

ΣΤΕ 901/2011 [Νόμιμη έγκριση του Περιφερειακού Σχεδίου Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) Περιφέρειας Αττικής]

Περίληψη

-Με την προσβαλλομένη πράξη και τις μελέτες που τη συνοδεύουν προβλέπεται ότι η ποσότητα απορριμμάτων θα μειώνεται με τη σταδιακή λειτουργία εγκαταστάσεων επεξεργασίας αποβλήτων και την κανονική λειτουργία του Εργοστασίου Μηχανικής Ανακυκλώσεως, που ήταν σε δοκιμαστική λειτουργία. Αναμένεται έτσι μια σημαντική μείωση απορριμμάτων για τον Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής, ενώ προβλέπεται και η σταδιακή παύση λειτουργίας και η εν συνεχεία αποκατάσταση του από μακρού λειτουργούντος ΧΥΤΑ Ν. Λιοσίων. Με την προσβαλλομένη πράξη υιοθετείται άλλωστε, απλώς επικαιροποιούμενος, ο ήδη κριθείς από το ΣΤΕ, ως νόμιμος προηγούμενος αντίστοιχος σχεδιασμός.

-Δεν στοιχειοθετείται λόγος ακυρώσεως, ότι, κατά παράβαση των αρχών της αξιοποιήσεως και επαναχρησιμοποιήσεως των αποβλήτων, επιλέγεται η υγειονομική ταφή τους ως κύρια μέθοδος διαχείρισεως των αποβλήτων. Στηρίζεται σε προβλέψεις αποτυχίας έγκαιρης λειτουργίας των σχετικών μονάδων διαχείρισεως αποβλήτων πριν από την υγειονομική ταφή των υπολειμμάτων τους. Δεν ανάγεται δηλαδή σε πλημμέλειες της προσβαλλομένης πράξεως αλλά σε πιθανά προβλήματα εφαρμογής της, που, δεν συνιστούν λόγο ακυρώσεώς της.

-Δεν είναι βάσιμος λόγος ακυρώσεως, ότι, κατά παράβαση της αρχής της εγγύτητας διαχείρισεως των αποβλήτων στον τόπο παραγωγής τους, προβλέπεται η διαχείριση στον Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής αποβλήτων όχι μόνον της Δυτικής Αττικής αλλά και άλλων περιοχών της Αττικής, και των νήσων. Ανεξαρτήτως εάν η εν λόγω αρχή, που επιβάλλει την διαχείριση των αποβλήτων στις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις, θα απαγόρευε την πρόβλεψη διαχείρισεως όλων των αποβλήτων μιας ενιαίας διοικητικής περιοχής, όπως η ηπειρωτική και νησιωτική Αττική, σε μία μόνον εγκατάσταση, πάντως με την προσβαλλομένη πράξη προβλέπεται η λειτουργία δύο ακόμη Ο.Ε.Δ.Α. στην Αττική, με σκοπό, ακριβώς, την αποσυμφόρηση των εγκαταστάσεων της Δυτικής Αττικής. Δεν απορρέει πάντως από την ως άνω αρχή η υποχρέωση διαχείρισεως των στερεών αποβλήτων των εσωτερικών οργανωτικών υποδιαιρέσεων κάθε διοικητικής περιοχής στο έδαφος της αντίστοιχης υποπεριοχής.

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*

Εισηγητής: *Αθ. Ράντος*

Δικηγόροι: *Α. Χαροκόπου, Χρ. Διβάνη*

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται παραδεκτώς η ακύρωση της υπ' αριθ. πρωτ. 319/Φ.περ.Σ-Α/06/22-2-2006 αποφάσεως του Γενικού Γραμματέως Περιφέρειας (ΓΓΠ) Αττικής, με την οποία εγκρίθηκε το Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) Περιφέρειας Αττικής.
3. Επειδή, σε συμμόρφωση προς τους ορισμούς της οδηγίας 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Μαρτίου 1991 «Τροποποίηση της Οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων» (ΕΕ L 78/26-3-1991), εξεδόθη η κοινή υπουργική απόφαση (κυα) αριθ. Η.Π. 50910/2727/16-12-2003 «Μέτρα και Όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων. Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης» (Β' 1909). Με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 4 της κυα προσδιορίζονται οι στόχοι και οι αρχές για την διαχείριση των στερεών αποβλήτων και με την παράγραφο 3 του αυτού άρθρου ορίζεται ότι «3. Για την επίτευξη των στόχων και την υλοποίηση των αρχών των προηγούμενων παραγράφων, οι αρμόδιες αρχές ... καταρτίζουν Εθνικό και Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων». Το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) προσδιορίζει, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 5 της κυα, τις γενικές κατευθύνσεις για την διαχείριση των στερεών αποβλήτων στο σύνολο της χώρας και υποδεικνύει τα προς τούτο κατάλληλα μέτρα. Με το άρθρο 6 της κυα ορίζονται τα εξής για τον περιφερειακό σχεδιασμό της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων: «1. Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων: α. Για κάθε Περιφέρεια της χώρας καταρτίζεται Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ). β. Το ΠΕΣΔΑ εξειδικεύει τις γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στο ΕΣΔΑ και αποσκοπεί: β1) στην επιλογή των περιοχών που συγκροτούν τις ενότητες διαχείρισης στερεών αποβλήτων (διαχειριστικές ενότητες), β2) στον καθορισμό των μεθόδων διαχείρισης που πρέπει να εφαρμόζονται σε κάθε διαχειριστική ενότητα, β3) στην εξειδίκευση συγκεκριμένων μέτρων, όρων και περιορισμών για την επίτευξη των στρατηγικών και ποσοτικών στόχων που καθορίζονται στο ΕΣΔΑ. ... 3. Περιεχόμενο. α. Το ΠΕΣΔΑ καταρτίζεται με βάση τις κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές συνθήκες της συγκεκριμένης Περιφέρειας, εναρμονίζεται με το ΕΣΔΑ και περιλαμβάνει τουλάχιστον τα εξής: - τη συνολική καταγραφή των ποσοτήτων των αποβλήτων που παράγονται στην Περιφέρεια...- τον τύπο, την ποσότητα και την προέλευση των αποβλήτων που θα πρέπει να αξιοποιηθούν ή να διατεθούν - την υφιστάμενη κατάσταση στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων με την καταγραφή ιδίως: α) των υφιστάμενων Χώρων Υγειονομικής Ταφής

- Αποβλήτων (ΧΥΤΑ) ... β) των ανεξέλεγκτων χώρων διάθεσης ή αξιοποίησης αποβλήτων ... - το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο που αφορά τους τύπους αποβλήτων ... - τις προτεινόμενες διαχειριστικές ενότητες ανά Περιφέρεια - τις περιοχές που αποκλείονται για την αποδοχή των κύριων εγκαταστάσεων διαχείρισης των στερεών αποβλήτων ... - τις μεθόδους διαχείρισης που θα εφαρμοσθούν ...5. Έγκριση. α. 1) Το ΠΕΣΔΑ εγκρίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας.... 6. Αναθεώρηση-Τροποποίηση. Το ΠΕΣΔΑ μπορεί να αναθεωρείται ανά πενταετία ...». Τέλος, με τις περιλαμβανόμενες στο άρθρο 16 μεταβατικές διατάξεις της κυα ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «2. α. Υφιστάμενοι, κατά την έναρξη ισχύος της παρούσας, Περιφερειακοί Σχεδιασμοί Διαχείρισης Αποβλήτων, εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την αναθεώρηση ή τροποποίησή τους, η οποία πραγματοποιείται μέσα σε δύο (2) χρόνια από την έναρξη ισχύος της παρούσας απόφασης ώστε να εναρμονισθούν με της διατάξεις της ...».
4. Επειδή, το εγκρινόμενο κατά τις διατάξεις και με την διαδικασία που εκτέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη ΠΕΣΔΑ, το οποίο αποτελεί εξειδίκευση του ΕΣΔΑ και ισχύει για περιορισμένο χρονικό διάστημα, εφ' όσον αναθεωρείται ανά πενταετία, δεν έχει κανονιστικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι περιέχει κυρίως καταγραφές πραγματικών καταστάσεων και προτάσεις επιλογής συγκεκριμένων ενοτήτων διαχείρισεως αποβλήτων. Εν όψει τούτου, νομίμως το προσβαλλόμενο ΠΕΣΔΑ δεν δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.
5. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, με την υπ' αριθ. πρωτ. 48442/28-9-2001 απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου Αττικής, που εκδόθηκε βάσει σχετικής μελέτης, ολοκληρώθηκε το πρώτο στάδιο του Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Αττικής. Κατά το δεύτερο στάδιο σχεδιασμού, κατόπιν μελέτης μηνός Μαρτίου 2003, υποδείχθηκαν κατάλληλες θέσεις για την κατασκευή εγκαταστάσεων ολοκληρωμένης διαχείρισεως αποβλήτων (Ο.Ε.Δ.Α.) χωριστά για την βόρεια Ανατολική Αττική («Μαύρο Βουνό» Γραμματικού, «Τρύπες» Πολυδενδρίου), για την νότια Ανατολική Αττική («Βραγόνι» Κερατέας, «Λατομείο Κυριακού» Κρωπίας), για την Δυτική Αττική («Σκαλιστήρι» Φυλής, «Μελετάνι» Μάνδρας) και για τα νησιά Κύθηρα και Αντικύθηρα. Η δεύτερη αυτή φάση του σχεδιασμού εγκρίθηκε με τυπικό νόμο (άρθρο 33 ν. 3164/2003, Α' 176), λόγω αδυναμίας να ολοκληρωθεί η σχετική διοικητική διαδικασία, κατόπιν της αρνήσεως των αρμοδίων Νομαρχιακών Συμβουλίων να διατυπώσουν την κατά νόμο γνώμη τους επί της μελέτης του δευτέρου σταδίου. Για την εφαρμογή του εν λόγω σχεδιασμού εξεδόθησαν κοινές υπουργικές αποφάσεις εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων των έργων κατασκευής των οικείων Ο.Ε.Δ.Α. (ΑΠ 135831/3-12-2003 για την θέση «Σκαλιστήρι», ΑΠ 136945/5-12-2003 για την θέση «Μαύρο Βουνό» και ΑΠ 136946/3-12-2003 για την θέση «Βραγόνι»). Αιτήσεις ακυρώσεως κατά των πράξεων αυτών

- απερρίφθησαν με τις υπ' αριθ. 965/2007, 966/2007 (επί αιτήσεως ακυρώσεως της και ήδη αιτούσης), 967/2007, 1151/2007, 1952-1953/2007, 2862/2007 και 2864/2007 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, αντιστοίχως. Εν όψει, όμως, των ορισμών του μνημονευθέντος στην σκέψη 3 άρθρου 16 παρ. 2 της κυα Η.Π. 50910/2727/16-12-2003, κινήθηκε η διαδικασία αναθεωρήσεως του εγκριθέντος περιφερειακού σχεδιασμού. Προς τούτο συνετάγη νέα μελέτη, επί της οποίας γνωμοδότησε αρνητικά το Νομαρχιακό Συμβούλιο της αιτούσης (απόφαση με αριθ. 117/2005), με την αιτιολογία ότι η ήδη υποβαθμισμένη περιοχή της Δυτικής Αττικής επιβαρύνεται υπερβολικά με την δημιουργία νέου Χ.Υ.Τ.Α. εντός των ορίων της, εν όψει και της συνεχίσεως της λειτουργίας του υφισταμένου Χ.Υ.Τ.Α. Ν. Λιοσίων. Μετά την υποβολή παρατηρήσεων από την Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος του Υπουργείου ΠΕΧΩΑΕ (έγγραφο με αριθ. πρωτ. 134622/5-1-2006) και τον Οργανισμό Αθήνας (έγγραφο με αριθ. πρωτ. Οικ. 89/13-1-2006) εξεδόθη η προσβαλλομένη πράξη.
6. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι, κατά παράβαση των συνταγματικώς κατοχυρωμένων αρχών της βιώσιμου αναπτύξεως, της ισότητας και της αναλογικότητας εγκρίνεται, με την προσβαλλομένη πράξη, η διαχείριση του συνόλου ή, πάντως, του μεγαλύτερου μέρους των αποβλήτων ολόκληρης της Αττικής στον Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής, διότι, με τον προβλεπόμενο στην προσβαλλομένη πράξη τρόπο διαθέσεως των αποβλήτων, επιβαρύνεται μονομερώς η ήδη επί δεκαετίες βεβαρημένη περιοχή της Δυτικής Αττικής, καθ' υπέρβαση της φερούσης ικανότητός της. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, υπολογίζεται, με βάση τις μελέτες που συνοδεύουν την προσβαλλομένη πράξη, ότι ο Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής θα δέχεται 1.400.000 - 1.500.000 τόννους απορριμμάτων ετησίως, ενώ οι αντίστοιχοι δύο Ο.Ε.Δ.Α. Ανατολικής Αττικής θα δέχονται από 127.500 τόννους ο καθένας, δηλαδή συνολικώς 255.000 τόννους ετησίως, με βάση τον προηγούμενο, ήδη αναθεωρούμενο, σχεδιασμό, ο εν λόγω Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής θα δεχόταν 1.140.000 τόννους ετησίως. Όπως, όμως, προκύπτει από τα αυτά στοιχεία, με την προσβαλλομένη πράξη και τις μελέτες που την συνοδεύουν προβλέπεται ότι η εν λόγω ποσότητα απορριμμάτων θα μειώνεται με την σταδιακή λειτουργία των επίσης προβλεπόμενων εγκαταστάσεων επεξεργασίας αποβλήτων και την κανονική λειτουργία του Εργοστασίου Μηχανικής Ανακυκλώσεως, που ήταν σε δοκιμαστική λειτουργία, ότι από μόνη την κανονική λειτουργία του εργοστασίου αυτού αναμένεται μια σημαντική μείωση της τάξεως των 300.000 τόννων περίπου απορριμμάτων κατ' έτος, ότι η τελική πρόβλεψη για τον Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής διαμορφώνεται σε συνολική ποσότητα 1.000.000 - 1.100.000 τόννων περίπου, ενώ προβλέπεται και η σταδιακή παύση λειτουργίας και η εν συνεχεία αποκατάσταση του από μακρού λειτουργούντος ΧΥΤΑ Ν. Λιοσίων. Στα στοιχεία αυτά εκτίθεται επίσης ότι η διαφοροποίηση αυτή μεταξύ των ΟΕΔΑ δικαιολογείται από λόγους αναγόμενους στα ιδιαίτερα

- χαρακτηριστικά της περιοχής και σε πληθυσμιακά και περιβαλλοντικά κριτήρια. Με τα δεδομένα αυτά και εν όψει του γεγονότος ότι με την προσβαλλομένη πράξη υιοθετείται, κατ' ουσίαν, απλώς επικαιροποιούμενος, ο ήδη κριθείς κατά τα εκτεθέντα, ως νόμιμος προηγούμενος αντίστοιχος σχεδιασμός, ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.
7. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι, κατά παράβαση των συναγομένων από τις διατάξεις που μνημονεύθηκαν στην σκέψη 3 αρχών της αξιοποιήσεως και επαναχρησιμοποιήσεις των αποβλήτων, επιλέγεται η υγειονομική ταφή τους ως κύρια μέθοδος διαχείρισεως των αποβλήτων. Με την προσβαλλομένη, όμως, πράξη και τα στοιχεία που την συνοδεύουν προβλέπεται, αρχικώς, η εκτεταμένη διαχείριση των αποβλήτων με σκοπό την μείωση του αρχικού όγκου τους και την μεταβολή των χαρακτηριστικών τους, ώστε αυτά να μετατραπούν σε υπολείμματα, τα οποία και μόνον θα διατίθενται εν συνεχεία με υγειονομική ταφή. Συνεπώς, ο λόγος αυτός ακυρώσεως, ερειδόμενος, κατ' ουσίαν, σε προβλέψεις αποτυχίας έγκαιρης λειτουργίας των προβλεπομένων στην προσβαλλομένη πράξη και τα στοιχεία που την συνοδεύουν σχετικών μονάδων διαχείρισεως αποβλήτων πριν από την υγειονομική ταφή των υπολειμμάτων τους (Μονάδες Επεξεργασίας Συμμείκτων Αστικών Στερεών Αποβλήτων, Κέντρα Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών, Εγκατάσταση Μηχανικής Ανακύκλωσης και Κομποστοποίησης), πρέπει να απορριφθεί, διότι δεν ανάγεται σε πλημμέλειες της προσβαλλομένης πράξεως αλλά σε πιθανά προβλήματα εφαρμογής της, που, αυτά μόνα, δεν συνιστούν λόγο ακυρώσεώς της.
 8. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι η δημιουργία του επίμαχου Ο.Ε.Δ.Α. συνεπάγεται την, κατά παράβαση των αυτών διατάξεων, πρόκληση κινδύνων για τον άνθρωπο και το περιβάλλον, λόγω της επιλογής της λύσεως της υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων σε μία ήδη υπερβολικά βεβαρημένη περιοχή, όπου, όπως προκύπτει από διενεργηθέντες ελέγχους, γίνεται διαχείριση αποβλήτων κατά μη ορθό περιβαλλοντικώς τρόπο. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί, δεδομένου ότι, όπως ήδη εξετέθη, στην προσβαλλομένη πράξη περιέχεται, εν όψει και των κινδύνων που επικαλείται η αιτούσα, η πρόβλεψη όχι απλής υγειονομικής ταφής των αποβλήτων, όπως γινόταν επί μακρά σειρά ετών, αλλά η διάθεση μετά προηγούμενη ειδική επεξεργασία τους, προβλέπεται δε παραλλήλως και η βαθμιαία αποκατάσταση του παλαιού ΧΥΤΑ.
 9. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι, κατά παράβαση της αρχής της εγγύτητας διαχείρισεως των αποβλήτων στον τόπο παραγωγής τους, προβλέπεται με την προσβαλλομένη πράξη η διαχείριση στον Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής αποβλήτων όχι μόνον της Δυτικής Αττικής αλλά και άλλων περιοχών της Αττικής, καθώς και των Μεθάνων, Τροιζηνίας και των νήσων

Ύδρας, Πόρου, Σπετσών και Αγκιστρίου. Ανεξαρτήτως, όμως, εάν η εν λόγω αρχή, που επιβάλλει την διαχείριση των αποβλήτων στις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις, θα απαγόρευε την πρόβλεψη διαχείρισεως όλων των αποβλήτων μιας ενιαίας διοικητικής περιοχής, όπως η ηπειρωτική και νησιωτική Αττική, σε μία μόνον εγκατάσταση, πάντως με την προσβαλλόμενη πράξη προβλέπεται, κατά τα ήδη εκτεθέντα, η λειτουργία δύο ακόμη Ο.Ε.Δ.Α. στην Αττική, με σκοπό, ακριβώς, την' αποσυμφόρηση των εγκαταστάσεων της Δυτικής Αττικής, λαμβανομένου, υπ' όψιν και ότι η περιοχή Κεντρικής Αθήνας, λόγω του αμιγούς αστικού χαρακτήρα της, δεν είναι σε θέση να υποδεχθεί μεγάλης κλίμακας εγκαταστάσεις επεξεργασίας αποβλήτων. Δεν απορρέει δε πάντως από την ως άνω αρχή η υποχρέωση διαχείρισεως των στερεών αποβλήτων των εσωτερικών οργανωτικών υποδιαιρέσεων κάθε διοικητικής περιοχής στο έδαφος της αντίστοιχης υποπεριοχής. Ειδικότερα δε για την διαχείριση των αποβλήτων της περιοχής Τροιζηνίας, στις μελέτες που συνοδεύουν την προσβαλλόμενη πράξη εκτίθεται ότι στην περιοχή αυτή έχει ήδη χρηματοδοτηθεί Τοπικό Σύστημα Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων (Τ.Σ.Μ.Α.), για την μεταφορά τους, μετά από ειδική προηγούμενη επεξεργασία, στον Ο.Ε.Δ.Α. Δυτικής Αττικής. Με τα δεδομένα αυτά, ο ως άνω προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

10. Επειδή, κατόπιν τούτων, η κρινομένη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.