

ΣΤΕ 963/2019 [ΝΟΜΙΜΗ ΆΔΕΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΧΥΤΥ ΣΤΗ ΝΑΞΟ]

Περίληψη

- Με τις ρυθμίσεις του ενωσιακού και εθνικού δικαίου εισάγεται αυστηρό κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο ρυθμίζει συνολικά το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας, και το οποίο προβλέπει ολοκληρωμένο σχεδιασμό, τόσο σε εθνικό επίπεδο με την κατάρτιση προδιαγραφών και γενικών προγραμμάτων, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο με την εξειδίκευση των εθνικών στόχων και την επιλογή, σε συμφωνία προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό, των κατάλληλων χώρων για την εγκατάσταση των μονάδων, οι οποίες εν συνεχεία χωροθετούνται και αδειοδοτούνται σύμφωνα με την κείμενη περιβαλλοντική νομοθεσία. Εντός δε του κανονιστικού αυτού πλαισίου, η τήρηση των στόχων, των κατευθύνσεων και των προβλέψεων του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού και των σχετικών προγραμμάτων για τη διαχείριση των αποβλήτων είναι, κατ' αρχήν, υποχρεωτική για όλες τις πράξεις και τις διαδικασίες διαχείρισης των αποβλήτων. Από τις ίδιες, όμως, αυτές διατάξεις συνάγεται ότι καταλείπεται ευχέρεια στα κράτη μέλη για την επιλογή του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων και των μεθόδων επεξεργασίας, με την υποχρέωση θέσπισης κριτηρίων, που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας και στην υλοποίηση των τασσομένων, από τις οδηγίες, στόχων και αρχών και ειδικότερα της αρχής της πρόληψης, η οποία συνίσταται στην πρόληψη ή μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων και εν συνεχεία στην αξιοποίησή τους με επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση και ανάκτηση ή χρήση ως πηγή ενέργειας, της αρχής της εγγύτητας, ώστε να επιτυγχάνεται η διάθεση των αποβλήτων στις πλησιέστερες στον τόπο παραγωγής τους εγκαταστάσεις, και της αρχής της ασφαλούς διάθεσης των αποβλήτων, με την οποία εξασφαλίζεται ότι η τελική διάθεση θα γίνεται με τρόπο και μέθοδο που δεν θα προκαλεί βλάβη στο περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία.

Η επιλογή της καταλληλότερης μεθόδου επεξεργασίας των αποβλήτων σε συγκεκριμένη εγκατάσταση εναπόκειται στην, ανέλεγκτη ακυρωτικά, τεχνική κρίση της Διοίκησης, με την προϋπόθεση, όμως, ότι τηρούνται οι ανωτέρω κανόνες και αρχές και ότι η επιλεγόμενη μέθοδος εντάσσεται στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού. Εξάλλου, η ιεράρχηση του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων, που προβλέπεται στην ισχύουσα νομοθεσία (πρόληψη, προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση, άλλου είδους ανάκτηση, διάθεση), εφαρμόζεται μέσω της ασκούμενης πολιτικής και αποτελεί σύνθεση της εν γένει δράσης της Διοίκησης και των ΟΤΑ, και μάλιστα, σε διαφορετικά επίπεδα (κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών οργάνων καθώς και των φορέων διαχείρισης αποβλήτων),

περιλαμβάνει δε, μεταξύ άλλων, την έγκριση σχεδίων, προγραμμάτων και μελετών, τη διάθεση ικανών οικονομικών πόρων, την εξεύρεση κατάλληλων χώρων διάθεσης αποβλήτων, τη συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων, την υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων και προγραμμάτων ενημέρωσης του κοινού, την έκδοση αποφάσεων έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, τη διενέργεια διαγωνισμών, τη χορήγηση αδειών, τη διενέργεια ελέγχων, την επιβολή κυρώσεων, τη λήψη μέτρων για την αποκατάσταση χώρων υγειονομικής ταφής κ.ά. Συνεπώς, η ιεράρχηση του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων δεν αποτελεί θέμα το οποίο αφορά τη νομιμότητα και το περιεχόμενο της άδειας λειτουργίας ΧΥΤΑ, με δεδομένο, άλλωστε, ότι κατά τον νόμο η άδεια αυτή εντάσσεται στο τελικό στάδιο της όλης διαδικασίας διαχείρισης των αποβλήτων και συνιστά εφαρμογή της οικείας απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων που έχει προηγηθεί και η οποία έχει λάβει υπόψη τα περιφερειακά ή τοπικά σχέδια και προγράμματα διαχείρισης των αποβλήτων. Είναι δε κατ' αρχήν διαφορετικό, το ζήτημα της υποχρέωσης των αρμόδιων οργάνων να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από τον νόμο διαδικασίας διαχείρισης των αποβλήτων, ώστε, τελικώς, η διάθεση αποβλήτων να πληροί τις απαιτήσεις των οικείων σχεδίων και προγραμμάτων και να επιτυγχάνει τους στόχους που αυτά θέτουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Ενόψει των εφαρμοστέων διατάξεων και των στοιχείων που προσκόμισαν οι διάδικοι, προκύπτουν τα εξής: α) η τήρηση των στόχων και των μέτρων του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού για τη διαχείριση των αποβλήτων είναι υποχρεωτική για όλες τις πράξεις και τις διαδικασίες διαχείρισης των αποβλήτων, το ζήτημα όμως των αρχών της ιεράρχησης, του τρόπου και των διαδικασιών διαχείρισης των αποβλήτων δεν αφορά αποκλειστικά την άδεια λειτουργίας, με την οποία επιτρέπεται η διάθεση των αποβλήτων, αλλά αποτελεί συνάρτηση του όλου πλέγματος και της δράσης των αρμοδίων οργάνων (κεντρικών, περιφερειακών, τοπικών και των φορέων διαχείρισης των αποβλήτων), β) σύμφωνα με το ΠΕΣΔΑ της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, όπως αυτό ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης άδειας λειτουργίας, επιδιώκεται η κάλυψη όλης της Περιφέρειας με χώρους υγειονομικής ταφής, ώστε να εκλείψει η ανεξέλεγκτη απόθεση απορριμμάτων, που απαγορεύεται ρητά από τις οικείες διατάξεις του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου, οι ΧΥΤΑ δε αυτοί σταδιακά, και με την παράλληλη εφαρμογή διαφόρων μεθόδων διαχείρισης στερεών αποβλήτων, επιδιώκεται να αποκτήσουν τον χαρακτήρα Χώρων Υγειονομικής Ταφής Υπολειμμάτων (ΧΥΤΥ), γ) στην απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ) του επίμαχου έργου προβλέπεται ότι η όλη διαδικασία λειτουργίας του ΧΥΤΑ πρέπει να έχει ως στόχο τη σταδιακή αναβάθμιση του σε ΧΥΤΥ (παρ. 8) στη μελέτη εφαρμογής (Σεπτεμβρίου 2014) αναφέρεται ότι από τη συνολική ποσότητα αστικών στερεών αποβλήτων δεν έχουν αφαιρεθεί οι ποσότητες που μπορούν να ανακυκλωθούν ή να επαναχρησιμοποιηθούν με οποιονδήποτε τρόπο, επιπλέον δε στη μελέτη δεν υπολογίζονται οι ποσότητες αποβλήτων που θα τύχουν επεξεργασίας μετά την κατασκευή και λειτουργία της μονάδας επεξεργασίας αποβλήτων, που πρόκειται να

λειτουργήσει σε έκταση του ΧΥΤΑ, χωρίς, βεβαίως, οι ορισμοί αυτοί να σημαίνουν ότι δεν θα εφαρμοστεί ανακύκλωση ή επεξεργασία αποβλήτων πριν από τη διάθεσή τους στον ΧΥΤΑ, αλλά με αυτούς απλώς εξετάζεται υποθετικώς η χειρότερη δυνατή εκδοχή, ε) για λόγους ασφαλούς διάθεσης των αποβλήτων και προστασίας της δημόσιας υγείας η προσβαλλόμενη καθορίζει τη μέση ετήσια δυναμικότητα του ΧΥΤΑ ως προς τις ποσότητες των αποβλήτων σύμφωνα με τα τεύχη δημοπράτησης και τη μελέτη εφαρμογής, ο όρος δε αυτός δεν έχει την έννοια, όπως ισχυρίζονται οι αιτούντες, ότι οδηγούνται στον ΧΥΤΑ προς διάθεση ποσότητες αποβλήτων χωρίς να υφίστανται επεξεργασία, με δεδομένο, μάλιστα, ότι κατά τη μελέτη εφαρμογής ο ετήσιος όγκος των παραγομένων συνολικά αποβλήτων εκτιμάται ότι θα είναι πολύ μικρότερος και στ) από τα στοιχεία που επικαλείται και προσκομίζει ο παρεμβαίνων Δήμος, τα οποία δεν αντικρούονται από τους αιτούντες, αφορούν δε την υλοποίηση επιχειρησιακού προγράμματος ανακύκλωσης για το διάστημα 2014-2020, δράσεις ενημέρωσης των πολιτών σύμφωνα με το πρόγραμμα LIFE, συνεργασία με συλλογικά συστήματα ανακύκλωσης, συμβάσεις για την ανακύκλωση συσκευών, εξαίρεση μεταχειρισμένων ελαστικών που δεν προωθούνται στον ΧΥΤΑ, ανακύκλωση μεταλλικών αντικειμένων κ.ά., σε συνδυασμό με τον ανωτέρω όρο της ΑΕΠΟ του έργου και τις εκτιμήσεις της μελέτης εφαρμογής του ΧΥΤΑ, προκύπτει ότι λαμβάνεται, κατ' αρχήν, μέριμνα για την επίτευξη των στόχων του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού διαχείρισης των αποβλήτων, καθώς και για τη σταδιακή μείωση των παραγομένων αποβλήτων που οδηγούνται προς διάθεση στο ΧΥΤΑ Νάξου. Με τα δεδομένα αυτά, η μελέτη εφαρμογής και η προσβαλλόμενη άδεια λειτουργίας του ΧΥΤΑ περιέχουν τα κατά νόμο απαιτούμενα στοιχεία και συμμορφώνονται προς τους στόχους και τις κατευθύνσεις του ΠΕΣΔΑ της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, όπως αυτό ίσχυε κατά τον χρόνο έκδοσης της προσβαλλομένης, αλλά και προς τους όρους της ΑΕΠΟ. Εξάλλου, οι τύποι και οι ποσότητες των αποβλήτων και το είδος της επεξεργασίας που σχεδιάζεται να υλοποιηθεί στον ΧΥΤΑ περιγράφονται επαρκώς στην προσβαλλόμενη πράξη σε συνδυασμό με τη μελέτη εφαρμογής, κατά το μέρος που αφορούν στο αρχικό στάδιο λειτουργίας του ΧΥΤΑ .

Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι ελήφθησαν, κατ' αρχήν, τα κατάλληλα, κατά την κρίση της Διοίκησης, μέτρα για την προστασία και την παρακολούθηση της ποιότητας των επιφανειακών και υπογείων υδάτων, ότι το έργο δεν βρίσκεται πλησίον προστατευόμενων περιοχών, ότι η επίπτωση της κατασκευής και λειτουργίας του ΧΥΤΑ στις υφιστάμενες στη Νάξο προστατευόμενες περιοχές του δικτύου NATURA 2000 εξετάσθηκε με βάση τις σχετικές μελέτες την περίοδο 2004-2010, ότι στο στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης κρίθηκε από τη Διοίκηση, ότι το έργο δεν θίγει τις προστατευόμενες περιοχές, ότι η πράξη (ΑΕΠΟ), στην οποία ενσωματώθηκε η σχετική κρίση της Διοίκησης, κρίθηκε νόμιμη (βλ. ΣτΕ 4940/2013 σκ. 17), ότι με την προσβαλλόμενη πράξη χορηγήθηκε άδεια λειτουργίας, διότι η μελέτη εφαρμογής του ΧΥΤΑ πληροί τις προδιαγραφές ασφαλούς λειτουργίας του ΧΥΤΑ και, τέλος, ότι από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτουν νέα στοιχεία για την προστασία των υδάτων

και των περιοχών NATURA 2000, τα οποία δεν είχαν εκτιμηθεί κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου ή νέα στοιχεία που μετέβαλαν σημαντικά τα δεδομένα που είχαν εκτιμηθεί κατά τον χρόνο έκδοσης της ΑΕΠΟ. Κατά συνέπεια, εφόσον κατά τον σχεδιασμό (αρχικό και οριστικό) του ΠΕΣΔΑ της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, αλλά και κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου, κρίθηκε από τη Διοίκηση, κατ' εκτίμηση των σχετικών μελετών, ότι από την κατασκευή και τη λειτουργία του ΧΥΤΑ στη συγκεκριμένη θέση δεν υφίσταται κίνδυνος για τα υπόγεια και επιφανειακά ύδατα και δεν θίγεται η ακεραιότητα των προστατευομένων περιοχών, από την δε προσβαλλόμενη πράξη και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι δεν έχουν μεταβληθεί, και μάλιστα ουσιωδώς, τα δεδομένα στα οποία στηρίχθηκε η κρίση αυτή της Διοίκησης, δεν απαιτείτο κατά την έκδοση της προσβαλλομένης άδειας λειτουργίας εκ νέου ειδικότερη έρευνα και η πραγματοποίηση δέουσας εκτίμησης των επιπτώσεων του έργου στις προστατευόμενες περιοχές ή παράθεση πρόσθετων στοιχείων ως προς τα ζητήματα αυτά, οι προαναφερθέντες δε λόγοι ακυρώσεως, με τους οποίους προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 8 της οδηγίας 1999/31/ΕΚ σε συνδυασμό αφενός με το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60/ΕΚ και αφετέρου, με το άρθρο 6 (παρ. 3) της οδηγίας 92/43 και το άρθρο 5(ε) της οδηγίας 2009/147, είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι.

Η προσβαλλόμενη εν προκειμένω απόφαση του Αντιπεριφερειάρχη Κυκλάδων είναι, κατ' αρχήν, νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη, ευρίσκει έρεισμα στα στοιχεία του φακέλου και δεν παραβιάζει την ενωσιακή και εθνική νομοθεσία, η κατασκευή δε και λειτουργία νομίμως αδειοδοτημένου ΧΥΤΑ για την ασφαλή διάθεση των στερεών αποβλήτων, ο οποίος, κατά τα εκτεθέντα, προβλέπεται να μετατραπεί σε ΧΥΤΥ, προστατεύει τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον. Ως εκ τούτου, η έκδοση της προσβαλλομένης πράξης δεν προσκρούει στα άρθρα 6 και 8 της ΕΣΔΑ, ο περί του αντιθέτου δε λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Δ. Βασιλειάδης

Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο.