υπήρξαν σχετικά με τη λεπτομέρεια των στοιχείων κυρίως στην οικονομική ανάλυση. Η συγκριτική ανάλυση αφορούσε: τομείς με γνωστό επίπεδο ανάκτησης κόστους, μια περίληψη για τις χρήσεις νερού στην κοινωνικο-οικονομική σπουδαιότητα των ΛΑΠ που σχετίζονται με τις σημαντικές πιέσεις, και μια περίληψη της δουλειάς που έχει γίνει για να καθιερωθεί ένα βασικό σενάριο. Τα ΚΜ που έδωσαν στοιχεία δήλωσαν και προστατευμένες περιοχές (DK, DE, EE έδωσαν κάποια, Se και CY όχι).



Σχήμα 5. Δείκτες απόδοσης συνολικά για το Άρθ.5 και την υποβολή των εκθέσεων

Οι αναφορές έδειξαν ότι για πολλούς υδατικούς πόρους η εκτίμηση κινδύνων δεν ήταν τελική. Λείπουν στοιχεία πιέσεων για τον προσδιορισμό των επισφαλών υδατικών πόρων και απουσιάζει η πλήρης ανάλυση κινδύνων, που είναι η κύρια προτεραιότητα μελετώντας τα στοιχεία των δικτύων παρακολούθησης (2007-08), ώστε να μπορούν να εκπονηθούν τα ΣΔΛΑΠ και τα προγράμματα μέτρων το 2009. Τα διαθέσιμα στοιχεία ανάπτυξης μεθόδων βιολογικής παρακολούθησης σε πολλά ΚΜ είναι ανησυχητικά με ελλείψεις στην ανάπτυξη μεθόδων εκτίμησης κάποιων στοιχείων βιολογικής ποιότητας, προκαλώντας αβεβαιότητα για το βαθμό που τα δίκτυα θα



Σχήμα 6. Δεδομένα απόδοσης των στοιχείων επιφανειακών/υπόγειων υδατικών πόρων

δώσουν πλήρη στοιχεία για την κατάσταση των νερών. Η επένδυση στα δίκτυα παρακολούθησης βοηθάει στη λήψη αποφάσεων αποτρέποντας μεγαλύτερες επενδύσεις αργότερα. Πρέπει να ακολουθηθούν κοινές αρχές στην περιγραφή των υδροφορέων με βάση εμπειρίες πιλοτικών ΛΑΠ. Το μέγεθος των υδροφορέων επηρεάζει την παρακολούθησή τους ενισχύοντας την ανάγκη βελτίωσης της περιγραφής τους πριν δημοσιευθούν τα ΣΔΛΑΠ. Τα στοιχεία πιέσεων/ επιπτώσεων σε υδροφορείς πρέπει να συμπληρωθούν, αφού πιο λεπτομερής εκτίμηση απαιτείται για τον ορισμό των οριακών τιμών υδροφορέων, των τάσεων και των μέτρων πρόληψης. Για το χαρακτηρισμό των τροποποιημένων και την ανάλυση των επισφαλών υδατικών πόρων, οι μέθοδοι χαρακτηρισμού/ανάλυσης επιπτώσεων χρίζουν βελτίωσης. Οι οικονομικές αναλύσεις πολλών ΚΜ είναι ελλιπείς (το μείζον πρόβλημα εφαρμογής της Οδηγίας), επηρεάζοντας τον ορισμό των υπηρεσιών νερού, και τον υπολογισμό του κόστους ανάκτησής τους όσον αφορά στα περιβαλλοντικά κόστη και στους τομείς που εμπλέκονται. Για την εκπόνηση των ΣΔΛΑΠ απαιτείται βελτίωση της συνεργασίας των ΚΜ, καθώς και με μη-ΚΜ, για την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας σε όλες τις

ΛΑΠ. Τέλος, καθώς οι παράμετροι της κλιματικής αλλαγής μπορεί να διακινδυνεύουν την επίτευξη των στόχων, πρέπει να λογίζονται ως επιπρόσθετη πίεση στα ύδατα της ΕΕ.

