τμήμα
Πολιτικής Επιστήμης
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ

ΣΤΗ Γ' ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ.

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

ΤΗΣ Ρ.Α.Α.Ε.Υ»

Δασκαλάκη Αικατερίνη, Α.Μ. 554

ΜΕΛΗ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Αλεξόπουλος Νεκτάριος (Άρης) — **Επιβλέπων Καθηγητής**

Μαυρομούστακου Ήβη Αγγελική

Γεωργαντάς Ηλίας

Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής

Ρέθυμνο, Μάρτιος 2024

Αφιερώνεται σε όσους,
παρά τις δυσκολίες,
δε σταματούν ποτέ να αγωνίζονται…

Ευχαριστίες

Η ανά χείρας Διπλωματική Εργασία πραγματοποιήθηκε στο Πανεπιστήμιο Κρήτης, στη Σχολή Κοινωνικών Επιστημών και ειδικότερα στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης «Πολιτικό Σύστημα και Δημόσιες Πολιτικές» και με αφορμή την ολοκλήρωσή της, θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς τον επιβλέποντα Καθηγητή μου κύριο Νεκτάριο (Άρη) Αλεξόπουλο.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ θα ήθελα να απευθύνω ακόμα σε όλους τους καθηγητές του συγκεκριμένου ΜΠΣ, οι οποίοι -μέσα από αυτή τη σύντομη διαδρομή- μού έδωσαν εφόδια όχι μόνο τυπικά αλλά και ουσιαστικά και κυρίως με μύησαν στην αναζήτηση της βαθιάς γνώσης.

Χωρίς την υποστήριξη, τη συμπαράσταση και τις θυσίες που έκαναν για εμένα, ο σύζυγός μου Παναγιώτης, οι γιοι μου Χρήστος και Δημόκριτος, ο καλός φίλος Αντώνης αλλά και οι γονείς μου τίποτα από όσα έχω επιτύχει μέχρι σήμερα δεν θα ήταν εφικτό.

Σας ευχαριστώ όλους πολύ…

Δήλωση μη λογοκλοπής και ανάληψης προσωπικής ευθύνης

«*Με πλήρη επίγνωση των συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων, δηλώνω ενυπογράφως ότι είμαι αποκλειστικός συγγραφέας της παρούσας Διπλωματικής Εργασίας, για την ολοκλήρωση της οποίας κάθε βοήθεια είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται λεπτομερώς στην εργασία αυτή. Έχω αναφέρει πλήρως και με σαφείς αναφορές όλες τις πηγές χρήσης δεδομένων, απόψεων, θέσεων και προτάσεων, ιδεών και λεκτικών αναφορών, είτε κατά κυριολεξία είτε βάσει επιστημονικής παράφρασης. Αναλαμβάνω την προσωπική και ατομική ευθύνη ότι σε περίπτωση αποτυχίας στην υλοποίηση των ανωτέρω δηλωθέντων στοιχείων είμαι υπόλογος έναντι λογοκλοπής, γεγονός που σημαίνει αποτυχία στη Διπλωματική μου Εργασία και κατά συνέπεια αποτυχία απόκτησης του Τίτλου Σπουδών, πέραν των λοιπών συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων. Δηλώνω, συνεπώς, ότι αυτή η Διπλωματική Εργασία προετοιμάστηκε και ολοκληρώθηκε από εμένα προσωπικά και αποκλειστικά και ότι αναλαμβάνω πλήρως όλες τις συνέπειες του νόμου στην περίπτωση κατά την οποία αποδειχθεί, διαχρονικά, ότι η εργασία αυτή ή τμήμα της δε μου ανήκει διότι είναι προϊόν λογοκλοπής άλλης πνευματικής ιδιοκτησίας*».

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποσκοπεί να δώσει έμφαση τη ζωτική σημασία του νερού ως ανθρώπινου δικαιώματος και κοινού αγαθού, εξετάζοντας τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές του διαστάσεις. Παραθέτοντας την εξέλιξη της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και εστιάζοντας στις οδηγίες για την ποιότητα του πόσιμου νερού και την Οδηγία Πλαίσιο για το νερό επισημαίνεται η σημασία της συμμόρφωσης των κρατών μελών με αυτές.

Η ανάλυση της νομοθεσίας για τη διαχείριση των υδατικών πόρων στην Ελλάδα, με έμφαση στους νόμους 3199/2003 και 5037/2023, αναδεικνύει αφενός τις προκλήσεις της δημόσιας διοίκηση -όπως η πολυπλοκότητα της υδρογραφίας της χώρας- και αφετέρου την ανάγκη για προσαρμογή στις κλιματικές μεταβολές αλλά και τα ζητήματα που προκύπτουν από τη συνθετότητα, την έλλειψη συντονισμού και την ανεπάρκεια επιστημονικής εξειδίκευσης κατά την εφαρμογή του εγχώριου νομοθετικού πλαισίου.

Μέσα από τη ανάλυση της ρύθμισης μέσω δημόσιας ιδιοκτησίας και της οικονομικής θεωρίας συνοψίζονται οι προκλήσεις, τα οφέλη και η σημασία του συνδυασμού των δύο προσεγγίσεων ενώ ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στο μετασχηματισμό του κράτους μέσω των ανεξάρτητων αρχών για την ελληνική πραγματικότητα και ειδικότερα στη δημιουργία και λειτουργία της Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ).

Από τη συγκριτική ανάλυση των εφαρμοζόμενων πολιτικών στις χώρες της ΕΕ αποτυπώνεται η ανυπαρξία μιας σαφούς τάσης ως προς την ύπαρξη ή όχι ανεξάρτητης αρχής για τη διαχείριση των υδάτων γεγονός που καταδεικνύει την πολυπλοκότητα της ρύθμισης του τομέα του νερού και τη δυσκολία υιοθέτησης μιας ενιαίας πολιτικής ρύθμισης που θα επιτύχει τη βιώσιμη διαχείρισή του.

Λέξεις κλειδιά: διαχείριση υδάτων, ανεξάρτητη αρχή, ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή, θεωρίες ρύθμισης

Abstract

This thesis aims to emphasize the vital importance of water as a human right and common good, examining its economic, social and environmental dimensions. Citing the evolution of legislation in the European Union and focusing on the directives on the quality of drinking water and the Water Framework Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council, the importance of compliance by the member states with them is highlighted.

The analysis of the legislation in Greece for the management of water resources in Greece, with an emphasis on laws 3199/2003 and 5037/2023 highlights on the one hand the challenges of public administration - such as the complexity of the country's hydrography - and on the other hand the need to adapt to climate changes but also the issues arising from the complexity, the lack of coordination and the inadequacy of scientific expertise during the implementation of the domestic legislative framework.

Through the analysis of regulation through public ownership and economic theory, the challenges, benefits and importance of combining the two approaches are summarized, while special reference is made to the transformation of the state through the independent authorities for the Greek reality and in particular to the creation and operation of Energy and Water Waste Regulatory Authority.

From the comparative analysis of the implemented policies in the EU countries, the absence of a clear trend regarding the existence or not of an independent authority for water management is reflected, which demonstrates the complexity of the regulation of the water sector and the difficulty of adopting a single policy regulation that will achieve its sustainable management.

Key words: water management, independent authority, independent regulatory authority, theories of regulation

Πίνακας περιεχομένων

Ευχαριστίες ... 3
Δήλωση μη λογοκλοπής και ανάληψης προσωπικής ευθύνης ... 4
Περίληψη ... 5
Abstract ... 6
Πίνακας περιεχομένων ... 7
Πίνακας συντομογραφιών ... 11
Κατάλογος Γραφημάτων ... 13
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ... 2
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΓΕΝΙΚΑ ... 4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ ... 6
2.1 Το διεθνές πλαίσιο για τη διαχείριση του νερού ... 6
2.2 Το ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη διαχείριση του νερού ... 6
2.2.1 Η πρώτη περίοδος 1973-1980, θέσπιση κανόνων για την ποιότητα ... 7
2.2.2 Η δεύτερη περίοδος 1988-1995, ανάγκη για συνολική προσέγγιση ... 8
2.2.3 Η τρίτη περίοδος 1996 έως σήμερα, προς μια βιώσιμη διαχείριση ... 9
2.3 Συμπέρασμα ... 12
2.4 Το εγχώριο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαχείριση του νερού κατά τη Γ' Ελληνική Δημοκρατία ... 13
2.4.1 Εισαγωγή ... 13
2.4.2 Η πρώτη περίοδος 1980-1999, η θεμελίωση των βάσεων για το σχεδιασμό των πολιτικών διαχείρισης των υδάτινων πόρων ... 14
2.4.3 Η δεύτερη περίοδος 2000-σήμερα, προς την ολοκληρωμένη προστασία των υδάτινων πόρων ... 15
2.5 Η ρητή πρόβλεψη στο Σύνταγμα και η Νομολογία ... 19
2.6 Συμπέρασμα ... 20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ... 22
3.1 Γιατί οι πολιτικοί εκχωρούν την εξουσία τους ... 23
3.2 Οι λόγοι παρέμβασης του κράτους-Τα αίτια της ρύθμισης ... 24
3.2.1 Οικονομικοί λόγοι ... 24

3.2.2 Μη οικονομικοί λόγοι 27
3.2.3 Συμπέρασμα 28
3.3 Η ρύθμιση 28
3.3.1 Ιστορική εξέλιξη 28
3.3.2 Η ρύθμιση μέσω δημόσιας ιδιοκτησίας– Η κανονιστική θεωρία (normative theory) . 29
3.3.3 Ρύθμιση από ανεξάρτητους φορείς 30
3.3.4 Ιδιωτικοποίηση ή απελευθέρωση 31
3.3.5 Αυτορρύθμιση 32
3.3.6 Η οικονομική θεωρία - Economic theory 33
3.4 Συμπέρασμα - Σύγκριση κανονιστικής και οικονομικής θεωρίας 34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ 36
4.1 Τι είναι οι ανεξάρτητες αρχές 36
4.2 Η εξέλιξη του θεσμού στην Ελλάδα 36
4.3 Παράγοντες δημιουργίας του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών 37
4.4 Η τυπολογία των ανεξάρτητων αρχών 39
4.4.1 Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων 39
4.4.2 Η εποπτεία σε τομείς της δημόσιας διοίκησης 39
4.4.3 Αρμοδιότητες για την οικονομική δραστηριότητα και τις αγορές (ρυθμιστικές αρχές) 39
4.4.4 Ανεξάρτητες αρχές με μεικτό αντικείμενο 40
4.5 Η συνταγματική προστασία και η σχέση τους με τη Βουλή 40
4.6 Ανεξαρτησία και λογοδοσία 40
4.7 Οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές 41
4.7.1 Λόγοι δημιουργίας ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών 42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΡΑΑΕΥ 44
5.1 Εισαγωγικά 44
5.2 Διάρθρωση 44
5.3 Αποστολή - αρμοδιότητες 44
5.3.1 Γνωμοδοτικές & Εισηγητικές 45
5.3.2 Κυρωτικές 45
5.3.3 Πιστοποίηση φορέων ύδρευσης 45

5.3.4 Ελεγκτικές 46
5.3.5 Διαιτητικές 46
5.3.6 Κανονιστικές 46
5.4 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας 47
5.4.1 Εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας 47
5.4.2 Εγγυήσεις λειτουργικής ανεξαρτησίας 47
5.5 Αντίλογος 48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ 51
6.1 Αυστρία 51
6.2 Βέλγιο 51
6.3 Βουλγαρία 52
6.4 Γαλλία 52
6.5 Γερμανία 53
6.6 Δανία 53
6.7 Ελλάδα 53
6.8 Εσθονία 54
6.9 Ιρλανδία 54
6.10 Ισπανία 55
6.11 Ιταλία 55
6.12 Κροατία 55
6.13 Κύπρος 56
6.14 Λετονία 56
6.15 Λιθουανία 56
6.16 Λουξεμβούργο 57
6.17 Μάλτα 57
6.18 Ολλανδία 57
6.19 Ουγγαρία 58
6.20 Πολωνία 58
6.21 Πορτογαλία 59
6.22 Ρουμανία 59
6.23 Σλοβακία 60

6.24 Σλοβενία 60
6.25 Σουηδία 60
6.26 Τσεχία 61
6.27 Φινλανδία 61
6.28 Παράθεση στοιχείων - Σύγκριση 61
6.29 Συμπέρασμα 66
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΣΧΟΛΙΑ 67
ΠΗΓΕΣ 71

Πίνακας συντομογραφιών

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WISE	Water Information System for Europe
ΑΔΙΠΠΔΕ	Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
ΑΑ	Ανεξάρτητη Αρχή
ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΕΕΕΠ	Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων
ΕΕΣΥΠ ΑΕ	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας
ΕΟΕ	Ελληνική Ολυμπιακή Επιτροπή
ΕΔΕΥΑ	Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΘΑ ΑΕ	Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΛΙΝΥΑΕ	Ελληνικό Ινστιτούτο Υγιεινής και Ασφάλειας Εργασίας
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΕΥΑΘ	Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτευούσης
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΛΑΠ	Λεκάνη Απορροής Ποταμού
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΑΚ	Οργανισμός Ανάπτυξης Κρήτης
ΟΕΒ	Οργανισμός Εγγείων Βελτιώσεων
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΥ	Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΡΑΑΕΥ	Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων Ενέργειας και Υδάτων
ΡΑΣ	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
ΡΑΕ	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΟΕΒ	Τοπικός Οργανισμός Εγγείων Βελτιώσεων
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

Κατάλογος Γραφημάτων

Γράφημα 1 Άσκηση εποπτείας και όχι ρύθμιση μιας οικονομικής δραστηριότητας *48*
Γράφημα 3 Μήκος δικτύου κατά κεφαλήν (m) *62*
Γράφημα 4 Μέση οικιακή κατανάλωση ανά ημέρα *63*
Γράφημα 5 Μέση τιμή *64*
Γράφημα 6 Μοντέλα διαχείρισης ανά χώρα *65*
Γράφημα 7 Χώρες με ή χωρίς ανεξάρτητη αρχή *66*

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να αναδειχθούν διαχρονικά οι πολιτικές σε εθνικό και διεθνές επίπεδο αναφορικά με τη ρύθμιση της διαχείρισης των υδάτων και να διερευνηθεί μια ενδεχόμενη μετατόπιση του χαρακτήρα τους από την κοινωνική διάσταση του νερού, ως κοινό αγαθό και φυσικός πόρος που θα πρέπει να ρυθμίζεται από το κεντρικό κράτος, στην εμπορική χρήση του, με την ίδρυση ανεξάρτητων ρυθμιστικών δομών της δημόσιας διοίκησης.

Η μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί περιλαμβάνει τη χρήση βιβλιογραφικών αναφορών και ανάλυση πρωτότυπων κειμένων ώστε να παρατεθεί το ευρωπαϊκό αλλά και το εθνικό θεσμικό-νομικό πλαίσιο καθώς και οι εφαρμοζόμενες πολιτικές για τη διαχείριση του νερού.

Ιδιαίτερη αναφορά θα γίνει στις κύριες οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το νερό αλλά και στις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί σε εθνικό επίπεδο για τη διαχείρισή του κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Η περιοδολόγηση για το ευρωπαϊκό πλαίσιο αναφέρεται από την αρχική θέσπιση κανόνων για την ποιότητα, τη διαπίστωση της ανάγκης για συνολική προσέγγιση του ζητήματος και τέλος την υιοθέτηση πολιτικών προς μια βιώσιμη διαχείριση του φυσικού πόρου.

Αντίστοιχα, για την Ελλάδα η περιοδολόγηση αναφέρεται σε δύο περιόδους βάσει κριτηρίων που σχετίζονται με τη θέση της χώρας σε σχέση με την ευρωπαϊκή κοινότητα και τις προτεραιότητες που δίνει η τελευταία διαχρονικά στη διαχείριση του νερού και θα προσπαθήσει να αναδείξει τους μετασχηματισμούς των πολιτικών της χώρας από τη θεμελίωση των βάσεων για το σχεδιασμό των πολιτικών διαχείρισης μέχρι τις προσπάθειες για την ολοκληρωμένη προστασία των υδάτινων πόρων. Η πρώτη περίοδος (1980-1999) σχετίζεται με την προσχώρηση στην ευρωπαϊκή κοινότητα και την υποχρέωση ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό. Η δεύτερη περίοδος, που φτάνει μέχρι τις μέρες μας, κύριο χαρακτηριστικό έχει το ότι το νερό καθίσταται από την ευρωπαϊκή ένωση είδος υπό προστασία και πολύτιμη κληρονομιά και θέτει ως προϋπόθεση προστασίας του την εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, την οποία η χώρα μας ενσωματώνει στο δίκαιό της με το νόμο 3199/2003. Σε όλη αυτή την περίοδο εκδίδονται και σειρά άλλων νομοθετημάτων, προεδρικών διαταγμάτων και νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας με αποκορύφωμα το νόμο 5037/2023 που αφορά στη μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) στη διεύρυνση του αντικειμένου της με αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων, την ενίσχυση της υδατικής πολιτικής στην οποία (ρυθμιστική αρχή) μεταφέρεται η εποπτεία και ο έλεγχος των φορέων που διαχειρίζονται τα ύδατα.

Στα επόμενα κεφάλαια θα παρατεθεί το θεωρητικό μέρος των ρυθμιστικών πολιτικών του κράτους, οι οποίες σύμφωνα με τη σύγχρονη τακτική τόσο την Ευρώπη όσο και στην Αμερική από τα μέσα κιόλας του 20ου αιώνα ανατίθεται λόγω της ανάγκης για εξειδίκευση σε ανεξάρτητα διοικητικά σώματα που ανήκουν στη δημόσια διοίκηση και σκοπό έχουν να εξυπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον.

Σε αυτό το πλαίσιο θα αναλυθεί η προσπάθεια ρύθμισης του τομέα του ύδατος με την ενσωμάτωσή του στις αρμοδιότητες μιας ανεξάρτητης αρχής, της ΡΑΑΕΥ, ενώ θα γίνει ιδιαίτερη αναφορά στο θεσμικό της πλαίσιο, την αποστολή και τις αρμοδιότητές της στη βάση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του νερού, ως κοινωνικό αγαθό καθώς και των επιφυλάξεων που έχουν διατυπωθεί αναφορικά με την ανάγκη για κρατικό έλεγχο.

Στη συνέχεια θα ακολουθήσει συγκριτική ανάλυση των πολιτικών που εφαρμόζονται στις 27 χώρες της ΕΕ όσον αφορά στη διαχείριση του νερού και στο τέλος θα παρατεθούν τα γενικά συμπεράσματα όπου θα επιχειρηθεί η αποτίμηση των ευρημάτων της βιβλιογραφικής έρευνας ώστε να διαπιστωθούν τυχόν ελλείμματα και να διατυπωθούν προτάσεις για μελλοντική έρευνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΓΕΝΙΚΑ

Πριν από αρκετούς αιώνες, ο Πίνδαρος αναγνώριζε την υψηλή αξία του νερού, αποδίδοντάς του τον χαρακτηρισμό «άριστον μεν ύδωρ». Σήμερα, η σημασία του νερού ως θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα και ως ζωτικής σημασίας για τη ζωή αναγνωρίζεται ευρέως και θεωρείται κοινό αγαθό για την ανθρωπότητα.

Η αδιαμφισβήτητη σημασία του νερού είναι εμφανής σε πολλούς τομείς, όπως η οικονομική ανάπτυξη, η τεχνολογική πρόοδος και οι κοινωνικές τάσεις κάθε εποχής, καθιστώντας το αντικείμενο ρύθμισης από το νομικό σύστημα. Όμως, το νερό, ως φυσικός πόρος, έχει πεπερασμένα αποθέματα που δεν μπορούν να αντικατασταθούν, αλλά ανανεώνονται μέσω του υδρολογικού κύκλου, γνωστού ως «κύκλος του νερού» ενώ η κατανομή του διαφέρει ανά περιοχή, επηρεάζοντας την ανάπτυξή της.

Οι πολιτικές στον τομέα των υδάτων έχουν προσαρμοστεί τις τελευταίες δεκαετίες προς την ανάγκη ορθής διαχείρισης των υδατικών πόρων, λαμβάνοντας υπόψη τις ευρύτερες αλλαγές στην κοινωνία, την οικονομία και τη δημόσια διοίκηση. Το νερό, στενά συνδεδεμένο με την ανθρώπινη ύπαρξη, τίθεται εν ανεπάρκεια λόγω των νέων τάσεων της ζωής, του αυξημένου τουρισμού, της κλιματικής κρίσης και της ρύπανσής του από διάφορες πηγές.

Σύμφωνα με στοιχεία των Ηνωμένων Εθνών, κατά την περίοδο 1990 – 2015 παρόλο που περισσότεροι από δυόμισι δισεκατομμύρια άνθρωποι απέκτησαν πρόσβαση σε καλύτερη ποιότητα πόσιμου νερού, ωστόσο περισσότεροι από μισό δισεκατομμύριο εξακολουθούν να μην έχουν πρόσβαση σε νερό, σχεδόν δύο δισεκατομμύρια άνθρωποι πίνουν νερό από μολυσμένες πηγές, ενώ το ποσοστό όσων υδρεύονται από βελτιωμένες πηγές αυξήθηκε από 76% σε 91%.

Πέραν της υγείας, η κλιματική αλλαγή αποτελεί κρίσιμη παράμετρο στο πρόβλημα του νερού και έχει επιδεινώσει την έλλειψη νερού, καθώς η λειψυδρία επηρεάζει σχεδόν το μισό του πληθυσμού ανά τον πλανήτη ενώ το ποσοστό αυτό βαίνει συνεχώς αυξανόμενο. Ιδιαίτερα ανησυχητικό είναι επίσης το στοιχείο ότι σχεδόν δύο δισεκατομμύρια άνθρωποι ζουν σε περιοχές στις οποίες η προσφορά νερού υπολείπεται της κατανάλωσης. Υδροβόρες δραστηριότητες, όπως η άρδευση - καθώς περίπου το 70% του συνολικού ύδατος από ποτάμια, λίμνες και υδροφόρους ορίζοντες χρησιμοποιείται για άρδευση - επιδεινώνουν το πρόβλημα και οδηγούν στην αναζήτηση άμεσων και αποτελεσματικών δρασεων[1].

Από τα παραπάνω διαφαίνεται ότι το νερό παρουσιάζει πτυχές δημοσίου και κοινωνικού αγαθού. Ως δημόσιο αγαθό, συνδέεται με την έννοια της «αδυναμίας απόρριψης» καθιστώντας το μη ανταγωνιστικό αφού θεωρείται ένας πόρος ή αγαθό που δεν πρέπει να υπόκειται σε ανταγωνισμό μεταξύ ατόμων ή ομάδων και μη εξαιρετέο (κανείς δεν μπορεί να αποκλειστεί από την παροχή του). Αυτή η κατηγορία ενισχύεται από το γεγονός ότι ο πληθυσμός συνεισφέρει στα έργα υδραυλικής υποδομής μέσω των φόρων, καταβάλλοντας πόρους για την υλοποίησή τους. Σύμφωνα με τη θεωρία του διευρυμένου δημόσιου αγαθού, το νερό θεωρείται παγκόσμιο δημόσιο

[1] https://www.statistics.gr/el/sdg6

αγαθό, καθώς τα οφέλη του επεκτείνονται σε όλο τον κόσμο και τους κατοίκους του. Η κοινωνική διάσταση του σχετίζεται με υπηρεσίες και προϊόντα που συμβάλλουν στην ατομική και κοινωνική ευημερία (Πατέλης, 2023, σσ. 8-9).

Εκτός από την κοινωνική, ο ΟΟΣΑ (1987) αναδεικνύει και την οικονομική διάσταση του νερού, λαμβάνοντας υπόψη τη χρήση οικονομικών πόρων όπως άνθρωποι, κεφάλαιο και γνώση. Οι διεθνείς αρχές, όπως αυτές του Δουβλίνου (1992) και του Ρίο ντε Τζανέιρο (1992), αναγνωρίζουν το νερό ως οικονομικό αγαθό και αναπόσπαστο μέρος του οικοσυστήματος. Η οικονομική διάσταση ενισχύεται από την αναγνώριση του νερού ως στρατηγικού πόρου που συνδέεται με την ανάπτυξη μιας χώρας και συμπεριλαμβάνεται στον υπολογισμό του εθνικού πλούτου. Η ζήτηση για νερό συνεχώς αυξάνεται, ενώ οι υδάτινοι πόροι αντιμετωπίζουν αυξημένη πίεση λόγω αφενός της υπερχρήσης και αφετέρου των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Επιπλέον, η αύξηση της στάθμης της θάλασσας συμβάλλει στη διείσδυση αλμυρού νερού στους υδροφόρους ορίζοντες τη στιγμή που οι υπόγειοι υδροφορείς συρρικνώνονται (Πατέλης, 2023, σσ. 6-12).

Σύμφωνα με τον Πατέλη (2023) το νερό αναδεικνύεται ως βασικό στοιχείο που υποστηρίζει τη ζωή, είναι «*αναπόσπαστο μέρος του οικοσυστήματος*», ανάγεται σε φυσικό πόρο και αποτελεί οικονομικό και κοινωνικό αγαθό, το οποίο το κράτος διαχειρίζεται (άμεσα ή έμμεσα) για τις τρέχουσες και μελλοντικές γενιές. Η διπλή φύση του, ως οικονομικό αγαθό και παγκόσμιο δημόσιο αγαθό, το κατατάσσει στην κατηγορία των δημοσίων εμπορευμάτων. Ως εκ τούτου, απαιτείται κρατική επίβλεψη και ρύθμιση, η οποία παράλληλα πρέπει να είναι πιο περιορισμένη από μια ελεύθερη ιδιωτική αγορά (Πατέλης, 2023, σ. 14).

Για αυτούς τους λόγους, το νερό έχει γίνει αντικείμενο σχεδιασμού ρυθμιστικών πολιτικών και έχει επικεντρωθεί σε αυτό ένα ευρύ πλαίσιο νομικών διατάξεων. Η φύση αυτών των πολιτικών ποικίλλει ανάλογα με την ιστορική περίοδο, τόσο στη Γηραιά Ήπειρο όσο και στην Ελλάδα. Η σημασία που τα Ηνωμένα Έθνη αποδίδουν στο νερό φαίνεται από την επίσημη αναγνώριση της 22ας Μαρτίου κάθε έτους ως Παγκόσμιας Ημέρα Νερού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ΤΩΝ ΥΔΑΤΩΝ

Από τα όσα παρατέθηκαν γίνεται εύκολα αντιληπτή η καθοριστικής σημασίας αξία για την προστασία του νερού. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να εξηγήσει τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί τις τελευταίες δεκαετίες τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και εθνικό επίπεδο προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των υδατικών πόρων σ' ένα πλαίσιο που στοχεύει στην αειφόρο ανάπτυξη, στόχος που θα επιτευχθεί μέσα από τη συνεργασία όλων των φορέων και σε κάθε επίπεδο.

2.1 Το διεθνές πλαίσιο για τη διαχείριση του νερού

Πολλοί οργανισμοί στον παγκόσμιο χώρο έχουν επί μακρόν αναλάβει πρωτοβουλίες για την προστασία του νερού. Ένα παράδειγμα είναι το Intergovernmental Hydrological Programme (IHP) της UNESCO, το οποίο προωθεί ολιστική υδρολογική έρευνα και δημιουργία γνώσης, ενώ υποστηρίζει τα κράτη μέλη σε δραστηριότητες έρευνας και κατάρτισης (www.unesco.org). Επίσης, η Ατζέντα 2030 του ΟΗΕ για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη περιλαμβάνει 17 στόχους «*για να αλλάξουμε τον κόσμο μας*» μεταξύ των οποίων περιέχεται η διαθεσιμότητα και η βιώσιμη διαχείριση του νερού (www.unric.org). Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας καθορίζει πρότυπα ασφαλείας για το νερό, ενώ το Σύστημα Πληροφοριών Υδάτων για την Ευρώπη (WISE) αποτελεί μια εταιρική σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (Wise Freshwater). Επιπλέον, υπάρχουν πρωτοβουλίες πολιτών όπως η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών «Right2Water», που υποστηρίχθηκε από περισσότερους από 1,6 εκατομμύρια Ευρωπαίους πολίτες και ασχολείται με το θέμα της ύδρευσης και της αποχέτευσης ως ανθρώπινο δικαίωμα, δηλώνοντας ότι το νερό είναι δημόσιο αγαθό και όχι εμπόρευμα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

Ωστόσο, η Διεθνής Διάσκεψη του Δουβλίνου για το Νερό και το Περιβάλλον μόλις το 1992 συνέβαλε στην υιοθέτηση βασικών αρχών για το νερό. Αναγνωρίζει το νερό ως φυσικό πόρο περιορισμένης διαθεσιμότητας, αναγκαίο για τη διατήρηση της ζωής. Υπογραμμίζει ότι η διαχείρισή του πρέπει να βασίζεται στη συμμετοχή της κοινωνίας και ότι έχει οικονομική αξία λόγω των χρήσεών του στην οικονομία. Επίσης, η έννοια της «βιώσιμης ανάπτυξης» όπως διατυπώνεται στη Σύνοδο του Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992, υποδηλώνει τη δίκαιη κατανομή των πόρων και την οικονομική αξία του νερού για την κοινωνία (Βοϊοβόντας & Ασημακόπουλος, 2002, p. 1) ενώ αργότερα (το 2002) αναγνωρίζεται από τον ΟΗΕ, κατά τη διάρκεια της Συνόδου στη Νέα Υόρκη, ως ένα αγαθό με οικονομική, περιβαλλοντική, κοινωνική και πολιτιστική αξία.

2.2 Το ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη διαχείριση του νερού

Κατά τα πρώτα χρόνια που στην Ευρώπη οικοδομούνταν η πολιτική ένωση τα θέματα του περιβάλλοντος δεν περιλαμβάνονταν στα υψηλής προτεραιότητας στις ακολουθούμενες δημόσιες πολιτικές τόσο από τις δημόσιες αρχές όσο και από τους οικονομικούς παράγοντες.

Τούτο αποδεικνύεται από τις πολιτικές που λαμβάνονταν κατά περίοδο όπως θα αναδειχθεί παρακάτω. Η Φαρμάκη (2007) χωρίζει την περιβαλλοντική πολιτική της Ευρώπης σε τρεις περιόδους.

2.2.1 Η πρώτη περίοδος 1973-1980, θέσπιση κανόνων για την ποιότητα

Κατά την πρώτη περίοδο (1973-1980), η Ένωση ενσωματώνει την έννοια της «αειφορίας» και της «βιώσιμης ανάπτυξης» στους στόχους της, συνδέοντας τα περιβαλλοντικά ζητήματα με την κοινωνική και οικονομική εξέλιξη ενός τόπου. Για τον λόγο αυτό, καταρτίζει το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης (1973-1976) για το Περιβάλλον (Ευρωπαϊκή Ένωση, 1997). Κατά την περίοδο αυτή, οι οδηγίες που εφαρμόζονται έχουν ως στόχο πρώτον τη θέσπιση περιβαλλοντικών ποιοτικών προτύπων (Environmental Quality Standards) για ελάχιστη ποιότητα ύδατος σε όλα τα είδη των υδάτων (επιφανειακά, θαλασσινά, κολύμβησης) και δεύτερον τη θέσπιση περιβαλλοντικών ορίων (Environmental Limit Values) σε ύδατα που προορίζονται για συγκεκριμένες χρήσεις (Φαρμάκη, 2007, pp. 78-81). Κατά τη δεκαετία του 1970, γίνεται σαφές στην Ένωση ότι η προσοχή στο περιβάλλον είναι απαραίτητη για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της.

Μεταξύ των κυριότερων Οδηγιών που εφάρμοσε η Ένωση κατά την εν λόγω περίοδο σχετικά με το νερό που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση ήταν η **Οδηγία 75/440/ΕΟΚ** του Συμβουλίου (της 16ης Ιουνίου 1975) «*περί της απαιτουμένης ποιότητος των υδάτων επιφάνειας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου ύδατος στα κράτη μέλη*» με την οποία δόθηκε έμφαση στην ανάγκη για μείωση της ρύπανσης των υδάτων και την προστασία τους από κάθε δυνητική μελλοντική υποβάθμιση. Με την Οδηγία αυτή η Ένωση επιχείρησε να οριοθετήσει τις ελάχιστες απαιτήσεις και ποιοτικούς στόχους των επιφανειακών υδάτων και των ποταμών απ' όπου αντλείται το νερό ύδρευσης. Με απώτερο στόχο τη διασφάλιση της ανθρώπινης υγείας και την εφαρμογή ενός ενιαίου κοινοτικού πλαισίου η Οδηγία 75/440/ΕΟΚ αποτελεί την απαρχή μιας μακράς διαδρομής στον τομέα αυτό (Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1975). Η εν λόγω Οδηγία έληξε στις 21/12/2007 οπότε και καταργήθηκε (Μονάδα Πιστοποίησης Ποτάμιων Συστημάτων).

Ακολούθως, η Οδηγία **79/869/ΕΟΚ** (της 9ης Οκτωβρίου 1979) περιλαμβάνει διατάξεις για τις μεθόδους μέτρησης, τις συχνότητες δειγματοληψίας και ανάλυσης του επιφανειακού νερού, που χρησιμοποιείται για την άντληση πόσιμου νερού στα κράτη μέλη. Σκοπός της ήταν η υιοθέτηση μιας κοινής μεθόδου μέτρησης και συχνότητας δειγματοληψίας, επιτρέποντας τη σύγκριση των αποτελεσμάτων και την εξαγωγή σημαντικών συμπερασμάτων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1979). Αυτή η Οδηγία αντικαταστάθηκε από την Οδηγία 2000/60/ΕΕ, καθώς έληξε στις 21/12/2007 οπότε και καταργήθηκε (Μονάδα Πιστοποίησης Ποτάμιων Συστημάτων).

Επιπρόσθετα, η Οδηγία **80/778/ΕΟΚ** (της 15ης Ιουλίου 1980) του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επισημαίνει τη σημασία του πόσιμου νερού για την ανθρώπινη υγεία και προωθεί τη θέσπιση κανόνων ποιότητας. Αναγνωρίζεται η ανάγκη εναρμόνισης των

διατάξεων που εφαρμόζονται ή είναι υπό επεξεργασία στα κράτη μέλη για την ποιότητα του πόσιμου νερού, προκειμένου να αποφευχθούν ανισότητες στις συνθήκες ανταγωνισμού και να προληφθούν επιπτώσεις στη λειτουργία της Κοινής Αγοράς. Γι' αυτόν το λόγο, προτείνεται η συνδυαστική προσέγγιση των νομοθεσιών με μια πράξη της Κοινότητας που θα αποσκοπεί στην εκπλήρωση, μέσω μιας ευρύτερης νομοθεσίας για το πόσιμο νερό, ενός από τους στόχους της Κοινότητας για τη βελτίωση των συνθηκών ζωής, την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων και τη συνεχή, ισορροπημένη επέκταση της οικονομίας (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1980). Η Οδηγία αυτή έληξε στις 25/12/2003 οπότε και καταργήθηκε (Μονάδα Πιστοποίησης Ποτάμιων Συστημάτων).

2.2.2 Η δεύτερη περίοδος 1988-1995, ανάγκη για συνολική προσέγγιση

Κατά τη δεύτερη περίοδο (1988-1995), εντείνεται η προσπάθεια προστασίας του νερού από μολύνσεις και σύντομα γίνεται αντιληπτό ότι απαιτείται μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της πολιτικής της Ευρώπης για το νερό. Βασικοί άξονες περιλαμβάνουν τη θέσπιση ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου για τη διαχείριση και ρύπανση των υδάτων (με τη δημιουργία βιολογικών καθαρισμών), την προσέγγιση ποιοτικών και ποσοτικών παραμέτρων, τον έλεγχο της ρύπανσης, και τη συστηματική διαχείριση των υδάτινων πόρων μέσω των Σχεδίων Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών (ΛΑΠ).

