

ΒΑΣΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

ΕΙΚΟΝΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ; ΕΠΙΤΥΧΙΕΣ ΚΑΙ ΑΔΙΕΞΟΔΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΣΤΗ ΓΕΡΜΑΝΙΑ Ν.-Κ. Χλέπας, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Περίληψη

1. Η διαχείριση των αποβλήτων έχει εξελιχθεί σε σημαντικό κλάδο της οικονομίας στη Γερμανία. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο ομώνυμος σύνδεσμος εταιρειών περιλαμβάνει περίπου 1.000 επιχειρήσεις που έχουν κύκλο εργασιών 20 δισεκατομμύρια ευρώ και προσφέρουν 180.000 θέσεις εργασίας. Η πλειονότητα αυτών των επιχειρήσεων απασχολεί λιγότερους από 100 εργαζόμενους, έτσι ώστε ο εν λόγω κλάδος να χαρακτηρίζεται από μεσαίες μονάδες που συνήθως δραστηριοποιούνται σε τοπική ή περιφερειακή κλίμακα. Ωστόσο, υπάρχουν και ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις που ήδη έχουν στραφεί και προς τις αγορές του εξωτερικού (λ.χ. η RWE Umwelt AG με 14.400 εργαζόμενους ή η Rethmann GmbH με 8.500 θέσεις εργασίας), ενώ καταγράφονται τάσεις συγχωνεύσεων και εξαγορών (λ.χ. με την αγορά της Trienekens AG από τον «γίγα» του κλάδου RWE Umwelt).

2. Κατά τα τελευταία έτη, η ποσότητα των αποβλήτων παραμένει σχεδόν αμετάβλητη στη Γερμανία. Ως προς τα αστικά απόβλητα καταγράφεται μια ελαφρά αύξηση από 44.390 χιλ. τόνους το 1996 σε 45.641 χιλ. τόνους το 2001. Επισημαίνεται όμως, σχετικά, ότι κατά το ίδιο χρονικό διάστημα η ποσότητα των αποβλήτων που μετατρέπονται σε οργανικό υλικό («κομπόστ») αυξήθηκε από 2.413 χιλ. τόνους σε 4.002 χιλ τόνους, ενώ η ποσότητα των αποβλήτων που συλλέγονται χωριστά και με διαλογή (Γυαλί, Χαρτί, Πλαστικά, Ηλεκτρονικά), από 9.838 χιλ. τόνους αυξήθηκε αισθητά και έφθασε τους 13.298 χιλ. τόνους. Το εν λόγω αποτέλεσμα οφείλεται βέβαια και σε συγκεκριμένα μέτρα και τεχνικές: Στη Νομαρχία του Λάντσμπεργκ, στο ομόσπονδο κρατίδιο της Βαυαρίας, λ.χ., καθιερώθηκε, από το 2000, η ζύγιση των σκουπιδιών που συνδυάστηκε με ανάλογη προσαρμογή των τελών για τα απορρίμματα. Εκεί καταγράφηκε, κατά το ίδιο έτος, η κατά 17,6 kg ανά κάτοικο μείωση της συνολικής ποσότητας, ενώ κατά το 2001 πραγματοποιήθηκε περαιτέρω μείωση κατά 6,4 kg ανά κάτοικο. Στην εν λόγω Νομαρχία, που αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα, ανακυκλώνονταν, κατά το 2002, το 65% των αστικών αποβλήτων, ενώ το υπόλοιπο 35% κατέληγε είτε στο εργοστάσιο καύσης αποβλήτων του Augsburg είτε στο γειτονικό ΧΥΤΑ του Hofstetten.

3. Ωστόσο, η διαχείριση των αστικών αποβλήτων στη Γερμανία θα αντιμετωπίσει μεγάλες προκλήσεις, αφού μόνον έως την άνοιξη του 2005 επιτρέπεται

να απορρίπτονται μη επεξεργασμένα απορρίμματα σε ΧΥΤΑ, ενώ μέχρι το 2009 θα πρέπει να κλείσουν πολλοί ΧΥΤΑ που δεν ανταποκρίνονται στις νέες, αυστηρότερες προδιαγραφές και θεωρούνται «οικολογικά ανεπαρκείς». Οι 13-14 εκατομμύρια τόνοι αστικών αποβλήτων που σήμερα διατίθενται χωρίς επεξεργασία στους ΧΥΤΑ, θα πρέπει, από το καλοκαίρι του 2005, είτε να καίγονται, είτε να υποβάλλονται σε μηχανική-βιολογική επεξεργασία. Αυτή τη στιγμή όμως, υπάρχει έλλειψη εγκαταστάσεων καύσης ως προς 4 εκατομμύρια τόνους περίπου, ενώ είναι αδύνατον να ολοκληρωθούν οι σχετικές διαδικασίες χωροθέτησης και κατασκευής των απαιτούμενων 10-20 μεγάλων εργοστασίων καύσης εντός των επομένων δύο ετών. Έτσι, φαίνεται σχεδόν βέβαιο ότι οι αρμόδιοι ΟΤΑ (συνήθως πρόκειται για τους δευτεροβάθμιους οργανισμούς) θα στραφούν προς εγκαταστάσεις μηχανικής-βιολογικής επεξεργασίας που μπορούν να κατασκευασθούν ταχύτερα και προκαλούν λιγότερες αντιστάσεις στον τοπικό πληθυσμό. Ωστόσο, και μετά τη μηχανική-βιολογική επεξεργασία θα πρέπει ορισμένα υπολείμματα να καίγονται προτού θαφτούν σε ΧΥΤΑ. Το πρόβλημα που προκύπτει με την έλλειψη εγκαταστάσεων καύσης παραμένει, συνεπώς, αλλά στις σημερινές εποχές μείωσης του όγκου των σκουπιδιών κανείς δεν φαίνεται διατεθειμένος να πραγματοποιήσει τις απαιτούμενες μεγάλες επενδύσεις σε εργοστάσια καύσης.

4. Η προβληματική, όπως συχνά αποδείχθηκε στη πράξη, νομική διαφοροποίηση μεταξύ «αξιοποίησης» και «διάθεσης» αποβλήτων οδήγησε, κυρίως ως προς τα απόβλητα επιχειρήσεων, στην ανάπτυξη τεχνικών «εικονικής αξιοποίησης», έτσι ώστε να επιτυγχάνονται οι νομοθετικά προβλεπόμενες ποσοστώσεις και να μειώνονται τα κόστη. Η πολιτική ηγεσία αντέδρασε με την καθιέρωση του λεγόμενου «υποχρεωτικού κάδου», την αναμόρφωση του συστήματος ποσοστώσεων για επιχειρήσεις και, τέλος, με την εισαγωγή νέων υποχρεώσεων διαλογής απορριμμάτων. Οι εν λόγω αλλαγές απέβλεπαν και στην περιφρούρηση του δημόσιου σχεδιασμού της διαχείρισης απορριμμάτων που απειλούνταν από την ευρηματικότητα των επιχειρήσεων που προσπαθούσαν να «ξεφύγουν» από το δημόσιο σύστημα συλλογής αποβλήτων.

5. Εξάλλου, πρέπει να τονισθεί ότι η «αξιοποίηση» των αποβλήτων δεν είναι πάντοτε η οικολογικά καλύτερη λύση σε σύγκριση με την διάθεσή τους. Θα πρέπει να συνυπολογίζονται και οι επιβαρύνσεις που προκαλούνται από τις διάφορες μεθόδους αξιοποίησης (λ.χ. μόλυνση της ατμόσφαιρας από την καύση ή από την μεταφορά απορριμμάτων) προκειμένου να καταλήξει κανείς σε αξιόπιστα συμπεράσματα ως προς την οικολογικά πλέον συμφέρουσα επιλογή. Η πολιτική αποβλήτων δεν πρέπει να αποβλέπει μόνο στην διατήρηση των φυσικών πόρων αλλά, πέραν αυτού, και στην προστασία όλων των περιβαλλοντικών αγαθών.

6. Ως προς την ανάγκη ιδιωτικοποιήσεων και ενίσχυσης του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της «οικονομίας των αποβλήτων» («Abfallwirtschaft»), δεν είναι δυνατό

να εξαχθούν συμπεράσματα με γενική ισχύ. Η μέχρι σήμερα εμπειρία (και η επιστημονική αξιολόγησή της) έδειξε ότι η προώθηση του ανταγωνισμού όντως προκάλεσε, ως προς την διάθεση και την αξιοποίηση των συσκευασιών, μείωση του κόστους ενώ οδήγησε και σε τεχνολογικές ή οργανωτικές καινοτομίες. Ωστόσο, πρέπει να διαφυλαχθεί η ικανότητα των υπεύθυνων δημόσιων φορέων να προβαίνουν σε αξιόπιστο γενικό σχεδιασμό της διαχείρισης αποβλήτων που συνιστά και το πλαίσιο για τις απαιτούμενες επενδύσεις σε συναφείς υποδομές. Τα σχετικά ερωτήματα (που συχνά είναι διλήμματα) δεν θα έπρεπε να αφαιρούνται από την υπόλογη πολιτική ηγεσία και να μετατίθενται στο χώρο της ελεύθερης αγοράς. Η τελευταία συχνά προκαλεί, μεταξύ άλλων, και τον πολυσυζητημένο, στη Γερμανία, «τουρισμό των σκουπιδιών» (?Mülltourismus?) προς φτηνότερες αλλά οικολογικά προβληματικότερες εγκαταστάσεις. Ως προς την συλλογή και τη μεταφορά των οικιακών απορριμμάτων είναι δυνατή, μέσα από διαφανείς διαδικασίες διαγωνισμών, η προώθηση ενός υγιούς ανταγωνισμού που θα μειώνει το κόστος, Ωστόσο, η πλήρης απελευθέρωση αυτής της αγοράς (η λεγόμενη «ελευθερία επιλογής των πολιτών ως προς την συλλογή των απορριμμάτων τους») δεν φαίνεται, μέχρι στιγμής να μπορεί να λειτουργήσει με ορθολογικό τρόπο. Τέλος, ως προς τα απόβλητα των επιχειρήσεων θα μπορούσε μια τέτοια απελευθέρωση να εξαρτάται από τον όγκο των αποβλήτων της επιχείρησης σε συνδυασμό με άλλα κριτήρια (σύνθεση αποβλήτων, αποστάσεις κ.λπ.).

7. Παρά τις μεγάλες διαφορές ανάμεσα στην Ελλάδα και τη Γερμανία (ως προς την οικονομία, την κατανάλωση, τη φυσική μορφολογία, τα δίκτυα μεταφορών, την τεχνογνωσία, την περιβαλλοντική συνείδηση κ.λπ.), η μελέτη των εμπειριών (και κυρίως βέβαια των αποτυχιών) μιας από τις σημαντικότερες ευρωπαϊκές χώρες στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρήσιμη για την Ελλάδα. Έτσι θα ήταν ίσως δυνατό να απομυθοποιηθούν ή να απο-δαιμονοποιηθούν ορισμένες μέθοδοι αξιοποίησης αποβλήτων (ανακύκλωση, κάυση κλπ.) και κυρίως να συνειδητοποιηθεί από όλους ότι πρόκειται για ένα εξαιρετικά πολυσύνθετο και δυσχερές δημόσιο πρόβλημα για το οποίο περισσεύουν, ως συνήθως, στη χώρα μας οι πρόχειρες και επιπόλαιες προτάσεις για «εύκολες» λύσεις. Σήμερα, με μεγάλες δυσκολίες και αντιστάσεις, αρχίζουν και στην Ελλάδα να ετοιμάζονται κάποια πρώτα βήματα προς την ορθολογική διαχείριση των αποβλήτων. Ο σχετικός δημόσιος διάλογος, που έγινε ιδιαίτερα έντονος με αφορμή τη χωροθέτηση των ΧΥΤΑ στην Αττική, καλό θα είναι να αποκτήσει αξιόπιστες συγκριτικές αναφορές που θα είναι χρήσιμες για την τοποθέτηση του σχετικού προβληματισμού σε ρεαλιστικές βάσεις.

Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΝΟΜΙΚΑ ΑΙΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Γεωργία Γιαννακούρου, Δρ.Ν. - Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Περίληψη Η διαχείριση των αστικών αποβλήτων στην Ελλάδα έχει αναχθεί τα τελευταία χρόνια σε ένα από τα πιο πολύπλοκα περιβαλλοντικά, νομικά και κοινωνικά προβλήματα. Η ανεξέλεγκτη απόρριψη και διάθεση αποβλήτων που θέτει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον, η απουσία οργανωμένων εγκαταστάσεων διαχείρισης αποβλήτων, καθώς και η επανειλημμένη παραπομπή και καταδίκη της χώρας στο ΔΕΚ για παράβαση της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας[1], συνιστούν τις πιο χαρακτηριστικές εκδηλώσεις του φαινομένου. Για τον νομικό -και όχι μόνον- η εμπειρία αυτή αναδεικνύει δύο κατηγορίες ζητημάτων που χρήζουν περαιτέρω συζήτησης και προβληματισμού. Πρώτον, τις σοβαρές ατέλειες και ελλείψεις που χαρακτηρίζουν τις -ισχύουσες μέχρι και σήμερα- διατάξεις του εσωτερικού δικαίου και οι οποίες υπονομεύουν την ορθή εφαρμογή της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας περί στερεών αποβλήτων. Δεύτερον, την ακατάλληλη οργάνωση της σχετικής διοικητικής διαδικασίας[2], η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη σύγχυση αρμοδιοτήτων, τη δημιουργία ενδοδιοικητικών αντιπαλοτήτων και ανταγωνισμών, την πλημμελή ενημέρωση του κοινού και, κατ' επέκταση, την ενθάρρυνση της κοινωνικής εναντίωσης στις απόπειρες δημιουργίας οργανωμένων εγκαταστάσεων διαχείρισης αποβλήτων. Τα προβλήματα αυτά δεν εντοπίζονται για πρώτη φορά. Ήδη, από το 1988, στην επιστημονική αρθρογραφία της εποχής, είχε υπογραμμισθεί ο περιπτώσιολογικός χαρακτήρας των κανονιστικών διατάξεων περί διαχείρισης αποβλήτων, ενώ, παράλληλα, είχε επισημανθεί ο κίνδυνος σύγχυσης αρμοδιοτήτων και πρόκλησης διοικητικής αρρυθμίας και, κατ' επέκταση, αναποτελεσματικότητας στη διαχείριση αποβλήτων, λόγω της πολυπλοκότητας και του αμιγώς τεχνικού χαρακτήρα των σχετικών ρυθμίσεων. Οι διαπιστώσεις της επιστημονικής αρθρογραφίας επιβεβαιώθηκαν την ίδια περίοδο με την έκδοση των παραπεμπτικών αποφάσεων του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας περί των χώρων διάθεσης απορριμμάτων στην Αττική[3]. Στις υποθέσεις αυτές το μείζον ζήτημα που αναδείχθηκε ήταν οι επικαλύψεις μεταξύ της διαδικασίας σχεδιασμού διαχείρισης, η οποία ολοκληρώνεται δια της εγκρίσεως των καταλλήλων χώρων διάθεσης απορριμμάτων, και της -υπό στενή έννοια του όρου- χωροθέτησης των εγκαταστάσεων διαχείρισης, η οποία αποτελεί οργανικό τμήμα της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Οι μετέπειτα αποφάσεις του Δικαστηρίου ανέδειξαν εκ νέου την πολυπλοκότητα της διαδικασίας επιλογής κατάλληλων χώρων για τις εγκαταστάσεις διάθεσης απορριμμάτων[4], αλλά και τις απόπειρες της διοίκησης να υπαγάγει τη διάθεση απορριμμάτων συγκεκριμένων περιοχών σε άλλη νομική βάση, προκειμένου να αποφύγει την εφαρμογή των δαιδαλώδων διατάξεων της ειδικής νομοθεσίας περί διαχείρισης αποβλήτων [5]. Η ανωτέρω εμπειρία καθιστά προφανή την ανάγκη συνολικής επανεξέτασης και εξορθολογισμού της εθνικής νομοθεσίας περί διαχείρισης αποβλήτων. Η ανάγκη αυτή καθίσταται επιτακτικότερη αν ληφθεί υπόψη ότι το επόμενο διάστημα θα πραγματοποιηθεί στην Ελλάδα ευρείας κλίμακας χωροθέτηση εγκαταστάσεων διαχείρισης αποβλήτων εν όψει και της αναμενόμενης χρηματοδότησης των σχετικών έργων από το Ταμείο Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εν όψει των δεδομένων αυτών, το αίτημα της ασφαλούς, από νομικής

απόψεως, πραγματοποίησης των σχετικών έργων αποκτά βαρύνουσα σημασία, τόσο για την αποτελεσματική προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος, όσο και για την εμπέδωση της θεσμικής αξιοπιστίας της χώρας στον τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων. Οι πρωτοβουλίες του κοινού και κανονιστικού νομοθέτη συνιστούν βασικό εργαλείο για την επίτευξη του στόχου αυτού. Η επίδειξη μιας νέας διοικητικής κουλτούρας, ιδίως από τους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, και η απαλλαγή της διοικητικής πρακτικής από τα λάθη του παρελθόντος καθίστανται εξίσου απαιτητές.

Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΩΝ ΣΚΟΥΠΙΔΙΩΝ ΤΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ (Οι πρόσφατες κανονιστικές ρυθμίσεις)

Θεόδωρος Οικονόμου, Δρ. Διοικητικής Επιστήμης

Περίληψη Το πρόβλημα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων (ΣΑ) είναι ένα από τα μεγαλύτερα σύγχρονα προβλήματα, όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά σε ολόκληρο τον πλανήτη. Είναι ένα πρόβλημα πολυδιάστατο γιατί είναι ταυτόχρονα πρόβλημα περιβαλλοντικό, οικονομικό, τεχνολογικό και κοινωνικό, που έχει επιπτώσεις στην υγεία, το φυσικό περιβάλλον και την ποιότητα ζωής. Είναι επίσης πρόβλημα πολύπλοκο, γιατί πίσω από τις διαφαινόμενες εφικτές εναλλακτικές λύσεις του κρύβονται συγκρουόμενα συμφέροντα και αξίες, που έχουν να κάνουν τόσο με την επιλογή των χώρων διάθεσης των στερεών αποβλήτων όσο και με τη μέθοδο διάθεσής τους. Είναι ένα «δημόσιο πρόβλημα». Με το πρόσφατο άρθρο 33 του ν. 3164/ 2003 ολοκληρώθηκε ο Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης στερεών αποβλήτων της περιφέρειας Αττικής, με την έγκριση ως κατάλληλων θέσεων εγκατάστασης μονάδων ολοκληρωμένης διαχείρισης αποβλήτων και θέσεων για την εγκατάσταση και λειτουργία κεντρικών σταθμών μεταφόρτωσης στερεών αποβλήτων. Όμως πολλοί ισχυρίζονται ότι οι ρυθμίσεις αυτές, καθώς και οι συναφείς με αυτές, οι οποίες προηγήθηκαν τα τελευταία χρόνια, δεν δίνουν λύση στο ομολογουμένως δύσκολο αυτό πρόβλημα. Σκοπός της εισήγησης δεν είναι να επιχειρηματολογήσει υπέρ της μιας ή της άλλης άποψης, αλλά, αφού περιγράψει εν συντομία τις πιο σημαντικές κανονιστικές ρυθμίσεις των τελευταίων ετών, να παρουσιάσει έναν προβληματισμό και να αναδείξει μια διαφορετική πτυχή του προβλήματος, που ενδεχομένως διέλαθε της προσοχής των «ρυθμιζόντων». Ειδικότερα διερευνάται η μεθοδολογική διάσταση της αντιμετώπισης του προβλήματος και στη συγκεκριμένη περίπτωση υποστηρίζεται ότι το πρόβλημα της διαχείρισης ΣΑ ίσως δεν έχει οριοθετηθεί σωστά. Κεντρικό ερώτημα είναι «αν οι κανονιστικές ρυθμίσεις αποτελούν την βέλτιστη λύση του προβλήματος και όχι απλώς μια σχετικά καλή λύση, η οποία μεταθέτει το πρόβλημα στο μέλλον, και εάν «ναι», τότε με ποιους όρους η προσδιορισθείσα λύση θεωρείται βέλτιστη.

[1] Βλ. τις αποφάσεις ΔΕΚ της 7.4.1992 (υπόθεση C-45/91) και της 4.7.2000

Νόμος και Φύση

Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη
<https://nomosphysics.org.gr>

(υπόθεση C-387-97) για την ανεξέλεγκτη απόρριψη απορριμμάτων στις εκβολές του χειμάρρου Κουρουπητού. [2] Βλ. ιδίως τις διατάξεις του άρθρου 9 της ΚΥΑ 69728/824/16.5.1996 (ΦΕΚ 358 Β΄/17.5.1996). [3] ΣτΕ 2597-2598/1998. Μετά την παραπομπή εκδόθηκαν οι αποφάσεις 547/1999 και 549/1999 της Ολομελείας του Δικαστηρίου. [4] ΣτΕ 2284/2000 Ολ. [5] ΣτΕ 77/2001.