3. Η εφαρμογή της οδηγίας στην Ελλάδα

Η εναρμόνιση του εθνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (Ν.3199/2003), έγινε έγκαιρα υιοθετώντας τον υπάρχοντα διαχωρισμό της χώρας σε 14 Υδατικά Διαμερίσματα (ΥΔ) και ιδρύοντας 5 διοικητικές μονάδες:

- α) **Εθνική Επιτροπή Υδάτων (ΕΕΥ)**: (5μελής), προτείνει την Υδατική Πολιτική και ελέγχει την εφαρμογή της,
- β) **Εθνικό Συμβούλιο Υδάτων (ΕΣΥ)**: (24μελής), συμβουλεύει για τα προγράμματα διαχείρισης/προστασίας υδατικών πόρων,
- γ) **Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων (ΚΥΥ)**, συντονίζει τους δημόσιους φορείς που συμμετέχουν στη διαχείριση υδάτων και εποπτεύει τις διαδικασίες παρακολούθησης,
- δ) **Διευθύνσεις Υδάτων Περιφέρειας (ΔΥΠ)**, υπεύθυνες να εφαρμόζουν τοπικά μέτρα και κανονισμούς,
- ε) **Περιφερειακά Συμβούλια Υδάτων (ΠΣΥ)**, υπεύθυνα για διαβούλευση επί των ΣΔΛΑΠ που προτείνουν οι ΔΥΠ.

Όμως η ΕΕ έλαβε νομικά μέτρα εναντίον της χώρας κρίνοντας τον νόμο ανεπαρκή αφού:

- α) δεν περιλαμβάνει σημαντικούς ορισμούς της Οδηγίας,
- β) δεν προβλέπει ολοκληρωμένη διαδικασία διαβούλευσης για τα ΣΔΛΑΠ,
- γ) δεν έχουν εκδοθεί αναγκαίες εκτελεστικές διατάξεις.

Οι αρχές ολιστικής διαχείρισης δεν λαμβάνονται υπόψη. Οι καθυστερήσεις οφείλονται σε οργανωτικές/οικονομικές αδυναμίες της κεντρικής διοίκησης και προδικάζουν παραβιάσεις των χρονοδιαγραμμάτων της Οδηγίας. Δεν προετοιμάζεται η σύνταξη του προγράμματος μέτρων και το δίκτυο παρακολούθησης της κατάστασης των νερών σύμφωνα με τα Άρθ.8-9 του Ν.3199. Δεν βελτιώθηκε η δομή ελέγχου της ποιότητας νερού. Η διαχείριση της ζήτησης νερού δεν έχει αρχίσει. Δεν έγινε καμία αποτελεσματική εκστρατεία ενημέρωσης του κοινού και κυρίως των αγροτών (86% της χρήσης νερού) για την υποχρέωση υιοθέτησης πολιτικής τιμολόγησης με βάση την πλήρη ανάκτηση κόστους νερού. Η κεντρική διοίκηση αντιμετωπίζει οργανωτικά προβλήματα σε επίπεδο ΕΕΥ και ΚΥΥ. Υπάρχουν ελλείψεις σε βασικές υποδομές. Η χώρα είναι χωρισμένη σε 14 ΥΔ αλλά η διαχείρισή τους δόθηκε στις ΔΥΠ (που υπο-

λειτουργούν) και με τις οποίες δε μοιράζονται τα ίδια εδαφικά όρια, δυσχεραίνοντας τη διαχείριση και λήψη αποφάσεων (Πίνακες 2-3). Πρέπει να εκδοθούν άμεσα τα ΠΔ και ΚΥΑ που ξεκαθαρίζουν λειτουργικές λεπτομέρειες, όπως:

- α) οργάνωση/στελέχωση ΚΥΥ και ΔΥΠ,
- β) καθορισμός μέτρων των προγραμμάτων παρακολούθησης και το περιεχόμενό τους για κάθε ΔΥΠ, λεπτομέρειες έκθεσης της ΚΥΥ,
- γ) ποινές στους ρυπαίνοντες και μηχανισμοί ενδυνάμωσης,
- δ) ερευνητικό δίκτυο υποστήριξης της ΚΥΥ σε επιστημονική βάση.

Η συμμετοχή της χώρας στην προσπάθεια μερικών ΚΜ για 'μετάφραση' της Οδηγίας απαιτεί εθνική στρατηγική για να προαχθούν τα εθνικά συμφέροντα και να εξα-

