

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ (Μάιος 2004)

Συγγραφέας: Μ. ΧΑΪΝΤΑΡΛΗΣ

Το πρόβλημα της Αττικής και οι ιδιαιτερότητές του

Η αντιμετώπιση του προβλήματος της διαχείρισης των απορριμμάτων μιας περιοχής είναι χωρίς αμφιβολία ένα σύνθετο πρόβλημα. Οι δυσκολίες αντιμετώπισής του αυξάνονται, ωστόσο, με εκθετικό τρόπο όταν πρόκειται για μεγάλες αστικές ενότητες με ιδιαίτερες χωρικές και περιβαλλοντικές ιδιομορφίες.

Η περίπτωση της Αττικής είναι χωρίς αμφιβολία μια από αυτές τις αστικές περιφέρειες, αν ληφθούν υπόψη αφενός η υπερ-συγκέντρωση ατόμων σε ένα περιορισμένο χώρο (4 περίπου εκατομμύρια άτομα σε μια έκταση 3.800 τετραγωνικών χιλιομέτρων), αφετέρου δε οι απαιτήσεις προστασίας του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος. Από μια εμπειρική και μόνο θεώρηση του χώρου της Αττικής γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η προσπάθεια εξεύρεσης κατάλληλων χώρων επεξεργασίας και ταφής των απορριμμάτων συναντά σημαντικά εμπόδια, μιας και τέτοιοι χώροι, οι οποίοι να τηρούν τα κατάλληλα περιβαλλοντικά και χωροταξικά κριτήρια επιλογής, δεν φαίνεται να υπάρχουν. Σε αυτό βεβαίως, πέραν των χωρικών ιδιομορφιών της Αττικής, έχει συμβάλει και η ανεξέλεγκτη οικιστική επέκταση και εν γένει αστικοποίηση της υπαίθρου.

Γενικά η χωροθέτηση των εγκαταστάσεων διαχείρισης απορριμμάτων στην Περιφέρεια Αττικής είναι ένα πρόβλημα που ταλανίζει επί σειρά ετών τους αρμόδιους φορείς. Όπως είναι γνωστό, το μεγαλύτερο μέρος των απορριμμάτων της Αττικής διατίθεται σήμερα σε οργανωμένο Χώρο Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (Χ.Υ.Τ.Α.) στα Ανω Λιόσια, ο οποίος είναι ήδη αρκετά επιβαρυσμένος, ενώ μεγάλο επίσης μέρος διατίθεται σε ανεξέλεγκτους ή πλημμελώς ελεγχόμενους χώρους διάθεσης (χωματερές), προκαλώντας σημαντικά προβλήματα ρύπανσης.

Ο ρόλος της νομοθεσίας

Κατά κοινή ομολογία η νομοθεσία συνιστά ένα από τα βασικότερα εργαλεία στην αντιμετώπιση του προβλήματος των απορριμμάτων, ο ρόλος της δε γίνεται προφανώς ακόμη πιο σημαντικός στην περίπτωση χωρικών ενοτήτων, όπως αυτή της Αττικής. Και τούτο γιατί μέσω της νομοθεσίας καθορίζεται το όλο πλαίσιο σχεδιασμού και αδειοδοτήσεων που θα πρέπει κάθε φορά να ακολουθείται.

Η νομοθεσία που διέπει τη διαχείριση των απορριμμάτων συντίθεται από ένα σημαντικό αριθμό νομικών κειμένων εθνικού και κοινοτικού δικαίου. Στο ιεραρχικά, βεβαίως, ανώτερο τυπικό επίπεδο βρίσκονται από τη μια οι ρυθμίσεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, το οποίο αναγνωρίζει το δικαίωμα των πολιτών να ζουν σε ένα υγιεινό και οικολογικά ισόρροπο περιβάλλον, και από την άλλη του άρθρου 174 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που αναγνωρίζει τις βασικές νομικές αρχές προστασίας και διαχείρισής του (αρχές πρόληψης, προφύλαξης και ο ρυπαίνων πληρώνει).

Στο επίπεδο, τώρα, του παράγωγου κοινοτικού δικαίου πρόκειται κυρίως για τις Οδηγίες 91/156 «περί στερεών αποβλήτων» (που εκδόθηκε σε αντικατάσταση της Οδηγίας 75/442) και 99/31 «περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων». Με την πρώτη τέθηκαν κατά βάση οι κύριες διαχειριστικές αλλά και νομικές αρχές που οφείλουν να ακολουθούν τα κράτη μέλη στον τομέα της διαχείρισης των απορριμμάτων, ενώ με τη δεύτερη καθορίστηκαν κυρίως οι ειδικότερες περιβαλλοντικές και τεχνικές προδιαγραφές, στις οποίες θα πρέπει να ανταποκρίνονται οι θέσεις δημιουργίας και οι χώροι διάθεσης των στερεών αποβλήτων. Αξίζει, ωστόσο, να παρατεθεί και η Οδηγία 96/61 «για τον ολοκληρωμένο έλεγχο και την πρόληψη της ρύπανσης», δεδομένου ότι η θεσπιζόμενη με αυτήν υποχρέωση χρήσης των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών εφαρμόζεται, υποχρεωτικά πλέον, τόσο στις δημιουργούμενες μονάδες επεξεργασίας των απορριμμάτων πριν από την τελική διάθεσή τους όσο και στους μεγάλης εμβέλειας χώρους διάθεσης.

Τέλος, στο εθνικό επίπεδο θα πρέπει να γίνει αναφορά στις κοινές υπουργικές αποφάσεις 50910/2727/2003 «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων, εθνικός και περιφερειακός σχεδιασμός διαχείρισης» (Β' 1909) και 29407/3508/2002 «Μέτρα και όροι για την υγειονομική ταφή των αποβλήτων» (Β' 1572), οι οποίες συνθέτουν το καθαυτό εθνικό δίκαιο διαχείρισης των απορριμμάτων. Με την πρώτη εξειδικεύεται το όλο σχεδιαστικό και αδειοδοτικό καθεστώς, το οποίο θα πρέπει να τηρείται για τη δημιουργία των αναγκαίων υποδομών επεξεργασίας και χώρων διάθεσης των απορριμμάτων, ενώ με τη δεύτερη καθορίζονται κυρίως οι τεχνικές προδιαγραφές λειτουργίας των υποδομών και χώρων αλλά και οι περιβαλλοντικοί στόχοι προς τους οποίους οφείλουν να ανταποκρίνονται.

Σημειώνεται ότι η κοινή υπουργική απόφαση 50910/2727/2003, που εκδόθηκε μόλις το Δεκέμβριο του 2003, ήλθε να αντικαταστήσει κατά βάση τέσσερις προγενέστερες υπουργικές αποφάσεις, προσδίδοντας κάποια ανεκτή αυτή τη φορά «κανονιστική υφή» σε μια νομοθεσία με έντονα τεχνικά χαρακτηριστικά, η οποία μέχρι τότε χαρακτηριζόταν από υπέρμετρη αποσπασματικότητα, ασάφειες και ανεπίτρεπτο κανονιστικό έλλειμμα.

Τα δύο βασικά θετικά στοιχεία της νέας αυτής απόφασης είναι από τη μια η σαφής

οριοθέτηση των επιπέδων σχεδιασμού, που είναι πλέον ο εθνικός και περιφερειακός σχεδιασμός, με ταυτόχρονη αναλυτική αποτύπωση των χαρακτηριστικών και στοιχείων του καθενός, και από την άλλη η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των διαφόρων οργάνων της Διοίκησης τόσο στο στάδιο του σχεδιασμού όσο και στο στάδιο των εξατομικευμένων αδειοδοτήσεων. Αν ασκούσαν κάποια κριτική στο νέο νομικό πλαίσιο, η οποία ωστόσο δεν αναιρεί τη θετική αξιολόγηση του όλου κειμένου, θα ήταν στον τρόπο με τον οποίο διατυπώνονται οι αρχές. Συγκεκριμένα, η αδιάσπικτη παράθεση καθαρά νομικών αρχών του δικαίου του περιβάλλοντος, όπως είναι οι αρχές της πρόληψης, της προφύλαξης και ο ρυπαίνων πληρώνει, με αρχές περισσότερο διαχειριστικής παρά καθαρά νομικής υφής, όπως οι αρχές της αυτάρκειας και εγγύτητας, θα μπορούσε να προκαλέσει ερμηνευτικές ή άλλες συγχύσεις.

