



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
“ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ”

Σχεδιασμός της οργάνωσης των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων για την εφαρμογή του νέου ΕΣΔΑ

Διπλωματική Εργασία

Βασιλικής Αθ. Γιαβή

Υπό την επίβλεψη της
Καθηγήτριας ΕΜΠ
Μαρίας Λοϊζίδου

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

Στους γονείς μου

που έφυγαν

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α	5
Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ	5
1. Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το περιβάλλον	5
1.1. Πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ	5
1.2. Παράγωγο δίκαιο της ΕΕ	7
2. Οι βασικές αρχές που διέπουν την περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης	10
2.1. Η αρχή της προφύλαξης και η αρχή της προληπτικής δράσης	10
2.2. Η αρχή της επανόρθωσης	10
2.3. Η αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”	11
2.4. Η αρχή της αειφορίας ή της βιώσιμης ανάπτυξης	11
2.5. Η αρχή της ενσωμάτωσης	12
2.6. Η αρχή της σφαιρικής εκτίμησης	12
2.7. Η αρχή της διαχείρισης των αποβλήτων βάσει σχεδιασμού	12
3. Προγράμματα γενικών δράσεων για το περιβάλλον	12
3.1. Το 7 ^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον	13
4. Χρηματοδότηση της περιβαλλοντικής πολιτικής	14
5. Το περιβάλλον στην ελληνική έννομη τάξη	15
5.1. Το περιβάλλον στο ελληνικό Σύνταγμα	15
5.2. Η βασική νομοθεσία για το περιβάλλον	16
5.2.1. Ο ν. 360/1976	17
5.2.2. Ο ν. 1650/1986	17
5.2.3. Ο ν. 2939/2001	18
5.2.4. Ο ν. 3010/2002	19
5.2.5. Ο ν. 4042/2012	19
5.2.6. Το πδ 82/2004	19
5.2.7. Το πδ 109/2004	20
5.2.8. Το πδ 116/2004	20
5.2.9. Το πδ 117/2004	20
5.2.10. Η κυα της 9.7.1986	21
5.2.11. Η κυα 80568/4225/1991	21
5.2.12. Η κυα 69728/824/1996	21

5.2.13. Η κυα 113944/1997.....	21
5.2.14. Η κυα 114312/1997.....	21
5.2.15. Η κυα 114218/1997.....	21
5.2.16. Η κυα 7589/731/2000	22
5.2.17. Η κυα 29407/3508/2002	22
5.2.18. Η κυα 50910/2727/2003	22
5.2.19. Η κυα 22912/1117/2005.....	23
5.2.20. Η κυα 13588/725/2006	23
5.2.21. Η κυα 24944/1159/2006	23
5.2.22. Η κυα 8111.1/41/09/2009	23
5.2.23. Η κυα 39624/2209/2009	23
5.2.24. Η κυα 36259/1757/Ε103/2010	23
5.2.25. Η κυα 41624.2057.Ε103/2010	23
5.2.26. Η κυα 146163/2012.....	24
5.2.27. Η κυα 23615/651/Ε.103/2014	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β	25
Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ	25
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	25
2. Οι εργασίες της διαχείρισης των αποβλήτων.....	26
3. Η εποπτεία της διαχείρισης των αποβλήτων.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ.....	30
Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ.....	30
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	30
2. Το σχέδιο διαχείρισης αποβλήτων της οδηγίας 2008/98/ΕΚ.....	31
3. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης σε εθνικό επίπεδο:	32
Το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ)	32
3.1. Το περιεχόμενο του ΕΣΔΑ	33
3.1.1. Πρώτη Ενότητα: Πολιτική – Στρατηγικές Διαχείρισης Αποβλήτων	33
3.1.2. Δεύτερη Ενότητα: Υφιστάμενη κατάσταση παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων	37
3.1.3. Τρίτη Ενότητα: Ο Σχεδιασμός της διαχείρισης των αποβλήτων.....	38
3.1.4. Τέταρτη Ενότητα: Η παρακολούθηση της εφαρμογής του ΕΣΔΑ	40
4. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης σε περιφερειακό επίπεδο:	41
Τα Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων(ΠΕΣΔΑ).....	41
5. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης σε τοπικό επίπεδο:	41
Τα Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων (ΤΟΣΔΑ)	41
6. Ανακεφαλαίωση.....	42

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ	46
ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΣΤΗ ΧΩΡΑ.....	46
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	46
2. Σύντομη ιστορική επισκόπηση.....	46
2.1. Η πρώτη αναφορά σε ΦΟΔΣΑ.....	46
2.2. Ο ΦΟΔΣΑ αλλάζει υποκείμενο.....	47
2.3. Ο ΦΟΔΣΑ αλλάζει ξανά υποκείμενο	47
2.4. Μία πιο σοβαρή αντιμετώπιση των ΦΟΔΣΑ.....	47
2.5. Η πρώτη συστηματική οργάνωση της λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ	48
2.6. Η αναγκαστική συγχώνευση των ΦΟΔΣΑ από τον Καλλικράτη	48
2.7. Υποχρεωτική σύσταση νέων ΦΟΔΣΑ	49
3. Η σημερινή μορφή των ΦΟΔΣΑ	49
4. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα πλημμελούς διαχείρισης των αποβλήτων: Η περίπτωση της Περιφέρειας Πελοποννήσου.....	50
5. Η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων στο Υπουργείο Εσωτερικών	53
6. Κριτικές παρατηρήσεις.....	54
6.1. Η περίοδος 1986-2009	55
6.2. Η περίοδος 2009-σήμερα.....	57
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε	62
ΜΙΑ ΑΠΟΠΕΙΡΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΦΟΔΣΑ.....	62
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	62
2. Γενική επισκόπηση του νομοσχεδίου του 2016	62
3. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου του 2016.....	63
3.1. Η νομική μορφή του φορέα διαχείρισης των αποβλήτων και η νέα ονομασία του	63
3.2. Προϋποθέσεις σύστασης των νέων νομικών προσώπων.....	64
3.3. Οι αρμοδιότητες των ΔΙΣΑ	64
3.4. Τα όργανα διοίκησης των ΔΙΣΑ και οι αρμοδιότητές τους	65
3.5. Η εποπτεία των ΔΙΣΑ	66
3.6. Η οικονομική διοίκηση των ΔΙΣΑ	67
3.7. Οι μεταβατικές ρυθμίσεις του νομοσχεδίου	67
4. Κριτικές παρατηρήσεις.....	68
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ	73
ΕΙΝΑΙ ΔΥΝΑΤΟΣ Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΜΙΑΣ ΝΕΑΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΦΟΔΣΑ ;	73
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	73
2. Η αρμοδιότητα της διαχείρισης των αποβλήτων	75

2.1.	Η άσκηση της διαχείρισης από τον ίδιο το δήμο.....	76
2.2.	Η άσκηση της διαχείρισης από σύνδεσμο δήμων.....	76
2.3.	Η άσκηση της διαχείρισης από ανώνυμη εταιρία ΟΤΑ.....	76
2.4.	Η άσκηση της διαχείρισης από άλλο φορέα μέσω προγραμματικής σύμβασης.....	76
2.5.	Η άσκηση της διαχείρισης μέσω συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας.....	76
2.6.	Η άσκηση πράξεων διαχείρισης από φυσικά ή νομικά πρόσωπα.....	77
3.	Το ζήτημα της νομικής μορφής των ΦΟΔΣΑ.....	77
3.1.	Η μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου.....	77
3.2.	Η εποπτεία στο νέο ΦΟΔΣΑ.....	78
4.	Οι αρμοδιότητες του νέου ΦΟΔΣΑ.....	79
4.1.	Η άσκηση εποπτείας στο έργο της διαχείρισης των αποβλήτων.....	79
4.2.	Η εκπόνηση του ΠΕΣΔΑ και η παρακολούθηση της εφαρμογής του.....	81
4.3.	Η έκδοση κανονιστικών πράξεων και η επιβολή κυρώσεων.....	81
4.4.	Η παρακολούθηση και αξιοποίηση του Ηλεκτρονικού Μητρώου Αποβλήτων.....	81
4.5.	Η κατάρτιση ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων.....	82
4.6.	Ενημέρωση του κοινού.....	82
5.	Η διοίκηση του νέου ΦΟΔΣΑ.....	82
6.	Η στελέχωση του νέου ΦΟΔΣΑ.....	83
7.	Τα έσοδα του νέου ΦΟΔΣΑ.....	84
8.	Η αναβάθμιση και αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων.....	85
8.1.	Ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων.....	85
8.2.	Ο ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών.....	86
	ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	89
	ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	93
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	95
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	98

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από την εμφάνιση του ανθρώπινου είδους στον πλανήτη μας μέχρι σήμερα οι κοινωνίες γνώρισαν πολλά εξελικτικά στάδια εκκινώντας από τις πολύ πρώιμες μορφές απλής συγκέντρωσης ανθρώπων, για να προστατευθούν από τα στοιχεία της φύσης, και φτάνοντας στις σύγχρονες μορφές τους, όπως όλοι τις γνωρίζουμε ως μέλη τους που ζούμε και δρούμε μέσα σε αυτές.

Η οργάνωση μιας κοινωνίας υπακούει σε σειρά κανόνων που εξασφαλίζουν όχι μόνο την ομαλή συνύπαρξη των μελών της, αλλά και τη διασφάλιση της ζωής των επερχόμενων γενεών. Αυτή όμως η συνύπαρξη πρέπει να βρίσκεται σε απόλυτα ισορροπημένη σχέση με το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, μέσα στο οποίο τοποθετείται η κάθε κοινωνία, υπό την έννοια ότι πρέπει να καταβάλλει αέναη προσπάθεια για τη διαφύλαξη και την προστασία τους.

Είναι γεγονός ότι η αλματώδης ανάπτυξη των τεχνικών επιστημών τον αιώνα που πέρασε, πέρα από την ανάπτυξη του βιοτικού επιπέδου του ανθρώπου, επέφερε συγχρόνως σοβαρότατη επιβάρυνση του φυσικού περιβάλλοντος είτε υπό τη μορφή της ελάττωσης ή και της καταστροφής των φυσικών πόρων είτε από την αισθητική σκοπιά των αρνητικών αποτελεσμάτων της ανθρώπινης παρέμβασης στο γεωγραφικό χώρο. Ο άνθρωπος έχει καταδυναστεύσει τη φύση, αποβλέποντας στο ατομικό κέρδος και αδιαφορώντας για την επιβίωση του πλανήτη. Δεν υπάρχει πιο αντιπροσωπευτικό παράδειγμα από την κλιματική αλλαγή, την οποία ο ίδιος προκάλεσε, τις δε συνέπειές της ήδη αρχίσαμε να βιώνουμε.

Γίνεται τις τελευταίες δεκαετίες, κυρίως από το 1992 και μετά, ευρέως λόγος για μία “βιώσιμη” ή “αιφόρο” ανάπτυξη, η οποία θα διασφαλίσει “την ικανοποίηση των αναγκών του παρόντος χωρίς να διακυβεύει τις δυνατότητες των μελλοντικών γενεών να ικανοποιούν τις δικές τους ανάγκες”. Μάλιστα πολλά νομοθετικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και των κατ’ ιδίαν κρατών, την επικαλούνται ως θεμέλιο και στόχο των πολιτικών, πολλές φορές μη δημοφιλών, που εισάγουν. Έτσι, η ανάπτυξη της έννοιας της *βιώσιμης* ανάπτυξης δεν έχει μείνει χωρίς αντίλογο.

Ο καθηγητής Ρόκος διακηρύττει με πάθος και επιμονή από το 1963 ότι μπορούμε να μιλούμε για ευημερία των μελλοντικών γενεών μόνο με γνώμονα την “αξιοβίωτη” ολοκληρωμένη ανάπτυξη, και μάλιστα όπως ο ίδιος έχει προσδιορίσει και τεκμηριώσει (Ρόκος 2001) την έννοια, το περιεχόμενο και τη φιλοσοφία της, δηλαδή:

Την ταυτόχρονα και διαχρονικά, σε πλανητικό, υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οικονομική, κοινωνική, πολιτική, πολιτισμική και τεχνική/τεχνολογική “ανάπτυξη”, η οποία μπορεί να υπάρξει, μόνο όταν τελείται σε διαλεκτική αρμονία και με σεβασμό πάντα στον άνθρωπο, τις προαιώνιες ευγενείς του αξίες και το “όλο” φυσικό και πολιτισμικό του περιβάλλον, στο οποίο αυτός εντάσσεται ειρηνικά και δημιουργικά ως αναπόσπαστο και όχι κυρίαρχο μέρος του (σελ. 1).

Πέρα όμως από τις διαμάχες των επιστημόνων για τον προσδιορισμό της ανάπτυξης ως βιώσιμης ή αξιοβίωτης, δεν χωρεί καμμία αμφιβολία ότι η ανάπτυξη δεν μπορεί σε καμμία περίπτωση να νοείται μόνο ως οικονομική.

Το γεγονός ότι η καταστροφή των φυσικών πόρων θα είναι ένας δρόμος χωρίς επιστροφή για την ανθρωπότητα, έχει γίνει αντιληπτό, ιδιαίτερα στην Ευρώπη, στην οποία άρχισε ήδη να αναπτύσσεται μία άλλου τύπου φιλοσοφία σχετικά με τη χρήση τους, η οποία εμπεριέχεται στο 7^ο

Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αντικατοπτρίζει την πολιτική της για το περιβάλλον μέχρι το 2020. Μιλάμε, πλέον, ευρέως για μία κυκλική οικονομία που στηρίζεται στην αποδοτική χρήση των πόρων, η οποία καθίσταται πλέον επιταγή. Στο πλαίσιο αυτό τίθεται ως προτεραιότητα η επαναχρησιμοποίηση και η ανακύκλωση των προϊόντων, η σταδιακή κατάργηση της υγειονομικής ταφής των αποβλήτων και ο περιορισμός της θερμικής επεξεργασίας των ανακυκλώσιμων υλικών. Οδεύουμε έτσι προς μία βιοοικονομία, δηλ. μία οικονομία όπου η παραγωγή όλων των προϊόντων θα προέρχεται από υλικά που είναι βιοαποδομήσιμα.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για το περιβάλλον υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να καταρτίσουν και να υλοποιήσουν εθνικά σχέδια για τη διαχείριση των αποβλήτων τους προσαρμοσμένα στις αρχές που διέπουν την πολιτική αυτή και επιτυγχάνοντας συγκεκριμένους αριθμητικούς στόχους μέχρι το 2020.

Όμως και πέρα από τα ευρωπαϊκά σύνορα το περιβάλλον και η προστασία του έχει αποτελέσει πεδίο ανάληψης διεθνών πρωτοβουλιών, όπως προκύπτει από τις πολυμερείς διεθνείς διασκέψεις που έχει συγκαλέσει ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών ήδη από το 1972, αρχής γενομένης με την συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης, και φτάνοντας στη διάσκεψη των Παρισίων το 2015.

Όλα αυτά αποδεικνύουν ότι το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος δεν είναι μόνο τοπικό, δεν είναι μόνο περιφερειακό, αλλά είναι, και πρέπει να είναι, παγκόσμιο. Απαιτεί δε όχι μόνο τη βέλτιστη χρήση των τεχνολογιών, αλλά συγχρόνως σε πολλούς τομείς και τις καθημερινές απλές πρακτικές που συνεισφέρουν καθοριστικά, όπως συμβαίνει στο χώρο της διαχείρισης των απορριμμάτων, τούτων αναδεικνυομένων έτσι σε πόρους.

Έχει πια γίνει αντιληπτό ότι ένας από τους παράγοντες που επηρεάζουν δυσμενώς το φυσικό περιβάλλον είναι τα κάθε είδους απόβλητα. Σύμφωνα δε με την επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/waste/more-we-can-chew_el “κάθε χρόνο στην ΕΕ σπαταλώνται περίπου 88 εκατομμύρια τόνοι τροφίμων, οι οποίοι αποτελούν το 20 % των παραγόμενων τροφίμων. Παγκοσμίως, τα απορρίμματα τροφίμων αντιπροσωπεύουν την κατανάλωση του ενός τετάρτου της ποσότητας του νερού που χρησιμοποιείται στη γεωργία”. Όπως επίσης αναφέρεται στην ίδια ιστοσελίδα και στην ίδια ηλεκτρονική διεύθυνση, ο επίτροπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Περιβάλλον Karmenu Vella δήλωσε σε συνέδριο για το βιώσιμο επισιτισμό τον Μάιο του 2016 ότι “εάν η απώλεια και τα απορρίμματα τροφίμων ήταν χώρα, θα ήταν η τρίτη παγκοσμίως σε εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, μετά τις ΗΠΑ και την Κίνα”.

Ο τομέας λοιπόν της διαχείρισης των αποβλήτων, και δη των στερεών, αποτελεί τομέα αυξημένου ενδιαφέροντος, η δε ορθή και βέλτιστη διαχείρισή τους, η οποία θα συνεπάγεται την προστασία των φυσικών πόρων, θα συντελεί στη θωράκιση του φυσικού μας περιβάλλοντος αποτελώντας εγγύηση για τη δημόσια υγεία και το μέλλον του πλανήτη μας.

Σε ό,τι αφορά τη χώρα μας, ήδη από το 1986 μέχρι σήμερα η ελληνική νομοθεσία προσαρμοζόμενη -έστω και καθυστερημένα- προς τις εκάστοτε απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, και ιδιαίτερα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, έχει εισαγάγει σειρά ρυθμίσεων που αποσκοπούν στον περιορισμό της αλόγιστης διαχείρισής τους. Πιο πρόσφατο θεσμικό νομοθέτημα είναι ο ν. 4042/2012, που ενσωμάτωσε την οδηγία 2008/98/ΕΚ, ο οποίος θέτει συγκεκριμένες υποχρεώσεις για επίτευξη στόχων που αφορούν τον κύκλο διαχείρισης των αποβλήτων. Στο πλαίσιο αυτό διαμορφώθηκε το 2015 το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ), το οποίο εισάγει νέα προσέγγιση στη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, ανατρέποντας

την επί σειρά ετών, αποδεδειγμένα πλέον, αποτυχημένη πολιτική. Το νέο αυτό ΕΣΔΑ φιλοδοξεί να προαγάγει την κυκλική οικονομία με την μετατροπή των αποβλήτων σε πόρους. Βασικοί άξονες που το διαπνέουν είναι εν συντομία η αποκέντρωση των δράσεων στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η ποιοτική και ποσοτική ενίσχυση της ανακύκλωσης με ιδιαίτερη έμφαση στη διαλογή στην πηγή, η μικρή κλίμακα των μονάδων επεξεργασίας και ανάκτησης, η ενθάρρυνση της κοινωνικής συμμετοχής, και κυρίως η κατοχύρωση του δημόσιου χαρακτήρα της διαχείρισης των αποβλήτων.

Η κατά γενική ομολογία αποτυχημένη μέχρι τώρα αντιμετώπιση από την πολιτεία της διαχείρισης των αποβλήτων έχει επιπλέον δημιουργήσει και σοβαρότατη οικονομική επιβάρυνση αυτής, αφού το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει εκδώσει καταδικαστικές αποφάσεις σε βάρος της χώρας με την συνακόλουθη επιβολή υψηλών προστίμων λόγω της μη συμμόρφωσής της προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία που διέπει το περιβάλλον και δη τη διαχείριση των αποβλήτων. Καταβάλλονται έτσι κάθε χρόνο για τα πρόστιμα αυτά τεράστια χρηματικά ποσά από έναν κρατικό προϋπολογισμό, που με μεγάλη προσπάθεια παλεύει να είναι πλεονασματικός, προκειμένου να ανταποκριθεί στις αναληφθείσες από τη χώρα μνημονιακές υποχρεώσεις για την αντιμετώπιση της συνεχιζόμενης τεράστιας οικονομικής κρίσης.

Για τη διαχείριση όμως των στερεών αποβλήτων δεν αρκεί η στοχοθεσία και η εξαγγελία κυρωτικών διαδικασιών σε βάρος του υπευθύνου. Οφείλει η πολιτεία να οργανώσει, παράλληλα με τη στοχοθεσία, και συγκεκριμένο σύστημα που, εφόσον ακολουθηθεί, θα συμβάλει στην επίτευξη των στόχων αυτών. Με άλλα λόγια πρέπει συγχρόνως να δημιουργήσει και το κατάλληλο ειδικό πλαίσιο οργάνωσης των φορέων που θα ασχοληθούν με τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, ώστε το αποτέλεσμα να είναι το επιδιωκόμενο.

Όμως, την τελευταία δεκαετία το τοπίο στον τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων στη χώρα μας παρουσιάζει μεγάλη αναρχία και χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα, έλλειψη τόλμης και προώθηση κατά περίπτωση εμβλωματικών λύσεων, οι οποίες δυστυχώς δεν άφησαν θετικό αποτύπωμα: η Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται στις χειρότερες θέσεις στην κατάταξη των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ό,τι αφορά την διάθεση των αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής ή στην επίτευξη των στόχων της ανακύκλωσης.

Βέβαια, η κατάσταση αυτή δεν επιτρέπεται να συνεχίζεται, ως έχει. Δε νοείται να συνεχίζεται ή στη χειρότερη περίπτωση να κρίνεται ως προτιμότερη η καταβολή των προστίμων προς την ΕΕ, αντί να καταβληθεί προσπάθεια εξεύρεσης σοβαρού και αποδεκτού οργανωτικού μοντέλου, που θα εφαρμόσει τη νέα πολιτική της διαχείρισης των απορριμμάτων και θα υλοποιήσει τους αυστηρούς στόχους που έχουν τεθεί μέχρι το 2020.

Στην προσπάθεια αυτή η πολιτεία οφείλει να σεβαστεί όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και να αφουγκραστεί τις ανάγκες, τους φόβους και τα άγχη τους. Από την άλλη όμως, και όσοι εμπλέκονται στη διαδικασία της διαχείρισης πρέπει να σταθούν στο πρόβλημα με φρόνηση και ρεαλισμό, ώστε να συμβάλουν αποφασιστικά στην εξεύρεση της βέλτιστης λύσης με σοβαρές προτάσεις και γόνιμη επιχειρηματολογία.

Κρίνεται απαραίτητη η επανεξέταση του κρατικού ρόλου στη διαχείριση των αποβλήτων, υπό την έννοια της ενίσχυσης της παρουσίας του Κράτους κατά το στάδιο της διαχείρισης, κάτι που σήμερα δεν υφίσταται.

Η ανά χείρας εργασία θα προσπαθήσει, παρουσιάζοντας και αξιολογώντας την κατάσταση που επικρατεί σήμερα στη χώρα, να παρουσιάσει μία νέα προσέγγιση, ένα νέο σχεδιασμό, της οργάνωσης των φορέων διαχείρισης των στερεών αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), οι οποίοι ασχολούνται αποκλειστικά με τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων.

Ο σχεδιασμός που προτείνεται δια της παρούσης λαμβάνει υπόψη θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και την εν γένει νομοθεσία της χώρας μας, όπως επίσης την ευρωπαϊκή πολιτική για το περιβάλλον και τις νέες τάσεις που αναπτύσσονται στην Ευρώπη οδεύοντας προς το 2030.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ

Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μια συνοπτική περιγραφή της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής με ιδιαίτερο προσανατολισμό στον τομέα των αποβλήτων, όπως αυτή κατοχυρώνεται μέσα από τα θεσμικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντίστοιχα θα παρουσιαστεί συνοπτικά και η ελληνική πραγματικότητα στο χώρο αυτό, όπως επίσης και αυτή παρουσιάζεται μέσα από τα θεσμικά κείμενα της ελληνικής πολιτείας, με ιδιαίτερο επίσης προσανατολισμό στον τομέα των αποβλήτων

1. Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το περιβάλλον

1.1. Πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)¹ του 1986 για πρώτη φορά εμφανίζεται η νομική βάση μιας κοινής ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής, αφού με το άρθρο 25 αυτής προστέθηκε στο τρίτο μέρος της συνθήκης ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) το κεφάλαιο (Τίτλος) VII, που αφορά το “Περιβάλλον”. Με το άρθρο αυτό ορίζεται ότι:

“ Άρθρο 25

...

1. Η δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος έχει ως αντικείμενο:

- τη διατήρηση, την προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
- τη συμβολή στην προστασία της υγείας των προσώπων,
- την εξασφάλιση συνετής και ορθολογικής χρησιμοποίησης των φυσικών πόρων.

2. Η δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος στηρίζεται στις αρχές της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των προσβολών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος αποτελούν συνιστώσα των άλλων πολιτικών της Κοινότητας”.

Ωστόσο, οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις των ευρωπαϊκών συνθηκών ενίσχυσαν το θεσμικό ρόλο των οργάνων της Ένωσης αναφορικά με την προστασία του περιβάλλοντος και την ανάπτυξη περιβαλλοντικής πολιτικής, έχοντας πάντα ως βάση το άρθρο 25 της ΕΕΠ, το οποίο διαδοχικά συμπληρώθηκε περαιτέρω και βελτιώθηκε.

¹ Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναθέωρησε τη συνθήκη της Ρώμης (1957) για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, προκειμένου να προωθήσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και να υλοποιήσει την ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο την 17.2.1986. Η ισχύς της ξεκίνησε την 1.7.1987.

Σήμερα οι διατάξεις πρωτογενούς δικαίου που αφορούν το περιβάλλον ευρίσκονται στα άρθρα 4 και 11 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), καθώς και στα άρθρα 191-193 ΣΛΕΕ.

Το άρθρο 4 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η ΕΕ έχει συντρέχουσα² αρμοδιότητα στον τομέα του περιβάλλοντος.

Το άρθρο 11 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι “οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη”. Πρόκειται για τη γνωστή ως “αρχή της ενσωμάτωσης”.

Το άρθρο 191 ΣΛΕΕ θέτει τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ, οι οποίοι συνίστανται:

- στη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
- στην προστασία της υγείας του ανθρώπου,
- στη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,
- στην προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, και ιδίως την καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος

Το ίδιο άρθρο ορίζει επίσης ότι “η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης”, θέτει τις αρχές που διέπουν την περιβαλλοντική πολιτική της και προβλέπει τη δυνατότητα συνεργασίας και σύναψης διεθνών συμφωνιών με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς τόσο για την ίδια την Ένωση, όσο και για τα κράτη-μέλη της.

Το άρθρο 192 ΣΛΕΕ αποτελεί την εξουσιοδοτική διάταξη, στην οποία στηρίζονται τα όργανα της ΕΕ για την έκδοση των απαραίτητων πράξεων για την υλοποίηση των σκοπών του άρθρου 191 ΣΛΕΕ. Με το ίδιο άρθρο παρέχεται η εξουσιοδότηση για την έκδοση προγραμμάτων γενικών δράσεων για το περιβάλλον, όπως και των μέτρων που απαιτούνται για την εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών.

Τέλος, με το άρθρο 193 ΣΛΕΕ δίδεται η ευχέρεια στα κράτη-μέλη να διατηρούν και να εφαρμόζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας για το περιβάλλον, τα οποία πρέπει να είναι οπωσδήποτε συμβατά με τις Συνθήκες.

Το γεγονός ότι συμπεριλήφθηκαν ειδικές για το περιβάλλον και την προστασία του διατάξεις στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδεικνύει αναμφίβολα την ιδιαίτερη βαρύτητα που αποδίδει η ΕΕ στην προστασία του περιβάλλοντος. Αυτό επαληθεύεται και από το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει σε πολλές παγκόσμιες και περιφερειακές συμφωνίες³ που άπτονται

² Καταλύτης για την ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ σε αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές αποτελεί η νομοθετική αρμοδιότητα της Ένωσης σε σχέση με εκείνη των κρατών-μελών (Β. Χριστιανός, 2012). Συντρέχουσες είναι οι αρμοδιότητες που ασκούνται τόσο από την Ένωση όσο και από τα κράτη-μέλη σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 ΣΛΕΕ, τα οποία ασκούν την αρμοδιότητά τους σύμφωνα με το εδάφιο β της παρ. 2 του άρθρου 2 ΣΛΕΕ, εφόσον η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της.

³ Λ.χ. η ΕΕ είχε μείζονα συμβολή στην επίτευξη συμφωνίας για μία παγκόσμια στρατηγική, προκειμένου να σταματήσει η απώλεια βιοποικιλότητας ως το 2010, κατά τη 10^η διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών στη

ευρέος φάσματος περιβαλλοντικών ζητημάτων όπως η προστασία της φύσης και η βιοποικιλότητα, η κλιματική αλλαγή κλπ. Όμως, η αναφορά του άρθρου 191 ΣΛΕΕ στο γεγονός ότι η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης αποτελεί κατά τον Δ. Παπαγιάννη (1999) την “αχίλλειο πτέρνα” της κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον, αφού οι αντιλήψεις των κρατών μελών διαφέρουν ριζικά ως προς τις προδιαγραφές (standards) για την προστασία του περιβάλλοντος. Σε άλλες χώρες μέλη οι προδιαγραφές είναι αρκούντως υψηλές, ενώ σε άλλες χαμηλές, έτσι ώστε να καθίσταται δυσχερής η χάραξη μιας κοινής πορείας (σελ. 529).

Εν τούτοις, και παρόλο που η ευρωπαϊκή νομοθεσία έχει εκτενώς ασχοληθεί με το συγκεκριμένο αντικείμενο θεσπίζοντας ένα πλέγμα κανόνων και στόχων που χαρακτηρίζεται από καινοτομία και αυστηρότητα, οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ δεν κάνουν ρητή αναφορά σε δικαίωμα του ατόμου στο περιβάλλον, έτσι ώστε να δεσμεύονται τα κράτη-μέλη. Κατά την Ι. Κυριτσάκη (2010) μάλιστα “... παρά την πλούσια κανονιστική δραστηριότητα των κοινοτικών οργάνων στο συγκεκριμένο πεδίο, δεν εισακούστηκε η επιθυμία των περιβαλλοντικών οργανώσεων, αλλά και των Ευρωπαίων πολιτών για την αποτύπωση ενός ρητού ουσιαστικού δικαιώματος στο περιβάλλον στις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου” (σελ. 155).

Μία τέτοια ρητή αναφορά σε δικαίωμα στο περιβάλλον θα επέτρεπε στο θιγόμενο πολίτη να αναζητήσει, στηριζόμενος απευθείας στην συγκεκριμένη διάταξη του πρωτογενούς δικαίου, έννομη προστασία.

1.2. Παράγωγο δίκαιο της ΕΕ

Μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, αλλά και τις Συνθήκες που ακολούθησαν στη συνέχεια, προέκυψε ένας μεγάλος αριθμός κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων σχετικά με το περιβάλλον, που αποτελούν παράγωγο δίκαιο της ΕΕ και έχουν εκδοθεί από τα αρμόδια όργανά της. Τα νομοθετήματα αυτά αφορούν πολλές πτυχές περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος, όπως το νερό, ο ατμοσφαιρικός αέρας, το έδαφος, η βιοποικιλότητα, τα απόβλητα κλπ.

Ειδικότερα στον τομέα των αποβλήτων αναφέρουμε ενδεικτικά κατά χρονολογική σειρά, μεταξύ πλήθους νομοθετημάτων, ως εξόχως σημαντικά τα εξής νομοθετικά κείμενα: την οδηγία 75/439/ΕΟΚ για τη διάθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, την οδηγία 75/442/ΕΟΚ για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, την οδηγία 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, την οδηγία 86/278/ΕΟΚ για την προστασία του περιβάλλοντος και ιδίως του εδάφους κατά τη χρησιμοποίηση της ιλύος καθαρισμού λυμάτων στη γεωργία, την οδηγία 90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος, την οδηγία 91/156/ΕΟΚ που αφορά τα στερεά απόβλητα, την οδηγία 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα, την οδηγία 1994/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, την οδηγία 1996/59/ΕΚ για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT), την οδηγία 1999/31/ΕΚ για την υγειονομική ταφή των αποβλήτων, την οδηγία 2000/59/ΕΚ για τις λιμενικές εγκαταστάσεις παραλαβής αποβλήτων πλοίου και καταλοίπων φορτίου, την οδηγία 2000/76/ΕΚ για την καύση των απορριμμάτων, τη σύσταση

Σύμβαση για τη βιολογική ποικιλότητα που έγινε στη Ναγκόγια της Ιαπωνίας το 2010. Επίσης, η ΕΕ συμμετείχε στην απόφαση για τον ορισμό παγκόσμιων στόχων βιώσιμης ανάπτυξης για όλες τις χώρες, που υπήρξε καρπός της διάσκεψης *Rio+20* του 2012 για τη βιώσιμη ανάπτυξη (Tina Ohliger, 2017).

2001/331/EK για τον καθορισμό ελάχιστων κριτηρίων σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις στα κράτη μέλη, την οδηγία 2004/35/EK για την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, την οδηγία 2006/12/EK για τα στερεά απόβλητα, την οδηγία 2006/66/EK για τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητά τους, την οδηγία 2008/98/EK για τα απόβλητα, την οδηγία 2008/99/EK για την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου (γενικότερου ενδιαφέροντος), την οδηγία 2012/19/ΕΕ σχετικά με τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού που κατάργησε την βασική οδηγία 2002/96/EK και τις τροποποιητικές της, την οδηγία 2013/56/ΕΕ που τροποποίησε εν μέρει την οδηγία 2006/66/EK.

Αμέσως παρακάτω θα παρουσιασθεί εν συντομία η εν ισχύ σήμερα οδηγία 2008/98/EK λόγω της ιδιαίτερης σπουδαιότητάς της στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων.

1.2.1. Η οδηγία 2008/98/EK

Πρόκειται για τη θεμελιώδη οδηγία που βρίσκεται σήμερα σε ισχύ και με την οποία τίθεται το βασικό πλαίσιο της διαχείρισης των αποβλήτων. Με την οδηγία 2008/98/EK καταργήθηκαν από 12.12.2010⁴ οι οδηγίες 75/439/ΕΟΚ για τη διάθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα και 2006/12/EK για τα στερεά απόβλητα.

Στην οδηγία καταρχήν δίδεται ο ορισμός της έννοιας του “αποβλήτου”, ως “κάθε ουσία ή αντικείμενο το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει” και συγχρόνως διαχωρίζεται εννοιολογικά ο όρος “απόβλητα” από τους όρους “επικίνδυνα απόβλητα”, “απόβλητα έλαια” και “βιολογικά απόβλητα”. Επίσης, με την οδηγία αυτή παύει πλέον η χρήση του όρου “στερεά απόβλητα”, τον οποίο χρησιμοποιούσε η οδηγία 2006/12/EK. Προσδιορίζεται ποιος είναι ο “παραγωγός αποβλήτων” και ποιος είναι ο “κάτοχος αποβλήτων”, καθώς και ποιος θεωρείται ως “έμπορος” και ποιος ως “μεσίτης” αποβλήτων.

Η οδηγία αυτή προσδιορίζει επίσης το περιεχόμενο του όρου “διαχείριση αποβλήτων”, ως τη “συλλογή, μεταφορά, ανάκτηση και διάθεση αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της εποπτείας των εργασιών αυτών, καθώς και της επίβλεψης των χώρων απόρριψης και των ενεργειών στις οποίες προβαίνουν οι έμποροι ή οι μεσίτες” και παράλληλα επεξηγεί αναλυτικά την έννοια των όρων “συλλογή”, “χωριστή συλλογή”, “πρόληψη”, “επαναχρησιμοποίηση”, “επεξεργασία”, “ανάκτηση”, “προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση”, “ανακύκλωση”, “αναγέννηση αποβλήτων ορυκτελαίων”, “διάθεση” και “βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές”.

Η οδηγία 2008/98/EK προβαίνει σε συγκεκριμένη ιεράρχηση για τη νομοθεσία και την πολιτική σχετικά με την πρόληψη και τη διαχείριση των αποβλήτων. Πιο συγκεκριμένα, επιβάλλει την ακόλουθη ιεράρχηση αναφορικά με τα απόβλητα:

α) πρόληψη

β) προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση

γ) ανακύκλωση

⁴ Από 12.12.2010 όμως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 41 της 2008/98/EK:

α. το άρθρο 10 παρ. 4 της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ για τη μέτρηση της περιεκτικότητας των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων σε PCB/PCT,

β. τα άρθρα 17 και 18 παρ. 4 της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ για διαδικαστικά ζητήματα που αφορούν τα αναγκαία μέτρα για την προσαρμογή των παραρτημάτων της οδηγίας στην επιστημονική και τεχνική πρόοδο.

δ) άλλου είδους ανάκτηση, π.χ. ανάκτηση ενέργειας και

ε) διάθεση

Πάντως, ορίζεται επίσης πως όταν τα κράτη-μέλη εφαρμόζουν την ιεράρχηση των αποβλήτων πρέπει να λαμβάνουν μέτρα, ώστε να προωθούν τις εναλλακτικές δυνατότητες που παράγουν το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα από περιβαλλοντική άποψη. Αυτό ενδέχεται να απαιτεί την παρέκκλιση από την ιεράρχηση για ορισμένες ειδικές ροές αποβλήτων, εφόσον αυτό δικαιολογείται από τον κύκλο ζωής, λαμβάνοντας υπόψη τις συνολικές επιπτώσεις της παραγωγής και της διαχείρισης τέτοιων αποβλήτων.

Η οδηγία θέτει συγκεκριμένους στόχους για την πρόληψη, την ανάκτηση, την επαναχρησιμοποίηση και την ανακύκλωση, καθώς και τη διάθεση των αποβλήτων. Ειδικότερα, ενθαρρύνεται η διαμόρφωση πολιτικής οικολογικού σχεδιασμού προϊόντων με σκοπό την προώθηση τεχνολογιών που θα εστιάζουν σε ανθεκτικά, επαναχρησιμοποιούμενα και ανακυκλώσιμα προϊόντα. Προωθείται η χωριστή συλλογή αποβλήτων για τη διευκόλυνση ή τη βελτίωση της ανάκτησης. Ενθαρρύνεται η δημιουργία δικτύων για την επαναχρησιμοποίηση και την επισκευή προϊόντων, η λήψη μέτρων για την προώθηση της ανακύκλωσης υψηλής ποιότητας με τη χωριστή συλλογή τουλάχιστον για το γυαλί, το χαρτί, το μέταλλο και το πλαστικό. Μέχρι το 2020 η προετοιμασία για την επαναχρησιμοποίηση και την ανακύκλωση των υλικών αποβλήτων όπως το γυαλί, το χαρτί, το μέταλλο και το πλαστικό από τα νοικοκυριά πρέπει να αυξηθεί κατ' ελάχιστον στο 50% ως προς το συνολικό βάρος. Επίσης, μέχρι το 2020 η προετοιμασία για την επαναχρησιμοποίηση, η ανακύκλωση και η ανάκτηση άλλων υλικών πρέπει να αυξηθεί κατά 70% τουλάχιστον ως προς το βάρος. Τέλος, εφόσον δεν πραγματοποιείται ανάκτηση, τα απόβλητα πρέπει να υποβάλλονται σε ασφαλείς εργασίες διάθεσης που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος.

Με την οδηγία 2008/98/ΕΚ ορίζεται ότι η ευθύνη για τη διαχείριση των αποβλήτων ανήκει στον παραγωγό ή τον κάτοχο των αποβλήτων και τίθενται συγκεκριμένοι όροι που πρέπει να πληρούνται στο πλαίσιο αυτής της ευθύνης. Ορίζεται επιπλέον πανηγυρικά ότι για τη διαχείριση των αποβλήτων εφαρμόζονται οι αρχές της αυτάρκειας και της εγγύτητας, οι οποίες πάντως δεν συνεπάγονται ότι κάθε κράτος-μέλος πρέπει να διαθέτει το πλήρες φάσμα των εγκαταστάσεων τελικής ανάκτησης στο έδαφός του⁵.

Η οδηγία προβλέπει την εκπόνηση από τα κράτη-μέλη σχεδίων διαχείρισης των αποβλήτων τους, τα οποία θα πρέπει να καλύπτουν το σύνολο της επικράτειας του καθενός, αναπτύσσει δε αναλυτικά το περιεχόμενο των σχεδίων αυτών. Επίσης προβλέπει την εκπόνηση προγραμμάτων πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων με συγκεκριμένους στόχους για την πρόληψη, τα οποία μπορούν είτε να ενσωματώνονται στα σχέδια διαχείρισης των αποβλήτων είτε να αποτελούν ανεξάρτητα προγράμματα ή να ενσωματώνονται σε άλλα προγράμματα περιβαλλοντικής πολιτικής. Τόσο τα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων όσο και τα προγράμματα για την πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων πρέπει να αξιολογούνται τουλάχιστον ανά εξαετία και να αναθεωρούνται, εφόσον ενδείκνυται και απαιτείται.

Κατά την αιτιολογική έκθεση του ν. 4042/2012, με τον οποίο ενσωματώθηκε η οδηγία 2008/98/ΕΚ στην εσωτερική νομοθεσία

⁵ Βλ. άρθρο 16 παρ. 4 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ.

η φιλοσοφία της Οδηγίας-Πλαίσιο 2008/98 ΕΚ «για τα απόβλητα» είναι η θέσπιση ενιαίων κανόνων διαχείρισης για όλα τα είδη αποβλήτων, με ενσωμάτωση ειδικών ρυθμίσεων για τα επικίνδυνα απόβλητα και με παράλληλη κατάργηση της Οδηγίας 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα, της Οδηγίας 75/439/ΕΟΚ σχετικά με τη διάθεση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και της προηγούμενης Οδηγίας-Πλαίσιο 2006/12 ΕΚ «περί των αποβλήτων». Οι κανόνες αυτοί, σύμφωνα με την Οδηγία, οφείλουν να είναι κοινοί για το σύνολο των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά συνέπεια, όλα τα Κράτη Μέλη υποχρεούνται να αναμορφώσουν το θεσμικό τους πλαίσιο για τα απόβλητα.

Η παραπάνω αναφορά είναι, θεωρούμε, χαρακτηριστική και σημειώνει με απλό αλλά συνάμα απόλυτο τρόπο τη βαρύτητα που δίδει η ΕΕ στη διαχείριση των αποβλήτων, καθιερώνοντας για το λόγο αυτό ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο για όλα τα κράτη-μέλη.

2. Οι βασικές αρχές που διέπουν την περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το άρθρο 191 ΣΛΕΕ αναφέρει τις βασικές αρχές, στις οποίες στηρίζεται η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ. Όμως υπάρχουν και αρχές που, αν και δεν αναφέρονται στις ευρωπαϊκές Συνθήκες, έχουν διαμορφωθεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) μέσω του ερμηνευτικού του έργου (Ι. Κυριτσάκη, 2010).

Οι αρχές που περιλαμβάνει το άρθρο 191 ΣΛΕΕ είναι οι παρακάτω:

2.1. Η αρχή της προφύλαξης και η αρχή της προληπτικής δράσης

Οι αρχές αυτές αποτελούν αλληλεπικαλυπτόμενες έννοιες και αναφέρονται πάντοτε μαζί από το ΔΕΕ χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ τους (Β. Χριστιανός, 2012). Κατά το ΔΕΕ⁶ λ.χ. η Ένωση και τα κράτη-μέλη “οφείλουν να προλαμβάνουν, να μειώνουν και, στο μέτρο του δυνατού, να εξαλείφουν ευθύς εξαρχής τις πηγές ρυπάνσεως ή βλαβερών εκπομπών λαμβάνοντας τα μέτρα που είναι ενδεδειγμένα για την εξαφάνιση των γνωστών κινδύνων”.

Στη θεωρία, πάντως, αναφέρεται ότι η βασική διαφορά μεταξύ της αρχής της πρόληψης και της αρχής της προφύλαξης έγκειται στην βεβαιότητα ή μη για το αν η άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας επιφέρει επιβλαβείς συνέπειες στο περιβάλλον. Για την εφαρμογή της αρχής της πρόληψης πρέπει να υπάρχει απόλυτη βεβαιότητα που στηρίζεται σε απόδειξη με βάση επιστημονικά δεδομένα, ενώ για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης απλώς εικάζεται (χωρίς να υπάρχει βεβαιότητα) με βάση επιστημονικά δεδομένα ότι συγκεκριμένη δραστηριότητα μπορεί να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον. Πάντως, και οι δύο αρχές επιβάλλουν τη λήψη προληπτικών και πρόσφορων μέτρων για την αποτροπή των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον που εγκυμονεί η άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας.

2.2. Η αρχή της επανόρθωσης

Η αρχή της επανόρθωσης επιβάλλει την άρση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων με δράσεις που κατά προτεραιότητα χαρακτηρίζονται από εγγύτητα, τοπική, χρονική ή αντικειμενική, με την πηγή

⁶ ΔΕΚ απόφαση της 5.10.1999, υπόθεση C-175, 177/98, Lirussi, σκ. 51-55.

της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης (Β. Χριστιανός, 2012). Η αρχή αυτή αναφέρεται και ως αρχή της εγγύτητας στις διατάξεις του άρθρου 16 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα και τη διαχείρισή τους.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή επιβάλλεται η λήψη κατασταλτικών μέτρων που τείνουν στην περιβαλλοντική προστασία με την αντιμετώπιση του προβλήματος κατά προτεραιότητα στη βάση του.

2.3. Η αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”

Η αρχή αυτή είναι γνωστή και ως αρχή της περιβαλλοντικής ευθύνης. Με βάση την αρχή αυτή όποιος είναι υπεύθυνος για κάποια περιβαλλοντική ζημία, υποχρεούται να επανορθώσει είτε αναλαμβάνοντας το σχετικό οικονομικό βάρος είτε λαμβάνοντας προληπτικά μέτρα, αν επίκειται άμεσα η ζημία.

Η αρχή αυτή αναλύεται στην οδηγία 2004/35/ΕΚ, στην οποία η περιβαλλοντική ζημία ορίζεται ως ζημία που επηρεάζει σοβαρά την περιβαλλοντική (οικολογική, χημική ή ποσοτική) κατάσταση:

- των υδάτινων πόρων, όπως αυτή ορίζεται στην οδηγία 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα και στην οδηγία 2008/56/ΕΚ σχετικά με την στρατηγική για το θαλάσσιο περιβάλλον
- του εδάφους, η οποία δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία και
- των προστατευόμενων ειδών και των φυσικών οικοτόπων, η οποία επηρεάζει δυσμενώς τη διατήρηση, όπως ορίζεται στις οδηγίες 2009/147/ΕΚ και 79/409/ΕΟΚ σχετικά με τη διατήρηση των αγρίων πτηνών και την οδηγία 92/43/ΕΟΚ περί φυσικών οικοτόπων⁷.

Μεταξύ των δραστηριοτήτων που μπορεί να προκαλέσουν περιβαλλοντική ζημία σύμφωνα με την οδηγία 2004/35/ΕΚ είναι και η διαχείριση των αποβλήτων.

Σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0204&from=EL> στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016) προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εμπειρία από την εφαρμογή της οδηγίας 2004/35/ΕΚ στα κράτη-μέλη κατά το διάστημα 2007-2013, συμπεριλαμβανομένης και σχετικής αξιολόγησης, επιβεβαιώθηκε ότι, ενώ η οδηγία δεν έχει ακόμη αξιοποιηθεί πλήρως, ήταν αποτελεσματική στην αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών και στην παροχή κινήτρων για την πρόληψη.

Περαιτέρω, όμως, η ευρωπαϊκή πολιτική για το περιβάλλον διέπεται και από άλλες αρχές που, αν και δεν αναφέρονται ρητά στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ, έχουν βαρύνουσα σπουδαιότητα. Αυτές είναι κυρίως:

2.4. Η αρχή της αειφορίας ή της βιώσιμης ανάπτυξης

Σύμφωνα με την αρχή αυτή η επέμβαση του ανθρώπου στη φύση θα πρέπει να γίνεται κατά τρόπο που δεν θα δημιουργεί ανεπανόρθωτη βλάβη στο περιβάλλον εξαιτίας του τρόπου διαχείρισης και εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, αλλά αντίθετα ο άνθρωπος θα πρέπει να μεριμνά για τη διατήρησή τους όχι μόνο προς όφελος της παρούσας γενιάς, αλλά και των μελλοντικών.

⁷ Η οδηγία αυτή συστήνει το δίκτυο Natura 2000.

Η αρχή αυτή διέπει όλη την ευρωπαϊκή πολιτική για το περιβάλλον και έχει ιδιαίτερα αναδειχθεί από το ΔΕΕ μέσα από τη νομολογία του⁸.

Με την αναφορά του άρθρου 11 ΣΛΕΕ στην αειφόρο ανάπτυξη τίθενται όρια στην οικονομική ανάπτυξη, η οποία δεν μπορεί να γίνεται σε βάρος του περιβάλλοντος (Γ. Κρεμλής, 2001).

2.5. Η αρχή της ενσωμάτωσης

Η αρχή αυτή, η οποία αναγνωρίζεται στο άρθρο 11 ΣΛΕΕ, επιβάλλει την ένταξη των απαιτήσεων της περιβαλλοντικής προστασίας κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της ΕΕ. Έτσι, οι απαιτήσεις αυτές, όπως προκύπτουν επιμέρους από την ενωσιακή νομοθεσία, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την συγκρότηση, οργάνωση και λειτουργία άλλων τομεακών πολιτικών, όπως π.χ. στην ενέργεια και τη βιομηχανία.

2.6. Η αρχή της σφαιρικής εκτίμησης

Είναι παραδεκτό πλέον ότι το ΔΕΕ έχει δημιουργήσει τη θέση ότι η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός έργου δεν μπορεί να είναι το άθροισμα των επί μέρους μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων των διαφόρων τμημάτων του έργου, αλλά αντίθετα “πρέπει να είναι σφαιρική, ώστε να καλύπτει όλες τις πτυχές του σχεδίου” και όπως παρατηρεί η Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου (2016)⁹ αυτό έχει “ως προφανή σκοπό να αποτρέψει τον κίνδυνο του κατακερματισμού σε πλείονα διοικητικά στάδια, με αποτέλεσμα να μην τυγχάνει εφαρμογής η οδηγία 85/337/ΕΟΚ” (σελ. 51).

2.7. Η αρχή της διαχείρισης των αποβλήτων βάσει σχεδιασμού

Πρόκειται για βασική αρχή που διαπνέει από πολύ νωρίς την περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ. Ήδη με το άρθρο 6 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ εισάγεται η υποχρέωση των κρατών-μελών να συντάξουν “το ταχύτερο δυνατό ένα ή περισσότερα σχέδια” σε σχέση με τον τύπο και την ποσότητα των αποβλήτων, τις κατάλληλες τοποθεσίες διάθεσης των στερεών αποβλήτων, τα ειδικά μέτρα για ειδικά απόβλητα, αλλά και τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι εξουσιοδοτημένα για τη διάθεση των αποβλήτων, εκτίμηση για το οικονομικό κόστος των εργασιών διάθεσης κλπ. Προφανώς, η αρχή αυτή, που είναι στενά συνδεδεμένη με την πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων, συμπληρώθηκε με την πάροδο των χρόνων και διαμορφώθηκε έτσι, ώστε να υπηρετεί πλήρως τη φιλοσοφία και την πολιτική της ΕΕ για προστασία των φυσικών πόρων και την ανάπτυξη της κυκλικής οικονομίας. Σήμερα, η αρχή αυτή εκτυλίσσεται λεπτομερώς στο κεφάλαιο V της οδηγίας 2008/98/ΕΚ και ειδικότερα στα άρθρα 28-33 αυτής.

3. Προγράμματα γενικών δράσεων για το περιβάλλον

Τα προγράμματα γενικών δράσεων για το περιβάλλον προβλέπονται στο άρθρο 192 παρ. 3 ΣΛΕΕ, όπου και προσδιορίζεται επακριβώς το περιεχόμενό τους. Ειδικότερα, με τα προγράμματα αυτά

⁸ Ιδιαίτερως σημαντική θεωρείται η απόφασή του της 10.1.2006 για την υπόθεση C-178/03, Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου.

⁹ Βλ. Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος: Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.

τίθενται οι επιδιωκόμενοι πρωταρχικοί στόχοι της περιβαλλοντικής πολιτικής για συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί επτά συνολικά προγράμματα δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον. Τα βασικά σημεία των προγραμμάτων αυτών, όπως αναλύονται λεπτομερώς από τους Δ. Τσαντίλη και Κ. Χατζημπίρο (http://users.itia.ntua.gr/kimon/European_envir_policy.doc) είναι τα εξής:

Το 1^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1973-1977) εγκαινιάζει ουσιαστικά την κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική. Οι βασικές αρχές του Προγράμματος ήταν οι ίδιες με αυτές που διατυπώθηκαν στη Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης και καθόρισαν το πλαίσιο, στο οποίο κατά βάση κινήθηκαν και τα επόμενα τρία προγράμματα. Κύρια αρχή ήταν ότι η πρόληψη είναι προτιμότερη από τη θεραπεία και ότι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όσον το δυνατόν σε πιο πρώιμο στάδιο του σχεδιασμού.

Το 2^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1977-1982) ήταν συνέχεια του προηγούμενου και επανελάμβανε τους ίδιους στόχους και αρχές. Προϊόν των δύο πρώτων προγραμμάτων ήταν μια σειρά νομικών διατάξεων που αφορούσαν ως επί το πλείστον την καταπολέμηση της ρύπανσης και την επανόρθωση των ζημιών.

Το 3^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1982-1986) υιοθετεί τις αρχές των δύο προηγούμενων, αλλά τονίζει περισσότερο την παγκόσμια διάσταση και την ανάγκη εξέλιξης της δράσης από θεραπευτική των προβλημάτων σε προληπτική. Η πιο χαρακτηριστική οδηγία προληπτικού χαρακτήρα είναι για την πρόληψη μεγάλων ατυχημάτων ή αλλιώς “οδηγία Seveso”.

Το 4^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1987-1992) αποτελεί συνέχεια των τριών προηγούμενων, ωστόσο εισάγει ταυτόχρονα μια νέα προσέγγιση. Για πρώτη φορά, οι συντάκτες του προγράμματος διαπιστώνουν ότι η υποβάθμιση του περιβάλλοντος συνεχιζόταν και σε ορισμένες περιπτώσεις εντεινόταν, παρά τα μέτρα που είχαν έως τότε ληφθεί. Έτσι, επανέλαβε την ανάγκη να ενσωματωθεί το περιβάλλον στις άλλες πολιτικές και ιδίως στην οικονομική. Για πρώτη φορά εκτιμήθηκε ότι η προστασία του περιβάλλοντος και ο ανταγωνισμός δεν αλληλοσυγκρούονται, αλλά ότι αντίθετα η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί προϋπόθεση για την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής βιομηχανίας.

Το 5^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1992-2000) αποτελεί συνέχεια των προηγούμενων Προγραμμάτων και ταυτόχρονα τομή σε σχέση με αυτά. Το νέο στοιχείο που εισάγει είναι η αρχή της «αειφορίας», η οποία αποτελεί τον κεντρικό στόχο του.

Το 6^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (2003– 2012) διαπνέεται από τη φιλοσοφία ότι η προστασία του περιβάλλοντος δεν έρχεται σε αντίθεση με την οικονομία, αλλά ότι, αντίθετα, τα αυστηρά περιβαλλοντικά πρότυπα δημιουργούν κίνητρα που αυξάνουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και την επιχειρηματικότητα.

3.1. Το 7^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον

Ήδη διανύουμε το 7^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (ΠΔΠ) για την περίοδο 2013-2020, το οποίο περιλαμβάνεται στην απόφαση 1386/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Νοεμβρίου 2013 “Σχετικά με γενικό ενωσιακό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον έως το 2020 «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας»”. Όπως μάλιστα ορίζεται στο προοίμιο της απόφασης αυτής :

Η Ένωση έχει συμφωνήσει να προστατεύει το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία με την πρόληψη ή μείωση των δυσμενών επιπτώσεων της παραγωγής και της διαχείρισης αποβλήτων, καθώς και με τον περιορισμό των συνολικών επιπτώσεων της χρήσης των πόρων και τη βελτίωση της αποδοτικότητάς της, μέσω της εφαρμογής της ακόλουθης ιεράρχησης στα απόβλητα: πρόληψη, προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση, άλλοι τρόποι ανάκτησης και τελική διάθεση (σκέψη 17).

Το 7^ο ΠΔΠ περιλαμβάνει εννέα συνολικά στόχους, για τον καθένα από τους οποίους αναπτύσσεται και μία σειρά μέτρων που πρέπει να ληφθούν για να την επίτευξή τους. Πιο συγκεκριμένα σε ό,τι αφορά τα απόβλητα στον στόχο προτεραιότητας 2 του 7^{ου} ΠΔΠ “Μετατροπή της Ένωσης σε μια πράσινη και ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών και αποδοτικής χρήσης των πόρων” τίθενται οι ακόλουθες προτεραιότητες σχετικά με τα απόβλητα, οι οποίες αποτελούν έτσι τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ ως το 2020:

40. ... Απαιτούνται πρόσθετες προσπάθειες προκειμένου να μειωθεί η κατά κεφαλή παραγωγή αποβλήτων και η παραγωγή αποβλήτων σε απόλυτες τιμές. Για να επιτευχθούν οι στόχοι της αποδοτικότητας κατά τη χρήση των πόρων, είναι επίσης απαραίτητο να περιοριστεί η ανάκτηση ενέργειας στα μη ανακυκλώσιμα υλικά, να καταργηθεί σταδιακά η υγειονομική ταφή των ανακυκλώσιμων ή ανακτήσιμων αποβλήτων, να εξασφαλιστεί υψηλής ποιότητας ανακύκλωση όταν η χρήση του ανακυκλωμένου υλικού δεν έχει συνολικά δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον ή την ανθρώπινη υγεία, και να αναπτυχθούν αγορές δευτερογενών πρώτων υλών. Θα χρειαστεί διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και στο περιβάλλον, όπως συμφωνήθηκε στη διάσκεψη Ρίο + 20. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, θα πρέπει να εφαρμοστούν συστηματικότερα σε ολόκληρη την Ένωση αγορακεντρικά μέσα και άλλα μέτρα που να ευνοούν την πρόληψη, την ανακύκλωση και την επαναχρησιμοποίηση, συμπεριλαμβανομένης της διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού, ενώ θα πρέπει να υποστηριχθεί η ανάπτυξη μη τοξικών κύκλων υλικών. Θα πρέπει να αρθούν τα εμπόδια στα οποία προσκρούουν οι δραστηριότητες ανακύκλωσης στην εσωτερική αγορά της Ένωσης και να επανεξεταστούν οι υφιστάμενοι στόχοι όσον αφορά την πρόληψη, την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση, την ανάκτηση και την εκτροπή σε χώρους υγειονομικής ταφής, προς την κατεύθυνση μιας «κυκλικής» οικονομίας που έχει ως άξονα τον κύκλο ζωής, με κλιμακωτή χρήση των πόρων και σχεδόν μηδενικά υπολειμματικά απόβλητα (Παράρτημα).

4. Χρηματοδότηση της περιβαλλοντικής πολιτικής

Όπως καταρχήν προβλέπεται στο άρθρο 192 παρ. 4 ΣΛΕΕ “... τα κράτη-μέλη εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή της πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος”. Προκύπτει δηλ. ευθέως από τη διάταξη αυτή ότι η οποιαδήποτε δημοσιονομική επιβάρυνση προκύπτει για τα κράτη-μέλη λόγω της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ, αυτή αναλαμβάνεται από τα κράτη μέλη.

Εν τούτοις η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναπτύξει συγκεκριμένο χρηματοδοτικό εργαλείο δράσεων για το περιβάλλον, αποδεικνύοντας και εμπράκτως τη σπουδαιότητα που αποδίδει στη προστασία του και τη διαφύλαξή του στο πλαίσιο της αειφορίας. Πρόκειται για το πρόγραμμα Life¹⁰. Όπως δε χαρακτηριστικά αναφέρεται και στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014> απώτερος στόχος του προγράμματος αυτού είναι η εφαρμογή, η αναθεώρηση και η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτικής και νομοθεσίας για το περιβάλλον και το κλίμα μέσω της συγχρηματοδότησης δράσεων με ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία.

5. Το περιβάλλον στην ελληνική έννομη τάξη

5.1. Το περιβάλλον στο ελληνικό Σύνταγμα

Με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975 για πρώτη φορά περιελήφθη ρητή διάταξη για το περιβάλλον σε συνταγματικό κείμενο της νεότερης Ελλάδας. Το Σύνταγμα όμως του 1975 θεωρείται εξαιρετικά πρωτοποριακό και σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση του περιβάλλοντος σε σχέση με τα λοιπά ευρωπαϊκά συντάγματα. Το άρθρο 24 παρ. 1, εδ. πρώτο και δεύτερο, όριζε σαφέστατα ότι “Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα”.

Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος διαμορφώθηκε, όπως ισχύει σήμερα, ως ακολούθως:

Άρθρο 24

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ...

Η ανωτέρω συνταγματική διάταξη εισάγει δύο νέα, πολύ σημαντικά στοιχεία: αναγνωρίζει αφενός δικαίωμα του ατόμου στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και αφετέρου χρησιμοποιεί την έννοια της “αειφορίας”, προκειμένου να προσδιορίσει το εύρος της υποχρέωσης του Κράτους για τη λήψη προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων για τη διαφύλαξή του. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά το φυσικό περιβάλλον, κατά τον Χ. Χρυσανθάκη (2007) “φυσικό περιβάλλον είναι η φύση με τα συστατικά στοιχεία της, δηλ. ο χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος που περιβάλλει τον άνθρωπο” (σελ. 269), ενώ σύμφωνα με την Γλ. Σιούτη (2003) το περιβάλλον και η φύση δεν αποτελούν ταυτόσημες έννοιες, αφού το περιβάλλον προσδιορίζεται σε σχέση με τον άνθρωπο και περιλαμβάνει στοιχεία που δεν αφορούν μόνο τη φύση, αλλά και τον αστικό χώρο.

Η αναγνώριση από το ισχύον Σύνταγμα συγκεκριμένου δικαιώματος στο φυσικό περιβάλλον καθιστά αυτό το δικαίωμα “δικαίωμα τρίτης γενιάς” κατά τη θεωρία του συνταγματικού δικαίου.

¹⁰ Για την περίοδο χρηματοδότησης 2014-2020 καθιερώνονται δύο υποπρογράμματα, το πρώτο για το Περιβάλλον και το δεύτερο για την Κλιματική Δράση. Ο προϋπολογισμός για την περίοδο αυτή ανέρχεται σε 3,4 δις €. Το υποπρόγραμμα Περιβάλλον καλύπτει τρεις τομείς προτεραιότητας:

- περιβάλλον και αποδοτικότητα των πόρων
- φύση και βιοποικιλότητα
- περιβαλλοντική διακυβέρνηση και πληροφόρηση.

Μάλιστα, αντικρούοντας άποψη κατά την οποία “οι δικαιούχοι των δικαιωμάτων τρίτης γενιάς παραμένουν απροσδιόριστοι, ασαφές το αντικείμενό τους και αβέβαιο σε ποιους μπορούν να αντιτάσσονται” ο καθηγητής Χρυσόγονος (2006) σημειώνει χαρακτηριστικά

... στην πράξη αποδεικνύεται ότι τα δικαιώματα τρίτης γενιάς μπορούν να αναπτύξουν το κανονιστικό τους περιεχόμενο κατά τέτοιο τρόπο ώστε να απαντηθούν όλα τα παραπάνω ερωτηματικά. Τούτο ισχύει ιδίως για το δικαίωμα στο περιβάλλον, το οποίο αποτελεί πια μέρος των περισσότερων σύγχρονων Συνταγμάτων. Ενδεικτικά μπορεί να σημειωθεί εδώ ότι το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται σε δεκαεννιά από τα εικοσιτέσσερα (εξαιρείται το στερούμενο τυπικού συντάγματος Ηνωμένο Βασίλειο) Συντάγματα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ... (σελ. 44).

Μάλιστα, κατά τον Χ. Χρυσανθάκη “το δικαίωμα στο περιβάλλον συνδέεται με το δικαίωμα για τη διασφάλιση και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής. Πρόκειται για σύνθετα συνταγματικά δικαιώματα που αποκαλούνται και δικαιώματα τρίτης γενιάς” (σελ. 270) .

Σημασία πάντως έχει ότι η αναφορά, σε αυτήν την ίδια συνταγματική διάταξη, σε δικαίωμα στο περιβάλλον προσδιορίζει και το μέγεθος της ένδικης προστασίας που μπορεί να ζητήσει ο πολίτης. Έτσι, η Γλ. Σιούτη υποστηρίζει ορθά ότι

Το άτομο, το οποίο προσβάλλεται από μια διοικητική πράξη, στο έννομο αγαθό το οποίο συνιστά γι’ αυτό το περιβάλλον του, μπορεί να ζητήσει ένδικη προστασία, στηριζόμενο απ’ ευθείας στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 24 1 και να ζητήσει την ακύρωση της πράξης, η οποία έχει δυσμενείς επιπτώσεις και προκαλεί βλάβη στο περιβάλλον ή και αποζημίωση για τη βλάβη, την οποία υπέστη (σελ. 30).

Δεδομένου ότι η κακή διαχείριση των φυσικών πόρων έχει επιφέρει μεγάλη βλάβη στο περιβάλλον, επιβάλλεται για το λόγο αυτό η ορθή χρήση και διαχείρισή τους, όχι μόνο για την προστασία της παρούσας γενιάς, αλλά και των μελλοντικών. Πρόκειται για την αρχή της αειφορίας. Σε αυτή τη βάση λοιπόν κινείται η λογική της κυκλικής οικονομίας που προωθείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, και αναπτύχθηκε στην ενότητα 1.4. Κατά δε το Β. Καράκωστα (2006) η “ λεγόμενη «αρχή της αειφορίας» αποκτά πλέον ρητή συνταγματική αναγνώριση και καθίσταται αόριστη νομική έννοια με επιστημονικό-τεχνοκρατικό υπόβαθρο” (σελ. 540).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει εκδόσει κατά την τελευταία 20ετία σημαντικότερη νομολογία¹¹, με βάση την οποία αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης η προώθηση έργων που παραβιάζουν βασικούς κανόνες της ενωσιακής και εθνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, με τους οποίους επιδιώκεται η πληρέστερη προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

5.2.Η βασική νομοθεσία για το περιβάλλον

Αμέσως μετά την εισαγωγή του Συντάγματος του 1975 εκδόθηκε ο ν. 360/1976 (Α’151) για τη χωροταξία και το περιβάλλον, με τον οποίο για πρώτη φορά δημιουργείται ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής. Ακολούθως με το ν. 998/1976 εισήχθη ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την προστασία των δασών.

Όμως, ο νόμος που αποτελεί ορόσημο για την προστασία του περιβάλλοντος, σε συμμόρφωση και προς το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, είναι ο ν. 1650/1986, ένας νόμος –πλαίσιο, ο οποίος

¹¹ Βλ. ΣτΕ (επταμ) 2759 και 2760/1994, καθώς και ΣτΕ (Ολομ) 3478/2000.

θέτει τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής και δημιουργεί το βασικό πλαίσιο για την υλοποίησή της. Αν και ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε στη συνέχεια, πολλές διατάξεις του εξακολουθούν να βρίσκονται ακόμα σε ισχύ.

Παράλληλα, με διάφορα άλλα νομοθετήματα και κανονιστικές πράξεις ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη διατάξεις της κοινοτικής και ενωσιακής νομοθεσίας περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος. Παρατίθενται ακολούθως τα πιο σημαντικά νομοθετήματα και κανονιστικές πράξεις, με έμφαση στα απόβλητα, που αφορούν στο περιβάλλον, έστω και αν πολλά από αυτά δεν βρίσκονται πια σε ισχύ.

5.2.1. Ο ν. 360/1976

Με το νόμο αυτό δίδεται καταρχήν η έννοια του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 του νόμου ως φυσικό περιβάλλον ορίζεται “ο περιβάλλον των άνθρωπων χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος, μετά των εν αυτό χλωρίδος, πανίδος και φυσικών πόρων”, ενώ ως πολιτιστικό περιβάλλον ορίζονται “τα ανθρωπογενή στοιχεία πολιτισμού και χαρακτηριστικά, ως ταύτα διεμορφώθησαν εκ της παρεμβάσεως και των σχέσεων του ανθρώπου μετά του φυσικού περιβάλλοντος, περιλαμβανομένων των ιστορικών χώρων ως και της καλλιτεχνικής και πολιτιστικής εν γένει κληρονομίας της Χώρας”. Εξάλλου στο ίδιο άρθρο ορίζεται ως προστασία του περιβάλλοντος

“α) Η διατήρησις του χαρακτήρος του φυσικού περιβάλλοντος και η βελτίωσις των διαμορφωθείσων σχέσεων μεταξύ των στοιχείων αυτού, ως οικοσυστήματος.

β) Η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος από τας ζημιόγόνους επιπτώσεις εκ της αναπτύξεως δραστηριοτήτων και παρεμβάσεων του ανθρώπου.

γ) Η διαφύλαξις του πολιτιστικού περιβάλλοντος ως και των ιστορικών χώρων εντός των οποίων τούτο διεμορφώθη.

δ) Ο έλεγχος της αξιοποιήσεως των φυσικών πόρων και της αναπτύξεων των εν τω χώρω δραστηριοτήτων, προς τον σκοπόν της εναρμονίσεως των σχέσεων μεταξύ του φυσικού περιβάλλοντος, του πολιτιστικού περιβάλλοντος και της οικονομικής δράσεως του ανθρώπου”.

Θα μπορούσαμε λοιπόν να υποστηρίξουμε ότι ο ν. 360/1976, ιδιαίτερα αναφορικά με τον ορισμό που δίδει για την προστασία του περιβάλλοντος, αποτελεί τον πρόδρομο της αρχής της αειφορίας, που μεταγενέστερα κατοχύρωσε και την συνταγματική της διατύπωση.

5.2.2. Ο ν. 1650/1986

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 1650/1986 το περιβάλλον είναι “το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες”.

Ο νόμος αυτός θεωρεί την προστασία του περιβάλλοντος ως “θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος της πολιτιστικής και αναπτυξιακής διαδικασίας και πολιτικής” (άρθρο 1), ενώ πολύ εύστοχα η Γλ. Σιούτη (2003) παρατηρεί ότι η δήλωση αυτή συμπίπτει με την αντίστοιχη διατύπωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, κατά την οποία η περιβαλλοντική πολιτική αποτελεί πλέον συνιστώσα των

λοιπών πολιτικών της Κοινότητας, η δε προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να αντιμετωπίζεται σε συνάρτηση με την συνολική οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Κοινότητας (σελ. 147).

Ο νόμος αυτός εκτείνεται σε ποικίλους τομείς του περιβάλλοντος, και πιο συγκεκριμένα στην ατμόσφαιρα, τα ύδατα, το έδαφος, το τοπίο, τα απόβλητα, το θόρυβο, την αποτροπή της ρύπανσης, τη αυτοφυή χλωρίδα και την άγρια πανίδα, την ευαισθητοποίηση των πολιτών σε περιβαλλοντικά θέματα μέσα από την εκπαίδευση και τη σωστή πληροφόρηση. Θεσπίζει δε και κυρώσεις, ποινικές, αστικές και διοικητικές για τους παραβάτες.

Στόχος του νόμου, όπως αυτός προσδιορίζεται στο άρθρο 1, είναι “η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον, μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του”. Όπως δηλ. γίνεται δεκτό στη θεωρία, ο νόμος έχει ανθρωποκεντρικό προσανατολισμό.

Με το νόμο αυτό θεσπίστηκαν κανόνες για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθούνται, προκειμένου να πραγματοποιηθούν έργα ή να εγκριθούν εγκαταστάσεις δραστηριοτήτων, από τα οποία επαπειλείται το περιβάλλον. Έτσι, καθιερώθηκε η υποχρέωση της σύνταξης μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ) και η διαδικασία της έγκρισής τους από τη Διοίκηση, αφού ενσωμάτωσε κατά βάση στην εσωτερική έννομη τάξη την οδηγία 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον. Οι ΜΠΕ στην ουσία αποτελούν το μέσο, με το οποίο υλοποιείται στην πράξη η αρχή της πρόληψης που διαπνέει όλη την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική.

Επίσης, ο νόμος αυτός ακολουθώντας συγκεκριμένη διαδικασία κατατάσσει τα έργα και τις δραστηριότητες¹² σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με τις επιπτώσεις που έχουν στο περιβάλλον και το είδος ή το μέγεθος του έργου, όπως επίσης και τον κίνδυνο πρόκλησης σοβαρού ατυχήματος.

Αξίζει να επισημανθεί ότι στο νόμο αυτό γίνεται για πρώτη φορά μνεία στην ανάγκη να εξοικονομούνται πρώτες ύλες και να μπορεί να γίνεται η μεγαλύτερη δυνατή επαναχρησιμοποίησή τους (άρθρο 12).

Ο ν. 1650/1986 έχει τροποποιηθεί σε διάφορα τμήματά του από τους νόμους 1892/1990, 2052/1992, 2647/1998, 2742/1999, 3010/2002, 3065/2002, 3164/2003, 3536/2007, 3851/2010, 3937/2011, 4014/2011, 4042/2012, 4315/2014, 4409/2016 και 4411/2016.

5.2.3. Ο ν. 2939/2001

i. Με το νόμο αυτό ενσωματώθηκε αρχικά στο εθνικό δίκαιο η οδηγία 94/62/ΕΚ. Πρόκειται για βασικό θεσμικό νομοθέτημα που θεσπίζει μέτρα για τη διαχείριση των συσκευασιών, αλλά και άλλων προϊόντων, με στόχο την επαναχρησιμοποίηση ή ανακύκλωση των προϊόντων τους. Ο νόμος καλύπτει όλες τις διαθέσιμες στην αγορά συσκευασίες, αλλά και τα απόβλητα των συσκευασιών που προέρχονται από τη βιομηχανία, το εμπόριο, τα γραφεία, τα καταστήματα, τις υπηρεσίες, τα νοικοκυριά ή οποιαδήποτε άλλη πηγή, ανεξάρτητα από τα υλικά από τα οποία αποτελούνται. Με το νόμο αυτό ρυθμίζεται η δημιουργία συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης, ατομικών ή συλλογικών, ή η συμμετοχή σε τέτοια.

¹² Τα μόνα έργα που εξαιρούνται από την κατάταξη αυτή είναι όσα εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας.

ii. Στη συνέχεια, η οδηγία 2004/12/ΕΚ τροποποίησε την οδηγία 94/62/ΕΚ. Με την κοινή υπουργική απόφαση 9268/469/07 ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η νέα αυτή οδηγία. Με την κοινή αυτή απόφαση τροποποιούνται οι ποσοτικοί στόχοι για την ανακύκλωση μέχρι το τέλος του 2011 και γίνεται ευθυγράμμιση της εθνικής νομοθεσίας με τους ποσοτικούς στόχους του άρθρου 6 της οδηγίας 94/62/ΕΚ, όπως αυτοί τροποποιήθηκαν από το άρθρο 1 παρ. 3 της οδηγίας 2004/12/ΕΚ.

5.2.4. Ο ν. 3010/2002

Με το νόμο αυτό ενσωματώθηκε στην εσωτερική νομοθεσία η οδηγία 97/11/ΕΚ, με την οποία τροποποιήθηκαν οι οδηγίες 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον και 96/61/ΕΚ για την ολοκληρωμένη πρόληψη και τον έλεγχο της ρύπανσης. Συνεπώς, με το ν. 3010/2002 τροποποιήθηκαν και διατάξεις του ν. 1650/1986, προκειμένου αυτός να εναρμονιστεί με την ενωσιακή νομοθεσία.

5.2.5. Ο ν. 4042/2012

Με το νόμο αυτό εναρμονίστηκε το εθνικό δίκαιο με τη θεμελιώδη και εν ισχύ σήμερα οδηγία 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα. Επίσης, ο ίδιος αυτός νόμος ενσωμάτωσε στην εσωτερική έννομη τάξη την οδηγία 2008/99/ΕΚ σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου. Πρόκειται για πολύ σημαντικό νομοθέτημα, το οποίο, πέρα από την ενσωμάτωση των δύο αυτών οδηγιών, θέτει και ένα σύνολο κανόνων που αποσκοπούν στην εφαρμογή της οδηγίας 2008/98/ΕΚ.

Πιο συγκεκριμένα, θέτει επιπλέον ειδικό ποσοτικό στόχο¹³ για τα βιοαπόβλητα, για τα οποία θα έπρεπε ως το 2015 το ποσοστό χωριστής συλλογής τους να έχει ανέλθει κατ' ελάχιστο στο 5% του συνολικού βάρους των βιολογικών αποβλήτων και ως το 2020 να έχει ανέλθει, κατ' ελάχιστον, στο 10% του συνολικού βάρους των βιολογικών αποβλήτων.

Επίσης, ρυθμίζει λεπτομερώς τη διαδικασία για την κατάρτιση του ΕΣΔΑ και των ΠΕΣΔΑ και ορίζει ποια όργανα έχουν την αρμοδιότητα της κατάρτισής τους.

Είναι άξιο αναφοράς ότι με το άρθρο 44 του νόμου για πρώτη φορά εισάγεται στην ελληνική έννομη τάξη μία πολύ σημαντική ρύθμιση: καθορίζονται κατά βάση οι οικονομικές συνέπειες¹⁴ για τους ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα που διαχειρίζονται τα απόβλητα ή επεξεργάζονται τα αστικά λύματα, σε περίπτωση που η χώρα αναγκαστεί στην καταβολή προστίμων λόγω μη συμμόρφωσής της προς την ενωσιακή νομοθεσία.

5.2.6. Το πδ 82/2004

Με το προεδρικό αυτό διάταγμα θεσπίζονται μέτρα και όροι για τη διάθεση των αποβλήτων όλων των λιπαντικών ελαίων, που διατίθενται στην αγορά και προορίζονται για οποιαδήποτε χρήση, ώστε να επιτυγχάνεται πιο αποτελεσματικά για την υγεία του ανθρώπου και το περιβάλλον η συλλογή

¹³ Πρόκειται για το άρθρο 41 του ν. 4042/2012.

¹⁴ Συνέπεια της καταβολής προστίμου από τη χώρα λόγω της μη συμμόρφωσής της προς τη νομοθεσία της ΕΕ είναι ότι το πρόστιμο αυτό επιμερίζεται στους υπεύθυνους ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα και παρακρατείται κατά τη διαδικασία κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων στους ΟΤΑ. Περαιτέρω διατηρείται και η ποινική, αστική και διοικητική ευθύνη των οργάνων διοίκησης που προβλέπονται από άλλες διατάξεις της νομοθεσίας.

και η διάθεσή τους, με προτεραιότητα την επεξεργασία με αναγέννηση και τη μείωση της τελικής τους διάθεσης, στο πλαίσιο μιας περιβαλλοντικά ολοκληρωμένης και ορθολογικής διαχείρισης των αποβλήτων λιπαντικών ελαίων.

5.2.7. Το πδ 109/2004

Με το προεδρικό αυτό διάταγμα θεσπίζονται ειδικές διατάξεις για τη διαχείριση των μεταχειρισμένων ελαστικών των οχημάτων και εισάγεται πρόγραμμα εναλλακτικής διαχείρισής τους, ώστε με την κατά προτεραιότητα πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων από αυτά, και επιπλέον με την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και άλλες μορφές αξιοποίησης των αποβλήτων αυτών να μειώνεται η ποσότητα και η επικινδυνότητα των προς διάθεση αποβλήτων. Εξάλλου, στόχος του προεδρικού αυτού διατάγματος είναι και η βελτίωση της περιβαλλοντικής επίδοσης όλων των οικονομικών παραγόντων που συμμετέχουν στον κύκλο ζωής των ελαστικών.

5.2.8. Το πδ 116/2004

Με το προεδρικό αυτό διάταγμα ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2000/53/ΕΚ για τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους. Με το συγκεκριμένο προεδρικό διάταγμα τίθενται όροι και προϋποθέσεις για την εναλλακτική διαχείριση των οχημάτων, των οχημάτων στο τέλος του κύκλου ζωής τους και των εγκαταλελειμμένων οχημάτων, των χρησιμοποιημένων ανταλλακτικών τους και των απενεργοποιημένων καταλυτικών μετατροπών, ώστε με την κατά προτεραιότητα πρόληψη δημιουργίας αποβλήτων από τα οχήματα και επιπροσθέτως την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και τις άλλες μορφές αξιοποίησης να μειώνεται η ποσότητα των προς διάθεση αποβλήτων σύμφωνα με τους στόχους και τις γενικές αρχές του ν. 2939/2001, αλλά και να βελτιώνεται η περιβαλλοντική επίδοση όλων των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στο κύκλο ζωής των οχημάτων, και όλων των κατασκευαστικών τους στοιχείων, και κυρίως των φορέων που συμμετέχουν άμεσα στην επεξεργασία οχημάτων στο τέλος του κύκλου ζωής τους.

5.2.9. Το πδ 117/2004

Με το προεδρικό αυτό διάταγμα ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2002/96/ΕΚ σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ). Με το συγκεκριμένο προεδρικό διάταγμα θεσπίζονται ειδικές διατάξεις για τη διαχείριση ΑΗΗΕ και εισάγεται πρόγραμμα εναλλακτικής διαχείρισής τους, ώστε με την κατά προτεραιότητα πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων από ΑΗΗΕ, και επιπλέον με την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και άλλες μορφές αξιοποίησης των αποβλήτων αυτών να μειώνεται η ποσότητα και η επικινδυνότητα των προς διάθεση αποβλήτων. Εξάλλου, στόχος του προεδρικού αυτού διατάγματος είναι και η βελτίωση της περιβαλλοντικής επίδοσης όλων των οικονομικών παραγόντων που συμμετέχουν στον κύκλο ζωής του ΑΗΗΕ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 9 της οδηγίας 2002/96/ΕΚ, που αφορούσε τη χρηματοδότηση των ΑΗΗΕ από τους χρήστες πλην των ιδιωτικών νοικοκυριών, αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1 της οδηγίας 2003/108/ΕΚ. Με τη νεότερη αυτή οδηγία η οικονομική ευθύνη της διαχείρισης των ΑΗΗΕ βαρύνει τους παραγωγούς νέων προϊόντων, εφόσον τα αντικαθιστούν με όμοια προϊόντα, διαφορετικά επιβαρύνονται οι χρήστες πλην των ιδιωτικών νοικοκυριών. Με το πδ 117/2004 εναρμονίστηκε η εσωτερική νομοθεσία με τη νεότερη αυτή οδηγία.

5.2.10. Η κυα της 9.7.1986¹⁵

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση μεταφέρθηκε στο ελληνικό εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 75/442/ΕΟΚ, με την οποία τέθηκαν βασικοί κανόνες για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων στα κράτη-μέλη, και θεσπιζόταν για πρώτη φορά η υποχρέωση κατάρτισης σχεδίων σε εθνικό επίπεδο και περιφερειακό επίπεδο.

5.2.11. Η κυα 80568/4225/1991

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 86/278/ΕΟΚ σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και ιδίως του εδάφους κατά τη χρησιμοποίηση της ιλύος καθαρισμού λυμάτων στη γεωργία. Η απόφαση αυτή αναλύει τις μεθόδους, τους όρους και τους περιορισμούς για την χρησιμοποίηση στη γεωργία της ιλύος που προέρχεται από επεξεργασία οικιακών και αστικών λυμάτων, ώστε να αποφεύγονται τυχόν επιβλαβείς επιπτώσεις στο έδαφος, στη γεωργική παραγωγή, στα ζώα και στην υγεία του ανθρώπου, ενώ παράλληλα ενθαρρύνεται η ορθή χρησιμοποίηση στη γεωργία της ιλύος που προέρχεται από επεξεργασία των λυμάτων.

5.2.12. Η κυα 69728/824/1996 (καταργήθηκε από την κυα 50910/2727/2003)

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 91/156/ΕΟΚ, που τροποποίησε την οδηγία 75/442/ΕΟΚ για τα στερεά απόβλητα. Με την κυα αυτή προβλέφθηκαν, επίσης, λεπτομερείς σχεδιασμοί για τη διαχείριση των αποβλήτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και ειδικές, πολύπλοκες διαδικασίες κατάρτισης των σχεδίων.

5.2.13. Η κυα 113944/1997 (καταργήθηκε από την κυα 50910/2727/2003)

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση καθορίζονται, μεταξύ άλλων, ως γενικοί στόχοι του εθνικού σχεδιασμού η παύση της λειτουργίας των ανεξέλεγκτων χωματερών και η δημιουργία σύγχρονων και ολοκληρωμένων εγκαταστάσεων διαχείρισης απορριμμάτων με εργοστάσια μηχανικής ανακύκλωσης και χώρους υγειονομικής ταφής.

5.2.14. Η κυα 114312/1997 (καταργήθηκε από την κυα 50910/2727/2003)

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση εξειδικεύτηκε η κυα 113944/1997.

5.2.15. Η κυα 114218/1997 (διατηρήθηκε μεταβατικά σε ισχύ υπό το καθεστώς της κυα 50910/2727/2003)

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση καθορίζονται οι όροι και τα κριτήρια καταλληλότητας και επιλογής θέσεων εγκαταστάσεων διαχείρισης αποβλήτων, όπως επίσης τάσσονται και ειδικότερες απαγορεύσεις για τους χώρους υγειονομικής ταφής (ΧΥΤΑ). Στην κυα αυτή για πρώτη φορά γίνεται αναφορά στην *αιεφόρο ανάπτυξη* ως αποτέλεσμα κατάλληλα σχεδιασμένης πολιτικής διαχείρισης των αποβλήτων.

¹⁵ Η κυα αυτή δεν φέρει αριθμό πρωτοκόλλου στο φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, στο οποίο δημοσιεύθηκε, και γι' αυτό αναφέρεται μόνο με το χρόνο της δημοσίευσής της.

5.2.16. Η κυα 7589/731/2000

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση θεσπίζονται μέτρα και όροι για την διαχείριση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT) σε συμμόρφωση με την οδηγία 96/59/ΕΚ για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT).

5.2.17. Η κυα 29407/3508/2002

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 1999/31/ΕΚ για την υγειονομική ταφή των αποβλήτων. Σκοπός της κυα είναι η θέσπιση αυστηρών λειτουργικών και τεχνικών απαιτήσεων για τα απόβλητα και τους χώρους υγειονομικής ταφής, ώστε να προσδιοριστούν τα μέτρα, οι διαδικασίες και οι κατευθύνσεις για την κατά το δυνατόν πρόληψη ή μείωση των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Επιπλέον, τίθενται συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι για τη μείωση των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων στους ΧΥΤΑ. Τέλος, με την κυα καθορίστηκαν τρεις κατηγορίες χώρων ταφής αποβλήτων¹⁶, καθώς και ποια απόβλητα δεν γίνονται αποδεκτά στους ΧΥΤΑ (π.χ. υγρά απόβλητα, απόβλητα νοσοκομείων κλπ.), αλλά και ποια γίνονται αποδεκτά (απόβλητα που έχουν υποστεί επεξεργασία).

Τα παρατήματα I, II και III της κυα αυτής τροποποιήθηκαν με την κυα 28745/895/Ε103/2013, που αφορά την τροποποίηση των ειδικών κριτηρίων αποθήκευσης μεταλλικού υδραργύρου που θεωρείται απόβλητο.

5.2.18. Η κυα 50910/2727/2003

Με την κυα αυτή, η οποία κατήργησε προηγούμενες κυα που προπαρατέθηκαν, εναρμονίστηκε εκ νέου η χώρα με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ, τέθηκαν οι στόχοι και οι αρχές της ολοκληρωμένης διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, ρυθμίστηκαν τα θέματα αδειοδότησης και ελέγχου των εγκαταστάσεων και θεσπίστηκαν νέες διατάξεις για τον εθνικό και περιφερειακό σχεδιασμό διαχείρισης αποβλήτων προς τον σκοπό της απλούστευσης και της επιτάχυνσης της σχετικής διαδικασίας.

Ειδικότερα, στο άρθρο 5 της κυα αυτής γίνεται για πρώτη φορά με οργανωμένο τρόπο πρόβλεψη στην εθνική νομοθεσία για εθνικό σχεδιασμό διαχείρισης στερεών αποβλήτων, προσδιορίζονται οι γενικές κατευθύνσεις της διαχείρισης, ορίζονται οι φορείς του σχεδιασμού, ο τύπος που πρέπει να περιβληθεί ο σχεδιασμός αυτός και το αρμόδιο για την έκδοση της σχετικής πράξης όργανο, ο χρόνος ισχύος και η διαδικασία αναθεώρησής του. Περαιτέρω, στο άρθρο 6 της ίδιας κυα ορίζονται τα αντίστοιχα προκειμένου για τον περιφερειακό σχεδιασμό της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων.

Γίνεται, έτσι, για πρώτη φορά λόγος για Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) και για Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ). Τέλος, σημειώνεται ότι με την κυα αυτή εγκρίθηκε το πρώτο Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) της χώρας, το οποίο περιλαμβάνεται στο Παράρτημα II της κυα, ως αναπόσπαστο τμήμα της¹⁷.

¹⁶ Πρόκειται για ΧΥΤ επικίνδυνων αποβλήτων, ΧΥΤ μη επικίνδυνων αποβλήτων, ΧΥΤ αδρανών αποβλήτων.

¹⁷ Σχετική αναφορά γίνεται στο άρθρο 17 της κυα 50910/2727/2003.

5.2.19. Η κυα22912/1117/2005

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2000/76/ΕΚ για την αποτέφρωση των αποβλήτων. Η κυα θέτει τα μέτρα και τους όρους για την πρόληψη και τον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον και ειδικότερα της ρύπανσης από εκπομπές, λόγω της αποτέφρωσης των αποβλήτων, στον ατμοσφαιρικό αέρα, στο έδαφος, στα επιφανειακά και υπόγεια ύδατα, καθώς και στην υγεία του ανθρώπου.

5.2.20. Η κυα 13588/725/2006

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση, που ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την οδηγία 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα, θεσπίζονται μέτρα, όροι και περιορισμοί για την διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων.

5.2.21. Η κυα 24944/1159/2006

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 91/156/ΕΚ, που αναφέρεται στις Γενικές Τεχνικές Προδιαγραφές για την διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων.

5.2.22. Η κυα 8111.1/41/09/2009 που τροποποίησε την απόφαση 3418/07/2002

Με τις υπουργικές αυτές αποφάσεις ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι οδηγίες 2007/71/ΕΚ και 2000/59/ΕΚ αντίστοιχα, σχετικά με τα μέτρα και τους όρους για τις λιμενικές εγκαταστάσεις παραλαβής αποβλήτων και καταλοίπων φορτίου που παράγονται από πλοία.

5.2.23. Η κυα 39624/2209/2009

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση τίθεται το πλαίσιο για τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας σε συμμόρφωση με την σχετική οδηγία 2006/21/ΕΚ.

5.2.24. Η κυα 36259/1757/Ε103/2010

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση θεσπίζονται ειδικές διατάξεις για τη διαχείριση των αποβλήτων από εκσκαφές, κατασκευές και κατεδαφίσεις και εισάγεται πρόγραμμα εναλλακτικής διαχείρισής τους, ώστε με την κατά προτεραιότητα πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων από αυτά, και επιπλέον με την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και άλλες μορφές αξιοποίησης των αποβλήτων αυτών να μειώνεται η ποσότητα και η επικινδυνότητα των προς διάθεση αποβλήτων. Εξάλλου, στόχος της κυα αυτής είναι και η βελτίωση της περιβαλλοντικής επίδοσης όλων των οικονομικών παραγόντων που συμμετέχουν σε οικοδομικές εργασίες και τεχνικά έργα και κυρίως των φορέων που συμμετέχουν άμεσα στη διαχείριση των υλικών αυτών.

5.2.25. Η κυα 41624.2057.Ε103/2010

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση ενσωματώνεται στην εσωτερική έννομη τάξη η οδηγία 2006/66/ΕΚ για τις ηλεκτρικές στήλες, τους συσσωρευτές και τα απόβλητά τους και θεσπίζονται αφενός κανόνες για τη διάθεση στην αγορά ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, και ιδίως την απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών που περιέχουν επικίνδυνες ουσίες, και αφετέρου ειδικοί κανόνες και διαδικασίες για τη συλλογή, επεξεργασία, ανακύκλωση και διάθεση των αποβλήτων ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, ώστε να επιτυγχάνεται ένα υψηλό επίπεδο συλλογής και ανακύκλωσης των αποβλήτων ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών.

5.2.26. Η κυα 146163/2012

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση, με την οποία αντικαθίσταται η κυα Η.Π. 37591/2031/2003, τίθεται το πλαίσιο για τη διαχείριση των αποβλήτων των υγειονομικών μονάδων (ΑΥΜ) που αποσκοπεί στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου διαχείρισης σε πλήρη συμμόρφωση με την Οδηγία 2008/98 ΕΚ και το ν.4042/2012.

5.2.27. Η κυα 23615/651/Ε.103/2014

Με την κοινή αυτή υπουργική απόφαση ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2012/19/ΕΕ για τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, όπως αυτή αντικατέστησε την προηγούμενη οδηγία 2002/96/ΕΚ για το ίδιο αντικείμενο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποδίδει μεγάλη σημασία στην ορθή διαχείριση των αποβλήτων. Για το λόγο αυτό το περιεχόμενο της έννοιας “διαχείριση” εμφανίζεται στα κοινοτικά κείμενα σχετικά νωρίς, για πρώτη φορά το 1991, και συγκεκριμένα ένας αρχικός ορισμός της έννοιας δίδεται με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ, κατά την οποία ως *διαχείριση* νοείται “η συλλογή, η μεταφορά, η αξιοποίηση και η διάθεση των αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της εποπτείας των εργασιών αυτών, καθώς και της επίβλεψης των χώρων απόρριψης”. Έκτοτε συμπληρώνεται, ώστε να καλύπτει με σαφήνεια όλες τις εργασίες που εντάσσονται σε αυτή τη δραστηριότητα.

Η οδηγία 2008/98/ΕΚ, αλλά και ο ν. 4042/2012, ορίζουν ως *διαχείριση* των αποβλήτων τη “συλλογή, μεταφορά, ανάκτηση και διάθεση αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της εποπτείας των εργασιών αυτών, καθώς και της επίβλεψης των χώρων απόρριψης και των ενεργειών στις οποίες προβαίνουν οι έμποροι ή οι μεσίτες” (άρθρο 3 της οδηγίας και άρθρο 11 του νόμου). Στον ορισμό αυτό εισάγεται η έννοια της “ανάκτησης”, όπως και οι *ενέργειες*“ στις οποίες προβαίνουν οι έμποροι ή οι μεσίτες” (άρθρο 3), ως ειδοποιός διαφορά των ορισμών που είχαν δοθεί με προηγούμενες οδηγίες.

Ο ορισμός που περιλαμβάνεται στην εν ισχύ οδηγία αναφέρεται στενά στις υλικές εργασίες που περιλαμβάνει η διαχείριση, δηλ. κατά βάση τη συλλογή, μεταφορά, ανάκτηση και διάθεση των αποβλήτων. Πέρα όμως από αυτές τις εργασίες, η διαχείριση έχει και μία ευρύτερη έννοια: αυτή της πολιτικής που εμπεριέχει και τους σκοπούς που επιδιώκει, καθώς και της εποπτείας της διαχείρισης. Στο πλαίσιο αυτό η διαχείριση πρέπει να διέπεται από αρχές που θα στοχεύουν στην προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου καθώς και από συγκεκριμένους κανόνες ελέγχου της τήρησης των αρχών αυτών.

Θα μπορούσαμε λοιπόν να ορίσουμε τη διαχείριση ευρύτερα, ως το σύνολο των δραστηριοτήτων που απαιτούνται για την ασφαλή έξοδο των αποβλήτων από την κοινωνία προς όφελος του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας. Στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται δύο στάδια: καταρχήν ο σχεδιασμός της διαχείρισης και εν συνεχεία η υλοποίηση και η εποπτεία της υλοποίησης αυτής.

Στο στάδιο του σχεδιασμού καθορίζεται ο τρόπος, με τον οποίο θα εφαρμοστεί η πολιτική για τα απόβλητα και πώς θα επιτευχθούν οι προσδιορισμένοι στόχοι της, ποσοτικοί και ποιοτικοί.

Στο στάδιο της υλοποίησης εντάσσονται οι εργασίες που περιλαμβάνονται στον προπαρατεθέντα ορισμό της οδηγίας 2008/98/ΕΚ, καθώς και η εποπτεία τους.

Τα δύο αυτά στάδια της διαχείρισης, αν και ο διαχωρισμός τούτος έχει μόνο θεωρητική αξία, διέπονται από λεπτομερή ενωσιακή νομοθεσία, απόρροια της ιδιαίτερης σημασίας που αποδίδει η ΕΕ στο χώρο των αποβλήτων. Έχουν, λοιπόν, καταρτιστεί κανόνες δικαίου τόσο για τα σχέδια των αποβλήτων, όσο και αναλυτικά για τις εργασίες του στενού πυρήνα της διαχείρισης.

Για το σχεδιασμό της διαχείρισης θα ασχοληθούμε στο επόμενο κεφάλαιο.

2. Οι εργασίες της διαχείρισης των αποβλήτων

Για τις καθεαυτές εργασίες της διαχείρισης, όπως προσδιορίζονται στο κείμενο της οδηγίας 2008/98/ΕΚ, στο πλαίσιο της υλοποίησης του σχεδιασμού, παραθέτουμε κατωτέρω εν συντομία το περιεχόμενό τους σύμφωνα με την ίδια οδηγία.

α. Συλλογή

Η *συλλογή* αφορά ουσιαστικά τη συγκέντρωση των αποβλήτων, καθώς και την προκαταρκτική διαλογή και την προκαταρκτική αποθήκευσή τους με σκοπό τη μεταφορά τους σε εγκατάσταση επεξεργασίας αποβλήτων. Η προκαταρκτική διαλογή και η προκαταρκτική αποθήκευση των αποβλήτων προστίθενται για πρώτη φορά στην έννοια της *συλλογής*¹⁸ με την οδηγία 2008/98/ΕΚ. Κατά την ανωτέρω οδηγία η προκαταρκτική αποθήκευση έχει την έννοια της αποθήκευσης εν αναμονή της συλλογής σε εγκαταστάσεις, όπου εκφορτώνονται τα απόβλητα με σκοπό την προετοιμασία τους για περαιτέρω μεταφορά τους προς ανάκτηση ή διάθεση αλλού (προοίμιο, παρ. 16).

β. Μεταφορά

Η *μεταφορά* των αποβλήτων στους χώρους όπου γίνονται οι διάφορες εργασίες της διαχείρισης (π.χ. επεξεργασία ή διάθεση) ρυθμίζεται από το ενωσιακό δίκαιο, προκειμένου να επιτυγχάνεται η διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας αλλά και η ευρύτερη ενιαία εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε όλη την ΕΕ.

Τη μεταφορά των αποβλήτων ρυθμίζει ο κανονισμός 1013/2006/ΕΕ, ο οποίος έχει υποστεί πολλές τροποποιήσεις στα Παραρτήματά του. Με τον κανονισμό αυτό θεσπίζονται κανόνες για τον έλεγχο των μεταφορών των αποβλήτων και επιπλέον ενσωματώνονται στο ενωσιακό δίκαιο οι διατάξεις της σύμβασης της Βασιλείας καθώς επίσης η αναθεώρηση της απόφασης του ΟΟΣΑ του 2011 για τον έλεγχο των διασυνοριακών μεταφορών αποβλήτων προοριζόμενων για εργασίες αξιοποίησης, με σκοπό τη βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας. Με τον κανονισμό αυτό ρυθμίζονται οι μεταφορές αποβλήτων μεταξύ κρατών-μελών της ΕΕ, όσων εισάγονται στην ΕΕ από τρίτες χώρες ή εξάγονται προς αυτές. Ο κανονισμός αυτός δεν αφορά τα ραδιενεργά απόβλητα, τα απόβλητα που δημιουργούνται επί των πλοίων, ορισμένες μεταφορές αποβλήτων από την Ανταρκτική, τις εισαγωγές στην Ένωση ορισμένων αποβλήτων που δημιουργούνται από τις ένοπλες δυνάμεις ή από οργανώσεις αρωγής σε καταστάσεις κρίσης, κ.λπ.

Στον κανονισμό δεν υπάγονται επίσης οι μεταφορές αποβλήτων αποκλειστικά στο εσωτερικό ενός κράτους-μέλους. Πάντως ο κανονισμός υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να καθιερώνουν κατάλληλο σύστημα παρακολούθησης και ελέγχου των μεταφορών αποβλήτων αποκλειστικά εντός της δικαιοδοσίας τους λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη συνοχής με το κοινοτικό σύστημα.

γ. Ανάκτηση

Η αποσαφήνιση της έννοιας της *ανάκτησης* αποτέλεσε έναν από τους λόγους αναθεώρησης της προγενέστερης της 2008/98/ΕΚ οδηγίας. Η *ανάκτηση* ως έννοια δεν περιλαμβανόταν στους προγενέστερους ορισμούς της “διαχείρισης” και για πρώτη φορά, με την οδηγία 2008/98/ΕΚ, τής αποδίδεται συγκεκριμένο περιεχόμενο, ως στοιχείο της δραστηριότητας της διαχείρισης.

¹⁸ Στις οδηγίες 2006/12/ΕΚ και 91/156/ΕΟΚ *συλλογή* νοείται η περισυλλογή, διαλογή ή/και ανάμιξη των αποβλήτων για τη μεταφορά τους.

Ειδικότερα, η ισχύουσα οδηγία θεωρεί ως *ανάκτηση* οποιαδήποτε εργασία αποσκοπεί τόσο στη χρήση των αποβλήτων για την εξυπηρέτηση ενός χρήσιμου σκοπού αντικαθιστώντας άλλα υλικά, τα οποία υπό άλλες συνθήκες θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την πραγματοποίηση συγκεκριμένης λειτουργίας, όσο και ότι τα απόβλητα υφίστανται προετοιμασία για την πραγματοποίηση αυτής της λειτουργίας, είτε στην εγκατάσταση είτε στο γενικότερο πλαίσιο της οικονομίας (άρθρο 3).

Στο Παράρτημα II της οδηγίας παρατίθεται κατάλογος των εργασιών ανάκτησης, οι οποίες συνίστανται σε:

1. χρήση κυρίως ως καύσιμο ή ως άλλο μέσο παραγωγής ενέργειας¹⁹
2. ανάκτηση/αποκατάσταση διαλυτών
3. ανακύκλωση/ανάκτηση οργανικών ουσιών που δεν χρησιμοποιούνται ως διαλύτες (συμπεριλαμβανομένης της κομποστοποίησης και άλλων διαδικασιών βιολογικού μετασχηματισμού)²⁰
4. ανακύκλωση/ανάκτηση μετάλλων και μεταλλικών ενώσεων
5. ανακύκλωση/ανάκτηση άλλων ανόργανων υλικών²¹
6. αναγέννηση οξέων ή βάσεων
7. ανάκτηση προϊόντων που χρησιμεύουν για τη δέσμευση των ρύπων
8. ανάκτηση προϊόντων από καταλύτες
9. αναδιύλιση πετρελαίου ή άλλες επαναχρησιμοποιήσεις πετρελαίου
10. επεξεργασία σε χερσαίο χώρο από την οποία προκύπτει όφελος για τη γεωργία ή οικολογικές βελτιώσεις
11. χρήση αποβλήτων που προκύπτουν από τις εργασίες α ως ι
12. ανταλλαγή αποβλήτων για να υποβληθούν σε κάποια από τις εργασίες α ως ια²²
13. αποθήκευση αποβλήτων εν αναμονή υποβολής σε κάποια από τις εργασίες α ως ιβ (εκτός από προσωρινή αποθήκευση, εν αναμονή συλλογής, στον τόπο παραγωγής των αποβλήτων²³).

Η παραπάνω οδηγία υποχρεώνει τα κράτη-μέλη στη λήψη των απαιτούμενων μέτρων που θα εξασφαλίσουν την ανάκτηση και συνιστά τη χωριστή συλλογή των αποβλήτων (άρθρο 10), αφήνοντας στα κράτη-μέλη τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσουν το είδος των μέτρων. Ως χωριστή δε συλλογή θεωρεί την συλλογή, κατά την οποία μία ροή αποβλήτων διατηρείται χωριστά με βάση τον τύπο και τη φύση, για να διευκολυνθεί η ειδική επεξεργασία (άρθρο 3).

¹⁹ Το σημείο αυτό της οδηγίας αφορά εγκαταστάσεις αποτέφρωσης που προορίζονται για την επεξεργασία στερεών αστικών αποβλήτων μόνον εφόσον η ενεργειακή τους απόδοση ισούται ή υπερβαίνει συγκεκριμένες τιμές, για τον υπολογισμό των οποίων παρατίθεται και ο αντίστοιχος μαθηματικός τύπος.

²⁰ Περιλαμβάνει την αεριοποίηση και την πυρόλυση που χρησιμοποιούν τα συστατικά ως χημικές ουσίες.

²¹ Περιλαμβάνει τον καθαρισμό του εδάφους που οδηγεί σε ανάκτηση εδάφους και την ανακύκλωση ανόργανων οικοδομικών υλικών.

²² Εάν δεν υπάρχει άλλος κατάλληλος κωδικός R, μπορεί να περιλαμβάνει προκαταρκτικές εργασίες πριν από την ανάκτηση, συμπεριλαμβανομένης της προεπεξεργασίας, όπως, μεταξύ άλλων, την αποσυναρμολόγηση, τη διαλογή, τη σύνθλιψη, τη συμπαγοποίηση, την κοκκοποίηση, την αποξήρανση, το ξέφτισμα, την ανασυσκευασία, το διαχωρισμό, την ανάδευση ή την ανάμιξη πριν από την προώθησή τους για οποιαδήποτε από τις εργασίες α έως ια.

²³ Ως προσωρινή αποθήκευση νοείται η προκαταρκτική αποθήκευση σύμφωνα με το άρθρο 3, σημείο 10).

δ. Διάθεση

Πλην της αποσαφήνισης της έννοιας της *ανάκτησης*, και η αποσαφήνιση της έννοιας της *διάθεσης* αποτέλεσε έναν από τους λόγους αναθεώρησης της προγενέστερης της 2008/98/ΕΚ οδηγίας, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η διάκριση ανάμεσα στις δύο αυτές έννοιες. Κατ' αντίθεση όμως με την *ανάκτηση*, η *διάθεση* ως έννοια περιλαμβάνονταν στους προγενέστερους ορισμούς της "διαχείρισης", όπως δίδονταν στις προϊσχύσασες οδηγίες.

Κατά τον ορισμό της οδηγίας 2008/98/ΕΚ *διάθεση* είναι οιαδήποτε εργασία, η οποία δεν συνιστά ανάκτηση, ακόμη και στην περίπτωση που η εργασία έχει ως δευτερογενή συνέπεια την ανάκτηση ουσιών ή ενέργειας (άρθρο 3).

Στο Παράρτημα Ι της οδηγίας παρατίθεται κατάλογος των εργασιών διάθεσης, οι οποίες συνίστανται σε:

1. εναπόθεση εντός ή επί του εδάφους (π.χ. χώρος υγειονομικής ταφής, κλπ.)
2. επεξεργασία σε χερσαίο χώρο (π.χ. βιοαποδόμηση υγρών αποβλήτων ή απόρριψη ιλύος στο έδαφος κλπ.)
3. έγχυση σε βάθος (π.χ. έγχυση αντλήσιμων αποβλήτων σε φρέατα, σε θόλους άλατος, ή σε φυσικά γεωλογικά ρήγματα κλπ.)
4. τελμάτωση (π.χ. έκχυση υγρών αποβλήτων ή ιλύων σε φρέατα, μικρές λίμνες ή λεκάνες κλπ.)
5. ειδικά διευθετημένοι χώροι υγειονομικής ταφής (π.χ. τοποθέτηση σε χωριστές στεγανές κυψελοειδείς κατασκευές, επικαλυμμένες και στεγανοποιημένες τόσο μεταξύ τους όσο και σε σχέση με το περιβάλλον κλπ.)
6. απόρριψη σε υδάτινο σώμα εκτός από θάλασσα/ωκεανό
7. απόρριψη σε θάλασσα/ωκεανό συμπεριλαμβανομένης της ταφής στο θαλάσσιο βυθό
8. βιολογική επεξεργασία που δεν προσδιορίζεται σε άλλο σημείο του Παραρτήματος, από την οποία προκύπτουν τελικές ενώσεις ή μίγματα που διατίθενται με κάποια από τις εργασίες 1 ως 12
9. φυσικοχημική επεξεργασία που δεν προσδιορίζεται σε άλλο σημείο του παρόντος Παραρτήματος, από την οποία προκύπτουν ενώσεις ή μίγματα που διατίθενται με κάποια από τις εργασίες 1 ως 12 (π.χ. εξάτμιση, ξήρανση, αποτέφρωση κλπ.)
10. αποτέφρωση στην ξηρά
11. αποτέφρωση στη θάλασσα
12. μόνιμη αποθήκευση (π.χ. τοποθέτηση κιβωτίων σε ορυχείο κλπ.)
13. ανάδευση ή ανάμιξη πριν από την υποβολή σε κάποια από τις εργασίες 1 ως 12²⁴
14. ανασυσκευασία πριν από την υποβολή σε κάποια από τις εργασίες 1 ως 13
15. αποθήκευση εν αναμονή υποβολής σε μια από τις εργασίες 1 ως 14 (εκτός από προσωρινή²⁵ αποθήκευση, εν αναμονή συλλογής, στον τόπο παραγωγής των αποβλήτων).

²⁴ Εδώ μπορούν να περιλαμβάνονται προκαταρκτικές εργασίες πριν από τη διάθεση, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η προεπεξεργασία, όπως, μεταξύ άλλων, η διαλογή, η σύνθλιψη, η συμπαγοποίηση, η κοκκοποίηση, η αποξήρανση, το ξέφτισμα, η επανασυσκευασία ή ο διαχωρισμός πριν από την υποβολή σε οιαδήποτε από τις εργασίες 1 έως 12.

Η παραπάνω οδηγία υποχρεώνει τα κράτη-μέλη στις περιπτώσεις που δεν πραγματοποιείται ανάκτηση να υποβάλουν τα απόβλητα σε ασφαλείς εργασίες διάθεσης, που πληρούν τις τεθείσες προϋποθέσεις για την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος.

3. Η εποπτεία της διαχείρισης των αποβλήτων

Η διενέργεια των εργασιών της διαχείρισης πρέπει να υπακούει σε μία σειρά αρχών και κανόνων, προκειμένου αυτή να γίνεται κατά τρόπο που συνάδει με τις επιδιώξεις και τους στόχους της περιβαλλοντικής ευρωπαϊκής αλλά και εθνικής πολιτικής.

Για να εξασφαλιστεί ότι η διαχείριση διενεργείται κατά τρόπο που είναι σύμφωνος με τις παραπάνω αρχές και τους κανόνες δικαίου που τη διέπουν, είναι απαραίτητη η εποπτεία της, δηλ. πρέπει το Κράτος να φροντίζει να παρακολουθεί τόσο την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας, κατά το στάδιο της διενέργειας της διαχείρισης, όσο και την υλοποίηση των στόχων που το ίδιο θέτει στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής του πολιτικής.

Το περιεχόμενο της διοικητικής εποπτείας γενικά αφορά τον έλεγχο νομιμότητας ή και σκοπιμότητας που ασκεί το εποπτεύον όργανο στις πράξεις του εποπτευόμενου οργάνου. Ο Μ. Δ. Στασινόπουλος (1952)²⁶ αναφέρει χαρακτηριστικά τα παρακάτω για τον έλεγχο νομιμότητας που πρέπει να ασκεί γενικά το Κράτος:

Η έννοια του Κράτους δικαίου και της υποταγής παντός διοικητικού οργάνου είτε αυτοδιοικούμενου είτε μη, εις την νομιμότητα, διέπουν σήμερα ως γενικά γραμμαί πάσαν κρατικήν δράσιν και οργάνωσιν και η αξιώσις περί καταργήσεως του ελέγχου της νομιμότητος θα ισοδυναμεί με αξιώσιν προς δημιουργίαν εντός του συνόλου της νομιμότητος, νησίδων εξαιρουμένων, από την γενικήν δικαιοκρατικήν αρχήν, νησίδων, εντός των οποίων θα ήτο ανεκτή η παρανομία (σελ. 199) .

Επομένως, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο έλεγχος νομιμότητας πρέπει να αποτελεί το ελάχιστο περιεχόμενο της έννοιας της εποπτείας.

Ποιος ασκεί την εποπτεία είναι το επόμενο θέμα που τίθεται.

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η εποπτεία πρέπει να ασκείται από φορέα που ασκεί δημόσια εξουσία, δηλ. το ίδιο το Κράτος υπό την στενή του έννοια ή νπδδ αυτού.

²⁵ Ως προσωρινή αποθήκευση νοείται η προκαταρκτική αποθήκευση σύμφωνα με το άρθρο 3, σημείο 10 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ.

²⁶ Πρόκειται για τη μελέτη του Μ. Δ. Στασινόπουλου “Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι” που δημοσιεύθηκε το 1952 σε νομικό περιοδικό και αναδημοσιεύθηκε το 1972 στο βιβλίο του *Νομικά Μελέται*.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Για να φτάσει κανείς στη λήψη μιας απόφασης υπό την έννοια της επίτευξης συγκεκριμένου στόχου, πρέπει να περάσει από τη διαδικασία του σχεδιασμού, δηλ. να προβεί στην κατάρτιση σχεδίου ακολουθώντας συγκεκριμένα βήματα, απαντώντας κατά βάση σε σειρά απλών ερωτημάτων, όπως π.χ. για ποιο λόγο σχεδιάζουμε (λχ. για την ενίσχυση της παραγωγικής βάσης, για την κοινωνική ανασυγκρότηση, για αναπτυξιακούς σκοπούς, για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, για την προστασία του περιβάλλοντος), τι επιδιώκουμε, πώς θα επιτύχουμε τον στόχο.

Στην επιστήμη αναφέρονται διαφορετικοί τύποι σχεδιασμού, αρχής γενομένης από τον παραδοσιακό σχεδιασμό που εισήγαγε ο Geddes το 1915 επί τη βάσει της συλλογής στοιχείων, της ανάλυσής τους και της δημιουργίας συγκεκριμένης πρότασης, περνώντας στη συνέχεια στα μοντέλα του ορθολογικού σχεδιασμού στα τέλη της δεκαετίας του 60, για να φτάσουμε, μέσω της αμφισβήτησης του ορθολογικού σχεδιασμού, στο στρατηγικό σχεδιασμό των δεκαετιών 80 και 90 και τους διάφορους τύπους του.

Κατά τους Θ. Μεταξά και Κ. Λαλένη (2006) ο στρατηγικός σχεδιασμός αποκτά μεγαλύτερη εφαρμοσιμότητα (Νέο Μοντέλο Στρατηγικού Σχεδιασμού), εφόσον δοθεί έμφαση σε συγκεκριμένους, “κύριους”, παράγοντες, οι οποίοι συνίστανται στην αλληλεπίδραση και αλληλεξάρτηση των δράσεων, σε μεσοπρόθεσμους στόχους και οφέλη, στη δημιουργία κοινού αγαθού, στην εξέταση όλων των απαιτήσεων για όλες τις πτυχές της αναβάθμισης ολόκληρης της περιοχής εφαρμογής/μελέτης και στην ενθάρρυνση των θετικών δράσεων μέσω κοινών συμμετοχών και ανάπτυξης πρωτοβουλιών, η δε διαχείριση των στρατηγικών σχεδίων συνδέεται με τη μέτρηση της αποδοτικότητάς τους.

Και αφού η κοινωνία συνδέεται άρρηκτα με το σχεδιασμό, δεδομένου ότι δεν είναι δυνατό ο σχεδιασμός να μην επηρεάζεται από τις εν γένει συνθήκες που επικρατούν σε αυτή, όπως τους θεσμούς, το οικονομικό της μοντέλο, την πολιτική και διοικητική της διάρθρωση, αντιλαμβανόμαστε πόσο η ύπαρξη κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ διαφόρων περιφερειών μιας ευρύτερης οντότητας, όπως τέτοια είναι η ΕΕ, δημιουργεί δυσχέρειες στην αποτελεσματικότητα της εφαρμογής μιας κοινής στρατηγικής σε συγκεκριμένους τομείς σε όλο το εύρος αυτής της οντότητας. Αυτές οι ανισότητες πρέπει να εξαλειφθούν, και αυτός είναι άλλωστε ο σκοπός της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η μείωση δηλ. των σημαντικών οικονομικών, κοινωνικών και εδαφικών ανισοτήτων που εξακολουθούν να υπάρχουν μεταξύ των περιφερειών της Ευρώπης, όπως προκύπτει από την επίσημη ιστοσελίδα της http://ec.europa.eu/regional_policy/el/.

Η υποχρέωση που έχει επιβάλει από παλιά η ΕΕ στα κράτη-μέλη της για τη σύνταξη σχεδίων διαχείρισης των αποβλήτων τους αντανάκλα την ιδιαίτερη σημασία που η ίδια αποδίδει στο σχεδιασμό για την επίτευξη της πολιτικής της. Αν και η οδηγία 75/442/ΕΟΚ αναφερόταν σε *σχέδια -προφανώς διαχείρισης αποβλήτων*, αν και δε γινόταν ρητή αναφορά σε απόβλητα- τα οποία πάντως έπρεπε να έχουν ένα ελάχιστο περιεχόμενο, έδειξε από αρκετά νωρίς τη μεθοδολογία που απαιτείτο να ακολουθήσουν τα κράτη-μέλη.

Έτσι, σήμερα πια η νομοθεσία για τη διαχείριση των αποβλήτων τόσο σε ενωσιακό, όσο και σε εθνικό επίπεδο, έχει ως στόχο την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας. Αυτό

προωθείται με σειρά κανόνων δικαίου που στηρίζονται στην αρχή της πρόληψης και της προφύλαξης. Στο πλαίσιο αυτό επιβάλλεται στα κράτη-μέλη η εκπόνηση των απαραίτητων σχεδίων, κατά τη βούλησή τους.

Στη χώρα μας ο σχεδιασμός της διαχείρισης των αποβλήτων διενεργείται σε τρία επίπεδα: εθνικό, περιφερειακό και τοπικό.

2. Το σχέδιο διαχείρισης αποβλήτων της οδηγίας 2008/98/ΕΚ

Για πρώτη φορά με την οδηγία 2008/98/ΕΚ τίθεται ολοκληρωμένο πλαίσιο για το σχεδιασμό της διαχείρισης των αποβλήτων, και μάλιστα κατά τρόπο δεσμευτικό για τα κράτη-μέλη, αφού τα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων πρέπει να περιλαμβάνουν υποχρεωτικά τα παρακάτω στοιχεία, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 28 της οδηγίας:

- α. τον τύπο, την ποσότητα και την πηγή των παραγόμενων στην επικράτεια αποβλήτων, τα απόβλητα που είναι πιθανόν να αποσταλούν από ή προς την εθνική επικράτεια και αξιολόγηση της μελλοντικής εξέλιξης των ροών αποβλήτων
- β. τα υφιστάμενα προγράμματα συλλογής αποβλήτων και τις μεγάλες εγκαταστάσεις διάθεσης και ανάκτησης, καθώς και τις τυχόν ειδικές ρυθμίσεις για απόβλητα ορυκτέλαια, επικίνδυνα απόβλητα ή ροές αποβλήτων που ρυθμίζονται από συγκεκριμένες κοινοτικές νομοθετικές πράξεις
- γ. αξιολόγηση της ανάγκης για νέα προγράμματα συλλογής, για το κλείσιμο υφιστάμενων εγκαταστάσεων αποβλήτων, για πρόσθετες υποδομές των εγκαταστάσεων επεξεργασίας αποβλήτων σύμφωνα με το άρθρο 16 και, εφόσον απαιτείται, για σχετικές επενδύσεις
- δ. επαρκείς πληροφορίες για τα κριτήρια σχετικά με τον εντοπισμό τοποθεσιών και τη δυναμικότητα των μελλοντικών εγκαταστάσεων διάθεσης ή των μεγάλων εγκαταστάσεων ανάκτησης, εάν χρειαστεί και
- ε. τις γενικές πολιτικές διαχείρισης αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένων των τεχνολογιών και μεθόδων διαχείρισης των αποβλήτων που περιλαμβάνονται στο σχεδιασμό ή πολιτικών για απόβλητα που θέτουν συγκεκριμένα προβλήματα διαχείρισης.

Παράλληλα, στο ίδιο άρθρο ορίζεται ότι στο σχέδιο διαχείρισης αποβλήτων πρέπει να περιλαμβάνεται η ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης, αλλά και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την προετοιμασία προς επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση, ανάκτηση και διάθεση, καθώς και αξιολόγηση του τρόπου, με τον οποίο το σχέδιο θα υποστηρίξει την υλοποίηση των στόχων και των διατάξεων της οδηγίας.

Αφήνεται, όμως, στη διακριτική ευχέρεια του κράτους-μέλους να συμπεριλάβει και κάποια επιπλέον στοιχεία στο σχέδιο διαχείρισης των αποβλήτων του και ειδικότερα:

- α. οργανωτικές πτυχές που συνδέονται με τη διαχείριση αποβλήτων, συμπεριλαμβανομένης της περιγραφής της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που πραγματοποιούν τη διαχείριση αποβλήτων
- β. αξιολόγηση της χρησιμότητας και της καταλληλότητας της χρησιμοποίησης οικονομικών και άλλων μέσων για την αντιμετώπιση διάφορων προβλημάτων που σχετίζονται με τα

απόβλητα, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να διατηρηθεί η εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς

γ. εκστρατείες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης απευθυνόμενες στο ευρύ κοινό ή σε συγκεκριμένες ομάδες καταναλωτών

δ. παλαιές μολυσμένες τοποθεσίες διάθεσης αποβλήτων και τα μέτρα για την αποκατάστασή τους.

Εξυπακούεται ότι τα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων πρέπει να συμβαδίζουν με τη στρατηγική και τους στόχους της ΕΕ για τα απόβλητα, όπως αυτοί αποτυπώνονται όχι μόνο στην οδηγία 2008/98/ΕΚ αλλά και στο 7^ο Πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον και τα λοιπά νομοθετικά κείμενα.

3. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης σε εθνικό επίπεδο:

Το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ)

Εντός του πλαισίου της βασικής αρχής της διενέργειας της διαχείρισης των αποβλήτων βάσει σχεδιασμού, που διέπει την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα των αποβλήτων, ο ν. 4042/2012, με τον οποίο ενσωματώθηκε η οδηγία 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα στην εσωτερική έννομη τάξη, θεσπίζει με το άρθρο 35 το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ).

Το ΕΣΔΑ είναι ένας κατευθυντήριος στρατηγικός σχεδιασμός, ένα κείμενο, που καθορίζει την εθνική πολιτική για τη διαχείριση των αποβλήτων και τους στόχους, υποδεικνύει τα κατάλληλα μέτρα, ακολουθεί δε τις αρχές και τις κατευθύνσεις της οδηγίας 2008/98/ΕΚ.

Απευθύνεται στους φορείς που εμπλέκονται στη διαχείριση των αποβλήτων και συγκεκριμένα στα συναρμόδια Υπουργεία, τους Δήμους, τις Περιφέρειες και τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), στους οποίους και θέτει πλαίσιο συγκεκριμένων δράσεων, βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων, με χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των δράσεων αυτών. Σύμφωνα με την ενότητα 3.6. του ισχύοντος ΕΣΔΑ “ως βραχυπρόθεσμες χαρακτηρίζονται οι δράσεις με άμεση εφαρμογή από τη θεσμοθέτηση του παρόντος ΕΣΔΑ και τοποθετούνται χρονικά εντός του 2015. Μεσοπρόθεσμες χαρακτηρίζονται οι δράσεις που προβλέπονται να υλοποιηθούν εντός της χρονικής περιόδου 2016-2020”.

Το ΕΣΔΑ έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο, το οποίο πρέπει οπωσδήποτε να περιλαμβάνει το ελάχιστο περιεχόμενο που απαιτείται από το άρθρο 22 του ν. 4042/2012 και από το άρθρο 28 παρ. 3 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ, που ενσωματώθηκε με το άρθρο 22 του ν. 4042/2012. Το περιεχόμενο αυτό θα παρουσιαστεί αναλυτικά στην ενότητα που ακολουθεί.

Το ΕΣΔΑ εκπονείται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος & Ενέργειας σύμφωνα με το άρθρο 35 παρ. 1 του ν. 4042/2012. Όμως, όπως αρχικά ψηφίστηκε το άρθρο 35 που προαναφέρθηκε, παρουσίαζε μία σημαντική ατέλεια: δεν είχε κανονιστική ισχύ, δεν μπορούσε δηλ. να επιφέρει έννομες συνέπειες, αφού δεν ρυθμιζόταν η νομική μορφή του ΕΣΔΑ, και επομένως δεν μπορούσαν οι φορείς να υποχρεωθούν να το εφαρμόσουν. Παρόλη αυτή τη δυσλειτουργία, το ΕΣΔΑ εκπονήθηκε από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία -προφανώς το Υπουργείο παρέβλεψε αυτό το έλλειμμα- και αναρτήθηκε το καλοκαίρι του 2015 στην ιστοσελίδα του Υπουργείου ως το νέο ΕΣΔΑ. Στο αμέσως επόμενο διάστημα έγινε προφανώς αντιληπτό από τη

Διοίκηση ότι το ΕΣΔΑ έπασχε νομικά ως προς το βασικό αυτό σημείο²⁷ και προωθήθηκε η ψήφιση συμπληρωματικής διάταξης, του άρθρου 31 παρ. 1 του ν. 4342/2015. Με το άρθρο αυτό θεραπεύτηκε το ελάττωμα της αρχικής ρύθμισης του άρθρου 35, και έκτοτε ορίστηκε ότι το ΕΣΔΑ κυρώνεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος & Ενέργειας και εγκρίνεται²⁸ με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ). Κατ' εφαρμογή αυτού του άρθρου το σχέδιο ΕΣΔΑ, που είχε αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Υπουργείου το καλοκαίρι του 2015, κυρώθηκε με κοινή απόφαση των δύο Υπουργών και έτυχε της έγκρισης του Υπουργικού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 2015 με την Πράξη του υπ' αρ. 49 (ΠΥΣ 49/2015), καθιστάμενο έτσι το ισχύον ΕΣΔΑ της χώρας.

Το ΕΣΔΑ έχει χρονικό ορίζοντα μέχρι το 2020 και μπορεί να αναθεωρηθεί με την ίδια διαδικασία, εφόσον υφίσταται ανάγκη, δηλ. με εγκριτική ΠΥΣ, έπειτα από κύρωση με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος & Ενέργειας του νέου σχεδίου, που θα έχει εκπονήσει το αρμόδιο Υπουργείο.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος ενημερώνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το ΕΣΔΑ ή την τυχόν αναθεώρησή του.

3.1. Το περιεχόμενο του ΕΣΔΑ

Το ΕΣΔΑ απαρτίζεται από τέσσερις ενότητες, η κάθε μία από τις οποίες διαρθρώνεται σε επί μέρους κεφάλαια. Συνολικά απαρτίζεται από 320 σελίδες, στη δε παρουσίαση που ακολουθεί θα επικεντρωθούμε στα ΑΣΑ (πλην των γενικών ζητημάτων που τίθενται) που αφορούν και τη θεματική της εργασίας αυτής.

Την έκδοση του ΕΣΔΑ ακολουθεί η έκδοση των Περιφερειακών Σχεδίων Διαχείρισης Αποβλήτων.

Η πρώτη ενότητα περιγράφει την πολιτική που καλείται να υλοποιήσει το ΕΣΔΑ και τους ειδικότερους στόχους της πολιτικής αυτής.

Η δεύτερη ενότητα δίδει πληροφορίες και στατιστικά στοιχεία για το είδος των αποβλήτων που υπάρχουν στη χώρα και τις πρακτικές της διαχείρισής τους.

Η τρίτη ενότητα θέτει το πλαίσιο του σχεδιασμού της διαχείρισης των αποβλήτων και τις απαιτούμενες δράσεις για την υλοποίηση του ΕΣΔΑ.

Η τέταρτη ενότητα προσδιορίζει τον τρόπο παρακολούθησης της εφαρμογής του ΕΣΔΑ.

Αναλυτικότερα ανά ενότητα συγκαταούμε τα παρακάτω:

3.1.1. Πρώτη Ενότητα: Πολιτική – Στρατηγικές Διαχείρισης Αποβλήτων

i. Η εθνική πολιτική για τα απόβλητα προσανατολίζεται στους εξής στόχους:

α. Δραστική μείωση των κατά κεφαλή παραγόμενων αποβλήτων.

²⁷ Παράλληλα, και το Ε' Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο πλαίσιο προσυμβατικού ελέγχου, με την 309/2015 πράξη του απεφάνθη ότι το σχέδιο ΕΣΔΑ που είχε αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Περιβάλλοντος & Ενέργειας δεν είχε νομική ισχύ, εφόσον από τη νομοθεσία (δηλ. το άρθρο 35 του ν. 4042/2012) δεν ρυθμιζόταν η νομική του μορφή.

²⁸ Κατά τη διαδικασία της έγκρισης το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί να προβεί σε τροποποιήσεις, που θεωρεί αναγκαίες, για να καταστεί δυνατή η εφαρμογή και η λειτουργικότητα του ΕΣΔΑ.

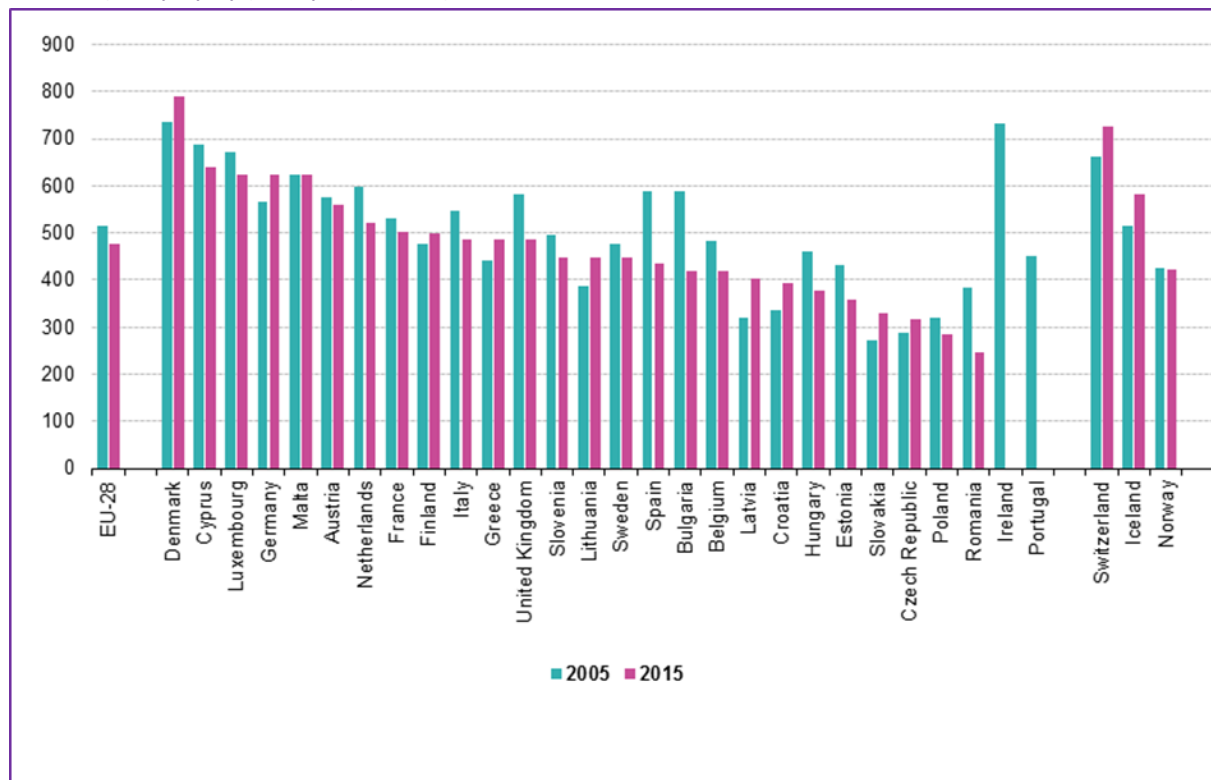
β. Το 50% του συνόλου των αστικών στερεών αποβλήτων (ΑΣΑ) να κατευθύνεται στην επαναχρησιμοποίηση και την ανακύκλωση με χωριστή συλλογή των ανακυκλώσιμων και των οργανικών αποβλήτων.

γ. Η ανάκτηση ενέργειας να αποτελεί συμπληρωματική μορφή διαχείρισης, στις περιπτώσεις όπου δεν υπάρχει πλέον περιθώριο ανάκτησης.

δ. Η υγειονομική ταφή να περιοριστεί, ως έσχατη λύση διαχείρισης, σε λιγότερο από το 30% του συνόλου των ΑΣΑ.

Στο σημείο αυτό παραθέτουμε τον παρακάτω πίνακα, στον οποίο εμφανίζεται συγκριτικά η παραγωγή αποβλήτων στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα έτη 2005 και 2015. Παρατηρούμε ότι η χώρα μας παρουσιάζει μία υψηλή παραγωγή αποβλήτων αναλογικά με το μέγεθος και τον πληθυσμό της.

Πίνακας: Παραγωγή αποβλήτων στην ΕΕ το 2005 και το 2015



Πηγή: Eurostat από την ιστοσελίδα: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Municipal_waste_generated_by_country_in_2005_and_2015,_sorted_by_2015_level_\(kg_per_capita\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Municipal_waste_generated_by_country_in_2005_and_2015,_sorted_by_2015_level_(kg_per_capita).png)), όπως ανακτήθηκε τον Οκτώβριο του 2017

ii. Οι στρατηγικές για την εφαρμογή της νέας πολιτικής είναι:

α. Κατάρτιση ολοκληρωμένου πλαισίου σχεδιασμού διαχείρισης αποβλήτων

- Στο πλαίσιο αυτό αφενός προβλέπεται η κατάρτιση εθνικού στρατηγικού σχεδίου πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων και αφετέρου η κατάρτιση ειδικών εθνικών σχεδίων για τα επικίνδυνα απόβλητα και τα απόβλητα υγειονομικών μονάδων.

Σημειώνεται ότι και το εθνικό στρατηγικό σχέδιο πρόληψης δημιουργίας αποβλήτων έχει εγκριθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο με την 49/2015 απόφασή του, με την οποία εγκρίθηκε και ο ΕΣΔΑ.

- Τα περιφερειακά σχέδια διαχείρισης αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) πρέπει να αναθεωρηθούν και να εξειδικευτούν σε επίπεδο δήμου ή άλλης οργανωμένης οντότητας (π.χ. επιχείρησης). Τα ΠΕΣΔΑ πράγματι αναθεωρήθηκαν σε όλη τη χώρα μέσα σε ένα διάστημα ενάμιση έτους από την έκδοση του ΕΣΔΑ²⁹.

- Τα πλαίσια διαχείρισης αποβλήτων πρέπει να εναρμονιστούν με τον εθνικό και περιφερειακό χωροταξικό σχεδιασμό. Στο σημείο αυτό είναι χρήσιμο να τονίσουμε τα παρακάτω:

Ο χωρικός σχεδιασμός, ως θεμέλιο οργάνωσης του χώρου, πρέπει να αποτελεί τον πυρήνα στην άσκηση των δημοσίων πολιτικών, ώστε να επιτυγχάνεται η ισόρροπη ανάπτυξη του χώρου, αφού οι περιοχές αναπτύσσονται με διαφορετικό ρυθμό λόγω των διαφορετικών κοινωνικών, οικονομικών, γεωγραφικών συνθηκών που υπάρχουν σε κάθε μία. Για το λόγο αυτό εξάλλου και ο συντακτικός μας νομοθέτης με τη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος εισήγαγε τη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους στα ζητήματα που αφορούν τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, ώστε να επιτυγχάνεται η ανάπτυξη και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης.

Στη χώρα ισχύει ήδη από το 2008 το “Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης” ως Εθνικό Χωροταξικό Πλαίσιο, πλέον, σύμφωνα με το ν. 4269/2014. Σημειώνεται, λόγω της σπουδαιότητάς του, ότι στο άρθρο 10 του Γενικού αυτού Πλαισίου προβλέπεται η εφαρμογή μιας πολιτικής διαχείρισης αποβλήτων που στοχεύει στη βελτίωση των επιδόσεων της χώρας στους τομείς της πρόληψης της δημιουργίας τους και της ολοκληρωμένης διαχείρισής τους. Ειδικότερα, επιδιώκεται: η κατάργηση και εξυγίανση των ανεξέλεγκτων χώρων διάθεσης και η χωροθέτηση εγκαταστάσεων για ανακύκλωση απορριμμάτων στην πηγή, η ενίσχυση της εφαρμογής των δεσμεύσεων που προκύπτουν από τους Εθνικούς και Περιφερειακούς Σχεδιασμούς Διαχείρισης Αποβλήτων (Επικινδύνων ή μη), η ενίσχυση της εφαρμογής δράσεων ολοκληρωμένης διαχείρισης αποβλήτων με στόχο την αύξηση του ποσοστού ανακύκλωσης/αξιοποίησης των αποβλήτων, από 24% που ήταν κατά το χρόνο κατάρτισης του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τα οικιακά απόβλητα στο 60 % αντίστοιχα της ποσότητάς τους για το έτος 2023 σε συνδυασμό με την περιβαλλοντικά ασφαλή διάθεση των υπολειμμάτων. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται, μεταξύ άλλων, η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του νόμου για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων σε άλλα είδη αποβλήτων (π.χ. ανακύκλωση αποβλήτων εκσκαφών κατασκευών και κατεδαφίσεων) και η επέκταση των συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης, η υλοποίηση κατά προτεραιότητα όλων των αναγκαιών κατά τα παραπάνω υποδομών διαχείρισης και τέλος η εξάλειψη, μέσα σε ένα χρόνο από την έγκριση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης της ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων και η περιβαλλοντική αποκατάσταση των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων.

Παρατηρούμε ότι από το 2008 η πολιτική διαχείρισης των αποβλήτων ήταν προσανατολισμένη στον περιορισμό της διάθεσής τους και συνακόλουθα στην αύξηση του ποσοστού επαναχρησιμοποίησης

²⁹ Τελευταίο από τα ΠΕΣΔΑ που αναθεωρήθηκαν σύμφωνα με τον ΕΣΔΑ είναι το ΠΕΣΔΑ Πελοποννήσου, το οποίο μάλιστα προσβλήθηκε ενώπιον του ΣτΕ από την Περιφερειακή Ένωση Δήμων (ΠΕΔ) Πελοποννήσου και πέντε μεγάλους δήμους της Περιφέρειας με αίτηση ακυρώσεως. Αναμένεται η απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου για μία σειρά ακυρωτικών λόγων που προβάλλονται με την αίτηση ακυρώσεως.

και την ανακύκλωσή τους (για τα οικιακά απόβλητα στο 60% μέχρι το 2023), καθώς και στην εξάλειψη των ΧΑΔΑ εντός έτους από την έγκριση του Γενικού αυτού Πλαισίου.

-Οι δήμοι υποχρεώνονται να καταρτίζουν τοπικά σχέδια αποκεντρωμένης διαχείρισης αποβλήτων (ΤΟΣΔΑ) στο πλαίσιο του εθνικού αλλά και των περιφερειακών σχεδιασμών.

Στο σημείο αυτό είναι άξιο να σημειωθεί ότι από μελέτη μεγάλου αριθμού ΤΟΣΔΑ που έχουν καταρτιστεί προκύπτει η απροθυμία των δήμων να συγκεκριμενοποιήσουν δράσεις αποκεντρωμένης διαχείρισης, αποφεύγοντας κυρίως τη χωροθέτησή τους. Αναλίσκονται στη θεωρητική προσέγγιση της ανάγκης αποφυγής της διάθεσης προς όφελος της επαναχρησιμοποίησης και της ανακύκλωσης των αποβλήτων, αλλά δεν ορίζουν λ.χ. πού ή πώς θα λάβει χώρα η ανάλογη δραστηριότητα, αποτέλεσμα της κοινωνικής ανησυχίας που εγείρει η όποια σχετική με τα απόβλητα δραστηριότητα.

β. Η διασφάλιση της υψηλής προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου

-Επιδιώκεται η ανάπτυξη κεντρικού μηχανισμού καταγραφής και επεξεργασίας δεδομένων για την παραγωγή και διαχείριση των αποβλήτων.

- Επιδιώκεται η αποκατάσταση των ρυπασμένων περιοχών διάθεσης αποβλήτων.

- Προωθείται η δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την αποτροπή της εξαγωγής αποβλήτων, ιδίως των ΑΣΑ³⁰, προς εξοικονόμηση δυνητικών πόρων.

- Τονίζεται η αναγκαιότητα της ενίσχυσης των ελέγχων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης στο νόμο.

γ. Επίτευξη υψηλής ποιότητας ανακύκλωσης μέσω της Διαλογής στην Πηγή

- Πρέπει να καθιερωθεί πανελλαδικά η χωριστή συλλογή τουλάχιστον για το γυαλί, το χαρτί, το μέταλλο και το πλαστικό, και τίθεται ο στόχος της ανακύκλωσης του 65% του συνολικού τους βάρους, από το στάδιο της προδιαλογής, μέχρι το 2020.

- Πρέπει να καθιερωθεί πανελλαδικά η χωριστή συλλογή των οργανικών αποβλήτων με στόχο τη χωριστή συλλογή του 40% του συνολικού τους βάρους μέχρι το 2020 και περαιτέρω η επεξεργασία τους για την παραγωγή υψηλής ποιότητας κομπόστ που θα πληρεί τα διεθνή και εθνικά πρότυπα.

Πρέπει να ληφθούν μέτρα για τη δημιουργία στους δήμους Πράσινων Σημείων. Μάλιστα, το ΕΣΔΑ ορίζει ότι σε δήμους με πληθυσμό πάνω από 2000 κατοίκους³¹ θα πρέπει να υπάρχει οπωσδήποτε ένα Πράσινο Σημείο. Η απόφαση αυτή έχει ήδη εκδοθεί³².

³⁰ Ο λόγος έγκειται στο γεγονός ότι με τον τρόπο αυτό αποτρέπεται η προδιαλογή των υλικών, αφού επικρατεί η λογική της διατήρησης των αποβλήτων σε σύμμικτη μορφή.

³¹ Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής οι δήμοι με (de facto) πληθυσμό πάνω από 2000 κατοίκους ανέρχονται σε 300.

³² Πρόκειται για την απόφαση 18485/2017 (Β' 1412).

- Θα πρέπει να ανασχεδιαστεί η λειτουργία των συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης (ΣΕΔ) στο πλαίσιο ενός ενιαίου κεντρικού συντονιστικού φορέα για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, που θα ελέγχει και τα έσοδά τους, που αποτελούν δημόσιο πόρο, ώστε να αξιοποιηθούν επενδυτικά για την ανάπτυξη συστημάτων της νέας διαχείρισης αποβλήτων.

- Η διάθεση σε χώρους υγειονομικής ταφής να γίνεται μόνο για τα μη ανακτήσιμα απόβλητα (κυρίως των οργανικών ΑΣΑ).

δ. Εξορθολογισμός του κόστους των υπηρεσιών διαχείρισης

Στο πλαίσιο αυτό παροτρύνεται η λήψη μέτρων για τη χρήση περιβαλλοντικών τεχνολογιών και την καινοτομία, την παροχή κινήτρων για την υλοποίηση από τους δήμους των Πράσινων Σημείων, την προώθηση εθελοντικών δράσεων, τη βελτίωση των όρων εργασίας στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων³³, την ενημέρωση των πολιτών και ενθάρρυνση της ενεργούς συμμετοχής τους σε δράσεις διαχείρισης, τη θεσμοθέτηση αρμοδιοτήτων των δήμων για την υλοποίηση όλου του φάσματος του ΤΟΣΔΑ, την ανάπτυξη των συνεργασιών μεταξύ των τοπικών κοινωνιών και των εμπλεκόμενων φορέων στη διαχείριση των αποβλήτων³⁴.

ε. Ενεργειακή αξιοποίηση των αποβλήτων

Στο πλαίσιο αυτό προωθούνται πρακτικές ήπιας περιβαλλοντικής όχλησης που παράγουν δευτερογενή αέρια ή υγρά καύσιμα για την παραγωγή ενέργειας.

3.1.2. Δεύτερη Ενότητα: Υφιστάμενη κατάσταση παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων

Τα απόβλητα που παράγονται στη χώρα κατηγοριοποιούνται σε τέσσερις ομάδες:

- Αστικά απόβλητα
- Βιομηχανικά και λοιπών δραστηριοτήτων (υγειονομικών μονάδων, εγκαταστάσεων κοινής ωφέλειας)
- Απόβλητα εκσκαφών, κατασκευών και κατεδαφίσεων
- Γεωργικά και κτηνοτροφικά απόβλητα.

Στην ενότητα αυτή του ΕΣΔΑ εμπεριέχονται αναλυτικοί πίνακες της υφιστάμενης παραγωγής αποβλήτων στη χώρα, τόσο στο σύνολο, όσο και ανά περιφέρεια, όπου καταφαίνεται μάλιστα και η συμμετοχή των προαναφερθεισών κατηγοριών αποβλήτων στη συνολική παραγωγή. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στο σύνολο των ΑΣΑ τα βιοαπόβλητα αντιπροσωπεύουν το 44,3%, ενώ το 50,1% αποτελούνται από ανακυκλώσιμα-ανακτήσιμα.

³³ Στο σημείο αυτό παρουσιάζει ενδιαφέρον η νέα συλλογική σύμβαση, που υπογράφηκε μεταξύ των μονίμων υπαλλήλων των δήμων και του Ελληνικού Δημοσίου, με την οποία πραγματοποιείται βελτίωση των όρων εργασίας των απασχολούμενων σε εργασίες διαχείρισης των αποβλήτων.

³⁴ Θα πρέπει να γίνει μνεία στη δυσλειτουργία που παρατηρείται συχνά λόγω της άρνησης των επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου να θεωρούν, στο πλαίσιο του καταστατικού οικονομικού ελέγχου που ασκούν στους δήμους, χρηματικά εντάλματα που αφορούν τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων για την εκπόνηση π.χ. των τοπικών τους σχεδίων διαχείρισης αποβλήτων ή την ανάθεση εργασιών διαχείρισης σε άλλο φορέα, χωρίς στην πραγματικότητα να υφίσταται νομικό κώλυμα. Οι δήμοι αναγκάζονται να καταφύγουν στο ανώτερο στάδιο κρίσης από το αρμόδιο Κλιμάκιο ή Τμήμα του ΕΣ με επακόλουθο την καθυστέρηση και κυρίως την αποθάρρυνσή τους να ασχοληθούν σοβαρά με το ζήτημα.

Στην ίδια ενότητα παρατίθενται στοιχεία για τον τρόπο διαχείρισης των αποβλήτων στη χώρα. Έτσι, εμφανίζεται χαρακτηριστικά π.χ. ότι το έτος 2011³⁵ το 80% των αποβλήτων αστικού τύπου κατευθύνονταν στη διάθεση και μόλις το 19% από αυτά προωθούνταν για ανάκτηση.

Στην ενότητα αυτή γίνεται επίσης μία περιγραφή του τρόπου που ακολουθείται για τη διαχείριση των παραπάνω τεσσάρων κατηγοριών αποβλήτων που παράγονται στη χώρα. Περιοριζόμενοι στο αντικείμενο της παρούσας εργασίας, αναφέρουμε ότι, όπως προκύπτει και από την ενότητα αυτή, η συλλογή-μεταφορά των ΑΣΑ πραγματοποιείται από τους δήμους, τους συνδέσμους τους ή τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ). Επιπλέον, δραστηριοποιούνται στη χώρα 502 αδειοδοτημένες επιχειρήσεις συλλογής και μεταφοράς μη επικινδύνων αποβλήτων.

Τέλος, παρουσιάζεται και μία αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης, κατά την οποία διαπιστώνεται ότι “η διαχείριση των αποβλήτων στη χώρα είναι ανορθολογική”. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τα αστικά στερεά απόβλητα τονίζεται ότι “η προδιαλογή υλικών, ιδιαίτερα των βιοαποβλήτων, είναι πλήρως υποβαθμισμένη”, ενώ και η ανακύκλωση δεν παρουσιάζει ικανοποιητικά αποτελέσματα με βάση τα στοιχεία που παρατίθενται στην ενότητα αυτή: για το 2011 η ανακύκλωση αντιστοιχούσε στο 15% της συνολικής ποσότητας των παραχθέντων αποβλήτων, ενώ η ανάκτηση οργανικού κλάσματος μέσω χωριστής συλλογής των οργανικών αποβλήτων αντιστοιχούσε στο 3% των συνολικά παραχθέντων ΑΣΑ. Για το λόγο αυτό το ΕΣΔΑ δίδει έμφαση στην παραγωγή καθαρής οργανικής μάζας μέσω της Διαλογής στην Πηγή, όπως και στη δημιουργία μικρής κλίμακας αποκεντρωμένων μονάδων ανακύκλωσης.

3.1.3. Τρίτη Ενότητα: Ο Σχεδιασμός της διαχείρισης των αποβλήτων

Στην ενότητα 3 του ΕΣΔΑ παρουσιάζεται λεπτομερώς ο σχεδιασμός της διαχείρισης των αποβλήτων στην επικράτεια. Προηγείται μία εκτίμηση της συνολικής ποσότητας, αλλά και ανά κατηγορία, παραγωγής των αποβλήτων το 2020 τόσο στη χώρα, όσο και σε κάθε μία από τις Περιφέρειες³⁶. Για τα ΑΣΑ προβλέπεται ότι το 2020 θα ανέρχονται συνολικά σε 5.957 τόνους έναντι 5.749 τόνων που καταγράφηκαν αντίστοιχα για το έτος 2011.

Ακολουθεί μία λεπτομερής εξειδίκευση των στόχων του ΕΣΔΑ, γενικών και ειδικών ανά ρεύμα αποβλήτων.

Σε ό,τι αφορά τους γενικούς στόχους, ουσιαστικά πρόκειται για επανάληψη όσων αναφέρθηκαν στην ενότητα 1 του ΕΣΔΑ³⁷. Στο πλαίσιο, όμως, της παρούσας ενότητας του ΕΣΔΑ επιχειρείται και περαιτέρω εξειδίκευσή τους: έτσι λ.χ. τίθεται ο χρονικός περιορισμός του ενός μηνός από την έγκριση του ΕΣΔΑ για την αναθεώρηση όλων των ΠΕΣΔΑ και των δέκα ημερών από την έγκρισή του για την κατάρτιση από τους δήμους των τοπικών σχεδίων διαχείρισης αποβλήτων, τίθεται χρονικός περιορισμός ως το 2015 για τη δημιουργία ηλεκτρονικού μητρώου αποβλήτων, προβλέπεται η ολοκλήρωση του δικτύου των Πράσινων Σημείων ως το 2020.

³⁵ Σε όλη την ενότητα 2 το έτος αναφοράς των δεδομένων είναι το 2011.

³⁶ Η εκτίμηση αυτή έχει γίνει με βάση τις μεθοδολογικές προσεγγίσεις που έχει αναπτύξει το European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production (ETC/SCP), όπως αναφέρεται στην ενότητα 3.1 του ΕΣΔΑ (σελ. 9188 του φύλλου 174/B/15.12.2015 της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, όπου δημοσιεύθηκε η εγκριτική του ΕΣΔΑ απόφαση 49/2015 του Υπουργικού Συμβουλίου).

³⁷ Βλ. ενότητα 2.1.α. της παρούσας εργασίας.

Σε ό,τι αφορά τους ειδικούς στόχους, ανά ρεύμα αποβλήτων, το ΕΣΔΑ προβαίνει σε αναλυτική καταγραφή των στόχων για τα ΑΣΑ, τις ιλύες αστικού τύπου, τα απόβλητα υγειονομικών μονάδων, τα βιομηχανικά απόβλητα, τα απόβλητα εγκαταστάσεων κοινής ωφέλειας, τα γεωργικά και κτηνοτροφικά απόβλητα, τα ρεύματα εναλλακτικής διαχείρισης (απόβλητα συσκευασιών, ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, οχήματα τέλους κύκλου ζωής, έλαια, ηλεκτρικές στήλες και συσσωρευτές, μεταχειρισμένα ελαστικά οχημάτων, εκσκαφές και κατεδαφίσεις), τις μικρές ποσότητες επικινδύνων αποβλήτων, τα απόβλητα με υδράργυρο και τα απόβλητα με αμιάντο.

Οι ειδικοί στόχοι για τα ΑΣΑ, που ενδιαφέρουν την παρούσα εργασία, συνίστανται στη(ν):

- Πλήρη εφαρμογή προγραμμάτων πρόληψης.
- Δημιουργία μικρής κλίμακας μονάδων επεξεργασίας υπολειμματικών σύμμικτων με σκοπό την περαιτέρω ανάκτηση.
- Κάλυψη του συνόλου της χώρας με υποδομές ασφαλούς διάθεσης.

Παράλληλα, τίθενται συγκεκριμένοι ελάχιστοι στόχοι που πρέπει να έχουν επιτευχθεί μέχρι το 2020 σε ό,τι αφορά τα βιοαποδομήσιμα (ΒΑΑ) και τα ανακυκλώσιμα:

- Μείωση των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων που οδηγούνται σε υγειονομική ταφή στο 35% κ.β. σε σχέση με τα επίπεδα παραγωγής του 1997.
- Το έτος 2015 τα βιοαπόβλητα (κατά το ν. 4042/2012) πρέπει να είναι το 5% του συνολικού βάρους σε χωριστή συλλογή και το 2020 το 40% αντίστοιχα.
- Το έτος 2015 πρέπει να καθιερωθεί η χωριστή συλλογή για ανακυκλώσιμα υλικά τουλάχιστον σε χαρτί, γυαλί, μέταλλο και πλαστικό, ενώ το 2020 το 65% κ.β. των ανακυκλώσιμων να έχουν υποστεί προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση και ανακύκλωση.
- Το έτος 2020 πρέπει να έχει εκτραπεί από την υγειονομική ταφή το 76,3% των ΒΑΑ σε σχέση με την τρέχουσα (το 2015) παραγωγή τους. Ειδικότερα, για τη διευκόλυνση της εκτροπής αυτής το ΕΣΔΑ περιγράφει εκτενώς τη στρατηγική που στηρίζεται στην πρόληψη και την ανακύκλωση/ανάκτηση και προσδιορίζει και ειδικό “Πρόγραμμα Εκτροπής ΒΑΑ” στη βάση δικτύων χωριστής συλλογής βιοαποβλήτων και χαρτιού και δικτύων επεξεργασίας υπολειμμάτων ΑΣΑ (πλην υγειονομικής ταφής).

Στην ενότητα αυτή του ΕΣΔΑ περιλαμβάνονται εκτενή σχέδια διαχείρισης ανά κατηγορία αποβλήτων³⁸ με λεπτομερή περιγραφή των δράσεων που προτείνονται, προκειμένου να επιτευχθούν οι τεθέντες ποσοτικοί στόχοι μέχρι το 2020. Ειδικότερα, γίνεται μία ταξινόμηση όλων των δράσεων που απαιτούνται, συνοδευόμενων από υποβοηθητικούς πίνακες, ώστε να καταστεί δυνατή η εφαρμογή του ΕΣΔΑ. Η ταξινόμηση αυτή περιλαμβάνει και τον αρμόδιο προς υλοποίηση φορέα, και επιπροσθέτως περιλαμβάνεται ιεράρχηση και χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Πρόκειται για πάρα πολύ σημαντικό τμήμα του ΕΣΔΑ, διότι αποσαφηνίζει πλήρως πώς κατανέμονται οι υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων στη διαχείριση των αποβλήτων φορέων, ώστε να μην εγκαταλείπεται πεδίο ασάφειας και προβληματισμού. Οι απαιτούμενες αυτές δράσεις αφορούν:

³⁸ Δηλ. απόβλητα αστικού τύπου, βιομηχανικά και λοιπά απόβλητα, απόβλητα εκσκαφών και κατεδαφίσεων και γεωργικά και κτηνοτροφικά απόβλητα.

- Τη λήψη νομοθετικών μέτρων για τη δημιουργία ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου, το οποίο αναλύεται, για τη διαχείριση των αποβλήτων. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται και η υποχρέωση του Υπουργείου Εσωτερικών για τη “διαμόρφωση και εφαρμογή θεσμικού πλαισίου σύστασης και διοίκησης των φορέων διαχείρισης αποβλήτων σε συνεργασία με το ΥΠΕΝ” (σελ. 9257 του φύλλου 174/Β/15.12.2015 της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως). Υπόχρεοι είναι οι αρμόδιοι κατά περίπτωση Υπουργοί.

- Τη λήψη οργανωτικών και διοικητικών μέτρων με στόχο την οργάνωση και παρακολούθηση των δικτύων διαχείρισης. Υπόχρεοι είναι οι αρμόδιοι κατά περίπτωση Υπουργοί, οι πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ, οι ΦΟΔΣΑ.

-Τη βελτίωση/δημιουργία υποδομών για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του ΕΣΔΑ και επίτευξη των στόχων του. Υπόχρεοι είναι οι αρμόδιοι κατά περίπτωση Υπουργοί, οι πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ, οι ΦΟΔΣΑ.

-Τη λήψη οικονομικών μέτρων για την εφαρμογή τεχνολογιών διαχείρισης υψηλής ποιότητας αλλά και εφαρμογής οικονομικών εργαλείων, όπως το τέλος ταφής και οι περιβαλλοντικοί φόροι. Υπόχρεοι είναι οι αρμόδιοι κατά περίπτωση Υπουργοί, οι πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ, οι ΦΟΔΣΑ

- Η κατάρτιση προδιαγραφών/προτύπων/οδηγών/μελετών για την εξασφάλιση του καλύτερου ποιοτικά αποτελέσματος από τη διαχείριση των αποβλήτων. Υπόχρεοι κυρίως είναι οι αρμόδιοι κατά περίπτωση Υπουργοί, αλλά και οι πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ και οι ΦΟΔΣΑ κυρίως αναφορικά με τη σύνταξη οδηγιών και μελετών.

Στην ενότητα αυτή αναλύεται, επίσης, διεξοδικά το ζήτημα της χωροθέτησης των εγκαταστάσεων διαχείρισης αποβλήτων. Στο πλαίσιο αυτό παρατίθενται συγκεκριμένες αρνητικές προϋποθέσεις της χωροθέτησης τέτοιων εγκαταστάσεων, οι οποίες τίθενται ήδη από άλλες διατάξεις της νομοθεσίας και απαγορεύουν τη χωροθέτηση. Αυτές οι προϋποθέσεις αφορούν διατάξεις περιβαλλοντικής προστασίας περιοχών (π.χ περιοχή Natura 2000), προστασίας των υδατικών πόρων (π.χ σημεία υδροληψίας), διατάξεις πολεοδομικές και χωροταξικές (π.χ απόσταση από κατοικημένες περιοχές), προστασίας πολιτιστικής κληρονομιάς (π.χ απόσταση από κηρυγμένα διατηρητέα μνημεία της παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς).

Λαμβάνεται μέριμνα για τις ρυπασμένες περιοχές διάθεσης βιομηχανικών-επικινδύνων αποβλήτων. Προβλέπεται η καταγραφή τους και η υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου εθνικού προγράμματος για την αποκατάστασή τους.

Τέλος, προτείνονται χρηματοδοτικά εργαλεία όλων των δράσεων που καταγράφονται, τόσο στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της ΕΕ, όσο και εθνικών εργαλείων.

3.1.4. Τέταρτη Ενότητα: Η παρακολούθηση της εφαρμογής του ΕΣΔΑ

Η παρακολούθηση για την εφαρμογή του ΕΣΔΑ ανατίθεται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, το οποίο συνεργάζεται με τους λοιπούς εμπλεκόμενους στη διαχείριση, δηλ. λοιπά Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Περιφέρειες, ΕΟΑΝ και ΦΟΔΣΑ. Η παρακολούθηση στηρίζεται σε σύστημα συλλογής δεδομένων και συγκεκριμένους δείκτες παρακολούθησης ανά ρεύμα αποβλήτων, σε εκθέσεις προόδου και αναφοράς και σε προγράμματα αξιολόγησης της λειτουργίας των εγκαταστάσεων διαχείρισης αποβλήτων.

4. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης σε περιφερειακό επίπεδο:

Τα Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ)

Ο ν. 4042/2012 προβλέπει, πέρα του σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο, την εκπόνηση Περιφερειακών Σχεδίων Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) σε κάθε μία από τις δεκατρείς Περιφέρειες της χώρας, λαμβάνοντας μέριμνα για τον σχεδιασμό της διαχείρισης και σε περιφερειακό επίπεδο.

Στο πλαίσιο του περιφερειακού αυτού σχεδιασμού ο Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ) εκπονεί και υλοποιεί το ΠΕΣΔΑ της Περιφέρειας, το οποίο εγκρίνεται με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου και κυρώνεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία πιστοποιείται η συμβατότητα του ΠΕΣΔΑ με το ΕΣΔΑ. Ο ν. 4042/2012 προβλέπει επίσης ότι, αν σε μία Περιφέρεια δεν υπάρχει καθόλου ΦΟΔΣΑ, το ΠΕΣΔΑ καταρτίζεται και υλοποιείται από την οικεία Περιφέρεια (άρθρο 35 παρ. 2).

Το ΠΕΣΔΑ είναι ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης για το σύνολο των αποβλήτων που παράγονται στην Περιφέρεια και προσδιορίζει τις γενικές κατευθύνσεις της διαχείρισής τους σε πλήρη συμφωνία με τις κατευθύνσεις και τις αρχές του ΕΣΔΑ. Τα μέτρα που υποδεικνύει πρέπει να είναι σύμφωνα με την ιεράρχηση που έχει θέσει η ΕΕ για τη διαχείριση των αποβλήτων, δηλ. να προωθούν κατά σειρά την πρόληψη, προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση, ανάκτηση άλλου είδους και τελευταία τη διάθεση. Βασικό χαρακτηριστικό του ΠΕΣΔΑ είναι η εισαγωγή συστήματος αποκεντρωμένης διαχείρισης των αποβλήτων.

Το ΠΕΣΔΑ περιλαμβάνει καταρχήν στοιχεία για την προέλευση, την ποσότητα και τη σύνθεση των αποβλήτων της Περιφέρειας, ανά ρεύμα αποβλήτου (ΑΣΑ, βιομηχανικά, εκσκαφών και κατεδαφίσεων, γεωργικά και κτηνοτροφικά), παρουσιάζει την υφιστάμενη κατάσταση στην Περιφέρεια ως προς το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, όπως οικοσυστήματα, χλωρίδα και πανίδα, προστατευόμενες περιοχές, κλιματολογικά δεδομένα, υδατικοί πόροι, έδαφος, ατμοσφαιρικό περιβάλλον, πληθυσμό, χρήσεις γης, πολιτιστική κληρονομιά, τεχνικές υποδομές.

Στη συνέχεια αναλύει την υφιστάμενη στην Περιφέρεια διαχείριση των αποβλήτων και εν τέλει παρουσιάζει τον καινούργιο σχεδιασμό της διαχείρισης.

Ο σχεδιασμός που προτείνεται με το ΠΕΣΔΑ πρέπει να θέτει τους στόχους της Περιφέρειας και το χρονοδιάγραμμα της υλοποίησής τους, στο πλαίσιο των στόχων και του χρονοδιαγράμματος του εθνικού σχεδιασμού. Μπορεί να προβλέπει και εργαλεία χρηματοδότησης των δράσεων που προτείνει.

5. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης σε τοπικό επίπεδο:

Τα Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων (ΤΟΣΔΑ)

Ο σχεδιασμός της διαχείρισης των αποβλήτων στο τοπικό επίπεδο των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ δεν προβλέπεται από το ν. 4042/2012 αλλά από το ΕΣΔΑ, το οποίο ρητά επιβάλλει εντός συγκεκριμένης προθεσμίας την εκπόνησή ΤΟΣΔΑ από τους δήμους. Μάλιστα, στο τέλος του ΕΣΔΑ και με σκοπό την υποβοήθηση των δήμων παρατίθεται σε μορφή παραρτήματος συνοπτικός Οδηγός για την εκπόνηση του ΤΟΣΔΑ. Όλοι οι δήμοι της χώρας υποχρεούνται στη σύνταξη του δικού τους ΤΟΣΔΑ που θα εξυπηρετεί τις ιδιαιτερότητες του καθενός. Όμως ο συνοπτικός οδηγός εκπόνησης του

ΤΟΣΔΑ, που παρατίθεται στον ΕΣΔΑ, σηματοδοτεί και τα σημεία που είναι κοινά για όλους τους δήμους, και αφορούν τη φιλοσοφία και τις αρχές της διαχείρισης των αποβλήτων στη χώρα.

Έτσι, λοιπόν, το ΤΟΣΔΑ πρέπει πρώτιστα να δίνει έμφαση στη Διαλογή στην Πηγή, η οποία αποτελεί και τη βασική αρχή σχεδιασμού του συστήματος της αποκεντρωμένης διαχείρισης των αποβλήτων, το οποίο προωθεί ο ΕΣΔΑ μέσω των ΠΕΣΔΑ. Στο πλαίσιο τούτο ένα ΤΟΣΔΑ πρέπει να περιλαμβάνει κυρίως ένα δίκτυο κάδων για την προδιαλογή των οργανικών και ανακυκλώσιμων υλικών, ένα δίκτυο Πράσινων Σημείων, ένα σύστημα αποκομιδής και μεταφοράς των αποβλήτων (αναγκαία οχήματα, χώρους στάθμευσης, σταθμούς μεταφόρτωσης), αλλά και δράσεις για την ενημέρωση, την ευαισθητοποίηση και την υποκίνηση των πολιτών.

Στη συνέχεια το ΤΟΣΔΑ πρέπει να προβλέπει χώρους υποδοχής και διαλογής των κάδων ανακυκλώσιμων, μονάδες διαχείρισης για την κομποστοποίηση των βιοαποβλήτων, αποκεντρωμένες μονάδες μηχανικής διαλογής των σύμμικτων, ενώ γίνεται αναφορά και στους αναγκαίους ΧΥΤΥ, οι οποίοι θα πρέπει να υποδέχονται βαθμιαία λιγότερα σύμμικτα λόγω της Διαλογής στην Πηγή.

Το ΤΟΣΔΑ πρέπει να προβλέπει την εξέλιξη των αναγκών σε βάθος πενταετίας, να θέτει τους στόχους εντός του χρονικού αυτού διαστήματος και να επιλέγει συγκεκριμένες δράσεις για την επίτευξή τους με κοστολόγηση αυτών και πρόβλεψη της χρηματοδότησής τους.

6. Ανακεφαλαίωση

Όπως είδαμε, η Ευρωπαϊκή Ένωση ασχολήθηκε ενεργά με τα περιβαλλοντικά ζητήματα, και δη του τομέα των αποβλήτων, από τις αρχές ήδη της δεκαετίας του 70, εκδίδοντας το 1^ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1973) και την οδηγία 75/442/ΕΟΚ για τα στερεά απόβλητα.

Και ενώ οι ευρωπαϊκές ανησυχίες στα ζητήματα της προστασίας του περιβάλλοντος βρίσκουν απήχηση στο συντακτικό μας νομοθέτη ωθώντας τον στη θέσπιση του άρθρου 24 στο Σύνταγμα του 1975, μόλις το 1986 ψηφίστηκε ο βασικός νόμος 1650 για την προστασία του περιβάλλοντος, ένα ολοκληρωμένο για την εποχή του πλαίσιο κανόνων για ποικίλους τομείς του περιβάλλοντος, μεταξύ των οποίων και ο τομέας των αποβλήτων.

Είχε προηγηθεί την ίδια χρονιά, με κυα που δημοσιεύθηκε την 9.7.1986 στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, η ενσωμάτωση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ στο ελληνικό εσωτερικό δίκαιο, η οποία προέβλεπε την κατάρτιση σχεδίων διαχείρισης αποβλήτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Με την κυα του 1986 ο εθνικός σχεδιασμός, που περιλάμβανε την κατάρτιση προδιαγραφών και γενικών προγραμμάτων, ανατέθηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και ο περιφερειακός σχεδιασμός, ο οποίος ήταν υποχρεωτικός σε επίπεδο νομού, ανατέθηκε στους Συνδέσμους Δήμων ή Κοινοτήτων του νομού.

Ο νόμος 1650/1986, που ακολούθησε μετά την ανωτέρω κυα, προέβλεπε τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο μέσω σχεδιασμού που θα λάμβανε υπόψη τις κοινωνικές οικονομικές, τεχνικές και γενικά τις ειδικές συνθήκες της περιοχής, και στον οποίο αφενός θα καθορίζονταν οι μέθοδοι διαχείρισης και αφετέρου θα χωροθετούνταν οι εγκαταστάσεις διάθεσης στερεών αποβλήτων (άρθρο 12 παρ. 3) και προέβλεψε την έκδοση νέας κυα που θα

καθόριζε τους αρμόδιους φορείς για την εκπόνηση του σχεδιασμού αυτού, τη διαδικασία της εκπόνησης και την εφαρμογή του σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Όμως, δυστυχώς, αν και υπήρχε τόσο η κυα της 9.7.1986, όσο και η παραπάνω νομοθετική πρόβλεψη του ν. 1650/1986, ούτε η κυα που προβλεπόταν από το ν. 1650/1986 εκδόθηκε ούτε και σχεδιασμός σε εθνικό επίπεδο έλαβε χώρα, τουλάχιστον στο αμέσως επόμενο του ν.1650/1986 χρονικό διάστημα. Αποτέλεσμα τούτου υπήρξε, ελλείψει καθορισμού γενικών προδιαγραφών και εκπόνησης προγραμμάτων για τη διάθεση των αποβλήτων, η αδυναμία κατάρτισης περιφερειακών σχεδίων διαχείρισης, τα οποία θα εξειδίκευαν τις γενικές κατευθύνσεις του εθνικού σχεδιασμού³⁹.

Μετά την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΚ από την οδηγία 91/156/ΕΟΚ εκδόθηκε η κυα 69728/824/1996, που την ενσωμάτωσε στην εσωτερική έννομη τάξη, αλλά επιπλέον κατήργησε και την κυα του 1986. Η νέα αυτή κυα προέβλεπε μία χαρακτηριστικά πολύπλοκη διαδικασία για τον περιφερειακό σχεδιασμό της διαχείρισης των αποβλήτων, κατά την οποία αυτός περιελάμβανε καταρχήν α) το “πλαίσιο του σχεδιασμού” που καταρτιζόταν από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και εγκρινόταν από το νομαρχιακό συμβούλιο στο επόμενο στάδιο β) την “κυρίως μελέτη του σχεδιασμού” από το Συμβούλιο Περιοχής ή το Σύνδεσμο διαχείρισης αποβλήτων ή τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση που περιείχε τον καθορισμό των επικρατέστερων χώρων για την εκτέλεση των εργασιών διαχείρισης και γ) τέλος, ακολουθούσε η τελική απόφαση του Νομάρχη. Και στα τρία στάδια εμπλέκονταν πολυμελείς επιτροπές και πολλοί φορείς. Και εάν τελικά λαμβανόταν τελική απόφαση (π.χ. για την εγκατάσταση ενός ΧΥΤΑ), ακολουθούσαν κοινωνικές αντιδράσεις που ουσιαστικά ματαίωναν την εκτέλεσή της είτε απευθείας από τη Διοίκηση είτε λόγω δικαστικής απόφασης για διάφορες πλημμέλειες⁴⁰.

Εν τέλει, έπρεπε να παρέλθει περίπου μία εικοσαετία, για να εκδοθεί το πρώτο ΕΣΔΑ, το 2003. Στο μεταξύ είχαν προηγηθεί κάποια σχέδια διαχείρισης σε επίπεδο νομού, κατ’ εφαρμογή της κυα 69728/824/1996, αλλά κατά το ίδιο χρονικό διάστημα εθνικός σχεδιασμός δεν υπήρξε.

Παρατηρώντας κανείς προσεκτικά την ανωτέρω ιστορική καταγραφή, διαπιστώνει εύκολα ότι για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα υπήρξε απουσία του Κράτους σε επίπεδο κανονιστικό αναφορικά με τον εθνικό σχεδιασμό της διαχείρισης των αποβλήτων ή στην καλύτερη περίπτωση δραματική καθυστέρηση.

Σε περιφερειακό δε επίπεδο, καίτοι υπήρχε -έστω και πολύπλοκο- νομοθετικό πλαίσιο, παρόλα αυτά δεν προέκυψαν τα ανάλογα αποτελέσματα, τα οποία πρώτιστα θα συνεισέφεραν στην προστασία της δημόσιας υγείας, αλλά και θα συνέδραμαν στην προστασία του περιβάλλοντος, που ήταν άλλωστε και συνταγματική επιταγή. Και είναι βέβαια λυπηρό το γεγονός ότι, αν και η χώρα ήταν ήδη πλήρες μέλος της μεγάλης ευρωπαϊκής οικογένειας από το 1981, καθυστέρησε πάρα πολύ να προβεί στην ενσωμάτωση βασικών οδηγιών στον τομέα των αποβλήτων. Τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η ενσωμάτωση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ στο εθνικό δίκαιο το 1986, η

³⁹ Βλ. απόφαση ΣτΕ 961/2015.

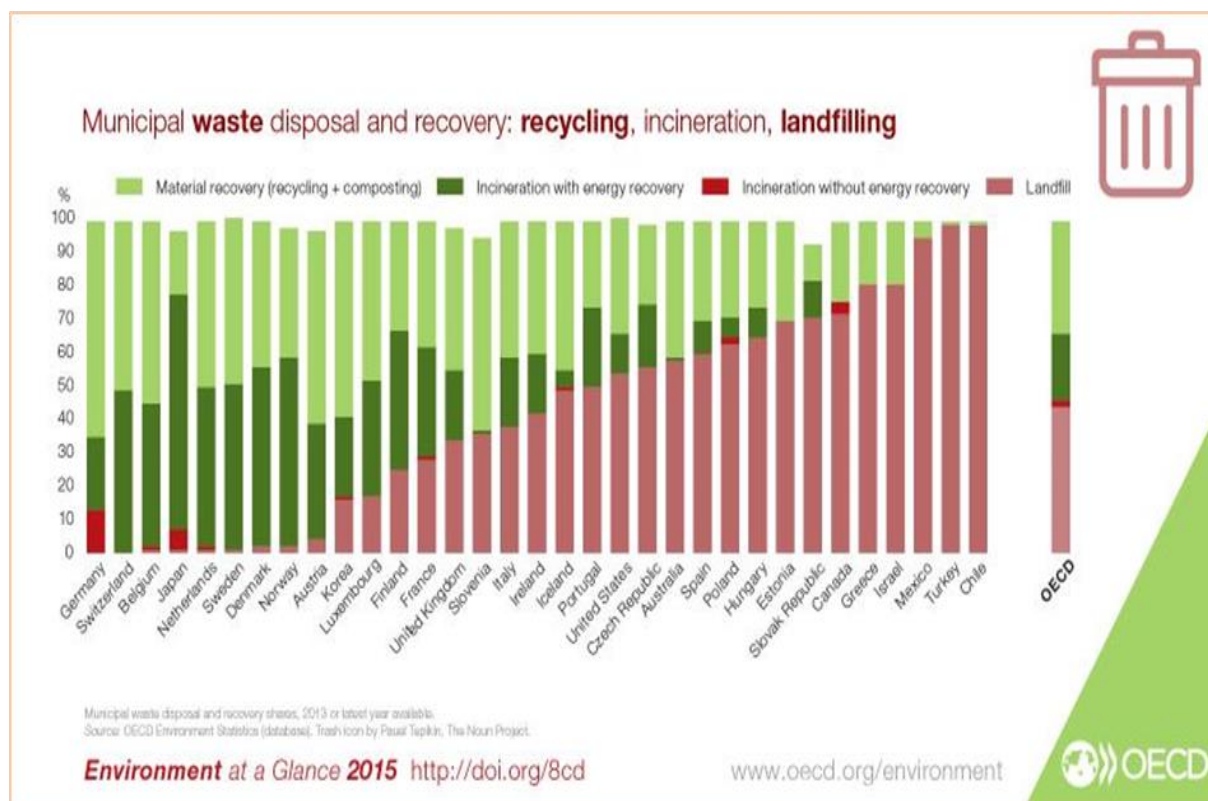
⁴⁰ Βλ. π.χ. την απόφαση ΣτΕ Ολομ 2284/2000, με την οποία ακυρώθηκε η απόφαση της Διοίκησης για την έγκριση της καταλληλότητας των θέσεων για τις εγκαταστάσεις διάθεσης αποβλήτων στο νομό Χανίων, επειδή δεν τηρήθηκαν τα στάδια του περιφερειακού σχεδιασμού, όπως προβλέπονταν από την πολύπλοκη κυα 69728/824/1996.

ενσωμάτωση της οδηγίας 91/156/ΕΟΚ το 1996, η οδηγία 2006/12/ΕΚ που δεν ενσωματώθηκε ποτέ (!), ενώ η οδηγία 2008/98/ΕΚ ενσωματώθηκε επίσης καθυστερημένα το 2012.

Αποτέλεσμα αυτών των παραλείψεων είναι η μεγάλη καθυστέρηση της χώρας να συμβαδίσει με τους λοιπούς εταίρους της στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων. Καταγράφονται έτσι, δυστυχώς, όχι μόνο δυσμενή για τη χώρα μας στατιστικά στοιχεία, αλλά έχουν μεσολαβήσει και καταδικαστικές αποφάσεις του ΔΕΕ λόγω της παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας στον τομέα αυτό, με τις οποίες θα ασχοληθούμε σε επόμενη ενότητα. Ας δούμε όμως πιο ενδελεχώς την πραγματικότητα, όπως απεικονίζεται μέσα από τα στατιστικά μεγέθη.

Στον πίνακα που παρατίθεται αμέσως στην συνέχεια αποτυπώνονται οι απογοητευτικές επιδόσεις της Ελλάδας το 2015 σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ στον τομέα της διάθεσης και της ανάκτησης των αποβλήτων, όπου βλέπουμε τη χώρα μας να κατατάσσεται στις πρώτες θέσεις μεταξύ των χωρών που προωθούν τα απόβλητά τους σε χώρους διάθεσης, με αποτέλεσμα τα χαμηλά αντίστοιχα ποσοστά ανάκτησης:

Πίνακας: Διάθεση και ανάκτηση ΑΣΑ το 2015 στις χώρες του ΟΟΣΑ



Πηγή: ΟΟΣΑ, από την ιστοσελίδα www.oecd.org/environment, όπως ανακτήθηκε τον Οκτώβριο του 2017.

Αναρωτιέται κανείς εύλογα, πού οφείλεται η κρατική ασυνέπεια.

Σίγουρα δεν υπάρχει άγνοια και κανείς δεν θα μπορούσε να εκλάβει ως τέτοια την ολιγωρία του Κράτους. Τα αίτια θα πρέπει μάλλον να αναζητηθούν στα αντιδημοφιλή μέτρα που πρέπει να αναληφθούν από τα υπόχρεα κράτη-μέλη προς εφαρμογή όλων των παραπάνω ευρωπαϊκών νομοθετικών πλαισίων, τα οποία δημιουργούν οπωσδήποτε πολιτικό κόστος, αφού τα απορρίμματα αποτελούν προφανή ενόχληση. Πάντως, η αποχή ή η καθυστέρηση συμπόρευσης με τα λοιπά

κράτη-μέλη δεν είναι η λύση. Θα μπορούσε, όλα αυτά τα χρόνια που πέρασαν με απάθεια, να είχε αφιερωθεί μεγαλύτερο κεφάλαιο στην ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση του κοινωνικού συνόλου για τους κινδύνους που εγκυμονεί για το περιβάλλον η ανεξέλεγκτη διάθεση των αποβλήτων ή η μη ορθή διαχείρισή τους, αρχής γενομένης από την κατάλληλη εκπαίδευση της μαθητικής κοινότητας, όπως και για τους τρόπους προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, με απώτερο στόχο την ωρίμανση μιας κοινωνίας που μάλλον δεν χαρακτηρίζεται από περιβαλλοντική κουλτούρα, προϋπόθεση απαραίτητη της παρεμπόδισης της υποβάθμισης της ποιότητας ζωής της. Διότι πρέπει να γίνει πλήρως κατανοητό στα μέλη μιας τέτοιας κοινωνίας ότι οφείλει, αυτή η ίδια και μόνο, να διαχειρίζεται τα απόβλητά της. Αντιλαμβανόμαστε πόσο υστερούμε στον τομέα αυτό από άλλα ευρωπαϊκά κράτη, αν λάβουμε υπόψη ότι στη Γαλλία με απόφαση του νομάρχη Eugène Roubelle⁴¹ της 24 Νοεμβρίου 1883 (!) θεσπίστηκε η διαλογή των απορριμμάτων σε τρεις ξεχωριστούς κάδους, δηλ. για τα οργανικά, το χαρτί και το γυαλί-κεραμικά, και μάλιστα με πολύ πρωτοποριακό τρόπο, όπως εύστοχα παρατηρεί η Agathe van Lang (2011).

Δεν μπορούμε λοιπόν να μην επιρρίψουμε τις ευθύνες που αναλογούν στους κατά περίπτωση αρμοδίους για τις καθυστερήσεις αυτές, αφού το αποτέλεσμα τούτων των καθυστερήσεων φέρει και οικονομικό πρόσημο, και μάλιστα δυσβάσταχτο. Δεν είναι μόνο η άμεση υποχρέωση κατασκευής των απαραίτητων τεχνικών υποδομών διαχείρισης, η οποία ούτως ή άλλως περικλείει σοβαρή οικονομική επιβάρυνση για τους υπόχρεους φορείς, αλλά και η υποχρέωση της χώρας να καταβάλλει σε τακτά διαστήματα μεγάλα χρηματικά πρόστιμα στην ΕΕ, λόγω καταδίκης της από το ΔΕΕ⁴², εξαιτίας της μη συμμόρφωσής της προς την ενωσιακή νομοθεσία για τη διαχείριση των αποβλήτων.

Το πού οφείλεται, λοιπόν, η συνεχιζόμενη καθυστέρηση στη λήψη των αναγκαίων αποφάσεων ή, στην καλύτερη περίπτωση, στην υλοποίηση των επί μέρους σχεδιασμών, είναι ένα θέμα που πρέπει να απασχολήσει σοβαρά τους ιθύνοντες. Διότι, ενώ την τελευταία πενταετία έχουν γίνει θετικά βήματα ως προς τη διαχείριση των αποβλήτων είτε μέσω της ψήφισης αρκετών νομοθετικών ρυθμίσεων είτε μέσω της συμμετοχής των τοπικών αυτοδιοικητικών φορέων σε συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα, εξακολουθεί να μην είναι εμφανές κάποιο αποτέλεσμα πλην ελαχίστων εξαιρέσεων. Το παράδειγμα της πλημμελούς διαχείρισης των απορριμμάτων στην Περιφέρεια της Πελοποννήσου ή σε αρκετά νησιά επαληθεύει τα αναφερόμενα.

Η προφανής έλλειψη σοβαρής θεσμικής οργάνωσης αλλά και η προβληματική λειτουργία των φορέων που έχουν επωμιστεί τη διαχείριση αυτή είναι ουσιαστικός παράγοντας της μη τήρησης των περιστασιακά θεσμοθετημένων από την πολιτεία κανόνων.

⁴¹ Αξίζει να σημειωθεί, σύμφωνα με την ιστοσελίδα της Wikipédia, ότι ο Eugène Roubelle (1831-1907), Γάλλος νομικός και διπλωμάτης, από το 1883 και μετά έλαβε πολλές αποφάσεις, ως νομάρχης των Παρισίων, για τη βελτίωση των συνθηκών υγιεινής της πόλης. Υπήρξε, δε, ο εφευρέτης του κάδου (με σκέπασμα) των οικιακών απορριμμάτων, και γι' αυτό από το 1884 μέχρι σήμερα ο σκεπαστός κάδος των οικιακών απορριμμάτων ονομάζεται στη γαλλική γλώσσα "roubelle, la".

⁴² Π.χ. η C-378/2013/2014 απόφαση του ΔΕΕ, η οποία θα παρουσιασθεί εκτενώς σε επόμενη ενότητα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ

ΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΣΤΗ ΧΩΡΑ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Όπως αναπτύχθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, από το 1986, υπό την σκέπη και των κοινοτικών νομοθετημάτων, ξεκίνησε στη χώρα μία πιο οργανωμένη ενασχόληση με τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων.

Το βασικό ερώτημα που αφορά το υποκείμενο της διαχείρισης είχε από την αρχή επιλυθεί με το ν. 1650/1986, ο οποίος όριζε ρητά τους ΟΤΑ ως τους υπόχρεους φορείς της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, στους οποίους όμως δινόταν η δυνατότητα να μη δέχονται τη διαχείριση στερεών αποβλήτων που λόγω της σύνθεσης, του είδους ή της ποιότητας και ποσότητάς τους δεν μπορούσαν να διατεθούν μαζί με τα οικιακά (άρθρο 12).

Το επόμενο ερώτημα, που αφορά το περιεχόμενο της διαχείρισης, είχε κατά καιρούς διευκρινιστεί μέσα από τα κείμενα των οδηγιών, ώστε δεν χρειάστηκε να γίνει περαιτέρω εξειδίκευση από τον εσωτερικό νομοθέτη.

Εκείνο, συνεπώς, που απέμενε να κάνει το ελληνικό Κράτος ήταν η οργάνωση του τρόπου της διαχείρισης αυτής, ώστε να μπορούν να επιτευχθούν οι στόχοι που έθετε η ΕΕ προς το συμφέρον του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας.

Κατωτέρω παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη ως τις μέρες μας της οργάνωσης της διαχείρισης των αποβλήτων μέσω των αρμόδιων φορέων που έχουν διαχρονικά επιφορτιστεί με το έργο αυτό.

2. Σύντομη ιστορική επισκόπηση

2.1. Η πρώτη αναφορά σε ΦΟΔΣΑ

Με την κυα της 9.7.1986, που ενσωμάτωσε την οδηγία 75/442/ΕΚ,η διαχείριση των στερεών αποβλήτων ορίστηκε να γίνεται με ευθύνη του οικείου δήμου ή της κοινότητας, ή του Συνδέσμου Δήμων ή Κοινοτήτων, ή Αναπτυξιακών Συνδέσμων, ή Δημοτικής ή Κοινοτικής Επιχείρησης. Με την απόφαση αυτή για πρώτη φορά γίνεται αναφορά σε “ Φορέα διαχείρισης στερεών αποβλήτων” και μάλιστα δινόταν και ο ορισμός του ως το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που οριζόταν υπόχρεο για την ολική ή μερική διαχείριση στερεών αποβλήτων μιας περιοχής που προέρχονταν από συγκεκριμένες δραστηριότητες.

Στην έννοια της *διαχείρισης* των στερεών αποβλήτων περιλαμβανόταν η συλλογή, μεταφορά, διαλογή και επεξεργασία των αποβλήτων, καθώς και η εναπόθεσή τους πάνω ή κάτω από το έδαφος. Επίσης, η διαχείριση περιελάμβανε τις αναγκαίες εργασίες επεξεργασίας για την επαναχρησιμοποίηση, ανάκτηση ή ανακύκλωση των στερεών αποβλήτων.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η *διάθεση* υπό το πρίσμα της παραπάνω κυα δεν είχε τη σημερινή έννοια, αλλά κατά πολύ ευρύτερη. Κατά την κυα αυτή *διάθεση* ήταν όλες οι εργασίες διαχείρισης, πλην της συλλογής και της μεταφοράς.

2.2. Ο ΦΟΔΣΑ αλλάζει υποκείμενο

Μετά την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΚ από την οδηγία 91/156/ΕΟΚ εκδόθηκε η κυα 69728/824/1996, που την ενσωμάτωσε στην εσωτερική έννομη τάξη, αλλά επιπλέον κατήργησε και την κυα της 9.7.1986.

Με την κυα αυτή ορίστηκαν ως αρμόδιοι φορείς για τη διαχείριση των δημοτικών αποβλήτων ο οικείος δήμος ή κοινότητα, ή το Συμβούλιο Περιοχής, ή οι Σύνδεσμοι Δήμων ή Κοινοτήτων, ή δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις, κατά έναν αρκετά πολύπλοκο τρόπο. Όμως, παράλληλα, δινόταν ρητά η δυνατότητα να ανατεθούν οι παραπάνω εργασίες σε άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

Η κυα αυτή όριζε ως *διαχείριση* των στερεών αποβλήτων τη συλλογή, μεταφορά, μεταφόρτωση, προσωρινή αποθήκευση ή την αξιοποίηση και διάθεση των αποβλήτων, καθώς και τη φροντίδα των χώρων διάθεσης.

Και στην κυα 69728/824/1996 η *διάθεση* προσδιορίζεται διαφορετικά, από ό,τι στην προηγούμενη κυα. Ειδικότερα, αναφέρονται πλέον συγκεκριμένες μόνο εργασίες⁴³ που αποτελούν διάθεση.

2.3. Ο ΦΟΔΣΑ αλλάζει ξανά υποκείμενο

Η κυα 50910/2727/2003 κατήργησε την προηγούμενη κυα 69728/824/1996. Ο όρος “Φορέας διαχείρισης στερεών αποβλήτων” αντικαταστάθηκε από τον όρο “Υπόχρεος φορέας διαχείρισης στερεών αποβλήτων”.

Η κυα αυτή όρισε ως αρμόδιους φορείς για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ) τους δήμους και τις κοινότητες, ενώ δεν περιέλαβε τη δυνατότητα να αναθέτουν σε τρίτους, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εργασίες διαχείρισης, όπως επέτρεπε η προϋχούσα κυα.

Στην έννοια της *διαχείρισης* περιλαμβάνονταν σύμφωνα με την παραπάνω κυα η συλλογή, μεταφορά, προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, αξιοποίηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων, όπως ακριβώς συνέβαινε και με την κυα 69728/824/1996 που κατήργησε. Ο ΦΟΔΣΑ ήταν επίσης υπεύθυνος για τη λειτουργία των εγκαταστάσεων διαχείρισης των αποβλήτων.

2.4. Μία πιο σοβαρή αντιμετώπιση των ΦΟΔΣΑ

Με το άρθρο 30 του ν. 3536/2007 ρυθμίστηκαν εμβληματικά οργανωτικά ζητήματα των ΦΟΔΣΑ. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε ρητά ότι οι ΦΟΔΣΑ έχουν την ευθύνη για την προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, επεξεργασία, αξιοποίηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων. Οι ΦΟΔΣΑ έπρεπε να αντιστοιχούν στις διαχειριστικές ενότητες⁴⁴ κάθε Περιφέρειας. Κατά το άρθρο αυτό ο ΦΟΔΣΑ μπορούσε να έχει νομικά τη μορφή είτε του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (νπδδ) είτε της ανώνυμης εταιρίας (αε). Δινόταν μάλιστα και προθεσμία⁴⁵ για τη σύσταση τέτοιου ΦΟΔΣΑ στους ΟΤΑ που κατά τη δημοσίευση του άρθρου 30 δεν είχαν συστήσει ΦΟΔΣΑ. Αν δεν γινόταν η σύσταση

⁴³ Πρόκειται για 15 εργασίες (υγειονομική ταφή, απόρριψη σε χωματερές, αποτέφρωση, επεξεργασία σε χερσαίο χώρο κλπ.), οι οποίες έχουν μεταφερθεί αυτούσιες από την οδηγία 91/156/ΕΟΚ.

⁴⁴ Σύμφωνα με το ΕΣΔΑ του 2003 κάθε Περιφέρεια χωριζόταν σε διακριτές γεωγραφικές ενότητες για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, οι οποίες ονομάστηκαν *διαχειριστικές ενότητες*.

⁴⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 3536/2007 η προθεσμία αυτή καθοριζόταν με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της τότε κρατικής Περιφέρειας.

του ΦΟΔΣΑ εντός της προθεσμίας αυτής, τότε ο Γενικός Γραμματέας της τότε κρατικής Περιφέρειας έπρεπε να προβεί στην σύσταση αναγκαστικού συνδέσμου, στον οποίο θα μετείχαν υποχρεωτικά όλοι οι ΟΤΑ που ανήκαν στη διαχειριστική ενότητα.

2.5. Η πρώτη συστηματική οργάνωση της λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ

Με την κυα 2527/2009, για πρώτη φορά στη λειτουργία των ΦΟΔΣΑ, έγινε μία συστηματική και ολοκληρωμένη προσπάθεια οργάνωσης της λειτουργίας τους στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που ασκούσαν με βάση την κυα 50910/2727/2003.

Ειδικότερα, προβλέφθηκε η οργάνωσή τους σε συγκεκριμένη υπηρεσιακή δομή με το σύστημα της πυραμίδας, ο τρόπος πρόσληψης του προσωπικού τους, η εκπόνηση από αυτούς τετραετών επιχειρησιακών σχεδίων για την εξειδίκευση των στρατηγικών τους στόχων και τον οικονομικό τους προγραμματισμό, η οργάνωση της οικονομικής τους διαχείρισης, καθώς και η τιμολογιακή τους πολιτική που θα έπρεπε να παρέχει κίνητρα στους ΟΤΑ για τη μείωση της παραγωγής των αποβλήτων και την αύξηση του ποσοστού της αξιοποίησής τους.

Πολύ σημαντική καινοτομία της κυα αυτής υπήρξε η ρητή διατύπωση ότι οι ΦΟΔΣΑ ασκούν τις αρμοδιότητες της αναθέτουσας αρχής για τις μελέτες σχεδιασμού και αδειοδότησης των έργων διαχείρισης των στερεών αποβλήτων και για τις αντίστοιχες υπηρεσίες και αντίστοιχα για τη δημοπράτηση και κατασκευή των έργων που προβλέπονται από τον ΠΕΣΔΑ.

Η κυα αυτή επανέφερε τη δυνατότητα των ΦΟΔΣΑ να αναθέτουν επιμέρους υπηρεσίες διαχείρισης και λοιπές υπηρεσίες λειτουργίας τους σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που δεν περιλαμβάνονταν στην κυα 50910/2727/2003.

Τέλος, ορίστηκε ρητή η υποχρέωση των ΦΟΔΣΑ να δημοσιοποιούν με κάθε πρόσφορο μέσο αναλυτικά τα αποτελέσματα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων στο πλαίσιο του ΕΣΔΑ και του ΠΕΣΔΑ.

2.6. Η αναγκαστική συγχώνευση των ΦΟΔΣΑ από τον Καλλικράτη

Η διοικητική αναδιάρθρωση των ΟΤΑ που έγινε με το ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) είχε αντίκτυπο και στους ΦΟΔΣΑ. Στο πλαίσιο του περιορισμού των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, που ήταν από τις βασικές επιδιώξεις του Προγράμματος Καλλικράτη, με το άρθρο 104 του ν. 3852/2010 αλλά και τις βελτιώσεις του άρθρου 55 του ν. 3979/2011 προβλέφθηκε η αναγκαστική συγχώνευση των ΦΟΔΣΑ σε ένα ενιαίο σύνδεσμο, με τη νομική μορφή του νπδδ, στο οποίο θα έπρεπε να συμμετέχουν υποχρεωτικά οι δήμοι όλων των διαχειριστικών ενοτήτων της Περιφέρειας. Η διαδικασία της συγχώνευσης προβλέφθηκε να καθοριστεί με προεδρικό διάταγμα, το οποίο όμως δεν εκδόθηκε ποτέ.

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης δόθηκε, επίσης, η δυνατότητα της σύστασης νπδδ από έναν ή περισσότερους δήμους και την οικεία Περιφέρεια με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους (άρθρο 105 ν. 3852/2010). Με βάση το άρθρο αυτό συστήθηκε στην Αττική ο Ειδικός Διαβαθμιδικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής⁴⁶.

⁴⁶ Ο Ειδικός Διαβαθμιδικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής (ΕΣΔΝΑ) αποτελεί το μοναδικό διαβαθμιδικό σύνδεσμο της χώρας. Έχει τη μορφή του νπδδ και ο σκοπός του συνίσταται στην επεξεργασία του συνόλου σχεδόν των

2.7. Υποχρεωτική σύσταση νέων ΦΟΔΣΑ

Επειδή δεν κατέστη δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 104 του ν. 3852/2010, προβλέφθηκε νέα διαδικασία σύστασης ΦΟΔΣΑ για κάθε Περιφέρεια πλην της Αττικής, όπου είχε συσταθεί ο ΕΣΔΝΑ. Σύμφωνα με τα άρθρα 13-17 του ν. 4071/2012 έπρεπε να συσταθεί υποχρεωτικά σε κάθε περιφέρεια ένας σύνδεσμος με χρονική διάρκεια τριάντα ετών, με τη μορφή του νπδδ, στον οποίο θα μετείχαν υποχρεωτικά όλοι οι δήμοι των διαχειριστικών ενοτήτων της Περιφέρειας. Η σύσταση οριζόταν να γίνει με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στο νέο αυτό σύνδεσμο θα συγχωνεύονταν υποχρεωτικά όλοι οι ΦΟΔΣΑ, και αυτός θα ασκούσε την ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών αποβλήτων σύμφωνα με το ΠΕΣΔΑ και ειδικότερα την υλοποίηση των δράσεών του για την προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, θαλάσσια μεταφορά ΑΣΑ, επεξεργασία, ανάκτηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων.

Όμως, προβλέπονταν εξαιρέσεις από τη βασική αυτή ρύθμιση: σε όποιες Περιφέρειες λειτουργούσαν ΦΟΔΣΑ με τη νομική μορφή της αε, των οποίων οι αρμοδιότητες εκτείνονταν σε όλη την Περιφέρεια, συνέχιζαν να λειτουργούν, ως είχαν.

Δόθηκε τέλος, προθεσμία έξι μηνών για την υποχρεωτική συγχώνευση στο νέο ΦΟΔΣΑ όλων των μέχρι τότε εν λειτουργία ΦΟΔΣΑ, ανεξαρτήτως αν ήταν νπδδ ή αε, ενώ προβλέφθηκε η συνέχιση της λειτουργίας τους μέχρι τη συγχώνευση με επιβάρυνση από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) των δήμων. Η προθεσμία αυτή παρατείνεται ανελλιπώς μέχρι σήμερα με συνεχείς νομοθετικές ρυθμίσεις.

3. Η σημερινή μορφή των ΦΟΔΣΑ

Η νομική μορφή που έχουν σήμερα οι ΦΟΔΣΑ δεν χαρακτηρίζεται από ομοιομορφία. Υπάρχουν ΦΟΔΣΑ που λειτουργούν ως νπδδ των δήμων και άλλοι που λειτουργούν ως αε των δήμων.

Η απόπειρα για την υποχρεωτική συγχώνευση των ΦΟΔΣΑ του 2012 δεν έτυχε θετικής υποδοχής από τους δήμους, με επακόλουθο την μη εισέτι ολοκλήρωσή της, αφού με επανειλημμένες νομοθετικές ρυθμίσεις παρατείνεται η λειτουργία του άναρχου καθεστώτος. Καίτοι, λοιπόν, η αρχική προθεσμία για την συγχώνευση ήταν εξάμηνη, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, έκτοτε παρατείνεται ανελλιπώς μέχρι σήμερα (βλ. άρθρα: 8 της από 30.12.2015 ΠΝΠ, ενδέκατο του ν. 4393/2016, 68 του ν. 4410/2016, έβδομο του ν. 4431/2016 και 78 του ν. 4445/2016).

Η κύρια σήμερα αρμοδιότητα των ΦΟΔΣΑ συνίσταται στη διαχείριση των στερεών αποβλήτων (άρθρο 30 του ν. 3536/2007) και την εκπόνηση και υλοποίηση του ΠΕΣΔΑ (άρθρο 35 του ν. 4042/2012). Την αρμοδιότητα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων διατηρούν παράλληλα και οι δήμοι.

απορριμμάτων που παράγονται στην Περιφέρεια της Αττικής. Στην Ολοκληρωμένη Εγκατάσταση Διαχείρισης Απορριμμάτων στη Φυλή ο ΕΔΣΝΑ λειτουργεί και Μονάδα Αποτέφρωσης Επικίνδυνων Ιατρικών Αποβλήτων.

Οι ΦΟΔΣΑ υπόκεινται στην εποπτεία του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος διενεργεί έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων τους και ακυρώνει όσες κρίνει ότι αντίκεινται σε συγκεκριμένη διάταξη νόμου.

Στον παρακάτω πίνακα εμφανίζεται αναλυτικά ο αριθμός των ΦΟΔΣΑ που λειτουργούσαν την 31.12.2016 στη χώρα και η νομική μορφή τους.

Πίνακας 1: ΦΟΔΣΑ εν λειτουργία την 31.12.2016 στη χώρα

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΦΟΔΣΑ	ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ ΦΟΔΣΑ
Περιφέρεια Αν. Μακεδονίας-Θράκης	2	1 νπδδ και 1 αε
Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	1	νπδδ
Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	1	αε
Περιφέρεια Ηπείρου	5	νπδδ
Περιφέρεια Θεσσαλίας	3	νπδδ
Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	2	αε
Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας	6	νπδδ
Περιφέρεια Πελοποννήσου	1	νπδδ
Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	4	3 νπδδ και 1 αε
Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	2	νπδδ
Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	2	νπδδ
Περιφέρεια Κρήτης	5	3 νπδδ και 2 αε
Σύνολο	34	28 νπδδ και 6 αε

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών/Γενική Διεύθυνση Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

4. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα πλημμελούς διαχείρισης των αποβλήτων: Η περίπτωση της Περιφέρειας Πελοποννήσου

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της κακοδαιμονίας της διαχείρισης των αποβλήτων στη χώρα αποτελεί η περίπτωση της Περιφέρειας Πελοποννήσου, όπου ουσιαστικά η διαχείριση είναι ανύπαρκτη. Η περίπτωση αυτή, που περικλείει εξάλλου και όλη την προμνημονευθείσα παθογένεια, αξίζει να αναπτυχθεί στην παρούσα ενότητα.

Η Περιφέρεια Πελοποννήσου, η οποία περιλαμβάνει γεωγραφικά 26 δήμους, είχε υπολογιζόμενο από την ΕΛΣΤΑΤ πληθυσμό 583.431 κατοίκους το 2014, όπως αναφέρεται στο πρόσφατα κυρωθέν ΠΕΣΔΑ της Περιφέρειας. Πρόκειται για μία περιφέρεια με προβλεπόμενη παραγωγή αποβλήτων μέχρι το 2020 να ανέρχεται στους 3956 τόνους/έτος⁴⁷, ποσότητα που αντιστοιχεί στο 10% της συνολικής παραγωγής της χώρας, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΕΣΔΑ.

Το ΠΕΣΔΑ του 2010 χώριζε την Περιφέρεια Πελοποννήσου σε τρεις διαχειριστικές ενότητες, στην κάθε μία από τις οποίες προβλεπόταν η υλοποίηση συγκεκριμένων έργων διαχείρισης των ΑΣΑ και

⁴⁷ Πιο αναλυτικά, το μέγεθος αυτό αναλύεται σε 3939 τόνους/έτος μη επικινδύνων αποβλήτων και σε 17 τόνους/έτος επικινδύνων αποβλήτων (τα στοιχεία αυτά προέρχονται από το ΠΕΣΔΑ του 2017).

συγκεκριμένα κεντρική μονάδα επεξεργασίας αποβλήτων και ένας ΧΥΤΥ ανά διαχειριστική ενότητα, καθώς και συγκεκριμένος αριθμός ΣΜΑ ανά διαχειριστική ενότητα. Όμως, όπως αναφέρεται στο ΠΕΣΔΑ Πελοποννήσου (2017), καμία από τις παραπάνω υποδομές δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα στην Περιφέρεια, ενώ ακόμα και οι προβλέψεις για τη μεταβατική διαχείριση υλοποιήθηκαν εν μέρει, με αποτέλεσμα να λειτουργούν ακόμα πολλοί ΧΑΔΑ, που αποτελούν και τη μοναδική λύση διαχείρισης των ΑΣΑ για πολλούς δήμους της περιφέρειας.

Το Μάιο του 2013, και προκειμένου να υλοποιηθεί το ΠΕΣΔΑ του 2010, η Περιφέρεια Πελοποννήσου, σύμφωνα με τη δυνατότητα που της έδινε η νομοθεσία⁴⁸, δημοσίευσε διακήρυξη για την υλοποίηση έργου διαχείρισης των αποβλήτων της μέσω ΣΔΙΤ, λόγω της αδυναμίας του ΦΟΔΣΑ Πελοποννήσου να ασκήσει την συγκεκριμένη αρμοδιότητα. Το έργο αυτό προβλεπόταν να διαχειρίζεται το σύνολο των απορριμμάτων της Περιφέρειας με τη δημιουργία :

- Τριών (3) Ολοκληρωμένων Συστημάτων Διαχείρισης Αποβλήτων, από ένα στις Περιφερειακές Ενότητες Αρκαδίας, Μεσσηνίας και Λακωνίας.
- Δύο (2) Σταθμών Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων(ΣΜΑ), από έναν στις Περιφερειακές Ενότητες Κορινθίας και Αργολίδας.

Στη διακήρυξη του έργου προβλέφθηκε για τις μονάδες “εγγυημένη ποσότητα” εισερχόμενων σύμμικτων απορριμμάτων ύψους 150.000 τόνων/έτος με καθορισμένη τιμή εισόδου 80,5€/τόνο, γεγονός που πρακτικά σημαίνει πως ακόμα και αν στην πραγματικότητα η ποσότητα των απορριμμάτων είναι μικρότερη των 150.000 τόνων/έτος, οι πολίτες θα επιβαρύνονται με τέλη για ποσότητα 150.000 τόνων και με την προκαθορισθείσα ανωτέρω τιμή ανά τόνο. Η σύμβαση σύμπραξης προβλέφθηκε να έχει διάρκεια για 28 έτη. Το ύψος της σύμπραξης ανέρχεται σε περίπου 160 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων περίπου τα 66 εκατομμύρια θα αποτελούν την κρατική συμμετοχή, το 80% της οποίας θα προέρχεται μέσω προγράμματος ΕΣΠΑ της προγραμματικής περιόδου 2014-2020, ενώ τα υπόλοιπα θα επενδυθούν από κεφάλαια της αναδόχου.

Ακολούθησε η διαγωνιστική διαδικασία και αναδείχθηκε η ανάδοχος εταιρία, η δε ανάδειξή της οριστικοποιήθηκε αμετάκλητα με τις 1076/2015 και 1077/2015 αποφάσεις του ΣτΕ, με τις οποίες απορρίφθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως κατά της αγωνιστικής διαδικασίας.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο με τη 309/2015 πράξη του κατά το στάδιο του προσυμβατικού ελέγχου, που ασκεί στις δημόσιες συμβάσεις, ενέκρινε τη νομιμότητα του σχεδίου της σύμβασης σύμπραξης.

Και ενώ αναμενόταν η υπογραφή της σύμβασης του έργου από τα δύο συμβαλλόμενα μέρη, εκδόθηκε η 49/2015 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, με την οποία εγκρίθηκε το νέο ΕΣΔΑ. Το νέο όμως ΕΣΔΑ κινείται σε εντελώς διαφορετική κατεύθυνση από το προηγούμενο και κατά συνέπεια και το νέο ΠΕΣΔΑ Πελοποννήσου όφειλε να εναρμονιστεί με αυτό εντός του χρονοδιαγράμματος που προβλεπόταν, ενσωματώνοντας μάλιστα τις προτάσεις για τη διαχείριση των αποβλήτων του συνόλου των δήμων, όπως αυτές θα προέκυπταν από τη δημοσίευση των Τοπικών Σχεδίων Διαχείρισης Αποβλήτων (ΤΟΣΔΑ). Υπενθυμίζεται ότι το ΕΣΔΑ (2015) έθετε χρονικό περιορισμό ενός μηνός από την έγκρισή του για την αναθεώρηση όλων των ΠΕΣΔΑ. Σημειώνεται ότι το ΠΕΣΔΑ Πελοποννήσου κυρώθηκε με την προβλεπόμενη από τη νομοθεσία διαδικασία σε χρόνο

⁴⁸ Πρόκειται για το άρθρο 30 παρ. 5 του ν. 3536/2007.

πολύ μεταγενέστερο του μήνα, και συγκεκριμένα τον Ιούνιο του 2017 με την κυα 27716/1612 των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος & Ενέργειας.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι μετά την έκδοση της διακήρυξης για το έργο ΣΔΙΤ, το Μάιο του 2013, δημιουργήθηκε πολύ αρνητικό κλίμα στην τοπική κοινωνία λόγω των αντιδράσεων των μεγάλων κυρίως δήμων, πολιτιστικών συλλόγων, αλλά και μεμονωμένων κατοίκων, οι οποίες οφείλονταν εν πολλοίς σε αντιρρήσεις επί των σημείων χωροθέτησης των έργων που στηρίζονταν σε συγκεκριμένη επιχειρηματολογία περί της ακαταλληλότητας των επιλεγέντων χώρων (π.χ. λόγω απαγορεύσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας ή της νομοθεσίας για την προστασία των περιοχών Natura). Μάλιστα, η απόφαση 173714/2014 του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων του έργου έχει προσβληθεί με πέντε αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ και εκκρεμεί η εκδίκασή τους.

Οι αντιδράσεις οξύνθηκαν ακόμα περισσότερο μετά την έκδοση του νέου ΕΣΔΑ (2015), με αποτέλεσμα την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της κυα 27716/1612 των Υπουργών Εσωτερικών και Περιβάλλοντος & Ενέργειας, που κύρωσε το ΠΕΣΔΑ Πελοποννήσου, από την Περιφερειακή Ένωση Δήμων (ΠΕΔ) Πελοποννήσου, το Δήμο Κορινθίων, το Δήμο Άργους-Μυκηνών, το Δήμο Τριπόλεως, το Δήμο Σπάρτης, το Δήμο Βόρειας Κυνουρίας, τριών σωματείων και δύο ιδιωτών. Ως λόγοι ακύρωσης προβάλλονται, πέρα από τυπικά σφάλματα της κυα που κύρωσε το ΠΕΣΔΑ, κυρίως το γεγονός ότι κατ' ουσία το ΠΕΣΔΑ δεν είναι σύμφωνο με το ισχύον ΕΣΔΑ, αφού εμμέσως προωθείται με το ΠΕΣΔΑ το έργο ΣΔΙΤ, του οποίου εκκρεμεί η υπογραφή της σύμβασης, και το οποίο απηχούσε τη φιλοσοφία του προηγούμενου ΠΕΣΔΑ προωθώντας κεντρική διαχείριση των αποβλήτων, και όχι την αποκεντρωμένη που απαιτεί το ΕΣΔΑ του 2015. Επιπλέον, με την αίτηση ακυρώσεως ευθέως υποστηρίζεται ότι υπάρχουν "αντιφάσεις μεταξύ του κειμένου του ΦΟΔΣΑ [Πελοποννήσου], όπως καταρτίστηκε από το ΦΟΔΣΑ και απεστάλη προς τις γνωμοδοτούσες Υπηρεσίες και του αντίστοιχου κειμένου που ενέκρινε η Περιφέρεια".

Έτσι, μία καθοριστικής σημασίας για την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος απόφαση οδηγείται στις δικαστικές αίθουσες, με συνέπεια περαιτέρω καθυστέρηση της οριστικής αντιμετώπισης του θέματος.

Εν κατακλείδι, εκείνο που απομένει τελικά από όλη την περιγραφείσα κατάσταση είναι η αδυναμία του Κράτους να επιβάλει την πολιτική του σε μία τοπική κοινωνία που ευρίσκεται σε απόγνωση εν μέσω όγκων απορριμμάτων, αλλά και αδιαφορίας, ασυνεννοησίας και εγωιστικών εμμονών των τοπικών αρχόντων, φαινόμενα που εν τέλει επηρεάζουν αρνητικά όχι μόνο την επίτευξη των εθνικών στόχων αλλά και τον κρατικό προϋπολογισμό.

Εάν υπήρχε σαφές θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και οργάνωσης των ΦΟΔΣΑ, το οποίο θα διακρινόταν από σαφήνεια και ρεαλισμό, παρέχοντάς τους ουσιαστική δυνατότητα παραγωγικής συμμετοχής στη διαχείριση των αποβλήτων, θα αποτρέπονταν οι ανωτέρω καταστάσεις, και θα αντιμετωπιζόνταν τα θέματα με μεγαλύτερο σεβασμό προς το περιβάλλον και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

Αλλά, δυστυχώς, οι ΦΟΔΣΑ δεν λειτουργούν με βάση συγκεκριμένο και απλό θεσμικό πλαίσιο, αφού χάνονται στον κυκεώνα των ειδικών ρυθμίσεων που διέπουν τα νομικά πρόσωπα των δήμων, αντιμετωπίζονται μάλλον με επιπολαιότητα από την πολιτεία, ενώ συγχρόνως αποτελούν πεδίο που σίγουρα δεν προσφέρεται για τη δημιουργία της επιδιωκόμενης λαοφιλούς εικόνας των οργάνων

διοίκησης που τους απαρτίζουν. Έτσι, παραμένουν στην ουσία φορείς ανίκανοι να ανταποκριθούν στο έργο που τους έχει ανατεθεί.

5. Η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων στο Υπουργείο Εσωτερικών

Το Κράτος προφανώς και αντελήφθη, έστω και με μεγάλη καθυστέρηση, την έλλειψη της εποπτείας και του ελέγχου στη διαχείριση των αποβλήτων. Προσπάθησε να καλύψει το κενό με την σύσταση το 2014⁴⁹ της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων στο Υπουργείο Εσωτερικών, προφανώς λόγω της εμπλοκής των ΦΟΔΣΑ και των δήμων στο έργο της διαχείρισης.

Οι αρμοδιότητες της νέας αυτής Γενικής Γραμματείας παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον διότι καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα που εκτείνεται από τον συντονισμό όλων των δημοσίων υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαχείριση των πάσης φύσεως αποβλήτων μέχρι την άσκηση δειγματοληπτικών ελέγχων σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες εκπόνησης μελετών, εκτέλεσης έργων και υπηρεσιών που εντάσσονται στο πλαίσιο της διαχείρισης. Εάν διαπιστωθεί παραβίαση της εθνικής ή κοινοτικής νομοθεσίας, η Γενική Γραμματεία ενημερώνει άμεσα τα αρμόδια όργανα εποπτείας και ελέγχου, προκειμένου αυτά να επιληφθούν για την άσκηση των κατά το νόμο αρμοδιοτήτων τους.

Στη Γενική Γραμματεία προϊστάται ο Γενικός Γραμματέας, και το προσωπικό που την στελεχώνει αποτελείται από δύο επιστημονικούς συμβούλους και τρεις διοικητικούς υπαλλήλους.

Από τα παραπάνω προκύπτει, αν μη τι άλλο, η προχειρότητα με την οποία αντιμετωπίστηκε το όλο ζήτημα, για τους ακόλουθους λόγους:

α. Ενώ η Γενική Γραμματεία έχει ένα ευρύτατα συντονιστικό ρόλο, αυτός δεν συνδυάζεται και με την αντίστοιχη εξουσία να ασκήσει πραγματικά το έργο της.

β. Η ελεγκτική αρμοδιότητα που δίδεται στη Γενική Γραμματεία έχει ένα αρκετά ασαφές και δύσκολα προσδιορίσιμο περιεχόμενο. Συγκεκριμένα, ενημερώνει τα αρμόδια όργανα εποπτείας και ελέγχου, προκειμένου αυτά να επιληφθούν για την άσκηση των κατά το νόμο αρμοδιοτήτων τους. Με άλλη ανάγνωση, η Γενική Γραμματεία λειτουργεί για την άσκηση προκαταρκτικής διαδικασίας προς συνδρομή άλλων ελεγκτικών οργάνων στην άσκηση του έργου τους. Αυτό μάλλον είναι πολυτελής αντιμετώπιση των ελεγκτικών φορέων, που ούτως ή άλλως η άσκηση του ελέγχου από αυτούς και η επιβολή κυρώσεων προϋποθέτει ακριβώς αυτήν την προκαταρκτική διαδικασία και είναι ο πυρήνας του έργου τους.

γ. Η ποσοτική και ποιοτική στελέχωση της νέας αυτής Γραμματείας δίδει την εντύπωση ότι το Κράτος δεν θεώρησε εξ αρχής σημαντικό το έργο που της ανέθεσε, διότι είναι απορίας άξιο πώς είναι δυνατό όλο αυτό το έργο, που περιγράφεται στην συστατική της πράξη, να διεκπεραιώνεται μόνο από το Γενικό Γραμματέα, δύο επιστημονικούς συμβούλους και τρεις διοικητικούς υπαλλήλους, οι οποίοι προφανώς θα ασχολούνται με τα γραφειοκρατικά ζητήματα.

⁴⁹ Η νέα αυτή Γενική Γραμματεία συστάθηκε με το πδ 4/2014.

6. Κριτικές παρατηρήσεις

Όπως προκύπτει από την ιστορική επισκόπηση που προηγήθηκε, η οργάνωση της διαχείρισης των αποβλήτων από τους ΦΟΔΣΑ κατά την τελευταία τριακονταετία έγινε περισσότερο με προχειρότητα, παρά με τρόπο συστηματικό και μεθοδικό, και ουσιαστικά ακολουθώντας τον ανύπαρκτο ή πλημμελή σχεδιασμό τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Η πληθώρα των αποσπασματικών ρυθμίσεων που προωθήθηκαν⁵⁰, χωρίς πραγματικά να μπορούν να δώσουν λύσεις σε παγιωμένες δυσάρεστες καταστάσεις, δεν έχουν καταφέρει να αποτελεματώσουν το τοπίο.

⁵⁰ Σε μία προσπάθεια να εντοπιστούν, όσο το δυνατό σε όλη τους την έκταση οι ρυθμίσεις που αφορούν διαχρονικά τους ΦΟΔΣΑ, παρατίθεται ο ακόλουθος πίνακας:

κυα 50910/2003	Πρώτο ΕΣΔΑ/Διαχείριση στερεών αποβλήτων
Άρθρα 245επ. ν. 3463/2006	Σύνδεσμοι δήμων
Άρθρα 265επ. ν. 3463/2006	Ανώνυμες εταιρίες ΟΤΑ
Άρθρο 30 του ν. 3536/2007	Αρμοδιότητες ΦΟΔΣΑ κ.α.
Άρθρο 23 του ν. 3536/2007	Παρακράτηση από ΚΑΠ λόγω οφειλών δήμου
Άρθρο 24 παρ. 7 του ν. 3613/2007	Λειτουργία ΦΟΔΣΑ σε μία διαχειριστική ενότητα
Άρθρο 15 του ν. 3688/2008	Μετατροπή συνδέσμων ΟΤΑ σε ΦΟΔΣΑ κλπ.
κυα 2527/2009	Αρμοδιότητες-Νομική μορφή-Λειτουργία ΦΟΔΣΑ
Άρθρο 40 του ν. 3801/2009	Ρυθμίσεις θεμάτων ΧΥΤΑ, ΦΟΔΣΑ, ΔΕΥΑ
Άρθρο 104 του ν. 3852/2010	Σύνδεσμοι ΟΤΑ που συνενώνονται
Άρθρα 9-10 του ν. 3854/2010	Παρακράτηση από ΔΕΗ για οφειλές προς ΦΟΔΣΑ
Άρθρο 42 του ν. 3979/2011	Θαλάσσια μεταφορά ΑΣΑ
Άρθρο 55 του ν. 3979/2011	Αντικατάσταση του άρθρου 104 §§ 4 και 6 του ν. 3852/2010 για τους ΦΟΔΣΑ
Άρθρο 61 του ν. 3979/2011	Δημόσιες συμβάσεις για την καθαριότητα
Άρθρο 35 του ν. 4042/2012	Εκπόνηση ΠΕΣΔΑ από ΦΟΔΣΑ/Σύνταξη ΕΣΔΑ
Άρθρο 37 του ν. 4042/2012	Πρόστιμα σε ΦΟΔΣΑ και Δήμους για παράνομους ΧΑΔΑ
Άρθρο 43 του ν. 4042/2012	Ειδικό τέλος ταφής
Άρθρο 44 του ν. 4042/2012	Παρακράτηση προστίμων λόγω μη συμμόρφωσης με την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία από τους ΚΑΠ των δήμων
Άρθρο 57 του ν. 4042/2012	Διαχείριση ΑΣΑ διαχειριστικών ενοτήτων που δεν έχουν ΧΥΤΑ
Άρθρο 64 του ν. 4042/2012	Διοικητικά συμβούλια ΦΟΔΣΑ
Άρθρα 13-17 του ν. 4071/2012	Περιφερειακοί ΦΟΔΣΑ
Άρθρο 6 της ΠΝΠ 256/2012	Παράταση προθεσμίας συγχώνευσης ΦΟΔΣΑ
Άρθρο 6 του ν. 4147/2013	Παράταση προθεσμίας συγχώνευσης ΦΟΔΣΑ
Άρθρο 17 του ν. 4164/2013	Αντισταθμιστικά οφέλη
Άρθρο 77 του ν. 4257/2014	Παράταση προθεσμίας συγχώνευσης ΦΟΔΣΑ και ειδικού τέλους ταφής
Άρθρο 22 του ν. 4258/2014	Άδεια δόμηση για έργα ΧΥΤΑ/ΣΜΑ
κυα 34611/2014	Διαδικασία επιβολής προστίμων για ΧΑΔΑ
Άρθρο 84 παρ. 7 του ν. 4316/2014	Άμεση παύση ΧΑΔΑ – Διαχείριση ΑΣΑ από Αποκεντρωμένη Διοίκηση
Άρθρο 12 παρ. 5 του ν. 4315/2014	Έργα ΧΥΤΑ σε δασικές εκτάσεις
Άρθρο 27 του ν. 4315/2014	Καθορισμός εισφορών
Άρθρο 28 του ν. 4315/2014	Απόδοση εισφορών σε συμβάσεις σύμπραξης
Άρθρο 7 της ΠΝΠ 182/2015	Αναστολή εφαρμογής ειδικού τέλους ταφής
Άρθρο 8 της ΠΝΠ 184/2015	Παράταση της προθεσμίας συγχώνευσης ΦΟΔΣΑ
Άρθρο 157 του ν. 4389/2016	Ηλεκτρονικό Μητρώο Αποβλήτων
Άρθρο 158 του ν. 4389/2016	Άμεση παύση ΧΑΔΑ- Καθορισμός τρόπου διαχείρισης ΑΣΑ από Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Κορεσμένοι ΧΥΤΑ
Άρθρο 11 του ν. 4393/2016	Παράταση της προθεσμίας συγχώνευσης ΦΟΔΣΑ

Η οργάνωση των ΦΟΔΣΑ χαρακτηρίζεται από δύο χρονικές περιόδους. Η πρώτη περίοδος εκτείνεται από το 1986, οπότε και γίνεται για πρώτη φορά αναφορά σε ΦΟΔΣΑ, μέχρι το 2009 και η δεύτερη από το 2009, οπότε και εκδόθηκε η κυα 2527/2009 για την οργάνωσή τους, μέχρι σήμερα.

6.1. Η περίοδος 1986-2009

Κατά την περίοδο αυτή ως ΦΟΔΣΑ νοούνταν το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που οριζόταν από τις διατάξεις ως υπόχρεο για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων μιας περιοχής. Έτσι, ΦΟΔΣΑ μπορούσαν να είναι περισσότεροι φορείς, όπως ο δήμος ή η κοινότητα, ένας σύνδεσμος δήμων ή κοινοτήτων, μία δημοτική επιχείρηση, οι οποίοι διέπονταν αναφορικά με την οργάνωση και τη λειτουργία τους από τις γενικές διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, όπως θα συνέβαινε δηλ. με έναν οποιονδήποτε άλλο σύνδεσμο ή μια οποιαδήποτε άλλη δημοτική επιχείρηση (π.χ. μία τουριστική αναπτυξιακή εταιρία του δήμου). Δεν υπήρχε δηλ. ειδικό νομοθετικό καθεστώς για τη ρύθμιση της οργάνωσης και της λειτουργίας τους κατά διαφορετικό τρόπο, ώστε λ.χ. να μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις με σύντομες διαφανείς διαδικασίες ή να προσλαμβάνουν ευκολότερα εξειδικευμένο προσωπικό, λόγω της ιδιαίτερης φύσης του έργου που καλούνταν να επιτελέσουν, αφού ήταν άμεσα συσχετισμένο με την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

Το γεγονός ότι έλειπε ένα τέτοιο εξειδικευμένο πλαίσιο δεν ήταν απαραίτητα αρνητικό, διότι άφηνε στους δήμους πλήρη ελευθερία να κινηθούν. Συστάθηκαν, λοιπόν, σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, ως νπδδ, που ασχολούνταν με τη διαχείριση των αποβλήτων. Το έργο, όμως, που επιτελούσαν ανταποκρινόταν σε ξεπερασμένες παραδοσιακές μεθόδους συλλογής και διάθεσης, ενώ οι τοπικοί άρχοντες εξαντλούσαν όλο και περισσότερο το ενδιαφέρον τους στο ποιος δήμος θα έχει την πρωτοκαθεδρία στη διοίκηση του συνδέσμου και όχι σπάνια στην εξασφάλιση όσο το δυνατό λιγότερης δυσαρέσκειας των ψηφοφόρων τους από τη λήψη μέτρων μη αρεστών. Αν μελετήσει κανείς διαχρονικά την πολύπλοκη διαδικασία ανάδειξης των εκπροσώπων των δήμων στο διοικητικό συμβούλιο ενός συνδέσμου, θα διαπιστώσει την αλήθεια των παραπάνω.

Και ενώ στην ΕΕ κατά το χρονικό αυτό διάστημα εκδίδονταν λεπτομερείς οδηγίες και επιβάλλονταν συγκεκριμένοι στόχοι εντός του πλαισίου της ευρωπαϊκής πολιτικής για τα απόβλητα, στην Ελλάδα μάλλον κανείς δεν ενδιαφερόταν, ώστε η χώρα να λάβει τα μέτρα που όφειλε, ως κράτος-μέλος της ΕΕ, να λάβει, προκειμένου να εφαρμόσει την πολιτική αυτή. Και σίγουρα στην πρώτη θέση των μέτρων αυτών θα έπρεπε να βρίσκεται η οργάνωση από το Κράτος κατάλληλων φορέων για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, και ο εφοδιασμός τους με τα απαραίτητα εργαλεία για την ευόδωση του σκοπού τους. Υπενθυμίζουμε, όμως, ότι μέχρι το 2003 δεν είχε καν εκδοθεί ΕΣΔΑ, που θα έθετε τις γενικές κατευθύνσεις για τον περιφερειακό σχεδιασμό της διαχείρισης των αποβλήτων.

Κλήθηκαν, έτσι, παραδοσιακές δομές διοίκησης να αντιμετωπίσουν σύγχρονα προβλήματα, συνεχώς αυξανόμενου παγκοσμίου ενδιαφέροντος και εξειδικευμένου χειρισμού, με μεθόδους που δεν ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις. Ας μην ξεχνούμε ότι βρισκόμαστε στην εποχή της σύστασης δημοτικών επιχειρήσεων και νπδδ από την τοπική αυτοδιοίκηση με μεγάλη ευκολία και ταχείς ρυθμούς, ακόμα και για τον πιο απίθανο σκοπό, καθώς και με την υπερφόρτωσή τους με προσωπικό και ανυπαρξία στρατηγικής πολιτικής, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει και η αιτιολογική έκθεση του ισχύοντος Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006).

Κατ' αυτόν τον τρόπο και η διαχείριση των αποβλήτων λειτούργησε στηριζόμενη σε όλες τις παθογένειες που τελμάτωναν τους δήμους και τις κοινότητες: μεγάλος αριθμός νομικών

προσώπων με πληθώρα διοικητικού και βοηθητικού προσωπικού, έλλειψη οικονομικών πόρων αλλά και κακή οικονομική διαχείριση, ανεπαρκής στελέχωση υπηρεσιών αλλά και κακοδιοίκηση, έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού αλλά και γραφειοκρατία, αργοί ρυθμοί στην παρακολούθηση των τεχνολογικών εξελίξεων αλλά και έλλειψη κατάλληλων υποστηρικτικών τεχνικών υποδομών, αδιαφανείς διαδικασίες και φαινόμενα διαφθοράς, και παράλληλα με όλα αυτά πλημμελής ή στην ουσία ανύπαρκτη κρατική εποπτεία και απουσία ελέγχων. Ήταν λοιπόν επόμενο, καίτοι υπήρχε κανονιστικό πλαίσιο που ρύθμιζε συνολικά τη διαχείριση των αποβλήτων, στην πράξη η λειτουργία της διαχείρισης αυτής να πάσχει σοβαρά.

Από την άλλη, ανυπαρξία για μακρύ χρονικό διάστημα εθνικού σχεδιασμού, περιφερειακοί σχεδιασμοί που στηρίζονταν σε πολύπλοκες διαδικασίες, πολυμελείς επιτροπές που έπρεπε να λάβουν αποφάσεις σοβαρές και με μεγάλο κοινωνικό αντίκτυπο σε τοπικό επίπεδο, όχι σπάνια αντιδράσεις πολιτών στα όρια των τοπικών συγκρούσεων, παραπομπές σε αποσπασματικές, και κατά περίπτωση, ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση ad hoc προβλημάτων που ανέκυπταν κατά καιρούς, καταστάσεις δηλ. που αναπόφευκτα οδηγούσαν σε αδιέξοδα χωρίς να υπάρχει αλλαγή νοοτροπίας και ορατή βελτίωση των συνθηκών.

Αν, δε, λάβει κανείς υπόψη και τη μεγάλη καθυστέρηση, που, όπως παρατηρήθηκε και σε προηγούμενη ενότητα, χαρακτήρισε την ενσωμάτωση των κοινοτικών/ενωσιακών οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη, πιθανώς οφειλόμενη -ιδίως τη δεκαετία του 80- και στην απροθυμία της τότε κυβερνητικής πλειοψηφίας, λόγω διαφορετικών πολιτικο-ιδεολογικών προσεγγίσεων, να εφαρμόσει τα επιτασσόμενα από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, θα οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι μάλλον το ζήτημα των αποβλήτων αποτελούσε τελευταία επιλογή για τους πολιτικούς άρχοντες του τόπου, αφού άλλωστε θα επέφερε και σίγουρη ζημία στο πολιτικό τους προφίλ.

Τα αποτελέσματα αυτής της κατάστασης δεν άργησαν να φανούν, και μάλιστα κατά τρόπο αμείλικτο για τη χώρα.

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε την 28.1.1991 προσφυγή κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας για παραβιάσεις των οδηγιών περί των στερεών αποβλήτων και ειδικότερα για την ανεξέλεγκτη απόρριψη των αποβλήτων της πόλης των Χανίων και των γειτονικών δήμων στη θέση "Κουρουπητός". Συνεπεία αυτής της προσφυγής το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καταδίκασε τη χώρα με την απόφασή του C-45/91 της 7.4.1992, δεχόμενο ότι το ελληνικό κράτος παραβίασε τις κοινοτικές οδηγίες του 1975 και του 1978 για τα στερεά και τα επικίνδυνα απόβλητα αντίστοιχα, διότι δεν είχε δημιουργήσει την κατάλληλη τεχνική υποδομή στο νομό Χανίων για τη διάθεση των αποβλήτων κατά τρόπο που να μη θέτει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων και το περιβάλλον.

Παράλληλα, υπήρξαν καταγγελίες, ερωτήσεις και εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ύπαρξη παράνομων και ανεξέλεγκτων χώρων διάθεσης αποβλήτων (ΧΑΔΑ)⁵¹ με αποκορύφωμα την άσκηση προσφυγής την 26.11.2003 από την Επιτροπή κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας για παράβαση της οδηγίας του 1975 για τα στερεά απόβλητα.

Κάτω από την πίεση των γεγονότων λόγω αυτής της τροπής που πήρε το ζήτημα στην ΕΕ, η χώρα ενέκρινε το Δεκέμβριο 2003, με καθυστέρηση μιας εικοσαετίας περίπου, το πρώτο ΕΣΔΑ της χώρας, το οποίο έθετε σαφέστατα τις γενικές κατευθύνσεις της διαχείρισης των αποβλήτων και τους

⁵¹ Βλ. απόφαση ΔΕΚ C-45/91 της 7.4.1992.

στόχους που έπρεπε να επιτευχθούν, ενώ περαιτέρω απλούστευε και την ακολουθητέα διαδικασία για την έκδοση των ΠΕΣΔΑ.

Αναφορικά με την προσφυγή της Επιτροπής, η Ελλάδα αναγνώρισε ότι το Φεβρουάριο του 2004 λειτουργούσαν 1125 ΧΑΔΑ στην επικράτεια, με αποτέλεσμα το ΔΕΕ να δεχτεί την προσφυγή της Επιτροπής και να καταδικάσει τη χώρα με την C-502/03 απόφασή του της 6.10.2005, δεχόμενο ότι το ελληνικό κράτος παραβίασε την κοινοτική οδηγία 75/442/ΕΚ για τα στερεά απόβλητα και ειδικότερα τα άρθρα 4, 8 και 9 αυτής.

Μετά την καταδικαστική αυτή απόφαση, αλλά και τις διεργασίες με τους εμπλεκόμενους φορείς ενόψει της έκδοσης του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, το 2006⁵², έγινε επιτέλους αντιληπτό από την πολιτεία ότι υπάρχει σοβαρό πρόβλημα στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων και ότι θα έπρεπε να αλλάξουν αρκετά τα πράγματα, ώστε να σταματήσει η λειτουργία των ΧΑΔΑ και να ξεκινήσει να λειτουργεί σε όλη τη χώρα ένα σύστημα διαχείρισης που θα ήταν ικανό να ανταποκριθεί στους στόχους του ΕΣΔΑ του 2003. Σημειώνεται ότι μετά την έκδοση του ΕΣΔΑ ξεκίνησε η έκδοση των ΠΕΣΔΑ ή η αναθεώρηση κάποιων, που είχαν εκδοθεί παλαιότερα.

Οδηγούμαστε, έτσι, στο 2007, οπότε με την αποσπασματική ρύθμιση του άρθρου 30 του ν. 3536/2007, που είδαμε στην προηγούμενη ενότητα, διευθετήθηκαν μερικώς κάποια ζητήματα οργάνωσης των ΦΟΔΣΑ. Το πιο σημαντικό είναι ότι έκτοτε ο ΦΟΔΣΑ έπρεπε να έχει τη νομική μορφή του νπδδ ή της αε και συγχρόνως να υπάρχει μόνο ένας σε κάθε διαχειριστική ενότητα της Περιφέρειας.

Κατά το έτος 2009, δηλ. τέσσερα χρόνια μετά την καταδίκη από το ΔΕΕ, η χώρα συνεχίζει να διαθέτει παράνομους ΧΑΔΑ, αν και λιγότερους σε αριθμό από τους 1125 του Φεβρουαρίου του 2004, προσπαθώντας να πείσει την ΕΕ ότι υπάρχει πρόοδος με τα σχέδια διαχείρισης των αποβλήτων περί αποκατάστασης των ΧΑΔΑ και αντικατάστασής τους με κατάλληλες εγκαταστάσεις διαχείρισης.

Είναι προφανές ότι το σύστημα διαχείρισης των αποβλήτων δεν λειτουργεί.

6.2. Η περίοδος 2009 έως σήμερα

Με την έκδοση της κυα 2527/2009 σηματοδοτήθηκε η έναρξη μιας νέας εποχής στην ιστορία των ΦΟΔΣΑ. Οι λεπτομερείς και συστηματικές της ρυθμίσεις έδωσαν την εντύπωση ότι θα έφερναν μία προώθηση των θεμάτων της διαχείρισης των αποβλήτων, ώστε να υπάρξει πρόοδος της χώρας αναφορικά με την επίτευξη των στόχων της ΕΕ.

Μόλις όμως είχε ξεκινήσει η εφαρμογή της κυα αυτής, ψηφίστηκε ο ν. 3852/2010, ευρύτερα γνωστός ως “Καλλικράτης”, στο σχεδιασμό του οποίου άφησε το στίγμα της η οικονομική κρίση που ακόμα συνεχίζεται. Με τον Καλλικράτη επήλθε μία εκ βάθρων αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση της χώρας, η οποία επιτελέστηκε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, με προφανείς τις συνέπειες της ταχύτητας αυτής. Πάντως, το βασικό χαρακτηριστικό του Καλλικράτη είναι ότι αποτέλεσε μία μεγάλη μεταρρύθμιση που έγινε συγχρόνως στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, τόσο σε επίπεδο άσκησης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, όσο και σε επίπεδο οργάνωσης των εμπλεκόμενων φορέων. Έτσι, αρμοδιότητες αφαιρέθηκαν από το ένα

⁵² Πρόκειται για το ν. 3463/2006, ο οποίος ισχύει και σήμερα, τροποποιημένος όμως σε αρκετά σημεία κυρίως από το ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης).

επίπεδο διοίκησης και απονεμήθηκαν στο άλλο, οι κοινότητες και οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις καταργήθηκαν, οι δήμοι συρρικνώθηκαν σε αριθμό και μεγάλωσαν πολύ σε γεωγραφική έκταση, οι Περιφέρειες, διάδοχοι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων –δεκατρείς όμως σε αριθμό-, αποτέλεσαν το δεύτερο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης με αναβαθμισμένη παρουσία και ρόλο στα τοπικά δρώμενα, ένα μεγάλος αριθμός νομικών προσώπων των ΟΤΑ καταργήθηκε, ενώ συγχρόνως το προσωπικό όλων των υπηρεσιών μειώθηκε αισθητά.

Οι ΦΟΔΣΑ δεν θα μπορούσαν να αποτελέσουν εξαίρεση, αφού άλλωστε ήταν οι κληρονόμοι της παθογένειας όλων των προηγούμενων ετών στη διαχείριση των αποβλήτων. Επεβλήθη, λοιπόν, αναγκαστικά η ύπαρξη μόνο ενός νπδδ ανά περιφέρεια για τη διαχείριση των αποβλήτων. Δόθηκε, επίσης, η δυνατότητα στο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης να αναθέτει σε άλλο νπδδ την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ΦΟΔΣΑ, αν αυτός που είχε συσταθεί δεν μπορούσε να τις ασκήσει.

Οι λύσεις που έδωσε το Κράτος, οριζόντια για όλη τη χώρα, χωρίς να αφουγκραστεί τις τοπικές ιδιαιτερότητες και αγνοώντας τις πραγματικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, μόνο προβλήματα εν τέλει δημιούργησαν, με αποτέλεσμα επτά και πλέον χρόνια μετά την ψήφιση του Καλλικράτη η πολιτεία να συνεχίζει να δίδει αλληλοδιαδόχως παρατάσεις στην εφαρμογή της διάταξης περί της αναγκαστικής συγχώνευσης των ΦΟΔΣΑ.

Όμως, το ίδιο χρονικό διάστημα, για την ακρίβεια το 2012, ενσωματώθηκε με μεγάλη καθυστέρηση η θεμελιώδης και ισχύουσα σήμερα οδηγία 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα, ως αποτέλεσμα μιας διαφορετικής προσέγγισης του Κράτους στα περιβαλλοντικά ζητήματα που είχε ως επιστέγασμα την ίδρυση για πρώτη φορά στη νεότερη ιστορία της χώρας θεματικού Υπουργείου αποκλειστικά για το Περιβάλλον. Ίσως, η σοβαρότητα που δόθηκε από το Κράτος στα περιβαλλοντικά ζητήματα ερμηνεύεται και από το γεγονός ότι η μεταφορά της ανωτέρω οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο έγινε με νόμο, και όχι με υπουργική απόφαση, η οποία ήταν περισσότερο προσφιλής μέθοδος εναρμόνισης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας των προηγούμενων κυβερνήσεων.

Εδώ θα πρέπει να ξαναθυμηθούμε την C-502/03 απόφαση του ΔΕΕ, με την οποία καταδικάστηκε η χώρα για τη λειτουργία των 1125 ΧΑΔΑ. Μετά την παρέλευση σχεδόν μιας δεκαετίας από την έκδοση της καταδικαστικής αυτής απόφασης, και επειδή η χώρα δεν μπόρεσε να αποκαταστήσει τους παράνομους ΧΑΔΑ στο σύνολό τους, ως όφειλε, καταδικάστηκε ξανά από το ΔΕΕ με την απόφαση C-378/2013 της 2.12.2014 στην καταβολή, σωρευτικώς, κατ' αποκοπή ποσού και χρηματικής ποινής. Το κατ' αποκοπή ποσό ανέρχεται στα 10.000.000 ευρώ, ενώ η χρηματική ποινή επεβλήθη να καταβάλλεται ανά εξάμηνο και το υπέρογκο ποσό της υπολογίζεται σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΕ

με βάση αρχικό ποσό ύψους 14.520.000 ευρώ, από το οποίο θα αφαιρείται ποσό 40.000 ευρώ ανά ΧΑΔΑ, τον οποίο αφορά η διαπιστωθείσα παράβαση και ο οποίος είτε έπαυσε να λειτουργεί είτε αποκαταστάθηκε από τις 13 Μαΐου 2014, καθώς και ποσό 80.000 ευρώ για εκείνους εκ των ως άνω χώρων που θα έχουν ταυτόχρονα παύσει να λειτουργούν και αποκατασταθεί από την ίδια ημερομηνία.

Έκτοτε, από το 2014 και μετά, η χώρα επιβαρύνθηκε με τα ακόλουθα ποσά, όπως ευγενικά μας ενημέρωσε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων του Υπουργείου Εσωτερικών:

- Το κατ' αποκοπή πρόστιμο των 10 εκατομμυρίων €.
 - Για το α' εξάμηνο, δηλ. από 2.12.2014 έως 2.6.2015, με 10.360.000 € .
 - Για το β' εξάμηνο, δηλ. από 2.6.2015 έως 2.12.2015, με 9.920.000 €
 - Για το γ' εξάμηνο, δηλ. από 2.12.2015 έως 2.6.2016, με 6.880.000 €.
 - Για το δ' εξάμηνο, δηλ. από 2.6.2016 έως 2.12.2016, με 4.560.000 €.
 - Για το ε' εξάμηνο, δηλ. από 2.12.2016 έως 2.6.2017, με 3.760.000 €.
- Δηλαδή μέχρι στιγμής η χώρα έχει επιβαρυνθεί συνολικά με το ποσό των 45.480.000 €.

Σήμερα, δεκαπέντε χρόνια περίπου μετά την αρχική καταδίκη από το ΔΕΕ, εξακολουθούν να λειτουργούν επισήμως 74 ΧΑΔΑ ανά την επικράτεια, και η χώρα εξακολουθεί να πληρώνει πρόστιμα δεκάδων εκατομμυρίων ευρώ προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, ευρισκόμενη σε μία πολύ δύσκολη περίοδο με βαθύτατη οικονομική κρίση και αναπόφευκτες δυσβάστακτες οικονομικές περικοπές. Η καταβολή τέτοιων ποσών, και μάλιστα εξαιτίας μίας –μόνο- καταδίκης, αποτελεί αισχύνη προς τη δοκιμαζόμενη κοινωνία και, αν μη τι άλλο, πρέπει να αφυπνίσει τους ιθύνοντες για την ανάληψη πρωτοβουλιών πλήρους ανατροπής της επικρατούσας φιλοσοφίας διαχείρισης των αποβλήτων.

Οι Περιφέρειες της χώρας που εξακολουθούν μέχρι σήμερα να διαθέτουν ακόμα ενεργούς και μη αποκαταστημένους ΧΑΔΑ είναι οι παρακάτω, σύμφωνα με τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων του Υπουργείου Εσωτερικών, με τελευταία επικαιροποίηση την 2.6.2017:

Πίνακας: Αριθμός ενεργών και μη αποκαταστημένων ΧΑΔΑ ανά Περιφέρεια την 2.6.2017 με τη χρηματική ποινή εξαμήνου που αντιστοιχεί στον καθένα από αυτούς

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	ΕΝΕΡΓΟΙ ΧΑΔΑ 2.6.2017	ΧΡΗΜΑΤΙΚΗ ΠΟΙΝΗ ΕΞΑΜΗΝΟΥ
ΑΝ.ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ-ΘΡΑΚΗΣ	1	80.000
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	4	160.000
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	1	40.000
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	3	120.000
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	6	280.000
ΑΤΤΙΚΗΣ	10	520.000
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	27	1.280.000
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	4	240.000
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	18	1.040.000
ΣΥΝΟΛΟ	74	3.760.000

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών/ Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων

Η ανάγκη για την αλλαγή του ΕΣΔΑ του 2003 είχε καταστεί πια εμφανής, διότι το ΕΣΔΑ αυτό δεν μπορούσε να υλοποιήσει τη νέα ευρωπαϊκή πολιτική για τα απόβλητα και τους στόχους της, η οποία έχει επιβάλει την ιεράρχηση των αποβλήτων, την προώθηση της ανάκτησης και την αξιοποίησή τους, καθώς και την απόλυτη ελαχιστοποίηση της διάθεσης, στο πλαίσιο μιας κυκλικής οικονομίας για την προστασία του περιβάλλοντος, κυρίως μέσω της προστασίας των φυσικών πόρων, και προφανώς και της ανθρώπινης υγείας. Έπρεπε, λοιπόν, να δοθεί έμφαση στην αποκεντρωμένη διαχείριση των αποβλήτων, με τους δήμους και τους ΦΟΔΣΑ να πρέπει να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο.

Καταρτίζεται, έτσι, το 2015, μετά από μακρά διαδικασία διαβούλευσης, το νέο ΕΣΔΑ της χώρας, ενώ χρειάστηκε να παρέλθει ενάμισι ολόκληρο έτος μετά τη δημοσίευση του ΕΣΔΑ για να αναθεωρηθούν ή να καταρτιστούν όλα τα ΠΕΣΔΑ σε συμφωνία με αυτό.

Και ενώ η νομοθεσία περιλαμβάνει τις απαραίτητες ρυθμίσεις⁵³ για τον επιμερισμό στους δήμους των προστίμων, που καταβάλλει η χώρα ανά εξάμηνο στην ΕΕ για τους παράνομους ΧΑΔΑ, και τον καταλογισμό ευθυνών, μέχρι σήμερα δεν έχουν τύχει εφαρμογής αυτές οι ρυθμίσεις.

Κατόπιν όλων τούτων, παρατηρούμε ότι συνεχίζεται ο γνωστός αργός ρυθμός εξέλιξης των πραγμάτων, χωρίς να μεσολαβεί κάποια ριζική μεταρρύθμιση που θα μπορέσει να φέρει την αλλαγή στο τοπίο της διαχείρισης, ώστε να πάψει η χώρα να καταγράφει αρνητικές επιδόσεις στον τομέα αυτό, με τις προαναφερθείσες δυσάρεστες συνέπειες.

Τα αίτια πρέπει να εστιαστούν αφενός στην πάντοτε υποβόσκουσα προσπάθεια των μεγαλύτερων σε πληθυσμό δήμων-μελών του ΦΟΔΣΑ να έχουν την πρωτοκαθεδρία στη διοίκησή του και να επιβάλλουν τις απόψεις τους στους λοιπούς δήμους-μέλη, με συνέπεια να επικεντρώνονται σε αυτό το ζήτημα αμελώντας τις υπόλοιπες υποχρεώσεις τους, και αφετέρου στην πραγματική αδυναμία των ΦΟΔΣΑ να διεκπεραιώσουν επιτυχώς το έργο της διαχείρισης των αποβλήτων είτε λόγω έλλειψης προσωπικού είτε λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας. Η αδυναμία όμως αυτή πρέπει επιτέλους να απασχολήσει σοβαρά το Κράτος προς την κατεύθυνση της πλήρους αναδιοργάνωσης του συστήματος διαχείρισης των αποβλήτων και της αντικατάστασής του με ένα άλλο που θα αφήνει πίσω όλες αυτές τις παρωχημένες νοοτροπίες και αγκυλώσεις .

Οι αριθμοί όμως είναι αμείλικτοι.

Από τα στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων φορέων⁵⁴ αλλά και των ελληνικών αρχών προκύπτει αναντίρρητα η υστέρηση της χώρας μας στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας σε σχέση με άλλα κράτη.

Όπως παρατηρεί ο επ. Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Κ. Μενουδάκος προλογίζοντας την ετήσια Έκθεση 2016 της μη κυβερνητικής οργάνωσης WWF για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, μεταξύ των αδυναμιών και των στρεβλώσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και της εφαρμογής της στη χώρα μας είναι και οι “ελλείψεις στον τομέα της περιβαλλοντικής επιθεώρησης, του ελέγχου των περιβαλλοντικών παραβάσεων και της επιβολής κυρώσεων”. Αυτό το γεγονός πρέπει να κρούσει οπωσδήποτε τον κώδωνα του κινδύνου στους υπεύθυνους που χαράζουν την πολιτική της διαχείρισης και τις στρατηγικές υλοποίησής της,

⁵³ Πρόκειται για τα άρθρα 44 του ν. 4042/2012 και 16 του ν. 4368/2016.

⁵⁴Π.χ. ΟΟΣΑ, Eurostat, WWF κλπ.

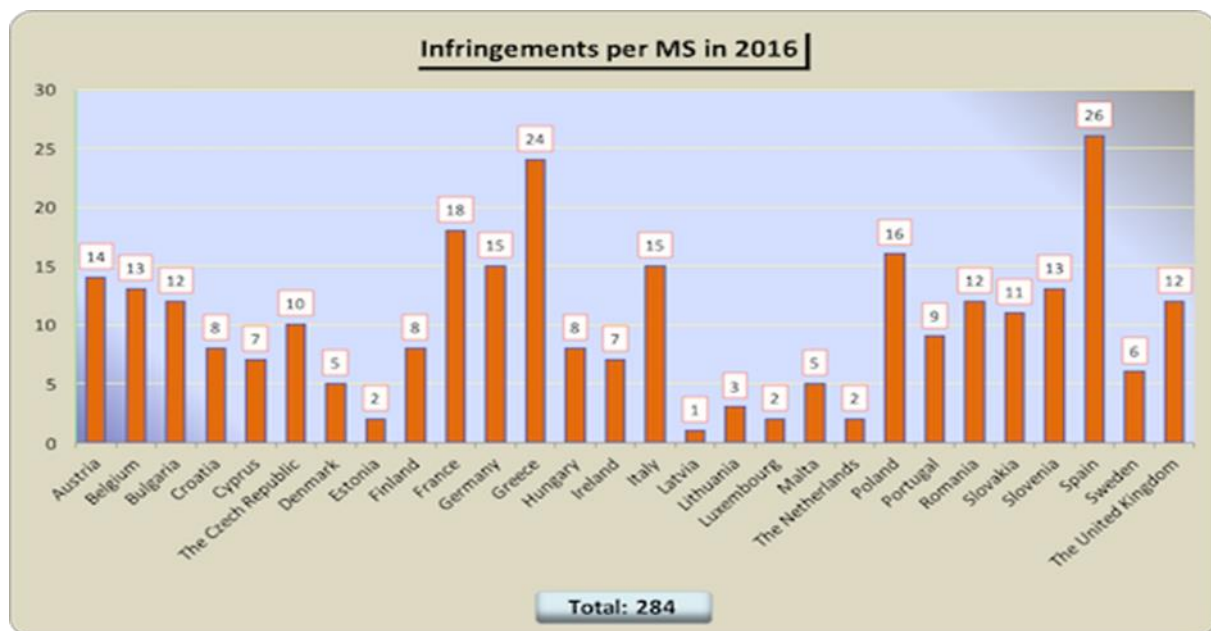
ώστε να εγκαταλειφθεί η κρατούσα άποψη που θέλει τη διαχείριση των αποβλήτων ουσιαστικά να μην υπόκειται σε κρατικό έλεγχο .

Όλα συνηγορούν στο γεγονός ότι το υφιστάμενο σύστημα διαχείρισης των αποβλήτων στη χώρα είναι άκρως προβληματικό και την πλήρη ευθύνη για την αλλαγή και τον αναπροσανατολισμό του φέρει ακέραιη το Κράτος.

Ο πίνακας που παρατίθεται ακριβώς πιο κάτω τεκμηριώνει περίτρανα όλα, όσα προαναφέρθηκαν.

Στον πίνακα αυτό εμφανίζεται ο αριθμός των παραβάσεων περιβαλλοντικού περιεχομένου, ανά κράτος-μέλος της ΕΕ, που είναι σε εκκρεμότητα ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου το έτος 2016. Παρατηρούμε ότι για τη χώρα μας αντιστοιχούν συνολικά 24 υποθέσεις που τη φέρνουν δεύτερη αμέσως μετά την Ισπανία, η οποία έχει μόλις δύο περισσότερες. Βέβαια, το μέγεθος και ο πληθυσμός της Ισπανίας σε σχέση με τα αντίστοιχα της Ελλάδας είναι πολύ μεγαλύτερα. Στην καλύτερη θέση του πίνακα ευρίσκονται οι χώρες της Βαλτικής και το Λουξεμβούργο, ενώ και η Κύπρος ουσιαστικά δεν βρίσκεται σε πολύ καλή θέση, αν λάβουμε υπόψη το μέγεθος και τον πληθυσμό της.

Πίνακας : Ανοιχτές υποθέσεις περιβαλλοντικών παραβάσεων των κ-μ της ΕΕ ενώπιον του ΔΕΕ το έτος 2016



Πηγή: European Commission, από την ιστοσελίδα <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> -Last updated: 22/09/2017

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε

ΜΙΑ ΑΠΟΠΕΙΡΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΦΟΔΣΑ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στις ενότητες που προηγήθηκαν έγινε μία προσπάθεια να αναδειχθεί όσο το δυνατό πληρέστερα η έλλειψη του απαραίτητου νομοθετικού πλαισίου που θα επιτρέψει τη λειτουργία των ΦΟΔΣΑ με γνώμονα την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

Όμως, δεν θα έπρεπε να παραβλέψουμε ότι η πολιτεία έχει πλέον αντιληφθεί πως εφαρμόζει πλημμελώς την ευρωπαϊκή νομοθεσία για τη διαχείριση των αποβλήτων και προκειμένου να καταφέρει να ανταποκριθεί αξιοπρεπώς στις υποχρεώσεις της μέχρι το 2020, πρέπει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα.

Ήδη με την έκδοση του ΕΣΔΑ, το 2015, έγινε ένα πολύ σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή, το οποίο συμπληρώθηκε με την έκδοση όλων των ΠΕΣΔΑ της χώρας τον Ιούνιο του 2017. Αναγνωρίζοντας προφανώς η πολιτεία ότι τα κείμενα αυτά θα παραμείνουν απλώς ευχολόγια, εάν δεν οργανωθούν κατάλληλα οι φορείς που έχουν επωμιστεί το βάρος της διαχείρισης των αποβλήτων, παρουσίασε για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο νομοσχέδιο που αφορά αποκλειστικά την οργάνωση και τη λειτουργία των φορέων διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Το νομοσχέδιο αυτό φέρει τον τίτλο *“Σύσταση και οργάνωση νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων της χώρας”* και ετέθη στη διαβούλευση τον Απρίλιο του 2016, όπως προκύπτει από την αρμόδια ιστοσελίδα <http://www.opengov.gr/ypes/?p=3640>.

Η προσπάθεια αυτή για την οργάνωση των φορέων διαχείρισης των αποβλήτων, που έγινε για πρώτη φορά στη χώρα, αξίζει να παρουσιαστεί με περισσότερο αναλυτικό τρόπο και να σχολιαστεί εποικοδομητικά, ως μία ελάχιστη συνεισφορά στον αγώνα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.

2. Γενική επισκόπηση του νομοσχεδίου του 2016

Βασικοί άξονες που διαπνέουν το νομοσχέδιο σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, η οποία αναρτήθηκε στη διαβούλευση είναι *“η αποκέντρωση των δράσεων στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η ποιοτική και ποσοτική ενίσχυση της ανακύκλωσης με ιδιαίτερη έμφαση τη διαλογή στην πηγή, η μικρή κλίμακα των μονάδων επεξεργασίας και ανάκτησης, η ενθάρρυνση της κοινωνικής συμμετοχής, και κυρίως η κατοχύρωση του δημόσιου χαρακτήρα της διαχείρισης των αποβλήτων”*.

Το νομοσχέδιο περιλαμβάνει ένα πλέγμα διατάξεων που ρυθμίζει με λεπτομέρειες τη σύσταση νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου των δήμων της ηπειρωτικής χώρας, τα οποία ορίζεται ρητά ότι λειτουργούν χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Στο νομοσχέδιο επιφυλάσσεται διαφορετική αντιμετώπιση της διαχείρισης των αποβλήτων για τα νησιά που αποτελούν στο σύνολό τους ένα δήμο, ενώ για όσα απαρτίζονται από περισσότερους ακολουθείται η διαδικασία που περιγράφει για την ηπειρωτική χώρα.

Ακολουθείται κατ' αρχήν το πληθυσμιακό κριτήριο για τον αριθμό των νομικών προσώπων που θα συσταθούν ανά περιφέρεια, του αριθμού τούτου κυμαινόμενου από ένα μέχρι τέσσερα νομικά πρόσωπα, για δε τη νομική μορφή του νομικού προσώπου, ως δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, η πρωτοβουλία επαφίεται στους δήμους που θα το συστήσουν. Απαιτούνται όμως και πρόσθετες προϋποθέσεις.

Γίνεται προσπάθεια για να εξασφαλιστεί η συμμετοχή όλων των δήμων στο νομικό πρόσωπο, ενώ προβλέπεται διεξοδικά τι θα γίνει σε περίπτωση που κάποιος δήμος επιμένει στη μη συμμετοχή του στο νομικό αυτό σχήμα.

Περιγράφονται λεπτομερώς οι αρμοδιότητες του νομικού προσώπου, προβλέπονται τα όργανα διοίκησής του και οι επί μέρους αρμοδιότητες αυτών, και ρυθμίζονται τα θέματα της λειτουργίας των οργάνων του στη βάση της διαφάνειας και της αμεροληψίας.

Ρυθμίζονται τα ζητήματα του προσωπικού του νομικού προσώπου και προβλέπονται οι πόροι για τη λειτουργία του.

Τίθενται διατάξεις για την οικονομική διαχείριση του νομικού προσώπου και καθορίζεται το είδος και το περιεχόμενο της εποπτείας επ' αυτού.

Τέλος, προβλέπεται σύνολο ρυθμίσεων μεταβατικού χαρακτήρα προκειμένου να υπάρξει η ομαλή μετάβαση από την σημερινή κατάσταση στο νέο καθεστώς.

3. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου του 2016

3.1. Η νομική μορφή του φορέα διαχείρισης των αποβλήτων και η νέα ονομασία του

Στο νομοσχέδιο επιλέγεται το νομικό πρόσωπο, που θα συσταθεί για τη διαχείριση των αποβλήτων, να έχει τη νομική μορφή είτε του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου είτε του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου. Και στις δύο περιπτώσεις το νομικό πρόσωπο λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Τούτο διότι ο σκοπός που εξυπηρετούν τα νέα αυτά νομικά αυτά πρόσωπα είναι καθαρά δημόσιος σκοπός, αφού αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, γ' αυτό και προβλέπεται άλλωστε η εποπτεία και των δύο τύπων από το Κράτος.

Με τον τρόπο αυτό εκπληρώνεται η βούληση του ΕΣΔΑ περί της δημόσιας διαχείρισης των αποβλήτων. Εγκαταλείπεται λοιπόν το μοντέλο της αε, που εκ του σκοπού της έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα. Όμως, για κάποιες περιπτώσεις επιτρέπεται η διατήρηση του σχήματος της αε, εφόσον έχουν συσταθεί σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας ως φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ) και λειτουργούν ως τέτοιοι κατά τη δημοσίευση του νόμου, πρόκειται δε για νομικά πρόσωπα που διαχειρίζονται τα στερεά απόβλητα του συνόλου μιας περιφέρειας ή του συνόλου ενός νομού. Συγχρόνως, πάντως, προβλέπεται και μία λεπτομερής διαδικασία για τη μετατροπή τους σε ΔΙΣΑ με τη νομική μορφή που έχουν, ώστε να εφαρμόζονται και σε αυτούς ακριβώς οι ίδιες διατάξεις που θα ισχύσουν για τα νπδδ ή νπιδ.

Για τα καινούργια νομικά πρόσωπα που ρυθμίζει το νομοσχέδιο επιλέγεται και μία νέα ονομασία: το νέο τους όνομα είναι ΔΙΣΑ, δηλ. Διαχειριστές Στερεών Αποβλήτων. Αφήνεται, έτσι, πίσω το κακό παρελθόν των ΦΟΔΣΑ και σηματοδοτείται η νέα εποχή. Θα δούμε στη συνέχεια αν είναι πράγματι έτσι.

Και για τους δύο τύπους των νομικών αυτών προσώπων εισάγονται οι ίδιες ακριβώς ρυθμίσεις. Η μοναδική διαφορά ανάμεσα στα νπδδ και νπιδ αφορά τον τρόπο που διεξάγεται η οικονομική διαχείριση των νπιδ, για τα οποία προβλέπεται ότι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών καταρτίζεται κανονισμός για την οικονομική διοίκηση και διαχείριση εν γένει, την είσπραξη των εσόδων, καθώς για τον τακτικό και έκτακτο οικονομικό έλεγχο αυτών, παρέχοντας τη δυνατότητα στην πολιτεία να τους δώσει μεγαλύτερη ευελιξία. Σε ό,τι αφορά τα νπδδ, εφαρμόζονται σε αυτά οι διατάξεις που ισχύουν για τους δήμους και αφορούν τον προϋπολογισμό, τις λοιπές οικονομικές καταστάσεις, την ταμειακή υπηρεσία, τη διαχείριση, τα δάνεια και την περιουσία.

3.2. Προϋποθέσεις σύστασης των νέων νομικών προσώπων

Στο νομοσχέδιο απαριθμείται μία σειρά προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούνται, προκειμένου να είναι επιτρεπτή η σύσταση των νέων νομικών προσώπων. Ειδικότερα:

α. Τίθεται ένα ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος συνολικά 80.000 κατοίκων των δήμων που τα συστήνουν. Επιπλέον, πρέπει οι δήμοι αυτοί να είναι όμοροι.

β. Απαιτείται να υπάρχει σε λειτουργία τουλάχιστον ένας διαθέσιμος χώρος υγειονομικής ταφής (ΧΥΤ) των αποβλήτων στην εδαφική περιφέρεια κάποιου από τους δήμους αυτούς.

γ. Απαιτείται να υπάρχει σε λειτουργία μονάδα επεξεργασίας αποβλήτων (ΜΕΑ) ή σε αντίθετη περίπτωση να προκύπτει από το ΠΕΣΔΑ ότι με άλλα έργα και δράσεις, επιτρεπόμενα από το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ), θα τηρηθούν οι στόχοι του ΕΣΔΑ.

δ. Ορίζεται ρητά ότι σε κάθε νομό συστήνεται μέχρι ένα νομικό πρόσωπο, εκτός αν μέρος δήμων ή δήμος του νομού συμπράξει με μέρος δήμων ή δήμο όμορου νομού της ίδιας περιφέρειας, που συνιστά γεωγραφική συνέχεια.

ε. Τέλος, απαγορεύεται η συμμετοχή δήμου σε περισσότερα από ένα νομικά πρόσωπα.

Σημειώνεται ότι οι ανωτέρω προϋποθέσεις ισχύουν και για τα νησιά, στην εδαφική περιφέρεια των οποίων λειτουργούν περισσότεροι του ενός δήμοι, δηλ. στην πραγματικότητα για την Κρήτη και την Εύβοια.

Για τα υπόλοιπα νησιά, όσα δηλ. αποτελούν από μόνα τους ένα δήμο, η διαχείριση των στερεών αποβλήτων διενεργείται από τον ίδιο το δήμο μέσω των δημοτικών του υπηρεσιών. Προβλέπεται, πάντως, η δυνατότητα, εφόσον το νησί γειτνιάζει με δήμο της ηπειρωτικής χώρας ή με άλλο νησί, ο δήμος του νησιού αυτού να μπορεί να συμμετέχει στο νομικό πρόσωπο που εξυπηρετεί τον όμορο δήμο. Σε περίπτωση που ο όμορος δήμος ανήκει σε άλλη περιφέρεια, τότε ο εξυπηρετούμενος δήμος μπορεί με σύμφωνη γνώμη του περιφερειάρχη της περιφέρειας στην οποία ανήκει, να συμμετέχει στο νομικό πρόσωπο που εξυπηρετεί τον όμορο δήμο.

3.3. Οι αρμοδιότητες των ΔΙΣΑ

Κατά το νομοσχέδιο οι ΔΙΣΑ κατά κύριο λόγο εκπονούν σχέδιο διαχείρισης των αποβλήτων της τοπικής τους αρμοδιότητας, το οποίο υποβάλλεται για έγκριση στην περιφέρεια σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, ενώ επίσης εξειδικεύουν και υλοποιούν τους στόχους και τις δράσεις του ΠΕΣΔΑ, που έχει κυρωθεί κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία, για την προσωρινή αποθήκευση, μεταφόρτωση, επεξεργασία, αξιοποίηση και διάθεση των στερεών αποβλήτων, χωρίς να μπορούν να τροποποιήσουν τα προβλεπόμενα σε αυτό.

Με το νομοσχέδιο θεσμοθετείται πλέον η δυνατότητα των νέων νομικών προσώπων να διαθέτουν προς πώληση τα προϊόντα που προέρχονται από τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, τα δε έσοδα από την πώληση αυτών συνυπολογίζονται για τον καθορισμό της ετήσιας εισφοράς των δήμων-μελών τους. Επίσης, τους παρέχεται η δυνατότητα να αναθέτουν επιμέρους υπηρεσίες διαχείρισης των αποβλήτων και λοιπές υπηρεσίες λειτουργίας σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας.

Δευτερευόντως, προβλέπεται η δυνατότητα των ΔΙΣΑ να “παρέχουν υπηρεσίες, διεξάγουν έρευνες και εκπονούν αναπτυξιακές, τεχνοοικονομικές και οργανωτικές μελέτες, καθώς επίσης επιτρέπεται να επιβλέπουν και να υλοποιούν προγράμματα, των οποίων η διενέργεια ανατίθεται στο ΔΙΣΑ από τα Υπουργεία, την Περιφέρεια, την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, δήμους και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (νπδδ)” (άρθρο 3 παρ. 5 γ).

3.4. Τα όργανα διοίκησης των ΔΙΣΑ και οι αρμοδιότητές τους

Τα νέα νομικά πρόσωπα διοικούνται από το διοικητικό συμβούλιο, την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρο.

Στο νομοσχέδιο αναπτύσσεται με διεξοδικό τρόπο η ανάδειξη των οργάνων διοίκησης και ο τρόπος της λειτουργίας τους, ώστε να εκπληρώνονται οι αρχές της διαφάνειας και της αμεροληψίας. Προβλέπονται ασυμβίβαστα για τα μέλη τους και ρυθμίζονται οι ευθύνες των οργάνων τους κατ’ αναλογία με ό,τι ισχύει για τους δήμους.

3.4.1. Το Διοικητικό Συμβούλιο

Οι δήμοι που απαρτίζουν το ΔΙΣΑ μετέχουν και στη διοίκησή του μέσω των αντιπροσώπων τους που απαρτίζουν το διοικητικό του συμβούλιο.

Οι αντιπρόσωποι των δήμων στο διοικητικό συμβούλιο του ΔΙΣΑ είναι είτε δημοτικοί σύμβουλοι είτε οι δήμαρχοι των δήμων που μετέχουν σε αυτούς. Οι αντιπρόσωποι εκλέγονται από τα δημοτικά συμβούλια με βάση μία διαδικασία που είναι παρόμοια με εκείνη της εκλογής των αντιπροσώπων των δήμων στους συνδέσμους. Καθορίζεται ένας συγκεκριμένος αριθμός εκπροσώπων για τον κάθε δήμο ανάλογα με το μέγεθος του πληθυσμού του ξεκινώντας από δήμους με πληθυσμό μέχρι δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους, οι οποίοι εκλέγουν έναν αντιπρόσωπο και φτάνοντας σε δήμους με πληθυσμό πάνω από εξακόσιες χιλιάδες έναν (600.001) κατοίκους, οι οποίοι εκλέγουν είκοσι οκτώ αντιπρόσωπους.

Ακολουθεί μία δεύτερη διαδικασία εκλογής για την περίπτωση που τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου, σύμφωνα με τον παραπάνω υπολογισμό είναι περισσότερα από πενήντα (50). Και για την περίπτωση αυτή ακολουθείται αποκλειστικά το πληθυσμιακό κριτήριο, προκειμένου να καθοριστεί ο αριθμός των αντιπροσώπων του κάθε δήμου στο δημοτικό συμβούλιο του ΔΙΣΑ.

Στον συνολικό αριθμό αντιπροσώπων που εκλέγει ο κάθε δήμος, περιλαμβάνονται και δημοτικοί σύμβουλοι που προέρχονται από το σύνολο των συμβούλων των παρατάξεων της μειοψηφίας.

Αφού εκλεγούν οι αντιπρόσωποι των δήμων, ακολουθεί η συγκρότηση του διοικητικού συμβουλίου του ΔΙΣΑ, η οποία γίνεται με απόφαση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Για όλα τα παραπάνω στάδια της διαδικασίας προβλέπονται συγκεκριμένες προθεσμίες, εντός των οποίων οι δήμοι θα πρέπει να έχουν ολοκληρώσει τον ορισμό των αντιπροσώπων τους. Σε περίπτωση παρέλευσης άπρακτης της τασσόμενης προθεσμίας, ο ορισμός των μελών του διοικητικού συμβουλίου γίνεται από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στην περίπτωση αυτή στο διοικητικό συμβούλιο μετέχει ο δήμαρχος, και αν οι αντιπρόσωποι του ίδιου δήμου είναι περισσότεροι, μετέχουν δημοτικοί σύμβουλοι του επιτυχόντος συνδυασμού κατά τη σειρά της εκλογής τους.

Η θητεία του διοικητικού συμβουλίου είναι πενταετής και συμπίπτει με την εκάστοτε δημοτική θητεία.

Το διοικητικό συμβούλιο ασκεί όλες τις αρμοδιότητες του ΔΙΣΑ, εκτός από όσες ασκούνται από την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρο. Μπορεί να μεταβιβάζει αρμοδιότητές του στην εκτελεστική επιτροπή, πάντως όχι τη λήψη απόφασης για τη διάλυση του νομικού προσώπου, την εκπόνηση σχεδίου διαχείρισης των αποβλήτων της τοπικής τους αρμοδιότητας και την εξειδίκευση και υλοποίηση των στόχων και των δράσεων του ΠΕΣΔΑ.

3.4.2. Η Εκτελεστική Επιτροπή

Η εκτελεστική επιτροπή αποτελείται από τον πρόεδρο και τέσσερα μέλη του διοικητικού συμβουλίου του ΔΙΣΑ. Η θητεία των μελών της είναι πενταετής και ακολουθεί τη θητεία των μελών του διοικητικού συμβουλίου.

Η βασική αρμοδιότητα της εκτελεστικής επιτροπής συνίσταται στην εκτέλεση των αποφάσεων του διοικητικού συμβουλίου, αλλά ασκεί και όσες αρμοδιότητες της μεταβιβάζονται από το διοικητικό συμβούλιο.

3.4.3. Ο Πρόεδρος

Ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του ΔΙΣΑ εκπροσωπεί το νομικό πρόσωπο δικαστικώς αλλά και ενώπιον κάθε άλλης αρχής. Συγκαλεί το διοικητικό συμβούλιο και την εκτελεστική επιτροπή και διευθύνει τις συζητήσεις τους.

3.5. Η εποπτεία των ΔΙΣΑ

Στο νομοσχέδιο προβλέπεται η εποπτεία των νέων νομικών προσώπων από το Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Το εύρος της εποπτείας καθορίζεται με ευθεία παραπομπή στα άρθρα 225-231 του ν. 3852/2010 που εφαρμόζονται για τους δήμους. Έτσι, εφαρμόζεται και στους ΔΙΣΑ ακριβώς ό,τι και στους δήμους. Ειδικότερα:

Οι ΔΙΣΑ θα πρέπει να αποστέλλουν στον Συντονιστή υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας τις αποφάσεις των συλλογικών τους οργάνων που έχουν κανονιστικό περιεχόμενο και όλες εκείνες που έχουν κατά βάση οικονομικό περιεχόμενο, όπως αποφάσεις για την ανάθεση έργων, υπηρεσιών μελετών και προμηθειών, την αγορά και εκποίηση ακινήτων, την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, την επιβολή τελών και δικαιωμάτων, τη σύναψη δανείων, τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων.

Ο Συντονιστής ακυρώνει όσες αποφάσεις διαπιστώνει ότι αντίκεινται στην κείμενη νομοθεσία. Μπορεί όμως να ακυρώσει και κατόπιν αυτεπάγγελτου ελέγχου οποιαδήποτε απόφαση, ανεξαρτήτως αν προέρχεται από συλλογικό ή μονομελές όργανο, εφόσον προσκρούει σε συγκεκριμένο κανόνα δικαίου.

Η κρατική εποπτεία θα ασκείται τόσο στους ΔΙΣΑ με τη μορφή του νπδδ όσο και σε εκείνους που έχουν μορφή νπιδ, αφού τα νομικά αυτά πρόσωπα λειτουργούν χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

3.6. Η οικονομική διοίκηση των ΔΙΣΑ

Το νομοσχέδιο προσπαθεί να αντιμετωπίσει την οικονομική διοίκηση των ΔΙΣΑ κατά τρόπο ανάλογο με ό,τι προβλέπεται για τους δήμους. Παραπέμπει, λοιπόν, ευθέως στις διατάξεις της νομοθεσίας που διέπουν τους δήμους σε ό,τι αφορά τις προμήθειες και τις αναθέσεις των έργων, τόσο για τους ΔΙΣΑ με τη νομική μορφή του νπδδ όσο και για εκείνους που είναι νπιδ.

Περαιτέρω, για τους ΔΙΣΑ που είναι νπδδ σε ό,τι αφορά τον προϋπολογισμό, τις λοιπές οικονομικές καταστάσεις, την ταμειακή υπηρεσία, τη διαχείριση, τα δάνεια και την περιουσία εφαρμόζονται αναλογικά όσα ισχύουν για τους δήμους. Στο σημείο αυτό εισάγεται και η μοναδική διαφοροποίηση που επιφυλάσσει το νομοσχέδιο, προκειμένου για τους ΔΙΣΑ που είναι νπιδ σε σχέση με τους ΔΙΣΑ που είναι νπδδ: το άρθρο 14 του νομοσχεδίου προβλέπει ότι

με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η οποία εκδίδεται εντός μηνός από τη δημοσίευση του παρόντος, καταρτίζεται κανονισμός για την οικονομική διοίκηση και διαχείριση εν γένει, την είσπραξη των εσόδων, καθώς για τον τακτικό και έκτακτο οικονομικό έλεγχο του νομικού προσώπου που λειτουργεί με τη μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου.

Είναι προφανές ότι η πολιτεία επιθυμεί την ευελιξία των ΔΙΣΑ στον τομέα αυτό και για το λόγο αυτό προτείνει την ψήφιση της παραπάνω ρύθμισης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι προωθείται κάποιου είδους χαλαρή οικονομική διαχείριση, αφού άλλωστε επιβάλλει την έκδοση κανονιστικής πράξης για τις αναγκαίες ρυθμίσεις.

Σε ό,τι αφορά τους πόρους των ΔΙΣΑ, η λειτουργία τους στηρίζεται αποκλειστικά σε ίδιους πόρους, οι οποίοι προέρχονται κυρίως από την ετήσια εισφορά των δήμων που εξυπηρετούν και τις εισπράξεις από το αντίτιμο των υπηρεσιών που παρέχουν προς τρίτους. Προβλέπεται, επίσης, η δυνατότητα να εμπορεύονται για πρώτη φορά υλικά, βιοαέριο και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, πρόστιμα που επιβάλλονται για την καθυστερημένη καταβολή εισφορών των ΟΤΑ κ.α.

3.7. Οι μεταβατικές ρυθμίσεις του νομοσχεδίου

Πέρα από τις εκτενώς αναφερθείσες πάγιες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, στο τελευταίο του τμήμα περιλαμβάνονται και μεταβατικές ρυθμίσεις, ώστε να καθοριστεί ο τρόπος της διαχείρισης των αποβλήτων κατά το διάστημα που θα μεσολαβήσει από την τυπική σύσταση του ΔΙΣΑ και μέχρι την ουσιαστική έναρξη της λειτουργίας του.

Αν τελικά το νομοσχέδιο αυτό γίνει νόμος του Κράτους και δημοσιευθεί, τότε κάθε νομικό πρόσωπο που λειτουργεί ως ΦΟΔΣΑ σε οποιαδήποτε περιφέρεια, πλην της Περιφέρειας Αττικής και του νομού Θεσσαλονίκης, λύεται και τίθεται σε εκκαθάριση.

Εξαίρεση εισάγεται για την Περιφέρεια Αττικής και το νομό Θεσσαλονίκης, για τους οποίους δεν εφαρμόζεται το παρόν νομοσχέδιο.

Το νομοσχέδιο δεν εφαρμόζεται επίσης στις ανώνυμες εταιρίες (αε) που είχαν συσταθεί ως φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ) μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 3852/2010 και

λειτουργούν έκτοτε, εφόσον πρόκειται για εταιρίες που διαχειρίζονται τα στερεά απόβλητα του συνόλου μιας περιφέρειας ή του συνόλου ενός νομού.

Για τους ΦΟΔΣΑ που κατά τη δημοσίευση του νομοσχεδίου έχουν συσταθεί και λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δυνάμει της κείμενης νομοθεσίας σε περιφέρειες της χώρας μετατρέπονται σε ΔΙΣΑ με τη νομική μορφή που έχουν.

Περιγράφεται λεπτομερώς η διαδικασία λύσης των ΦΟΔΣΑ που είναι αε. Συγκεκριμένα, μόλις συσταθεί ο ΔΙΣΑ προβλέπεται να μεταφερθεί σε αυτόν το 50% του προσωπικού των ανωνύμων εταιριών που λειτουργούν στην τοπική αρμοδιότητα του ΔΙΣΑ και ως εισφορά των δήμων το 50% των μηχανημάτων και του εν γένει εξοπλισμού τους, ώστε να καταστεί δυνατή η στοιχειώδης λειτουργία του ΔΙΣΑ. Παράλληλα εξακολουθούν να λειτουργούν και οι ως άνω ανώνυμες εταιρίες για χρονικό διάστημα που δεν θα ξεπερνά σε καμία περίπτωση τους τρεις μήνες. Για το χρονικό αυτό διάστημα και μέχρι τη λύση της ανώνυμης εταιρίας ο ΔΙΣΑ χρησιμοποιεί υποχρεωτικά τις εγκαταστάσεις στερεών αποβλήτων που διαχειρίζονται οι ως άνω ανώνυμες εταιρίες. Μετά την παρέλευση τριών μηνών από τη δημοσίευση του νομοσχεδίου οι ανωτέρω ανώνυμες εταιρίες λύονται αυτοδικαίως και τίθενται σε εκκαθάριση, το δε εναπομείναν προσωπικό τους μεταφέρεται στο ΔΙΣΑ.

4. Κριτικές παρατηρήσεις

Το νομοσχέδιο που παρουσιάστηκε στις προηγούμενες ενότητες αποτελεί την πρώτη απόπειρα της πολιτείας να θεσμοθετήσει ένα πλήρες νομικό πλαίσιο για την οργάνωση και τη λειτουργία των φορέων που θα ασχολούνται κατ' αποκλειστικότητα με τη διαχείριση των αποβλήτων. Δυστυχώς, όμως, φαίνεται ότι η προσπάθεια αυτή δεν ευοδώθηκε, αφού περισσότερο από ένα έτος μετά την ανάρτησή του για διαβούλευση, το νομοσχέδιο δεν έχει γίνει ακόμα νόμος του Κράτους και ούτε διαφαίνεται κάτι τέτοιο στο άμεσο μέλλον. Προφανώς, η φιλότιμη αυτή πρωτοβουλία δεν υλοποιούσε κάποια κυβερνητική πολιτική, αλλά ήταν μάλλον αποτέλεσμα προσωπικής ευαισθησίας ενασχολούμενων με το ζήτημα των αποβλήτων δημοσίων λειτουργών, παρόλο που το ΕΣΔΑ προτάσσει σε άμεσο χρόνο την οργάνωση των φορέων διαχείρισης των αποβλήτων.

Ανεξάρτητα από την τύχη του νομοσχεδίου κρίνεται σκόπιμο να γίνει μία αποτίμηση των διατάξεών του, έχοντας υπόψη όλη την ήδη περιγραφείσα νοσηρή κατάσταση της διαχείρισης των αποβλήτων στη χώρα, που θα μπορούσε να αποδοθεί στην παντελή ανυπαρξία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας ισχυρών φορέων διαχείρισης, οι οποίοι θα μπορούσαν να υλοποιήσουν την κρατική πολιτική για το περιβάλλον στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων.

Πάντως ακόμα και ως κίνηση που έμεινε στα χαρτιά, η σύνταξη του θεσμικού αυτού νομοσχεδίου πρέπει να τύχει θετικής υποδοχής, αφού τουλάχιστον καταδεικνύει ότι η πολιτεία αντιλαμβάνεται πως το όλο ζήτημα της πλημμελούς διαχείρισης των αποβλήτων, με τις αρνητικές για τη χώρα και τις τοπικές κοινωνίες συνέπειες, εντοπίζεται στην αδυναμία των φορέων διαχείρισης να ασκήσουν, να υλοποιήσουν και να εφαρμόσουν συγκεκριμένη πολιτική που θα οδηγήσει τη χώρα στην επόμενη μέρα.

Μία κατ' αρχήν συνολική αποτίμηση του νομοσχεδίου μας οδηγεί στη διαπίστωση ότι δεν επέρχεται με αυτό κάποια σημαντική μεταρρύθμιση, αλλά αντίθετα αναπαράγεται το μοντέλο της σημερινής διαχείρισης, όπως αυτή γίνεται από τους ΦΟΔΣΑ, αλλά με πιο συστηματοποιημένο και

συγκεκριμένο τρόπο. Υπάρχουν κάποιες νέες ρυθμίσεις, όμως η γενικότερη εντύπωση που δημιουργείται δεν παραπέμπει σε κάτι νέο και φρέσκο που θα αφήνει κάποια ελπίδα για αλλαγή.

Είναι θετικό το γεγονός ότι γίνεται ρητή αναφορά στη λειτουργία των νέων νομικών προσώπων χάριν του *δημοσίου συμφέροντος*, απηχώντας έτσι την κατεύθυνση του ΕΣΔΑ για δημόσια διαχείριση των αποβλήτων. Αφού όμως γίνεται αυτή η ρητή “διακήρυξη” θα ανέμενε κανείς την οργάνωση ενός συστήματος διαχείρισης, όπου το δημόσιο θα είχε ουσιαστικό και πρωταγωνιστικό ρόλο. Αντ’ αυτού παρακολουθούμε μία πανσπερμία νομικών προσώπων διαφορετικής νομικής μορφής, που εκτείνεται από αμιγώς δημόσιου χαρακτήρα, π.χ στα νησιά, έως εκείνου της επίτευξης κερδοσκοπικού σκοπού, π.χ. στις επιχειρήσεις με τη μορφή της ανώνυμης εταιρίας.

Και ενώ με τις πάγιες διατάξεις του νομοσχεδίου επιτρέπεται η σύσταση δύο ειδών νομικών προσώπων, νπδδ ή νπιδ, η προσεκτική ανάγνωση των μεταβατικών του διατάξεων αποκαλύπτει ότι στην πραγματικότητα θα λειτουργούν και ανώνυμες εταιρίες όχι μόνο για το απαραίτητο μεταβατικό διάστημα, αλλά και μετά από αυτό. Πρόκειται ίσως για διάταξη “φωτογραφική”, προκειμένου να συνεχιστεί η λειτουργία υπαρχουσών σήμερα εταιριών.

Όμως, αυτή η πολυγλωσσία δημιουργεί σύγχυση. Σε τι διαφέρει αλήθεια το νπδδ από το νπιδ; Μήπως η ευέλικτη οικονομική διαχείριση που παρέχει η νομική μορφή του νπιδ είναι το δέλεαρ για τους δήμους, για να την επιλέξουν; Και τότε γιατί γίνεται η αναφορά στα νπδδ; Μήπως για να προκύπτει η συμφωνία με την απαίτηση του ΕΣΔΑ περί δημόσιας διαχείρισης των αποβλήτων; Κατά βάθος, λοιπόν, επιθυμούμε τη δημόσια διαχείριση των αποβλήτων; Ή μήπως, επειδή αδυνατούμε να την παρακολουθήσουμε, προσπαθούμε να βρούμε τρόπους που εύσχημα θα την προσεγγίζουν; Και ποιος είναι ο πραγματικός λόγος για τη διατήρηση κάποιων ανώνυμων εταιριών που λειτουργούν σήμερα; Μήπως πρόκειται για τη διάσωση κάποιων εταιριών που παράγουν έργο; Και γιατί η Αττική και η Θεσσαλονίκη εξαιρούνται από το νομοσχέδιο, όταν στις δύο αυτές περιοχές είναι συγκεντρωμένος ο μισός πληθυσμός της χώρας; Και γιατί αντιμετωπίζεται διαφορετικά η Κρήτη και η Εύβοια ή κάποια άλλα νησιά;

Όλα τα παραπάνω ερωτήματα εγείρονται μετά από την προσεκτική μελέτη του νομοσχεδίου, τα οποία, στο βαθμό που υπάρχουν, δημιουργούν αμέσως ζητήματα που έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Πάντως, απαντήσεις επί των ερωτημάτων αυτών δεν μας δίνει η αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου.

Προχωρώντας στις ειδικότερες ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, παρατηρούμε ότι τίθεται πληθώρα προϋποθέσεων για τη σύσταση των νπδδ ή νπιδ. Αναρωτιέται κανείς αν υπάρχει πράγματι πεδίο συνδρομής όλων αυτών των απαιτήσεων. Ακόμα και τα πληθυσμιακά κριτήρια μοιάζουν να έχουν επιλεγεί αυθαίρετα, διότι δεν προκύπτει ποιες συνθήκες ικανοποιούν τα ελάχιστα πληθυσμιακά μεγέθη που έχουν τεθεί.

Η πολυπλοκότητα μιας διάταξης δημιουργεί πάντα ζητήματα στην εφαρμογή της. Όσο πιο απλά και κατανοητά γράφονται οι κανόνες δικαίου, τόσο πιο εύκολο είναι να εφαρμοστούν. Το αντίθετο οδηγεί στην καταστρατήγησή τους. Στην συγκεκριμένη περίπτωση οι διατάξεις του νομοσχεδίου για τη σύσταση των ΔΙΣΑ θα συναντήσουν σίγουρα δυσκολία στην εφαρμογή τους.

Σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες των ΔΙΣΑ, το νομοσχέδιο ορίζει ότι οι ΔΙΣΑ εκπονούν σχέδιο διαχείρισης των αποβλήτων της τοπικής τους αρμοδιότητας, το οποίο υποβάλλεται για έγκριση στην περιφέρεια σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Στο σημείο αυτό υπάρχει σύγχυση αναφορικά με το ΕΣΔΑ, το οποίο προβλέπει τα Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης που εκπονούνται από τους δήμους.

Δηλ. τι ακριβώς θα κάνουν οι ΔΙΣΑ; Θα εκπονούν άλλα τοπικά σχέδια για τις ίδιες περιοχές; Και αν είναι όντως έτσι, τι θα γίνεται αν τα διάφορα τοπικά σχέδια συγκρούονται μεταξύ τους; Τελικά, οι δήμοι θα εκπονούν ή όχι τα Τοπικά Σχέδια Διαχείρισης του ΕΣΔΑ; Και το ΠΕΣΔΑ ποιος θα το συντάσσει; Το νομοσχέδιο δεν διευκρινίζει αυτά τα ζητήματα.

Στους ΔΙΣΑ παρέχεται η δυνατότητα να αναθέτουν επιμέρους υπηρεσίες διαχείρισης των αποβλήτων και λοιπές υπηρεσίες λειτουργίας σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας. Δηλ. αναγνωρίζεται εξ αρχής ότι δεν πρόκειται να μπορέσουν να υλοποιήσουν τμήμα του έργου τους και τους παρέχεται η δυνατότητα να προβούν σε επιμέρους αναθέσεις σε τρίτους. Τι είδους υπηρεσίες θα μπορούν να αναθέτουν δεν είναι αντιληπτό. Ως εκ τούτου η επιταγή για δημόσια διαχείριση των αποβλήτων τίθεται σε αμφισβήτηση. Δεν θα ήταν προτιμότερο να απεγκλωβιστούμε από τη αυτή την πεπατημένη και να σκεφτούμε ένα νέο σύστημα διαχείρισης που θα μπορούσε και το δημόσιο χαρακτήρα της διαχείρισης να εγγυηθεί, αλλά και τη διαχείριση να προωθεί με σεβασμό στο περιβάλλον και τον άνθρωπο;

Στο νομοσχέδιο περιγράφεται ένα λεπτομερέστατο σύστημα ανάδειξης των αντιπροσώπων των δήμων στο διοικητικό συμβούλιο του ΔΙΣΑ που θυμίζει έντονα το παρόμοιο σύστημα που προβλέπει ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (άρθρα 245 επ.) για την ανάδειξη των αντιπροσώπων των δήμων στο διοικητικό συμβούλιο ενός Συνδέσμου⁵⁵. Και στην περίπτωση αυτή φαίνεται να έχουν τεθεί με αυθαίρετο τρόπο τα ελάχιστα πληθυσμιακά κριτήρια που απαιτεί η διάταξη και από τα οποία προκύπτει ο αριθμός των αντιπροσώπων.

Το γεγονός επίσης του μεγάλου αριθμού των μελών του δημοτικού συμβουλίου σίγουρα δυσκολεύει τη λήψη αποφάσεων από το όργανο. Εκείνο, επίσης, που προξενεί εντύπωση είναι ότι στη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου του ΔΙΣΑ μετέχουν μόνο αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, με ό,τι αυτό σημαίνει. Ελλείπει η παρουσία εξειδικευμένων επιστημόνων με την απαραίτητη τεχνογνωσία, ενώ και οι ειδικές γνώσεις των αιρετών αρχόντων, ακόμα και αν υπάρχουν, θα είναι επί το πλείστον εμπειρικές. Πώς θα μπορεί, λοιπόν, ένα όργανο με τόσο ετερόκλητη σύνθεση να λαμβάνει αποφάσεις που απαιτούν επιστημονική τεκμηρίωση, επιστημονική γνώση και κριτική σκέψη; Αυτό είναι ένα ερώτημα που πρέπει να αποτελεί οδηγό για τον εμπνευστή της όποιας νομοθετικής αλλαγής και ένα σημείο που παίζει καθοριστικό ρόλο για τη σωστή λειτουργία του οργάνου.

Στα θετικά σημεία του νομοσχεδίου πρέπει να αναγνωριστεί η προσπάθεια που έχει καταβληθεί για τη συγγραφή κανόνων που θα βοηθήσουν τα όργανα του ΔΙΣΑ να λειτουργούν με διαφάνεια, ορθά και αποτελεσματικά. Πρόκειται για ένα είδος κωδικοποίησης κανόνων που διέπουν τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων τόσο μέσα από την κείμενη νομοθεσία, όσο και νέων.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει για την εποπτεία των ΔΙΣΑ, όπως αυτή προσδιορίζεται στο νομοσχέδιο. Και αυτό διότι με την παραπομπή του νομοσχεδίου στις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που αφορούν την εποπτεία των δήμων, ουσιαστικά μεταφέρεται και στους ΔΙΣΑ μία μεγάλη παθογένεια που υπήρξε από τα θεμελιώδη ζητήματα της μεταρρύθμισης του Προγράμματος Καλλικράτη. Παρόλο που ο ν. 3852/2010 προέβλεψε τη δημιουργία ειδικής αυτοτελούς υπηρεσίας για την εποπτεία των ΟΤΑ, ο επικεφαλής της οποίας δεν θα διορίζεται από

⁵⁵ Ο Σύνδεσμος των δήμων είναι ένα νπδδ που συστήνεται από δύο ή περισσότερους δήμους με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, καθώς και τον σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους.

την εκάστοτε κυβέρνηση, αλλά θα προέρχεται από διαγωνιστική διαδικασία μέσω του ΑΣΕΠ, εν τούτοις μέχρι σήμερα οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζονται, και εξακολουθεί η εποπτεία των ΟΤΑ να διεξάγεται μεταβατικά από το Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Η πλημμελής επί σειρά ετών εποπτεία των ΟΤΑ οφείλεται στην έλλειψη προσωπικού με νομικές και λογιστικές κυρίως γνώσεις, καθώς και στην αριθμητική απομείωση τα τελευταία χρόνια του προσωπικού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Όσο διάστημα ο επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, και παλιότερα της κρατικής Περιφέρειας, ήταν μετακλητός υπάλληλος⁵⁶, υπήρχε επιπλέον και η μομφή της άσκησης πλημμελούς εποπτείας και για τον πρόσθετο λόγο ότι εξυπηρετούσε στενά κομματικά συμφέροντα της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Σε κάθε περίπτωση είναι παραδεκτό από όλους που κινούνται στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης ότι η εποπτεία των ΟΤΑ πάσχει σοβαρά και πρέπει να αναδιαρθρωθεί⁵⁷.

Ενώ λοιπόν είναι γνωστή αυτή η μεγάλη δυσλειτουργία, εξαιτίας της οποίας το μεγαλύτερο μέρος των αποφάσεων των δήμων ουσιαστικά δεν ελέγχονται από τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή ελέγχονται πλημμελώς, με το νομοσχέδιο προτάσσεται αυτή η συγκεκριμένη εποπτεία, η οποία απαιτεί συν τοις άλλοις και τεχνικές εξειδικευμένες γνώσεις. Διαθέτουν όμως οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις τέτοια εξειδικευμένη γνώση; Μάλλον αρνητική μοιάζει να είναι η απάντηση. Επομένως, ο έλεγχος των αποφάσεων των ΔΙΣΑ εκ των πραγμάτων δεν θα είναι ουσιαστικός, αλλά μόνο θεωρητικά θα υφίσταται.

Όλα τα παραπάνω δεν μπορούν να παραβλεφθούν. Και θα τολμούσαμε να πούμε ότι η μη προώθηση του νομοσχεδίου ενδεχομένως να οφείλεται σε κάποιον από όλους τους προβληματισμούς που αναπτύχθηκαν. Όμως, η πραγματικότητα δεν είναι αυτή.

Η ανάρτηση του νομοσχεδίου στη διαβούλευση ξεσήκωσε θύελλα αντιδράσεων από την πλευρά των δήμων και των ΦΟΔΣΑ, οι οποίοι με επικεφαλής την ΚΕΔΕ⁵⁸ αγωνίστηκαν σκληρά για την απόσυρση του νομοσχεδίου, αποβλέποντας στη διατήρηση του status quo. Και απ'ότι φαίνεται τελικά επικράτησαν.

⁵⁶ Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση είναι ο διάδοχος της παλιάς κρατικής Περιφέρειας, της οποίας επικεφαλής ήταν ο μετακλητός Γενικός Γραμματέας, θέση κυβερνητική που αντιστοιχούσε στη θέση του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προέκυψαν μετά από συγχώνευση των παλιών κρατικών Περιφερειών με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη, ενώ από το 2017 και μετά οι επί κεφαλής τους φέρουν τον τίτλο του Συντονιστή. Ο Συντονιστής προέρχεται από το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων, επιλέγεται με διαγωνιστική διαδικασία από το ΑΣΕΠ και η θέση του αντιστοιχεί στη θέση Γενικού Διευθυντή Υπουργείου. Σήμερα υπάρχουν στη χώρα επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ως αυτοτελείς κρατικές δομές, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης.

⁵⁷ Τον Αύγουστο του 2016 το Υπουργείο Εσωτερικών ανάρτησε και άλλο ένα νομοσχέδιο για διαβούλευση που αφορούσε την οργάνωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, η οποία προβλέπεται στο ν. 3852/2010. Όμως, δυστυχώς και το νομοσχέδιο αυτό έμεινε στα χαρτιά, καίτοι ήταν καλογραμμένο και συστηματικό, με αποτέλεσμα να εξακολουθεί μέχρι σήμερα να ασκείται η εποπτεία των ΟΤΑ από το Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

⁵⁸ Σχετική είναι η από 5.9.2016 με απ 2516 επιστολή του Προέδρου της ΚΕΔΕ προς τον Υπουργό Εσωτερικών, από την οποία προκύπτουν η αντίθεση της ΚΕΔΕ προς το σχέδιο νόμου του Υπουργείου και οι παρατηρήσεις της επ' αυτού.

Έστω, όμως, και ένα μέτριο νομοσχέδιο, θα είχε σίγουρα να προσφέρει πολύ περισσότερα στη διαχείριση των αποβλήτων της χώρας, από την πλήρη αναρχία που επικρατεί σήμερα στο χώρο και φαίνεται να συνεχίζεται, τουλάχιστον στο άμεσο μέλλον.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ

ΕΙΝΑΙ ΔΥΝΑΤΟΣ Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΜΙΑΣ ΝΕΑΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΦΟΔΣΑ ;

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η απάντηση στο ερώτημα είναι σίγουρα ναι.

Κρίνοντας τη μέχρι σήμερα πορεία της πολιτείας αναφορικά με την οργάνωση των ΦΟΔΣΑ, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι οι κατά καιρούς προσπάθειές της, κυρίως από το 2009 και μετά, ήταν προσανατολισμένες στη διατήρηση της πλήρους πρωτοβουλίας των ενεργειών για τη διαχείριση των αποβλήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, με το Κράτος να μην διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο, πέρα από τη προώθηση νομοθετικών ρυθμίσεων κατ' εξοχήν εμβαλωματικών. Αλλά και η μεταχείριση αυτή έβρισκε συχνά την αντίθεση των δήμων. Χαρακτηριστική είναι η κατ' εξακολούθηση παράταση⁵⁹, με τη ψήφιση αποσπασματικών νομοθετικών διατάξεων, της προθεσμίας για τη συγχώνευση σε ένα νομικό πρόσωπο ανά Περιφέρεια, στο οποίο μετέχουν οι δήμοι, όλων των ΦΟΔΣΑ της Περιφέρειας.

Η ουσιαστική εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαχείριση των αποβλήτων δεν είναι κατ' ανάγκη αρνητική, εξάλλου αυτή καθεαυτή η διαχείριση αφορά πρώτιστα την κάθε μία τοπική κοινωνία που παράγει τα απόβλητα και συνεπώς αυτή θα πρέπει να τα διαχειριστεί. Από την άλλη πλευρά, όμως, και η απουσία του Κράτους από την όλη διαδικασία της διαχείρισης ενός αντικειμένου που έχει άμεση επίπτωση στο περιβάλλον, το οποίο τυγχάνει συνταγματικής προστασίας, αλλά και στη δημόσια υγεία είναι αδιανόητη. Διότι στην πραγματικότητα σήμερα το Κράτος, πλην της κανονιστικής του αρμοδιότητας, είναι απόν στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων. Αυτό θα μπορούσε να εξαχθεί και από το γεγονός ότι με νομοθετική ρύθμιση υποχρεώνει, αναγκάζει τους δήμους να προχωρήσουν στη σύσταση ενός ΦΟΔΣΑ ανά Περιφέρεια, όταν είναι γνωστά τις τελευταίες δεκαετίες, τα τόσα προβλήματα έχουν δημιουργηθεί από αντιδράσεις κατοίκων και τοπικών αρχόντων αναφορικά με την υλοποίηση έργων διαχείρισης. Θα έπρεπε να βρεθεί άλλος τρόπος, για να οδηγηθούμε στο επιθυμητό αποτέλεσμα. Και αυτόν τον τρόπο το Κράτος δεν τον έχει βρει ακόμα, αλλά αντίθετα αιωρείται μεταξύ προτάσεων που προσπαθούν να οδηγήσουν σε συμβιβασμούς και να διατηρήσουν πολιτικές και τοπικές ισορροπίες.

Η πρόσφατη (2014) σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων στο Υπουργείο Εσωτερικών δεν μπόρεσε να ανατρέψει το διαμορφωθέν επί μακρόν κλίμα. Πώς θα μπορούσε άλλωστε να το πράξει, όταν η οργάνωση της μονάδας αυτής δεν περιλαμβάνει οργανικές δομές με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και στελέχωση! Από το πδ 4/2014, που αφορά τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων, πηγάζει ότι οι αρμοδιότητες που της έχουν δοθεί, ελέγχου και συντονισμού όλων των κρατικών δομών που εμπλέκονται στη διαχείριση των αποβλήτων, είναι αντικειμενικά αδύνατο να ασκηθούν, διότι στερείται του απαραίτητου υποστηρικτικού διοικητικού μηχανισμού. Επομένως, η ύπαρξή της ήταν εξ αρχής θνησιγενής, πέραν της αληθινής ύπαρξης ανάγκης για τη δημιουργία ενός επιπλέον ελεγκτικού

⁵⁹ Η αρχική προθεσμία για την συγχώνευση ήταν εξάμηνη (άρθρο 16 παρ. 1α του ν. 4071/2012). Έκτοτε παρατείνεται ανελλιπώς μέχρι σήμερα (βλ. άρθρα 8 της από 30.12.2015 ΠΝΠ, ενδέκατο του ν. 4393/2016, 68 του ν. 4410/2016, έβδομο του ν. 4431/2016 και 78 του ν. 4445/2016).

μηχανισμού για ένα χώρο, όπου εμπλέκονται διάφοροι και διαφορετικής φύσης έλεγχοι, οι οποίοι έχουν γίνει αντικείμενο έντονης αρνητικής κριτικής από διάφορες πλευρές.

Από την άλλη πλευρά η μετατροπή των αποβλήτων σε αξιοποιήσιμους πόρους προϋποθέτει την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας για τα απόβλητα, τη μείωση της κατά κεφαλήν παραγωγής αποβλήτων και της παραγωγής αποβλήτων σε απόλυτους αριθμούς, καθώς και τον περιορισμό της ανάκτησης ενέργειας στα μη ανακυκλώσιμα υλικά και επιπλέον τη σταδιακή κατάργηση της υγειονομικής ταφής των ανακυκλώσιμων ή αξιοποιήσιμων αποβλήτων (Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα, 2017) .

Δυστυχώς, όμως, η ίδια παραπάνω Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφέρει και τα ακόλουθα:

Η Ελλάδα δεν έχει συμμορφωθεί με τον πρώτο (2010) στόχο εκτροπής από την υγειονομική ταφή. Επιπροσθέτως, η Ελλάδα κατέγραψε μείωση της ανακύκλωσης των απορριμμάτων συσκευασίας το 2013 (από 58,6 % το 2012 σε 52,4 % το 2013). Συνεπώς, η χώρα δεν εκπληρώνει πλέον τον στόχο της ανακύκλωσης απορριμμάτων συσκευασίας που έχει οριστεί στο 55 %. ... η Ελλάδα δεν έχει ακόμη επιτύχει τον στόχο της ανακύκλωσης. Μόνον εάν εντείνει σημαντικά τις προσπάθειές της θα καταφέρει να αυξήσει τα ποσοστά ανακύκλωσης ώστε να φτάσει στον στόχο της ανακύκλωσης του 50% έως το 2020 (σελ. 9).

Υπό το πρίσμα της κατάστασης, όπως έχει πλέον διαμορφωθεί, επιβάλλεται μία νέα προσέγγιση του ζητήματος της διαχείρισης των αποβλήτων, που θα απεγκλωβίσει πρώτιστα τις τοπικές κοινωνίες από το τέλμα που βρίσκονται, ενώ συγχρόνως θα επιτρέψει στη χώρα να πλησιάσει τους στόχους που έχουν τεθεί από τα θεσμικά κείμενα τόσο της ΕΕ όσο και τα εθνικά.

Η προσέγγιση αυτή θα πρέπει να εμπεριέχει την προσήλωση στις συνταγματικές επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος και της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, προς όφελος του κοινωνικού συνόλου γενικότερα.

Αφού λοιπόν η διαχείριση των αποβλήτων είναι αδιαμφισβήτητα μία καθαρά τοπική υπόθεση, πρέπει να αφεθούν οι δήμοι ελεύθεροι να την ασκήσουν. Εξάλλου, τούτο προβλέπεται πανηγυρικά από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ο οποίος στο άρθρο 75 ορίζει:

Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις ... με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Στο ίδιο άλλωστε άρθρο απαριθμούνται και συγκεκριμένες αρμοδιότητες των δήμων ανά συγκεκριμένους τομείς. Στον τομέα δε του Περιβάλλοντος ορίζεται ρητά ότι στην αρμοδιότητα των δήμων ανήκει

Η καθαριότητα όλων των κοινοχρήστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς, σύμφωνα με την κείμενη σχετική νομοθεσία.

Δεδομένου, επομένως, ότι παραδοσιακά η διαχείριση των αποβλήτων ανήκει στην τοπική αυτοδιοίκηση, δεν πρέπει η αρμοδιότητα αυτή να ανατίθεται παράλληλα και σε άλλους φορείς, εν προκειμένω στους ΦΟΔΣΑ, όπως συμβαίνει σήμερα. Διότι με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται έντονες αντιπαραθέσεις αλλά και σύγχυση, ιδίως όταν υπάρχουν δήμοι, οι οποίοι επιθυμούν να ασκήσουν οι ίδιοι την αρμοδιότητα της διαχείρισης των αποβλήτων τους, επειδή λ.χ. διαφωνούν με τον τρόπο άσκησης της διαχείρισης από τον ΦΟΔΣΑ ή το νομικό πρόσωπο που τον υποκαθιστά. Το παράδειγμα της διαχείρισης των αποβλήτων της Περιφέρειας Πελοποννήσου, που αναπτύχθηκε σε προηγούμενη ενότητα, είναι χαρακτηριστικό και εντάσσεται στην περίπτωση αυτή.

Μάλιστα, η συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων επιβάλλει την ελευθερία τους στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, βεβαίως εντός του πλαισίου της κείμενης νομοθεσίας. Συνεπώς, η ανάθεση από το κράτος της διαχείρισης των αποβλήτων και σε άλλους φορείς, και μάλιστα με τον εξαναγκασμό των δήμων να συμμετέχουν σε αυτούς, έχει οδηγήσει στα γνωστά αδιέξοδα.

Εάν, λοιπόν, αφεθούν οι δήμοι ελεύθεροι να ασχοληθούν με όλο των εύρος των πράξεων της διαχείρισης των αποβλήτων, ο ρόλος των ΦΟΔΣΑ πρέπει να αναπροσαρμοστεί.

Οι ΦΟΔΣΑ, χωρίς να πάψουν να αποτελούν κομμάτι της διαχείρισης των αποβλήτων, πρέπει να εγκαταλείψουν το έργο που παράγουν σήμερα, πρέπει να αναβαθμιστούν αποκτώντας εποπτικό και συμβουλευτικό ρόλο, ώστε να υλοποιηθεί και η απαίτηση της οδηγίας 2008/98/ΕΚ που ορίζει ως *διαχείριση* των αποβλήτων, πέρα από τη συλλογή, μεταφορά, ανάκτηση και διάθεση των αποβλήτων, και την *εποπτεία* των εργασιών αυτών.

Στο πλαίσιο αυτό, και με την κατάλληλη οργάνωση, οι ΦΟΔΣΑ θα μπορούν να παρακολουθούν την έγκαιρη και ορθή σύνταξη των Τοπικών Σχεδίων Διαχείρισης των δήμων, τα οποία θα πρέπει να ανταποκρίνονται στο περιεχόμενο που προδιαγράφεται από το ΕΣΔΑ και να μην αποτελούν επανάληψη των κατευθύνσεών του, να εποπτεύουν τις πράξεις διαχείρισης και να ακυρώνουν όσες κρίνουν μη νόμιμες, να επιβάλλουν κυρώσεις, να παρέχουν στους δήμους τις κατάλληλες οδηγίες για τη διαχείριση και να επιλύουν τα ζητήματα που τους απασχολούν. Τέλος, θα πρέπει να καταρτίζουν το ΠΕΣΔΑ σε συνεργασία με όλες τις τοπικές αρχές.

2. Η αρμοδιότητα της διαχείρισης των αποβλήτων

Ο νέος ρόλος του ΦΟΔΣΑ, ο οποίος θα τον αποκόψει από το έργο της διαχείρισης των αποβλήτων με την στενή έννοια, δηλ. τη διενέργεια των επιμέρους πράξεων της διαχείρισης, αναδεικνύει το θέμα του υποκειμένου της άσκησης της διαχείρισης.

Αναφέρθηκε εκτενώς σε προηγούμενη ενότητα ότι ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, διαχρονικά, αναθέτει στους δήμους το έργο της διαχείρισης των αποβλήτων, αναγνωρίζοντας απόλυτα το χαρακτήρα της διαχείρισης ως ξεκάθαρη τοπική υπόθεση. Παράλληλα, αυτό το επίπεδο διοίκησης προσιδιάζει και προς την αρχή της εγγύτητας, βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Δεν θα μπορούσε, όμως, να υπάρξει και διαφορετική αντιμετώπιση του ζητήματος, αφού το άρθρο 102 του Συντάγματος ορίζει ρητά ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Υπό αυτά τα δεδομένα θα ήταν προτιμότερο, για τους λόγους που θα αναπτυχθούν στη συνέχεια, να ξεχωριστεί αυτή καθευατή η διαχείριση των αποβλήτων, δηλ. η διενέργεια των υλικών πράξεων της διαχείρισης, από την εκπόνηση του ΠΕΣΔΑ και την εποπτεία της διαχείρισης αυτής.

Πώς οι δήμοι θα ασκήσουν τη διαχείριση, καθορίζεται με μεγάλη σαφήνεια στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τους ΟΤΑ. Εν συντομία αναφέρουμε τις δυνατότητες που παρέχονται από την κείμενη νομοθεσία:

2.1. Η άσκηση της διαχείρισης από τον ίδιο το δήμο

Θα μπορούσε ένας δήμος να ασκήσει μόνος του τη διαχείριση των αποβλήτων μέσω των δημοτικών του υπηρεσιών, δηλ. μέσω κατάλληλα οργανωμένης δομής, η οποία απεικονίζεται στον Οργανισμό Εσωτερικής του Υπηρεσίας.

2.2. Η άσκηση της διαχείρισης από σύνδεσμο δήμων

Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία περισσότεροι δήμοι συστήνουν ένα νπδδ, τον σύνδεσμο⁶⁰. Ο σύνδεσμος κατά κανόνα συστήνεται για να ασκήσει αρμοδιότητες διαχείρισης αποβλήτων, κυρίως τη λειτουργία χώρων υγειονομικής ταφής, αλλά και αρμοδιότητες σχεδιασμού και κατάρτισης προγραμμάτων. Οι ΦΟΔΣΑ που λειτουργούν σήμερα ως νπδδ αποτελούν τέτοιους συνδέσμους, στους οποίους μέλη είναι οι δήμοι που τους απαρτίζουν.

2.3. Η άσκηση της διαχείρισης από ανώνυμη εταιρία ΟΤΑ

Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία δήμοι είτε μεταξύ τους, είτε με την Περιφέρεια, είτε με άλλο φορέα της τοπικής αυτοδιοίκησης (π.χ. την Περιφερειακή Ένωση Δήμων), είτε με τρίτους συστήνουν μία αε⁶¹ με σκοπό τη διαχείριση των αποβλήτων τους.

2.4. Η άσκηση της διαχείρισης από άλλο φορέα μέσω προγραμματικής σύμβασης

Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία δήμοι, σύνδεσμοι, επιχειρήσεις ΟΤΑ μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις⁶² είτε μεταξύ τους είτε με άλλους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης ή του δημόσιου τομέα για την παροχή υπηρεσιών, καθώς και τη μελέτη και εκτέλεση έργων.

2.5. Η άσκηση της διαχείρισης μέσω συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας

Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία δήμοι της ίδιας περιφέρειας ή όμοροι μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις μεταξύ τους για την άσκηση της διαχείρισης ή την υποστήριξη της άσκησης αυτής.

⁶⁰ Τα άρθρα 245-251 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ρυθμίζουν τα θέματα της σύστασης και λειτουργίας των συνδέσμων.

⁶¹ Τα άρθρα 265 επ. του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ρυθμίζουν τα θέματα της σύστασης και λειτουργίας της αε αυτής της μορφής.

⁶² Το άρθρο 100 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ρυθμίζουν τα θέματα των προγραμματικών συμβάσεων.

2.6. Η άσκηση πράξεων διαχείρισης από φυσικά ή νομικά πρόσωπα

Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία είναι δυνατή η ανάθεση πράξεων διαχείρισης σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας⁶³.

3. Το ζήτημα της νομικής μορφής των ΦΟΔΣΑ

Έχοντας κατά νου το μοντέλο που περιληπτικά παρουσιάστηκε στην αμέσως προηγούμενη ενότητα, θα πρέπει οι ΦΟΔΣΑ, οι οποίοι αριθμητικά θα πρέπει να αντιστοιχούν από ένας σε κάθε Περιφέρεια, να ενδυθούν την κατάλληλη νομική μορφή, η οποία θα τους επιτρέπει να ασκήσουν τις νέες τους αρμοδιότητες στο πλαίσιο του αναβαθμισμένου ρόλου τους.

Η νομική μορφή των ΦΟΔΣΑ έχει μεγάλη σημασία, διότι καθορίζει αποφασιστικά τον τρόπο της οργάνωσής τους και τη βαρύτητα του νέου αυτού ρόλου .

3.1. Η μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου

Δεδομένης της επιταγής του ΕΣΔΑ για το δημόσιο χαρακτήρα της διαχείρισης των αποβλήτων, θα πρέπει οι ΦΟΔΣΑ να έχουν οπωσδήποτε τη νομική μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, προκειμένου να μπορούν να ασκούν δημόσια εξουσία.

Η δημόσια εξουσία ορίζεται στη νομική επιστήμη ως η αρμοδιότητα των οργάνων του νομικού προσώπου να θέτουν μονομερώς κανόνες δικαίου, ατομικούς ή απρόσωπους (Επ. Σπηλιωτόπουλος 1982). Για το λόγο αυτό άλλου είδους νομική μορφή, όπως εκείνη της ανώνυμης εταιρίας, η οποία έχει καθαρά κερδοσκοπικό χαρακτήρα και αποτελεί εμπορική εταιρία, στερεί τους ΦΟΔΣΑ από τη δυνατότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας σημαίνει στην πράξη ότι οι ΦΟΔΣΑ θα μπορούν να επιβάλλουν κυρώσεις, να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις, να διενεργούν ελέγχους, πάντοτε εντός νομοθετικά αυστηρά προκαθορισμένου πλαισίου.

Η άσκηση δημόσιας εξουσίας είναι ο πιο σημαντικός, αλλά δεν είναι ο μοναδικός, λόγος που επιβάλλει τη νομική μορφή του νπδδ. Θα μπορούσαν να απαριθμηθούν και άλλοι, από τους οποίους περιοριζόμαστε να αναφέρουμε τη διοικητική αυτοτέλεια, τη δυνατότητα ανάθεσης της διοίκησης του νομικού προσώπου σε πρόσωπα με εξειδικευμένη γνώση για τον επιδιωκόμενο σκοπό, την απεμπλοκή της δραστηριότητας του νομικού προσώπου από άμεσες πολιτικές ή κομματικές επιρροές, τον τοπικό χαρακτήρα της αρμοδιότητας που ασκείται.

Η διοικητική αυτοτέλεια, την οποία απολαμβάνουν τα νπδδ, παρέχει στα όργανα της διοίκησής τους τη δυνατότητα να δρουν με ανεξαρτησία. Αυτό, όμως, δεν συνεπάγεται απόλυτη ελευθερία έναντι του Κράτους, αφού το τελευταίο ασκεί κατά κανόνα εποπτεία τόσο επί των πράξεων του νομικού προσώπου όσο και επί των οργάνων του, το εύρος της οποίας καθορίζεται νομοθετικά. Η ύπαρξη διοικητικής αυτοτέλειας εξυπηρετεί επίσης την ταχύτητα στη λήψη των αποφάσεων .

Η ανάθεση της διοίκησης του νομικού προσώπου σε πρόσωπα με κατάλληλη εξειδικευμένη γνώση προωθεί καλύτερα την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού του νομικού προσώπου.

⁶³ Ο ν. 4412/2016 ρυθμίζει τα των αναθέσεων σε τρίτους από τους φορείς του δημοσίου φορέα.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η απεμπλοκή του επιδιωκόμενου σκοπού από πολιτικές επιδιώξεις. Για το λόγο αυτό η ανάθεση συγκεκριμένης δραστηριότητας σε ένα νπδδ, το οποίο κατά κανόνα δεν διοικείται από αιρετά πρόσωπα με πολιτικές επιδιώξεις, προάγει καλύτερα τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Ο περιορισμένος τοπικά χώρος, εντός του οποίου ασκείται η δραστηριότητα του νομικού προσώπου, με τα ιδιαίτερα προβλήματα που παρουσιάζονται σε αυτόν και που μπορεί να διαφοροποιούνται από τα θέματα που απασχολούν άλλες περιοχές στον ίδιο τομέα δραστηριότητας, επιβάλλει και την κατά περίπτωση αντιμετώπισή τους.

Οι λόγοι που προπαρατέθηκαν είναι μόνο μερικοί, για τους οποίους η επιλογή της νομικής μορφής του νπδδ είναι προτιμητέα.

Η διαφορετική νομική μορφή που έχουν σήμερα οι ΦΟΔΣΑ, δηλ. της αε ή του νπδδ, δημιουργεί πολλά προβλήματα. Οι ανώνυμες εταιρίες, οι οποίες λειτουργούν με βάση άλλο νομικό καθεστώς, κινούνται με μεγαλύτερη ευελιξία σε σχέση με τα νπδδ, τα οποία υπάγονται στο δημόσιο λογιστικό. Δημιουργούνται έτσι διαφορετικές ταχύτητες στην αποτελεσματικότητα της διαχείρισης ανάμεσα στις περιφέρειες.

Με βάση όλα τα ανωτέρω ο νέος ΦΟΔΣΑ πρέπει να έχει τη νομική μορφή του νπδδ, και μάλιστα του κρατικού νπδδ και όχι των δήμων, όπως συμβαίνει σήμερα. Αυτή είναι μία θεμελιώδης μεταρρύθμιση, η οποία συνυφάνεται με τον εποπτικό ρόλο του ΦΟΔΣΑ.

3.2. Η εποπτεία στο νέο ΦΟΔΣΑ

Το εύρος της ανεξαρτησίας ενός νπδδ εξαρτάται από το είδος της εποπτείας που ασκείται από το Κράτος σε αυτό. Όσο στενότερη είναι η εποπτεία, τόσο μικρότερη είναι η ανεξαρτησία του νομικού προσώπου. Η εποπτεία περιλαμβάνει τον έλεγχο συγκεκριμένου είδους αποφάσεων από το εποπτεύον όργανο, το οποίο -ανάλογα με το περιεχόμενο των νομοθετικών ρυθμίσεων- είτε τις εγκρίνει είτε προβαίνει σε άλλου είδους πράξεις.

Κατά κανόνα στα νπδδ, που υπάγονται στην εποπτεία συγκεκριμένου Υπουργού, η εποπτεία εξαντλείται με τον ορισμό του διοικητικού του συμβουλίου, την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού του νομικού προσώπου.

Το ίδιο θα πρέπει να συμβαίνει και με το νέο ΦΟΔΣΑ. Θα μπορούσε επιπλέον να υποχρεωθεί το νομικό πρόσωπο να αποστέλλει στο τέλος κάθε έτους στον εποπτεύοντα Υπουργό αναλυτική έκθεση, στην οποία θα περιγράφεται το έργο που έχει επιτελεστεί κατά τη διάρκεια του έτους με την παράθεση των απαραίτητων στατιστικών στοιχείων.

Ποιος Υπουργός θα ασκεί την εποπτεία του νέου ΦΟΔΣΑ είναι ένα άλλο ερώτημα που μπορεί να εγείρει έριδες μεταξύ των δύο Υπουργείων που σήμερα εμπλέκονται αποφασιστικά στη διαχείριση των αποβλήτων: του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του Υπουργείου Εσωτερικών. Αναπτύσσεται πιο αναλυτικά στη συνέχεια της παρούσας εργασίας για ποιους λόγους κρίνεται ασφαλέστερη η εποπτεία του νέου ΦΟΔΣΑ να υπαχθεί στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

4. Οι αρμοδιότητες του νέου ΦΟΔΣΑ

Ο γενικότερος σκοπός, τον οποίο θα πρέπει να επιδιώκει εφεξής ο ΦΟΔΣΑ, συνίσταται στην παρακολούθηση της διαδικασίας διαχείρισης των αποβλήτων στον εδαφικό χώρο της ευθύνης του και στη δυνατότητά του να παρεμβαίνει, κάθε φορά που κρίνεται αναγκαίο, ώστε να εξασφαλίζεται όχι μόνο η τήρηση της νομοθεσίας αλλά και η επίτευξη της στοχοθεσίας που τίθεται από το ΕΣΔΑ, το ΠΕΣΔΑ και το ΤΟΣΔΑ.

Η διαχείριση των αποβλήτων αποτελεί μία δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται από μεγάλη ευαισθησία λόγω της άμεσης σύνδεσής της με τη δημόσια υγεία και την προστασία του περιβάλλοντος. Το πώς όμως γίνεται η διαχείριση των αποβλήτων, αν και καθαρά τοπική υπόθεση, πρέπει να αποτελεί ζήτημα που ενδιαφέρει και το Κράτος, διότι το τελευταίο υποχρεούται να διασφαλίζει και τα δύο αυτά αγαθά. Άλλωστε, αυτός είναι και στόχος της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής που αναφέρεται ρητά στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ και συγκεκριμένα στο άρθρο 191 παρ. 1 ΣΛΕΕ, όπου ανάμεσα στους λοιπούς στόχους περιλαμβάνεται τόσο η διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος όσο και η προστασία της υγείας του ανθρώπου, όπως εκτέθηκε και σε προηγούμενη ενότητα.

Με τα ανωτέρω συμβαδίζει και έγγραφο εργασίας της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁶⁴ για την Ελλάδα, κατά το οποίο “το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας είναι υπεύθυνο για την επεξεργασία μιας συνολικής περιβαλλοντικής πολιτικής, την εκπόνηση σχεδίων και προγραμμάτων και τον έλεγχο της εκτέλεσής τους” (σελ. 27).

Όμως, όπως λειτουργεί σήμερα το σύστημα της διαχείρισης των αποβλήτων, δεν προβλέπει την ενασχόληση κάποιου κρατικού τοπικού φορέα ειδικά με το ευαίσθητο αυτό ζήτημα. Αυτό έχει ως συνέπεια πολλοί ΦΟΔΣΑ που αδυνατούν να ανταποκριθούν στα καθήκοντά τους, να καταφεύγουν σε λύσεις άλλοτε σύννομες και άλλοτε όχι, προκειμένου να ασκήσουν στοιχειωδώς το έργο τους.

Από όσα εξάλλου έχουν καταγραφεί μέχρι στιγμής στην παρούσα εργασία, καθώς και από τα στατιστικά στοιχεία που εμπεριέχονται σε αυτή, δεν υπάρχουν κάποιες ενδείξεις ότι μπορεί να αλλάξει στο άμεσο μέλλον μία παγιωμένη νοοτροπία διαχείρισης που δεν υφίσταται στην πραγματικότητα κάποια μορφή ελέγχου.

Αντίθετα, όμως, στην περίπτωση που η διαχείριση τελείται υπό συγκεκριμένη εποπτεία και κατευθύνεται και συντονίζεται ουσιαστικά, τότε θα δούμε σίγουρα θετικές αλλαγές στο τοπίο.

Αυτό το κενό θα καλύψει ο νέος ΦΟΔΣΑ με τις αρμοδιότητες που θα τον εφοδιάσει η πολιτεία. Ποιες είναι αυτές οι αρμοδιότητες και ποιο πρέπει να είναι το περιεχόμενό τους αναφέρεται παρακάτω υπό τη μορφή ενός γενικού πλαισίου. Εκείνο που πρέπει να τονιστεί είναι ότι αυτές οι αρμοδιότητες θα πρέπει να ανήκουν κατ’ αποκλειστικότητα στο ΦΟΔΣΑ και να μην επιφυλάσσεται στο Κράτος ή άλλο φορέα η τυχόν άσκηση παράλληλων ή συναφών με αυτούς αρμοδιοτήτων.

4.1. Η άσκηση εποπτείας στο έργο της διαχείρισης των αποβλήτων

Η εποπτεία της διαχείρισης των αποβλήτων πρέπει να έχει πλήρως αποσαφηνισμένο περιεχόμενο που θα ξεκινά από την πολύ απλή μορφή της παροχής κατευθυντηρίων οδηγιών και υποδείξεων σε

⁶⁴ Πρόκειται για την “Έκθεση για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας – Ελλάδα”, όπως εμφανίζεται στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_el_el.pdf.

εκείνους που ασχολούνται με τη διαχείριση, δηλ. τους δήμους, και θα μπορεί να φτάνει και μέχρι την ακύρωση, αποκλειστικά για λόγους νομιμότητας, πράξεων και παραλείψεων των δήμων.

Δεδομένης της φύσης της διαχείρισης των αποβλήτων, η οποία αποτελεί μία πολυεπίπεδη αρμοδιότητα που απαιτεί συνέργειες και συνεργασία ανάμεσα στους φορείς, ο ΦΟΔΣΑ θα πρέπει να είναι ο συνδεδετικός κρίκος, ο οποίος με τις παρεμβάσεις και τις υποδείξεις του θα επιλύει με ταχύτητα και επιτυχία τα ζητήματα που αναφύονται συνδράμοντας στο έργο της διαχείρισης με τρόπο ουσιαστικό.

Ο ΦΟΔΣΑ πρέπει να είναι ο σύμβουλος και ο συμπαραστάτης των δήμων καθημερινά στο έργο τους, πρέπει να τους μεταφέρει τις εξελίξεις της επιστήμης και της τεχνολογίας, τα καλά παραδείγματα άλλων κρατών ή άλλων δήμων και γενικότερα πρέπει να τους στηρίζει και να προσπαθεί να επιλύει τα ερωτηματικά και τις απορίες τους.

Πέρα, όμως, από αυτή τη δραστηριότητα ο ΦΟΔΣΑ πρέπει να είναι ο θεματοφύλακας της νομιμότητας στο χώρο ευθύνης του. Έτσι, διοικητικές πράξεις που δεν συνάδουν με συγκεκριμένους κανόνες δικαίου που έχουν τεθεί από τα αρμόδια όργανα, θα πρέπει να ακυρώνονται .

Ο πολυεπίπεδος χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων της διαχείρισης των αποβλήτων εμπεριέχει και την έκδοση εγκριτικών πράξεων από άλλες αρχές, όπως π.χ. εγκρίσεις περιβαλλοντικών όρων έργων και δραστηριοτήτων. Στο πλαίσιο της έκδοσης μιας τέτοιας άδειας από την κατά περίπτωση αρμόδια διοικητική αρχή γίνεται έλεγχος της πλήρωσης των προϋποθέσεων που τίθενται από την επί μέρους ειδική νομοθεσία. Συνεπώς, περαιτέρω έλεγχος νομιμότητας από το ΦΟΔΣΑ των πράξεων των δήμων σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων, υπό τη μορφή του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας που ασκεί σήμερα το Κράτος⁶⁵ στις πράξεις των ΟΤΑ, δεν κρίνεται σκόπιμος.

Επιβάλλεται, όμως, υπακούοντας στο μοντέλο της τομιακής εποπτείας, που ισχύει σήμερα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, και το οποίο ουσιαστικά προτείνεται για την περίπτωση των αποβλήτων, να παρέχεται στο ΦΟΔΣΑ οποτεδήποτε η δυνατότητα να ακυρώνει πράξεις των δήμων που κρίνει ότι αντίκεινται στην κείμενη νομοθεσία περί της διαχείρισης των αποβλήτων. Αυτή όμως η αρμοδιότητα του ΦΟΔΣΑ προϋποθέτει τον εκ των προτέρων σαφή προσδιορισμό και την αυστηρή οριοθέτησή της εντός αποκλειστικά του πεδίου της διαχείρισης, δηλ. της διενέργειας των συγκεκριμένων εργασιών που περιγράφονται εκτενώς στην ενότητα 2 του κεφαλαίου Β.

Θα πρέπει επιπλέον να εξασφαλιστεί ότι το όργανο που ασκεί σήμερα την εποπτεία επί όλων των πράξεων των ΟΤΑ, συμπεριλαμβανομένης και της διαχείρισης των αποβλήτων, θα αποξενωθεί από

⁶⁵ Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ διενεργείται από το Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και διακρίνεται σε τρία είδη: υποχρεωτικό, αυτεπάγγελτο και κατόπιν άσκησης προσφυγής. Συμφωνούν όλοι στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης ότι ο έλεγχος αυτός δεν είναι ικανοποιητικός για σειρά λόγων, και γι αυτό η εποπτεία των ΟΤΑ αποτέλεσε βασικό σημείο ενδιαφέροντος της μεταρρύθμισης που επήλθε με την εισαγωγή του Προγράμματος Καλλικράτης. Προβλέφθηκαν αλλαγές που εστιάζονται κυρίως στην ίδρυση κρατικής Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των ΟΤΑ, με επικεφαλής άτομο με εξειδικευμένη γνώση που προέρχεται μέσω επιλογής από το ΑΣΕΠ, και στη διαδικασία που ακολουθείται. Το σύστημα όμως αυτό βρίσκεται ακόμα σε αναστολή και δεν έχει εφαρμοστεί, αν και έχουν περάσει επτά και πλέον χρόνια από τη νομοθέτησή του. Στην Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών (2017) προτείνεται η κατάργηση του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας και η εφεξής άσκηση του ελέγχου νομιμότητας είτε κατόπιν αυτεπάγγελτου ελέγχου, είτε κατόπιν άσκησης προσφυγής, είτε κατόπιν παραγγελίας από άλλες αρχές.

την άσκηση εποπτείας επί των πράξεων του συγκεκριμένου τομέα. Επίσης, θα πρέπει να διασφαλιστεί ρητά ότι κανένα άλλο κρατικό όργανο, και του ιδίου του Κράτους συμπεριλαμβανομένου, δεν θα ασκεί παράλληλη εποπτεία.

Με τον τρόπο αυτό και οι δήμοι θα αποκτήσουν ελευθερία στη δράση τους, η οποία θα τους δημιουργήσει αυξημένο αίσθημα ευθύνης για την υλοποίηση των σχεδίων (ΕΣΔΑ, ΠΕΣΔΑ, ΤΟΣΔΑ), και η διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας θα επιτευχθεί με τελικούς εν τέλει αποδέκτες το περιβάλλον και την κοινωνία.

4.2. Η εκπόνηση του ΠΕΣΔΑ και η παρακολούθηση της εφαρμογής του

Το ΠΕΣΔΑ, το οποίο αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης του συνόλου των αποβλήτων που παράγονται στην Περιφέρεια και προσδιορίζει τις γενικές κατευθύνσεις με βάση τον εθνικό σχεδιασμό, σήμερα εκπονείται και υλοποιείται από τον ΦΟΔΣΑ (άρθρο 35 του ν. 4042/2012).

Στο σημείο της υλοποίησης του ΠΕΣΔΑ δημιουργείται η σύγκυση με τους δήμους, αφού από άλλες διατάξεις της νομοθεσίας, που ήδη έχουν αναφερθεί εκτενώς, η αρμοδιότητα της διαχείρισης των αποβλήτων, και επομένως της υλοποίησης του ΠΕΣΔΑ, πανηγυρικά αναγνωρίζεται ότι υπάγεται στο πλέγμα των αρμοδιοτήτων των δήμων.

Η εκπόνηση του ΠΕΣΔΑ από το νέο ΦΟΔΣΑ συνάδει με τη μορφή του ΠΕΣΔΑ, ως κατευθυντήριο και επακόλουθο του ΕΣΔΑ σχέδιο, το οποίο δίδει τις κατευθύνσεις της διαχείρισης στη συγκεκριμένη εδαφική ενότητα αρμοδιότητας του ΦΟΔΣΑ. Η λογική του σχεδιασμού των κατευθυντηρίων σχεδίων από το Κράτος ανταποκρίνεται πλήρως στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και θα αποτελέσει την απαρχή της ενεργότερης εμπλοκής του Κράτους στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων αναθεωρώντας τη μέχρι σήμερα αδρανή στάση του.

Με τον ξεχωρισμό των δύο αυτών αρμοδιοτήτων θα ξεκαθαρίσει το τοπίο και τόσο οι δήμοι όσο και οι ΦΟΔΣΑ θα επικεντρωθούν στο ιδιαίτερο καθήκον της εκπόνησης του ΠΕΣΔΑ και της παρακολούθησης της εφαρμογής του αφενός και της υλοποίησής του αφετέρου.

4.3. Η έκδοση κανονιστικών πράξεων και η επιβολή κυρώσεων

Η ανάληψη από το ΦΟΔΣΑ εποπτικού ρόλου στο πλαίσιο που περιγράφηκε παραπάνω πρέπει να συνοδεύεται και από τα κατάλληλα εργαλεία που θα βοηθήσουν το ΦΟΔΣΑ να ασκήσει με αποτελεσματικότητα το έργο αυτό.

Πέρα από τους αυτεπάγγελτους ελέγχους που θα έχει τη δυνατότητα να πραγματοποιεί ο ΦΟΔΣΑ, αλλά και πέρα από τις υποδείξεις και την καλόπιστη συνεργασία με τους ασκούντες τη διαχείριση, πρέπει να εκδίδει και τις κανονιστικές πράξεις που θεωρεί ότι είναι αναγκαίες για την ομαλή διεξαγωγή του έργου της διαχείρισης στην περιοχή, όπως θα έχει αυστηρά και συγκεκριμένα οριοθετηθεί.

Παράλληλα, θα πρέπει να του δοθεί η δυνατότητα να επιβάλλει διοικητικά μέτρα και πρόστιμα για τις περιπτώσεις, κατά τις οποίες υπάρχουν παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας .

4.4. Η παρακολούθηση και αξιοποίηση του Ηλεκτρονικού Μητρώου Αποβλήτων

Η βάση δεδομένων του Ηλεκτρονικού Μητρώου Αποβλήτων, που τηρείται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, θα παρέχει τη δυνατότητα διασταύρωσης στοιχείων προκειμένου να

ασκηθεί καλύτερα η εποπτεία της διαχείρισης, αλλά δίνει και τη δυνατότητα στο ΦΟΔΣΑ να χρησιμοποιήσει στοιχεία για τις εκθέσεις του εξοικονομώντας χρόνο και ανθρώπινους πόρους.

4.5. Η κατάρτιση ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων

Ο ΦΟΔΣΑ οφείλει να παρουσιάζει το έργο του στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, που θα ασκεί και την εποπτεία του ΦΟΔΣΑ. Στο τέλος κάθε έτους θα συντάσσει Έκθεση Πεπραγμένων, όπου θα παρουσιάζει λεπτομερώς το έργο του παραθέτοντας στατιστικά στοιχεία και θα αναδεικνύει τα ζητήματα που βρίσκονται σε εκκρεμότητα.

Οι Εκθέσεις Πεπραγμένων των ΦΟΔΣΑ θα συμβάλουν καλύτερα στην διαμόρφωση από την πολιτεία της περιβαλλοντικής της πολιτικής, ώστε να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και να ενθαρρύνεται η εφαρμογή της .

4.6. Ενημέρωση του κοινού

Η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και η γνώση του κοινού για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, αλλά και η συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και συγκεκριμένα την προετοιμασία περιβαλλοντικών σχεδίων, προγραμμάτων και πολιτικών αποτελούν περιεχόμενο της σύμβασης του Άαρχους που υπογράφηκε το 1998⁶⁶ αλλά και της οδηγίας 2003/4/ΕΚ⁶⁷ για την πρόσβαση του κοινού στην περιβαλλοντική πληροφόρηση.

Θα πρέπει επομένως ο ΦΟΔΣΑ να εντείνει τις προσπάθειές του και προς την κατεύθυνση αυτή, και να δώσει ιδιαίτερη έμφαση στη δημιουργία περιβαλλοντικής συνείδησης στην τοπική κοινωνία διοργανώνοντας ενημερωτικές εκστρατείες και δράσεις που θα ευαισθητοποιήσουν τους πολίτες.

5. Η διοίκηση του νέου ΦΟΔΣΑ

Η αποτελεσματικότητα μιας οποιαδήποτε δομής εξαρτάται καταρχήν από τη ικανότητα του οργάνου διοίκησής της. Όταν δε πρόκειται για δημόσια δομή, η ευθύνη της πολιτείας για την σωστή επιλογή του οργάνου διοίκησης είναι αυξημένη, αφού η λειτουργία της σχετίζεται με το δημόσιο συμφέρον. Όταν, μάλιστα, πρόκειται για αντικείμενο που παρουσιάζει ιδιαίτερη ευαισθησία και τυγχάνει συνταγματικής προστασίας, τότε η ευθύνη του Κράτους μεγιστοποιείται.

Έχοντας αυτά υπόψη, αντιλαμβάνεται κανείς εύκολα ότι το ζήτημα της επιλογής των προσώπων που θα αποτελέσουν τη Διοίκηση του νέου ΦΟΔΣΑ θα παίξει αποφασιστικό ρόλο στην προώθηση του σκοπού του.

Δεδομένης της αλλαγής της δραστηριότητας του ΦΟΔΣΑ εν σχέση με την ασκούμενη σήμερα, δεν είναι δυνατό το διοικητικό συμβούλιο να απαρτίζεται κατά πλειοψηφία από αιρετούς των δήμων.

Η κατάρτιση του ΠΕΣΔΑ και η εποπτεία της διαχείρισης των αποβλήτων απαιτούν εξειδικευμένες επιστημονικές γνώσεις, που θα πρέπει να διαθέτει το όργανο διοίκησης του νομικού προσώπου,

⁶⁶ Η σύμβαση υπογράφηκε στο Άαρχους το 1998 και τέθηκε σε ισχύ το 2001. Η χώρα μας την κύρωσε με το ν. 3422/2005.

⁶⁷ Η οδηγία ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με την κυα ΗΠ 11764/653/2006 (Β' ΦΕΚ 327Β) .

για να είναι σε θέση να λαμβάνει τις ενδεδειγμένες αποφάσεις και να παρέχει τις κατάλληλες οδηγίες προς τους δήμους, που θα ασκούν τη διαχείριση.

Επειδή, όμως, και το εποπτικό έργο που θα ασκεί το νέο νομικό πρόσωπο θα έχει αντίκτυπο στην τοπική κοινωνία, και προκειμένου ο νέος ΦΟΔΣΑ να αφογκράζεται όχι μόνο τις ανησυχίες της αλλά και τις προσδοκίες της, είναι απαραίτητη η συμμετοχή εκπροσώπων από αυτήν στη διοίκησή του. Προτείνεται, συνεπώς, η συμμετοχή ενός εκπροσώπου των δήμων που θα ορίζεται από την Περιφερειακή Ένωση Δήμων (ΠΕΔ) και ενός εκπροσώπου της Περιφέρειας που θα ορίζεται από τον Περιφερειάρχη.

Η διοίκηση του νομικού προσώπου θα διεξάγεται από το διοικητικό του συμβούλιο, το οποίο πρέπει να είναι ολιγομελές, για να υπάρχει ευελιξία και ταχύτητα στη λήψη των αποφάσεων. Η εμπειρία καταδεικνύει ότι ένα επταμελές διοικητικό συμβούλιο ικανοποιεί την απαίτηση αυτή πολύ καλύτερα απ' ότι ένα μεγαλύτερο σε αριθμό. Εκείνο όμως που έχει καθοριστική σημασία για την αποτελεσματική λειτουργία του νομικού προσώπου είναι η σύνθεση του οργάνου.

Με μία τέτοια, εν πολλοίς, σύνθεση του διοικητικού του συμβουλίου ο νέος ΦΟΔΣΑ θα μπορεί να καταρτίζει το ΠΕΣΔΑ σεβόμενος πρώτιστα το ίδιο το περιβάλλον, το οποίο καλείται να υπερασπιστεί. Διότι το ΠΕΣΔΑ είναι στην πραγματικότητα ένα επιστημονικό κείμενο, το οποίο καλείται να δώσει κατευθύνσεις επί τη βάση συγκεκριμένης πολιτικής, και όχι ένα κείμενο για την προώθηση προσωπικών πολιτικών φιλοδοξιών. Διότι η εποπτεία πρέπει να έχει ουσιαστικό περιεχόμενο και να διασφαλίζει ότι τηρείται η νομιμότητα κατά τη διαχείριση των αποβλήτων, και να μην ελλείπει παντελώς θέτοντας σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία. Διότι με ένα νομικό πρόσωπο με παρεμβατικό και συντονιστικό ρόλο στο ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, που λειτουργεί σωστά, και οι δήμοι θα έχουν όφελος, αφού θα ξέρουν ότι υπάρχει συμπαραστάτης στο δύσκολο έργο τους.

6. Η στελέχωση του νέου ΦΟΔΣΑ

Ο ΦΟΔΣΑ, ως νπδδ, θα πρέπει να ακολουθήσει για την στελέχωσή του με εξειδικευμένο προσωπικό, που θα απασχολείται κατά τρόπο μόνιμο και αποκλειστικό στην άσκηση της δραστηριότητας που καλείται να επιτελέσει, τους κανόνες του δημοσίου δικαίου.

Όμως, η παρατεταμένη στη χώρα μας οικονομική κρίση, πέρα από τις συνέπειές της στην κοινωνία, έχει δημιουργήσει μεγάλη δυσλειτουργία στη δημόσια διοίκηση, καθώς έχουν εισαχθεί πολλοί και σύνθετοι περιορισμοί που αποσκοπούν στον περιορισμό του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και στη μείωση του μισθολογικού τους κόστους. Αποτέλεσμα αυτών των πολιτικών είναι η ελλειμματική λειτουργία του δημόσιου τομέα και συνακόλουθα η πτώση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, που ούτως ή άλλως δεν εισπράττουν και τις καλύτερες κριτικές για την απόδοσή τους επί σειρά ετών.

Είναι, λοιπόν, βέβαιο ότι η στελέχωση του ΦΟΔΣΑ με το απαραίτητο προσωπικό θα συναντήσει αυτές τις δυσκολίες. Όμως, και οι δυσκολίες αυτές μπορούν να ξεπεραστούν, εάν η πολιτεία δείξει πραγματική βούληση να αλλάξει τη νοσηρή κατάσταση που υπάρχει σήμερα, η οποία άλλωστε μοιάζει να είναι αδιέξοδη.

Όπως, λοιπόν, είναι σήμερα διαμορφωμένο το νομικό πλαίσιο, για τη στελέχωση ενός νπδδ με μόνιμο προσωπικό απαιτούνται τα ακόλουθα:

- Απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου για τον αριθμό και τις ειδικότητες των υπαλλήλων που θα στελεχώσουν το νηδδ.
 - Ύπαρξη Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του νομικού προσώπου, στον οποίο θα εμφανίζεται η διάρθρωση των οργανικών μονάδων του νομικού προσώπου, οι αρμοδιότητές τους και ο αριθμός των οργανικών θέσεων που τις στελεχώνουν, τα απαραίτητα τυπικά προσόντα για την ανάδειξη των προϊσταμένων στις θέσεις ευθύνης και την πλήρωση των λοιπών οργανικών θέσεων.
 - Βεβαίωση για την ύπαρξη κενών οργανικών θέσεων.
 - Βεβαίωση ύπαρξης πιστώσεων από την οικονομική υπηρεσία του νομικού προσώπου.
 - Εισήγηση από τον οικείο Υπουργό, στην εποπτεία του οποίου υπάγεται το ΝΠΔΔ, για την ανάγκη πραγματοποίησης των προσλήψεων.
 - Έκδοση Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ) για την έγκριση της διενέργειας της πρόσληψης.
 - Προκήρυξη των θέσεων που πρέπει να καλυφθούν από το ΑΣΕΠ.
 - Έκδοση απόφασης κατανομής των θέσεων από τον Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης, εφόσον εκδοθούν οι οριστικοί πίνακες του διαγωνισμού. Σημειώνεται επίσης ότι προκειμένου να γίνει ο διορισμός απαιτείται απόφαση κατανομής με εφαρμογή του λόγου ένα προς τέσσερα (μία πρόσληψη ανά τέσσερις αποχωρήσεις) για το έτος 2017, όπως ορίζει το άρθρο 11 του ν. 3833/2010.
- Είναι προφανώς απογοητευτική και αποθαρρυντική η διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί για να αποκτήσει το μόνιμο προσωπικό του ο ΦΟΔΣΑ. Δεδομένου, όμως, ότι πρόκειται για λιγιστό, εξειδικευμένο και άκρως απαραίτητο προσωπικό, το οποίο θα προσφέρει υπηρεσίες που αφορούν την εξυπηρέτηση ευαίσθητων αναγκών, εν προκειμένω τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας και την προστασία του περιβάλλοντος, θα μπορούσε η πολιτεία να μεριμνήσει για τη νομοθέτηση μίας ειδικότερης και πιο απλής και σύντομης διαδικασίας προσλήψεων, κατ' εξαίρεση για τους ΦΟΔΣΑ.
- Πέραν της δυνατότητας να απασχολεί μόνιμο προσωπικό, ο ΦΟΔΣΑ θα μπορεί να κάνει χρήση και των διατάξεων της νομοθεσίας για την πρόσληψη έκτακτου προσωπικού⁶⁸, οι οποίες δεν είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες και θα μπορούν να λειτουργήσουν επουλωτικά μέχρι να ολοκληρωθούν οι προσλήψεις των μόνιμων υπαλλήλων.
- Τέλος, ευκολία φαίνεται να υπάρχει σε ό,τι αφορά την πρόσληψη δικηγόρων, αφού το μόνο που απαιτείται είναι η παροχή έγκρισης για την πρόσληψη με την έκδοση ΠΥΣ. Η πρόσληψη γίνεται στην συνέχεια σύμφωνα με τις διατάξεις του “Κώδικα περί Δικηγόρων”. Η διαδικασία πρόσληψης δικηγόρων γίνεται άμεσα καθώς δεν υπάγεται σε κανέναν άλλο περιορισμό.

7. Τα έσοδα του νέου ΦΟΔΣΑ

Το ζήτημα της χρηματοδότησης του νέου ΦΟΔΣΑ έχει βαρύνουσα σημασία, δεδομένου του πολύ δυσμενούς οικονομικού κλίματος που κυριαρχεί και της επίπονης προσπάθειας που καταβάλει η χώρα να εξυγιάνει τα δημόσια οικονομικά της.

Είναι βέβαια γνωστό ότι και σήμερα η λειτουργία των ΦΟΔΣΑ στηρίζεται στα τέλη που εισπράττουν από τους δήμους ως αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών τους προς αυτούς. Οι δε δήμοι με

⁶⁸Οι προσλήψεις έκτακτου προσωπικού παρέχουν τρεις δυνατότητες: είτε την πρόσληψη εποχικών υπαλλήλων με συμβάσεις διάρκειας έως δύο μήνες, είτε την πρόσληψη υπαλλήλων με οκτάμηνη σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, είτε τέλος με συμβάσεις μίσθωσης έργου.

την ίδια μέθοδο, δηλ. των ανταποδοτικών τελών, εισπράττουν από τους κατοίκους τους τα αντίστοιχα ποσά για την παροχή των υπηρεσιών καθαριότητας. Μάλιστα, υπάρχουν και ειδικές ρυθμίσεις της νομοθεσίας για την παρακράτηση των εισφορών των δήμων που δεν καταβάλλουν τις υποχρεώσεις τους προς τους ΦΟΔΣΑ απευθείας από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους, με τους οποίους το Κράτος επιχορηγεί σε τακτή βάση την τοπική αυτοδιοίκηση.

Συνεπώς, οι ΦΟΔΣΑ δεν βαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό. Το μοντέλο αυτό θα μπορούσε να υποστεί τις απαραίτητες βελτιώσεις και να εξακολουθεί κατά βάση να λειτουργεί με την ίδια λογική, αφού και το έργο που θα επιτελεί ο νέος ΦΟΔΣΑ, εντάσσεται στο ευρύ πλαίσιο της διαχείρισης των αποβλήτων και θα είναι κομβικής σημασίας για την αποτελεσματική διαχείριση των αποβλήτων.

8. Η αναβάθμιση και αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων

Από όλα όσα έχουν μέχρι τώρα παρουσιαστεί στην ανά χείρας εργασία αναδεικνύεται ο ασθενής ρόλος του Κράτους στο ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, ο οποίος στην ουσία περιορίζεται στην ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το περιβάλλον, και επικουρικά στην προώθηση αποσπασματικών ρυθμίσεων για τη θεραπεία ad hoc προβλημάτων που αναφύονται⁶⁹.

Θα πρέπει, όμως, το Κράτος, πέρα από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει, να μπορεί να ελέγχει και την εφαρμογή της νομοθεσίας από τους υπόχρεους, και από την άλλη να δημιουργεί όλες τις απαραίτητες προϋποθέσεις, για να μπορούν οι ασκούντες τη διαχείριση να φέρουν σε πέρας με τον ορθό περιβαλλοντικά τρόπο το έργο τους.

Οι εκθέσεις τρίτων φορέων⁷⁰ για την υστέρηση της χώρας μας στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αναδεικνύουν την ουσιαστική έλλειψη αυτού του ελέγχου, καίτοι υφίστανται κάποιες ελεγκτικές δομές, οι οποίες όμως στην καλύτερη περίπτωση υπολειτουργούν. Παραινούν, δε, το Κράτος να αναλάβει πρωτοβουλίες στο ζήτημα του ελέγχου.

Προτείνονται δύο καίριες παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση του ζητήματος στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης.

8.1. Ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων

Η σύσταση θεματικής Γενικής Γραμματείας αποκλειστικά για τη διαχείριση των πάσης φύσεως αποβλήτων κρίνεται πολύ ορθή, δεδομένης της σπουδαιότητας του ζητήματος της διαχείρισης, όπως φαίνεται και στην παρούσα εργασία προκειμένου για τα ΑΣΑ.

Κρίνεται όμως επιβεβλημένη η πλήρης αναβάθμιση της Γενικής αυτής Γραμματείας, αρχής γενομένης από τη μεταφορά της στο αρμόδιο για το περιβάλλον Υπουργείο. Δεν νοείται μία ολόκληρη Γενική Γραμματεία με αντικείμενο καθαρά περιβαλλοντικό να υπάγεται σε άλλο

⁶⁹ Βλ. π.χ. τις αποσπασματικές ρυθμίσεις για τις αλληλοδιαδοχικές παρατάσεις της προθεσμίας για τη συνένωση των ΦΟΔΣΑ που αναφέρονται και στην ενότητα 2 του κεφαλαίου Δ της παρούσας εργασίας.

⁷⁰ Αναφέρθηκαν και σε άλλα σημεία της παρούσας εργασίας οι Εκθέσεις για την εφαρμογή στην Ελλάδα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας για το έτος 2016 της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της μη κυβερνητικής οργάνωσης WWF.

Υπουργείο, έστω και αν το τελευταίο βρίσκεται σε στενή σχέση με αυτόν το χώρο. Η αιτιολογία υπαγωγής της στο Υπουργείο Εσωτερικών υπακούει στη διασύνδεση του Υπουργείου Εσωτερικών με τους δήμους. Παρόλο που αυτό το επιχείρημα είναι σοβαρό και έχει βάση, πρέπει εν τούτοις να σταθούμε στο ακριβές περιεχόμενο της αρμοδιότητας που θα έχει η Γενική Γραμματεία. Στην ενότητα που ακολουθεί θα γίνει εκτενέστερη αναφορά στην εμπλοκή του Υπουργείου Εσωτερικών στο ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων.

Κύριο έργο της Γενικής Γραμματείας θα πρέπει να αποτελέσει η κατάρτιση του συνόλου της νομοθεσίας που αφορά τη διαχείριση των αποβλήτων και η παροχή κατευθυντηρίων οδηγιών και υποδείξεων για την εφαρμογή της.

Προκειμένου να λειτουργήσει, όμως, το μοντέλο που προτείνεται, πρέπει να δημιουργηθούν οι κατάλληλες οργανικές μονάδες σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης.

Οι ανωτέρω οργανικές μονάδες θα πρέπει να στελεχωθούν με το προσωπικό που σήμερα ασχολείται με την προώθηση και την εφαρμογή της νομοθεσίας για τη διαχείριση των πάσης φύσεως αποβλήτων: ΑΣΑ, λύματα, επικίνδυνα απόβλητα. Αν, μάλιστα, απαιτείται και επιπλέον εξειδικευμένο προσωπικό, παρέχεται η δυνατότητα πρόσληψης, δεδομένου μάλιστα του γεγονότος ότι η περίπτωση που εξυπηρετεί αυτού του είδους η πρόσληψη ικανοποιεί πρώτιστα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

Με τον τρόπο αυτό η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων, έχοντας οργανωμένο διοικητικό μηχανισμό, επί τη βάσει συγκεκριμένης πολιτικής και του απαραίτητου σχεδιασμού, με κατάλληλο επιστημονικό προσωπικό που θα διαθέτει και γνώση και, χρήσιμη και αξιοποιήσιμη, εμπειρία, θα μπορεί να προωθεί την κατάρτιση του συνόλου της νομοθεσίας που αφορά τη διαχείριση των αποβλήτων και να παρακολουθεί την υλοποίησή της.

8.2. Ο ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών

Στο Υπουργείο Εσωτερικών λειτουργεί σήμερα Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών, στο οποίο απονέμονται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας⁷¹ του Υπουργείου εννέα συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Παραθέτουμε αυτούσια από τη διατύπωση του Οργανισμού τις παρακάτω διατάξεις που αφορούν στα περιβαλλοντικά εν γένει ζητήματα αλλά και στη διαχείριση των αποβλήτων:

Άρθρο 5

...

δζ. Τον έλεγχο και τη γνωμοδότηση επί περιβαλλοντικών μελετών, έργων και δραστηριοτήτων, με αναθέτουσα αρχή Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού ή νομικό τους πρόσωπο, ίδρυμα ή επιχείρηση, στις περιπτώσεις εκείνες που αρμόδιος για την έκδοση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων είναι ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

δη. Τη γνωμοδότηση επί των Περιφερειακών Σχεδιασμών Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) και των αντίστοιχων Στρατηγικών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ).

⁷¹ Ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών είναι το πδ 105/2014.

δθ. Την παροχή οδηγιών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος.

Διαβάζοντας προσεκτικά την παραπάνω διατύπωση, αντιλαμβάνεται κανείς ότι υπάρχει μία εμπλοκή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο Υπουργείων, Εσωτερικών και Περιβάλλοντος & Ενέργειας. Είναι δε αξιοπρόσεκτο ότι απονέμεται στο Τμήμα αυτό γνωμοδοτική αρμοδιότητα επί περιβαλλοντικών μελετών και έργων των ΟΤΑ, όταν αναγνωρίζεται συγχρόνως ότι αρμόδιος για την έκδοση απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων είναι ο Υπουργός Περιβάλλοντος & Ενέργειας! Επίσης, το ίδιο θα μπορούσε να λεχθεί και σε ό,τι αφορά την παροχή οδηγιών προς τους ΟΤΑ σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος.

Η αρμοδιότητα του Τμήματος Τεχνικών Υπηρεσιών να γνωμοδοτεί επί των ΠΕΣΔΑ είναι απόλυτα ορθή, αφού ο Υπουργός Εσωτερικών συμπράττει στην κύρωση των ΠΕΣΔΑ σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. Εντοπίζεται, όμως, ένα κενό που συνίσταται στο περιεχόμενο της γνωμοδότησης αυτής.

Συγχρόνως, σε κανένα άλλο σημείο του Οργανισμού του Υπουργείου δεν λαμβάνεται μέριμνα για την οργάνωση της διαχείρισης των αποβλήτων από τους ΦΟΔΣΑ ή τους δήμους, π.χ. μέσω συνδέσμων ή αε ή με το εργαλείο των προγραμματικών συμβάσεων, την στιγμή μάλιστα που η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης δεν παρουσιάζει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Η σύγχυση, έτσι, που δημιουργείται μεταξύ των υπηρεσιών είναι αναπόφευκτη, με αποτέλεσμα την μη άσκηση των αρμοδιοτήτων ή την ελλιπή άσκησή τους. Σε αυτό λοιπόν το σημείο πρέπει να εστιαστεί και η αναδιοργάνωση του υπουργείου Εσωτερικών.

Με βάση όλα τα προαναφερθέντα δεν είναι απορίας άξιο γιατί υστερεί η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στη χώρα.

Καταρχήν, λοιπόν, πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι το Υπουργείο Εσωτερικών δεν μπορεί να γνωμοδοτεί για αμιγώς περιβαλλοντικά ζητήματα, αφού για τα θέματα αυτά υπάρχει αρμόδιο θεματικό Υπουργείο, ούτε να εμπλέκεται στα ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος.

Αφού, λοιπόν, ο Υπουργός Εσωτερικών προσυπογράφει το ΠΕΣΔΣΑ, η σύμπραξή του αυτή πρέπει να δηλώνει ότι η οργάνωση της διαχείρισης από τους ΦΟΔΣΑ και τους δήμους υπακούει στη νομοθεσία που προωθεί και εφαρμόζει το Υπουργείο Εσωτερικών για το αντικείμενο αυτό, και όχι στην ουσία της περιβαλλοντικής αρμοδιότητας.

Με άλλα λόγια πρέπει και το Υπουργείο Εσωτερικών να ευαισθητοποιηθεί από την πλευρά του οργανώνοντας ένα αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης των φορέων που ασχολούνται με τη διαχείριση των αποβλήτων είτε π.χ. μέσω ειδικών νπδδ ή νπιδ ή αε ή και άλλων μορφών, που θα βοηθήσουν τους δήμους να κινηθούν με αποτελεσματικότητα και ευελιξία.

Με βάση την πρόταση οργάνωσης που έχει παρουσιαστεί, το Υπουργείο Εσωτερικών θα πρέπει να συστήσει οργανική μονάδα σε επίπεδο Τμήματος, η οποία θα έχει το αντικείμενο της προώθησης νομοθεσίας για την οργάνωση των δομών που θα ασχοληθούν με τη διαχείριση των αποβλήτων, η οποία θα ανταποκρίνεται επαρκώς στις ιδιαίτερες ανάγκες του ευαίσθητου θέματος της διαχείρισης, δεδομένου ότι η διαχείριση των αποβλήτων σε καμμία περίπτωση δεν μπορεί να ασκηθεί μέσα από τις οριζόντιες προβλέψεις της νομοθεσίας για τους δήμους και τους

περιορισμούς λόγω της ανάγκης οικονομικής εξυγίανσής τους, πολλώ δε μάλλον όταν με την επιβάρυνση των πολιτών με σημαντικά ποσά για ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας κατά βάση το επιχείρημα της οικονομικής δυσπραγίας δύσκολα ευσταθεί.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η ανάγκη για την προστασία του περιβάλλοντος καθίσταται όλο και περισσότερο επιτακτική, ώστε αποτελεί πια στις μέρες μας ζήτημα παγκόσμιου ενδιαφέροντος.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θέσει με τη νομοθεσία της αυστηρές προδιαγραφές και στόχους με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Ειδικότερα, μέχρι το 2020η προετοιμασία για την επαναχρησιμοποίηση και την ανακύκλωση των υλικών αποβλήτων όπως το γυαλί, το χαρτί, το μέταλλο και το πλαστικό από τα νοικοκυριά πρέπει να αυξηθεί κατ' ελάχιστον στο 50% ως προς το συνολικό βάρος. Επίσης, μέχρι το 2020 η προετοιμασία για την επαναχρησιμοποίηση, η ανακύκλωση και η ανάκτηση άλλων υλικών πρέπει να αυξηθεί κατά 70% τουλάχιστον ως προς το βάρος. Τέλος, εφόσον δεν πραγματοποιείται ανάκτηση, τα απόβλητα πρέπει να υποβάλλονται σε ασφαλείς εργασίες διάθεσης που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος.

Και ενώ στην Ευρώπη από τις αρχές ήδη της δεκαετίας του 70 έγιναν συγκεκριμένα βήματα και ελήφθησαν μέτρα μέσω της θέσπισης ειδικών νομοθετημάτων για την εφαρμογή αυστηρών όρων και προδιαγραφών αλλά και τη χρηματοδότηση δράσεων φιλικών προς το περιβάλλον, στη χώρα μας δεν υπήρξε η αντίστοιχη ανταπόκριση.

Είναι χαρακτηριστικό ότι μόλις το 2003 θεσπίστηκε στην Ελλάδα, υπό την πίεση της προσφυγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της χώρας για παράβαση των σχετικών οδηγιών, το πρώτο Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων, όταν στην τότε ΕΟΚ ήδη από το 1975 είχε εισαχθεί το νομοθετικό πλαίσιο που επέβαλλε συγκεκριμένο σχεδιασμό. Όμως, είναι επίσης χαρακτηριστική και η μεγάλη αργοπορία, με την οποία ενσωματώνονται στην εσωτερική έννομη τάξη μας τα ευρωπαϊκά νομοθετήματα που αφορούν το περιβάλλον.

Συγχρόνως, εξακολουθεί ακόμα και σήμερα η χώρα να καταβάλλει σοβαρά χρηματικά ποσά, ως πρόστιμα, λόγω καταδίκης της από το ΔΕΕ για την παραβίαση διατάξεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που αφορούν τη διαχείριση των αποβλήτων. Τα πρόστιμα αυτά, την τελευταία τριετία, έχουν μέχρι στιγμής ξεπεράσει τα 45 εκ. ευρώ, τη στιγμή που η χώρα μαστίζεται επί πολλά έτη από την τεράστια οικονομική κρίση με τις αρνητικές της επιπτώσεις σε όλα τα κοινωνικά στρώματα, κυρίως δε στους ασθενέστερους οικονομικά. Αυτή η οδυνηρή περιπέτεια, που όλοι μας βιώνουμε, δεν θα έπρεπε να καταλείπει περιθώρια διοχέτευσης και ελάχιστου έστω κρατικού χρήματος για καταβολή προστίμων.

Όμως, δυστυχώς, όπως αναπτύχθηκε εκτενώς, κατά το διάστημα από το 1986 μέχρι σήμερα το Κράτος δεν μπόρεσε να οργανώσει ικανοποιητικά ένα σύστημα διαχείρισης των αποβλήτων που θα ήταν όχι απλά αποτελεσματικό, αλλά θα ικανοποιούσε συγχρόνως και τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Εξακολουθεί, έτσι, να υφίσταται ένα πολύπλοκο σύστημα οργάνωσης των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, οι οποίοι αδυνατούν, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, να υλοποιήσουν τις ευρωπαϊκές περιβαλλοντικές επιταγές. Αποτελέσματα τούτου είναι η πραγματικότητα της συνεχιζόμενης ακόμα λειτουργίας -είκοσι έξι χρόνια (!) μετά τη πρώτη καταδίκη της χώρας από το ΔΕΕ, το 1991, για τον ΧΑΔΑ του νομού Χανίων- χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων σε όλη την επικράτεια αλλά και η συνεχιζόμενη ύπαρξη τοπικών συγκρούσεων για τον τρόπο της διαχείρισης των απορριμμάτων, οι οποίες σε χαρακτηριστικές περιπτώσεις έχουν ξεπεράσει τα στενά τοπικά όρια. Απέναντι σε όλα αυτά δεν προοιωνίζεται ότι

θα μπορέσει η χώρα να ανταποκριθεί στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι το 2020.

Μπροστά σε αυτή τη μάλλον παγιωμένη κατάσταση το Κράτος δείχνει αδύναμο να αντιδράσει. Η εισαγωγή ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων δεν φαίνεται να αποτελεί πρωταρχική του επιδίωξη, ενώ αντίθετα η διαιώνιση της σημερινής νοσηρής κατάστασης μάλλον εξυπηρετεί όλες τις εμπλεκόμενες πλευρές, υπό την έννοια ότι οποιαδήποτε ανακίνηση ενός τέτοιου ζητήματος εγείρει συνήθως κοινωνικές αντιδράσεις με αναπόφευκτο πολιτικό κόστος.

Η πρόσφατη κρατική πρωτοβουλία για τη δημιουργία ενιαίου θεσμικού πλαισίου για την οργάνωση των φορέων διαχείρισης των στερεών αποβλήτων της χώρας, η οποία εν τέλει παρέμεινε κενό γράμμα, προφανώς λόγω των αντιδράσεων που προκάλεσε στο συγκεκριμένο χώρο, δείχνει ότι απαιτείται όχι μόνο αποφασιστικότητα και τόλμη για την προώθηση θεσμικών αλλαγών, αλλά πρωτίστως πραγματική βούληση. Για να συντρέξουν, όμως, τόσο η βούληση, όσο και η αποφασιστικότητα πρέπει προηγουμένως να γίνει πλήρως κατανοητή η ανάγκη για τη διαφύλαξη και την προστασία του φυσικού μας περιβάλλοντος από τους κινδύνους που ο ίδιος ο άνθρωπος έχει δημιουργήσει με την κακή χρήση και εκμετάλλευσή του.

Στο βαθμό που ελλείπει η ευαισθησία για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, ελλοχεύει ο κίνδυνος της καταστροφής του περιβάλλοντος, με όλες τις επιπτώσεις που αυτή θα επισύρει για τις μελλοντικές γενεές. Για το λόγο αυτό τα θέματα που άπτονται του περιβάλλοντος, συνεπώς και η προστασία του, πρέπει όχι μόνο να μένουν έξω από μικροπολιτικές σκοπιμότητες και προσωπικές επιδιώξεις, αλλά να αντιμετωπίζονται με επιστημονική προσέγγιση και με την απαραίτητη τεχνογνωσία. Με τον τρόπο αυτό θα καταστεί δυνατή όχι απλά η προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και η ορθή ανάπτυξη στο πλαίσιο της αειφορίας.

Την στιγμή κατά την οποία τα περισσότερα εκ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εμφανίζουν αξιοζήλευτες επιδόσεις, όχι μόνο λόγω των τεχνικών που ακολουθούν στη διαχείριση των αποβλήτων τους, αλλά συνακόλουθα και λόγω των ποσοστών που επιτυγχάνουν, είναι κρίμα η χώρα μας να ευρίσκεται σταθερά στις τελευταίες θέσεις των κατατάξεων που διενεργούν διάφοροι φορείς κυβερνητικοί και μη.

Οι συνθήκες απαιτούν ριζικές αλλαγές και σε αυτή την κατεύθυνση κινείται η ανά χείρας εργασία.

Η παντελής έλλειψη ουσιαστικής κρατικής εποπτείας μέχρι σήμερα στη διαχείριση των αποβλήτων πρέπει να εκλείψει και να δώσει τη θέση της στην άσκηση εποικοδομητικού ελέγχου και εποπτείας από το Κράτος με γνώμονα τα δύο βασικά αγαθά: τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας και την προστασία του περιβάλλοντος.

Παράλληλα, πρέπει να αφεθεί, αλλά και να υποστηριχτεί, η τοπική αυτοδιοίκηση να διαχειριστεί κατά την ελεύθερη βούλησή της τα απόβλητα που παράγει, προφανώς με βάση τους υφιστάμενους σχεδιασμούς, εθνικό, περιφερειακό και τοπικούς. Οποιαδήποτε εξάλλου προσπάθεια που κατέληγε σε υποχρεωτική συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διάφορα οργανωτικά μοντέλα της διαχείρισης των αποβλήτων δεν έχει μέχρι στιγμής αποδώσει τα αναμενόμενα κατά καιρούς αποτελέσματα.

Ενόψει όλων αυτών η παρούσα εργασία επιδιώκει να συνεισφέρει θετικά στη δημιουργία ενός νέου συστήματος οργάνωσης των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων της χώρας, το οποίο πρέπει να κινείται πάνω σε δύο άξονες:

α. Πλήρης πρωτοβουλία κινήσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και

β. Σοβαρή άσκηση κρατικής εποπτείας και ελέγχου.

Η ειδική νομοθεσία που ισχύει σήμερα για τους δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα παρέχει στην τοπική αυτοδιοίκηση την ευχέρεια να χρησιμοποιήσει πολλά και διαφορετικά εργαλεία για την ορθή και αποτελεσματική διαχείριση των αποβλήτων της. Η επιλογή του προσήκοντος κατά περίπτωση τρόπου σε συνδυασμό με τη δυνατότητα χρηματοδότησης περιβαλλοντικών δράσεων διαχείρισης των αποβλήτων που παρέχεται από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα μπορούν να αποτελματώσουν το τοπίο.

Εξάλλου, η μετατροπή των αποβλήτων σε αξιοποιήσιμους πόρους προϋποθέτει την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας για τα απόβλητα, τη μείωση της κατά κεφαλήν παραγωγής αποβλήτων και της παραγωγής αποβλήτων σε απόλυτους αριθμούς, καθώς και τον περιορισμό της ανάκτησης ενέργειας στα μη ανακυκλώσιμα υλικά και επιπλέον τη σταδιακή κατάργηση της υγειονομικής ταφής των ανακυκλώσιμων ή αξιοποιήσιμων αποβλήτων.

Δεν αρκεί όμως η παραπάνω ελευθερία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαχείριση των αποβλήτων. Το Κράτος δεν μπορεί να παραμένει αμέτοχο στην όλη διαδικασία. Πρέπει να αποτελεί συγχρόνως τον εγγυητή της τήρησης της νομιμότητας αλλά και τον σύμβουλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στο έργο αυτό. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με:

α. Την οργάνωση συστήματος κρατικής εποπτείας της διαχείρισης των αποβλήτων και

β. Την αναδιοργάνωση της κεντρικής υπηρεσίας του Κράτους που ασχολείται με τη διαχείριση των αποβλήτων.

Η εποπτεία της διαχείρισης των αποβλήτων είναι επιθυμητή από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, αποτελεί δε τμήμα του ευρύτερου περιεχομένου της έννοιας της διαχείρισης. Συνεπώς, και η οργάνωση της εποπτείας θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα του Κράτους. Στο σημείο αυτό έγκειται και η αναβάθμιση του ρόλου των ΦΟΔΣΑ, οι οποίοι από νομικά πρόσωπα της τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να μετεξελιχθούν σε γνήσια νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία θα δρουν υπό κρατική εποπτεία. Κύριο έργο τους θα είναι η άσκηση εποπτείας επί συγκεκριμένων σαφώς εκ των προτέρων προσδιορισμένων πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης για τη διαχείριση των αποβλήτων, εντός του πλαισίου της άσκησης ελέγχου νομιμότητας.

Ο νέος ΦΟΔΣΑ θα πρέπει να επιφορτιστεί και με την εκπόνηση του ΠΕΣΔΑ.

Για την άσκηση του έργου του το διοικητικό συμβούλιο του νέου ΦΟΔΣΑ πρέπει να διαθέτει εξειδικευμένη τεχνική γνώση για το αντικείμενο της διαχείρισης και να δρα πέρα από πολιτικές σκοπιμότητες. Με τον τρόπο αυτό θα μπορέσει να προωθήσει τις κατάλληλες για την περιοχική ευθύνης του δράσεις, οι οποίες θα ανταποκρίνονται στα ευρωπαϊκά πρότυπα και προδιαγραφές, και θα μπορέσουν να υλοποιήσουν τους διάφορους στόχους που έχουν τεθεί.

Πέρα από την αναβάθμιση του ΦΟΔΣΑ, το Κράτος πρέπει να αναδιοργανώσει περαιτέρω τις δικές του υπηρεσίες που δραστηριοποιούνται σήμερα στη διαχείριση των αποβλήτων.

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων που υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών θα πρέπει να μεταφερθεί στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας και να ασχολείται αποκλειστικά με τη διαχείριση των αποβλήτων σε επίπεδο θέσπισης κανονιστικού πλαισίου και παροχής κατευθυντηρίων οδηγιών και υποδείξεων.

Στο Υπουργείο Εσωτερικών θα πρέπει να δημιουργηθεί ειδική οργανική μονάδα επιπέδου Τμήματος που θα ασχολείται με τη θέσπιση κανονιστικού πλαισίου για την οργάνωση και τη λειτουργία των δήμων στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων και την παροχή αντίστοιχων κατευθυντηρίων οδηγιών και υποδείξεων.

Οι δύο αυτές κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων Περιβάλλοντος και Εσωτερικών θα πρέπει να ευρίσκονται σε άμεση συνεργασία και επικοινωνία για την καλύτερη αποτελεσματικότητα του συνολικού έργου της διαχείρισης των αποβλήτων.

Με τη θέσπιση ενός τέτοιου ξεκάθαρα συστήματος, στο οποίο δεν θα υπάρχει σύγχυση αρμοδιοτήτων από τους εμπλεκόμενους φορείς, αλλά οι αρμοδιότητες τους καθενός θα είναι σαφώς οριοθετημένες, θα καταστεί δυνατή η διαχείριση των αποβλήτων προς όφελος και της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος. Η ορθή αυτή διαχείριση θα τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους, το οποίο θα ασκεί την εποπτεία μέσω των ΦΟΔΣΑ.

Το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να προσεγγιστεί με τη μεγαλύτερη σοβαρότητα και υπευθυνότητα. Το κακό παρελθόν της χώρας πρέπει πια να γίνει οριστικά παρελθόν και η χώρα να προχωρήσει μπροστά με βήματα σταθερά και ουσιαστικά. Στο νέο τοπίο πρέπει ο κάθε εμπλεκόμενος φορέας να έχει τον αποσαφηνισμένο ρόλο του και να μπορεί ανά πάσα στιγμή να λογοδοτεί για τον τρόπο με τον οποίο ασκεί το ρόλο αυτό. Όταν εκπληρωθούν αυτές οι αυτονόητες παράμετροι τότε θα γίνουν ορατά και απτά τα αποτελέσματα, ώστε να μπορούμε να πούμε ότι άλλαξε η σελίδα στη διαχείριση των αποβλήτων στη χώρα μας.

Η προσήλωση στην πολυπόθητη ανάπτυξη δεν μπορεί να περιορίζεται σε εξαγγελίες, αλλά χρειάζεται να αναληφθούν και κατάλληλες πρωτοβουλίες που θα την προωθήσουν. Τα απόβλητα αποτελούν πια αξιοποιήσιμο πόρο, αρκεί αυτό να γίνει πλήρως κατανοητό. Συνεπώς, η προστασία του περιβάλλοντος μέσω της ορθής διαχείρισης των αποβλήτων δεν συνεπάγεται αριστοπεριορισμό της ανάπτυξης, ώστε να μην αποτελεί πρωταρχική πολιτική επιδίωξη, αλλά αντίθετα συνεισφέρει στην οικονομική ανάπτυξη, στο πλαίσιο της κυκλικής οικονομίας, και με βάση την αρχή της αειφορίας. Παράλληλα, η προστασία του περιβάλλοντος δεν διασφαλίζει απλά τη δημόσια υγεία από τους κινδύνους που ενέχει η μη ορθή διαχείριση των αποβλήτων, αλλά περιφρουρεί πρωτίστως το ίδιο το δικαίωμα των επόμενων γενεών να διαβιώσουν με ποιότητα στο περιβάλλον που θα έχουν κληρονομήσει.

Διότι, όπως πολύ εύστοχα παρατηρεί ο επ. Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνος Μενουδάκος **“αν για την οικονομική κρίση υπάρχει ελπίδα ανάταξης, δεν συμβαίνει το ίδιο και για την οικολογική”**.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

αε	ανώνυμη εταιρία
απ	αριθμός πρωτοκόλλου
ΑΗΗΕ	Απόβλητα ειδών Ηλεκτρικού και Ηλεκτρονικού Εξοπλισμού
ΑΣΑ	Αστικά Στερεά Απόβλητα
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΥΜ	Απόβλητα Υγειονομικών Μονάδων
ΒΑΑ	Βιοαποδομήσιμα Απόβλητα
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΔΙΣΑ	Διαχειριστής Στερεών Αποβλήτων
επ.	επίτιμος
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΑΝ	Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
επ.	επόμενα
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων
ΕΣΔΝΑ	Ειδικός Διαβαθμιδικός Σύνδεσμος νομού Αττικής
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΗΠΑ	Ηνωμένες πολιτείες της Αμερικής
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
κ-μ	κράτος – μέλος
κυα	κοινή υπουργική απόφαση
ΜΕΑ	Μονάδα Επεξεργασίας Αποβλήτων
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ν.	νόμος

νπδδ	νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου
νπιδ	νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου
Ολομ	Ολομέλεια
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
πδ	προεδρικό διάταγμα
ΠΔΠ	Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον
ΠΕΔ	Περιφερειακή Ένωση Δήμων
ΠΕΣΔΑ	Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΜΑ	Σταθμός Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων
ΣΜΠΕ	Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΟΣΔΑ	Τοπικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΦΟΔΣΑ	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
ΧΑΔΑ	Χώρος Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων
ΧΥΤΑ	Χώρος Υγειονομικής Ταφής Αποβλήτων
ΧΥΤΥ	Χώρος Υγειονομικής Ταφής Υπολειμμάτων
WWF	World Wildlife Fund

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία

- Βασιλειάδης Δημήτριος, Διβάνη Χριστίνα, Κουσκουνά Μεταξία Ι., Παπαπετρόπουλος Ανδρέας: Περιβάλλον, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Δημητρόπουλος Ανδρέας Γ. : Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011.
- Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος: Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.
- Καράκωστας Βελισσάριος: Το Σύνταγμα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006.
- Κυριτσάκη Ιωάννα: Το δικαίωμα στο περιβάλλον, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010.
- Παπαγιάννης Δονάτος: Εισαγωγή στο ευρωπαϊκό δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.
- Σιούτη Γλυκερία Π. : Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2003.
- Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας .: Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, Νομικά Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982.
- Στασινόπουλος Μιχαήλ Δ. : Νομικά Μελέται, Αθήνα 1972.
- Χριστιανός Βασίλειος : Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012.
- Χρυσόγονος Κώστας Χ. : Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006.
- Χρυσανθάκης Χαράλαμπος: Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, ΘΕΣΜΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007.
- Van Lang Agathe: Droit de l' environnement, Presses universitaires de France, 2011.
- Kropp Olaf: Abfallverzeichnis – Verordnung, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2016.
- Storm Peter-Christoph: Umweltrecht, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2015.
- WWF: ΝΟΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, Έκθεση 2017 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, WWF Ελλάς, 2017.

Άρθρα :

- Αθανασοπούλου Χαρ., *Βιώσιμη Οικονομική Ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος: Σύγχρονες τάσεις της θεωρίας και της νομολογίας στην ελληνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη*, Νόμος και Φύση, Μάρτιος 2008, από την ιστοσελίδα: <http://nomosphysis.org.gr/11327/biosimi-oikonomiki-anaptuksi-kai-prostasia-tou-periballontos-sugxrones-taseis-tis-theorias-kai-tis-nomologias-stin-elliniki-kai-europaiki-ennomi-taksi-martios-2008/> (ανάκτηση Αύγουστος 2016).

- Βασενχόβεν Λ., Θεωρία του σχεδιασμού του χώρου, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα, 2004, από την ιστοσελίδα:
http://courses.arch.ntua.gr/fsr/140333/Basenhohttp://ben_Uevria.Sxediasmoy_EMP_2004.pdf
(ανάκτηση Ιούλιος 2017).
- Κρεμλής Γ., *Η αρχή της αειφορίας: Καταστατική αρχή του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος*, ΕΕΕυρ.Δ., Ειδικό τεύχος, Σεπτέμβριος 2001, Αφιέρωμα στη μνήμη Κρατερού Ιωάννου 2001 .
- Μενουδάκος Κ., *Περιβαλλοντική πολιτική σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Κάποιες γενικές διαπιστώσεις και σκέψεις*, Νόμος και Φύση, Νοέμβριος 2016, από την ιστοσελίδα:
<http://nomosphysis.org.gr/category/keimena/> (ανάκτηση Ιούλιος 2017).
- Μεταξάς Θ. , Λαλένης Κ., *Ο στρατηγικός σχεδιασμός ως τύπος σχεδιασμού και ως εργαλείο αποτελεσματικής Αστικής Διαχείρισης*, Αειχώρος, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, τεύχος 1, Μάιος 2006.
- Πετράκης Γ. , *Το νομικό πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος*, από την ιστοσελίδα:
<http://old.kynigesia.gr/article.asp?AID=2519> (ανάκτηση Ιούλιος 2017) .
- Ρόκος Δ. (2001), *Από τη “Βιώσιμη ή Αειφόρο” στην Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη*, από την ιστοσελίδα:
<http://droops.webnode.gr/products/%CE%B1%CF%80%CF%8C-%CF%84%CE%B7-%22%CE%B2%CE%B9%CF%8E%CF%83%CE%B9%CE%BC%CE%B7%22-%CE%AE-%22%CE%B1%CE%B5%CE%B9%CF%86%CF%8C%CF%81%CE%BF%22-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B1%CE%BE%CE%B9%CE%BF%CE%B2%CE%AF%CF%89%CF%84%CE%B7-%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%BA/> .
- Τσαντίλης Δ. και Κ. Χατζημπίρος, *Η Περιβαλλοντική Πολιτική*, από την ιστοσελίδα:
http://users.itia.ntua.gr/kimon/European_envir_policy.doc(ανάκτηση Ιούλιος 2017).
- Ohliger T., *Περιβαλλοντική πολιτική: γενικές αρχές και βασικό πλαίσιο*, 06/2017, από την ιστοσελίδα:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050401/04A_FT\(2013\)05_0401_EL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050401/04A_FT(2013)05_0401_EL.pdf) (ανάκτηση Ιούλιος 2017) .

Εκθέσεις – Προτάσεις:

- *Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4042/2012* από την ιστοσελίδα:
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-odhgia-eis.pdf>(ανάκτηση Αύγουστος 2017).

- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου “Σύσταση και οργάνωση νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων της χώρας” από την ιστοσελίδα: <http://www.opengov.gr/yves/?p=3641> (ανάκτηση Αύγουστος 2017).
- Σχέδιο νόμου “Σύσταση και οργάνωση νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων της χώρας” από την ιστοσελίδα: <http://www.opengov.gr/yves/?p=3641> (ανάκτηση Αύγουστος 2017).
- Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 2 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, 2016, από την ιστοσελίδα: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0204&from=EL>(ανάκτηση Αύγουστος 2016).
- Υπουργείο Εσωτερικών, Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Αθήνα 2017, από την ιστοσελίδα: <http://www.yves.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEptrAnatheorisis-030317.pdf> (ανάκτηση Αύγουστος 2017).
- Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ - Έκθεση χώρας – ΕΛΛΑΔΑ*, Βρυξέλλες 2017, από την ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_el_el.pdf(ανάκτηση Οκτώβριος 2017).

Κείμενα σε ιστοσελίδες, όπως ανακτήθηκαν το Σεπτέμβριο του 2017:

https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/waste/more-we-can-chew_el: Παράγουμε περισσότερα από όσα μπορούμε να καταναλώσουμε.

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_5.4.1.pdf :Περιβαλλοντική πολιτική, Γενικές Αρχές και βασικό πλαίσιο.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:l14534> : Οι πηγές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:l28120>: *Harχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και η περιβαλλοντική ευθύνη.*

<http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014> : *The Life Programme.*

https://fr.wikipedia.org/wiki/Eug%C3%A8ne_Poubelle: Wikipédia-L’ encyclopédielibre, “Eugène Poubelle”.

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Poubelle> :Wikipédia-L’ encyclopédielibre, “Poubelle”.

http://ec.europa.eu/regional_policy/el/

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

(Πράσινη σήμανση : σε ισχύ / κόκκινη σήμανση: έχει καταργηθεί)

A. ΒΑΣΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Κανονισμοί και οδηγίες:

Κανονισμός 1013/2006/ΕΕ για τις μεταφορές αποβλήτων (L 190 , 12.7.2006) ●

Οδηγία 75/439/ΕΟΚ περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων (L 194, 25.7.1975) ●

Οδηγία 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων (L 194, 25.7.1975) ●

Οδηγία 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον(L175, 5.7.1985) ●

Οδηγία 86/278/ΕΟΚ για την προστασία του περιβάλλοντος και ιδίως του εδάφους κατά τη χρησιμοποίηση της ιλύος καθαρισμού λυμάτων στη γεωργία (L 181 της 4.7.1986) ●

Οδηγία 90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος,(L 158 της 23.6.1990) ●

Οδηγία 91/156/ΕΟΚ που αφορά τα στερεά απόβλητα, (L 78 της 26.3.1991) ●

Οδηγία 91/689/ΕΟΚ για τα επικίνδυνα απόβλητα, (L 377, 31.12.1991) ●

Οδηγία 1994/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, (L 365, 31.12.1994) ●

Οδηγία 1996/59/ΕΚ για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT) (L 243, 24.9.1996) ●

Οδηγία 1999/31/ΕΚ περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων(L 182, 16.7.1999) ●

Οδηγία 2000/59/ΕΚ για τις λιμενικές εγκαταστάσεις παραλαβής αποβλήτων πλοίου και καταλοίπων φορτίου, (L 332 , 28.12.2000) ●

Οδηγία 2000/76/ΕΚ για την αποτέφρωση των απορριμμάτων(L 332 της 28.12.2000) ●

Οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (L 143 της 30.4.2004) ●

Οδηγία 2006/12/ΕΚ για τα στερεά απόβλητα (L 114 της 27.4.2006) ●

Οδηγία 2006/66/ΕΚ για τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητά τους (L 266 της 26.9.2006) ●

Οδηγία 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών(L 312/3, 28.11.2008) ●

Οδηγία 2008/99/ΕΚ σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου (L 328/28) ●

Οδηγία 2012/19/ΕΕ σχετικά με τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού που κατέργησε την βασική οδηγία 2002/96/ΕΚ και τις τροποποιητικές της (L 197 της 24.7.2012) ●

B. ΒΑΣΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Νόμοι και προεδρικά διατάγματα

- v. 360/1976** “Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος” (Α’ 151)
- v. 998/1979**“Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας” (Α’ 289)
- v. 1650/1986** “Για την προστασία του περιβάλλοντος” (Α’ 160)
- v. 2939/2001** “ Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων-Ίδρυση Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και άλλων προϊόντων (ΕΟΕΔΣΑΠ) και άλλες διατάξεις” (Α’ 179)
- v. 3010/2002** “Εναρμόνιση του v. 1650/86 με τις οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις” (Α’ 91)
- v. 3422/2005**“ Κύρωση της Σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα” (Α’ 303)
- v. 3463/2006**“Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων” (Α’ 114)
- v. 3536/2007**“ Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης” (Α’ 42)
- v. 3852/2010**“Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης” (Α’ 87)
- v. 3979/2011**“Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και άλλες διατάξεις” (Α’ 138)
- v. 4042/2012** “Ποινική προστασία του περιβάλλοντος – Εναρμόνιση με την οδηγία 2008/99/ΕΚ – Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής” (Α’ 24).
- v. 4071/2012**“Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση – Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ” (Α’ 85)
- v. 4269/2014** “Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη” (Α’ 142)
- v. 4342/2015** “Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 «Για την ενεργειακή απόδοση, την τροποποίηση των Οδηγιών 2009/125/ΕΚ και 2010/30/ΕΕ και την κατάργηση των Οδηγιών 2004/8/ΕΚ και 2006/32/ΕΚ», όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2013/12/ΕΕ του Συμβουλίου της 13ης Μαΐου 2013 «Για την προσαρμογή της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενεργειακή απόδοση, λόγω της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Κροατίας» και άλλες διατάξεις” (Α’ 143)
- ΠΝΠ από 30.12.2015** “Ρύθμιση κατεπειγόντων θεμάτων των Υπουργείων Οικονομικών, Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής

Αλληλεγγύης, Εθνικής Άμυνας, Υγείας και Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και της ΕΡΤ Α.Ε.” (Α΄ 184)

v. 4431/2016 “Κύρωση της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας για τη συνεργασία στους τομείς Έρευνας και Διάσωσης και άλλες διατάξεις” (Α΄ 207)

v. 4445/2016 “Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν. 4387/2016 (Α΄ 85) και άλλες διατάξεις” (Α΄ 236)

v. 4368/2016 “Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (Α΄ 21)

v. 4393/2016 “Κύρωση της Προγραμματικής Συμφωνίας (Programme Arrangement) Αριθ.Α-1424 [MIOSJ] μεταξύ του Ομοσπονδιακού Υπουργού Άμυνας και Αθλητισμού της Δημοκρατίας της Αυστρίας, και του Υπουργού Άμυνας του Βασιλείου του Βελγίου ... και άλλες διατάξεις” (Α΄ 106)

v. 4410/2016 “Τροποποιήσεις του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα προς ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης εμπορίας καπνού και βιομηχανοποιημένων καπνών και ίδρυση Συντονιστικού Κέντρου για την Καταπολέμηση του λαθρεμπορίου, εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας” (Α΄ 141)

v. 4412/2016 “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ) (Α΄ 147)

πδ 82/2004 “Αντικατάσταση της 98012/2001/1996 ΚΥΑ «Καθορισμός μέτρων και όρων για τη διαχείριση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων» (Β΄40)». Μέτρα, όροι και πρόγραμμα για την εναλλακτική διαχείριση των Αποβλήτων Λιπαντικών Ελαίων»” (Α΄ 64)

πδ109/2004 “ Μέτρα και όροι για την εναλλακτική διαχείριση των μεταχειρισμένων ελαστικών των οχημάτων. Πρόγραμμα για την εναλλακτική διαχείριση τους” (Α΄ 75)

πδ 116/2004 “Μέτρα, όροι και πρόγραμμα για την εναλλακτική διαχείριση των οχημάτων στο τέλος του κύκλου ζωής τους, των χρησιμοποιημένων ανταλλακτικών τους και των απενεργοποιημένων καταλυτικών μετατροπέων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2000/53/ΕΚ «για τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους»” (Α΄ 81)

πδ 117/2004 “ Μέτρα, όροι και πρόγραμμα για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2002/96/ΕΚ σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003” (Α΄ 82)

πδ 4/2014 “Σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων” (Α΄ 9)

πδ 105/2014 “Οργανισμός Υπουργείου Εσωτερικών” (Α΄ 172)

ΠΥΣ 49/2015 “Τροποποίηση και έγκριση του Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων (Ε.Σ.Δ.Α.) και του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Πρόληψης Δημιουργίας Αποβλήτων που κυρώθηκαν με την 51373/4684/25–11–2015 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής

Ανασυγκρότησης και Περιβάλλοντος και Ενέργειας, σύμφωνα με το άρθρο 31 του Ν. 4342/2015” (Β’174)●

Κοινές υπουργικές αποφάσεις

κua της 9.7.1986 “Στερεά απόβλητα σε συμμόρφωση με την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15^{ης} Ιουλίου 1975” (Β’ 444) ●

κua 80568/4225/91 “Μέθοδοι, όροι και περιορισμοί για την χρησιμοποίηση στη γεωργία της ιλύος που προέρχεται από επεξεργασία οικιακών και αστικών λυμάτων” (Β’ 641) ●

κua 69728/824/1996 “Μέτρα και όροι για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων” (Β’358) ●

κua 113944/1997 “Εθνικός σχεδιασμός διαχείρισης στερεών αποβλήτων (γενικές κατευθύνσεις της πολιτικής διαχείρισης των στερεών αποβλήτων)” (Β’1016) ●

κua 114218/1997 “Κατάρτιση πλαισίου προδιαγραφών και γενικών προγραμμάτων διαχείρισης στερεών αποβλήτων” (Β’ 1016) ●

κua 7589/731/2000 “Μέτρα και όροι για την διαχείριση των πολυχλωροδιφαινυλίων και των πολυχλωροτριφαινυλίων (PCB/PCT)” (Β’ 514) ●

κua 29407/3508/2002 “Μέτρα και όροι για την υγειονομική ταφή των αποβλήτων” (Β’ 1572) ●

κua 50910/2727/2003 “Μέτρα-Όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων. Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδ. Διαχείρισης” (Β’ 1909) ●

κua 22912/1117/2005 “Μέτρα και όροι για την πρόληψη και τον περιορισμό της ρύπανσης του περιβάλλοντος από την αποτέφρωση των αποβλήτων” (Β’ 759)

κua 11764/653/2006 “Πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για παροχή πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2003/4/ΕΚ «για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ» του Συμβουλίου. Αντικατάσταση της υπ’ αριθ. 77921/1440/95 κοινής υπουργικής απόφασης (795/Β)” (Α’327) ●

κua 13588/725/2006 “Μέτρα όροι και περιορισμοί για την διαχείριση επικινδύνων αποβλήτων σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ «για τα επικίνδυνα απόβλητα» του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 1991. Αντικατάσταση της υπ’ αριθ.19396/1546/1997 κοινής υπουργικής απόφασης «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων» (Β’604)” (Β’ 383) ●

κua 24944/1159/2006 “Έγκριση Γενικών Τεχνικών Προδιαγραφών για τη διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων σύμφωνα με το άρθρο 5 (παρ. Β) της υπ’αριθμ. 13588/725 κοινής υπουργικής απόφασης «Μέτρα όροι και περιορισμοί για τη διαχείριση επικίνδυνων αποβλήτων κλπ.» (383 Β) και σε συμμόρφωση με τις διατάξεις του άρθρου 7 (παρ. 1) της οδηγίας 91/156/ΕΚ του Συμβουλίου της 18ης Μαρτίου 1991” (Β’ 791) ●

κua 2527/2009 “Ειδικότερα ζητήματα και θέματα αναφορικά με τη λειτουργία, την άσκηση των δραστηριοτήτων και την άσκηση τιμολογιακής πολιτικής των Φορέων Διαχείρισης Στερεών αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ)” (Α’83) ●

κνα 8111.1/41/09/2009 “Μέτρα και όροι για τις λιμενικές εγκαταστάσεις που παράγονται από πλοία και καταλοίπων φορτίου σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της υπ’ αριθ. 2007/71/ΕΚ οδηγίας. Αντικατάσταση της υπ’ αριθ. 3418/07/02 (ΦΕΚ 712 Β) κοινής υπουργικής απόφασης «Μέτρα και όροι για τις λιμενικές εγκαταστάσεις παραλαβής αποβλήτων που παράγονται από πλοία και καταλοίπων φορτίου»” (Β’ 412)●

κνα 39624/2209/2009“Μέτρα, όροι και περιορισμοί για τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2006/21/ΕΚ της 15ης Μαρτίου 2006 «σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων της εξορυκτικής βιομηχανίας και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ» του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006” (Β’ 2076)●

κνα 36259/1757/Ε103/2010“ Μέτρα, όροι και προγράμματα για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων από εκσκαφές, κατασκευές και κατεδαφίσεις (ΑΕΚΚ)” (Β’ 1312)●

κνα 41624.2057.Ε103/2010 “Μέτρα, όροι και πρόγραμμα για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών σε συμμόρφωση με τις διατάξεις των οδηγιών, 2006/66/ΕΚ «σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών και με την κατάργηση της οδηγίας 91/157/ ΕΟΚ» και 2008/103/ΕΚ «για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/66/ΕΚ σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών, όσο αφορά την τοποθέτηση ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών στην αγορά», του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου”(Β’ 1625)●

κνα 146163/2012 “Μέτρα και Όροι για τη Διαχείριση Αποβλήτων Υγειονομικών Μονάδων”(Β’ 1537)●

κνα 28745/895/Ε103/2013 “Τροποποίηση των ειδικών κριτηρίων αποθήκευσης μεταλλικού υδραργύρου που θεωρείται απόβλητο” (Β’ 1104)

κνα 23615/651/Ε.103/2014 “ Καθορισμός κανόνων, όρων και προϋποθέσεων για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ), σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 2012/19/ΕΚ «σχετικά με τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ)» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 4ης Ιουλίου 2012 και άλλες διατάξεις” (Β’ 1184)●

κνα 27716/1612/2017“Κύρωση της απόφασης έγκρισης του Περιφερειακού Σχεδίου Διαχείρισης αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) της Περιφέρειας Πελοποννήσου” (Β’ 2044)●