Πίνακας 2. Υδατικά Διαμερίσματα & Διοικ. Περιφέρειες

| Όνομα ΥΔ | Km ² | πληθυσμός | Εμπλεκόμενη Διοικητική Περιφέρεια |
|---------------------|-----------------|-----------|--|
| Δυτική Πελοπόννησος | 7.301 | 331.180 | Δυτική Ελλάδα/Πελοπόννησος |
| Βόρεια Πελοπόννησος | 7.310 | 615.288 | Δυτική Ελλάδα/Πελοπόννησος |
| Ανατ. Πελοπόννησος | 8.477 | 288.285 | Αττική/Πελοπόννησος |
| Δυτ. Στερεά Ελλάδα | 10.199 | 312.516 | Ήπειρος/Θεσσαλίας/Νησιά Ιονίου/Δυτ. Ελλάδα/Στερεά Ελλάδα |
| Ήπειρος | 10.026 | 464.093 | Δ. Μακεδονία/Ήπειρος/Νησιά Ιονίου/Δ. Ελλάδα |
| Αττική | 3.207 | 3.737.959 | Δυτική Ελλάδα/ Αττική/ Πελοπόννησος |
| Ανατ. Στερεά Ελλάδα | 12.341 | 577.955 | Δυτική Ελλάδα/ Αττική/ Θεσσαλία |
| Θεσσαλία | 13.377 | 750.445 | Κεντρική & Δυτική Μακεδονία/ Θεσσαλία/ Στερεά Ελλάδα |
| Δυτική Μακεδονία | 13.440 | 896.891 | Κεντρική & Δυτική Μακεδονία |
| Κεντρική Μακεδονία | 10.389 | 1.362.190 | Κεντρική Μακεδονία/ Στερεά Ελλάδα |
| Ανατ. Μακεδονία | 7.280 | 412.732 | Αν. Μακεδονία & Θράκη/ Κεντρική Μακεδονία |
| Θράκη | 11.177 | 404.182 | Αν. Μακεδονία & Θράκη |
| Κρήτη | 8.335 | 601.131 | Κρήτη |
| Νησιά Αιγαίου | 9.103 | 508.807 | Νησιά Αιγαίου |

Πίνακας 3. Στελέχωση ΔΥΠ

| Περιφέρεια | θέσεις | υπηρετούν | % |
|-------------------------|--------|-----------|----|
| Αν. Μακεδονίας & Θράκης | 23 | 7 | 30 |
| Κεν. Μακεδονίας | 23 | 21 | 91 |
| Δυτ. Μακεδονίας | 23 | * | |
| Ηπείρου | 23 | 1 | 4 |
| Θεσσαλίας | 23 | 7 | 30 |
| Νησιών Ιονίου | 23 | 3 | 13 |
| Δυτικής Ελλάδας | 23 | 6 | 26 |
| Στερεάς Ελλάδας | 23 | * | |
| Αττικής | 23 | 6 | 26 |
| Πελοποννήσου | 23 | 7 | 30 |
| Βορείου Αιγαίου | 23 | 3 | 13 |
| Νοτίου Αιγαίου | 23 | * | |
| Κρήτης | 23 | 5 | 22 |

* μη διαθέσιμα στοιχεία

σφαλιστεί ότι οι εθνικές συνθήκες θα εξεταστούν σωστά. Μια Ρυθμιστική Αξιολόγηση Επιπτώσεων έπρεπε να είχε ήδη γίνει για να οριστεί η πιο οικονομικά αποτελεσματική δέσμη μέτρων. Η ανάλυση κόστους-οφέλους των επιπτώσεων εφαρμογής κανονισμών μπορεί να στηρίζει αποφάσεις. Η συμμετοχή του κοινού είναι ελάχιστη αφού δεν είναι ούτε πληροφορημένο ούτε ευαισθητοποιημένο σε θέματα περιβάλλοντος. Η ενημέρωση πρέπει να εστιαστεί στα οφέλη της περιβαλλοντικής προστασίας και να σέβεται τα χαρακτηριστικά της κοινωνίας.

Η χώρα χωρίζεται σε 14 ΥΔ, αριθμός μεγάλος για την έκτασή της, που οφείλεται στα ειδικά γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά της και στις πολλές μικρές ΛΑΠ που δεν μπορούν να ενοποιηθούν. Πρέπει να εξεταστούν οι προτάσεις για χωρισμό της χώρας σε 7 ΥΔ (Υδρομέδον, 2006). Οι διοικητικές ρυθμίσεις είναι προβληματικές. Οι υποχρεώσεις των αρμόδιων αρχών επικαλύπτονται. Ο μεγάλος αριθμός μελών στις διοικητικές μονάδες καθυστερεί τη λήψη αποφάσεων. Ένα πιο συγκεντρωτικό μοντέλο με ιεράρχηση στη λήψη αποφάσεων, όπως στην Αγγλία είναι πιο κατάλληλο. Εκεί η Υπηρεσία Περιβάλλοντος (η μόνη αρμόδια αρχή) διαχειρίζεται όλο το περιβάλλον (στρατηγικό πλεονέκτημα).

Το επόμενο στάδιο εφαρμογής είναι ο χαρακτηρισμός των ΛΑΠ και η ανασκόπηση των πιέσεων/επιπτώσεων τους υδατικούς πόρους. Μελετώντας τα φυσικά χαρακτηριστικά της χώρας, η περιγραφή και ο χαρακτηρισμός των υδατικών πόρων κοστίζουν σε χρήμα και χρόνο. Ο συντονισμός των υπηρεσιών που συμμετέχουν είναι κρί-

σμος για την επιτυχία ή αποτυχία της προσπάθειας και σαφείς κανονισμοί πρέπει να τεθούν για να εξασφαλιστεί η συνεργασία των κυβερνητικών υπηρεσιών με την ΚΥΥ, ειδικά για την παροχή στοιχείων και την επέκταση/ενημέρωση της εθνικής περιβαλλοντικής βάσης δεδομένων. Πρέπει να ληφθούν επείγοντα μέτρα κάλυψης των τεχνικών αδυναμιών των υποδομών. Απαιτείται η διερεύνηση των δυνατοτήτων υιοθέτησης επιτυχημένων στρατηγικών που εφαρμόζεται σε άλλα ΚΜ, όπως: η ύπαρξη μίας αρμόδιας αρχής, μηχανισμοί για την συλλογή/αποτίμηση στοιχείων και προσδιορισμού/χαρακτηρισμού υδατικών πόρων (π.χ. ο Ν.3199 δεν ξεκαθαρίζει αν η ΚΥΥ ή τα ΠΣΥ οφείλουν να εκτιμήσουν τις πιέσεις/επιπτώσεις!).

Η Οδηγία απαιτούσε οικονομική ανάλυση της χρήσης νερού έως το 2004. Επείγει λοιπόν να συγκεντρωθούν τα περιβαλλοντικά στοιχεία κόστους. Οι μόνες υπηρεσίες που πιθανώς έχουν τέτοια στοιχεία είναι η ΕΥΔΑΠ, η ΕΥΑΘ και οι ΔΕΥΑ. Τα στοιχεία πρέπει να συγκεντρωθούν για να στηρίξουν μακροπρόθεσμες προβλέψεις ζήτησης νερού. Πρέπει να δοθεί στα ΠΣΥ η ευθύνη συλλογής/ανάλυσης στοιχείων σχετικών με την περιοχή τους. Η ΚΥΥ πρέπει να καθοδηγεί τις ΠΣΥ και τις άλλες υπηρεσίες. Η εφαρμογή της αρχής *‘ο ρυπαίνων πληρώνει’* και η ανάκτηση του κόστους υπηρεσιών νερού ίσως αντιμετωπίσει ισχυρή αντίσταση. Καθώς η τιμή του νερού είναι πολύ χαμηλή απαιτείται να πληροφορηθεί το κοινό για την υποχρέωση ορθολογικής υδατικής πολιτικής και την εφαρμογή διαφανών διαδικασιών που θα διασφαλίζουν ότι οι επιπρόσθετες χρεώσεις του νερού επενδύονται για την προστασία του περιβάλλοντος). Αν και η οργάνωση του Προγράμματος Μέτρων και των ΣΔΛΑΠ πρέπει να γίνει ως το 2009, τα καθήκοντα σχεδιασμού, έγκρισης, εφαρμογής τους δεν έχουν διαχωριστεί και ανατεθεί. Κατά το νόμο, τα ΠΣΥ είναι υπεύθυνα να τα ετοιμάσουν. Μέχρι την τελική έγκριση από τον Γ.Γ. Περιφέρειας όμως εμπλέκονται όλες οι διοικητικές μονάδες, διαδικασία ευάλωτη σε καθυστερήσεις. Απαιτείται αναθεώρηση του ρόλου και της επιπλέον εξουσιοδότησης της ΚΥΥ όπως συμβαίνει σε πολλά ΚΜ.

4. Συμπεράσματα

Το πρώτο στάδιο εφαρμογής της Οδηγίας είχε θετικά και αρνητικά αποτελέσματα.

Στα θετικά:

- α) τα πιο πολλά ΚΜ υπέβαλλαν τις εκθέσεις τους έγκαιρα, θεωρώντας πιθανή την έγκαιρη εφαρμογή της,
- β) υπήρξε ώθηση στη διαχείριση των νερών και πρόοδος σε πολλά θέματα (διοικητική ανασυγκρότηση, συλλογή στοιχείων, ενημέρωση κοινού),
- γ) οι αναφορές του Άρθ.5 είναι μία καλή βάση για την προετοιμασία των ΣΔΛΑΠ,
- δ) οι διεθνείς συνεργασίες τόσο μεταξύ ΚΜ όσο και με μη-ΚΜ είναι ενθαρρυντικές αλλά όχι επαρκείς.

Στα αρνητικά:

- α) η νομοθετική εναρμόνιση της Οδηγίας είναι ελλιπής,
- β) οι αναφορές του Άρθ.5 δεν παρείχαν την ίδια λεπτομέρεια κυρίως στον προσδιορισμό των επισφαλών υδατικών πόρων, στοιχείο κρίσιμο στην ανάπτυξη ΣΔΛΑΠ καθώς αυτοί θα υποβληθούν στο πρόγραμμα μέτρων ή στην εφαρμογή εξαιρέσεων από τους στόχους. Ελλιπή στοιχεία οδήγησαν τα ΚΜ να μην παρουσιάσουν τελική εκτίμηση κινδύνου για πολλούς υδατικούς πόρους (πολλοί θεωρήθηκαν επισφαλείς),
- γ) τα ΚΜ που είχαν συστηματικά προβλήματα στην εφαρμογή της Οδηγίας και μεγάλες καθυστερήσεις, πρέπει να αλλάξουν στάση για να καλύψουν το χαμένο χρόνο. Νέα δίκτυα παρακολούθησης μπορούν να καλύψουν τα κενά στα δεδομένα. Η ενεργή συμμετοχή του κοινού μπορεί να ενισχύσει τις εκτιμήσεις.

Στην Ελλάδα ο νόμος πρέπει να αντιμετωπίσει τα κενά του και να γίνει εφαρμόσιμος. Πρέπει να υπάρχουν ικανές δομές διοίκησης και ολοκληρωμένα προγράμματα διαχείρισης. Απαιτείται η αποκέντρωση των αρμόδιων αρχών και η σωστή οργάνωση υπηρεσιών. Το επιστημονικό δυναμικό μπορεί να βοηθήσει με ορθό σχεδιασμό επιχειρήσεων. Το κράτος πρέπει να εξετάσει σύσταση φορέα ακαδημαϊκών που θα λειτουργεί σαν ανεξάρτητο σώμα, θέτοντας πρότυπα ποιότητας ΣΔΛΑΠ και αξιολογώντας τα. Η διοικητική αναδιάρθρωση πρέπει να εστιάζει στις αρχές ολοκληρωμένης διαχείρισης ΛΑΠ, και στην αποτελεσματική λειτουργία βάσει της εμπειρίας άλλων ΚΜ. Χρειάζεται αποτελεσματικός συντονισμός για την ενδοπεριφερειακή διαχείριση των ΛΑΠ (ειδικά των διακρατικών). Οι ΔΥΠ πρέπει να στελεχωθούν επαρκώς. Η ετοιμασία των ΣΔΛΑΠ προσκρούει στην έλλειψη υδρολογικών στοιχείων και στοιχείων απορροής. Το δίκτυο ποιοτικής/ποσοτικής παρακολούθησης υδάτων περιλαμβάνει λίγους σταθμούς που δεν μπορούν να παρακολουθήσουν τις 235 καθορισμένες ΛΑΠ. Μια επιτυχημένη πολιτική διαχείρισης των υδάτινων πόρων πρέπει να αλληλοϋποστηρίζεται με την γεωργική πολιτική. Η αίσθηση είναι ότι έχουμε μείνει πίσω, αλλά με συντονισμένη προσπάθεια μπορούμε να τα καταφέρουμε 'στο παρά πέντε'.

Βιβλιογραφία

1. CEC (2007) "Towards sustainable water management in the EU – First stage in the implementation of the WFD2000/60/EC", *COM(2007) 128 final*.
2. CEC (2007) "Towards sustainable water management in the EU – First stage in the implementation of the WFD2000/60/EC", *SEC(2007) 362*
3. EEB (2004) Quality of National Transposition & Implementation, <http://www.eeb.org>
4. Hydromedon network (2006), <http://www.civ.uth.gr/hydromedon>
5. WISE-Water Information System for Europe (2007), <http://water.europs.eu>