Η προσπάθεια νομοθετικής επίλυσης του προβλήματος

Στην προσπάθεια επίλυσης του προβλήματος της διαχείρισης των απορριμμάτων της Αττικής, έτσι όπως εκτέθηκε παραπάνω, η Διοίκηση προέβη στην κατάρτιση «Πλαισίου Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Περιφέρειας Αττικής», το οποίο προέβλεπε συγκεκριμένες ενέργειες, προκειμένου να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα. Εξέχουσα, βεβαίως, θέση στο πλαίσιο των ενεργειών αυτών είναι λογικό να κατέχει η προεπιλογή και τελική επιλογή των χώρων, όπου αναμένεται να δημιουργηθούν οι νέες εγκαταστάσεις επεξεργασίας και διάθεσης των απορριμμάτων.

Πιο συγκεκριμένα, σε εφαρμογή του ισχύοντος νομικού πλαισίου η Διοίκηση προέβη στην έκδοση της υπ' αριθ. 48442/28.9.2001 απόφασης του Περιφερειακού Συμβουλίου Αττικής, με την οποία εγκρίθηκε η Α' φάση του σχεδιασμού της διαχείρισης των απορριμμάτων της Περιφέρειας Αττικής. Στη συνέχεια η Β' φάση του σχεδιασμού, όπου γίνεται η προ-επιλογή των χώρων διάθεσης, εγκρίθηκε με την ψήφιση ειδικής νομοθετικής ρύθμισης (τροπολογίας) και όχι με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, όπως προβλεπόταν από τις ισχύουσες διατάξεις. Πρόκειται, ειδικότερα, για το άρθρο 33 του ν. 3164/2003 «Μητρώα μελετητών, ανάθεση και εκπόνηση μελετών...» (Α' 176). Τέλος, η Διοίκηση προέβη στην έκδοση των κύριων πράξεων, και κυρίως της έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων για τους χώρους που τελικώς επιλέχθηκαν για τη δημιουργία των εγκαταστάσεων διαχείρισης.

Κατά την άποψή μου, η προσφυγή στη μέθοδο της ψήφισης «ατομικών νόμων» για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, όπως αυτό των απορριμμάτων, ανεξαρτήτως των όποιων ζητημάτων και ενστάσεων συνταγματικής υφής που αναμφίβολα εγείρει, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ο προσφορότερος τρόπος προσέγγισης του προβλήματος.

Είναι γνωστό ότι η νομοθεσία διαχείρισης των απορριμμάτων προβλέπει αυστηρά

κριτήρια -τα λεγόμενα κριτήρια αποκλεισμού/καταλληλότητας-, η τήρηση των οποίων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιλογή ενός χώρου ως χώρου για τη δημιουργία των αναγκαίων υποδομών και τη διάθεση των απορριμμάτων. Πρόκειται για κριτήρια χωροταξικά, περιβαλλοντικά, οικονομικά, κοινωνικά, λειτουργικά, κ.λπ. Από την άλλη πλευρά, σε σχέση με την περιφέρεια της Αττικής, ισχύουν πολλαπλές ρυθμίσεις χωροταξικού κυρίως χαρακτήρα, με αμφισβητούμενη κάθε φορά κανονιστική αξία και εμπέλεια, γεγονός το οποίο επιτείνει ακόμη περισσότερο την περιπλοκότητα του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εκδηλώνεται για την Αττική η βούληση της Διοίκησης. Φυσική συνέπεια της κατάστασης αυτής, σε συνδυασμό και με το αίσθημα που συχνά διακατέχει τους ενδιαφερόμενους πληθυσμούς ότι οι επιλογές είναι ήδη προειλημμένες, και απλώς οι εκπονούμενες μελέτες δεν κάνουν τίποτε άλλο παρά να τις επικυρώνουν, είναι να οδηγεί σε διαρκή και αέναη αμφισβήτηση της νομιμότητας των λαμβανόμενων αποφάσεων.

Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργούνται, πράγματι, εύλογοι προβληματισμοί ως προς το κατά πόσον είναι όχι μόνον αντικειμενικές αλλά και βιώσιμες όλες ανεξαιρέτως οι επιλογές που πραγματοποιήθηκαν για τις περιοχές διάθεσης των απορριμμάτων στο χώρο της Αττικής.

Η ανάγκη αναζήτησης νέων οδών

Με βάση όσα προηγήθηκαν, πρόσθετοι προσανατολισμοί προς τους οποίους θα μπορούσε να στραφεί μια βιώσιμη διαχειριστική προσέγγιση των απορριμμάτων μεγάλων αστικών περιφερειών, όπως είναι και αυτή της Αττικής, είναι οι ακόλουθοι:

α) *Η γενικευμένη θέσπιση συμβατών με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις χρήσεων γης.* Η συγκεκριμένη «οδός» έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην άμβλυνση των διαμετρικά αντίθετων θέσεων, στις οποίες συχνά οδηγεί η ταυτόχρονη εφαρμογή για μια περιοχή ισχυρικών ρυθμίσεων περιβαλλοντικού και χωροταξικού χαρακτήρα, οι οποίες διαθέτουν, όπως ειπώθηκε, διαφορετική κανονιστική αξία και εμπέλεια.

β) *Η εντατικοποίηση της πληροφόρησης και συμμετοχής του πολίτη* όχι μόνον πριν από την έκδοση των διάφορων εξατομικευμένων από την πλευρά της Διοίκησης αποφάσεων, αλλά και κατά τη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου διαχείρισης των απορριμμάτων. Η θέση αυτή ευθυγραμμίζεται, άλλωστε, όχι μόνον με το γράμμα της διεθνούς σύμβασης του Ααρχους, αλλά και με την ειδική πρόβλεψή της στο άρθρο 8 περί συμμετοχής των πολιτών στα θέματα περιβάλλοντος κατά τη διαμόρφωση των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η συμμετοχική αυτή προσέγγιση είναι σε μεγάλο βαθμό ικανή να άρει ή να περιορίσει αισθητά τις αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών στο ενδεχόμενο δημιουργίας εγκαταστάσεων διαχείρισης απορριμμάτων στις περιοχές τους.

γ) Η μη αυστηρή αντιμετώπιση της διαχείρισης των απορριμμάτων εντός των ορίων των κλασικών διοικητικών διαιρέσεων, θέση την οποία ασπάζεται και το νέο κανονιστικό πλαίσιο με την παρεχόμενη δυνατότητα διαπεριφερειακού σχεδιασμού. Η αντιμετώπιση, άλλωστε, του προβλήματος της διαχείρισης των απορριμμάτων, στο επίπεδο τουλάχιστον του σχεδιασμού, έχει όχι μόνον την περιφερειακή αλλά και την εθνική του όψη. Ειδικότερα στην περίπτωση της Αττικής, η δυνατότητα αυτή οφείλει να διερευνηθεί σοβαρά, δεδομένου ότι πρόκειται για το πρώτο μητροπολιτικό κέντρο της χώρας, η βιωσιμότητα του οποίου έχει αναμφίβολα χαρακτηριστικά «εθνικού θέματος». Επίσης, με την άποψη της μη αυστηρής αντιμετώπισης της διαχείρισης των απορριμμάτων εντός των ορίων των κλασικών διοικητικών διαιρέσεων συνηγορεί και η διευρυνόμενη τα τελευταία χρόνια ανάγκη συσχέτισης της χωροταξικής και περιβαλλοντικής πολιτικής και των σχετικών επιλογών.

Κλείνοντας θα πρέπει να γίνει ιδιαίτερος λόγος και στο γεγονός της έλλειψης ενός ειδικού νόμου που θα είχε ως αποκλειστικό θέμα την ολοκληρωμένη διαχείριση των απορριμμάτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, θέμα το οποίο αντιμετωπίζεται στο πεδίο της εθνικής νομοθεσίας κυρίως μέσω ρυθμίσεων που έχουν τεθεί αποκλειστικά από τον κανονιστικό νομοθέτη. Μια προοπτική βιώσιμης νομοθετικής αλλά και πρακτικής προσέγγισης και βεβαίως επίλυσης του προβλήματος της διαχείρισης των απορριμμάτων σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει οπωσδήποτε να λάβει υπόψη της και την παράμετρο αυτή.