Σε αυτή τη νομοθετική προσπάθεια περιλαμβάνεται η Οδηγία **91/271/ΕΟΚ** (της 21ης Μαΐου 1991), που αφορά στην επεξεργασία των αστικών και βιομηχανικών λυμάτων, με σκοπό την προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος από τις επιπτώσεις των αστικών λυμάτων. Παράλληλα, καθιερώνονται κανόνες που ισχύουν σε όλη την ΕΕ για τη συλλογή, επεξεργασία και απόρριψη των λυμάτων, ενώ η Οδηγία καλύπτει τα λύματα που παράγονται από βιομηχανίες (Συμβούλιο της Ευρώπης, 1991) και βρίσκεται ακόμα σε ισχύ.

Την ίδια περίοδο εκδίδεται η Οδηγία **91/676/ΕΟΚ** (της 12ης Δεκεμβρίου 1991), που στοχεύει στη μείωση της νιτρορρύπανσης που προέρχεται από γεωργικές καλλιέργειες και στην πρόληψη περαιτέρω ρύπανσης. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της οδηγίας-πλαίσιο της ΕΕ για τα ύδατα 2000/60/ΕΚ και συνδέεται με άλλες πολιτικές της Ένωσης, όπως η ποιότητα του αέρα, η κλιματική αλλαγή και η γεωργία. Στόχος είναι η μείωση του επιπέδου των νιτρικών ιόντων στα ύδατα της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί η ποιότητα του πόσιμου ύδατος και να διατηρηθούν οικονομικές δραστηριότητες που σχετίζονται με το νερό, όπως ο τουρισμός (Φαρμάκη, 2007, σσ. 81-82) χωρίς να παραλείπεται η παράμετρος της δημόσιας υγείας.

Επιπλέον, με την εφαρμογή της **Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση** (Συνθήκη Μάαστριχτ) που τέθηκε σε ισχύ το Νοέμβριο του 1993, καθορίζονται οι ελάχιστες προδιαγραφές για την ποιότητα των υδάτων, οι οποίες εντάσσονται σε ένα πιο εκτενές πλαίσιο πολιτικής με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος. Η Συνθήκη ενσωματώνει την αρχή της «σταθερής και διαρκούς, σεβόμενης το περιβάλλον, ανάπτυξης» στην αποστολή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Παράλληλα,

ο τομέας του περιβάλλοντος αναβαθμίζεται σε ένα ξεχωριστό πεδίο πολιτικής (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1993).

Συνολικά, μέχρι τις αρχές του 21ου αιώνα, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης συντάχθηκαν περισσότεροι από 400 νόμοι, με σκοπό την αντιμετώπιση προβλημάτων περιβαλλοντικής φύσης και τη θέσπιση αρχών όπως η αειφορία, η προστασία και η πρόληψη, ως θεμέλια για το σχεδιασμό των μελλοντικών πολιτικών.

2.2.3 Η τρίτη περίοδος 1996 έως σήμερα, προς μια βιώσιμη διαχείριση

Κατά την τρίτη περίοδο που ξεκινά το 1996, σημεία σταθμοί θεωρούνται αρχικά η **Οδηγία 98/83/ΕΚ** του Συμβουλίου (της 3ης Νοεμβρίου 1998), που αφορά στην ποιότητα του νερού για ανθρώπινη κατανάλωση, αλλά πρωτίστως η εφαρμογή της Οδηγίας Πλαίσιο για το νερό **2000/60/ΕΚ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (της 23ης Οκτωβρίου 2000), που καθορίζει το πλαίσιο για την κοινοτική δράση στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ενισχύοντας την προστασία κατά τη διαχείριση των υδάτινων πόρων (Φαρμάκη, 2007, σσ. 81-83).

Στην ίδια περίοδο, το άρθρο 191 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (2012) εκφράζει την προσήλωση της Ένωσης αφενός για τη διαφύλαξη και την αναβάθμιση της ποιότητας του περιβάλλοντος, καθώς επίσης και για τη συνετή και λογική χρήση των φυσικών πόρων (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012, σ. 132).

Οι νομικές πράξεις της ΕΕ κατευθύνονταν προς μια ολιστική διαχείριση των υδάτων ενώ δεν τίθεται το ζήτημα της τιμής του νερού, που παραμένει εθνική αρμοδιότητα. Ωστόσο, η προσιτή τιμή αποτελεί κρίσιμο στοιχείο της πολιτικής της Ένωσης, καθώς επηρεάζει την αποτελεσματική πρόσβαση όλων σε υπηρεσίες ύδρευσης. Η παροχή αυτών των υπηρεσιών είναι αρμοδιότητα των τοπικών αρχών, με δυνατότητα να επιλέγουν μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών ή μεικτών φορέων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σ. 5). Στο άρθρο 345 της ΣΛΕΕ προβλέπεται η «αρχή της ουδετερότητας» αναφορικά με το καθεστώς ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη, δηλαδή δε δύναται η ΕΕ να θεσπίσει κανόνες που θα διαμορφώνουν το ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όπως η ύδρευση.

Τέλος, η Οδηγία **98/83/ΕΚ** του Συμβουλίου (της 3ης Νοεμβρίου 1998) για την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης, αντικαθιστά την προηγούμενη Οδηγία 80/778/ΕΟΚ (βλέπε παρ. 2.2.1), καθώς κρίθηκε επιβεβλημένη η προσαρμογή στην επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο ώστε να καταστεί εφικτή η τήρηση των βασικών ποιοτικών και υγειονομικών παραμέτρων. Η Οδηγία αυτή παρείχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προσθέτουν και άλλες παραμέτρους αλλά και η Κοινότητα, στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας, θα υποστηρίζει και θα ενισχύει την προσπάθεια των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών στη λήψη αποφάσεων σχετικά με ελέγχους, αναλύσεις και ενέργειες αντιμετώπισης προβλημάτων, συμμόρφωσης σε προδιαγραφές, σε τοπικό, περιφερειακό είτε εθνικό επίπεδο, υπό τον όρο ότι οι διαφορές αυτές δεν υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα του καθιερωμένου πλαισίου νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών

διατάξεων που εισάγονται με την Οδηγία αυτή εξαιτίας της ύπαρξης διαφορών μεταξύ των περιοχών της Ένωσης (Συμβούλιο της Ενωσης, 1998).

2.2.3.1 Οδηγία Πλαίσιο περί Υδάτων 2000/60/ΕΚ (ΟΠΥ) - Βασική αρχή

Μετά από σχεδόν τρεις δεκαετίες και έπειτα από προκαταρκτικές συζητήσεις και διαπραγματεύσεις διάρκειας πάνω από πέντε ετών, η Ευρωπαϊκή Ένωση, με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ (L327 της 22ας Δεκεμβρίου 2000), αναθεώρησε το νομικό πλαίσιο των εφαρμοζόμενων πολιτικών για τα ύδατα. Το νέο πλαίσιο βασίζεται στην αρχή της αειφορίας, επιδιώκοντας τη βιώσιμη χρήση του νερού με σκοπό την προστασία του διαθέσιμου υδατικού αποθέματος. Αυτή η αρχή εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο που ορίζουν οι ευρωπαϊκές συνθήκες για την προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη, καθορίζοντας το 2015 ως τελική χρονολογία υλοποίησής της.

2.2.3.1.1 Βασικοί στόχοι

Σκοπός της Οδηγίας Πλαίσιο για τα Ύδατα (ΟΠΥ) είναι να θεσπίσει ένα πλαίσιο για την προστασία των υδάτων με στόχους: α) την αποτροπή της περαιτέρω επιδείνωσης, την προστασία και βελτίωση της κατάστασης των υδατικών πόρων, β) την προώθηση της βιώσιμης χρήσης του νερού, επιδιώκοντας μακροπρόθεσμα την προστασία των διαθέσιμων υδατικών πόρων, γ) την ενίσχυση της προστασίας και τη βελτίωση του υδάτινου περιβάλλοντος, χρησιμοποιώντας ειδικά μέτρα για τη σταδιακή μείωση των εκπομπών και των διαρροών ουσιών, δ) τη διασφάλιση της σταδιακής μείωσης της ρύπανσης των υπογείων υδάτων και την αποτροπή της περαιτέρω μόλυνσής τους και ε) τον περιορισμό των επιπτώσεων από πλημμύρες και ξηρασίες (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2000, σ. 23).

Η Οδηγία θέτει τις βάσεις για τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων στην ΕΕ με συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα το 2015 οπότε θα πρέπει -σύμφωνα με το σχεδιασμό- να έχει επιτευχθεί η ποιότητα των νερών και θεωρεί ότι «***το νερό δεν είναι εμπορικό προϊόν όπως όλα τα άλλα, αλλά αποτελεί κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται και να τυγχάνει της κατάλληλης μεταχείρισης***» (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2000, σ. 1). Επιπλέον, η Οδηγία αναφέρει ότι η πολιτική της Κοινότητας στηρίζεται στην περιορισμένη και αποτελεσματική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων με βάση τις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης (παρ. 11) σε συνδυασμό με το ότι «*ο ρυπαίνων πληρώνει*» (άρθρο 9) όσοι δηλαδή χρησιμοποιούν το νερό πρέπει να πληρώνουν τέλη ανάλογα με το κόστος που προκαλεί αυτή η χρήση (παρ. 1), ότι «*η ύδρευση συνιστά υπηρεσία κοινής ωφελείας*» (παρ. 15), της «*βιώσιμης χρήσης του ύδατος*» (παρ. 23) στην «*προτεραιότητα στην πηγή*» (παρ. 11), στην ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της Κοινότητας (παρ. 12), στη συμμετοχή του κοινού στη διαχείριση των υδάτων με τη διαφοροποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (παρ. 14) καθώς και την ενημέρωση με σκοπό την ευαισθητοποίηση των πολιτών. Παράλληλα, θέτει προθεσμία

στα κράτη μέλη μέχρι το 2009 να καταρτίσουν διαχειριστικά σχέδια Λεκανών Απορροής Ποταμού (άρθρο 13), οι οποίες αποτελούν τη μονάδα διαχείρισης των υδάτων και προστασίας τους από τη πηγή έως την εκβολή (Γώγος, 2015). Η τιμολόγηση του νερού θεωρείται ότι σχετίζεται με τον ολιστικό περιβαλλοντικό στόχο της Οδηγίας αφού αναφέρεται στην παροχή κινήτρων στους χρήστες να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους υδάτινους πόρους αφού η κατανάλωση του νερού θα είναι ανάλογη με τη ρύπανση που προκαλείται από τη χρήση του («*ο ρυπαίνων πληρώνει*»), αποσκοπώντας στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων της. Η Οδηγία επικεντρώνεται επίσης στη διαφύλαξη και την αναβάθμιση του υδάτινου περιβάλλοντος, με έμφαση στην ποιοτική πτυχή, ενώ ο έλεγχος της ποσότητας αντιμετωπίζεται ως επικουρικό στοιχείο με σκοπό την επίτευξη της άριστης ποιότητας ύδατος.

2.2.3.1.2 Οι Λεκάνες Απορροής Ποταμού (ΛΑΠ): Ένα σύγχρονο διοικητικό πλαίσιο διαχείρισης

Με την ΟΠΥ, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να αναπτύξουν ένα σύγχρονο νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο και να αναθέσουν τις σχετικές αρμοδιότητες σε περιφερειακό επίπεδο προωθώντας το μοντέλο διαχείρισης υδατικών πόρων σε επίπεδο Λεκάνης Απορροής Ποταμού (ΛΑΠ). Τα κράτη μέλη πρέπει να επιλέξουν το κατάλληλο σχήμα διοίκησης και τις υπεύθυνες διοικητικές δομές σύμφωνα με τις Αρχές της και να κοινοποιήσουν -σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 8- το σχέδιό τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η διαχείριση των υδατικών πόρων μέσω των ΛΑΠ ως μοντέλο είναι χρήσιμο γιατί λαμβάνει υπόψη όλα τα διαφορετικά είδη νερού (ποταμών, πηγών, λιμνών), τις χρήσεις του (αγροτική, βιομηχανική, οικιακή) αλλά και την υποβάθμισή του από τις ανθρώπινες δραστηριότητες. Η χρησιμότητα του μοντέλου αυτού έγκειται στο γεγονός ότι η διαχείριση του νερού προκύπτει βάσει των φυσικών δεδομένων - συνθηκών που οδηγούν στο σχεδιασμό των διοικητικών δομών.

2.2.3.1.3 Βασικοί παράμετροι: η τιμολόγηση και η ανάκτηση κόστους

Με την ΟΠΥ, για πρώτη φορά προτείνονται οικονομικές αρχές σε ένα νομικό κείμενο, με την τιμολόγηση να αναδεικνύεται το κύριο εργαλείο για την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 9.1) ενώ εισάγονται οικονομικά εργαλεία, με τη χρήση του νερού να οδηγεί στην ανάκτηση του κόστους των υπηρεσιών ύδατος, προκειμένου να επιτευχθούν οι περιβαλλοντικοί στόχοι.

Τα δύο αυτά στοιχεία, δηλαδή η τιμολόγηση και η ανάκτηση του κόστους, έχουν διπλό σκοπό. Αφενός, αποσκοπούν στο να παρέχουν κίνητρα στους χρήστες για να χρησιμοποιούν το νερό με αποτελεσματικότερο τρόπο και να λαμβάνουν μέτρα για τη μείωση της ρύπανσης και την εξοικονόμηση νερού και αφετέρου επιδιώκουν να διασφαλίσουν την οικονομική βιωσιμότητα των υπηρεσιών ύδρευσης, καλύπτοντας το κόστος λειτουργίας, τη συντήρηση, την εξυπηρέτηση των δανείων και την συντήρηση του εξοπλισμού, καθώς και τη χρηματοδότηση νέων επενδύσεων.

Καταληκτικά, η ΟΠΥ προβλέπει ότι η επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων εξαρτάται από την τιμολόγηση-κοστολόγηση του ύδατος, με προθεσμία για τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν κατάλληλα κίνητρα για την αποτελεσματική χρήση των υδάτινων πόρων. Παράλληλα, θεσπίζονται δεσμευτικοί στόχοι με συγκεκριμένες προθεσμίες, συνδυάζοντας ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους, καθώς και κοινωνικούς στόχους, με βάση την ανάκτηση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών. Κατ' ουσίαν, η ΟΠΥ επιδιώκει την ολοκληρωμένη διαχείριση του νερού, λαμβάνοντας υπόψη την κοινωνική, περιβαλλοντική και οικονομική διάστασή του.

2.2.3.2 Περιγραφή της Οδηγίας 2015/1787/ΕΕ

Η Οδηγία **2015/1787/ΕΕ**, εκδοθείσα στις 6 Οκτωβρίου 2015 από την Επιτροπή, αποτελεί την πιο πρόσφατη κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία της ποιότητας του νερού που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση, λειτουργεί συμπληρωματικά με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ, τροποποιεί την Οδηγία 98/83/ΕΚ σχετικά με τα προγράμματα παρακολούθησης του νερού προς κατανάλωση και τις προδιαγραφές για τη μέθοδο ανάλυσης των διαφόρων παραμέτρων επιδιώκοντας έτσι τη συνοχή της νομοθεσίας της ΕΕ σε αυτόν τον τομέα.

2.3 Συμπέρασμα

Διαφαίνεται από όσα προαναφέρθηκαν, ότι η ΕΕ αντιμετώπισε αρκετές προκλήσεις σχετικά με την ένταξη της περιβαλλοντικής προστασίας στις πολιτικές της, ειδικότερα όσον αφορά τις βασικές αρχές της αειφόρου ανάπτυξης. Τα προβλήματα και οι προτεινόμενες λύσεις σε αυτόν τον τομέα χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα, καθώς είναι ζητήματα διατομεακά, διεπιστημονικά και διεθνούς εμβέλειας. Η έλλειψη θεσμικών δομών, η μη εφαρμογή των δεσμεύσεων της ΕΕ, καθώς και η έλλειψη πληροφόρησης και κατανόησης των λύσεων που συμβάλλουν στην επίτευξη βιώσιμων πρακτικών αποτέλεσαν μεγάλες προκλήσεις (Τσελέντης, 2007, σ. 146). Η ΟΠΥ αντιμετώπισε αυτές τις προκλήσεις, παρέχοντας ένα σύγχρονο πλαίσιο με δεσμευτικούς στόχους, αυστηρές προθεσμίες, συνεκτικά προγράμματα στηριγμένα σε επιστημονικές και τεχνοοικονομικές αναλύσεις και διαβούλευση του κοινού οδηγώντας στην εφαρμογή μιας αποτελεσματικής σειράς μέτρων για τη συνεκτική διαχείριση των υδατικών πόρων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς, που αποτελούν το κοινοτικό πλαίσιο για τα ύδατα, αναδεικνύεται ως ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα του πλαισίου. Την ίδια στιγμή, μηχανισμοί έχουν τεθεί σε λειτουργία προκειμένου να παρακολουθείται και να επιβάλλεται η τήρηση αυτών των κανόνων, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία έχει κυρίως το καθήκον να επιβλέπει τη σωστή μεταφορά και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου για τα ύδατα από τα κράτη μέλη. Η μη συμμόρφωση ενός κράτους μέλους μπορεί να ενεργοποιήσει διαδικασίες επί παραβάσει, οι οποίες ενδέχεται να οδηγήσουν σε οικονομικές κυρώσεις ενώ η υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν τακτικές εκθέσεις σχετικά με την

πρόοδο της εφαρμογής, παρέχοντας δεδομένα που χρησιμοποιούνται για τις αξιολογήσεις σε επίπεδο ΕΕ και η συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αποτελούν μηχανισμούς που εξασφαλίζουν ένα επιπρόσθετο επίπεδο εποπτείας (βλέπε παρ. 2.2.3.1.).

Το κοινοτικό πλαίσιο για το νερό αποτελεί ένα περίπλοκο, αλλά συνεκτικό σύνολο για την διαχείριση των υδάτινων πόρων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο σκοπός του να προστατεύει και να διατηρεί την ποιότητα και την διαθεσιμότητα του ύδατος επιτυγχάνεται μέσω μιας σειράς Οδηγιών και Κανονισμών που συγκροτούν ένα συνεκτικό πλαίσιο κανόνων που συμβάλλει σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική για τη διαχείριση των υδάτων. Αν και η υλοποίηση αυτών των κανόνων είναι μια περίπλοκη και δαπανηρή προσπάθεια, οι μηχανισμοί επιβολής και οι επιλογές χρηματοδότησης έχουν σχεδιαστεί με τρόπο που εξασφαλίζει πως τα κράτη μέλη μπορούν να τηρούν αποτελεσματικά τις προβλεπόμενες κατευθυντήριες γραμμές. Συνδυάζοντας αυστηρά νομοθετικά μέτρα με ένα πλαίσιο παρακολούθησης και οικονομικής υποστήριξης, το κοινοτικό πλαίσιο για το νερό αποτελεί παράδειγμα της δέσμευσης της ΕΕ για περιβαλλοντική βιωσιμότητα, δημόσια υγεία και αποτελεσματική διαχείριση των πόρων.

2.4 Το εγχώριο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαχείριση του νερού κατά τη Γ' Ελληνική Δημοκρατία

2.4.1 Εισαγωγή

Η διαχείριση των υδάτινων πόρων κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, αρχικά ρυθμίζονταν από το εγχώριο δίκαιο, με μόνες εφαρμοζόμενες διατάξεις του Αστικού και του Ποινικού Κώδικα, καθώς και υπουργικές αποφάσεις και βασιλικά διατάγματα. Ωστόσο, λόγω της αποσπασματικής φύσης τους, διαπιστώθηκε ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν επαρκές κανονιστικό πλαίσιο, ειδικά με τα νέα προβλήματα που ανακύπτουν συνεχώς σχετικά με τη διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Συνεπώς, κρίθηκε αναγκαίος ο σχεδιασμός ενός ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου που θα ρυθμίζει τις δραστηριότητες όλων των εμπλεκομένων με τους υδάτινους πόρους της χώρας φορέων. Η αναγνώριση των περιβαλλοντικών ζητημάτων ως κεντρικών οδήγησε στην ενσωμάτωση του άρθρου 24 στο Σύνταγμα του 1975 «*Προστασία του περιβάλλοντος*», το οποίο επιβάλλει την προστασία του περιβάλλοντος και καθιστά τη νομοθετική και δικαστική εξουσία υπόχρεες στον έλεγχο των πράξεων και αποφάσεων της Διοίκησης αναφορικά με αυτήν.

Η περιοδολόγηση θα γίνει σε δύο περιόδους στη βάση του κριτηρίου που σχετίζεται με τη θέση της χώρας σε σχέση με την ευρωπαϊκή κοινότητα και τις προτεραιότητες που δίνει η τελευταία διαχρονικά στη διαχείριση του νερού. Η περίοδος 1980-1999 συνδέεται με την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την υποχρέωση ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό, με αναφορά στον νόμο 1650/1986[2] «*Για την προστασία του περιβάλλοντος*». Η δεύτερη περίοδος, έως σήμερα, χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι το νερό θεωρείται από την ΕΕ πολύτιμη κληρονομιά,

[2] Ν. 1650/1986 ΦΕΚ 160 τ. Α'

και η εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ γίνεται με το νόμο 3199/2003[3] για την προστασία και διαχείριση των υδάτων.

Σε όλη αυτή την περίοδο εκδίδονται και σειρά προεδρικών διαταγμάτων, νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και άλλων νομοθετημάτων με αποκορύφωμα το νόμο 5037/2023[4] «*Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και διεύρυνση του αντικειμένου της με αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων, ενίσχυση της υδατικής πολιτικής*».

2.4.2 Η πρώτη περίοδος 1980-1999, η θεμελίωση των βάσεων για το σχεδιασμό των πολιτικών διαχείρισης των υδάτινων πόρων

Η Ελλάδα εντάχθηκε πλήρως στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα την 1η Ιανουαρίου 1981 και ξεκινά έτσι μια νέα σελίδα στη σύγχρονη ιστορία της η οποία χαρακτηρίζεται από ουσιαστικές θεσμικές αλλαγές εξαιτίας των ωθήσεων που δέχθηκε από το διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον (Βούλγαρης, 2016, σ. 197) ενώ η περίοδος αυτή αποτελεί ένα κομβικό σημείο αναφοράς ως προς τις αλληλεπιδράσεις που δέχθηκε σε όλους τους τομείς πολιτικής από τον ευρωπαϊκό παράγοντα (Οικονόμου, 2018, σ. 1).

Η πρωτόλεια προσπάθεια για προσαρμογή στις μεταβολές που είχαν εν τω μεταξύ συντελεστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν η ψήφιση του ν. 1650/1986 με τον οποίο επιχειρήθηκε να οριοθετηθεί η ανθρώπινη δραστηριότητα και να περιοριστούν οι επιπτώσεις της στο περιβάλλον, το οποίο θεωρήθηκε ως έννομο αγαθό, η παραβίαση του οποίου συνεπάγονταν από διοικητικές και ποινικές κυρώσεις. Ο νόμος αυτός αποτελεί το πλαίσιο που συγκροτεί τη βάση για την περιβαλλοντική προστασία, περιλαμβάνοντας ειδικές διατάξεις για την προστασία των επιφανειακών και υπογείων υδάτων. Αυτά τα ύδατα, ως φυσικοί πόροι που εντάσσονται στην έννοια του φυσικού περιβάλλοντος, ρυθμίζονται όσον αφορά στις παραμέτρους και τις μεθόδους δειγματοληψίας και ανάλυσης για την εκτίμηση της ποιότητάς τους.

Ακολούθως, με την ΥΑ οικ. 46399/1352/86[5] εναρμονίστηκε το εθνικό δίκαιο με τις έως τότε εκδοθείσες Οδηγίες[6]. Η συγκεκριμένη ΥΑ (που τροποποιήθηκε από το Π.Δ. 51/2007[7]) (βλέπε παρ. 2.3.3) ήταν πολύ σημαντική καθώς ρυθμίστηκαν πεδία όπως τα επιφανειακά ύδατα, το νερό ανθρώπινης κατανάλωσης, η προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, η ρύπανση των υδάτων ενώ καθορίστηκαν και τα πρότυπα για την ποιότητα των νερών (ΕΛΙΝΥΑΕ, 2023).

Τον ίδιο χρόνο εντάχθηκε στο ελληνικό νομικό σύστημα η Οδηγία 80/778 (βλέπε παρ. 2.2.1) με την ΥΑ Α5/288/1986[8] με την οποία ρυθμίζονταν ζητήματα της ποιότητας του πόσιμου νερού,

[3] Ν. 3199/2003 ΦΕΚ 280 τ. Α'
[4] Ν. 5037/2023 ΦΕΚ 78 τ. Α'
[5] ΥΑ οικ. 46399/1352/1986 ΦΕΚ 438 τ. Β'
[6] Οδηγίες 75/440/ΕΟΚ, 76/160/ΕΟΚ, 78/659/ΕΟΚ, 79/923/ΕΟΚ, 79/869/ΕΟΚ
[7] ΠΔ 51/2007 ΦΕΚ 54 τ. Α'
[8] ΥΑ Α5/288/1986 ΦΕΚ 53 τ. Β'

η οποία καταργήθηκε με την ΚΥΑ Υ2/2600/2001[9] «*Ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης*», η οποία εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς την οδηγία 98/83/ΕΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλέπε παρ. 2.2.3) με το ίδιο αντικείμενο (ΕΛΙΝΥΑΕ, 2023).

Μόλις ένα χρόνο αργότερα ψηφίστηκε ο ν. 1739/1987[10] «*Διαχείριση των υδατικών πόρων της χώρας*» ο σκοπός του οποίου ήταν να δώσει μια αναπτυξιακή διάσταση στον τομέα των υδάτων μέσω μιας πιο τεχνικής προσέγγισης σε αποκεντρωμένο επίπεδο των (κρατικών τότε) Περιφερειών, χωρίς να παραγκωνίζεται η περιβαλλοντική τους διάσταση, δηλαδή η προστασία και η διαφύλαξή τους. Συγκεκριμένα, καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε να δημιουργηθούν διαχειριστικά σχέδια για τους υδάτινους πόρους (μετά την έκδοση του σχετικού προεδρικού διατάγματος). Ωστόσο, αυτή η διαδικασία δεν ολοκληρώθηκε ποτέ λόγω των γνωστών αντιφάσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση, που περιλάμβαναν την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στις κρατικές υπηρεσίες, την απουσία συντονιστικού οργάνου και την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων (Μιχαλάτου, 2023, σσ. 74-75).

Τα κύρια χαρακτηριστικά σημεία αυτού του νόμου περιλαμβάνουν την απαίτηση προηγούμενης άδειας για κάθε έργο εκμετάλλευσης υδατικών πόρων, την ανάγκη σχεδιασμού και προγραμματισμού της διαχείρισης των υδατικών πόρων με στόχο τη διατήρηση ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης νερού, τον περιορισμό της χρήσης υδατικών πόρων, όταν απαιτείται, για την προστασία τους, τη διαίρεση της εθνικής επικράτειας σε 14 υδατικά διαμερίσματα, καθένα από τα οποία αποτελείται από μια ΛΑΠ ή νησιά και άλλες αυτόνομες υδρολογικές περιοχές συνολικά, με εποπτεία από 14 νεοσύστατες Περιφερειακές Διευθύνσεις Υδάτινων Πόρων και τέλος τον καθορισμό των ορίων προστασίας των υδατικών πόρων (Μιχαλάτου, 2023, σσ. 74-75).

2.4.3 Η δεύτερη περίοδος 2000-σήμερα, προς την ολοκληρωμένη προστασία των υδάτινων πόρων

2.4.3.1 Ο νόμος 3199/2003, τυπική και όχι ουσιαστική ενσωμάτωση της ΟΠΥ

Κατά την περίοδο αυτή, ημερομηνία ορόσημο θεωρείται η ενσωμάτωση της ΟΠΥ 2000/60/ΕΚ στο εγχώριο νομικό σύστημα με την ψήφιση του νόμου 3199/2003[11] «*Προστασία και διαχείριση των υδάτων*». Με το νόμο αυτό επιχειρήθηκε η θεραπεία των στρεβλώσεων που συνέβαλαν στην ελλιπή διαχείριση των υδάτινων πόρων με την αποκέντρωση και τη δημιουργία νέων φορέων χωρίς τις προηγούμενες αλληλοεπικαλύψεις δίνοντας έμφαση στις ΛΑΠ στις οποίες προσαρμόζονται όλα τα έργα διαχείρισης των υδατικών πόρων σε αντίθεση με τον προηγούμενο νόμο (1739/1987), ο οποίος στήριζε τις πολιτικές στο πλαίσιο ενός γενικότερου σχεδιασμού.

[9] ΚΥΑ Υ2/2600/2001 ΦΕΚ 892 τ. Β'
[10] Ν. 1739/1987 ΦΕΚ 201 τ. Α'
[11] Ν. 3199/2003 ΦΕΚ 280 τ. Α'

Η γενική ευθύνη για τη διαχείριση των υδατικών πόρων παραχωρήθηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), με τη δημιουργία της Εθνικής Επιτροπής Υδάτων, σε εθνικό επίπεδο, που εκδίδει άδειες για προγράμματα προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων, ύστερα από γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων (άρθρο 3 παρ. 2) ενός οργάνου με πολιτικά χαρακτηριστικά αποτελούμενο από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, πολιτικών κομμάτων, επαγγελματικών φορέων, Επιμελητηρίων, της ΕΔΕΥΑ κ.α.

Ως αντίβαρο, δημιουργήθηκε ένα γνωμοδοτικό όργανο με τεχνοκρατικά χαρακτηριστικά η Κεντρική Υπηρεσία Υδάτων (άρθρο 4), η οποία συντόνιζε και σχεδίαζε τις πολιτικές για την προστασία των υδάτινων πόρων και η οποία στη συνέχεια, με την παρ. 4 άρθρου 2 Π.Δ. 24/2010[12], μετονομάστηκε σε Ειδική Γραμματεία Υδάτων και ακολούθως σε Γενική Γραμματεία Φυσικού Περιβάλλοντος και Υδάτων με την παρ. 1 άρθρου 9 Π.Δ. 84/2019[13].

Σε περιφερειακό επίπεδο συγκροτήθηκε η Διεύθυνση Υδάτων των (τότε κρατικών) Περιφερειών και το Περιφερειακό Συμβούλιο Υδάτων (άρθρα 5 και 6 ν. 3199/2003 αντίστοιχα) το οποίο μετονομάστηκε σε Συμβούλιο Υδάτων Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 6 ν. 5037/2023) με αρμοδιότητες την κατάρτιση και την εφαρμογή των Διαχειριστικών Σχεδίων για τις υδρολογικές λεκάνες της περιοχής τους, αρμοδιότητες οι οποίες μεταφέρθηκαν στις (μετέπειτα κρατικές) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αφού με το ν. 3852/2010 οι (αιρετές πλέον) Περιφέρειες αποτέλεσαν το β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και συμπεριελήφθησαν στις αρμοδιότητές τους ο στρατηγικός σχεδιασμός των σχετικών πολιτικών και επιβλέπονται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Η εναρμόνιση της ΟΠΥ δεν ολοκληρώθηκε με τον νόμο 3199/2003, τουλάχιστον ουσιαστικά. Στην πράξη, η ενσωμάτωση αυτή πραγματοποιήθηκε εν μέρει και σταδιακά, δημιουργώντας σημαντικές δυσκολίες στην υλοποίηση και τη συμμόρφωσή της τόσο προς το κοινοτικό δίκαιο όσο και προς τις απαιτήσεις του νόμου 1739/1987. Επιπλέον, πολλά θέματα, που προβλεπόταν ότι θα ρυθμίζονταν στη συνέχεια μέσω προεδρικών διαταγμάτων και κοινών υπουργικών αποφάσεων, δεν είχε καθοριστεί η προθεσμία ολοκλήρωσής τους.

Σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Τμήμα Ελεγκτικής Προσφυγής 338/2006), η εναρμόνιση που επιδιώκεται με την ΟΠΥ δε φαίνεται να εξασφαλίζει την ορθή εφαρμογή των κανόνων της στην ελληνική νομική τάξη. Πολλές από τις διατάξεις της είναι γενικού περιεχομένου, κάποιες είναι αντιφατικές και ατυχείς. Όλα αυτά, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι μεταβατικές διατάξεις του νόμου δεν καθορίζουν τι θα απογίνει με τις διατάξεις του προηγούμενου νόμου 1739/1987, καταδεικνύουν ότι το θεσμικό πλαίσιο που θεσπίζει ο νόμος 3199/2003 είναι ανεπαρκές, αποσπασματικό και δεν διαθέτει μια συστηματική συνοχή.

Αυτό επιβεβαιώνεται από τις επίσημες προειδοποιήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία διενεργώντας έρευνα αυτεπαγγέλτως και εκδίδοντας την αιτιολογημένη γνώμη 2005/2226, καθώς και με την καταγγελία στο Δικαστήριο της ΕΕ, κατηγορεί την Ελλάδα ότι ο νόμος αποτελεί

[12] ΠΔ 24/2010 ΦΕΚ 56 τ. Α'
[13] ΠΔ 84/2019 ΦΕΚ 123 τ. Α'

παράλειψη ενσωμάτωσης στο ελληνικό δίκαιο σημαντικών ορισμών που απαιτούνταν για την σωστή εφαρμογή της ΟΠΥ, καθώς και στη μεταφορά των περιβαλλοντικών στόχων που ορίζονται από αυτήν, ενώ δεν έχουν εκδοθεί οι αναγκαίες εκτελεστικές διατάξεις που απαιτούνται για τον καθορισμό των χαρακτηριστικών της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού, το κόστος των υπηρεσιών ύδρευσης και το περιεχόμενο των προγραμμάτων και σχεδίων διαχείρισης. Τέλος, δεν έχει καθοριστεί μια ολοκληρωμένη διαδικασία ενημέρωσης και διαβούλευσης για τη διαχείριση των σχεδίων στη λεκάνη απορροής του ποταμού (Γερασίδη, 2021, σ. 112).

Με σκοπό να αποφευχθεί η εκδίκαση της υπόθεσης στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, η χώρα μας δεσμεύθηκε να υιοθετήσει τις παρατηρήσεις της Επιτροπής και εξέδωσε το Π.Δ. 51/2007[14] «*Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ*».

Αν και στην παρούσα εργασία - λόγω του συγκεκριμένου αντικειμένου της και της περιορισμένης έκτασής της - παρατίθενται τα βασικά νομοθετήματα που αφορούν στη διαχείριση των υδάτων ωστόσο κρίσιμο είναι να αναφερθεί ότι το γενικότερο πλαίσιο της διαχείρισης των υδατικών πόρων είναι ογκώδες και πολυδαίδαλο. Η πολυνομία αυτή αποτυπώνεται στα στοιχεία της Γερασίδη (2021) σύμφωνα με τα οποία από το 1900 έως το 2000 είχαν εκδοθεί περίπου 300 νόμοι, νομοθετικά διατάγματα (ΝΔ), βασιλικά διατάγματα (ΒΔ), προεδρικά διατάγματα (ΠΔ) και υπουργικές αποφάσεις (ΥΑ) γενικής, ειδικής και τοπικής έκτασης, τα οποία παρά το πλήθος τους δεν μπορούσαν να αντιμετωπίσουν τις διαρκώς μεταβαλλόμενες προκλήσεις της διαχείρισης των υδατικών πόρων. Μόνο για το ν. 1739/1987, που ήταν η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια να δημιουργηθεί ένα νομικό πλαίσιο για την ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων, εκδόθηκαν περίπου 40 ΠΔ και 33 ΥΑ που τόν κατέστησαν δυσεφάρμοστο και τελικά ανενεργό (Γερασίδη, 2021, σ. 27).

Η πολυνομία, που δημιουργεί ευνοϊκό περιβάλλον και για την κακονομία (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017, σ. 146) και η οποία εντοπίζεται και στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017, σ. 11) συνεχίστηκε όμως και μετά το 2000. Ο ν. 3199/2003 μέχρι σήμερα έχει τροποποιηθεί διαδοχικά πέντε φορές[15] στοιχείο που επιβεβαιώνει τον κανόνα της πολυνομίας και της κακονομίας.

2.4.3.2 Ο νόμος 5037/2023, ένα νέο πλαίσιο εποπτείας και ελέγχου

Τελευταίο βήμα στην πορεία εκσυγχρονισμού του ρυθμιστικού πλαισίου αποτελεί ο νόμος 5037/2023[16] ο οποίος περιλαμβάνει 275 άρθρα και ουσιαστικά εισάγει ένα νέο πλαίσιο εποπτείας και ελέγχου της διαχείρισης των υδάτων με την τροποποίηση - συμπλήρωση των διατάξεων του ν. 3199/2003 (βλέπε παρ. 2.3.3) αναθέτει τη ρύθμιση και την εποπτεία των ζητημάτων που

[14] ΠΔ 51/2007 ΦΕΚ 54 τ. Α'
[15] Με τους ν. 3481/2006 ΦΕΚ 162 τ. Α', ν. 3621/2007 ΦΕΚ 279 τ. Α', ν. 4315/2014, ΦΕΚ 269 τ. Α', ν. 4519/2018 ΦΕΚ 25 τ. Α' & ν. 5037/2023 ΦΕΚ 58 τ. Α'
[16] Ν. 5037/2023 ΦΕΚ 78 τ. Α'

σχετίζονται με τα ύδατα (και τα αστικά απόβλητα), με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, στην ανεξάρτητη αρχή με την επωνυμία Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ), η οποία θα αποτελεί την εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα υπηρεσιών ύδατος και διαχείρισης αστικών αποβλήτων κατά την έννοια του νόμου 3199/2003. Παράλληλα, με το νόμο αυτό εξορθολογίζονται και επικαιροποιούνται οι αρμοδιότητες των φορέων υδατικής πολιτικής και των παρόχων υπηρεσιών ύδρευσης (δημόσιοι και δημοτικοί φορείς, ανώνυμες εταιρείες του άρθρου 3 ν. 4972/2022, τα ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ, ΔΕΥΑ, ΟΑΚ ΑΕ, ΟΕΒ, ΟΤΑ Α' βαθμού και οι Σύνδεσμοι ύδρευσης ΟΤΑ), θεσπίζεται εθνική στρατηγική για τα ύδατα και επιχειρείται η μεταρρύθμιση του πλαισίου που αφορά τη διαχείριση των υδάτων και των αστικών αποβλήτων.

Διαρθρώνεται σε τέσσερις (4) Ενότητες (εκ των οποίων η Ενότητα Α', σχετίζεται με το αντικείμενο της παρούσας εργασίας) Ενότητα Α' «*Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και διεύρυνση του αντικειμένου της με αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων και ενίσχυση της υδατικής πολιτικής*» & Ενότητα Β΄ «*Εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για τη χρήση και παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πήγες - Ενσωμάτωση των Οδηγιών ΕΕ 2018/2001 και 2019/944*», Ενότητα Γ΄ «*Διατάξεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειες και την προστασία του περιβάλλοντος*» και Ενότητα Δ΄ «*Τελικές διατάξεις*».

Για την ψήφιση του νόμου ακολουθήθηκε η διαδικασία του ν. 4622/2019, ενώ για την έγκρισή του προηγήθηκε η Ανάλυση Επιπτώσεων Ρύθμισης. Αυτή η διαδικασία ενσωματώνει όλες τις αναφερόμενες εκθέσεις, όπως η αιτιολογική έκθεση, οι εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η έκθεση γενικών επιπτώσεων, η έκθεση διαβούλευσης, η έκθεση νομιμότητας που εξετάζει τη συμβατότητα των προτεινόμενων διατάξεων με υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου, και η έκθεση εφαρμογής που καθορίζει σαφώς τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων (Βουλή των Ελληνων, 2023).

Η Ενότητα Α', περιλαμβάνει τα άρθρα 1 έως 36 και διαιρείται περαιτέρω σε δύο Μέρη. Το Μέρος Α', που υποδιαιρείται σε τέσσερα κεφάλαια (κεφ.Α' άρθρα 1 έως 3, κεφ.Β' άρθρα 4 έως 5, κεφ.Γ' άρθρα 6 έως 21 και κεφ.Δ' άρθρα 22 έως 24) και το Μέρος Β' «*Συμπληρωματικές διατάξεις για την ενίσχυση της υδατικής πολιτικής*» που υποδιαιρείται σε τρία κεφάλαια (κεφ.Α' άρθρα 26 έως 30, κεφ.Β' άρθρα 31 έως 35, κεφ.Γ' άρθρο 36).

Και ενώ ακόμα δεν είχε στεγνώσει το μελάνι της εκτύπωσής του από το Εθνικό Τυπογραφείο ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε με το νόμο 5043/2023 ΦΕΚ Α' 91/13-04-2023 ως προς τις παρ. 1, 2, 3 & 5 άρθρου 23, την παρ. 2 άρθρου 251, την παρ. 2 του άρθρου 270 & τις παραγράφους του άρθρου 271 και 271Α.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση – Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ο εν λόγω νόμος στοχεύει στην αντιμετώπιση ενός σημαντικού κενού στην ισχύουσα νομοθεσία, θεσπίζοντας ολοκληρωμένα τη ρύθμιση για το φορέα, δηλαδή την ανεξάρτητη αρχή, που θα έχει ρυθμιστικό και ελεγκτικό ρόλο στους παρόχους υπηρεσιών ύδρευσης. Αυτό το μοντέλο είναι συμβατό με

παρόμοιες πρακτικές σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ, όπως Πορτογαλία, Ιρλανδία, Βουλγαρία, Μάλτα και Ιταλία, που έχουν θεσπίσει ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές σε παρόμοιους τομείς (ενέργεια, ύδατα, απόβλητα). Οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι του νόμου περιλαμβάνουν την ενίσχυση της εποπτείας και παρακολούθησης των παρόχων υπηρεσιών ύδρευσης, με έμφαση στην αποτελεσματική και οικονομικά αποδοτική διαχείριση προς όφελος των χρηστών και των πολιτών. Στους μακροπρόθεσμους στόχους περιλαμβάνεται ο εκσυγχρονισμός του διακυβερνητικού πλαισίου για τις υπηρεσίες ύδρευσης (Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2023).

Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, στην Έκθεσή της για το νομοσχέδιο, εκφράζει ανησυχίες για το κατά πόσον οι διαδικασίες κοστολόγησης και τιμολόγησης συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις της ΟΠΥ καθώς και για τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται η πολιτική παροχής υπηρεσιών ύδατος, στη βάση των περιβαλλοντικών στόχων της οδηγίας 2000/60/ΕΚ. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, δεν υπάρχουν εκ των προτέρων καθορισμένοι κανόνες και διαδικασίες που να εξασφαλίζουν ότι οι πάροχοι υπηρεσιών ύδρευσης θα αναπτύσσουν την πολιτική των τιμολογίων τους με βάση τα στοιχεία που υπάρχουν από τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής που έχουν εγκριθεί. Επίσης, δεν υπάρχει πρόνοια ότι κατά τη διαδικασία έγκρισης των προτάσεων τιμολόγησης από τους αρμόδιους κατά περίπτωση φορείς θα γίνεται έλεγχος για τη συμμόρφωσή τους προς τις κατευθυντήριες γραμμές των σχεδίων διαχείρισης, με στόχο τη διασφάλιση της αντιστοιχίας της πολιτικής χρέωσης με τις διατάξεις της σχετικής νομοθεσίας, λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές παραμέτρους της ανάκτησης καθώς και τη συμφωνία με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, 2023, σσ. 20-21).

Επισημαίνεται ακόμα ότι η ΡΑΕ είναι η εθνική ρυθμιστική αρχή για θέματα ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και παρεμβαίνει στον έλεγχο, τη ρύθμιση και την εποπτεία της αγοράς ενέργειας. Το Συμβούλιο εκφράζει ανησυχίες σχετικά με το αν οι αρμοδιότητες ρύθμισης και εποπτείας που μεταβιβάζονται σε ανεξάρτητη αρχή είναι συμβατές με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας[17] (βλέπε παρ. 2.4) το οποίο υπογραμμίζει ότι οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, όπως η ύδρευση και η αποχέτευση, δεν αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κρατικής εξουσίας και επομένως μπορούν να εκχωρηθούν σε δημόσια επιχείρηση που να υπόκειται στον έλεγχο του κράτους μέσω της μετοχικής της συμμετοχής και όχι μόνο με εποπτεία (Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, 2023, σσ. 21-22).

2.5 Η ρητή πρόβλεψη στο Σύνταγμα και η Νομολογία

Πέραν του Συντάγματος (1975 Ε' Αναθεωρητική Βουλή), όπου στο άρθρο 18 υπάρχει επιφύλαξη σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των ρευμάτων και των υπογείων υδάτων για τη θέσπιση κανονισμών περί διαχείρισης και προστασίας, καθώς και στο άρθρο 24 που επιβάλλει την υποχρέωση του Κράτους για προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, με

[17] ΣτΕ 1906/2014 Ολομ.

ενδεικτική αναφορά σε νομολογιακές αποφάσεις όπως ΣτΕ 2990/1998, ΣτΕ 394/1999, η νομοθετική διαδικασία στη χώρα έχει παράξει σημαντική νομολογία σύμφωνη με τις αρχές του Συντάγματος και προσανατολισμένη προς τη βιώσιμη ανάπτυξη, όπως αναλύθηκε προηγουμένως.

Ωστόσο, η έλλειψη σαφούς και συγκεκριμένου περιβαλλοντικού δικαίου στη χώρα οδήγησε το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο (ΣτΕ) πολλές φορές να εφαρμόζει το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, όπως φαίνεται από αποφάσεις όπως ΣτΕ 2755/1988, 2389/2008, 3559/2008, ΟλΣτΕ 1688/2005, 3053/2009, 3650/2010 (Γερασίδη, 2021, σσ. 123-124).

Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος (2001, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή), γίνεται σαφές ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης υπόκειται άμεσα στον έλεγχο του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Το ΣτΕ διαδραμάτισε ιδιαίτερο ρόλο στο σχεδιασμό πολιτικών βασισμένων στη βιώσιμη διαχείριση των υδατικών αποθεμάτων, υιοθετώντας το στόχο της περιβαλλοντικής προστασίας στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού της χώρας (Γερασίδη, 2021, σσ. 122-123).

Αναφέρεται επίσης ότι για διάφορα ζητήματα που αφορούσαν στην εφαρμογή του ν. 1739/1987, εκδόθηκαν από τα ανώτατα δικαστήρια 50 αποφάσεις, για το νόμο 3199/2003 αντίστοιχα 27 αποφάσεις, 4 αποφάσεις για το Π.Δ. 51/2007 και 42 για την ΟΠΥ (Γερασίδη, 2021, σσ. 125-129).

Τέλος, το ΣτΕ με την 190/2022 απόφασή του έκρινε ως αντισυνταγματική μεταβίβαση μέρους των μετοχών, κυριότητας έως τότε του Ελληνικού Δημοσίου, της ΕΥΔΑΠ/ΕΥΑΘ στο Εθνικό Επενδυτικό Ταμείο (Υπερταμείο)[18] με τα άρθρα 114 και 115 του ν. 4964/2022 καθώς, όπως υποστηρίζει, η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως η ύδρευση και η αποχέτευση, μπορεί να ανατεθεί σε δημόσια επιχείρηση υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρείας, όπως η ΕΥΔΑΠ ΑΕ, με επισήμανση ότι ο έλεγχός της από το Ελληνικό Δημόσιο είναι απαραίτητος, όχι μόνο μέσω της εποπτείας αλλά και μέσω του μετοχικού της κεφαλαίου και το γεγονός ότι η ΕΕΣΥΠ κατέχει την πλειοψηφία των μετοχών δε συνιστά τον άμεσο έλεγχο του δημοσίου.

2.6 Συμπέρασμα

Από το 1974 και μέχρι σήμερα, το κανονιστικό πλαίσιο διαχείρισης των υδάτων στην Ελλάδα έχει καταγράψει σημαντική πρόοδο προς την κατεύθυνση μιας πιο ολοκληρωμένης και βιώσιμης προσέγγισης. Με την εφαρμογή της ΟΠΥ, που ξεκίνησε το 2003, η χώρα προσανατολίστηκε προς μια πιο ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων, επιδιώκοντας την επίτευξη καλής ποιότητας και επαρκούς ποσότητας νερού. Το κανονιστικό πλαίσιο ενίσχυσε την εποπτεία και τον έλεγχο της χρήσης των υδάτων, προωθώντας παράλληλα τη συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

[18] Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) ΑΕ: συγκεντρώνει κάτω από μία ενιαία θεσμική δομή σημαντικά περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου, με στόχο την αποδοτικότερη λειτουργία και αξιοποίησή τους (https://www.hcap.gr/)

Οι προσπάθειες για την εφαρμογή του πλαισίου συχνά αντιμετώπισαν προκλήσεις, όπως η πολυπλοκότητα της υδρογραφίας της χώρας, οι ανάγκες για προσαρμογή στις κλιματικές μεταβολές αλλά και το ίδιο το πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από συνθετότητα, έλλειψη συντονισμού και ανεπάρκεια επιστημονικής εξειδείκευσης κατά την εφαρμογή του.

Συνολικά, το κανονιστικό πλαίσιο αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό βήμα προς τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων στην Ελλάδα. Ωστόσο, η συνεχής παρακολούθηση, η προσαρμογή σε νέες προκλήσεις και η ενίσχυση των μηχανισμών επιβολής παραμένουν ζωτικές πτυχές για την αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων της υδατικής διαχείρισης στη χώρα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

Στο κεφάλαιο αυτό θα επιχειρηθεί να αναδειχθεί ο λόγος για τον οποίο - όπως παρατέθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο - η οικονομική και κοινωνική ρύθμιση γίνονται ο νέος ορίζοντας των πολιτικών στην Ευρώπη τόσο σε εθνικό όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Η νομοθετική εξουσία υλοποιημένη από ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές, αντικαθιστά όχι μόνο παλαιότερες μορφές κρατικής παρέμβασης, αλλά και, σε κάποιο βαθμό, τις πολιτικές επανακατανομής του κράτους πρόνοιας. Εμφανίζεται έτσι το ρυθμιστικό κράτος ως διάδοχος του κράτους πρόνοιας. Η νέα πραγματικότητα, που έρχεται ως λύση στο πρόβλημα της αξιοπιστίας της πολιτικής, εγείρει ουσιαστικά ζητήματα που άπτονται της δημοκρατικής νομιμοποίησης των τεχνοκρατών – εμπειρογνωμόνων μελών των ανεξάρτητων αρχών (Majone, 1996, σσ. xiii-xiv).

Όταν στη βιβλιογραφία συναντάμε τον όρο «ρύθμιση» (regulation) προκειμένου να μπορέσουμε να οριοθετήσουμε την έννοια πρέπει να λάβουμε υπόψη τη διάσταση και το επιστημονικό πεδίο στο οποίο συναντάται. Η απάντηση στο ερώτημα για το τι είναι ρύθμιση δίδεται από την ίδια την ιστορία και συγκεκριμένα από την αποτυχία του σοσιαλιστικού μοντέλου, την ιδιωτικοποίηση πολλών τμημάτων του δημοσίου τομέα, το μεγαλύτερο ανταγωνισμό σε όλη την οικονομία και την έμφαση στην αποτελεσματικότητα και την αποκέντρωση, στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών ειδικά όταν αυτοί οι μετασχηματισμοί συμπίπτουν, στην περίπτωση της ευρωπαϊκής ιστορίας τουλάχιστον, με την ευρωπαϊκή ενοποίηση (Majone, 1996, σ. 2).

Την ίδια στιγμή όπως στην Ευρώπη έτσι και στις ΗΠΑ οι ισχυρές τεχνολογικές, οικονομικές και ιδεολογικές δυνάμεις, που αναπτύχθηκαν, αποδόμησαν, μεταμόρφωσαν, απορρύθμισαν και επαναρρύθμισαν τις παραδοσιακές δομές ρύθμισης και ελέγχου αφού στόχος ήταν «η επίτευξη των σχετικών ρυθμιστικών στόχων με λιγότερο επαχθείς μεθόδους» σε καίριους τομείς όπως το περιβάλλον, η υγεία, η ασφάλεια και η προστασία των καταναλωτών, ενεργοποιώντας τη λεγόμενη κοινωνική ρύθμιση.

Έτσι, οι παραδοσιακές μορφές ρύθμισης δίνουν τη θέση τους σε νέες υπηρεσίες που (θεωρητικά) είναι ανεξάρτητες από τον πολιτικό έλεγχο. Καίριο ρόλο σ' αυτή τη διαδικασία διαδραματίζει η πρωτόλεια προσπάθεια της ευρωπαϊκής ενοποίησης με ενδεικτικό το παράδειγμα την πρόβλεψη της Συνθήκης της Ρώμης με την οποία παροτρύνονται οι ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές «να μη ζητούν ούτε να λαμβάνουν οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή από οποιονδήποτε άλλο φορέα» κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ενώ πρόδρομος αυτών των ανεξάρτητων υπηρεσιών υπήρξε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στην οποία με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δόθηκε η δυνατότητα να εκδίδει κανονισμούς θα είχαν ισχύ ευρωπαϊκού νόμου (Majone, 1996, σ. 2).

Η ρύθμιση από ανεξάρτητους φορείς κατάγεται από τις ΗΠΑ όπου το 1887 δημιουργήθηκε ρυθμιστικός φορέας που αφορούσε τη ρύθμιση του τομέα των σιδηροδρόμων. Έκτοτε έχει επεκταθεί και στην Ευρώπη. Αυτή η αμερικανικού τύπου ρύθμιση μεταβίβασε την ιδιοκτησία (των

σιδηροδρόμων) σε ιδιώτες και το κράτος παρέμβαινε μόνο σε περίπτωση αποτυχίας της αγοράς. Την ίδια περίοδο, η Ευρώπη έμεινε σταθερή στην κρατική παρέμβαση και το γραφειοκρατικό συγκεντρωτισμό στις περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς και φάνηκε αρκετά δύσπιστη και απρόθυμη να μεταβιβάσει αυτές τις ρυθμιστικές λειτουργίες σε εξειδικευμένους ανεξάρτητους φορείς. Κατά τον Majone (1996) ανάμεσα στους λόγους για τους οποίους η Ευρώπη δεν προέκρινε τη δημιουργία τέτοιων φορέων ήταν η σύγχυση ανάμεσα στη διαδικασία της λειτουργίας και της ρύθμισης, η κυριαρχία των άτυπων διαδικασιών για τη θέσπιση κανόνων, η αδιαφανής ποιότητα των ρυθμίσεων αυτορρύθμισης και η έλλειψη συνεχούς επιστημονικής πρακτικής (Majone, 1996, σ. 10).

Η κατάσταση αυτή, που έχει μεταβληθεί τις τελευταίες δεκαετίες και αυτό αποδεικνύεται από τον πολλαπλασιασμό των ρυθμιστικών φορέων και έχει ανοίξει η συζήτηση για την αναγκαιότητα της μαζικής ίδρυσης ανεξάρτητων ρυθμιστικών οργάνων και το ρόλο που επιτελούν ως θεσμικό αντίβαρο ή ως θεσμική εγγύηση στις κλασικές κρατικές δομές ή ως αιτία διάρρηξης του ενιαίου μετώπου του κράτους και κατά συνέπεια τη θεοποίηση της ειδικής γνώσης - τεχνοκρατίας και την σχετικοποίηση της έννοιας της πολιτικής ευθύνης (Αλεξόπουλος, Θεοδοσιάδη, & Πασιόπουλος, 2009, σ. 2).

3.1 Γιατί οι πολιτικοί εκχωρούν την εξουσία τους

Όπως θα φανεί παρακάτω (βλέπε παρ. 4.2) σήμερα στην Ελλάδα έχουν συσταθεί και λειτουργούν 29 ανεξάρτητες αρχές. Από τον αριθμό αυτό γεννάται εύλογα το ερώτημα γιατί οι πολιτικοί ηγέτες είναι τόσο πρόθυμοι να περιορίσουν τη δική τους διακριτική ευχέρεια και να παραδώσουν την κρατική εξουσία αφού ακόμα και οι αστοχίες της αγοράς που έχουν διεθνείς επιπτώσεις (πχ διασυνοριακή ρύπανση) θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με διακρατικές συμφωνίες χωρίς απαραίτητα να εκχωρηθούν ρυθμιστικές εξουσίες σε ανεξάρτητους φορείς.

Αυτό που επιτυγχάνεται με αυτή την επιλογή είναι ότι οι κυβερνήσεις μπορούν να είναι αξιόπιστες δεσμευόμενες σε ρυθμιστικές στρατηγικές. Επειδή όμως το νόμισμα έχει δύο όψεις, δεν πρέπει να παραγνωριστεί το γεγονός ότι μπορεί να λύνεται το πρόβλημα της αξιοπιστίας δημιουργείται όμως ζήτημα δημοκρατικής νομιμοποίησης αφού αυτοί οι ανεξάρτητοι φορείς δεν υπόκεινται στην πολιτική ευθύνη. Τα στελέχη αυτών των φορέων δεν επιλέγονται από το λαό αλλά διορίζονται με τεχνοκρατικά κριτήρια τη στιγμή που διαθέτουν τεράστια εξουσία για την οποία δε λογοδοτούν, παραβιάζοντας έτσι τη δημοκρατική αρχή.

Γι' αυτό ο Majone (1996) υποστηρίζει ότι η εκχώρηση τέτοιων εξουσιών θα πρέπει να γίνεται μόνο σε περιπτώσεις που απαιτείται να βρεθεί μια λύση που θα μπορέσει να βελτιώσει τη ζωή όλων ή σχεδόν όλων των ατόμων / ομάδων σε μια κοινωνία, ότι οι αναδιανεμητικές πολιτικές, που έγκειται στη βελτίωση του επιπέδου ζωής μιας ομάδας σε βάρος μιας άλλης, δεν πρέπει να ανατίθενται σε ανεξάρτητους φορείς και ότι αναφορικά με τη λογοδοσία τους θα πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω διαδικασιών ελέγχου όπως προκαθορισμένους αυστηρούς στόχους, αξιολόγηση αποτελεσμάτων, διαφάνεια και συμμετοχή του κοινού (Majone, 1996, σσ. 3-5).

3.2 Οι λόγοι παρέμβασης του κράτους-Τα αίτια της ρύθμισης

Η παρέμβαση του κράτους όταν οι ατέλειες της αγοράς δεν μπορούν να αποφευχθούν και να διορθωθούν είναι απαραίτητη επειδή απαιτούνται εγγυήσεις δημοσίου χαρακτήρα αφού το κράτος συνιστά τον εγγυητή του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο μέσω της ρύθμισης διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία της αγοράς (Θεοδωρόπουλος, 2006, σ. 25).

Βεβαίως, η παρέμβαση του κράτους θα πρέπει πάντοτε να περιορίζεται στο ελάχιστο δυνατό, ενώ η αγορά θα πρέπει να λειτουργεί αυτόνομα όσο το δυνατόν περισσότερο. Η ρύθμιση χρησιμεύει ως διορθωτικό μέσο για τις ατέλειες της αγοράς, με στόχο την επίτευξη της βέλτιστης κατανομής των παραγωγικών πόρων, όταν αυτό δεν είναι εφικτό μέσω του μηχανισμού των τιμών. Αυτό μπορεί να εφαρμοστεί είτε στην παραγωγή, είτε στην κατανάλωση, είτε σε ολόκληρο το οικονομικό σύστημα (Καράγιωργας, 1979, σ. 76).

Το φιλελεύθερο πολιτικό ιδεολόγημα, αν και θεωρητικά απορρίπτει κάθε μορφή κρατικής παρέμβασης, ως περιορισμό της ατομικής ελευθερίας, στην πράξη, πολλές φορές επιβάλλει τη χρήση της εξουσίας του κράτους για να επιβάλλει ρυθμίσεις που οργανώνουν τις αγορές, είτε με σκοπό τη ρύθμιση είτε με σκοπό την απορρύθμιση. Επιπροσθέτως, ο φιλελευθερισμός επιβάλλει τη ρύθμιση μέσω της αυστηρής οικονομικής αξιολόγησης, υποστηρίζοντας ότι, όταν η ρύθμιση προκαλεί περισσότερο κόστος από ό,τι οφέλη, αποτυγχάνει (ρύθμιση αποτυχίας) και πρέπει να αποφεύγεται.

Σε κάθε περίπτωση, οι συχνότερο αναφερόμενοι λόγοι παρέμβασης του κράτους μπορούν να χωριστούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες, τους οικονομικούς και τους μη-οικονομικούς λόγους.

3.2.1 Οικονομικοί λόγοι

Υπάρχουν περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς που μπορούν να αντιμετωπιστούν με την ενεργοποίηση προβλέψεων του ιδιωτικού δικαίου, δηλαδή με μέσα που συνάδουν με το σύστημα της αγοράς, χωρίς να απαιτείται συλλογική δράση αν και (το ιδιωτικό δίκαιο) δεν είναι πάντα ικανό να προσφέρει την πλέον αποδοτική λύση (Ogus, 1994, σ. 161).

Σε περιπτώσεις όπου η αποτυχία της αγοράς συνδέεται με προβλήματα στο ιδιωτικό δίκαιο, υπάρχει μια προκαταρκτική αιτία για ρυθμιστική παρέμβαση για λόγους δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι μια τέτοια παρέμβαση δεν εγγυάται πάντα την επιτυχία στη διόρθωση των προβλημάτων. Κατά συνέπεια, πέραν της αποτυχίας της κρατικής πολιτικής, υπάρχει η πιθανότητα επιπρόσθετων, μη επιθυμητών επιπτώσεων σε άλλους οικονομικούς τομείς ή ακόμα και για τη συνολική οικονομία.

Ανάμεσα στα θέματα που μπορεί να επιβληθεί ρύθμιση περιλαμβάνονται τα μονοπώλια, είτε αυτά είναι τεχνητά είτε φυσικά. Τα τεχνητά εμφανίζονται όταν, παρά την πιθανότητα αποτελεσματικής λειτουργίας περισσότερων επιχειρήσεων, παρατηρούνται συχνές περιπτώσεις

δημιουργίας μονοπωλίων. Στις καπιταλιστικές κοινωνίες, αυτό συμβαίνει κυρίως μέσω επιχειρηματικών συμμαχιών, εξαγορών, συγχωνεύσεων, επαγγελματικών συμφωνιών από ομοιοεπαγγελματικές ομάδες και αποκλεισμό ανταγωνιστών (Καράγιωργας, 1979, σσ. 229-230).

Στα τεχνητά μονοπώλια, οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις κατευθύνονται συνήθως προς την προστασία του ανταγωνισμού, ενθαρρύνοντας την είσοδο νέων επιχειρήσεων, τη θέσπιση αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας και τη διάσπαση των μεγάλων επιχειρήσεων σε μικρότερες (Θεοδωρόπουλος, 2006, σ. 27 ˙ Καράγιωργας, 1979, σσ. 232-233).

Αντίθετα, στα φυσικά μονοπώλια, όπου η αύξηση του ανταγωνισμού είναι αδύνατη, απαιτούνται ρυθμιστικές παρεμβάσεις για τον έλεγχο των επιπτώσεών τους. Η ρύθμιση προσαρμόζεται στη φύση του φυσικού μονοπωλίου, επιδιώκοντας τη διασφάλιση της ποιότητας του προϊόντος και την εφαρμογή δίκαιης τιμολόγησης κοντά στο οριακό κόστος (Θεοδωρόπουλος, 2006, σ. 28).

Εκτός από τα φυσικά και τα τεχνητά μονοπώλια, η ανάγκη ρυθμιστικών πολιτικών προκύπτει όταν η αγορά αποτυγχάνει λόγω δημόσιων αγαθών. Τα «δημόσια αγαθά» απαιτούν φορολογία προκειμένου να εξασφαλιστεί η δίκαιη παροχή τους στους πολίτες (Ναλπαντίδου & Χατζής, 2010, σ. 154).

Υπάρχει και η ολική αδυναμία της αγοράς για τα αυθεντικά δημόσια αγαθά, αλλά και η ολική στην περίπτωση όπου αυτά παρουσιάζουν τα χαρακτηριστικά του δημόσιου αγαθού, είτε πρόκειται για μη αυθεντικά δημόσια αγαθά είτε ημι-δημόσια. Αυτά είναι διαθέσιμα στην αγορά για προμήθεια, αλλά αν δεν υπάρξει διόρθωση μέσω ρυθμιστικών παρεμβάσεων, αποτελούν σημείο αδυναμίας της αγοράς. Συνεπώς, παρά το γεγονός ότι η αγορά έχει τη δυνατότητα να παράγει αυτά τα αγαθά, δεν τα παρέχει σε επαρκείς ποσότητες για τις ανάγκες της κοινωνίας. Παραδείγματα περιλαμβάνουν τον τομέα της παιδείας και της εκπαίδευσης. Ένα αποτελεσματικό μέτρο ρύθμισης σε αυτήν την περίπτωση είναι η δημόσια χρηματοδότηση, που αντικατοπτρίζει την απόκλιση μεταξύ της ατομικής αξίας του προϊόντος και της κοινωνικής του αξίας (Θεοδωρόπουλος, 2006, σ. 33).

Η έλλειψη επαρκούς ενημέρωσης, είτε ως έλλειψη είτε ως παραπληροφόρηση, αντιπροσωπεύει έναν επιπλέον παράγοντα που απαιτεί επέμβαση από το κράτος. Σύμφωνα με τις αρχές της νεοκλασικής οικονομίας, η ελεύθερη έκφραση προτιμήσεων και η αυτόνομη αξιολόγηση και επιλογή προϊόντων σε ένα πλαίσιο ελεύθερης ανταγωνιστικής αγοράς εξαρτώνται από δύο βασικές υποθέσεις: α) την ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με τα χαρακτηριστικά των προϊόντων και τις διαθέσιμες εναλλακτικές, β) την ικανότητά τους να αξιολογήσουν αυτές τις πληροφορίες και να λάβουν ορθολογικές αποφάσεις προκειμένου να επιτύχουν τη μέγιστη αναμενόμενη ωφέλειά τους. Η αποτυχία οποιασδήποτε από αυτές τις δύο υποθέσεις αποτελεί πιθανή αιτία για ρυθμιστική παρέμβαση (Ναλπαντίδου & Χατζής, 2010, σ. 155).

Η ανεπάρκεια πληροφόρησης είναι συχνό φαινόμενο στη σύγχρονη κοινωνία και εκδηλώνεται είτε ως έλλειψη ενημέρωσης είτε ως παραπληροφόρηση. Αυτή η κατάσταση οφείλεται στο κόστος

που συνδέεται με την παραγωγή πληροφοριών, καθώς και στην έλλειψη κινήτρων, αφού δεν υπάρχει ανταμοιβή για τον δημιουργό πληροφοριών από εκείνους που τις χρησιμοποιούν.

Επιπλέον, σε περιπτώσεις όπου ο ανταγωνισμός είναι περιορισμένος, μπορεί να σημειωθούν συνεννοήσεις στην αγορά που συμβάλλουν στη μείωση των διαθέσιμων πληροφοριών (Θεοδωρόπουλος, 2006, σ. 30). Όταν τα προϊόντα είναι πολύπλοκα, όπως τεχνολογικά προϊόντα ή εξειδικευμένες υπηρεσίες ή προϊόντα που δεν χρησιμοποιούνται καθημερινά, τότε οι καταναλωτές αντιμετωπίζουν δυσκολίες στο να αναλύσουν τις πληροφορίες σχετικά με αυτά. Σε αυτές τις περιπτώσεις, απαιτείται ρύθμιση για τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας βασικών πληροφοριών.

Όταν η πληροφορία σχετικά με την τιμή ενός προϊόντος είναι εύκολα προσβάσιμη, ενώ η πληροφορία σχετικά με την ποιότητα είναι πιο δύσκολη, ακόμη και αν ο καταναλωτής είναι πρόθυμος να αγοράσει ένα προϊόν υψηλής ποιότητας, αλλά δυσκολεύεται να συγκρίνει τις ποιότητες, τότε οι παραγωγοί υψηλής ποιότητας προϊόντων βρίσκονται σε αναγκαστική θέση να εξετάσουν άλλες αγορές. Σε καταναλωτικό επίπεδο, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε χαμηλή ποιότητα, καθώς η ανάγνωση της ποιότητας αποδεικνύεται δύσκολη (Akerlof, 1970, σσ. 488-500). Εδώ οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις αφορούν σε ενέργειες όπως η κατοχύρωση της ονομασίας προέλευσης, η θέσπιση εγγυήσεων, τα πιστοποιητικά κ.α που θα εξαλείψουν την αβεβαιότητα από τους καταναλωτές.

Σε ορισμένους τομείς της αγοράς, όπως ο Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας, ο συντονισμός εμφανίζεται ως μια δύσκολη και πολύπλοκη διαδικασία, προκαλώντας σημαντικό κόστος. Γι' αυτόν το λόγο, το κράτος προκρίνει την παροχή ενός κατάλληλου μηχανισμού και των απαραίτητων ρυθμίσεων ελέγχου συμπεριφοράς. Τα οφέλη από αυτές τις κρατικές ρυθμιστικές πολιτικές είναι προφανή: όλες οι πληροφορίες σχετικά με τους κανόνες μπορούν να διανεμηθούν αποτελεσματικότερα στους οδηγούς μέσω δημόσιων φορέων, οι κανόνες μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικότερα με τη βοήθεια μιας δημόσιας υπηρεσίας που αναλαμβάνει τον έλεγχο της συμμόρφωσής τους και την επιβολή κυρώσεων. Αυτή η ολοκληρωμένη διαδικασία μπορεί να επιβληθεί αποτελεσματικά μέσω δημόσιου μηχανισμού, διασφαλίζοντας έτσι τη διατήρηση κινήτρων για τη συμμόρφωση των οδηγών προς τους κανόνες.

Απρόβλεπτα γεγονότα, όπως ένας πόλεμος, μπορούν να προκαλέσουν ξαφνικές ελλείψεις στην αγορά και μπορούν να ρυθμιστούν με κατάλληλα μέτρα και επεμβάσεις αφού συνήθως οδηγούν στην εμφάνιση περιστατικών αισχροκέρδειας καθώς και ελλείψεις σε διάφορα προϊόντα. Λαμβάνοντας υπόψη το δημόσιο συμφέρον η ρύθμιση προσβλέπει στην εξασφάλιση και κατανομή των αγαθών που λείπουν κάτι που ο μηχανισμός της αγοράς δεν μπορεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά μόνος του στον βραχυπρόθεσμο χρόνο (Θεοδωρόπουλος, 2006, σ. 34).

3.2.2 Μη οικονομικοί λόγοι

Η δίκαιη διανομή των πόρων, αποτελεί έναν εκ των στόχων των κρατικών πολιτικών ρύθμισης, εκτός από την οικονομική πτυχή. Η επίτευξη αυτής της κατανομής εξαρτάται από το επίπεδο ανάπτυξης του κοινωνικοοικονομικού πεδίου και τις επικρατούσες ιδεολογίες. Ανάλογα με αυτές, είτε ρυθμιστικές παρεμβάσεις επιδιώκουν περιορισμούς λόγω αναδιανεμητικής δικαιοσύνης (σοσιαλιστική ιδεολογία), είτε στοχεύουν σε ένα ελάχιστο επίπεδο δίκαιης διανομής (φιλελεύθερη σκέψη). Κοινός παρονομαστής σε αυτές τις προσεγγίσεις είναι η αναζήτηση της ισότητας.

Ο όρος «ισότητα» αναφέρεται στην κατάργηση προνομίων σε δύναμη, πλούτο και κατοχή πόρων, προκειμένου όλοι να συμμετέχουν με ίσους όρους στην κοινωνική ζωή. Η μείωση των ανισοτήτων στα εισοδήματα και τον πλούτο, καθώς και η διασφάλιση της ισότητας των ευκαιριών, είναι αναδιανεμητικοί στόχοι που εξυπηρετούνται με ρυθμιστικές παρεμβάσεις. Μέτρα όπως η αξιοπρεπής διαβίωση, η εγγύηση του ελάχιστου εισοδήματος, η υγειονομική περίθαλψη, η κοινωνική ασφάλιση και η παιδεία θεωρούνται θεμελιώδη για την ανάπτυξη της προσωπικότητας και ενσωματώνονται στα συνταγματικά κείμενα ως δικαιώματα. Δεν μπορεί βέβαια να αγνοηθεί και η θεώρηση ότι τα διανεμητικά μέτρα που αποσκοπούν στην οικονομική αποτελεσματικότητα μπορεί να περιοριστούν για λόγους οικονομικής αποτελεσματικότητας (Ναλπαντίδου & Χατζής, 2010, σ. 158).

Σε περιπτώσεις πατερναλισμού, το κράτος παρεμβαίνει με σκοπό την ευημερία, την ευτυχία του ατόμου, ακόμα και όταν αυτό δυσκολεύεται να λάβει ορθολογικές αποφάσεις. Οι φιλελεύθεροι έχουν ασκήσει δριμεία κριτική στη θεωρία αυτή δίνοντας έμφαση στη σπουδαιότητα της ατομικής επιλογής η οποία ακόμα και όταν η λήψη κάποιας απόφασης έχει ιδιαίτερη δυσκολία τότε θα σκεφθούν ορθολογικά και θα μεταβιβάσουν τη λήψη απόφασης σε άτομα με εξειδικευμένη γνώση.

Σύμφωνα με τους Ναλπαντίδου και Χατζή (2010) οι Sunstein και Thaler (2003) έχουν εισάγει τη θεωρία του φιλελεύθερου πατερναλισμού, η οποία να σημειωθεί έχει δεχθεί δριμεία κριτική, σύμφωνα με την οποία είναι πιθανό και νόμιμο για ιδιωτικούς και δημόσιους θεσμούς και την ίδια στιγμή να σέβονται το δικαίωμα της ατομικής επιλογής διότι μπορεί οι επιλογές των ατόμων να έχουν διαμορφωθεί από λανθασμένες πληροφορίες. Έτσι, σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, είναι αναπόφευκτη μια μορφή πατερναλισμού γι' αυτό οι φιλελεύθεροι πατερναλιστές, στηριζόμενοι στις παραδοχές της περιορισμένης ορθολογικότητας και της περιορισμένης αυτοκυριαρχίας, αποσκοπούν, -σεβόμενοι την ελευθερία επιλογής- να κατευθύνουν τις ανθρώπινες επιλογές εκεί όπου ενισχύεται η ευημερία τους (Ναλπαντίδου & Χατζής, 2010, σσ. 158-159).

Στο ίδιο μήκος κύματος και κοινωνικές αξίες μπορούν να οδηγήσουν σε ρυθμιστικού χαρακτήρα κρατικές παρεμβάσεις. Οι αξίες αυτές δηλώνουν όχι μόνο τι θέλει ένας άνθρωπος ως άτομο για τον εαυτό του αλλά και για την κοινωνία ως σύνολο. Για παράδειγμα η λήψη μέτρων για την προστασία των άγριων ζώων για το μακρινό μέλλον ακόμα και αυτά τα μέτρα εκτείνονται πέρα από τη ζωή του ανθρώπου ή η κατασκευή ενός μεγάρου μουσικής στην πόλη του ακόμα κι αν ο ίδιος δεν ακούει κλασική μουσική είναι ρυθμίσεις που μπορούν να αποτελέσουν ευκαιρίες

για τους ανθρώπους για την αναζήτηση μιας εναλλακτικής εκδοχής του γενικού καλού και του δημοσίου συμφέροντος και την αυξημένη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Όλοι οι στόχοι που προαναφέρθηκαν είναι αδύνατο να επιτευχθούν σε ένα πλαίσιο αγοράς χωρίς κανόνες, όπου δεν λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των επόμενων γενεών. Ακόμα και όταν υπάρχουν κίνητρα αλληλεγγύης, το πρόβλημα του «λαθρεπιβάτη» (free rider) είναι αναπόφευκτο, καθώς πολλοί άνθρωποι είναι πρόθυμοι να αγνοήσουν τα οφέλη τους επιδιώκοντας αλτρουϊστικούς σκοπούς, υποθέτοντας ότι όλοι θα πράξουν το ίδιο. Με δεδομένο τον όγκο των προβλημάτων και το κόστος του συντονισμού, η ρυθμιστική παρέμβαση θεωρείται αναγκαία.

3.2.3 Συμπέρασμα

Από όσα προαναφέρθηκαν, προκύπτει ότι η προσπάθεια ρύθμισης σημαίνει ουσιαστικά την οργανωμένη επέμβαση του κράτους στην οικονομία. Αυτή η εννοιολόγηση όμως είναι που παραπέμπει ταυτόχρονα και στην παθογένειά τους. Οι περισσότερες θεωρίες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα αυτής της παρέμβασης είναι αρνητική. Ακόμα, έχουν τεθεί σοβαρά ερωτήματα σχετικά με τη δικαιοσύνη, καθώς η ρύθμιση συνδέεται αναπόφευκτα με την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων και έχει συχνά χρησιμοποιηθεί ως μέσο για την εξάλειψη του ανταγωνισμού. Παρ' όλα αυτά, αυτά τα ζητήματα δεν αναγκαία συνεπάγονται την ολική απορρίπτουσα της ρύθμισης, δεδομένου ότι αυτή αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διόρθωσης των ελλείψεων της αγοράς, της συντονισμένης συλλογικής δράσης και του σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου.

Είναι σημαντικό, ωστόσο, να μην ερμηνευθεί αυτό ως απόρριψη της ρύθμισης συνολικά και θα πρέπει να αναγνωριστεί η χρησιμότητά της στη διόρθωση των ατελειών της αγοράς, τον συντονισμό της συλλογικής δράσης, καθώς και τη διαμόρφωση ενός σύγχρονου κράτους δικαίου (Ναλπαντίδου & Χατζής, 2010, σ. 160).

3.3 Η ρύθμιση

3.3.1 Ιστορική εξέλιξη

Πρόδρομος του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών (ΑΑ) θεωρούνται τα αμερικάνικα Independent Regulatory Agencies και η Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (Interstate Commerce Commission) η οποία δημιουργήθηκε το 1887 και λειτούργησε μέχρι το 1995 με στόχο τη ρύθμιση των αγορών και την προστασία του ελεύθερου διαπολιτειακού εμπορίου. Στη συνέχεια εμφανίζεται στις σκανδιναβικές χώρες (Ombudsman) και στη Μ. Βρετανία (Quangos) αλλά στη Γαλλία θα αναπτυχθεί με τη μορφή των ανεξάρτητων αρχών (Autorités Administratives Indépendantes) (Γαλάνης, 2018, σ. 2).

Από τη δεκαετία του 1980 που λαμβάνει χώρα το «πρώτο κύμα» της απορρύθμισης, από τις κυβερνήσεις νεοφιλελεύθερου προσανατολισμού της Βρετανίας, των κρατικών μονοπωλίων με τη

δημιουργία στην αρχή ανεξάρτητων γραφείων (Γεωργαντάς, 2003, σσ. 252-253) έχουν διανύσει μεγάλο δρόμο και ως προς τη διεύρυνση των πεδίων των οποίων αναλαμβάνουν την ευθύνη και ως προς την ενσωμάτωσή τους στο πολιτικό σύστημα και κυρίως στην εκτελεστική εξουσία μερίδια της οποίας ανέλαβαν να διαχειριστούν.

Ο ρόλος τους τα τελευταία χρόνια αυξάνεται ενώ διευρύνονται και τα πεδία στα οποία αποκτούν αρμοδιότητες ενώ οι προδιαγραφές τους αποκλίνουν από τα παραδοσιακά σχήματα οργάνωσης της δημόσιας γραφειοκρατίας εγκαινιάζοντας μια εποχή μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού της (Λαμπροπούλου & Δίελλας, 2021, σ. 195). Ουσιαστικά πρόκειται για μια νέα θεώρηση της σχέσης μεταξύ πολιτικής και οικονομίας. Ειδικά στην Ευρώπη, που άργησε να εφαρμόσει το νέο αυτό μοντέλο, καθοριστικό ρόλο διαδραμάτισε η ευρωπαϊκή ενοποίηση, που όπως προαναφέρθηκε (βλέπε κεφ. 2) επέβαλε τρόπον τινά την εφαρμογή του αλλά αντιμετώπισε ζητήματα που σχετίζονταν με την συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και τη συνοχή της.

3.3.2 Η ρύθμιση μέσω δημόσιας ιδιοκτησίας – Η κανονιστική θεωρία (normative theory)

Σύμφωνα με τον Majone (1996) στην περίπτωση της δημόσιας ιδιοκτησίας το κράτος, ο δημόσιος τομέας, αναλαμβάνει τον έλεγχο των οικονομικών δραστηριοτήτων. Πρόκειται για το μοντέλο που διαδόθηκε στην Ευρώπη τον 19ο αιώνα με την ανάπτυξη των υπηρεσιών φυσικού αερίου, της ηλεκτρικής ενέργειας, της βιομηχανίας νερού, των σιδηροδρόμων, του τηλέγραφου και αργότερα, των τηλεφωνικών επικοινωνιών πεδία τα οποία παρουσιάζουν χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου και η ρύθμιση μέσω δημόσιας ιδιοκτησίας έδινε στο κράτος τη δυνατότητα να επιβάλει μια σχεδιασμένη δομή στην οικονομία και να προστατεύει το δημόσιο συμφέρον και των καταναλωτών έναντι ισχυρών ιδιωτικών συμφερόντων και τη προώθηση της δημοκρατικής λογοδοσίας, αλλά και τη διασφάλιση της εθνικής ασφάλειας[19]. Οι δημόσιες επιχειρήσεις θα διαμόρφωναν τη δομή των υπηρεσιών τόσο την οικονομική (τιμές) όσο και τη θεσμική (ευέλικτη διαδικασία λήψης αποφάσεων με πολιτική λογοδοσία) με κεντρικό άξονα το δημόσιο συμφέρον (Majone, 1996, σ. 11).

Πολύ γρήγορα όμως αποδείχθηκε σε χώρες της Ευρώπης όπως η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο ότι ο δημόσιος έλεγχος και η ρύθμιση της οικονομίας ως προς το δημόσιο συμφέρον είναι ασύμβατες έννοιες με χαρακτηριστικό το παράδειγμα που αναφέρει ο οικονομολόγος W. Arthur Lewis ότι το νέο μοντέλο διαχείρισης δεν εξασφαλίζει το δημόσιο έλεγχο και προς απόδειξη τούτου αναφέρει ότι μετά τη δημιουργία αυτών των δομών «*δημοσιεύονται λιγότερες πληροφορίες για τους σιδηρόδρομους από ό,τι ήταν διαθέσιμες πριν από την κρατικοποίησή τους*» και ακόμα ότι οι επιδόσεις τους ήταν χαμηλές γεγονός που οδήγησε τη Βρετανία αλλά και τη Γαλλία να ορίσουν πιο συγκεκριμένους στόχους (Majone, 1996, σ. 12). Η λογοδοσία ήταν περισσότερο μύθος παρά πραγματικότητα αφού τα κοινοβούλια εκτός από το χρόνο δεν έχουν την

[19] Η Renault, Charbonnages du Nord και άλλες γαλλικές επιχειρήσεις κρατικοποιήθηκαν μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο επειδή οι ιδιοκτήτες τους είχαν συνεργαστεί με τους Γερμανούς (Majone, 1996 σελ. 11)

τεχνογνωσία να εποπτεύουν τέτοιες μεγάλες επιχειρήσεις ενώ εν κατακλείδι αποδείχθηκε ότι και ως προς το κοινωνικό σκέλος ο ευρωπαίος καταναλωτής ήταν λιγότερο προστατευμένος έναντι των δημόσιων εταιρειών από ό,τι ο Αμερικανός καταναλωτής έναντι των ιδιωτικών μονοπωλίων που υπόκεινται σε νομικούς ελέγχους που επιβάλλονται από ανεξάρτητο ρυθμιστικό φορέα (Majone, 1996, σ. 14). Αλλά και οι ίδιες οι επιχειρήσεις αυτές υποστήριζαν ότι η κακή απόδοση των υπηρεσιών που υπηρετούσαν δεν οφειλόταν στην κακή διαχείριση αλλά στους πολιτικούς περιορισμούς που επιβλήθηκαν στο προσωπικό, στις επενδυτικές και τιμολογιακές αποφάσεις τους (Majone, 1996, σ. 13). Όπως συμπεραίνει ο Majone (1996) «*η εθνικοποίηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας έτεινε να συγχέει τους ρόλους του διαχειριστή και του ρυθμιστή, υποτάσσοντας τον δεύτερο στον πρώτο - τα ζητήματα σχεδιασμού πρακτορείων κυριολεκτικά εξαφανίστηκαν από τη δημόσια ατζέντα*» (Majone, 1996, σ. 15).

Στα μειονεκτήματα του μοντέλου συγκαταλέγονται σύμφωνα με τον Majone (1996) η αιχμαλωσία των δημοσίων στελεχών από τους πολιτικούς και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις με αποτέλεσμα να εκτελούν τα καθήκοντά τους κατά τρόπο που εξυπηρετεί τα συμφέροντα αυτών των φορέων αντί για το κοινό συμφέρον ή τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί, η υπερπληθώρα εργαζομένων σε σχέση με τις απαιτήσεις της εργασίας ή τις ανάγκες της επιχείρησης, η ύπαρξη μονοπωλίων ελεγχόμενων από τη δημόσιο τομέα χωρίς να υπάρχει ανταγωνισμός από ιδιωτικές εταιρείες, οι αντιφατικοί και ασαφείς στόχοι που δίνονται στους διαχειριστές, που δημιουργεί προβλήματα κατανόησης και εφαρμογής των στόχων, ο ανεπαρκής συντονισμός μεταξύ των δημοσίων επιχειρήσεων που μπορεί να οδηγήσει σε μη ικανοποιητική αποδοτικότητα, διοικητικά ή οικονομικά προβλήματα και τέλος η ανυπαρξία αποτελεσματικού ελέγχου των δημοσίων επιχειρήσεων από τη βουλή, τα δικαστήρια ή τον αρμόδιο υπουργό (Majone, 1996, σ. 18).

3.3.3 Ρύθμιση από ανεξάρτητους φορείς

Τα αδιέξοδα - για πολλούς η αποτυχία - της ρύθμισης μέσω δημόσιας ιδιοκτησίας ανέδειξε έναν εναλλακτικό τρόπο ρύθμισης αυτόν που διαχειρίζονται ανεξάρτητα όργανα που επιβλέπονται από το κράτος, λειτουργούν έξω από τη γραμμή του ιεραρχικού ελέγχου της κεντρικής κυβέρνησης που αρχικά στην Αμερική και σταδιακά και στην Ευρώπη συνδυάζουν τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική λειτουργία με το επιχείρημα ότι η αγορά λειτουργεί τέλεια υπό κανονικές συνθήκες και ότι η παρέμβαση του κράτους θα πρέπει να περιορίζεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις αποτυχίας της αγοράς και ακόμα ότι η τεχνογνωσία που απαιτούν αυτές οι υπηρεσίες προς ευόδωση της κοινωνικής ευημερίας δεν υπάρχει ούτε στα δικαστήρια, ούτε στη βουλή αλλά ούτε και στην παραδοσιακή γραφειοκρατία (Majone, 1996, σ. 15).

Η διαχείριση από ανεξάρτητα όργανα συνέβαλε στην εξειδίκευση αντιμετώπισης ειδικών προβλημάτων (αφού μπορούσαν εύκολα να στρατολογήσουν εμπειρογνώμονες συγκριτικά με τις τυπικές διαδικασίες προσλήψεων), στην απαγκίστρωση από τα κομματικά συμφέροντα αλλά και στην ταχύτητα διεκπεραίωσής τους. Ακόμα και οι ίδιοι οι νομοθέτες ανέθεσαν την ευθύνη σ' αυτούς τους εξειδικευμένους φορείς επειδή οι ίδιοι δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν σ' αυτήν

την απαίτηση. Αυτή η εξειδίκευση όμως θόλωσε το τοπίο της κλασικής διάκρισης εξουσιών, γι' αυτό θεωρήθηκαν ως η τέταρτη εξουσία, ειδικά στην Αμερική όπου υπέβοσκε μια μόνιμη πάλη ανάμεσα στον Πρόεδρο από τη μια και το Κογκρέσο και τις ισχυρές ομάδες συμφερόντων από την άλλη με σκοπό τον περιορισμό της εξουσίας του προεδρικού ελέγχου (Majone, 1996, σσ. 16-17).

Τα μειονεκτήματα του μοντέλου σύμφωνα με τον Majone (1996) είναι η αιχμαλωσία των ρυθμιστικών φορέων, οι οποίοι πρέπει να προασπίζουν το κοινό συμφέρον, από τις επιχειρήσεις που υπόκεινται στον έλεγχό τους με δυνατή την ευνοϊκή μεταχείρισή τους σε βάρος του κοινού καλού, η υπερκεφαλαιοποίηση δηλαδή η χρησιμοποίηση από δάνεια ή κεφάλαια των μετόχων μεγαλύτερων από τις πραγματικές ανάγκες κεφαλαίων και η παρεμπόδιση ή ο περιορισμός του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ των υφιστάμενων. Προβλήματα στην υλοποίηση της ρύθμισης μπορεί να δημιουργήσουν οι αόριστοι στόχοι, όπως για παράδειγμα το λεκτικό «ρύθμιση προς το δημόσιο συμφέρον», καθώς δεν καθορίζουν συγκεκριμένα ποιές είναι οι προσδοκώμενες επιπτώσεις ή πώς πρέπει να επιτευχθεί ο «κοινός στόχος» που με τη σειρά τους μπορεί να οδηγήσουν σε διαφορετικές ερμηνείες και αντιλήψεις από τους ενδιαφερόμενους φορείς και να δυσχεράνει την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της ρύθμισης επιχειρήσεων στην αγορά, ο ανεπαρκής συντονισμός μεταξύ των διαφόρων ρυθμιστικών αρχών, που μπορεί να υπονομεύσει τους στόχους της ρύθμισης, αστοχίες στην εφαρμογή των κανονιστικών προτύπων και ανεπαρκή προστασία του κοινού και τέλος η ελλιπής πολιτική λογοδοσία των ανεξάρτητων ρυθμιστικών φορέων που μπορεί να οδηγήσει σε ερμηνείες ή αποφάσεις που δεν αντανακλούν επαρκώς τις προτεραιότητες ή τις πολιτικές επιθυμίες της εκλεγμένης πολιτικής εξουσίας. Επίσης, μπορεί να δημιουργήσει προκλήσεις στον τρόπο με τον οποίο οι πολίτες και οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι μπορούν να επηρεάσουν τις αποφάσεις των ρυθμιστικών οργάνων. Συνολικά, η έλλειψη επαρκούς πολιτικής ευθύνης μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση τη δημοκρατική νομιμοποίηση των ρυθμιστικών διαδικασιών (Majone, 1996, σ. 18).

3.3.4 Ιδιωτικοποίηση ή απελευθέρωση

Η ιστορία έχει καταγράψει περιπτώσεις αφενός των ιδιωτικοποιήσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο[20] απ' όπου αναδεικνύονται τα οφέλη στον οικονομικό και διοικητικό τομέα, η αύξηση του ανταγωνισμού και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αφετέρου της απελευθέρωσης στις ΗΠΑ[21] που επιτεύχθηκαν κυρίως από το αμερικανικό κίνημα απορρύθμισης και προέκυψαν σε μεγάλο βαθμό από ένα στυλ ρύθμισης που χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία, τεχνογνωσία και «επιχειρηματικότητα πολιτικής» με κύρια στοιχεία την ισχυρή βούληση της ηγεσίας για αλλαγή πολιτικής και τη σύνδεση (αν όχι εξάρτηση) των ανεξάρτητων φορέων από τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία από την οποία διαφαίνονται οι περιορισμένες δυνατότητες της

[20] Πώληση (1984) από την πρωθυπουργό Margaret Thatcher της πλειοψηφίας των μετοχών της British Telecom (Majone, 1996, σελ. 19)

[21] Απελευθέρωση της βιομηχανίας τηλεπικοινωνιών των ΗΠΑ που οδήγησε (1984) στην εκποίηση μιας από τις πιο ισχυρές εταιρείες στον κόσμο (το σύστημα Bell) (Majone, 1996, σελ. 19)

απελευθέρωσης ως εργαλείου ρύθμισης σε ορισμένους τομείς όπου η αγορά δεν λειτουργεί αποτελεσματικά ή όπου υπάρχουν αλληλεξαρτήσεις που απαιτούν προσεκτικό σχεδιασμό (Majone, 1996, σσ. 19-22).

Έτσι, η ιστορία αποδεικνύει ότι όταν οι ρυθμιστικές αρχές απολαμβάνουν τη στήριξη των δικαστηρίων και της βουλής, καθώς και της ακαδημαϊκής και της δημόσιας γνώμης, μπορούν να υπερνικήσουν την αντίσταση των ρυθμιζόμενων επιχειρήσεων και σημαντικών παραγόντων της εκτελεστικής εξουσίας και αυτό σύμφωνα με τον Majone (1996) οφείλεται στη σχετική ανεξαρτησία των επιτροπών, στο υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού των μελών τους και στο γεγονός ότι οι πολιτικοί τους προϊστάμενοι χαρακτηρίζονται ως «επιχειρηματίες πολιτικής» δίνοντας μια άλλη διάσταση στη σχέση μεταξύ του επιχειρηματικού κόσμου και της πολιτικής σφαίρας, όπου οι οικονομικοί σκοποί ενσωματώνονται σε πολιτικές δραστηριότητες (Majone, 1996, σ. 22).

Εν κατακλείδι, τονίζεται εν προκειμένω η σημασία της συνδυασμένης χρήσης ιδιωτικοποίησης και απελευθέρωσης, ανάλογα με την περίπτωση και τους στόχους της ρύθμισης και αναδεικνύεται η ανάγκη για κατάλληλη παρακολούθηση και ρύθμιση προκειμένου να αποτραπούν πιθανοί κίνδυνοι ή επιπτώσεις όπως αναλύθηκαν παραπάνω.

3.3.5 Αυτορρύθμιση

Η αυτορρύθμιση αναφέρεται στη διαδικασία όπου οι επιχειρήσεις ή άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς εγκαθιδρύουν δικούς τους κανόνες και πρακτικές, αντί να υπόκεινται σε κανονιστικές απαιτήσεις του κράτους. Ο Majone (1996) αναγνωρίζει την αυξανόμενη χρήση της αυτορρύθμισης ως απάντηση στην ανάγκη για ευελιξία και την αποφυγή υπερβολικής κρατικής παρέμβασης.

Ανάμεσα στα πλεονεκτήματα της αυτορρύθμισης που επισημαίνει ο Majone (1996) είναι το υψηλότερο επίπεδο τεχνικής εξειδίκευσης στον αντίστοιχο τομέα σε σύγκριση με έναν δημόσιο οργανισμό, οι επαγγελματίες είναι πιθανό να είναι καλύτερα ενημερωμένοι από τις δημόσιες αρχές για το τι συμβαίνει στον τομέα δραστηριότητάς τους και μπορούν ευκολότερα να ανακαλύπτουν και να εκθέτουν την κακή πρακτική. Τα πράγματα αντιστρέφονται ως προς τη δημοσιοποίηση και τιμωρία των παραβατών, πεδίο στο οποίο οι διαχειριστές, σε αντίθεση με τη δημόσια υπηρεσία, δεν είναι πρόθυμοι να δημοσιοποιήσουν και να τιμωρήσουν τους παραβάτες (Majone, 1996, σσ. 23-25).

Επιπρόσθετα, θα πρέπει να συνυπολογιστεί στα θετικά της αυτορρύθμισης ότι το διοικητικό κόστος εσωτερικεύεται στη δραστηριότητα που υπόκειται σε ρύθμιση ενώ στην περίπτωση της δημόσιας ρύθμισης και σε περιβάλλον δημοσιονομικής λιτότητας το κόστος βαρύνει το φορολογούμενο και ακόμα ότι η ταχύτητα και η ευελιξία του μοντέλου συμβάλλει στην προσαρμογή στις αλλαγές του περιβάλλοντος (Majone, 1996, σσ. 23-24).

Συμπερασματικά, ακόμα και σε τομείς όπου η αυτορρύθμιση θεωρείται ότι παρέχει συγκριτικό πλεονέκτημα, απαιτείται η παρουσία μιας ισχυρής δημόσιας ρυθμιστικής αρχής προκειμένου να «φυλάξει τους φύλακες». Σε περιπτώσεις όπου η αντιμετώπιση της έλλειψης ανταγωνισμού απαιτεί δράση, η αυτορρύθμιση εμφανίζεται ανεπαρκής και μπορεί να λειτουργήσει ως χρήσιμο συμπλήρωμα της νομοθετικής ρύθμισης, ωστόσο, δεν είναι σε θέση να την αντικαταστήσει (Majone, 1996, σ. 26).

3.3.6 Η οικονομική θεωρία - Economic theory

Η οικονομική θεωρία οφείλει τη γέννησή της στο άρθρο του George Stigler (1971, Stigler όπως αναφέρεται στο Majone, 1996, σελ. 31) με τίτλο «Η οικονομική θεωρία της ρύθμισης», το οποίο αποτέλεσε μια προσπάθεια να παράσχει μια θεωρητική βάση για την έννοια - που είχε εισαχθεί νωρίτερα από πολιτικούς επιστήμονες - ότι οι ρυθμιστικές αρχές καταλήγουν υπό τον έλεγχο των ομάδων συμφερόντων. Στη θεωρία του Stigler, οι πολιτικοί θεωρούνται υποκείμενα μέγιστου οφέλους, το οποίο θεωρείται ότι περιλαμβάνει την εξασφάλιση και διατήρηση της πολιτικής εξουσίας, την οποία για να πετύχει (ο πολιτικός) χρειάζεται ψήφους και χρήμα. Αυτοί οι πόροι μπορούν να παρέχονται από ομάδες[22] που επηρεάζονται θετικά από τις ρυθμιστικές αποφάσεις και λαμβάνει χώρα μια πολιτικοοικονομική ανταλλαγή μεταξύ πολιτικών και οργανωμένων συμφερόντων (π.χ. ευνοϊκές ρυθμιστικές αποφάσεις με σκοπό τις ψήφους ή τα χρήματα). Έτσι, η ρύθμιση δεν αποσκοπεί στη βελτίωση των αστοχιών ή τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας αλλά στην αναδιανομή του εισοδήματος από ομάδες της κοινωνίας (π.χ. ομάδες συμφερόντων) σε άλλες (π.χ. πολιτικούς) και ουσιαστικά οι ρυθμιστικοί φορείς έχουν αιχμαλωτιστεί από τις καλύτερα οργανωμένες και συμπαγείς ομάδες συμφερόντων (Majone, 1996, σσ. 31-32). Εν κατακλείδι, ο Stigler προβάλλει την ιδέα ότι οι ρυθμίσεις δεν πάνε πάντα χέρι-χέρι με την προώθηση του δημόσιου συμφέροντος, αλλά μπορεί να εξυπηρετούν και συγκεκριμένα συμφέροντα, καθιστώντας σημαντική την ανάλυση των οικονομικών κινήτρων που κρύβονται πίσω από τις αποφάσεις ρύθμισης.

Απάντηση στο ερώτημα της διαδεδομένης διασταυρούμενης επιδότησης (cross-subsidization)[23] (δίνει έμφαση στη ζήτηση από τη βιομηχανία και όχι στην προσφορά της ρύθμισης, αγνοεί τα κίνητρα των ρυθμιστών και θεωρεί ότι οι καταναλωτές σε κάθε περίπτωση είναι χαμένοι) όπως την περιγράφει ο Stigler δίνει ο Peltzman (1976, Peltzman όπως αναφέρεται στο Majone, 1996, σελ. 32), ο οποίος υποστηρίζει ότι υπάρχει ανάγκη για ένα πιο γενικό και καθολικό μοντέλο και υποστηρίζει ότι η προστασία μόνο των ομάδων παραγωγών δεν είναι η κυρίαρχη πολιτική στρατηγική, καθώς καταναλωτές μπορούν να επηρεάσουν τις αποφάσεις με

[22] Εννοούνται ομάδες συμφερόντων επειδή τα συγκεντρωμένα επιχειρηματικά συμφέροντα έχουν τεράστιο πλεονέκτημα έναντι πιο διασκορπισμένων ομάδων (π.χ. καταναλωτές ή φορολογούμενοι) στην κινητοποίηση για τη ρυθμιστική πολιτική και την επίτευξη των στόχων τους. Οι ομάδες αυτές μπορεί να είναι μικρές και να μην προσφέρουν αρκετές ψήφους αλλά δύνανται να παρέχουν χρήματα, χρήσιμα για την χρηματοδότηση της προεκλογικής εκστρατείας των πολιτικών (Majone, 1996, σελ. 31)

[23] Ένα τμήμα του πληθυσμού ή μια ομάδα λαμβάνει οφέλη ή επιδοτήσεις από άλλο τμήμα του πληθυσμού ή άλλη ομάδα, ενώ ταυτόχρονα και αντιστρόφως (Majone, 1996, σελ. 32)

ψήφους ή χρήμα και ερευνά τις επιπτώσεις αλλαγών στη ζήτηση και στο κόστος σε ρυθμιζόμενους κλάδους, προβλέποντας ρύθμιση που αντισταθμίζει τις δυνάμεις της αγοράς στην κατανομή των οφελών (Majone, 1996, σσ. 32-33).

Όμως οι περισσότερες διαρθρωτικά ανταγωνιστικές βιομηχανίες δεν υπόκεινται σε ρύθμιση τιμών - γεγονός που το μοντέλο του Peltzman, όπως και του Stigler, φαίνεται ανίκανο να εξηγήσει. Έτσι, αν και συμμερίζεται την άποψη των Peltzman και Stigler ότι η ρύθμιση χρησιμοποιείται για την αύξηση της ευημερίας των ομάδων πίεσης με μεγαλύτερη επιρροή και την αναδιανομή των πόρων, ο οικονομολόγος και καθηγητής στο Πανεπιστήμιο του Σικάγο Gary Becker (1983, Becker όπως αναφέρεται στο Majone, 1996, σελ. 32), συνεισφέρει στη θεωρία προσθέτοντας ότι οι απώλειες (deadweight losses), που προκύπτουν από μη αποτελεσματικές ρυθμιστικές πολιτικές, αποτελούν έναν περιοριστικό παράγοντα ή φρένο, εμποδίζοντας την ανεπιτυχή πρόοδο ή εφαρμογή αυτών των πολιτικών. Αυτή είναι η διαφορά μεταξύ των κερδών των νικητών και των απωλειών των ηττημένων λόγω της αλλαγής στην παραγωγή που προκαλείται από το ρυθμιστικό μέτρο. Τα κέρδη και οι απώλειες είναι αυτά που κινητοποιούν τις ανταγωνιζόμενες ομάδες συμφερόντων να ασκούν πίεση στην πολιτική διαδικασία. Η αύξηση των απωλειών βάρους αποδυναμώνει σταδιακά τους νικητές σε σχέση με τους ηττημένους. Αυτό συμβαίνει επειδή η πίεση που ασκούν οι νικητές για κάθε επιπλέον μονάδα οφέλους πρέπει να υπερνικά τη σταθερά αυξανόμενη πίεση από τους ηττημένους προκειμένου να αποφευχθούν οι αυξανόμενες απώλειες. Ο Becker καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πολιτική διαδικασία θα κατευθυνθεί προς τη ρύθμιση που ενισχύει την αποτελεσματικότητα λέγοντας ότι «*οι πολιτικές που αυξάνουν την αποτελεσματικότητα είναι πιο πιθανό να υιοθετηθούν από τις πολιτικές που μειώνουν την αποτελεσματικότητα*» (Majone, 1996, σσ. 32-33).

3.4 Συμπέρασμα - Σύγκριση κανονιστικής και οικονομικής θεωρίας

Η ανάλυση του Becker εξετάζει τη σύνδεση μεταξύ της οικονομικής θεωρίας και της κανονιστικής θεωρίας, εστιάζοντας στη δυναμική ρύθμισης λόγω αποτυχιών στην αγορά. Η ρύθμιση, σύμφωνα με την κανονιστική θεωρία, αποτελεί απάντηση σε αγοραίες αποτυχίες, επιδιώκοντας να διορθώσει ανεπάρκειες και να επιφέρει επιπλέον πλούτο. Η οικονομική θεωρία, ωστόσο, υποστηρίζει πως η ρύθμιση δεν μεγιστοποιεί τον πλούτο, καθώς οι παραγωγοί και οι καταναλωτές δεν είναι ισορροπημένα πολιτικά. Η θεωρία του Becker εστιάζει στην οικονομική αποτελεσματικότητα και τη διόρθωση των αγοραίων αποτυχιών ως κίνητρα για τη ρύθμιση. Υποστηρίζεται πως η πρόκληση επιπλέον πλούτου μπορεί να οδηγήσει σε περισσότερη πίεση για ρύθμιση από τους νικητές. Σε αντίθεση με την κανονιστική θεωρία, η οικονομική θεωρία αναφέρει πως η πολιτική διαδικασία τείνει προς βιομηχανίες που αυξάνουν τον πλούτο. Εντούτοις, παρατηρείται ότι η κανονιστική θεωρία έχει εμπειρική βάση και προγνωστική ισχύ. Ο Peltzman συγκρίνει την οικονομική και την κανονιστική θεωρία, υποστηρίζοντας ότι πρέπει να θεωρούνται συμπληρωματικές. Οι θετικές θεωρίες, όπως η οικονομική θεωρία, έχουν βελτιώσει την κατανόησή μας για τη ρυθμιστική διαδικασία, αλλά η κανονιστική θεωρία διαθέτει εμπειρική στήριξη και προβλεπτική ισχύ. Συνεπώς, παρά τις διαφορές, και οι δύο προσεγγίσεις συμβάλλουν

στην κατανόηση της ρύθμισης και των αγορών και πρέπει να θεωρούνται ως συμπληρωματικές και όχι ως αλληλοαποκλειόμενες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

4.1 Τι είναι οι ανεξάρτητες αρχές

Προσπαθώντας να αποδώσουμε τον ορισμό των ανεξάρτητων αρχών (ΑΑ.) θα λέγαμε ότι πρόκειται για δημόσιες νομικές οντότητες στις οποίες έχει ανατεθεί η εποπτεία σε εξειδικευμένους τομείς της οικονομίας, της πολιτικής και της κοινωνίας, με την εξέταση ειδικών διοικητικών και κυβερνητικών αρμοδιοτήτων, χωρίς όμως να εντάσσονται στην κλασική ιεραρχική διοίκηση (Γαλάνης, 2018, σσ. 2-3).

Ειδικότερα, οι Α.Α αποτελούν ένα ξεχωριστό πεδίο λειτουργίας «σε απόσταση» από το κεντρικό κράτος, λειτουργούν αποκεντρωμένα από το κεντρικό κράτος, διαθέτουν αυτονομία σε πολιτικό, οικονομικό και διαχειριστικό επίπεδο, χρηματοδοτούνται από το κρατικό προϋπολογισμό, και θεωρούνται ανεξάρτητες διότι δεν υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο του πολιτικού συστήματος. Συνήθως αναφέρονται ως μη πλειοψηφικοί θεσμοί, καθώς δεν λειτουργούν με βάση την αρχή της πλειοψηφίας όπως η Βουλή ή τα Δημοτικά Συμβούλια (Λαμπροπούλου & Δίελλας, 2021, σ. 196).

Αυτές οι οντότητες χαρακτηρίζονται από συγκεκριμένα διακριτικά χαρακτηριστικά, όπως η εξειδικευμένη γνώση στους εν λόγω τομείς και οι -διαφορετικού μεγέθους- εγγυήσεις ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν. Λόγω της ιδιαίτερης οργανωτικής και λειτουργικής φυσιογνωμίας τους δεν μπορούν εύκολα να κατηγοριοποιηθούν γι' αυτό αναφέρονται και ως η τέταρτη εξουσία ενώ –ειδικά στη Γαλλία- το δίκαιο της ρύθμισης (που αποτελεί το πεδίο της παρούσας εργασίας) προσλαμβάνει αν και για περιορισμένη μερίδα θεωρίας, χαρακτηριστικά ξεχωριστού κλάδου του δικαίου (Γαλάνης, 2018, σσ. 2-3).

Κατά τον Γαλάνη (2018) ορθότερη φαίνεται μια θεώρηση της ρύθμισης, που δίνεται από διάφορους συγγραφείς, ως δημόσια παρέμβαση σ' ένα πεδίο της αγοράς αλλά όχι μόνο απαραίτητα σε αυτήν, που καταστατικό σκοπό έχει την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την εφαρμογή συγκεκριμένων προκαθορισμένων στόχων τεχνικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσης με την αξιοποίηση μέσων που ξεπερνούν τα καθιερωμένα κανονιστικά εργαλεία όπως είναι η θέσπιση κανόνων δικαίου και οι κυρώσεις συνδυάζοντας το διττό στόχο αφενός την πραγμάτωση συγκεκριμένου σκοπού γενικού συμφέροντος και αφετέρου την αποτελεσματικότητα της δημόσιας αυτής παρέμβασης (Γαλάνης, 2018, σσ. 3-4).

4.2 Η εξέλιξη του θεσμού στην Ελλάδα

Στη χώρα μας η πρώτη προσπάθεια ίδρυσης ανεξάρτητης αρχής ήταν το 1977 οπότε με το ν. 703/1977 συστάθηκε η Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού η οποία όμως έλαβε τα χαρακτηριστικά ανεξάρτητης αρχής με το νόμο 2296/1995. Τη δεκαετία του 1990 ο θεσμός γιγαντώθηκε. Το 1989 με το ν. 1866/1989 δημιουργήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

ως ανεξάρτητο όργανο και ακολούθησαν η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων με το ν. 2075/1992, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού με το ν.2190/1994, η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα με το ν. 2472/1997, ο Συνήγορος του Πολίτη (ν. 2477/1997) και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας με το ν. 2773/1999.

Βασικό κριτήριο διάκρισης και σταθμό στην ιστορία του θεσμού αποτελεί η συνταγματική κατοχύρωση με την αναθεώρηση του 2001 πέντε ανεξάρτητων αρχών και συγκεκριμένα με το άρθρο 9Α της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, με το άρθρο 19 παρ. 2 της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, με το άρθρο 103 παρ. 7 του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, με το άρθρο 15 παρ. 2 του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και με το άρθρο 103 παρ. 9 του Συνηγόρου του Πολίτη (Βενιζέλος, 2015, σ. 615). Αυτές οι ΑΑ δεν έχουν ρητή αναφορά σε νομική προσωπικότητα, όμως η δυνατότητα που έχουν για αυτοτελή παράσταση σε δίκες τούς δίνει «ιδιάζουσα» νομική προσωπικότητα.

Εκτός από τις πέντε ανεξάρτητες αρχές που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα στη χώρα μας σήμερα λειτουργούν πληθώρα ανεξάρτητων αρχών των οποίων η ίδρυση διέπεται από τη νομοθεσία.

Ο αριθμός αυτών των αρχών σε συνδυασμό με το γεγονός ότι μόνο πέντε τέθηκαν υπό τη συνταγματική προστασία του Συντάγματος με το άρθρο 101Α συνιστά κατεύθυνση του συνταγματικού νομοθέτη προς τον κοινό νομοθέτη για λελογισμένη σύσταση νομοθετικά προσδιορισμένων ανεξάρτητων αρχών (Βενιζέλος, 2015, σ. 616).

Επίσης κριτήριο διαφοροποίησής τους αποτελεί το καθεστώς της νομικής προσωπικότητάς τους αφού για παράδειγμα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η ΡΑΕ (νυν ΡΑΑΕΥ) διαθέτουν νομική προσωπικότητα ενώ η ΑΑΔΕ και ο Συνήγορος του Πολίτη δεν έχουν ρητή αναφορά σε νομική προσωπικότητα (Λαμπροπούλου & Δίελλας, 2021, σ. 205) τεκμαίρεται όμως από τη δυνατότητα που έχουν εκ του νόμου (και οι συγκεκριμένες ανεξάρτητες αρχές) για αυτοτελή παράσταση σε δίκες η οποία τούς δίνει αυτήν την «ιδιάζουσα» νομική προσωπικότητα

4.3 Παράγοντες δημιουργίας του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών

Όπως αναφέρθηκε και στο προοίμιο του παρόντος κεφαλαίου πρόκειται για ένα πρόσφατο φαινόμενο – νομικό υβρίδιο (Βενιζέλος, 2015, σ. 611) που στη χώρα μας εμφανίστηκε μετά τη μεταπολίτευση και αρχικά δημιούργησε προβληματισμό στους νομικούς κύκλους καθώς θεωρήθηκε ότι παραβιάζουν, λόγω των αρμοδιοτήτων που τούς έχουν ανατεθεί, τις τρεις βασικές για τη λειτουργία του πολιτικού μας συστήματος διακεκριμένες εξουσίες. Στη συνέχεια όμως οι ανεξάρτητες αρχές έγιναν αποδεκτές ως προς τη λειτουργική τους φύση, που καλείται να καλύψει νέες ανάγκες του σύγχρονου πολιτειακού μας συστήματος (Γεωργαντάς, 2003, σ. 246).

Οι λόγοι, που οδήγησαν το πολιτικό σύστημα και τις παραδοσιακές βεμπεριανού τύπου γραφειοκρατίες να εκχωρήσουν μέρος από καίριες αρμοδιότητές του σε οιονεί ανεξάρτητα σώματα, ποικίλουν και σχετίζονται με τις μεταβολές που επήλθαν στο γενικότερο κοινωνικό,

οικονομικό και τεχνολογικό πεδίο. Ειδικά όμως την τελευταία εικοσαετία η δημιουργία τους οφείλεται στην ανάγκη προσαρμογής στο ενωσιακό δίκαιο και υιοθέτησης των υποχρεώσεων που προκύπτουν από αυτό (Γαλάνης, 2018, σ. 2).

Σύμφωνα με τον Γεωργαντά (2003) οι συνθήκες για την ευρωπαϊκή ενοποίηση αλλά και η ανάγκη για μια ενιαία αγορά με κοινούς κανόνες, για απελευθέρωση των εθνικών αγορών, για διασφάλιση της ελευθερίας του ενδοευρωπαϊκού εμπορίου αγαθών και υπηρεσιών και η ελευθερία από κάθε είδους περιορισμούς συνιστούν τις αιτίες δημιουργίας τους κατ' αντιστοιχία με τον τρόπο που αναπτύσσονται και στις Ηνωμένες Πολιτείες (Γεωργαντάς, 2003, σσ. 256-257).

Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων του κράτους σε «(ημι)ανεξάρτητα πλάσματα» (Γεωργαντάς, 2003, σ. 242) είτε αποτέλεσε επιλογή των εθνικών κυβερνήσεων είτε επιβλήθηκε από υποχρεώσεις που συνεπάγονταν η ένταξη της χώρας στην ΕΕ. Ως επιλογή των κυβερνήσεων ήρθε να θεραπεύσει αδυναμίες και παθογένειες που εμφάνιζε το παραδοσιακό μοντέλο διοίκησης με σκοπό τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας ενώ οι νέες συνθήκες που δημιουργήθηκαν οδήγησαν στην εμφάνιση νέων κοινωνικών και οικονομικών αναγκών σε διάφορα πεδία των δικαιωμάτων. Η ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, η εξοικονόμηση πόρων, η ευελιξία, τα τεχνοκρατικά κριτήρια κατά την άσκηση μιας δημόσιας πολιτικής, η διαφάνεια και η νομιμοποίηση κατά την άσκηση της εξουσίας είναι μερικά από τα ζητούμενα που καλούνται να θεραπεύουν και να επιτύχουν οι ΑΑ (Λαμπροπούλου, 2019, σσ. 74-78) ενώ επιχειρείται να επιλυθεί και το πρόβλημα των αθέμιτων πολιτικών παρεμβάσεων αλλά και η συνέχεια των πολιτικών αφού πλέον δε σχετίζονται με τον εκλογικό κύκλο (Λαμπροπούλου & Δίελλας, 2021, σ. 201). Ειδικά στην Ελλάδα, η δημιουργία τους συνδέεται με την ανάγκη για τεχνογνωσία και επιστημονική εξειδίκευση των θεσμών ως προϋπόθεση για την ανεξαρτησία, την αξιοπιστία και την ουδετερότητά τους (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σ. 579).

Ως υποχρέωση από τη συμμετοχή στην Ένωση υπαγορεύθηκε με σκοπό τη ρύθμιση βασικών πεδίων της αγοράς. Οι παρεμβάσεις αυτές επιστρατεύονται ως «τεχνικές» που συνδυάζουν την νομική/κανονιστική θεώρηση των ζητημάτων και δεδομένων με την οικονομική. Συνδυάζει δηλαδή δύο βασικές συνιστώσες της κρατικής παρέμβασης, την παραγωγή κανόνων δικαίου υπό τη στενή έννοια της προληπτικής ρύθμισης αλλά και την διασφάλιση της υλοποίησής τους με την εποπτεία (κατασταλτική ρύθμιση). Έτσι γίνεται λόγος για «ρυθμιστική εποπτεία» όρος που χρησιμοποιείται για τη ρύθμιση και εποπτεία των αγορών (Δελλής, 2015, σ. 222).

Ειδικότερα, προέκυψε η ανάγκη πρώτον να θωρακιστούν με επιπλέον εγγυήσεις τα ατομικά δικαιώματα ειδικά εκείνα που προστατεύουν την προσωπικότητα και την ιδιωτική σφαίρα απέναντι σε σύγχρονες απειλές που πηγάζουν από την τεχνολογική και επιστημονική πρόοδο, δεύτερον η αντιμετώπιση της αδυναμίας των κυβερνήσεων και των κοινοβουλίων να διαχειριστούν κρίσιμα ζητήματα όπως είναι η σχέση μεταξύ αγοράς και οικονομικών λειτουργιών του κράτους, τρίτον η ανάγκη στήριξης των εγγυήσεων της δημοκρατικής πολυφωνίας και τέλος η απομάκρυνση διαφόρων σημαντικών πεδίων από το χώρο της πολιτικής ευθύνης και του δημοκρατικού ελέγχου από τη Βουλή και το λαό στο χώρο της «ειδικής γνώσης» ή της «πολιτικής αμεροληψίας» για τα στελέχη των ΑΑ (Βενιζέλος, 2015, σσ. 611-612). Έτσι, αποσυνδέεται η

λειτουργία κρίσιμων θεσμών της δημόσιας διοίκησης από πολιτικές και κυβερνητικές αλλαγές και ενισχύεται η ουδετερότητα και η σταθερότητά τους (Λαμπροπούλου & Δίελλας, 2021, σ. 201).

Επιπλέον όμως, ήρθαν ως λύση σε δομικά προβλήματα του παραδοσιακού γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης που αφορούσαν στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα καθώς και ως απάντηση στην ανάγκη υψηλής εστίασης της δράσης του κράτους σε εξειδικευμένα πεδία που χαρακτηρίζονταν από συνθετότητα και πολυπλοκότητα και έλλειψη ευελιξίας (Λαμπροπούλου, 2019, σσ. 74-78).

4.4 Η τυπολογία των ανεξάρτητων αρχών

Ανακεφαλαιώνοντας, σύμφωνα με τον Βενιζέλο (2002) η πληθώρα των λόγων που οδήγησαν στη δημιουργία τους καθώς και ο μεγάλος αριθμός και η ποικιλία των αρμοδιοτήτων τους οδηγεί στην κατηγοριοποίησή τους και με βάση αυτή κάθε μία να έχει διαφορετική συνταγματική και θεσμική μεταχείριση.

4.4.1 Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τις ΑΑ που συνιστούν θεσμικές εγγυήσεις του δημοκρατικού κράτους δικαίου αναφορικά με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων (π.χ. η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα) (Βενιζέλος, 2002, σ. 220).

4.4.2 Η εποπτεία σε τομείς της δημόσιας διοίκησης

Η δεύτερη κατηγορία αφορά σε ανεξάρτητα όργανα που έχουν την εποπτεία που συνδέεται με ατομικά ή πολιτικά δικαιώματα σε μεγάλους τομείς ή και στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης (π.χ. το ΑΣΕΠ και ο Συνήγορος του Πολίτη) (Βενιζέλος, 2002, σ. 220).

4.4.3 Αρμοδιότητες για την οικονομική δραστηριότητα και τις αγορές (ρυθμιστικές αρχές)

Μια άλλη κατηγορία περιλαμβάνει τα ανεξάρτητα όργανα που ασκούν αρμοδιότητες που σχετίζονται με τη λειτουργία της αγοράς συνολικά ή επιμέρους τομέων της (π.χ. η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας νυν Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων Ενέργειας και Υδάτων) αλλά και επιτροπές (που συγκροτούνται από εκπροσώπους κομμάτων ή και ανώτατων δικαστικών λειτουργών για να συναφθούν συμβάσεις μεγάλης οικονομικής ή τεχνολογικής αξίας) που ο νόμος δεν ονομάζει ανεξάρτητες αρχές. Και οι δύο υποκατηγορίες της κατηγορίας αυτής κινούνται στο πεδίο της οικονομικής ελευθερίας στις οποίες προτεραιότητα έχει η επίτευξη της ομαλής λειτουργίας της αγοράς με κανόνες του εξ αντικειμένου δικαίου (Βενιζέλος, 2002, σσ. 220-221).

4.4.4 Ανεξάρτητες αρχές με μεικτό αντικείμενο

Η τέταρτη κατηγορία είναι η κρισιμότερη αφού πρόκειται για αρχές με μεικτό αντικείμενο αφού συνδυάζουν χαρακτηριστικά και λειτουργίες των προαναφερθεισών τριών κατηγοριών π.χ το ΕΣΡ που λειτουργεί εκ του Συντάγματος ως θεσμική εγγύηση του δικαιώματος στην πληροφόρηση, της ελευθερίας του λόγου, ως όργανο εποπτείας των μέσων ενημέρωσης σε συνθήκες πολυφωνίας και διαφάνειας αλλά και ως ρυθμιστική αρχή της ραδιοτηλεοπτικής και διαφημιστικής αγοράς (Βενιζέλος, 2002, σ. 221).

4.5 Η συνταγματική προστασία και η σχέση τους με τη Βουλή

Η έννοια της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών πηγάζει από τη σχέση τους με τη Βουλή σύμφωνα με το άρθρο 101Α παρ. 3 του Συντάγματος αφού δε νοείται να υπάρχουν σ' ένα δημοκρατικό πολίτευμα θύλακες εκτός κοινοβουλευτικού και άρα δημοκρατικού ελέγχου. Έτσι προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου δια του αρμοδίου Υπουργού ο οποίος πρέπει, στο πλαίσιο της εποπτείας που ασκεί δια του νόμου, να διαθέτει την απαραίτητη ενημέρωση ώστε εάν χρειαστεί να λογοδοτήσει στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου ή με απευθείας ακροάσεις αλλά και με την άσκηση ελέγχου ή τη σύνταξη εκθέσεων από τις ΑΑ κατ' εντολή της Βουλής (Βενιζέλος, 2002, σσ. 225-226).

Σύμφωνα με τους Αλεξόπουλο και Μαυρομούστακου (2005) η έννοια της αποτελεσματικής διακυβέρνησης συνδέεται με τη διαδικαστική νομιμοποίηση. Όμως τα κράτη πρέπει να χρησιμοποιούν τους πόρους τους αποτελεσματικά. Οι προσφυγές πολιτών και οι καθυστερήσεις σε διαδικασίες πχ. ενστάσεις από πολίτες που εκτιμούν ότι αδικήθηκαν, μπορεί να θέτουν σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα αλλά δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το δικαίωμα του κράτους για ανάληψη πρωτοβουλιών με σκοπό την αποτελεσματικότητα, η οποία θεωρείται ουσιαστικό κριτήριο για την πολιτική νομιμοποίηση (Αλεξόπουλος & Μαυρομούστακου, 2005, σ. 729).

4.6 Ανεξαρτησία και λογοδοσία

Η ανεξαρτησία και η λογοδοσία αποτελούν δύο βασικές και αλληλένδετες λειτουργίες των ανεξάρτητων αρχών καθώς η πρώτη υποδηλώνει την ικανότητά τους να λειτουργούν ανεξάρτητα από εξωτερικές πιέσεις και επιρροές, προκειμένου να λάβουν αντικειμενικές αποφάσεις που προασπίζουν το κοινό συμφέρον και είναι κρίσιμη για τη διασφάλιση ότι οι αποφάσεις και οι πρακτικές τους δεν επηρεάζονται από πολιτικές πιέσεις ή οικονομικά συμφέροντα. Η δε δεύτερη αποτελεί τον μηχανισμό μέσω του οποίου οι ανεξάρτητες αρχές υποχρεούνται να εξηγήσουν και να δικαιολογήσουν τις αποφάσεις τους έναντι του κοινού, των πολιτικών θεσμών, και άλλων ενδιαφερομένων φορέων και διασφαλίζει τη διαφάνεια, την ευθύνη και την εποπτεία των δράσεων τους. Πρόκειται για δύο ιδιότητες των ανεξάρτητων αρχών που πρέπει να συνυπάρχουν ακόμα και αν περιστασιακά αλληλοεπικαλύπτονται.

Οι Maggetti, Ingold και Varone (2013) διερεύνησαν μια θεμελιώδη διλληματική πτυχή στον χώρο των ρυθμιστικών οργανισμών – δηλαδή, το ερώτημα αν είναι εφικτό οι ρυθμιστικοί φορείς να είναι ταυτόχρονα ανεξάρτητοι και υπόλογοι και ανέλυσαν τη σχέση μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και των υπολοίπων φορέων (πολιτικών και συν-ρυθμιστών) με μελέτες περίπτωσης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών του τομέα των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας και των σιδηροδρόμων στην Ελβετία αποδεικνύουν και καταλήγουν ότι η ανεξαρτησία και η λογοδοσία μπορούν να συνυπάρχουν (Maggetti, Ingold, & Varone, 2013, σσ. 14-15).

Η έρευνά τους επικεντρώθηκε στην ανάγκη εξισορρόπησης της αυτονομίας των ρυθμιστικών οργανισμών με την υποχρέωση λογοδοσίας έναντι του κοινού και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων και αναδεικνύει τις πιθανές στρατηγικές και πρακτικές που μπορούν να συνδυαστούν για την επίτευξη του επιθυμητού ισορροπημένου αποτελέσματος ενώ πλέον, παρουσιάζει και αξιολογεί πιθανές προκλήσεις και αντιφάσεις που μπορεί να προκύψουν κατά την εφαρμογή αυτού του διλλήματος.

Με βάση τα ευρήματα της μελέτης, η επίτευξη ισορροπημένων επιπέδων ανεξαρτησίας και υπευθυνότητας αποτελεί πρόκληση, αλλά είναι εφικτή μέσω στρατηγικής σχεδιασμού, σαφούς νομοθετικού πλαισίου και διαφανούς διαδικασίας διακυβέρνησης. Η λογοδοσία μπορεί να εξελίσσεται παράλληλα με την ανεξαρτησία καθώς οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν στη συγκρότηση ρυθμιστικών οργάνων παρέχουν συνήθως μηχανισμούς λογοδοσίας και αλληλεπίδρασης με την κυβέρνηση και τα δικαστήρια (Maggetti, Ingold, & Varone, 2013, σσ. 17-18).

4.7 Οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές

Οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές στην Ελλάδα αποτελούν κλειδί για τον δημοκρατικό και δίκαιο λειτουργικό χαρακτήρα της χώρας. Αναλαμβάνουν τον ρόλο της εποπτείας και ρύθμισης σε διάφορους τομείς, όπως ο ανταγωνισμός, ο τομέας των τηλεπικοινωνιών, η προστασία του καταναλωτή και άλλοι. Η ανεξαρτησία τους εξασφαλίζεται νομοθετικά, προκειμένου να λειτουργούν χωρίς παρεμβάσεις από την κυβέρνηση.

Ο βασικός τους στόχος είναι η διασφάλιση της διαφάνειας, της δικαιοσύνης και της σωστής λειτουργίας των αντίστοιχων τομέων. Προάγουν τον ανταγωνισμό, προστατεύουν τους καταναλωτές από αδικαιολόγητες πρακτικές, ενισχύουν την οικονομία και προωθούν την καινοτομία. Επιπλέον, αντιμετωπίζουν προκλήσεις όπως η τεχνολογική εξέλιξη και οι κοινωνικοοικονομικές αλλαγές, ενσωματώνοντας αυτές τις πτυχές στις ρυθμίσεις τους.

Ο ρόλος τους αντικατοπτρίζει την προσπάθεια για ισορροπία μεταξύ ελευθερίας της αγοράς και προστασίας του κοινού συμφέροντος. Με τη δράση τους, οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές συμβάλλουν στη διαμόρφωση μιας υγιούς, ανταγωνιστικής και δίκαιης οικονομικής πολιτικής.

4.7.1 Λόγοι δημιουργίας ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών

Όπως προαναφέρθηκε, στην Ελλάδα, η δημιουργία των Α.Α ως αποκέντρωση από τους θεσμούς της υπουργικής γραφειοκρατίας αντιμετωπίστηκε ως λύση σε παθογένειες της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας (Σπανού, 2008, σσ. 215-256) και από την ανάγκη για εξειδικευμένη επιστημονική και επαγγελματική γνώση που συνέβαλε στην πολυπόθητη ανεξαρτησία, αξιοπιστία και ουδετερότητά τους (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, p. 579).

Ειδικά για τις Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές (ΑΡΑ), όπως προκύπτει από τη βιβλιογραφία, οι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία τους είναι:

- Η αδυναμία της παραδοσιακής διοίκησης να ανταποκριθεί στις συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις και ανάγκες εξειδίκευσης σε διάφορους επιστημονικούς τομείς,
- Το καθεστώς ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των ΑΡΑ έρχεται να αντισταθμίσει το πολιτικό κόστος, που εμποδίζει τη λήψη κυβερνητικών αποφάσεων και τις πολιτικές διαμάχες και πελατειακές σχέσεις που συχνά στιγματίζουν τις υπηρεσίες των καθιερωμένων διοικήσεων και αποτελούν παθολογία των παραδοσιακών κρατικών δομών και των κλασικών λειτουργικών τους ελλείψεων, λειτουργώντας ως διαμεσολαβητής μεταξύ κράτους και πολιτών
- Ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης δημοσίου και ιδιωτικού ως νέο μοντέλο διακυβέρνησης (το γνωστό New Public Management[24]) που μεταλλάσσει τον τρόπο δράσης της πολιτικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης (Δελλής, 2008, σ. 34)
- Λόγω των συνθηκών της παγκοσμιοποίησης, τα ευαίσθητα ζητήματα ως «νέα είδη διακινδύνευσης» πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον πιο σταθερό, ομοιογενή τρόπο και θεσμικά εγγυημένο τρόπο ανεξάρτητα από τη χωρική τους διάσταση (Γαλάνης, 2018, σ. 5)
- Ιδιαιτερότητες ορισμένων οικονομικών και μη κλάδων (πρώην μονοπωλιακές δομές της σχετικής αγοράς, ζητήματα προστασίας των καταναλωτών) στους οποίους έπρεπε να συνυπάρξουν οι αρχές του ανταγωνισμού με την κοινωνική ρύθμιση και τη διαφύλαξη της δημόσιας ωφέλειας (Γαλάνης, 2018, p. 5).

Διακρίνονται ως προς τα χαρακτηριστικά και τη νομική προσωπικότητά τους. Οι εγγυήσεις που απολαμβάνουν για τη διασφάλιση της λειτουργίας τους περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τη νομοθετική τους κατοχύρωση (η ανεξαρτησία προσδιορίζεται με νόμο, και η νομοθεσία ορίζει σαφώς τα καθήκοντα, τις εξουσίες και τους όρους υπηρεσίας των μελών της αρχής), τη λειτουργική τους ανεξαρτησία (πολιτική αποστασιοποίηση), για παράδειγμα την αυτονομία κατάρτισης του κανονισμού λειτουργίας τους και του προϋπολογισμού τους καθώς και την

[24] Δανείζεται διαδικασίες από τον ιδιωτικό τομέα (λειτουργία μικρών και ευέλικτων μονάδων της διοίκησης, χρήση ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, οριοθέτηση και στοχοθεσία των αποτελεσμάτων των πολιτικών, σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα) και δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών και στην εξυπηρέτηση του πολίτη (Γαλάνης, 2018, σ. 5)

επιλογή των στελεχών τους μέσα από νομιμοποιημένες διαδικασίες, εμποδίζοντας ενδεχόμενες πολιτικές παρεμβάσεις. Ακόμα, έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν αποφάσεις ανάλογα με τις αρμοδιότητές τους χωρίς εξωτερικές πιέσεις ή παρεμβάσεις ενώ λογοδοτούν για τις δράσεις τους μέσω συγκεκριμένων μηχανισμών λογοδοσίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΡΑΑΕΥ

5.1 Εισαγωγικά

Η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) συνιστά τη μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (ΡΑΕ) με το νόμο 5037/2023[25] (βλέπε παρ. 2.3.3) με τον οποίο διευρύνθηκε το αντικείμενό της (αρχικά είχε αρμοδιότητες γνωμοδοτικές και ελέγχου της αγοράς ενέργειας) με αρμοδιότητες που σχετίζονται με την αποτελεσματική και διαφανή διαδικασία της παροχής υπηρεσιών ύδατος (και διαχείρισης αστικών αποβλήτων) αλλά και τη διασφάλιση της ποιότητάς τους μέσα από ένα συγκεκριμένο σύστημα κοστολόγησης - τιμολόγησης, βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων ενώ τέλος αποσκοπεί στον έλεγχο της τήρησης των υποχρεώσεων των παρόχων υπηρεσιών ύδατος (άρθρο 5) με νομική προσωπικότητα (άρθρο 6 παρ. 1).

5.2 Διάρθρωση

Η ΡΑΑΕΥ, σύμφωνα με το οργανόγραμμα, αποτελείται από δεκατρία μέλη, συμπεριλαμβανομένων του Προέδρου και των τριών Αντιπροέδρων, που διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση, την επαγγελματική ικανότητα και εξειδικευμένη εμπειρία τους στα θέματα της ΡΑΑΕΥ. Τα υπόλοιπα εννέα μέλη κατανέμονται ισομερώς από την Ολομέλεια, βάσει της εξειδίκευσής τους, σε τρεις θεματικούς κλάδους της Αρχής, σε κάθε κλάδο επικεφαλής έναν Αντιπρόεδρο. Οι υποψήφιοι προτείνονται από κοινού από τους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Εσωτερικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, με δημοσίευση σε τέσσερις ημερήσιες εφημερίδες και στην ιστοσελίδα του υπουργείου. Η πρόταση, καθώς και τα στοιχεία των υποψηφίων δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της ΡΑΑΕΥ, υποβάλλεται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, ενώ η γνωμοδότηση αναρτάται στην ιστοσελίδα της Αρχής. Εάν υπάρξει θετική γνωμοδότηση, τα μέλη διορίζονται με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, που καθορίζει και το θεματικό κλάδο του κάθε Αντιπροέδρου.

5.3 Αποστολή - αρμοδιότητες

Έτσι, με τη μετονομασία της ΡΑΕ οι αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ επικαιροποιούνται, και περιλαμβάνουν εκτός από την εποπτεία, τον έλεγχο και τη ρύθμιση του τομέα της αγοράς ενέργειας αλλά και τη διαχείριση θεμάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση αστικών αποβλήτων και την παροχή υπηρεσιών ύδατος. Η ΡΑΑΕΥ πλέον λειτουργεί ως η εθνική ρυθμιστική αρχή σε θέματα ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, υπηρεσιών ύδατος και διαχείρισης αστικών αποβλήτων, σύμφωνα με τις Οδηγίες (ΕΕ) 2019/944 και 2009/73/ΕΚ και τους νόμους 3199/2003

[25] Ν. 5037/2023 ΦΕΚ 78 τ. Α’

(Α' 280) και 4819/2021 (Α' 129) (www.rae.gr). Για τους σκοπούς αυτής της εργασίας, θα επικεντρωθούμε στις αρμοδιότητες που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών ύδατος.

5.3.1 Γνωμοδοτικές & Εισηγητικές

Οι αρμοδιότητες της ΡΑΑΕΥ περιλαμβάνουν την έκδοση γνωμοδοτήσεων και εισηγήσεων μέσω επιτροπών και ομάδων εργασίας που συγκροτούνται είτε μόνιμα είτε για έκτακτες περιπτώσεις. Αυτές οι γνωμοδοτήσεις και έρευνες αφορούν εξειδικευμένα θέματα που υπάγονται στις αρμοδιότητες της Αρχής ή απαιτούν ειδική διαχείριση και άμεση επίλυση. Οι γνωμοδοτήσεις υποβάλλονται στον Πρόεδρο της Αρχής, ο οποίος μπορεί να αποφασίσει για τη δημόσια ανακοίνωση των συμπερασμάτων στην επίσημη ιστοσελίδα της.

Επιπλέον, η ΡΑΑΕΥ προβαίνει σε συγκριτική αξιολόγηση του κόστους αντίστοιχων υπηρεσιών ύδατος, προτείνοντας στους παρόχους μέτρα βελτιστοποίησης, συμμετέχει στην εκπόνηση προγραμμάτων κατάρτισης και ενημέρωσης για τους καταναλωτές και εκδίδει πρότυπους κανονισμούς ύδρευσης, αποχέτευσης και άρδευσης. Με ειδική απόφαση, μπορεί να ζητήσει τροποποίηση των κανονισμών των παρόχων και προτείνει την αναδιοργάνωση των ληφθέντων μέτρων για τη διασφάλιση της επιχειρησιακής λειτουργίας, συμπεριλαμβανομένων συνεργασιών και προγραμματικών συμβάσεων, προκειμένου να βελτιώσει την ποιότητα των υπηρεσιών ύδατος, μειώνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και επιδιώκοντας τη βέλτιστη τιμολόγηση.

5.3.2 Κυρωτικές

Εκτός από τις γνωμοδοτικές δραστηριότητες, η ΡΑΑΕΥ επιβάλλει, πρόστιμα για παραβάσεις, σχετικά με την κοστολόγηση και τιμολόγηση των υπηρεσιών ύδατος αφού προηγηθεί η σχετική σύσταση για θεραπεία για όλες τις περιπτώσεις φορέων παροχής υπηρεσιών ύδρευσης ενώ εάν οι εν λόγω υπηρεσίες ύδρευσης παρέχονται από το Δήμο τότε η ΡΑΑΕΥ προτείνει την επιβολή κυρώσεων στον Επόπτη Ο.Τ.Α. Πρόστιμα επιβάλλονται και εάν δεν υποβληθούν εμπρόθεσμα τα στοιχεία που σχετίζονται με την προέλευση του νερού, του δικτύου ύδρευσης, των έργων αποχέτευσης, του δικτύου άρδευσης, της παροχής νερού σε τρίτους και τα λειτουργικά κόστη (του Παραρτήματος ΙΙ) ακόμα και στην περίπτωση που δεν αποδίδεται στον Ειδικό Λογαριασμό του Πράσινου Ταμείου το εισπραχθέν περιβαλλοντικό τέλος παρόχου υπηρεσιών ύδατος και αφορά το πόσιμο νερό.

5.3.3 Πιστοποίηση φορέων ύδρευσης

Στις αρμοδιότητές της συμπεριλαμβάνεται ακόμα η πιστοποίηση της διαχειριστικής επάρκειας των παρόχων υπηρεσιών ύδατος, που θεωρείται προϋπόθεση για να προχωρήσει η αξιολόγηση των προτάσεών τους και η υλοποίηση προγραμμάτων μέσω χρηματοδοτικών εργαλείων στον

τομέα των υπηρεσιών ύδατος κατά την παρ. 3 του άρθρου 12Β «Αναδιοργάνωση παρόχων υπηρεσιών ύδατος Διαχειριστική επάρκεια Εξουσιοδότηση».

5.3.4 Ελεγκτικές

Οι αρμοδιότητες ελέγχου της ΡΑΑΕΥ εστιάζονται στον έλεγχο των παρόχων υπηρεσιών ύδρευσης, επικεντρώνοντας την προσοχή της στην παροχή υπηρεσιών ύδατος και συντονίζοντας τη δράση ελεγκτικών ομάδων. Αυτές οι ελεγκτικές αρμοδιότητες περιλαμβάνουν την παρακολούθηση και την εποπτεία της εφαρμογής γενικών κανόνων και αρχών για τη διαχείριση των υπηρεσιών ύδατος. Αναλύονται και ελέγχονται μέτρα εξοικονόμησης, ζώνες προστασίας, σχέδια ασφαλείας και υποχρεώσεις των παρόχων υπηρεσιών ύδατος. Επιπλέον, η ΡΑΑΕΥ παρακολουθεί την τήρηση της ισχύουσας μεθόδου κοστολόγησης και τιμολόγησης, προτείνοντας τροποποιήσεις σε περίπτωση εσφαλμένης εφαρμογής, επιβλέπει την εφαρμογή συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών ύδατος (στις εταιρείες ΕΥΔΑΠ & ΕΥΑΘ) και κάθε άλλη συνεργασία, προγραμματική σύμβαση ή σύμβαση παραχώρησης μεταξύ παρόχων ύδρευσης για τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας και παρακολουθεί τα οικονομικά και χρηματοοικονομικά δεδομένα, συμπεριλαμβανομένης της γνωστοποίησης των τιμολογηθέντων και εισπραχθέντων περιβαλλοντικών τελών. Τέλος, εξετάζει τις ετήσιες εκθέσεις οικονομικής απόδοσης των παρόχων υπηρεσιών ύδατος και εποπτεύει την εφαρμογή μέτρων προστασίας, αντιμετωπίζοντας επίσης τις καταγγελίες των καταναλωτών.

5.3.5 Διαιτητικές

Στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της ΡΑΑΕΥ συγκαταλέγεται το να εξετάζει αναφορές που αφορούν παραβάσεις από τους παρόχους ύδατος και η λήψη αποφάσεων εντός διαστήματος δύο μηνών. Αυτή η προθεσμία ενδέχεται να παραταθεί για δύο μήνες ακόμα, με δικαιολογημένη απόφαση της ΡΑΑΕΥ, η οποία δημοσιεύεται πριν την λήξη του αρχικού χρονικού περιθωρίου, εάν η παράταση είναι απαραίτητη για τη συλλογή επιπλέον στοιχείων που είναι χρήσιμα για να ληφθεί η (εν λόγω) απόφαση. Η παράταση της προθεσμίας είναι επιτρεπτή μόνον εφόσον ο καταγγέλων δηλώσει τη συγκατάθεσή του με αυτή. Τέλος, η ΡΑΑΕΥ παρέχει συνεχή διαιτησία για την επίλυση διαφορών μεταξύ προσώπων που ασκούν δραστηριότητα στο πεδίο της παροχής ύδατος, καθώς και για τυχόν διαφορές που προκύπτουν ανάμεσα στους πελάτες- καταναλωτές και τους φορείς που παρέχουν νερό όπως και διαφορές μεταξύ των ίδιων των παρόχων.

5.3.6 Κανονιστικές

Με την ολοκλήρωση κάθε πενταετούς περιόδου εκδίδεται σχετική απόφαση (που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης) η οποία εγκρίνει τα τιμολόγια των υπηρεσιών ύδατος των ΕΥΔΑΠ και ΕΥΑΘ, για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών και χρηστών.

Η ρυθμιστική αρχή υποβάλλει πρόταση ολοκληρωμένων μέτρων στους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών, περιλαμβάνοντας ανάλυση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων. Το σύνολο των προτεινόμενων μέτρων αποσκοπεί στη διασφάλιση της επιχειρησιακής λειτουργίας των παρόχων υπηρεσιών ύδατος. Επιπλέον, προτείνει στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας οδηγίες, μέτρα και διαδικασίες για το συντονισμό της εφαρμογής των νόμων που αφορούν τα αντικείμενά της.

5.4 Εγγυήσεις ανεξαρτησίας

5.4.1 Εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας

Η προσωπική ανεξαρτησία των μελών της ΡΑΑΕΥ εξασφαλίζεται μέσω της συγκεκριμένης διάρκειας της θητείας τους, η οποία είναι πενταετής. Δεν επιτρέπεται η υπηρεσία ενός μέλους για περισσότερες από δύο θητείες και δεν υπάρχει δυνατότητα ανάκλησης των μελών κατά τη διάρκεια της θητείας τους.

5.4.2 Εγγυήσεις λειτουργικής ανεξαρτησίας

Οι εγγυήσεις για τη λειτουργική ανεξαρτησία της ΡΑΑΕΥ περιλαμβάνουν το γεγονός ότι η ΡΑΑΕΥ δεν υπόκειται σε ιεραρχική εξουσία ή εποπτεία, εκτός από τον κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο. Κάθε χρόνο, μέχρι την 31η Μαρτίου, υποβάλλει έκθεση, η οποία υποβάλλεται στη Βουλή, τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, τον Οργανισμό Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και δημοσιεύεται και στην ιστοσελίδα της, στην οποία περιγράφονται οι δραστηριότητές της και ο βαθμός εκπλήρωσης των καθηκόντων που τής έχουν ανατεθεί με ανάλυση των μέτρων που έχει λάβει και των όσων έχει επιτύχει για κάθε αρμοδιότητά της καθώς και ο απολογισμός αναφορικά με το βαθμό εκτέλεσης του προϋπολογισμού της, ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί κατασταλτικό έλεγχο των δαπανών της. Η ΡΑΑΕΥ διατηρεί οικονομική ανεξαρτησία και οικονομική αυτοτέλεια, διαθέτοντας δικό της προϋπολογισμό με πλήρη αυτονομία. Ο προϋπολογισμός της παρακολουθείται από την Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους. Κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, ενδέχεται να γίνει μεταφορά κονδυλίων μεταξύ λογιστικών κωδικών εφόσον δεν επηρεάζεται το συνολικό ύψος του εγκεκριμένου προϋπολογισμού. Η λειτουργική ανεξαρτησία περιλαμβάνει επίσης την εσωτερική αυτονομία, με την πρόσληψη τριών ατόμων για την υποστήριξη του κλάδου των υδάτων.

Ακόμα, η ικανότητα αυτοτελούς παράστασης σε δίκες που την αφορούν και που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις της ή έννομες σχέσεις της και τέλος η ύπαρξη νομικής προσωπικότητας συμβάλλει στη λειτουργική της ανεξαρτησία αφού σύμφωνα με τον Γεωργαντά (2003) η (τυχόν) έλλειψη νομικής προσωπικότητας θα σήμαινε προσπάθεια να ταυτιστεί εντός του πλαισίου της κρατικής δράσης (Γεωργαντάς, 2003, σ. 244) όπως ακόμα και ο τρόπος ορισμού των μελών (όπως αναλύθηκε στην παράγραφο 5.2) (Μαυρομούστακου, 2018, σ. 81 σημ. 6).

5.5 Αντίλογος

Ο νόμος 5037/2023 με τον οποίο ανατίθενται αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος σε ανεξάρτητη αρχή αποτελεί ενσωμάτωση (στην εγχώρια νομοθεσία) Οδηγιών της ΕΕ[26], στις οποίες όμως δεν αναφέρεται σε κανένα σημείο τους η ανάγκη για την ανάθεση υπηρεσιών ύδατος σε ανεξάρτητο φορέα παρά μόνο η ρύθμιση στα πεδία των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της ηλεκτρικής ενέργειας.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του εν λόγω νόμου η ΡΑΑΕΥ θα επικεντρωθεί στον έλεγχο των οικονομικών πτυχών και των χρεώσεων που σχετίζονται με τις ανάλογες υπηρεσίες, βασιζόμενη στις αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της υψηλής ποιότητας παροχής υπηρεσιών, καθώς επίσης και στην προστασία των δικαιωμάτων του καταναλωτή. Συνεπώς, η ΡΑΑΕΥ θα εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζεται το κόστος χρέωσης των υπηρεσιών ύδρευσης από τους παρόχους είτε προς άλλους φορείς είτε απευθείας προς τους τελικούς χρήστες. Αυτό θα πραγματοποιηθεί βάσει της προαναφερθείσας αξιολόγησης κόστους με στόχο την αποτελεσματική ανάκτηση του κόστους, ενώ θα δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη διασφάλιση της διαφάνειας και της προστασίας των δικαιωμάτων των καταναλωτών.

Η εποπτεία της παροχής ύδατος προβλέπεται στο άρθρο 11 του νόμου στο οποίο αναλύεται όλο το πλαίσιο εποπτείας (επιχειρησιακά σχέδια και τα Γενικά Σχέδια Υπηρεσιών Ύδατος των υπηρεσιών ύδατος, πιστοποίηση παρόχων υπηρεσιών ύδατος, παρακολούθηση και εποπτεία της απρόσκοπτης, ασφαλούς, ποιοτικά αξιόπιστης και οικονομικά προσιτής παροχής πόσιμου νερού προς τους καταναλωτές, παρακολούθηση των οικονομικών και χρηματοοικονομικών δεδομένων με συγκριτική αξιολόγηση του κόστους αντίστοιχων υπηρεσιών ύδατος, εισήγηση μέτρων βελτιστοποίησης της επιχειρησιακής λειτουργίας των παρόχων, που δεν παρουσιάζουν υψηλές αποδόσεις, ενημέρωση από τους παρόχους για τον υπολογισμό του χρηματοοικονομικού κόστους λειτουργίας τους).

Ωστόσο, η δημιουργία της ΡΑΑΕΥ όπως προκύπτει αφορά κυρίως στην άσκηση εποπτείας του τομέα των υδάτων και όχι στη ρύθμιση μιας οικονομικής δραστηριότητας δηλαδή αγορά απελευθερωμένης δημόσιας υπηρεσίας όπως π.χ. η ηλεκτρική ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες ή οι ταχυδρομικές υπηρεσίες καθώς το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων παραμένουν στο υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας όπως διαφαίνεται και από τον παρακάτω πίνακα

Πίνακας 1 Άσκηση εποπτείας και όχι ρύθμιση μιας οικονομικής δραστηριότητας

Άρθρο 5	Οι αρμοδιότητες «*Να διασφαλίζονται αποτελεσματικές και διαφανείς διαδικασίες για την παροχή υπηρεσιών ύδατος και διαχείρισης αστικών αποβλήτων, ενώ παράλληλα να επιδιώκεται η μέγιστη δυνατή ποιότητά τους, μέσα από ένα σαφές και διαφανές σύστημα κοστολόγησης τιμολόγησης, στη βάση προκαθορισμένων κριτηρίων*»

[26] 2018/2001 «για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές» και 2019/944 «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ» και περιέχει ειδικότερες διατάξεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος

	μοιράζονται ανάμεσα στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας και τη ΡΑΑΕΥ
Άρθρο 7	*«Οι αρμοδιότητες του ελέγχου, της ρύθμισης και της εποπτείας θεμάτων σχετικών με την παροχή υπηρεσιών ύδατος ανατίθενται στη ΡΑΑΕΥ με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας»*
Άρθρο 11, παρ. 1	*«Υποβάλει ετήσια αναφορά στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας η οποία περιλαμβάνει τις ετήσιες εκθέσεις προγραμματισμού των παρόχων υπηρεσιών ύδρευσης καθώς και κάθε στοιχείο που συλλέγει»*
Άρθρο 12, παρ. 1	*«Υποβάλλει στους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών πρόταση για μια ολοκληρωμένη σειρά μέτρων, που θα συνοδεύεται από ανάλυση οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών, για τη διασφάλιση της επιχειρησιακής λειτουργίας του συνόλου των παρόχων υπηρεσιών ύδατος»*
Άρθρο 12, παρ. 2	*«Έως την 31η Δεκεμβρίου 2024 προτείνει την αναδιοργάνωση των υφιστάμενων παρόχων υπηρεσιών ύδατος με συνενώσεις, προς ενίσχυση της διαχειριστικής τους ικανότητας»*
Άρθρο 12, παρ. 4	*«Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών θεσπίζονται κριτήρια αξιολόγησης της διαχειριστικής ικανότητας των παρόχων υπηρεσιών ύδατος καθώς και τα ελάχιστα επίπεδα πλήρωσης των κριτηρίων αυτών, για την πιστοποίηση της επάρκειάς τους, ως προς το ελάχιστο απαιτούμενο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών στους οικείους καταναλωτές»*
Άρθρο 16	*«Η Ρ.Α.Α.Ε.Υ κατόπιν διαβούλευσης, εισηγείται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας τη θέσπιση οδηγιών, μέτρων και διαδικασιών για τη συντονισμένη εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την παροχή υπηρεσιών ύδατος»*
Άρθρο 18, παρ. 8.β’	*«Το πρόστιμο που επιβάλλεται λόγω μη εμπρόθεσμης υποβολής στοιχείων των παρόχων υπηρεσιών ύδρευσης μπορεί να τροποποιείται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας»*

Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής εξέφρασε ανησυχία σχετικά με το εάν οι διαδικασίες κοστολόγησης και τιμολόγησης των υπηρεσιών ύδρευσης συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις που

έχει θέσει το Συμβούλιο της Επικρατείας με την απόφαση 92/2022. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι δραστηριότητες θα πρέπει να βασίζονται στην αρχή ότι τα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα πρέπει να προστατεύονται με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο μέσω της τιμολόγησης των υπηρεσιών ύδατος. Συνεπώς, η διαδικασία ανάκτησης του κόστους θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής, τις γενικές γεωγραφικές και κλιματολογικές συνθήκες, καθώς και τα δεδομένα από την οικονομική ανάλυση της χρήσης του νερού[27].

Γι' αυτό ο Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής καταλήγει ότι δεν υπάρχουν ειδικοί κανόνες ή διαδικασίες για την προσαρμογή των τιμολογιακών πολιτικών των επιχειρήσεων ύδρευσης στα δεδομένα που προκύπτουν από τα εγκεκριμένα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού. Δεν προβλέπεται επίσης ότι η αρμόδια αρχή πρέπει να διασφαλίζει ότι οι τιμολογιακές πολιτικές έχουν αναπτυχθεί σύμφωνα με τις ανωτέρω απαιτήσεις του νόμου κατά την έγκριση των τιμολογίων της επιχείρησης ύδρευσης. Δεν υπάρχει επίσης καμία πρόβλεψη για τη διασφάλιση της τήρησης των κατευθυντήριων γραμμών που ισχύουν. Επιπλέον, δεν προσδιορίζονται συγκεκριμένες παράμετροι ως βάση για τον καθορισμό του επιπέδου ανάκτησης του κόστους των επιχειρήσεων ύδρευσης για τις διάφορες χρήσεις σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (Μεταξάς, 2023).

Όπως είδαμε στο κεφάλαιο 4 οι ρυθμιστικές αρχές εποπτεύουν διάφορους τομείς και διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες κανονιστικού χαρακτήρα, οι οποίες εκτελούνται χωρίς να υπόκεινται σε άλλον έλεγχο νομιμότητας εκτός από αυτόν του αρμόδιου Υπουργού. Ωστόσο, σε αυτήν την περίπτωση, αμφισβητείται η συνταγματικότητα της αρμοδιότητας της ΡΑΑΕΥ να ασκεί έλεγχο και εποπτεία στους φορείς ύδρευσης. Όπως αποφασίστηκε από το ΣτΕ, η υπηρεσία ύδρευσης και αποχέτευσης, επειδή είναι δημόσια, δεν επιτρέπεται να συμμετέχει στην αγορά όπως συμβαίνει με την ενέργεια, τις τηλεπικοινωνίες, και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Για αυτόν το λόγο, ο έλεγχος τους πρέπει να διενεργείται από το Δημόσιο, καθώς αυτό κατέχει την πλειονότητα του μετοχικού τους κεφαλαίου, ενώ οι φορείς ύδρευσης λειτουργούν προς κοινωφελή και μη κερδοσκοπική στόχευση (Μεταξάς, 2023).

Τέλος, σύμφωνα με τον νόμο, η ΡΑΑΕΥ υποχρεούται να υποβάλει, έως την 31η Δεκεμβρίου 2024, πρόταση ολοκληρωμένης σειράς μέτρων στους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Εσωτερικών. Η πρόταση αυτή πρέπει να συνοδεύεται από ανάλυση των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων και έχει ως στόχο τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας όλων των παρόχων υπηρεσιών ύδατος. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, προτείνεται η αναδιοργάνωση τους μέσω διαδημοτικών συνεργασιών ή της σύναψης προγραμματικών συμβάσεων, με σκοπό την ενίσχυση της διαχειριστικής τους ικανότητας. Ωστόσο, αμφίβολο είναι εάν η πρόβλεψη για πρόσληψη 3 ατόμων για την υποστήριξη του κλάδου των υδάτων θα επιτρέψει στη ΡΑΑΕΥ να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στο δύσκολο και πρωτόγνωρο έργο της εποπτείας και ρύθμισης του πεδίου των υδάτων, χωρίς να διαθέτει επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό.

[27] ΣτΕ 92/2022 Τμήμα Δ'

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Σε αυτό το κεφάλαιο, προσπαθούμε να πραγματοποιήσουμε μια συγκριτική ανάλυση των πολιτικών που διέπουν τον τομέα των υδάτων και στις 27 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η κατάταξη αυτών των πολιτικών βασίζεται σε τέσσερα διαφορετικά μοντέλα διαχείρισης:

α) Το μοντέλο άμεσης δημόσιας διαχείρισης, όπου η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης είναι αποκλειστικά και πλήρως στα χέρια του δημοσίου. Αυτό ήταν το κυρίαρχο μοντέλο στις προηγούμενες δεκαετίες στην Ευρώπη.

β) Το μοντέλο εξουσιοδοτημένης δημόσιας διαχείρισης, όπου δημόσιοι φορείς εκχωρούν τη διαχείριση σε οντότητες υπό δημόσια εποπτεία, με πιθανή συμμετοχή μικρής ιδιωτικής συμμετοχής.

γ) Το μοντέλο εξουσιοδοτημένης ιδιωτικής διαχείρισης, όπου ιδιωτικές εταιρείες διαχειρίζονται τα ύδατα βάσει σύμβασης, με τους δήμους να δίνουν υπεργολαβία για τις υπηρεσίες ύδρευσης. Στο μεταξύ, η ιδιοκτησία των υδραυλικών υποδομών παραμένει στα χέρια των δήμων.

δ) Το μοντέλο άμεσης ιδιωτικής διαχείρισης, όπου ιδιώτες έχουν πλήρη κυριαρχία και διαχειρίζονται τα ύδατα, ενώ το κράτος επιτελεί ρόλο ελέγχου και ρύθμισης. Αυτό το μοντέλο εφαρμόζεται ελάχιστα, κυρίως στην Τσεχία (EurEau, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων, 2020).

6.1 Αυστρία

Σε μία από τις πιο πλούσιες σε υδατικά αποθέματα χώρα της Ευρώπης τη διαχείριση του νερού επωμίζεται το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Γεωργίας, Περιφερειών και Τουρισμού BMLRT με σχετικό νόμο τον Ιούνιο του 2022 και είναι αρμόδιο για την εφαρμογή της πολιτικής για τα ύδατα, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των υπόγειων και επιφανειακών υδάτων, την επιβολή κανονισμών, την οικονομική ανάλυση (European Committee of the Regions) (Geschichte des Ministeriums). Στην Αυστρία, οι υπηρεσίες ύδρευσης οργανώνονται μέσω απευθείας δημόσιας διαχείρισης. Η συνηθέστερη οργανωτική δομή είναι το εξουσιοδοτημένο κοινό σύστημα διαχείρισης, όπου εταιρείες περιορισμένης ευθύνης κατέχουν την πλειοψηφία των μετοχών, συνήθως το 100%. Συνολικά, υπάρχουν περίπου 5.500 επιχειρήσεις παροχής πόσιμου νερού, με τις αστικές δομές να αποτελούν το 49% και τους μικρότερους δήμους το 20%. Στον τομέα των λυμάτων, η άμεση δημόσια διαχείριση επικρατεί, εκτός από κάποιες μεγαλύτερες πόλεις που εκτελούν τα καθήκοντα διαχείρισης μέσω δημόσιων εταιρειών (EurEau, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων, 2020).

6.2 Βέλγιο

Στο Βέλγιο, οι υπηρεσίες ύδατος υπόκεινται στην αρμοδιότητα των περιφερειών. Η Belgaqua αντιπροσωπεύει τον τομέα του νερού σαν επαγγελματική ένωση, συγκεντρώνοντας τις τρεις περιφερειακές ενώσεις που διαχειρίζονται τον τομέα υδάτων στο Βέλγιο. Η Belgaqua υπερασπίζεται τα συλλογικά συμφέροντα, προωθεί μελέτες και παρέχει πληροφορίες για τη χρήση και προστασία του πόσιμου νερού σε ομοσπονδιακό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο (EurEau, The governance of water services in Europe, 2018). Η Aquabru στις Βρυξέλλες ασχολείται κυρίως με δημόσια διαχείριση, εκτός από την εξουσιοδοτημένη ιδιωτική διαχείριση της επεξεργασίας λυμάτων (EurEau, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων, 2020). Η Aquawal στη Βαλονία εφαρμόζει κυρίως την εξουσιοδοτημένη δημόσια διαχείριση με περιορισμένη ιδιωτική συμμετοχή στην επεξεργασία λυμάτων. Η Aquaflanders στη Φλάνδρα υιοθετεί το μοντέλο κατ' εξουσιοδότηση δημόσιας διαχείρισης. Συνολικά, αυτές οι 3 περιφερειακές ενώσεις εκπροσωπούν 38 εταιρείες παροχής πόσιμου νερού και υπηρεσίες επεξεργασίας αστικών λυμάτων σε Φλάνδρα, Βαλονία και Βρυξέλλες, καλύπτοντας πάνω από το 99% της παροχής νερού και της επεξεργασίας αστικών λυμάτων στο Βέλγιο.

6.3 Βουλγαρία

Στη Βουλγαρία, η Ρυθμιστική Επιτροπή Ενέργειας και Υδάτων (EWRC) επιβλέπει τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης. Αναλαμβάνει τον έλεγχο της ποιότητας και των τιμών, εγκρίνει συμβάσεις και διενεργεί προκαταρκτικούς ελέγχους. Επιβάλλει κυρώσεις σε περιπτώσεις παραβάσεων και εγκρίνει επιχειρηματικά σχέδια. Επιπλέον, συλλέγει επίσημα δεδομένα για την ιδιοκτησία των φορέων παροχής υπηρεσιών. Στη χώρα, οι φορείς ύδρευσης και αποχέτευσης ποικίλουν: 14 είναι 100% κρατικοί, 11 ανήκουν απόλυτα σε δήμους, 14 είναι κρατικοί και δημοτικοί, 4 είναι αποκλειστικά ιδιωτικοί, ενώ υπάρχει και μια Σύμπραξη Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα που έχει μερίδιο ιδιωτικής (77,1%) και δημοτικής ιδιοκτησίας (22,9%) (EurEau, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων, 2020).

6.4 Γαλλία

Στη Γαλλία, οι δήμοι έχουν νομική ευθύνη για τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης, ενώ επιβλέπονται από το Υπουργείο Οικολογίας Βιώσιμης Ανάπτυξης και Ενέργειας (MEDDE). Οι δήμοι διατηρούν αυτονομία να επιλέξουν το μοντέλο διαχείρισης, με επιλογές όπως η δημοτική διαχείριση, η ανάθεση δημόσιας διαχείρισης ή το ιδιωτικό σύστημα διαχείρισης. Οι δήμοι μπορούν να υιοθετήσουν συμβάσεις ΣΔΙΤ με ιδιωτικούς φορείς, διατηρώντας την κυριότητα των εγκαταστάσεων. Οι τρόποι διαχείρισης επένδυσης και συντήρησης διαφέρουν, δίνοντας στους δήμους ελευθερία επιλογής. Συνολικά, η ελευθερία αυτή απορρέει από τη συνταγματική αρχή της ελεύθερης διοίκησης των τοπικών αρχών (EurEau, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων, 2020).

6.5 Γερμανία

Η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Περιβάλλοντος αναλαμβάνει την προστασία των υδάτινων πόρων και τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας, εστιάζοντας στην ποιότητα του αέρα και του πόσιμου νερού (Umwelt Bundesamt). Σχεδόν 50 επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας πόσιμου νερού υπόκεινται σε άμεση δημόσια διαχείριση, ενώ περίπου 64% του συνόλου (3.880) εκπροσωπείται από ενώσεις ειδικού σκοπού (κατ' εξουσιοδότηση δημόσια διαχείριση) και διαχειρίζονται το 40% της παραγωγής νερού. (EurEau, 2018). Στη χώρα λειτουργεί η Ομοσπονδιακή Ομάδα Εργασίας για το Νερό (LAWA) ως επιτροπή της Διάσκεψης των Υπουργών Περιβάλλοντος (UMK) για περισσότερο από 60 χρόνια. Στοχεύει στη συζήτηση θεμάτων διακρατικής και κοινής διαχείρισης υδάτων, ανάπτυξη κοινών λύσεων και παροχή συστάσεων για εφαρμογή. Εξετάζει επίσης εθνικά, υπερεθνικά και διεθνή θέματα, παρέχοντας αποτελέσματα στους κατάλληλους οργανισμούς (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser).

6.6 Δανία

Στη Δανία, η διαχείριση των υδάτων εντάσσεται στην Αρχή Ανταγωνισμού και Καταναλωτών, που επιβλέπει τις οικονομικές πτυχές του τομέα του νερού, διασφαλίζοντας την αποτελεσματική λειτουργία των δανέζικων εταιρειών πόσιμου νερού και λυμάτων (Konkurrence - og Forbrugerstyrelsen). Η Ρυθμιστική Αρχή της Δανέζικης Υπηρεσίας Ύδρευσης επιβλέπει την οικονομική πλευρά των περίπου 300 μεγαλύτερων εταιρειών ύδρευσης και αποχέτευσης στη χώρα. Δραστηριότητές της περιλαμβάνουν τη σύγκριση της αποδοτικότητας των εταιρειών, τον καθορισμό ετήσιων ανώτατων ορίων τιμών και την επίβλεψη εσωτερικού συστήματος παρακολούθησης. Ο τομέας του νερού στη Δανία περιλαμβάνει περίπου 2.500 δημόσιες εταιρείες ύδρευσης, Όλες καλύπτονται από τη νομοθεσία για τον τομέα των υδάτων, ενώ μεγάλο μέρος των ιδιωτικών εταιρειών ύδρευσης είναι κάτω από το όριο των 200.000 m3 ετήσιας παραγωγής νερού και ως εκ τούτου δεν καλύπτονται από τον νόμο για τον τομέα υδάτων.

Τα τελευταία χρόνια υπάρχει μια συνεχής ενοποίηση στον τομέα του νερού. Το 2003 υπήρχαν 4.155 δημόσιοι φορείς στον τομέα του νερού κατανεμημένοι σε 2.792 εταιρείες ύδρευσης και 1.363 εταιρείες λυμάτων, ενώ σήμερα υπάρχουν περίπου 2.500 φορείς συνολικά (Konkurrence - og Forbrugerstyrelsen).

6.7 Ελλάδα

Η δημόσια διαχείριση των υδατικών υπηρεσιών στην Ελλάδα εφαρμόζεται κατά κύριο λόγο. Στις δύο μεγαλύτερες πόλεις, υπάρχει ειδικός τρόπος ανάθεσης, με τις υπηρεσίες (ΕΥΔΑΠ, που εποπτεύεται από το Υπουργείο Ενέργειας και Περιβάλλοντος & ΕΥΑΘ από το Υπουργείο Μακεδονίας Θράκης) εισηγμένες στο χρηματιστήριο και το δημόσιο να κατέχει τον πρωτεύοντα ρόλο. Σε μικρότερες πόλεις, οι υπηρεσίες ύδρευσης διοικούνται από δημόσιο φορέα, με τα τελευταία στοιχεία της Ένωσης των Δημοτικών Επιχειρήσεων Υπηρεσιών Ύδρευσης

Αποχέτευσης (ΕΔΕΥΑ) να αναφέρουν την ύπαρξη 124 ΔΕΥΑ (ΕΔΕΥΑ, 2024) που ανήκουν στην τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού και λειτουργούν με κοινωνικοοικονομικά κριτήρια με ανταποδοτικό προς την τοπική κοινωνία χαρακτήρα, εξυπηρετούν 5 εκατ. πολίτες και εποπτεύονται από το Υπουργείο Εσωτερικών ενώ σε 147 Δήμους της χώρας η υπηρεσία της ύδρευσης εκτελείται από τις κατά τόπους Τεχνικές Υπηρεσίες τους. Κάθε δήμος δικαιούται έναν μόνο πάροχο υδρευτικών υπηρεσιών (EurEau, The governance of water services in Europe, 2018). Από το Μάρτιο του 2023 έχει ψηφιστεί σχετικός νόμος με τον οποίο τη διαχείριση των υδάτων αναλαμβάνει η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων Ενέργειας και Υδάτων (βλέπε κεφ. 5). Η ποιότητα του πόσιμου νερού (ανθρώπινης κατανάλωσης) βρίσκεται υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας ενώ το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας είναι υπεύθυνο για την προστασία των υδάτινων πόρων.

6.8 Εσθονία

Η Εσθονική Αρχή Ανταγωνισμού (ECA) είναι μια κυβερνητική υπηρεσία που λειτουργεί υπό το Υπουργείο Δικαιοσύνης. Διαδραματίζει ρόλο στον τομέα του ανταγωνισμού, των καυσίμων, της ενέργειας, της ύδρευσης, της αποχέτευσης, των σιδηροδρόμων, των αεροδρομίων και των ταχυδρομικών επικοινωνιών. Εκδίδει εντολές σύμφωνα με τον νόμο και παρακολουθεί τη συμμόρφωση στους τομείς αυτούς. Η χρέωση για το νερό επιλύεται τοπικά με κοινωνική στήριξη για ευάλωτες ομάδες. Το τιμολόγιο ανέρχεται σε λιγότερο από 2,5% του εισοδήματος. Οι εταιρείες ύδρευσης στηρίζονται κυρίως στην τοπική αυτοδιοίκηση, με μία εισηγμένη στο χρηματιστήριο που εξυπηρετεί την πρωτεύουσα της χώρας. Οι εταιρείες αυτές οργανώνονται μέσω εξουσιοδοτημένης δημόσιας διαχείρισης (EurEau, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων, 2020).

6.9 Ιρλανδία

Η Επιτροπή Ρύθμισης Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας (CRU) αποτελεί το ανεξάρτητο οικονομικό ρυθμιστικό όργανο για την ενέργεια και το νερό στην Ιρλανδία. Ιδρύθηκε το 1999, ρυθμίζοντας τους τομείς ασφάλειας του νερού και της ενέργειας. Είναι εξουσιοδοτημένη δημόσια διαχείριση, βάσει του μοντέλου που παρουσιάζει η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων. Η CRU προστατεύει τους καταναλωτές, εξασφαλίζει οικονομική βιωσιμότητα στις ρυθμιζόμενες υπηρεσίες, ρυθμίζει τιμές ύδρευσης/αποχέτευσης και υποστηρίζει επενδύσεις. Η ρύθμιση της ενέργειας και του νερού συνδράμει στην οικονομική ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη της Ιρλανδίας, συμβάλλοντας επίσης στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής (Commission for Regulation of Utilities). Όμως, δεν έχει περιβαλλοντικές ή ποιοτικές ρυθμιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες ανήκουν στην Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος (EPA).

6.10 Ισπανία

Στην Ισπανία, η οργάνωση των υδρευτικών υπηρεσιών υπαγορεύεται από τρεις κύριες προσεγγίσεις: άμεση δημόσια διαχείριση, εξουσιοδοτημένη δημόσια διαχείριση και ιδιωτική διαχείριση κατ' εξουσιοδότηση. Σύμφωνα με την Εθνική Μελέτη (2020), το 10% του πληθυσμού εξυπηρετείται από τοπικούς φορείς, το 35% από δημόσιες εταιρείες, το 22% από δημόσιες και ιδιωτικές εταιρείες και το 33% παρέχεται από ιδιωτικές εταιρείες. Δεν έχει αναπτυχθεί ένας εθνικός ρυθμιστικός οργανισμός, και η ρύθμιση προέρχεται κυρίως από τους δήμους με πολιτικό και διοικητικό έλεγχο. Η τιμή επίσης ελέγχεται από τις Επιτροπές Τιμών των Αυτόνομων Περιφερειών. Οι ρυθμιστές ποιότητας νερού και αποχέτευσης ανήκουν στο Υπουργείο Υγείας και Κατανάλωσης, καθώς και στο Υπουργείο Γεωργίας, Τροφίμων και Περιβάλλοντος (European Water Regulators).

Στην Καταλονία, η Καταλανική Υπηρεσία Υδάτων (ACA) υπάγεται στην Generalitat de Catalunya και αναλαμβάνει τον σχεδιασμό και τη διαχείριση των υδάτων. Δημιουργήθηκε το 2000, προωθώντας σχέδια για την εξασφάλιση της παροχής, της διαθεσιμότητας και της ποιότητας του νερού. Επιδιώκει επίσης την αποχέτευση των λυμάτων και την προστασία των υδάτινων σωμάτων και των οικοσυστημάτων (Καταλανική Υπηρεσία Υδάτων).

6.11 Ιταλία

Στην Ιταλία, οι υπηρεσίες ύδρευσης χαρακτηρίζονται από διάφορα μοντέλα διαχείρισης. Το μισό του πληθυσμού εξυπηρετείται μέσω της ανάθεσης δημόσιας διαχείρισης, οι ΣΔΙΤ καλύπτουν το 36%, οι παραχωρήσεις το 5% του πληθυσμού και οι δήμοι παρέχουν άμεσα υπηρεσίες ύδρευσης στο υπόλοιπο του πληθυσμού (EurEau, 2020).

Η Ιταλική Ρυθμιστική Αρχή για την Ενέργεια, τα Δίκτυα και το Περιβάλλον (ARERA) είναι ο ανεξάρτητος φορέας που εποπτεύει τις αγορές ενέργειας, φυσικού αερίου και ύδρευσης. Σύμφωνα με τον κανονισμό της, καθορίζει τιμολόγια και υποχρεωτικά πρότυπα ποιότητας, παρακολουθεί και ελέγχει τους φορείς ύδρευσης με σκοπό την προστασία του καταναλωτή, παρέχει συμβουλευτικές δραστηριότητες και υποβάλλει εκθέσεις προς την Κυβέρνηση. Τέλος, λειτουργεί με στόχο τη συμμόρφωση προς την κοινοτική νομοθεσία (Autorità di Regolazione per Energia).

6.12 Κροατία

Στην Κροατία, η πλειονότητα των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης παρέχεται μέσω του μοντέλου **άμεσης δημόσιας διαχείρισης**, όπου ο δημόσιος φορέας είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για την παροχή και τη διαχείριση των υπηρεσιών (EurEau, 2020). Το Συμβούλιο Υπηρεσιών Υδάτων είναι το ανεξάρτητο εποπτικό όργανο που διασφαλίζει τη νομιμότητα στον τομέα των τιμών υπηρεσιών ύδατος και άλλων θεμάτων. Λειτουργεί αμερόληπτα, ανεξάρτητα από οποιοδήποτε συμφέρον ή συμφέρον της αγοράς, και υποβάλλει έκθεση για την κατάσταση του τομέα των υπηρεσιών ύδατος στο Κροατικό Κοινοβούλιο. Επιβλέπει τη νομιμότητα των

αποφάσεων για τιμές υδατοπρομήθειας, τελών ανάπτυξης και καθορισμό των τιμών ειδικών παραδόσεων νερού. Διατηρεί στοιχεία για τιμές υπηρεσιών και αναπτυξιακά τέλη και εκτελεί ποικίλα καθήκοντα που καθορίζονται από το νόμο. Τέλος, συντάσσει πρακτικά διενεργηθέντων επιθεωρήσεων (Ministry of Economy and Sustainable Development)

6.13 Κύπρος

Στην Κύπρο, η διαχείριση των υδάτων είναι στο χέρι της δημόσιας αρχής (δημόσια διαχείριση). Οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης παρέχονται από τα συμβούλια ύδρευσης και αποχέτευσης στις περιοχές που διαθέτουν τέτοιου είδους οργανισμούς. Σε αντίθετη περίπτωση, οι υπηρεσίες ύδρευσης εντάσσονται στη δημοτική ή τοπική διοίκηση. Οι τιμές του πόσιμου νερού καθορίζονται από τα Συμβούλια Υδάτων και εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο (EurEau, 2018). Το Υπουργείο Γεωργίας, Αγροτικής Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος είναι υπεύθυνο για τον νόμο περί προστασίας και διαχείρισης των υδάτων. Η διαχείριση των υδατικών πόρων ανήκει στο Τμήμα Ανάπτυξης Υδάτων, το οποίο μεριμνά για την ενίσχυση του υδατικού ισοζυγίου, η αφαλάτωση και η ανακύκλωση του νερού ώστε να διασφαλίζεται η ικανοποίηση των αναγκών σε πόσιμο νερό (Υπουργείο Γεωργίας Αγροτικής Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος).

6.14 Λετονία

Η Ρυθμιστική Επιτροπή Δημοσίων Υπηρεσιών (PUC) είναι ανεξάρτητο, αυτόνομο θεσμικά και λειτουργικά όργανο δημοσίου δικαίου. Επιβλέπει τους κλάδους ενέργειας, ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ταχυδρομείων, διαχείρισης νερού, συσκευασίας αποθεμάτων, και οικιακών απορριμμάτων, σύμφωνα με το νόμο για τις Ρυθμιστικές Αρχές Δημοσίων Υπηρεσιών. Η PUC εκδίδει αποφάσεις και πράξεις που ισχύουν για παρόχους και χρήστες υπηρεσιών (Public Services Regulatory Commission). Στον τομέα της διαχείρισης υδάτων, εγκρίνει κανονισμούς για την παροχή υπηρεσιών, εγγράφει παρόχους, καθορίζει τιμολογιακές μεθοδολογίες και τιμές. Ο νόμος για τα ύδατα ορίζει τις αρμοδιότητες, τις απαιτήσεις, και τις διαδικασίες για τις υπηρεσίες διαχείρισης υδάτων, ενώ οι τιμολογιακές πράξεις εγκρίνονται από την PUC βάσει οικονομικής ανάλυσης (European Water Regulators).

6.15 Λιθουανία

Στη Λιθουανία, το Εθνικό Ρυθμιστικό Συμβούλιο Ενέργειας (NERC) είναι ανεξάρτητο και επιφορτισμένο με τη ρύθμιση δραστηριοτήτων στους τομείς ενέργειας, παροχής πόσιμου νερού, διαχείρισης λυμάτων, αποβλήτων, μεταφορών, και εποπτείας της ενέργειας (Valstybinė Energetikos Reguliavimo Taryba). Αναλαμβάνει τόσο την οικονομική ρύθμιση όσο και τεχνική εποπτεία, επιτηρώντας τους τομείς φυσικού αερίου, ηλεκτρικής ενέργειας, ανανεώσιμων πηγών, θέρμανσης, μεταφορών, νερού και τον ενεργειακό τομέα συνολικά. Οι προμηθευτές νερού υποβάλλουν τιμές ύδρευσης και διαχείρισης λυμάτων, ευθυγραμμίζοντας τις με τις

κατευθυντήριες γραμμές του NERC, και υπάρχουν 78 ρυθμιζόμενοι προμηθευτές νερού (από σύνολο σχεδόν 300) που συνεργάζονται με το NERC (European Water Regulators).

6.16 Λουξεμβούργο

Στο Λουξεμβούργο, η διαχείριση των υδατικών πόρων υπόκειται σε **άμεση δημόσια διαχείριση**, με τους δήμους να ενσωματώνουν τις υπηρεσίες πόσιμου νερού και αποχέτευσης (EurEau, 2020). Η Διοίκηση Διαχείρισης Υδάτων (AGE), υπό το Υπουργείο Περιβάλλοντος, επιβλέπει και εξασφαλίζει τη βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων σε συνεργασία με πολλούς εταίρους. Καλύπτει τον έλεγχο της πόσιμης υδατοδότησης, την προστασία των υδάτων, τη διαχείριση αστικού νερού, τη συντονισμένη επεξεργασία λυμάτων και άλλες λειτουργίες (Administration de la gestion de l'eau). Τα τιμολόγια για το νερό προτείνονται από τους δήμους και εγκρίνονται από το αρμόδιο εθνικό υπουργείο. Η ποιότητα του πόσιμου νερού βρίσκεται υπό την εποπτεία των υπουργείων Υγείας και Βιώσιμης Ανάπτυξης και Υποδομών. Τα δημοτικά συμβούλια επιτηρούν την ποιότητα και την άδεια άντλησης, ενώ οι δήμοι έχουν κεντρικό ρόλο στην προστασία των υπόγειων υδάτινων πόρων. Το Υπουργείο Βιώσιμης Ανάπτυξης και Υποδομών είναι υπεύθυνο για την προστασία του περιβάλλοντος και των υδατικών πόρων (EurEau, 2018).

6.17 Μάλτα

Στη Μάλτα, η διαχείριση των υδατικών πόρων ακολουθεί το μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης. Η Water Services Corporation, ως δημόσια επιχείρηση κοινής ωφέλειας που ανήκει στο κράτος, αναλαμβάνει τον έλεγχο των υδατικών υπηρεσιών (EurEau, 2020). Στη ρύθμιση των τομέων ενέργειας και νερού συμβάλλει η Ρυθμιστική Αρχή για την Ενέργεια και το Νερό, έχοντας ευρείες αρμοδιότητες. Αυτές περιλαμβάνουν τη ρύθμιση των εθνικών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, των λιανοπωλητών, των εμπόρων καυσίμων, και άλλων παρόχων υπηρεσιών. Επιπλέον, η Ρυθμιστική Αρχή διατηρεί αποθέματα ασφαλείας σύμφωνα με την ευρωπαϊκή Οδηγία 2009/119/ΕΚ, προστατεύοντας τα εθνικά αποθέματα πετρελαίου. Συνολικά, αυτό το σύστημα ενσωματώνει τη ρύθμιση διαφόρων τομέων, εξασφαλίζοντας τη σταθερή παροχή και τη συμμόρφωση προς τις κανονιστικές απαιτήσεις (Regulator for Energy & Water Services).

6.18 Ολλανδία

Στην οργάνωση των υπηρεσιών παραγωγής και διανομής πόσιμου νερού, εφαρμόζεται το μοντέλο ανάθεσης **δημόσιας διαχείρισης**, με τις εταιρείες ύδρευσης να ανήκουν πλήρως σε τοπικές ή/και περιφερειακές κυβερνήσεις. Οι δημόσιες αρχές είναι υπεύθυνες για όλες τις άλλες υπηρεσίες ύδρευσης, όπως η συλλογή και αποστράγγιση ομβρίων υδάτων, ο καθαρισμός λυμάτων και η διαχείριση των υπόγειων υδάτων (EurEau, 2020). Το Υπουργείο Υποδομών και Περιβάλλοντος επιβλέπει την ποιότητα όλων των υδατικών υπηρεσιών. Τα τιμολόγια

προτείνονται από τους φορείς ύδρευσης και εγκρίνονται από τους δήμους. Η εθνική επιθεώρηση παρακολουθεί την ορθότητα των τιμολογίων, συμβουλεύοντας τον αρμόδιο υπουργό, ενώ έχει τη δυνατότητα παρέμβασης (EurEau, 2018).

6.19 Ουγγαρία

Η Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority (MEKH) είναι ο φορέας που εποπτεύει τους στρατηγικά σημαντικούς τομείς της εθνικής οικονομίας, όπως η ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο, η τηλεθέρμανση και οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας. Η νομοθετική εξουσία έχει ανατεθεί στην ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή. Επιπλέον, ο νόμος για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας νερού, που τέθηκε σε ισχύ το 2011, επέφερε αλλαγές στον τομέα ύδρευσης. Σύμφωνα με τις απαιτήσεις του ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου, 42 πάροχοι λειτουργούσαν με άδειες και συμφωνίες, εξασφαλίζοντας παρόμοια ποιότητα υπηρεσιών. Σήμερα, ύστερα από τη θεσμοθέτηση της MEKH, λειτουργούν 40 πάροχοι υπηρεσιών ύδρευσης στην Ουγγαρία, ενώ το Εθνικό Μητρώο Ύδρευσης παρέχει κρίσιμα δεδομένα (Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority). Οι υπηρεσίες ύδρευσης και επεξεργασίας αποβλήτων μπορεί να ανήκουν αποκλειστικά σε τοπικούς δήμους ή στο κράτος. Επιπλέον, είναι ευθύνη των τοπικών αρχών και, σε ορισμένες περιπτώσεις που καθορίζονται από τη νομοθεσία, του ίδιου του κράτους να παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες στους πολίτες (EurEau, 2020).

6.20 Πολωνία

Το σύστημα διαχείρισης υδάτων στην Πολωνία εκφράζεται μέσω τριών βασικών μοντέλων: της άμεσης δημόσιας διαχείρισης από τους δήμους, της εξουσιοδοτημένης δημόσιας διαχείρισης με τη συμμετοχή δημοτικών εταιρειών και της ιδιωτικής διαχείρισης με άδεια. Επιπλέον, υπάρχουν μικρές οντότητες που ανήκουν σε καταναλωτές ή ιδιωτικές εταιρείες (EurEau, 2018). Η National Water Holding Wody Polskie (https://www.wody.gov.pl/o-wodach-polskich/informacje-ogolne), ως κρατικό νομικό πρόσωπο από το 2018, είναι υπεύθυνη για την εθνική διαχείριση των υδάτων και διασφαλίζει ποιοτικό νερό και προστασία από πλημμύρες και ξηρασίες. Επιβλέπει το Εθνικό Συμβούλιο Διαχείρισης Υδάτων και τα 11 Περιφερειακά Συμβούλια, ενώ εποπτεύει τις 50 Λεκάνες Απορροής και επιτηρεί τους 330 φορείς νερού. Διαθέτει δικαιώματα ιδιοκτησίας υδάτων που ανήκουν στο Δημόσιο Ταμείο, εκδίδει και εισπράττει τέλη ύδρευσης και εποπτεύει την ποιότητα των υδάτων. Η εταιρεία ρυθμίζει τις τιμές ύδρευσης που από τον Δεκέμβριο του 2017, εγκρίνονται πλέον από την Κεντρική Ρυθμιστική Αρχή Τιμολογίων. Επίσης, προστατεύει τους κατοίκους από αυθαίρετες αυξήσεις τιμών και εφαρμόζει νέους τύπους τελών νερού (EurEau, 2018). Ακόμα, ελέγχει την ποιότητα του πόσιμου νερού μέσω διάφορων εργαστηρίων, επιβάλλοντας πρότυπα που καθορίζονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Επιπλέον, κάθε μονάδα επεξεργασίας λυμάτων υποβάλλεται σε ελέγχους, ενώ η ποιότητα των απορριπτόμενων λυμάτων ελέγχεται από την Επιθεώρηση Προστασίας Περιβάλλοντος. Το Υπουργείο Υγείας ρυθμίζει την ποιότητα του πόσιμου νερού σύμφωνα με το DWD (Directive on

Drinking Water). Τέλος, τα τιμολόγια για τις υπηρεσίες ύδρευσης προτείνονται από τους φορείς ύδρευσης και εγκρίνονται από την Κεντρική Ρυθμιστική Αρχή Τιμολογίων από τον Δεκέμβριο του 2017, ενισχύοντας τη διαφάνεια και την προστασία των καταναλωτών (EurEau, 2018).

6.21 Πορτογαλία

Στην Πορτογαλία, υπάρχουν τρία πρότυπα για τη διαχείριση: α) η άμεση δημόσια διαχείριση, η οποία είναι επικρατούσα και χωρίζεται σε τρεις υποκατηγορίες: α1) άμεση δημοτική διαχείριση, α2) εξειδικευμένες και αυτόνομες υπηρεσίες ύδατος για ένα δήμο ή μια ομάδα δήμων (κυρίως σε μεγάλες ή μεσαίες πόλεις), α3) η περίπτωση της μεγαλύτερης κρατικής εταιρείας ύδρευσης στην Πορτογαλία, β) η εξουσιοδοτημένη δημόσια διαχείριση και γ) η ανατεθειμένη ιδιωτική διαχείριση. Το μοντέλο της απευθείας ιδιωτικής διαχείρισης δεν εφαρμόζεται στην Πορτογαλία (EurEau, 2020).

Όσον αφορά στη διαχείριση, υπάρχουν δύο διαφορετικές ανεξάρτητες αρχές. Η ERSE - Energy Services Regulatory Authority αποτελεί την ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή στους τομείς του φυσικού αερίου, της ηλεκτρικής ενέργειας και του υγραερίου (www.erse.pt). Στους τομείς της ύδρευσης και της διαχείρισης απορριμμάτων, η ERSAR είναι υπεύθυνη για τη ρυθμιστική προσέγγιση. Αυτή η προσέγγιση υλοποιείται μέσω ενός μοντέλου ρύθμισης που περιλαμβάνει δύο σημαντικά σχέδια παρέμβασης - τη διαρθρωτική ρύθμιση των τομέων και τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των φορέων εκμετάλλευσης, λειτουργεί ως η κύρια ρυθμιστική αρχή για ολόκληρο τον τομέα ύδρευσης και αποβλήτων, ελέγχοντας πάνω από 500 φορείς εκμετάλλευσης, διατηρώντας την αποστολή της ως εθνική αρχή για την ποιότητα του πόσιμου νερού. Το 2014, η ERSAR απέκτησε αυξημένη αυτονομία και ενισχυμένες εξουσίες σε θέματα κυρώσεων και ρύθμισης (EurEau, 2018).

6.22 Ρουμανία

Στη Ρουμανία, η υδροδότηση είναι πρωτίστως δημόσια. Το 2018, 43 περιφερειακές εταιρείες λειτουργούσαν με δημόσιο κεφάλαιο υπό την αποκλειστική ιδιοκτησία τοπικών αρχών. Εκτελούνταν με βάση το εξουσιοδοτημένο κοινό μοντέλο διαχείρισης. Δύο μεγάλες τοπικές επιχειρήσεις ύδρευσης δημιουργήθηκαν με διεθνή δημόσιο διαγωνισμό, λειτουργώντας ως μικτές εταιρείες (δημόσιο και ιδιωτικό κεφάλαιο). Επίσης, υπάρχουν περισσότερα από 900 μικρά τοπικά συστήματα ύδρευσης που διαχειρίζονται από υπηρεσίες των δήμων με άμεση δημόσια διαχείριση. Οι περιφερειακοί φορείς και οι ιδιωτικές εταιρείες καλύπτουν το 85% της αγοράς υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης (EurEau, 2020).

6.23 Σλοβακία

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος της Σλοβακίας (Minister of the Environment of the Slovak Republic) είναι η κύρια κρατική αρχή για θέματα περιβάλλοντος, επικεφαλής υποχρεώσεων επιθεωρήσεων. Καλύπτει το φάσμα του περιβάλλοντος, της διαχείρισης αποβλήτων, της προστασίας υδάτινων πόρων και της ποιότητας υδάτων, καθώς και των εθνικών πάρκων (https://www.minzp.sk/en/minister/). Οι υπηρεσίες ύδρευσης στη Σλοβακία, κατά 85%, είναι δημόσιες, διαχειρίζονται από τους ίδιους τους δήμους. Το υπόλοιπο 15% λειτουργεί υπό μοντέλο ιδιωτικής διαχείρισης, ενώ οι τιμολογιακές πτυχές προτείνονται από τους φορείς και ρυθμίζονται από εθνικό ρυθμιστικό γραφείο, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη συνοχή στον τομέα των υδροδοτικών υπηρεσιών. Η ποιότητα του πόσιμου νερού ελέγχεται από το Γραφείο Δημόσιας Υγείας, ενώ συγκεκριμένες συμβάσεις καθορίζουν τη συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων και ιδιωτικών εταιρειών (EurEau, 2018).

6.24 Σλοβενία

Τα μοντέλα διαχείρισης υδατικών πόρων κυρίως περιλαμβάνουν την ανατεθειμένη δημόσια διαχείριση, την άμεση δημόσια διαχείριση από δήμους, και την κατ' εξουσιοδότηση ιδιωτική διαχείριση μέσω σύμβασης δεσμευμένου χρόνου υπό μορφή παραχώρησης. Η παροχή πόσιμου νερού και η επεξεργασία αστικών λυμάτων ανήκουν στις υποχρεωτικές δημοτικές δημόσιες υπηρεσίες, με τους δήμους να είναι οι κύριοι αρμόδιοι φορείς (EurEau, 2020).

Το νομικό πλαίσιο για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας καθορίζεται εθνικά με κυβερνητικά διατάγματα και τοπικά με δημοτικά διατάγματα. Η εποπτεία των παρόχων υπηρεσιών είναι καθήκον των δήμων τους οποίους εποπτεύει το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας.

Το τιμολόγιο για τις υπηρεσίες ύδρευσης προτείνεται από το φορέα ύδρευσης και εγκρίνεται από τους δήμους, ενώ η μεθοδολογία για τις τιμές καθορίζεται από την κυβέρνηση. Το τιμολόγιο περιλαμβάνει σταθερή τιμή για το κόστος υποδομής και μεταβλητή τιμή για τον όγκο που καταναλώνεται. Το Υπουργείο Υγείας εποπτεύει την ποιότητα του νερού, ενώ το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας είναι υπεύθυνο για την προστασία των υδάτινων πόρων, θέτοντας περιβαλλοντικά πρότυπα και ζώνες προστασίας μέσω κυβερνητικών διαταγμάτων (EurEau, 2018).

6.25 Σουηδία

Στη Σουηδία, η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης προκύπτει είτε μέσω απευθείας διαχείρισης από τον ίδιο το δήμο, σύμφωνα με το μοντέλο άμεσης δημόσιας διαχείρισης, είτε μέσω εταιρείας που ανήκει 100% σε δήμους, κατά το μοντέλο ανάθεσης δημόσιας διαχείρισης. Οι χρεώσεις για τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης καθορίζονται από το νόμο, ενώ η πρόταση των τιμολογίων προέρχεται είτε από τη δημόσια επιχείρηση είτε από τον ίδιο το δήμο. Τα τιμολόγια εγκρίνονται σε τοπικό επίπεδο από το δημοτικό συμβούλιο. Η ποιότητα του πόσιμου νερού ελέγχεται από την

Εθνική Υπηρεσία Τροφίμων, με πολλές άλλες αρχές να ρυθμίζουν την προστασία των υδάτινων πόρων σε τοπικό επίπεδο, όπως το διοικητικό συμβούλιο της κομητείας (EurEau, The governance of water services in Europe, 2018).

6.26 Τσεχία

Στην Τσεχική Δημοκρατία, διαφορετικά μοντέλα διαχείρισης συνυπάρχουν, με την κατ' εξουσιοδότηση ιδιωτική διαχείριση να είναι το πλέον ευρέως υιοθετημένο, καλύπτοντας το 59% των δημόσιων αποθεμάτων νερού. Το μοντέλο αυτό περιλαμβάνει την αναθέτουσα ιδιωτική διαχείριση με ποσοστό 59%, την αναθέτουσα δημόσια διαχείριση με ποσοστό 25% μέσω δημόσιων εταιρειών ύδρευσης ή δημοτικών εταιρειών τεχνικών υπηρεσιών, την άμεση ιδιωτική διαχείριση (ιδιωτική ιδιοκτησία και λειτουργία δημόσιων συστημάτων ύδρευσης) με 9%, και την άμεση δημόσια διαχείριση με 7% της αγοράς (EurEau, The governance of water services in Europe, 2018).

6.27 Φινλανδία

Η Φινλανδία, με τους 310 δήμους ή κοινότητές της, χαρακτηρίζεται από πληθώρα επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας που παρέχουν υπηρεσίες ύδρευσης. Κυρίαρχο μοντέλο παραμένει η άμεση δημόσια διαχείριση, με τον δήμο ως υπεύθυνο για τις υπηρεσίες νερού. Περίπου το 70% των επιχειρήσεων ύδρευσης οργανώνονται ως δημοτικές οντότητες. Τα τελευταία χρόνια διαπιστώνεται ήπια μετάβαση προς την κατ' εξουσιοδότηση δημόσια διαχείριση. Το 30% των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης λειτουργούν ως εταιρείες, διατηρώντας συνήθως σχέση με τον δημόσιο τομέα. Επιπλέον, υπάρχουν πάνω από 1.000 συνεταιρισμοί, που αντιπροσωπεύουν ένα είδος άμεσης ιδιωτικής διαχείρισης στις υπηρεσίες νερού, καθώς διοικούνται από καταναλωτές, ειδικά σε αραιοκατοικημένες περιοχές (EurEau, 2020). Το Υπουργείο Περιβάλλοντος θέτει εθνικούς στόχους για την υδατική προστασία, συμμορφώνεται με την ΕΕ, ενθαρρύνει διεθνή συνεργασία. Το Υπουργείο Γεωργίας διαχειρίζεται τη νομοθεσία για την οικονομία του νερού, ύδρευση, ασφάλεια φραγμάτων, αποστράγγιση. Το Φινλανδικό Ινστιτούτο Περιβάλλοντος αξιολογεί και λαμβάνει αποφάσεις και αναπτύσσει λύσεις για χρήση, διαχείριση, προστασία υδάτων. Οι δήμοι εκδίδουν περιβαλλοντικές άδειες, παρακολουθούν την ποιότητα του πόσιμου νερού (και κολύμβησης), συμμετέχουν σε ομάδες εργασίας για τις Λεκάνες Απορροής Ποταμών (European Committee of the Regions).

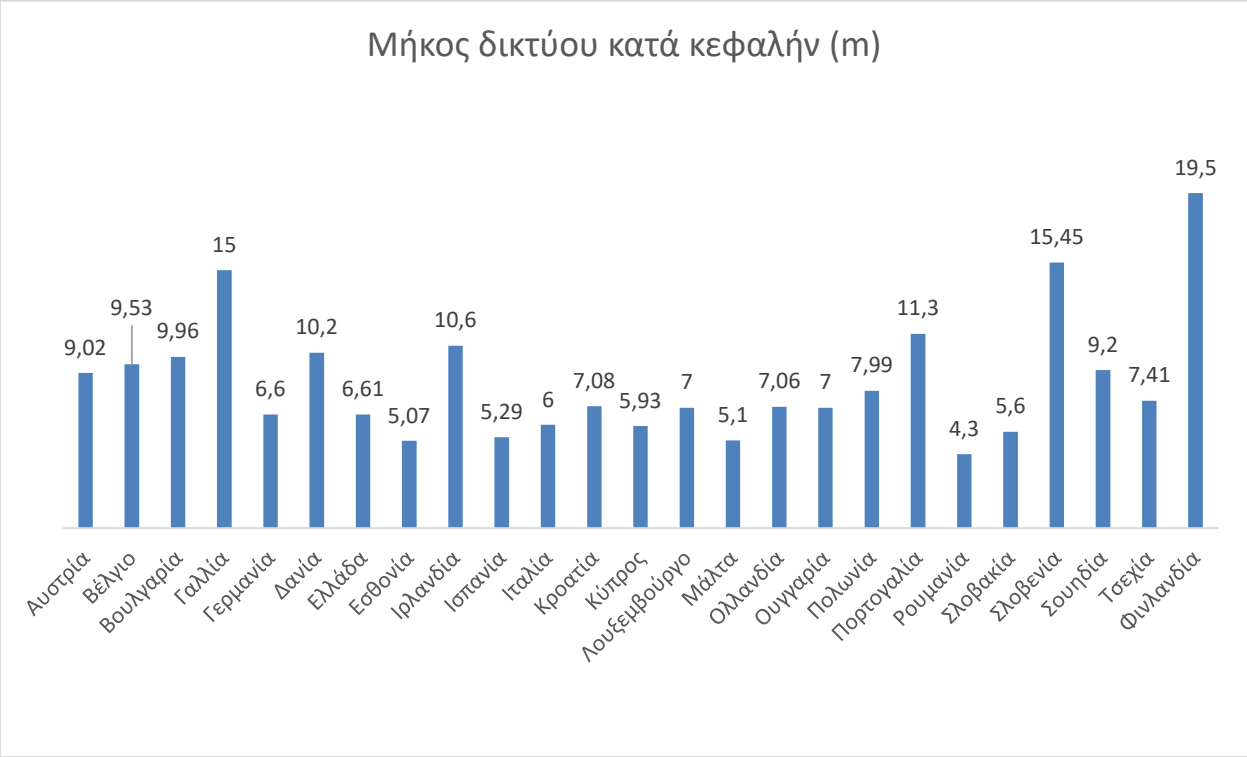
6.28 Παράθεση στοιχείων - Σύγκριση

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι στις χώρες της ΕΕ η έγκριση των τιμολογίων, που βασίζονται στην κατανάλωση, ανήκει στο δημόσιο, ενισχύοντας την ανάκτηση του κόστους. Τα τιμολόγια προτείνονται από τους φορείς που διαχειρίζονται το νερό, με έγκριση από τους

δήμους, το υπουργείο ή ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή (EurEau, Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων, 2020).

Όπως προκύπτει από την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων ιδιαίτερη σημασία έχει το μήκος του δικτύου (κατά κεφαλήν) στις χώρες της Ευρώπης, που αποτυπώνεται στο παρακάτω Γράφημα 1 ως παράμετρος που σχετίζεται με τις υποχρεώσεις που έχουν οι φορείς που διαχειρίζονται την ύδρευση ως προς τη συντήρησή τους καθώς οι υπηρεσίες ύδρευσης απαιτούν μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και ευελιξία για την αντιμετώπιση των μακροχρόνιων απαιτήσεων των υδραυλικών έργων. Με τμήματα υποδομής που διαρκούν άνω των 50 ετών, ο αποτελεσματικός σχεδιασμός βασίζεται σε σταθερά δεδομένα κύκλου ζωής για μελλοντικές καινοτόμες λύσεις και προσαρμογή σε μεταβαλλόμενα περιβάλλοντα. Από το Γράφημα προκύπτει ότι οι χώρες με δίκτυο ύδρευσης κατά κεφαλήν μεγαλύτερο των δέκα μέτρων είναι η Φινλανδία, η Σλοβενία, η Γαλλία, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία και η Δανία οι οποίες όπως φαίνεται διαχειρίζονται ευρύ δίκτυο ύδρευσης.

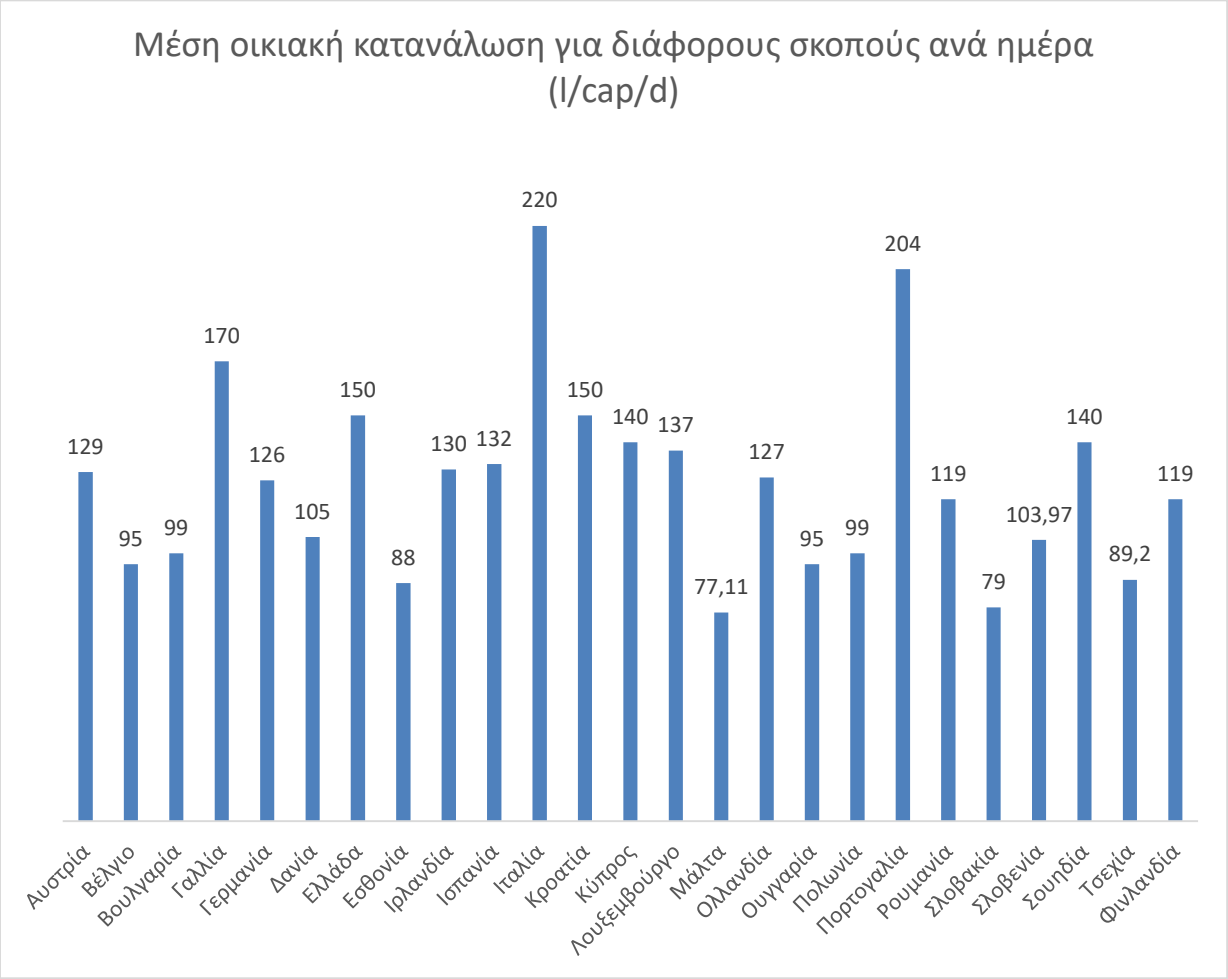
Γράφημα 2 Μήκος δικτύου κατά κεφαλήν (m)



Πηγή:https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file (*επεξεργασία από τη συντάκτρια*)

Ακολούθως, η μέση οικιακή κατανάλωση σχετίζεται με τον όγκο του νερού που καλούνται οι φορείς, που διαχειρίζονται την ύδρευση, να παράσχουν στους πολίτες και αποτελεί παράμετρο για την κάθε χώρα σε σχέση με το μοντέλο που εφαρμόζει. Από το παρακάτω Γράφημα 2 διαφαίνεται ότι τη μεγαλύτερη κατανάλωση ανά άτομο σημειώνουν η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Γαλλία, η Ελλάδα, η Κροατία, η Σουηδία και η Κύπρος.

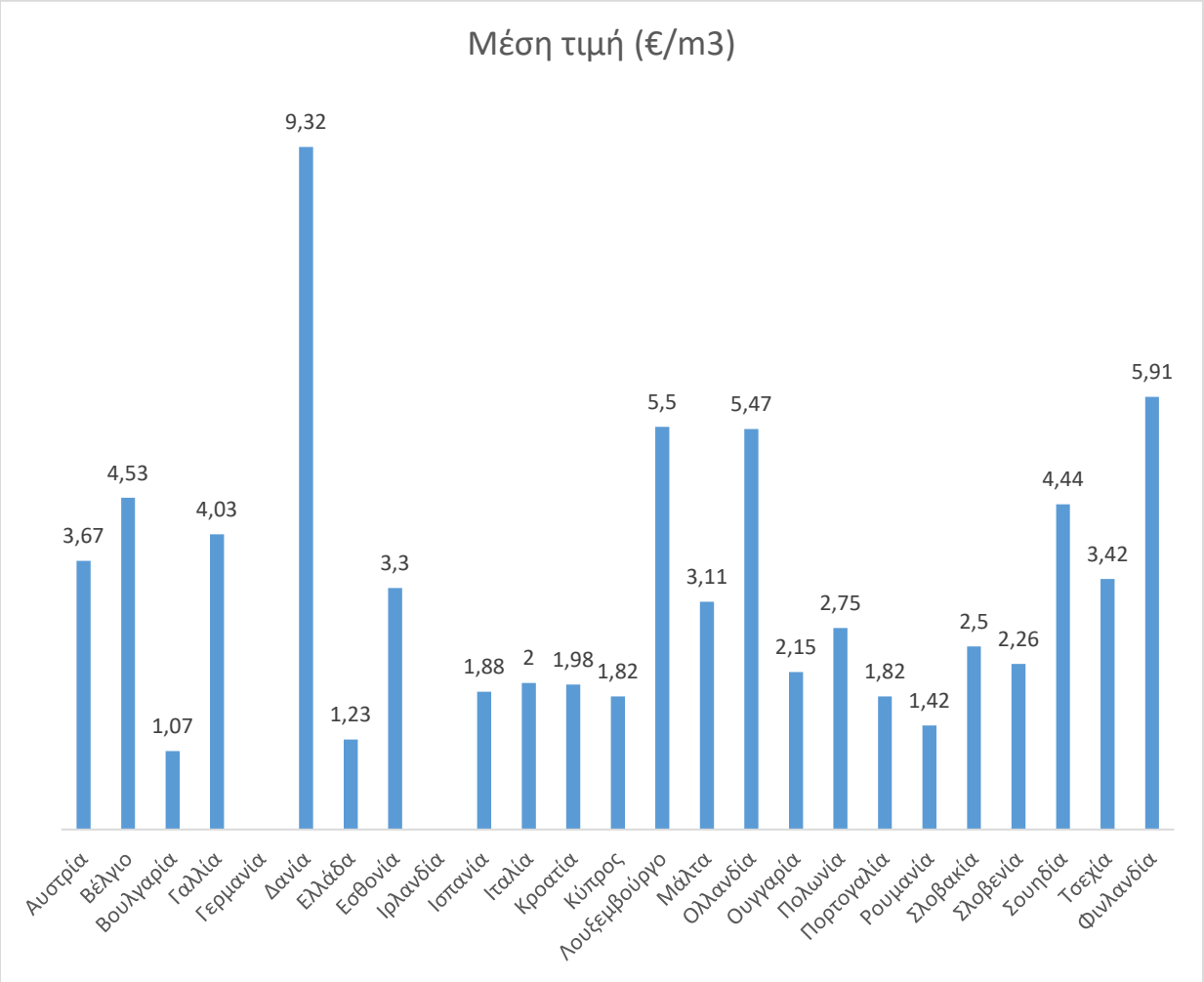
Γράφημα 3 Μέση οικιακή κατανάλωση ανά ημέρα



Πηγή:https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file (*επεξεργασία από τη συντάκτρια*)

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον (Γράφημα 3) παρουσιάζει το στοιχείο που αναφέρεται στις τιμές που κάθε χώρα κατά μέσο όσο εφαρμόζει με χαρακτηριστικά παραδείγματα τις Δανία, Φινλανδία, Λουξεμβούργο και Ολλανδία που η τιμή των τιμολογίων τους διαμορφώνεται πάνω από πέντε ευρώ ανά κυβικό μέτρο νερού σε αντιδιαστολή με τις Ρουμανία, Βουλγαρία και Ελλάδα που εφαρμόζουν τιμολόγια λίγο πάνω από ένα ευρώ ανά κυβικό μέτρο νερού. Για τις Γερμανία και την Ιρλανδία δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία.

Γράφημα 4 Μέση τιμή



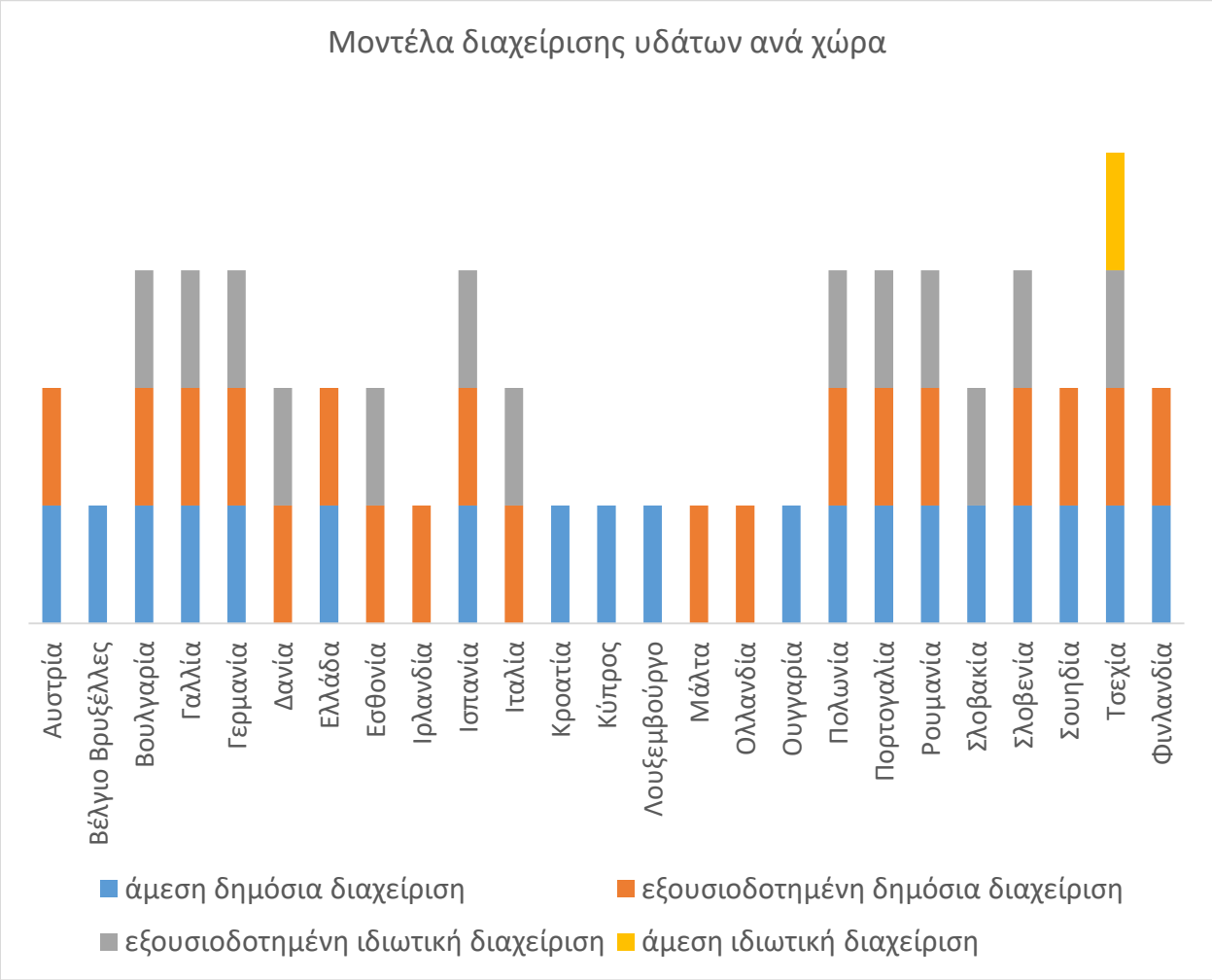
Πηγή:https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file (*επεξεργασία από τη συντάκτρια*)

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η τιμή που καθορίζεται για τις υπηρεσίες ύδρευσης πρέπει να εξασφαλίζει ισορροπία μεταξύ οικονομικής προσιτότητας και βιωσιμότητας. Η ανάκτηση του κόστους επιτρέπει αναγκαίες επενδύσεις και συντηρητικές πρωτοβουλίες. Ενισχύεται η διαφάνεια στους οικονομικούς λογαριασμούς του νερού, ενώ η ανάκτηση του κόστους πρέπει να είναι σύμφωνη με την ΟΠΥ. Η οικονομική προσιτότητα αποτελεί κλειδί για το ανθρώπινο δικαίωμα στο νερό, ενώ πρέπει να διατηρείται για να καλύπτει τις ανάγκες της ύδρευσης. Ωστόσο, χαμηλές χρεώσεις μπορεί να επιφέρουν προβλήματα βιωσιμότητας, ενώ η αναβολή του κόστους συντήρησης μπορεί να απειλήσει την ασφάλεια των υδάτων, σύμφωνα με την ατζέντα 2030 του ΟΗΕ για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (UN SDGs 2030 Agenda) είναι μια πρωτοβουλία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) που έχει ως στόχο την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης μέχρι το έτος 2030. Εγκρίθηκε το 2015 από τα κράτη μέλη του ΟΗΕ και περιλαμβάνει 17 Στόχους Βιώσιμης

Ανάπτυξης (Sustainable Development Goals - SDGs), οι οποίοι καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, όπως η εξάλειψη της φτώχειας, η καταπολέμηση της ανισότητας και η προστασία του περιβάλλοντος. Η Ατζέντα 2030 προωθεί τη συνεργασία παγκοσμίως για την επίτευξη αυτών των στόχων.

Όπως διαφαίνεται απ' όσα προηγήθηκαν, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι χώρες της ΕΕ εφαρμόζουν έναν συνδυασμό των τριών πρώτων μοντέλων, με τη δημόσια διαχείριση να παραμένει κυρίαρχη. Όπως φαίνεται και από το Γράφημα 4 οι περισσότερες χώρες της ΕΕ εφαρμόζουν συνδυασμό μοντέλων άμεσης και εξουσιοδοτημένης διαχείρισης μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Ως προς την εξουσιοδοτημένη ιδιωτική διαχείριση συναντάται αρκετά συχνά με την άμεση ιδιωτική διαχείριση να εφαρμόζεται μόνο στην Τσεχία.

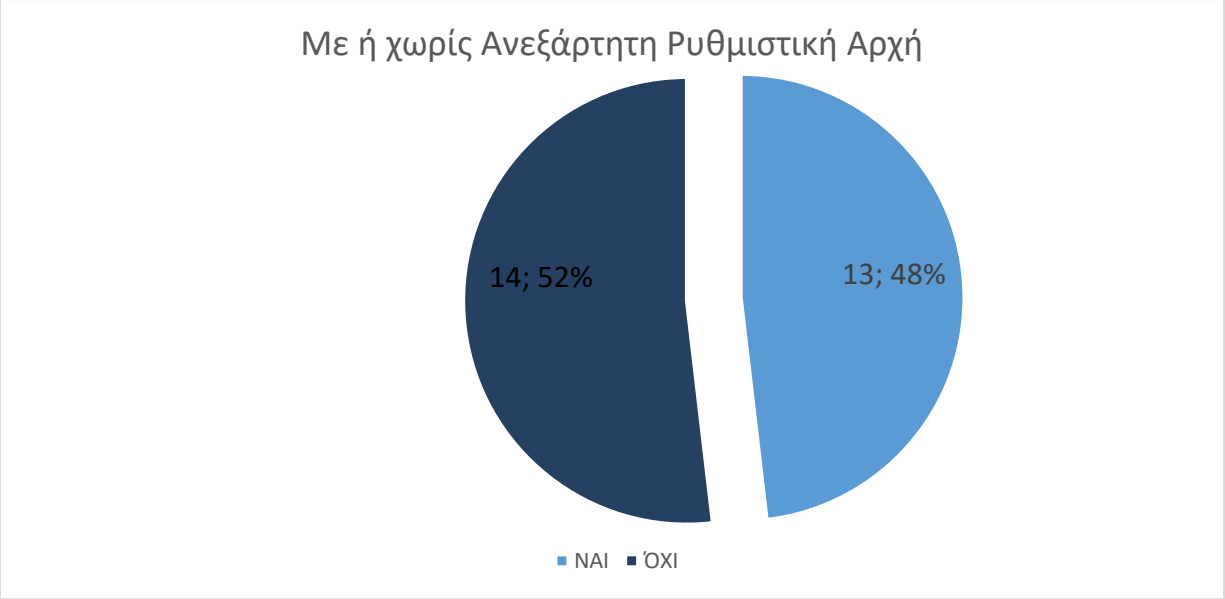
Γράφημα 5 Μοντέλα διαχείρισης ανά χώρα



Πηγή:https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file (*επεξεργασία από τη συντάκτρια*)

Αναφορικά με την ύπαρξη ή όχι Ανεξάρτητης Ρυθμιστικής Αρχής στις χώρες της ΕΕ ως προς τη διαχείριση των υδάτων προκύπτει σύμφωνα με το Γράφημα 5 ότι σε 13 από τις χώρες της Ένωσης δεν υπάρχει ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή και η εποπτεία – έλεγχος γίνεται απευθείας από το κράτος ενώ σε 14 λειτουργεί ανεξάρτητη αρχή για τη διαχείριση των υδάτων. Στις χώρες αυτές συγκαταλέγεται και η Ελλάδα.

Γράφημα 6 Χώρες με ή χωρίς ανεξάρτητη αρχή



Πηγή: https://www.wareg.org/members/ (*επεξεργασία από τη συντάκτρια*)

6.29 Συμπέρασμα

Όπως προκύπτει, η υπεύθυνη χρήση, η κατάλληλη κατανομή και η αποτελεσματική παροχή νερού είναι θεμελιώδεις προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής χρήσης ενός πολύτιμου πόρου. Η τιμή των υπηρεσιών ύδρευσης απαιτεί ισορροπημένη προσέγγιση μεταξύ οικονομικής προσιτότητας και βιωσιμότητας. Η ανάκτηση του κόστους είναι σημαντική παράμετρος για επενδύσεις και συντηρητικές δράσεις. Οι υποδομές και τα δίκτυα ύδρευσης απαιτούν μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, ενώ η ευελιξία προσαρμογής σε αλλαγές είναι ουσιώδης. Οι στόχοι του ΟΗΕ για το νερό, όπως η προώθηση της πρόσβασης σε καθαρό νερό και η διατήρηση της βιωσιμότητας, απαιτούν συνεργασία και αποτελεσματική διαχείριση πόρων για την υλοποίηση των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης έως το 2030.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΣΧΟΛΙΑ

Από την παράθεση των διαστάσεων του νερού ως δημόσιο και κοινωνικό αγαθό, του δικαίου που θεσπίζει τη διαχείρισή του τόσο στην Ευρώπη όσο και στη χώρα μας, τις θεωρίες ρύθμισης και τις ρυθμιστικές πολιτικές του κράτους μέσω της ανάθεσης (της ρύθμισης) σε ανεξάρτητα σώματα της δημόσιας διοίκησης, επιχειρήθηκε η γενική αξιολόγηση των προσπαθειών που έχουν καταβληθεί διαχρονικά καθ' όλη τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας στη χώρα όσον αφορά στην κατανόηση της σημασίας του νερού και την προσπάθεια σταδιακής θεσμοθέτησης ενός συγκροτημένου πλαισίου για τη διαχείριση και την προστασία του νερού.

Αναδείχθηκε η κρίσιμη σημασία του νερού σε διάφορους τομείς όπως η οικονομία, η κοινωνία, η δημόσια υγεία και η περιβαλλοντική διαχείριση. Οι πολιτικές προσαρμόζονται στις αλλαγές της κοινωνίας και της οικονομίας, ενώ η ανάπτυξη της τεχνολογίας επηρεάζει τη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Η πρόκληση της ανεπαρκούς πρόσβασης σε πόσιμο νερό για εκατομμύρια ανθρώπους αποτελεί ανησυχητική πραγματικότητα, ενώ οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και η υπερχρήση επιδεινώνουν την κατάσταση. Η προσέγγιση του νερού ως δημόσιου αγαθού απαιτεί σταθερή κρατική εποπτεία και ρύθμιση, ώστε να εξυπηρετεί τις ανάγκες της ανθρώπινης ύπαρξης.

Το ζήτημα της απάντησης επί του κύριου ερευνητικού ερωτήματος-διλήμματος κατ' επέκταση του αντικειμένου του θέματος της παρούσας εργασίας, αναφορικά με τη διάσταση του νερού ως ένα δημόσιο αγαθό σε φυσικό μονοπώλιο και της αντίθετης ως εμπορικό προϊόν, αποτελεί τη βάση της σκέψης. Το νερό εμπίπτει υπό αυστηρή ρύθμιση, πιθανώς από τις αρχές, κυρίως λόγω της μοναδικότητας των φυσικών χαρακτηριστικών του και, κυρίως, επειδή αποτελεί φυσικό μονοπώλιο και πολύτιμο φυσικό πόρο. Αυτό θεωρητικά εμποδίζει τη δημιουργία ανταγωνιστικών αγορών που θα μπορούσαν να προσφέρουν οικονομική αξία, αντίθετα προς την αρχή «ο χρήστης πληρώνει». Ως αποτέλεσμα, όταν επιβάλλεται ένα τέλος για το νερό (τιμολόγιο) αυτό δεν αντικατοπτρίζει πάντα την ουσιαστική οικονομική του αξία ή το κόστος παροχής του. Αυτό συμβαίνει λόγω επιδοτήσεων ή χρηματοδότησης της υποδομής από το κράτος, το οποίο ενσωματώνεται στη γενική φορολογία επειδή ως ανθρώπινο δικαίωμα πρέπει να καλύπτει την πρόσβαση όλων σε αυτό.

Από την άλλη πλευρά, η έμφαση στην οικονομική διάσταση του νερού ενέχει τον κίνδυνο να αντιμετωπιστεί ως αγαθό, εξαρτώμενο από τους κανόνες της αγοράς. Αυτό, ωστόσο, σημαίνει ότι όσοι δεν μπορούν οικονομικά να έχουν πρόσβαση σε καθαρό νερό, θα πρέπει να υφίστανται τις συνέπειες της έλλειψής του. Αυτό συνεπάγεται, εκτός από την εξάντληση των υδατικών πόρων, ορισμένα τμήματα του παγκόσμιου πληθυσμού να μην έχουν πρόσβαση σε καθαρό νερό λόγω του υψηλού κόστους.

Η μονομερής θεώρησή του ως κοινωνικό αγαθό οδηγεί σε ανεξέλεγκτη χρήση και πρόκληση αποβλήτων, ενώ η αντιμετώπισή του ως εμπορικό αγαθό αποτρέπει την πρόσβαση στα φτωχότερα στρώματα. Η εκ διαμέτρου αυτή αντίθεση επιβεβαιώνει την ανάγκη εξισορρόπησης των δύο

διαστάσεων. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή κανόνων της αγοράς πρέπει να παραμένει ενδεχομένως ένα εργαλείο για τη διαχείριση του νερού αλλά η πολυπλοκότητα της ρύθμισης και ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του νερού υποδεικνύουν την ανάγκη για προσεκτική προσέγγιση. Είναι ουσιώδες να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στη λεπτομέρεια, προκειμένου οι αγορές αυτές να αποδειχθούν αποτελεσματικό μέσο για τη διαχείριση του νερού και να συμβάλουν εποικοδομητικά στη βιώσιμη διαχείρισή του.

Όπως αναδείχθηκε το ενωσιακό δίκαιο καθώς και το εθνικό χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα και διαχρονικά έχει ξεδιπλωθεί προς μια κατεύθυνση της προστασίας του νερού μέσω της αρχής ότι «ο ρυπαίνων πληρώνει» και της κατανομής τους κόστους στους χρήστες θέτοντας ποιοτικούς, ποσοτικούς και οικολογικούς στόχους, οι οποίοι επιτυγχάνονται μέσω της τιμολόγησης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετώπισε προκλήσεις σχετικά με την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής προστασίας στις πολιτικές της, ειδικότερα όσον αφορά στις βασικές αρχές της αειφόρου ανάπτυξης. Τα ζητήματα και οι προτεινόμενες λύσεις σε αυτόν τον τομέα χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα, καθώς είναι θέματα που εκτείνονται σε πολλούς τομείς, είναι δηλαδή διατομεακά, διεπιστημονικά και διεθνούς εμβέλειας. Η έλλειψη θεσμικών δομών, η ανεπαρκής εφαρμογή των υποχρεώσεων της ΕΕ, καθώς και η έλλειψη ενημέρωσης και κατανόησης των λύσεων που συμβάλλουν στην επίτευξη βιώσιμων πρακτικών αποτελούν προκλήσεις. Η Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα (ΟΠΥ) αντιμετώπισε αυτές τις προκλήσεις, προσφέροντας ένα σύγχρονο πλαίσιο με υποχρεωτικούς στόχους, αυστηρές προθεσμίες, συνεκτικά προγράμματα που στηρίζονται σε επιστημονικές και τεχνοοικονομικές αναλύσεις και διαβουλεύσεις του κοινού. Αυτό οδήγησε στην υλοποίηση μιας αποτελεσματικής σειράς μέτρων για τη συνολική διαχείριση των υδατικών πόρων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στη χώρα μας το θεσμικό πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης των υδατικών πόρων είναι ογκώδες και πολυδαίδαλο. Η πολυνομία είναι χαρακτηριστική αφού εκατοντάδες νόμοι, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις εκδόθηκαν με εθνική ή τοπική εμβέλεια και αναδείχθηκε ως παράγοντας που συνέβαλε και στην κακονομία αφού δε στάθηκαν αρκετοί για να αντιμετωπίσουν τις διαρκώς μεταβαλλόμενες προκλήσεις της διαχείρισης των υδατικών πόρων.

Σημείο καμπή στη μακρά διαδρομή θέσπισης ενός συνεκτικού και ολοκληρωμένου πλαισίου για τη διαχείριση των υδάτων αποτέλεσε η ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της ΟΠΥ με την οποία τέθηκαν για πρώτη φορά οι περιβαλλοντικοί στόχοι και η ποιότητα των νερών οι οποίοι συνδέονται με το οικονομικό σκέλος του νερού αφού η τιμολόγηση θα πρέπει να γίνεται με βάση την ανάκτηση του συνολικού κόστους. Όμως τη χώρα μας η ΟΠΥ ενσωματώθηκε με ανεπαρκή και αποσπασματικό τρόπο, ως προς τη συμπερίληψη σ' αυτή βασικών περιβαλλοντικών στόχων, τη μη έκδοση των αναγκαίων εκτελεστικών διατάξεων και την έλλειψη ολοκληρωμένης διαδικασίας ενημέρωσης και διαβούλευσης για την καινοτομία που αυτή στόχευε να καθιερώσει και που σχετίζεται με τη διαχείριση των σχεδίων των λεκανών απορροής ποταμών, γι' αυτό και βρέθηκε αντιμέτωπη με την εκδίκαση της υπόθεσης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κατάσταση που αποσοβήθηκε με την έκδοση του ΠΔ 51/2007. Πρόκειται για μία ακόμα κλασική περίπτωση τυπικής και όχι ουσιαστικής ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στην ελληνική. Μιας

ενσωμάτωσης που έγινε βεβιασμένα, χωρίς ενδελεχή επεξεργασία που συνιστά μια απλή μετάφραση, τεχνητά προσαρμοσμένη και ασύνδετη με το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο.

Από το 2015 που θεωρητικά ολοκληρώνονταν το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της ΟΠΥ που αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια εκσυγχρονισμού του θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου για τη διαχείριση των υδάτων η προσπάθεια συμπληρώνεται με την ψήφιση του νόμου 5037/2023 με τον οποίο η εποπτεία, ρύθμιση, κοστολόγηση και τιμολόγηση του νερού ανατίθεται σε μια ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή.

Πολύ μελάνι έχει χυθεί για την ενσωμάτωση της συνολικής διαχείρισης των υδάτων σε μια ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή η οποία εκ του ορισμού της δημιουργείται με σκοπό την απελευθέρωση της αγοράς π.χ. ενέργειας και την είσοδο σε αυτήν ιδιωτών που παράγουν ενέργεια και οξεία κριτική δέχθηκε η πρωτοβουλία της ελληνικής κυβέρνησης να εντάξει τον τομέα των υδάτων σε ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή, τη λεγόμενη ΡΑΑΕΥ.

Η ΡΑΑΕΥ συγκροτήθηκε ύστερα από την ενσωμάτωση -στην ήδη υπάρχουσα ανεξάρτητη αρχή για τη ρύθμιση του πεδίου της ενέργειας (ΡΑΕ)- και του πεδίου των υδάτων με σκοπό να καλύψει ένα ουσιαστικό κενό στην υφιστάμενη νομοθεσία αυτό της συνεκτικής και ολόπλευρης ρύθμισης, ελέγχου και εποπτείας του πεδίου των υδάτων μέσα από τον έλεγχο των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες ύδρευσης και παράλληλα να αξιοποιηθεί η διοικητική και υποστηρικτική δομή της υφιστάμενης αρχής (ΡΑΕ) ως προς την εμπειρία που έχει αποκομίσει από τη μέχρι σήμερα λειτουργία της.

Αυτή η ενσωμάτωση των υδάτων σε μια ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή διέπεται όμως από μια αντιφατικότητα, αν και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου -που τη θεσπίζει- αναφέρεται ότι υπάρχει αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών ύδατος από τις δημόσιες υπηρεσίες. Η αντιφατικότητα συνίσταται από τη μια στον εξ ορισμού καταστατικό σκοπό της ρυθμιστικής αρχής που δεν είναι άλλος από τη ρύθμιση του τομέα της ενέργειας εν προκειμένω ύστερα από την απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας και την είσοδο σ' αυτήν ιδιωτικών εταιρειών που παράγουν ενέργεια. Από την άλλη, στην ανάγκη για συμπόρευση με το δίκαιο τόσο το εθνικό όσο και το ευρωπαϊκό που ορίζει ότι το νερό δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται ως εμπορικό προϊόν αλλά και το δεδομένο ότι δεν προκύπτει, από το ευρωπαϊκό δίκαιο, υποχρέωση ρύθμισης του τομέα των υδάτων από ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή. Όμως, όπως αναδείχθηκε η δημιουργία της ΡΑΑΕΥ αφορά κυρίως στην άσκηση εποπτείας του τομέα των υδάτων και όχι στη ρύθμιση μιας οικονομικής δραστηριότητας δηλαδή αγορά απελευθερωμένης δημόσιας υπηρεσίας όπως π.χ. η ηλεκτρική ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες ή οι ταχυδρομικές υπηρεσίες καθώς το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων παραμένουν στο υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Ωστόσο, όπως αναδείχθηκε σε επίπεδο ΕΕ οι πολιτικές των κρατών μελών ως προς την διαχείριση των υδάτων είναι μοιρασμένες ανάμεσα στην ανάθεση σε ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές και στην απευθείας κρατική εποπτεία. Η πολυνομία, ως παράγοντας τροχοπέδης, αλλά και οι λειτουργικές αδυναμίες του ισχύοντος πλαισίου που αφορούν στον κατακερματισμό των φορέων ύδρευσης και τη συνεπακόλουθη ελλιπή εποπτεία τους, τις διαφορετικές δυνατότητές τους ως προς την οικονομική βιωσιμότητά τους, την ανεπαρκή λογοδοσία τους, την

αποσπασματική καταγραφή στοιχείων αναφορικά με την ποιότητα του νερού και τη μη παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας καθώς και ο μεγάλος αριθμός απωλειών νερού από τα υφιστάμενα δίκτυα ύδρευσης, αποτελούν τους παράγοντες που επέβαλαν την ανάγκη για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση του πολυσύνθετου αυτού πεδίου.

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας ερευνήθηκε εάν η ρύθμιση του νερού από το κράτος μπορεί να οδηγήσει σε μια πιο βιώσιμη διαχείρισή του. Γι' αυτό παρατέθηκαν οι σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που επιμένουν σε δημόσιο έλεγχο αλλά και το ίδιο το Σύνταγμα στο οποίο ορίζεται ως υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για την προστασία της υγείας των πολιτών, που τίθεται εν αμφιβόλω με την θεσμοθέτηση της ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής, που σχετίζεται με τον ανταγωνισμό και την οικονομία της ελεύθερης αγοράς.

Στον αντίποδα, ορθά και ισχυρά μπορούν να θεωρηθούν τα επιχειρήματα ότι η διαφάνεια και η ορθολογικότητα της υδατικής πολιτικής που επιχειρείται να διασφαλιστεί μέσω της ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής, η αναβάθμιση της θέσης των καταναλωτών μέσα από τη λογοδοσία των παρόχων υπηρεσιών ύδρευσης και ο έλεγχος των επενδυτικών τους σχεδίων και της τιμολογιακής τους πολιτικής θα συμβάλλουν στην αποτελεσματική χρήση του πολύτιμου αυτού φυσικού πόρου καθώς η διαχείριση των υδάτων αντιπροσωπεύει ένα πολύπλοκο θέμα με σημαντικές επιπτώσεις σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο που θεσπίζεται με τη ΡΑΑΕΥ, που αφορά στην εποπτεία, ρύθμιση, κοστολόγηση και τιμολόγηση του νερού από ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή, ακόμα και αν προκαλεί αμφιβολίες σχετικά με την δυνητική αλλαγή στρατηγικής στη διαχείριση του νερού, ωστόσο, είναι βέβαιο ότι η εφαρμογή του απαιτεί τολμηρές και επίπονες θεσμικές τροποποιήσεις προκειμένου να δημιουργηθεί ένα νέο πλαίσιο στον τομέα των υδάτων, που προϋποθέτει την παράκαμψης της υφιστάμενης νομοθεσίας όπως έχει προκύψει από το ανώτατο δικαστήριο της χώρας.

Έτσι, η νέα ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή που θεσπίστηκε μόλις πριν λίγους μήνες εγείρει προκλήσεις ως προς την αντίφαση που όπως αναδείχθηκε παραπάνω τη διέπει και θα χρειαστεί να καταβληθεί μια συντονισμένη προσπάθεια από την κοινότητα της εξειδικευμένης γνώσης και την κοινωνία ώστε να καταφέρει να εκπληρώσει το σκοπό για τον οποίο δημιουργήθηκε που δεν φαίνεται, τουλάχιστον σε επίπεδο φιλοδοξίας, να είναι άλλος από το συμμάζεμα του τομέα των υδάτων με ταυτόχρονη διαφύλαξη του δημόσιου χαρακτήρα τους.

ΠΗΓΕΣ

Administration de la gestion de l'eau. (n.d.). Gouvernement luxembourgeois. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://eau.gouvernement.lu/fr/administration.html

Akerlof, G. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics, 84(3), σσ. 488-500. doi:https://doi.org/10.2307/1879431

Autorità di Regolazione per Energia, R. e. (n.d.). ARERA. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.arera.it/

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser. (n.d.). Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA). Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.lawa.de/

Commission for Regulation of Utilities. (n.d.). CRU. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.cru.ie/

De Brusselse regulerende instantie voor elektriciteit, g. e. (n.d.). Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.brugel.brussels/nl_BE/

Energy and water regulatory commission. (n.d.). Energy and water regulatory commission. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.dker.bg/en/home.html

EurEau. (2018). The governance of water services in Europe. Ανάκτηση από https://www.eureau.org/resources/publications/150-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe/file?fbclid=IwAR1App735RPcR5-K0DsDVlJojoUU188VAnjGFqmNSrX7i8LqdXvL8zFMgaY

EurEau. (2020). Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εθνικών Ενώσεων Υπηρεσιών Υδάτων. Ανάκτηση από https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file

European Committee of the Regions. (n.d.). Austria - Water management. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Austria-Water-Management.aspx

European Water Regulators. (n.d.). WARES. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.wareg.org/members/

Geschichte des Ministeriums. (n.d.). Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.bml.gv.at/ministerium/geschichte/geschichte-des-ministeriums.html

Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority. (n.d.). MEKH. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.mekh.hu/water-utility

Maggetti, M., Ingold, K., & Varone, F. (2013). Having Your Cake and Eating It, Too: Can Regulatory Agencies Be Both Independent and Accountable? Swiss Political Science Reviw, 1(19), σσ. 1-25. doi:doi:10.1111/spsr.12015

Majone, G. (1996). Regulating Europe. London: Routledge.

Ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie. (n.d.). Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE). Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.climatebonds.net/cbi/partners/french-ministry-ecology-sustainable-development-and-energy-medde

Ministry of Economy and Sustainable Development. (n.d.). Water Services Council. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-vodnoga-gospodarstva-i-zastite-mora-2033/vijece-za-vodne-usluge/2064

OECD. (1997). The OECD Report on Regulatory Reform:Synthesis. Ανάκτηση από https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf

Ogus, A. (1994). Regulation: Legal Form and Economic Theory. 59(1), σσ. 161-164. doi:https://www.jstor.org/stable/1096434

Public Services Regulatory Commission. (n.d.). Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από Public Services Regulatory Commission,

Regulator for Energy & Water Services. (n.d.). REWS. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.rews.org.mt/#/en/home

Robson, C. (2010). Η έρευνα του πραγματικού κόσμου. Ένα μέσον για κοινωνικούς επιστήμονες και επαγγελματίες ερευνητές (2η συμπληρωμένη εκδ.). (Κ. Μιχαλοπούλου, Φ. Καλύβα, Επιμ., Β. Νταλάκου, & Κ. Βασιλικού, Μεταφρ.) Αθήνα: Gutenberg.

Umwelt Bundesamt. (n.d.). Umwelt Bundesamt. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.umweltbundesamt.de/en/the-uba

Valstybinė Energetikos Reguliavimo Taryba. (n.d.). VERT. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.regula.lt/en/Pages/water-wacc.aspx

WISE FRESHWATER. (n.d.). Ανάκτηση από https://water.europa.eu/freshwater

www.erse.pt. (n.d.). Ανάκτηση από https://www.erse.pt/en/home/

www.rae.gr. (n.d.). Ανάκτηση από Σχετικά με τη ΡΑΑΕΥ: https://www.rae.gr/sxetika-me/

www.unesco.org. (n.d.). Ανάκτηση από Unesco International Hydrological Programme: https://en.unesco.org/themes/water-security/hydrology

www.unric.org. (n.d.). Ανάκτηση από Ηνωμένα Έθνη, Περιφερειακό Κέντρο Πληροφόρησης του ΟΗΕ: https://unric.org/el/%cf%83%cf%84%ce%bf%cf%87%ce%bf%cf%83-6-%ce%ba%ce%b1%ce%b8%ce%b1%cf%81%ce%bf-%ce%bd%ce%b5%cf%81%ce%bf-%ce%ba%ce%b1%ce%b9-%ce%b1%cf%80%ce%bf%cf%87%ce%b5%cf%84%ce%b5%cf%85%cf%83%ce%b7/

Αλεξόπουλος, Ά., & Μαυρομούστακου, Ή. (2005). Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα: Η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Στο Κ. Κουτσούκης, & Π. Σκλιας, Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και πολιτική. Αθήνα: Σιδέρης.

Αλεξόπουλος, Ν., Θεοδοσιάδη, Α., & Πασιόπουλος, Γ. (2009). Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Αντίδοτα στη Διαφθορά:Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων στο Μακρυδημήτρης, Μαρούδας (επ.), Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δη. Σάκκουλας.

Αρχή Ανταγωνισμού και Καταναλωτή Δανίας. (n.d.). Konkurrence - og Forbrugerstyrelsen. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.kfst.dk/vandtilsyn/

Βενιζέλος, Ε. (2002). Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001. Αθήνα - Κομοτηνή: Σάκκουλας.

Βενιζέλος, Ε. (2015). Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη έκδοση. Αθήνα: Σάκκουλας.

Βέττας, Ν., & Κατσουλάκος, Ι. (2007). Πολιτική Ανταγωνισμού και Ρυθμιστική Πολιτική, Τα οικονομικά των ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε αγορές με μονοπωλιακή δύναμη. ΤΥΠΩΘΗΤΩ/ΔΑΡΔΑΝΟΣ.

Βοϊοβόντας, Δ., & Ασημακόπουλος, Δ. (2002). Ανάκτηση κόστους και τιμολόγηση νρού στα πλαίσια της Οδηγίας 2000/60. 2000/60 Οδηγία - Πλαίσιο για τα Νερά - Εναρμόνιση με την ελληνική πραγματικότητα. Αθήνα: Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο.

Βούλγαρης, Γ. (2016). Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009. Αθήνα: ΠΟΛΙΣ.

Βουλή των Ελληνων. (2023). Νομοθετικό έργο. Ανάκτηση από https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=df16626a-1c8e-44c0-a6c1-afb800296708

Γαλάνης, Θ. (2018). Ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές: μια ανάγνωση του ενωσιακού κεκτημένου. Νομική Βιβλιοθήκη.

Γερασίδη, Α. (2021). Υδατικοί πόροι: Η Γεωλογική και Νομική Διάσταση της Χρήσης τους (Διδακτορική διατριβή). Αθήνα.

Γεωργαντάς, Η. (2003). Η πόρρω εξουσία: οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης. Πάνδημος Παντειακές Εκδόσεις.

Γιαννάκος, Ι. (2018). Ρυθμιστική πολιτική και κρατικοί μετασχηματισμοί: Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Πανεπιστήμιο Κρήτης, Σχολή Κοινωνικών Επιστημών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης.

Γώγος, Κ. (2015). Ο σχεδιασμός της διαχείρισης των υδατικών πόρων ως προϋπόθεση της αδειοδότησης έργων. Ανάκτηση από www.nomosphysis.org.gr: https://nomosphysis.org.gr/

Δελλής, Γ. (2008). Κοινή ωφέλεια και αγορά - Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση) (Τόμ. 2). Σάκκουλας.

Δελλής, Γ. (2015). Η ρύθμιση και η εποπτεία των αγορών στην παρούσα συγκυρία στο Κράτος, Οικονομία & Επιχείρηση, 24ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Δίελλας, Γ., & Λαμπροπούλου, Μ. (2021). Οι ανεξάρτητες αρχές στο Το Συγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα. (Δ. Σωτηρόπουλος, & Β. Νταλάκου , Επιμ.) Εκδόσεις ΕΑΠ.

ΕΛΙΝΥΑΕ. (2023). Ελληνικό Ινστιτούτο Υγιεινής και Ασφάλειας της Εργασίας. Ανάκτηση από https://www.elinyae.gr/ethniki-nomothesia/ya-oik-4639913521986-fek-438b-371986: https://www.elinyae.gr/ethniki-nomothesia/

Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης. (n.d.). Ανάκτηση 2024, από ΕΔΕΥΑ: https://www.edeya.gr/index.php/el/edeya/parousiasi/profile

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2012, Οκτώβριος 26). www.europa.eu. Ανάκτηση από https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (1980). Οδηγία 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1980 περί της ποιότητας του πόσιμου νερού.

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (2000, Δεκέμβριος 22). Ανάκτηση από eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2000:327:FULL

Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής. (2023). Έκθεση επί του νομοσχεδίου "Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων". Βουλή των Ελλήνων.

Ευρωπαϊκή Ένωση. (1997). EUR-Lex Πρόσβαση στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανάκτηση από https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/environment.html

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2014, Μάρτιος 19). Ανάκτηση από www.europa.eu: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)177&lang=el

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (1993). Ανάκτηση από https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/el/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (1979). Concerning the methods of measurement and frequencies of sampling and analysis of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States.

Θεοδωρόπουλος, Σ. (2006). Οικονομικά της ρύθμισης, Θεωρία και Πολιτική Διαρθρωτικών Αλαγών και Μεταρρυθμίσεων. Αθηνα: Gutenberg.

Καζάκος, Π., Πελαγίδης, Θ., Μουζέλης, Ν., Καζαμίας, Α., & Τσούκας, Χ. (2005). Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. (Θ. Πελαγίδης, Επιμ.) Παπαζήσης.

Καράγιωργας, Δ. Π. (1979). Δημόσια Οικονομική 1, Οι Οκονομκές Λειτουργίες του Κράτους. Παπαζήση.

Καταλανική Υπηρεσία Υδάτων. (n.d.). Gencat. Ανάκτηση από https://aca.gencat.cat/ca/inici

Λαμπροπούλου, Μ. (2019). Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας. Η λειτουργική αποκέντρωση στη δημόσια διοίκηση. Παπαζήση.

Λαμπροπούλου, Μ., & Δίελλας, Γ. (2021). Οι ανεξάρτητες αρχές. Στο Δ. Σωτηρόπουλος (Επιμ.), Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα. ΕΑΠ.

Μαθιουδάκης, Ι. (2018). Η «ασαφής» δημόσια διοίκηση – Αλλοιώσεις στην οριοθέτηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και του διοικητικού δικαίου από τη «Γενική Κυβέρνηση». ΕφημΔΔ(4).

Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). Δημόσια διοίκηση, στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. Σάκκουλας.

Μαυρομούστακου, Ή.-Α. (2018). Η εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των ανεξάρτητων αρχών είναι αναγκαία;. Στο ΑΣΕΠ, 1ο Διεθνές Συνέδριο "Επιλογή ανθρώπίνου δυναμικού στον δημόσιο τομέα: Νέες τάσεις και προκλήσεις". Βουλή των Ελλήνων.

Μεταξάς, Α. (2023, Απρίλιος). Υπερδιεύρυνση αρμοδιοτήτων Ρυθμιστικών Αρχών και αποτελεσματικότητα του εποπτικού τους ρόλου: Η περίπτωση της διευρυμένης Ρυθμιστικής Αρχής Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (Ρ.Α.Α.Ε.Υ.). Ανάκτηση από https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/yperdieyrynsh-armodiothtwn-rythmistikwn-arhwn-kai-apotelesmatikothta-tou-epoptikou-tous-rolou/

Μιχαλάτου, Π. (2023). Η διασυνοριακή συνεργασία στον τομέα της διαχείρισης των υδάτινων πόρων στη νοτιοανατολική Ευρώπη: Η περίπτωση των διασυνοριακών ποταμών και λιμνών της Ελλάδας - Νομικές και πολιτικές παράμετροι (Διδακτορική διατριβή). Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Μονάδα Πιστοποίησης Ποτάμιων Συστημάτων, Α. (n.d.). Ευρωπαϊκή Νομοθεσία. Ανάκτηση από http://river.bio.auth.gr/language/el/english/

Ναλπαντίδου, Σ., & Χατζής, Α. (2010). Η θεωρία της ρύθμισης. Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης(16).

Οικονόμου, Γ. (2018). Η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και οι θεσμοί διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Στο Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η ιστορία μίας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018. ΔΙΟΝΙΚΟΣ.

Παπαδημητρίου, Γ. (2006). Σχόλιο σε ΣτΕ ΠΕ 338/2006, Τμ. Ε', Σχέδιο Π.Δ. "Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για την ολοκληρωμένη προστασία και διαχείριση των υδάτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ. Ανάκτηση από Νόμος+Φύση: https://nomosphysis.org.gr/

Πατέλης, Μ. (2023). Η διαχείριση των δικτύων ύδρευσης στους άξονες της ποσότητας, της ποιότητας και της ενέργειας (Διδακτορική διατριβή). Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας - Πολυτεχνική Σχολή- Τμήμα Πολιτικών Μηχανικών.

Σακελαροπούλου, Κ., & Σεκέρογλου, Ν. (2006, Φεβρουάριος). Η βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων. Ανάκτηση από Νόμος+Φύση: https://nomosphysis.org.gr/10601/i-biosimi-diaxeirisi-ton-udatikon-poron-septembrios-2006/

Σπανού, Κ. (2008). Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;. Στο Ξ. Κοντιάδης, & Χ. Ανθόπουλος, Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;. Παπαζήσης.

Συμβούλιο της Ενωσης. (1998). ΟΔΗΓΙΑ 98/83/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 3ης Νοεμβρίου 1998 σχετικά με την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης.

Συμβούλιο της Ευρώπης. (1991). Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαϊου 1991 για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων.

Σωτηρόπουλος, Α., & Χριστόπουλος, Λ. (2017). Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα. Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Διανεοσις.

Τσελέντης, Β. (2007). Η Περιβαλλοντική Διάσταση στις Πολιτικές της Ε.Ε. Η περίπτωση του Τομέα των Μεταφορών. Στο Ειδικά θέματα ρυθμιστικής πολιτικής (σσ. 145-164). Αθήνα: Gutengerg.

Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (1975). Ανάκτηση από https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/56ef6584-1e75-4612-a674-a8c9a7919f89/language-el/format-PDFA1B

Υπουργείο Γεωργίας Αγροτικής Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος. (n.d.). Τμήμα Ανάπτυξης Υδάτων. Ανάκτηση Δεκέμβριος 2023, από https://www.moa.gov.cy/moa/wdd/wdd.nsf/page02_gr/page02_gr?opendocument

Υπουργείο Εσωτερικών. (2023). Ανάκτηση 11 2023, από https://www.ypes.gr/dimosiefsi-tou-epikairopoiimenou-mitroou-ypiresion-kai-foreon-tis-ellinikis-dioikisis-etous-2022/

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. (2023). Αιτιολογική Έκθεση - Ανάλυση Συνεπειών Ρύμισης "Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων". Βουλή των Ελλήνων.

Φαρμάκη, Π. (2007). Θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης υδάτινων πόρων. Συγκρούσεις και συντονισμός (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα.