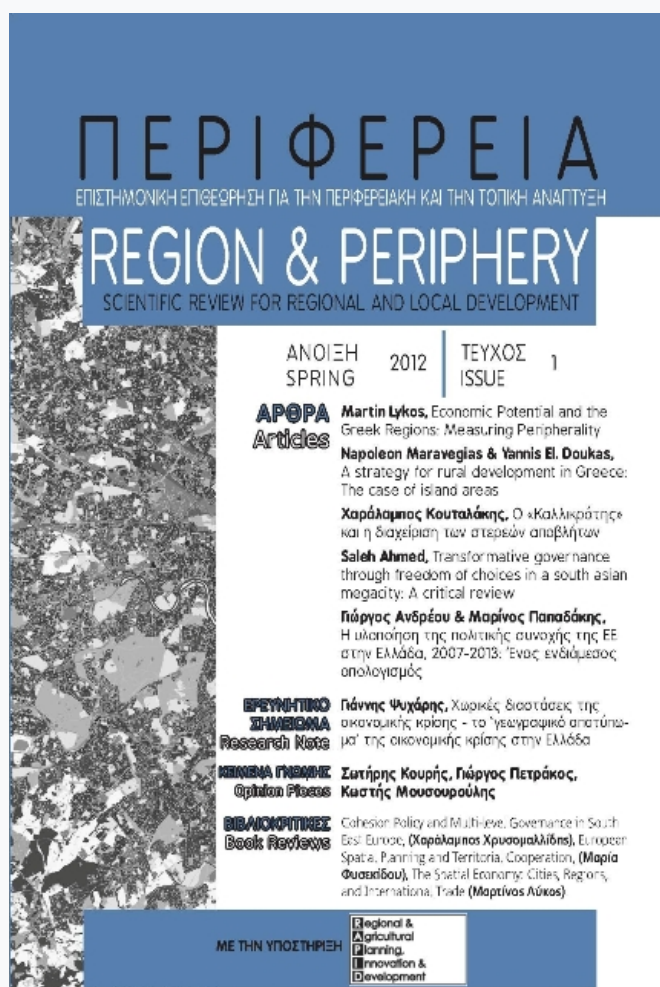


## Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 1, Αρ. 1 (2012)

Περιφέρεια | Region & Periphery



Ο "Καλλικράτης" και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων

Χαράλαμπος Κουταλάκης

doi: [10.12681/rp.16483](https://doi.org/10.12681/rp.16483)

Copyright © 2018, Χαράλαμπος Κουταλάκης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Κουταλάκης Χ. (2012). Ο "Καλλικράτης" και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 1(1), 57–70. <https://doi.org/10.12681/rp.16483>

# Ο «Καλλικράτης» και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων

Χαράλαμπος Κουταλάκης, Λέκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μελέτη αποσκοπεί στη συγκριτική αξιολόγηση της ποιότητας εφαρμογής της εθνικής πολιτικής για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, υπό το πρίσμα των πρόσφατων διοικητικών αλλαγών που επέφερε το πρόγραμμα Καλλικράτης. Βάσει εμπειρικών πρωτογενών δεδομένων αναλύονται οι βασικοί θεσμικοί και διαχειριστικοί παράμετροι υλοποίησης του εθνικού σχεδίου άμεσης συμμόρφωσης με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, εξετάζεται η ποιότητα του ρυθμιστικού σχεδιασμού και τα μέσα εφαρμογής του προγράμματος αποκατάστασης των χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων (ΧΑΔΑ) και ολοκληρωμένης διαχείρισης απορριμμάτων, με στόχο την ανάδειξη των παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις αποτελεσματικής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Εξευρωπαϊσμός, περιβαλλοντική ρύθμιση συμμόρφωση, τοπική διακυβέρνηση, βιώσιμη ανάπτυξη

---

## The “Kallikrates” reform and solid waste management

Charalambos Koutalakis, *Lecturer, University of Athens*

## ABSTRACT

Recent local government reform in Greece focused on strengthening administrative capacity of local government and the achievement of economies of scale on service provision. Solid waste management and waste disposal policy was identified as a key policy area where novel structures and patterns of policy making could be applied in order to ameliorate the state of the environment and improve domestic compliance performance with EU law. The paper seeks to assess the effectiveness and efficiency of the national strategic plan for the immediate closure and rehabilitation of illegal landfills in order to identify the institutional factors that enable or hinder compliance with EU directives.

**KEYWORDS:** Europeanisation, environmental regulation compliance, local government, sustainable development

## 1. Εισαγωγή

Το πρόγραμμα Καλλικράτης διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Εκτός από τις σημαντικές δομικές μεταβολές που επιφέρει με την αναδιάταξη των δήμων σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, τη συγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας και τη νέα θεσμική αρχιτεκτονική του συστήματος διακυβέρνησης των νέων ΟΤΑ, σημαντικές μεταβολές επέρχονται και στο επίπεδο της διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών σε καίριους τομείς όπως η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, οι υποδομές και μεταφορές, η δημόσια υγεία, η παιδεία, η διαχείριση των φυσικών πόρων και η περιβαλλοντική πολιτική. Στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής οι νέες ρυθμίσεις που εισάγει ο νόμος 3852/2010 επιφέρουν πολύ σημαντικές μεταβολές<sup>1</sup>. Στους Δήμους μεταφέρονται νέες αρμοδιότητες που ασκούσαν από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις όπως η έκδοση οικοδομικών αδειών, οι επιτόπιες πολεοδομικές εφαρμογές, οι αστικές αναπλάσεις και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων μέσω της αναδιάταξης των αντίστοιχων φορέων. Με τη ρύθμιση του άρθρου 104 παρ. 4 του Ν 3852/2010 αναδιοργανώνονται οι φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων που λειτουργούν σε διαδημοτικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω άρθρο προβλέπει την υποχρεωτική λύση και εκκαθάριση όλων των συνδέσμων και οι ανώνυμων εταιρειών που έχουν συσταθεί από Δήμους ως φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων (Φο.Δι.Σ.Α.) και την αντικατάστασή τους από έναν ενιαίο σύνδεσμο σε κάθε περιφέρεια στον οποίο συμμετέχουν υποχρεωτικά οι δήμοι όλων των διαχειριστικών ενοτήτων. Στις Περιφέρειες μεταφέρονται μια σειρά από σημαντικές αρμοδιότητες οι οποίες ασκούσαν από την Κρατική Περιφέρεια με γνώμονα τη σύνδεση τους με τον περιφερειακό αναπτυξιακό προγραμματισμό. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων αυτών σημαντικότερη κρίνεται η μεταφορά από 1ης Ιουλίου 2011 της αρμοδιότητας κατάρτισης και έγκρισης του περιφερειακού σχεδιασμού διαχείρισης των στερεών αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ), στο πλαίσιο του αντίστοιχου εθνικού σχεδιασμού, ο οποίος αποσκοπεί στη μελέτη και τον καθορισμό των μεθόδων διαχείρισης, και στη χωροθέτηση των σχετικών εγκαταστάσεων.

Η λειτουργική ενίσχυση των δήμων και των περιφερειών με νέες πρόσθετες αρμοδιότητες έρχεται σε μια πολύ κρίσιμη καμπή για τις πολιτικές διαχείρισης των στερεών αποβλήτων στη χώρα μας. Η πρωτόγνωρη οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα μας μεταβάλλει δραστικά βασικές οικονομικές και διαχειριστικές παραμέτρους που καθορίζουν την πορεία επίτευξης των στόχων της νομοθεσίας της ΕΕ. Οι οικονομικές παράμετροι συνδέονται άμεσα με τη συρρίκνωση των επενδυτικών δυνατοτήτων υποστήριξης των αναγκαίων παρεμβάσεων κυρίως ως προς δαπάνες λειτουργίας των αναγκαίων υποδομών και των φορέων διαχείρισης που ως γνωστόν δεν μπορούν να υποστηριχθούν από πόρους της ΕΕ. Ως προς το διαχειριστικό σκέλος, κεντρική θέση έχουν οι πρόσφατες εξελίξεις στην νομοθεσία για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων και την ανακύκλωση. Ο νέος νόμος πλαίσιο για τα απόβλητα ο οποίος έχει κατατεθεί και σύντομα θα ψηφισθεί από τη Βουλή ενσωματώνει τη σχετική κοινοτική οδηγία (2008/1998) η οποία ενισχύει την επαναχρησιμοποίηση, πρόληψη, ανακύκλωση και άλλες μορφές ανάκτησης αποβλήτων, όπως η ενεργειακή αξιοποίηση. Βάσει των προβλέψεων της οδηγίας η υγειονομική ταφή υπολειμμάτων καθίσταται πλέον η λιγότερο αποδεκτή πρακτική η οποία περιορίζεται σε υλικά για τα οποία δεν υπάρχει δυνατότητα επεξεργασίας και επα-

νεισδοχής στον οικονομικό κύκλο. Η Ελλάδα αναλαμβάνει την υποχρέωση, έως το 2013, να αναπτύξει εθνικό πρόγραμμα πρόληψης παραγωγής αποβλήτων<sup>2</sup>. Παράλληλα με άλλες οδηγίες, θεσπίζονται νέοι δεσμευτικοί στόχοι ανακύκλωσης για τα κράτη μέλη μέχρι το 2020, που ανέρχονται σε ποσοστά ανακύκλωσης 50% για τα οικιακά και παρόμοια απόβλητα και 70% για τα απόβλητα κατασκευών και κατεδαφίσεων. Όπως είναι γνωστό η χώρα μας πρέπει να καλύψει έως την 31/12/2011 με αξιοποίηση ή αποτέφρωση με ανάκτηση ενέργειας τουλάχιστον 60% κατά βάρος των απορριμμάτων συσκευασίας<sup>3</sup>. Η προώθηση του νέου θεσμικού πλαισίου για τα απόβλητα συνδυάζεται άμεσα με την κατεπείγουσα ανάγκη ανάληψης όλων των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση με την καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων (ΧΑΔΑ) που λειτουργούν στη χώρα μας.

Οι όροι αυτοί διαμορφώνουν ένα εξαιρετικά σύνθετο και πιεστικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των νέων αυτοδιοικητικών αρχών στον κρίσιμο αυτό τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί στην ανάλυση των βασικών θεσμικών και διαχειριστικών παραμέτρων που συνδέονται με την άμεση υλοποίηση του εθνικού σχεδίου άμεσης συμμόρφωσης με την ενωσιακή νομοθεσία στον τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Η βιβλιογραφία και ο δημόσιος διάλογος υπερτονίζουν, όπως είναι φυσικό, τις περιπτώσεις όπου η μη συμμόρφωση οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής βούλησης από τις κυβερνήσεις και τους εμπλεκόμενους φορείς της αυτοδιοίκησης για την αντιμετώπιση του πολιτικού κόστους που επιφέρει η εφαρμογή της νομοθεσίας ιδίως στο στάδιο της χωροθέτησης των ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ όπου συνήθως εκδηλώνονται έντονες κοινωνικές αντιδράσεις. Χωρίς να παραγνωρίζονται οι παραπάνω παράγοντες οι οποίοι συμβάλλουν στην συστηματική εμφάνιση εκούσιων παραβατικών συμπεριφορών, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να αναδείξει μια σειρά παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις αποτελεσματικής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας. Οι παράγοντες αυτοί δεν επηρεάζουν τη βούληση αλλά την ικανότητα συμμόρφωσης συμβάλλοντας στην εμφάνιση ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών.

## 2. Το σχέδιο για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των ΧΑΔΑ

Στη χώρα μας μέχρι πρόσφατα λειτουργούσαν περίπου 3500 παράνομοι ΧΑΔΑ. Οι χώροι αυτοί συνιστούν σοβαρό κίνδυνο για την υγεία και το περιβάλλον. Η διατήρησή τους επιφέρει δε σημαντικό οικονομικό κόστος το οποίο βάσει εκτιμήσεων ανέρχεται σε περίπου €85-120 εκατομμύρια το χρόνο. Στο κόστος αυτό συνυπολογίζονται όλα τα εξωτερικά κόστη (externalities) της ανεξέλεγκτης διάθεσης που προκύπτουν για το περιβάλλον και την υγεία των πολιτών από τις αυξημένες εκπομπές αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου, της ρύπανσης των υδροφόρων υδάτων, της μείωσης της αξίας των τιμών της γης και του άμεσου κόστους μελλοντικής τους αποκατάστασης (Λαδάς κ.ά. 2007). Σημαντικά πρόσθετα κόστη που είναι όμως δύσκολο να εκτιμηθούν προκύπτουν και από την υποβάθμιση του δασικού πλούτου από τις συχνές πυρκαγιές που εκδηλώνονται στα όρια ή περιμετρικά τους καθώς και από την αισθητι-

κή υποβάθμιση, ιδιαίτερα στις τουριστικές περιοχές της χώρας. Ένα επιπλέον κόστος προκύπτει από την απώλεια πολύτιμων ανακυκλώσιμων υλικών συσκευασίας τα οποία οδηγούνται σε ΧΑΔΑ και θα μπορούσαν να είναι αξιοποιήσιμα μετά από κατάλληλη επεξεργασία. Βάσει των σχετικών εκτιμήσεων η συνολική ποσότητα των απορριμμάτων που οδηγούνται σε ΧΑΔΑ ξεπερνάει το 1.029.485 τόνους ετησίως, χωρίς όμως να είναι δυνατόν να εκτιμηθεί με ακρίβεια η ποιότητα και ποσότητα των ανακυκλώσιμων υλικών (Lazaridi, 2009). Ο συνυπολογισμός του κόστους των αρνητικών εξωτερικοτήτων που προκύπτει από την λειτουργία των ΧΑΔΑ θέτει υπό σοβαρή αμφισβήτηση τον βασικό λόγο που συνήθως προβάλλουν οι αυτοδιοικητικές αρχές ότι η λειτουργία των ΧΑΔΑ αποτελεί οικονομική λύση δεδομένης της στενότητας πόρων που αντιμετωπίζουν.

Όπως είναι γνωστό, η συμβολή της ΕΕ στην ανάδειξη του προβλήματος ήταν καθοριστική. Με την καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C 45/1991, γνωστή και ως «υπόθεση Κουρουπητού», η Επιτροπή ζήτησε να αναγνωρισθεί ότι η χώρα μας μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει ότι τα επικίνδυνα και τοξικά απόβλητα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον παραβιάζει την κοινοτική νομοθεσία<sup>4</sup>. Η εν λόγω καταδικαστική απόφαση προκλήθηκε ύστερα από καταγγελίες προς την Επιτροπή ότι δήμοι και κοινότητες του βόρειου τμήματος του Νομού Χανίων απορρίπτουν ανεξέλεγκτα διάφορα απόβλητα στις εκβολές του χειμάρρου Κουρουπητού της τότε Κοινότητας Μουζουρά Ακρωτηρίου. Η εν λόγω υπόθεση απασχόλησε τις κοινοτικές αρχές για αρκετά χρόνια καθώς, παρά τις προσπάθειες της διοίκησης, η διαμόρφωση κατάλληλου χώρου υγειονομική ταφής απορριμμάτων στην εν λόγω περιοχή στάθηκε αδύνατη λόγω των αντιδράσεων των τοπικών κοινωνιών και της αδυναμίας εξεύρεσης κοινά αποδεκτής λύσης. Το αποτέλεσμα ήταν ότι το 1997 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε εκ νέου στο ΔΕΕ κατά της Ελλάδας με αίτημα την επιβολή χρηματικών κυρώσεων για παράλειψη εκτέλεσης της αρχικής καταδικαστικής απόφασης<sup>5</sup>.

Το 2001 ύστερα από καταγγελίες περιβαλλοντικών οργανώσεων και πολιτών η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε εκ νέου στην αναφορά της χώρας μας στο ΔΕΕ, αυτή τη φορά για το σύνολο των εν ενεργεία ΧΑΔΑ. Από τα στοιχεία της Επιτροπής προέκυψε ότι εκείνη την περίοδο στο σύνολο της επικράτειας λειτουργούσαν περίπου 1.125 ΧΑΔΑ στους οποίους οι δήμοι και οι κοινότητες δεν συμμορφώνονταν με τις οδηγίες που αφορούν στη διαχείριση στερεών αποβλήτων. Τρία χρόνια αργότερα, το 2003, το ΔΕΕ εξέδωσε καταδικαστική απόφαση με την οποία αποφάνθηκε εκ νέου ότι η Ελλάδα δεν έχει συμμορφωθεί με τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας για τα στερεά απόβλητα (C-502/03). Η συμμόρφωση της Ελλάδας με την απόφαση αυτή συνεπάγεται την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των παράνομων ή ανεξέλεγκτων ΧΑΔΑ που είχαν μέχρι τότε δηλωθεί επίσημα στην Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Επιτροπής. Η καταδικαστική αυτή απόφαση οδήγησε στη διαμόρφωση εθνικού σχεδίου για τη διαχείριση των αποβλήτων το οποίο έθεσε ως χρονικό όριο υλοποίησης το τέλος του 2008<sup>6</sup>. Το εν λόγω σχέδιο προέβλεπε την άμεση υποχρέωση οριστικής παύσης και αποκατάστασης των ΧΑΔΑ μέσα σε 18 μήνες βάσει εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων που χορηγούνται από τις πρώην κρατικές Περιφέρειες. Προέβλεπε επίσης αστικές, ποινικές και διοικητικές κυρώσεις για τους ΦοΔιΣΑ που δεν συμμορφώνονται με την απόφαση αυτή<sup>7</sup>.

Από την εφαρμογή του σχεδίου αυτού τα τελευταία χρόνια προκύπτει ότι έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος, καθώς από τους 1.125 ΧΑΔΑ που είχαν απομείνει εν λειτουργία μέχρι το τελευταίο τρίμηνο του 2010, 873 έκλεισαν οριστικά μέχρι το Δεκέμβριο

του ίδιου έτους<sup>8</sup>. Το πρόγραμμα οδήγησε σε μια ραγδαία αύξηση των χρηματοδοτήσεων των σχετικών ενεργειών κυρίως από τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα καθώς και από το επιχειρησιακό πρόγραμμα Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη και το ταμείο Συνοχής που προσεγγίζουν τα €300 εκατομμύρια<sup>9</sup>. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί όχι μόνο στις άμεσες ενέργειες αποκατάστασης των ΧΑΔΑ αλλά στην χρηματοδότηση όλων των απαιτούμενων υποδομών για την υλοποίηση των ΠΕΣΔΑ, καθώς οι ελλείψεις σε βασικές υποδομές όπως οι ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ, οι υποδομές επεξεργασίας, μεταφόρτωσης, μεταφοράς και διάθεσης των απορριμμάτων είναι ακόμα πολύ σημαντικές.

Παρά τις σημαντικές αυτές προσπάθειες η οριστική παύση λειτουργίας όλων των ΧΑΔΑ της χώρας μέσα στις χρονικές προθεσμίες που είχαν συμφωνηθεί με την Επιτροπή (τέλος 2008) δεν στάθηκε εφικτή. Παρά τις συνεχείς και εντατικές πιέσεις που έχουν ασκήσει όλο αυτό το διάστημα από τα δύο συναρμόδια υπουργεία προς τους κατά τόπο αρμόδιους φορείς (Δήμους, ΦοΔιΣα) για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, οι εναπομείναντες 252 εν λειτουργία ΧΑΔΑ στο σύνολο της Επικράτειας δεν έχουν ακόμα παύσει οριστικά τη λειτουργία τους<sup>10</sup>. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή με σχετικές προειδοποιητικές της επιστολές στις 15 Απριλίου 2009 και στις 28 Οκτωβρίου 2010 αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία αναφοράς της Ελλάδας στο ΔΕΕ για παράβαση του άρθρου 228 της Συνθήκης, αναφορικά με τη μη συμμόρφωση με την αρχική καταδικαστική απόφαση. Βάσει των υπολογισμών οι χρηματικές κυρώσεις, δηλαδή η σωρευτική επιβολή εφάπαξ προστίμου καθώς και προστίμου με αναδρομική ισχύ για κάθε ημέρα λειτουργίας των μη αποκαταστημένων ΧΑΔΑ μπορεί να ανέρχεται στο ποσό των €34.000 ημερησίως που αντιστοιχεί σε συνολική επιβάρυνση του δημόσιου προϋπολογισμού κατά €70 εκατομμύρια.

Οι ελληνικές αρχές, εν προκειμένω τα υπουργεία Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής και Εσωτερικών που είναι συναρμόδια για την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας ξεκίνησαν ένα νέο γύρο διαπραγματεύσεων με την Επιτροπή με στόχο την ενεργοποίηση όλων των αναγκαίων μέτρων σχετικά με την εφαρμογή των απαιτούμενων μέτρων για την εκτέλεση της απόφασης. Οι εν λόγω διαπραγματεύσεις οδήγησαν στην από κοινού συμφωνία με μια νέα οριστική προθεσμία για την άμεση παύση λειτουργίας των 252 ΧΑΔΑ στις 30 Ιουνίου 2011 και την αποκατάσταση τους μέχρι 31/07/2012.

### 3. Η συμμόρφωση ως πρόβλημα διοικητικής ικανότητας

Στη βιβλιογραφία διακρίνονται δύο βασικές προσεγγίσεις του φαινομένου της παραβατικής συμπεριφοράς των κρατών μελών έναντι των διεθνών και υπερεθνικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν. Η πρώτη έχει σαν αφετηρία τη θεωρία της ορθολογικής επιλογής που προσεγγίζει την παραβατική συμπεριφορά ως στρατηγική επιλογή των κρατών με σκοπό την αποφυγή ανάληψης του οικονομικού, πολιτικού και διοικητικού κόστους εφαρμογής των διεθνών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων (Duina, 1999; Knill and Leschow, 2000; Boerzel, 2003). Η δεύτερη έχει σαν αφετηρία κοινωνιολογικές προσεγγίσεις των θεσμών οι οποίες, όπως και οι θεωρίες της ορθολογικής επιλογής, τονίζουν τον εκούσιο χαρακτήρα της παραβατικής συμπεριφοράς των κρατών μελών. Ωστόσο, δίνουν έμφαση στο ρόλο των αξιών, πεποιθήσεων και προτύπων ενδεδειγμένης δράσης ως παραγόντων που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των κρατών σε διεθνές επίπεδο

και συνεπώς την απόφαση τους για συμμόρφωση ή μη με τους διεθνείς κανόνες. Οι δύο παραπάνω εκδοχές πηγάζουν από διαφορετικές θεωρητικές παραδοχές ως προς το κίνητρο των κρατών μελών για την παράβαση των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν και προτάσσουν διαφορετικές αντιλήψεις τόσο ως προς το ρόλο των διεθνών θεσμών, εν προκειμένω της ΕΕ, ως παραγόντων προώθησης της συνεργασίας των κρατών για την αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων, όσο και ως προς την υιοθέτηση συγκεκριμένων πρακτικών και μέσων επηρεασμού της συμπεριφοράς των κρατών με στόχο την εξασφάλιση της συμμόρφωσής τους με τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν σε διεθνές επίπεδο (Sunstein, 2000).

Οι δύο παραπάνω προσεγγίσεις, ορθολογική και κοινωνιολογική, επιδιώκουν την κατανόηση των προτρεπτικών και αποτρεπτικών κινήτρων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη ως προς τη συμμόρφωση τους με διεθνείς δεσμεύσεις και κανόνες. Τα κίνητρα αυτά είτε είναι ωφελιμιστικά είτε δεοντολογικής φύσης εξηγούν τη συμμόρφωση ή την παραβατική συμπεριφορά ως εκούσια απόφαση των κρατών μελών. Τι συμβαίνει όμως σε περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη ενώ αποδέχονται τους κανόνες είτε λόγω του χαμηλού κόστους που εμπεριέχουν, είτε λόγω της εν γένει νομιμοποίησης τους ως ενδεδειγμένες μορφές δράσης, τελικώς δεν συμμορφώνονται με τις διεθνείς δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν; Η βιβλιογραφία διακρίνει δύο παράγοντες που οδηγούν στην εκδήλωση ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών. Ο πρώτος παράγοντας σχετίζεται με την αδυναμία των εθνικών διοικήσεων να ανταποκριθούν στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις που τίθεται από τις διεθνείς αυτές δεσμεύσεις λόγω έλλειψης των αναγκαίων διοικητικών πόρων. Ο δεύτερος παράγοντας σχετίζεται με την αδυναμία των εθνικών διοικήσεων να συμμορφωθούν με τους κανόνες λόγω ασάφειάς τους ή διχογνωμιών ως προς το περιεχόμενο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτούς. Αυτό διότι οι ενωσιακοί κανόνες εκτός από την διατύπωση εξειδικευμένων στόχων, δεσμευτικών ή μη, ως προς τη μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην ατμόσφαιρα, τα ύδατα και το έδαφος, προβλέπουν συγκεκριμένες διαδικαστικές προϋποθέσεις για την εκπλήρωσή τους. Τα κράτη μέλη μπορεί να είναι πρόθυμα να συμμορφωθούν με τις δεσμεύσεις αυτές αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα του προβλήματος, αλλά να μην διαθέτουν επαρκή διοικητική ικανότητα για την εκπλήρωση όλων των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων που απαιτούνται. Στις περιπτώσεις αυτές η παραβατική συμπεριφορά έχει ακούσιο χαρακτήρα στο μέτρο που τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τη σκοπιμότητα ανάληψης δράσης, δεν αμφισβητούν τη νομιμοποιητική βάση των δεσμεύσεων στις οποίες καλούνται να συμμορφωθούν, αλλά δεν διαθέτουν τους απαιτούμενους υλικούς πόρους και την τεχνογνωσία που απαιτείται για την εφαρμογή τους (Putnam, 1988; Chayes et al., 1998; Zürn, 1997).

Η αδυναμία ανταπόκρισης των εθνικών διοικήσεων σε σύνθετες τεχνοκρατικής φύσης περιβαλλοντικές προκλήσεις που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας αποτελεί το βασικότερο παράγοντα που οδηγεί τα κράτη μέλη στην πλημμελή εκπλήρωση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν σε διεθνές επίπεδο. Στις περιπτώσεις αυτές οι διεθνείς θεσμοί, εν προκειμένω η ΕΕ, διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην μείωση του ενδεχομένου εκδήλωσης τέτοιας μορφής ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών. Η λογική του επηρεασμού της συμπεριφοράς των κρατών μελών από τους διεθνείς θεσμούς και οργανισμούς διαφέρει όμως ουσιαστικά ως προς τις προηγούμενες δύο μορφές παρέμβασής τους. Αντί να παρέχουν προτρεπτικά ή αποτρεπτικά κίνητρα, μέσω μηχανι-

σμών παρακολούθησης και επιβολής κυρώσεων με στόχο τον επηρεασμό της εκτίμησης κόστους /ωφέλειας ως προς τη συμμόρφωση των κρατών μελών, οι διεθνείς θεσμοί και οργανισμοί επιδιώκουν τη διαχείριση των προβλημάτων που συντελούν στην εμφάνιση παραβατικών συμπεριφορών. Μέσω της αναπτυξιακής βοήθειας, της μεταφοράς και διάχυσης βέλτιστων πρακτικών συμμόρφωσης και τεχνογνωσίας, της αποσαφήνισης αόριστων εννοιών συμβάλλουν αποφασιστικά στην ενδυνάμωση της ικανότητας των εθνικών διοικήσεων μειώνοντας το διοικητικό κόστος της συμμόρφωσής τους με διεθνείς ρυθμίσεις. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα της ΕΕ η οποία κατευθύνει πολλούς από τους διαθέσιμους πόρους των διαθρωτικών της ταμείων στην ενδυνάμωση της προσαρμοστικής ικανότητας των εθνικών διοικήσεων και του ιδιωτικού τομέα για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Τα δεδομένα που αναπτύχθηκαν στην προηγούμενη ενότητα θέτουν ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον πλαίσιο επαναπροσέγγισης του ζητήματος της παραβατικής συμπεριφοράς της χώρα μας με το ενωσιακό δίκαιο του περιβάλλοντος στον κρίσιμο τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Η διαπίστωση αυτή πηγάζει από το γεγονός ότι παρά τις σοβαρές και επίμονες προσπάθειες των τελευταίων ετών και τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί ως προς τη δραστική μείωση του αριθμού των εν λειτουργία ΧΑΔΑ, η χώρα μας αδυνατεί ακόμα να συμμορφωθεί πλήρως με την καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ που επιτάσσει την πλήρη εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών για την διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Η βιβλιογραφία και ο δημόσιος διάλογος υπερτονίζουν, όπως είναι φυσικό, τις περιπτώσεις όπου η μη συμμόρφωση οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής βούλησης από τις κυβερνήσεις και τους εμπλεκόμενους φορείς της αυτοδιοίκησης για την αντιμετώπιση του πολιτικού κόστους που επιφέρει η εφαρμογή της νομοθεσίας ιδίως στο στάδιο της χωροθέτησης των ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ όπου συνήθως εκδηλώνονται έντονες κοινωνικές αντιδράσεις. Τα τελευταία χρόνια τέτοιες περιπτώσεις, έχουν προσελκύσει τη δημοσιότητα, ιδίως αυτές της χωροθέτησης ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ στις νοτιοανατολική Αττική και στην περιοχή Λευκίμμης της Κέρκυρας όπου οι αντιδράσεις των κατοίκων έχουν οδηγήσει στην αναστολή, για μεγάλο χρονικό διάστημα, των έργων υλοποίησης των ΠΕΣΔΑ. Η προσέγγιση αυτή υπερτονίζει βασικές παθογένειες του θεσμικού συστήματος διαμόρφωσης και υλοποίησης των περιβαλλοντικών πολιτικών στη χώρα μας και ιδίως την αδυναμία των θεσμών συμμετοχικής διαβούλευσης μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και των τοπικών κοινωνιών να συμβάλλουν στην άμβλυνση των αντιθέσεων και στην επεξεργασία συναινετικών λύσεων στον καίριο τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων (Γιαννακούρου κ.ά., 2004; Κουταλάκης, 2009).

Χωρίς να παραγνωρίζονται οι παραπάνω παράγοντες οι οποίοι συμβάλλουν στην συστηματική εμφάνιση εκούσιων παραβατικών συμπεριφορών, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να αναδείξει μια σειρά παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις αποτελεσματικής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας. Οι παράγοντες αυτοί δεν επηρεάζουν τη βούληση αλλά την ικανότητα συμμόρφωσης συμβάλλοντας στην εμφάνιση ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών. Συγκεκριμένα, εξετάζονται οι επιπτώσεις της αναδιοργάνωσης των Δήμων από το πρόγραμμα Καλλικράτης καθώς και η υιοθέτηση μιας σειράς από συνοδευτικές δράσεις και μέτρα με στόχο, από τη μια, την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των εμπλεκόμενων φορέων εφαρμογής της νομοθεσίας και, από την άλλη, της διαμόρφωση ενός ισχυρού πλέγματος αποτρεπτικών κινήτρων που αυξάνουν το κόστος μη συμμόρφωσης των υπόχρεων προς αυτήν.



## 4. Οι επιπτώσεις του Καλλικράτη

Ένας εκ των βασικών παραγόντων που διευκόλυναν τη δραστική μείωση των εν ενεργεία ΧΑΔΑ είναι οι ρυθμίσεις του Καλλικράτη. Η σύσταση νέων δήμων σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες συνέβαλε αποφασιστικά στην σημαντική μείωση των εν ενεργεία ΧΑΔΑ. Η μείωση του αριθμού των δήμων από 1033 σε μόλις 325, μετέβαλε και την κατανομή των εναπομεινάντων ΧΑΔΑ στα γεωγραφικά τους όρια. Αυτό διότι πάνω από 100 Καλλικρατικοί Δήμοι βρέθηκαν με παραπάνω από έναν εν ενεργεία ΧΑΔΑ. Με τον τρόπο αυτό διευκολύνθηκε η διαδικασία άμεσης παύσης της λειτουργίας μεγάλου αριθμού ΧΑΔΑ που λειτουργούν στα όρια τους, κρατώντας ανοικτούς ένα περιορισμένο αριθμό για τη μεταβατική και μόνο περίοδο που απαιτείται για την κατασκευή των απαιτούμενων μονίμων εγκαταστάσεων για την επεξεργασία και διάθεσης των στερεών αποβλήτων ή την προσωρινή αποθήκευση τους κατά τη φάση της μεταφοράς σε ΧΥΤΑ/ ΧΥΤΥ. Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την εξέλιξη των εν ενεργεία ΧΑΔΑ μετά την έναρξη ισχύος του προγράμματος Καλλικράτης τον Ιανουάριο του 2011.

### Πίνακας 1.

#### Κατανομή ΧΑΔΑ ανά δήμο – έναρξη προγράμματος Καλλικράτης<sup>11</sup>

Περιφέρεια	Δήμοι-Καποδίστριας	Δήμοι-Καλλικράτης	ΧΑΔΑ	Σχέση ΧΑΔΑ- νέων δήμων
Ανατολική Μακεδονία - Θράκη	30	14	33	1,1 / 2,3
Αττική	26	16	27	1,03 / 1,6
Βόρειο Αιγαίο	26	8	36	1,3 / 4,5
Δυτική Ελλάδα	41	15	42	1,02 / 2,8
Ήπειρος	33	14	40	1,2 / 2,8
Θεσσαλία	58	17	58	1/3,4
Ιόνια Νησιά	19	4	25	1,3 / 6,2
Κεντρική Μακεδονία	83	27	137	1,6 / 5
Κρήτη	12	7	12	1/ 1,7
Νότιο Αιγαίο	45	26	64	1,4 / 2,4
Πελοπόννησος	83	19	149	1,7 / 7,8
Στερεά Ελλάδα	56	18	74	1,3 / 4,1
Σύνολα / μ.ο	512	173	697	1,24 / 3,71
Διαφοροποίηση		- 339		+ 2,47

Η εξέλιξη αυτή μείωσε δραστικά τον αριθμό των εν λειτουργία ΧΑΔΑ από 252 σε μόλις ενενήντα εννέα (99). Ο Πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την πρόοδο του προγράμματος άμεσης παύσης λειτουργίας και αποκατάστασης των ΧΑΔΑ του τελευταίου μηνός.

## Πίνακας 2. Εξέλιξη προγράμματος κλεισίματος ΧΑΔΑ

	1/10/2010	31/12/2010	31/1/2011	10/3/2011	Εξέλιξη
Ενεργοί ΧΑΔΑ	255	155	138	99	- 156
Αποκατεστημένοι ΧΑΔΑ	2343	2343	2357	2358	+ 15
Αποκατάσταση σε εξέλιξη	444	538	541	579	+ 135
Εναπομείναντες σε λει- τουργία	697	693	679	678	- 19

Όπως είναι πλέον προφανές έχει παραμείνει εν λειτουργία ένας περιορισμένος αριθμός ΧΑΔΑ οι οποίοι συνθέτουν ένα σκληρό πυρήνα της συγκεκριμένης κατηγορίας, καθώς η λειτουργία τους θεωρείται απαραίτητη από τους τοπικούς φορείς για την ομαλή διάθεση των απορριμμάτων στις αντίστοιχες δημοτικές και περιφερειακές τους ενότητες. Το κλείσιμο και η αποκατάσταση τους, δίχως την προηγούμενη ολοκλήρωση και επέκταση των προβλεπόμενων ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ, συναντά τοπικές κοινωνικές αντιδράσεις και θεωρούνται ως ιδιαίτερα επισφαλή. Οι δράσεις και τα έργα μείωσης του όγκου και ανακύκλωσης των απορριμμάτων που ενσωματώθηκαν στο πρόγραμμα, αποσκοπούν στην άμβλυνση και διαχείριση των προβλημάτων αυτών για τη μεταβατική περίοδο μέχρι την ολοκλήρωση των μόνιμων λύσεων, ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ και περιφερειακών μονάδων ολοκληρωμένης επεξεργασίας και ανακύκλωσης. Το πρόβλημα είναι εντονότερο στην περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, στην περιφέρεια Πελοποννήσου και στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου στις οποίες η υλοποίηση του ΠΕΣΔΑ έχει σημειώσει σημαντικές καθυστερήσεις και στην ουσία είναι ανέφικτη για το αμέσως επόμενο διάστημα.

## 5. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας συμμόρφωσης

Μέτρα και δράσεις που σχετίζονται με την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας συμμόρφωσης των εμπλεκόμενων φορέων διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία σχετίζεται με την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συντονισμού μεγάλου αριθμού δράσεων που απαιτούνται. Από τη δεύτερη προειδοποιητική επιστολή που απέστειλε η Επιτροπή στην Ελληνική κυβέρνηση τον Οκτώβριο του 2010 και αφού ήταν πλέον προφανές ότι η αναφορά της υπόθεσης στο ΔΕΕ και το ενδεχόμενο επιβολής βαρύντων χρηματικών προστίμων στη χώρα μας ήταν πλέον δεδομένα, η κυβέρνηση με παρέμβαση του πρωθυπουργού υιοθέτησε ένα διοικητικό σχήμα κεντρικού συντονισμού όλων των σχετικών δράσεων. Χωρίς να υποκαθίσταται η διοικητική αυτοτέλεια των εμπλεκόμενων ΟΤΑ, επιδιώχθηκε η συστηματική εμπλοκή των συναρμόδιων υπουργείων με στόχο την διευκόλυνση και επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών. Συγκεκριμένα, συγκροτήθηκε Διυπουργική Επιτροπή για την Παρακολούθηση Εφαρμογής του Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Αποβλήτων (ΦΕΚ Β' 63) με τη συμμετοχή των υπουργείων Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης

και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων. Ο σκοπός της επιτροπής είναι η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου προγράμματος ώστε να διασφαλιστεί η παύση λειτουργίας των ΧΑΔΑ, η νόμιμη διάθεση των στερεών αποβλήτων και η προκήρυξη των έργων διαχείρισης στερεών αποβλήτων σε κάθε Περιφέρεια έως τον Ιούνιο του 2011. Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκε με κοινή υπουργική απόφαση ομάδα διοίκησης έργου με τη συμμετοχή εκπροσώπων των υπουργείων Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής με στόχο την επεξεργασία εναλλακτικών σεναρίων, την επίσπευση των ενεργειών που σχετίζονται με την εξεύρεση συναινετικών λύσεων με τους δήμους και τις περιφέρειες και την επίσπευση της υλοποίησης των απαραίτητων έργων σε κάθε διαχειριστική ενότητα. Ως γενικός συντονιστής της παραπάνω ομάδας ορίστηκε ο Υφυπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης<sup>12</sup>. Η παρακολούθηση της πορείας επίτευξης του στόχου ανατέθηκε στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ο οποίος συντάσσει προς τούτο τριμηνιαίες εκθέσεις. Η λειτουργία της ΟΔΕ αποδείχθηκε εξαιρετικά χρήσιμη καθώς όχι μόνο διευκόλυνε τον κεντρικό συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων αλλά και συνέβαλε, με τη βοήθεια τεχνικών συμβούλων, στην ταχεία διαπραγμάτευση με τους εμπλεκόμενους δήμους εναλλακτικών σεναρίων και προσεγγίσεων ως προς την άμεση παύση της λειτουργίας των ΧΑΔΑ και τη διαχείριση του όγκου των απορριμμάτων που προκύπτουν.

Ως προς τις λοιπές συνοδευτικές δράσεις αυτές διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται ο προγραμματισμός και η ενεργοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων που εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητα του εγχειρήματος. Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσονται θεσμικές παρεμβάσεις που διευκολύνουν τη συμμόρφωση των υπόχρεων. Η παύση λειτουργίας των ΧΑΔΑ απαιτεί σημαντικές επενδύσεις οι οποίες πολλές φορές έχουν προσωρινό χαρακτήρα μέχρι να υλοποιηθούν πλήρως οι επιλογές των ΠΕΣΔΑ. Οι επενδύσεις αυτές αφορούν τα απαραίτητα συνοδευτικά έργα και προμήθειες που απαιτούνται όπως δεματοποιητές, σταθμοί μεταφόρτωσης, συμπιεστές, δράσεις ανακύκλωσης και επεκτάσεις των υπαρχόντων ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ ώστε να υποδεχθούν τους επιπλέον όγκους που προκύπτουν. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διεύρυνση των γεωγραφικών ενοτήτων αναφοράς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης διευκολύνει πολλαπλώς την επίτευξη των απαραίτητων οικονομιών κλίμακας που καθιστούν τις παραπάνω προμήθειες και έργα οικονομικά βιώσιμα. Για το λόγο αυτό οι σχετικές δαπάνες, εκτός από τα οικεία Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, χρηματοδοτήθηκαν και κεντρικά μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη με το συνολικό ποσό των €150.00.000. Η χρηματοδότηση αυτή περιλαμβάνει το σύνολο των απαραίτητων δαπανών των έργων κλεισίματος και αποκατάστασης ΧΑΔΑ, την εκπόνηση των απαραίτητων τεχνικών και περιβαλλοντικών μελετών, τις υπηρεσίες τεχνικών συμβούλων, την προμήθεια εξοπλισμού μεταφόρτωσης, μεταφοράς, προσωρινής αποθήκευσης και επεξεργασίας απορριμμάτων καθώς και την επέκταση, αναβάθμιση ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ για την προσωρινή διαχείριση των αποβλήτων που προκύπτουν μετά την παύση λειτουργίας των ΧΑΔΑ<sup>13</sup>.

Ως προς τις θεσμικές παρεμβάσεις οι σημαντικότερες σχετίζονται με τη θέσπιση μέτρων που διευκολύνουν την προσωρινή διαχείριση των αποβλήτων μέχρι την οριστική εφαρμογή των ΠΕΣΔΑ καθώς και τη δημιουργία ενός αποτρεπτικού κλίματος όπου το πολιτικό και οικονομικό κόστος διατήρησης των ΧΑΔΑ από τους Δήμους και τους ΦοΔΙΣΑ καθίσταται πλέον απαγορευτικό. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται η ρύθμιση

για τις θαλάσσιες μεταφορές των αποβλήτων από νησιά τα οποία δεν διαθέτουν δικούς τους ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ<sup>14</sup>. Ο νόμος προβλέπει ότι με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων καθορίζονται οι διαχειριστικές ενότητες, για τις οποίες επιτρέπεται η θαλάσσια μεταφορά των στερεών αποβλήτων, καθώς και οι όροι και οι προϋποθέσεις της θαλάσσιας μεταφοράς όπως είναι οι αρμόδιοι φορείς ανάθεσης, η διαδικασία αδειοδότησης, η χάραξη χερσαίων και ναυτιλιακών γραμμών και δρομολογίων, η διαμόρφωση των απαιτούμενων χώρων φορτοεκφόρτωσης στα σημεία υποδοχής, οι τεχνικές προδιαγραφές των μέσων αποθήκευσης και μεταφοράς, η τιμολόγηση και η διακομιδή εντός ή εκτός μιας διαχειριστικής ενότητας.

Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι ρυθμίσεις για τη μετακύλιση των χρηματικών προστίμων που επιβάλλονται από το ΔΕΕ για την διατήρηση εν λειτουργία ΧΑΔΑ στους ίδιους τους δήμους και όχι στην κεντρική κυβέρνηση. Η εν λόγω διάταξη έχει προταθεί από τα συναρμόδια υπουργεία και προβλέπει εν πολλοίς ότι εάν η χρήση από Δήμους ΧΑΔΑ ή η μη αποκατάσταση τους, κατά παράβαση της Οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων, συνεπάγεται την επιβολή χρηματικού προστίμου από την Ε.Ε. σε βάρος του Ελληνικού Κράτους, κατά την κατανομή των κεντρικών αυτοτελών πόρων, παρακρατείται από αυτούς, το αντίστοιχο ποσό. Το ύψος του παρακρατούμενου ποσού από τους ανωτέρω πόρους είναι ανάλογο του επιβληθέντος προστίμου και επιμερίζεται στους παραπάνω Δήμους. Κατά τον υπολογισμό του ποσού, που αναλογεί σε κάθε Δήμο, συνεκτιμάται ο πληθυσμός του και ο αριθμός των ΧΑΔΑ που κατά το χρόνο καταλογισμού δεν έχουν παύσει να λειτουργούν ή αποκατασταθεί. Η προτεινόμενη διάταξη επιδιώκει την διαμόρφωση ενός πλήρως αποτρεπτικού πλέγματος αντικινήτρων για τη διατήρηση εν λειτουργία ΧΑΔΑ ακόμα και σε περιπτώσεις που οι εναλλακτικές επιλογές (μεταφόρτωση, μεταφορά) κρίνονται εξίσου αποτρεπτικές.

## 6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί στην ανάδειξη των βασικών παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις της νομοθεσίας της ΕΕ για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Ο τομέας αυτός περιβαλλοντικής ρύθμισης έχει αποδειχθεί ως ένας από τους πιο προβληματικούς με χρονίζουσες υποθέσεις αναφορών από την Επιτροπή στο ΔΕΕ για σωρεία παραβάσεων της νομοθεσίας, ιδίως όσον αφορά στη διατήρηση ΧΑΔΑ εν λειτουργία. Η αδυναμία προσαρμογής της χώρας μας στο ουσιαστικό και διαδικαστικό περιεχόμενο της νομοθεσίας αποδίδεται στις ισχυρές κοινωνικές αντιδράσεις που εκδηλώνονται σε τοπικό επίπεδο, ιδίως κατά το στάδιο της χωροθέτησης των ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ. Χωρίς να παραγνωρίζεται η επεξηγηματική ισχύς του παράγοντα αυτού, η ανάλυση αποσκοπεί στην ανάδειξη μιας σειράς παραγόντων που οφείλονται όχι τόσο στην έλλειψη πολιτικής βούλησης αλλά διοικητικής ικανότητας συμμόρφωσης από τους εμπλεκόμενους φορείς. Από την παράθεση των εμπειρικών δεδομένων προκύπτει ότι η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την ελληνική διοίκηση προϋποθέτει την ανάληψη πολύπλευρων πρωτοβουλιών, ιδίως στον τομέα της ενδυνάμωσης της διοικητικής ικανό-

τητας σε όλα τα επίπεδα. Στην υπό εξέταση περίπτωση η αντίθετη λογική επιδίωξης της συμμόρφωσης μέσω καταναγκαστικών πιέσεων, κυρώσεων και χρηματικών προστίμων έχει προφανώς περιορισμένα αποτελέσματα καθώς δεν έχει οδηγήσει για δύο και πλέον δεκαετίες στην προσαρμογή της χώρας μας στις απαιτήσεις της νομοθεσίας. Οι πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας εφαρμογής της νομοθεσίας σχετίζονται τόσο με την ενεργοποίηση των αναγκαίων χρηματοδοτικών μέσων για την εφαρμογή των ΠΕΣΔΑ όσο και μιας σειράς συνοδευτικών δράσεων με στόχο τη βελτίωση του συντονισμού των συναρμόδιων φορέων και την άμεση επίλυση προβλημάτων που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική εφαρμογή και καλλιεργούν κλίμα δυσπιστίας και απάθειας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

## Σημειώσεις

1. Ν 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ Α' 87/2010.
2. Οδηγία 2008/1998 «για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών». Το κείμενο του νομοσχεδίου έχει αναρτηθεί για δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση στο δικτυακό τόπο [www.opengov.gr/minenv/?p=1710](http://www.opengov.gr/minenv/?p=1710) (τελευταία επίσκεψη 30/6/2011).
3. Ο στόχος αυτός εξειδικεύεται σε επιμέρους στόχους κατά ρεύμα ανακύκλωσης όπως ανακύκλωση μεταξύ 55 % τουλάχιστον και 80 % το πολύ, κατά βάρος, των απορριμμάτων συσκευασίας και ταυτόχρονα, επίτευξη των ακόλουθων ελάχιστων στόχων ανακύκλωσης για υλικά που περιέχονται σε απορρίμματα συσκευασίας, 60 %, κατά βάρος, για το γυαλί, 60 %, κατά βάρος, για το χαρτί και χαρτόνι, 50 %, κατά βάρος, για τα μέταλλα, 22,5 %, κατά βάρος, για τα πλαστικά, λαμβάνοντας αποκλειστικά υπόψη υλικά που ανακυκλώνονται εκ νέου σε πλαστικά, 15 %, κατά βάρος, για το ξύλο (βλ. οδηγία 12/2004 της 11ης Φεβρουαρίου 2004 που τροποποιεί την οδηγία 62/1994 για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας).
4. Η εν λόγω απόφαση αναφέρεται στις κοινοτικές οδηγίες 442/1975 της 15ης Ιουλίου 1975 περί των στερεών αποβλήτων και 319/1978 της 20ης Μαρτίου 1978 περί των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων. Για την αναλυτική τεκμηρίωση της εν λόγω απόφασης βλ. Λυμούρης 2003.
5. Υπόθεση C-387/1997. Με την καταδικαστική αυτή απόφαση η Ελλάδα υποχρεώθηκε να καταβάλλει χρηματική ποινή 20.000€ ημερησίως για κάθε μέρα καθυστέρησης της εκτέλεσης των απαραίτητων μέτρων συμμόρφωσης προς την εν λόγω απόφαση από την ημερομηνία δημοσίευσής της μέχρι την ημέρα εκτέλεσης της. Μετά την καταδικαστική αυτή απόφαση το ΥΠΕΧΩΔΕ κατέθεσε, το 2000, στη Βουλή σχέδιο Νόμου για την «Κύρωση της από 30 Ιουνίου 2000 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου για τη Δημιουργία Μονάδας Μηχανικής Διαλογής, Κομποστοποίησης και Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων και Μονάδας Συμπύεσης Δεματοποίησης και προσωρινής Αποθήκευσης Απορριμμάτων στο Δήμο Ακρωτηρίου Νομού Χανίων (ΦΕΚ 152Α' της 30ης Ιουνίου 2000). Παράλληλα απέστειλε στην Επιτροπή επικαιροποιημένο πρόγραμμα διαχείρισης των αποβλήτων των Χανίων το οποίο οδήγησε στην οριστική παύση λειτουργίας του ΧΑΔΑ Κουρουπητού το 2001.

6. Βλ. άρθρα 9 και 10 ΚΥΑ 50910/2727/2003 (ΦΕΚ Β 1909/22.12.2003) «Μέτρα και Όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων. Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης».
7. Για τις διοικητικές, αστικές και ποινικές κυρώσεις το άρθρο 15 της ανωτέρω ΚΥΑ παραπέμπει στα άρθρα 28,29,30 του Ν 1650/1986.
8. Στις απαντήσεις της στις ερωτήσεις ευρωβουλευτών υπ' αριθ. Ε-216/08 και Ε-1900/08, η Επιτροπή θεωρεί ότι προχωρεί πολύ ικανοποιητικά η υλοποίηση έργων που αφορούν την αποκατάσταση των παράνομων χωματερών (βλ. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-4316&language=EL#def3>).
9. Βλ. [www.epperaa.gr](http://www.epperaa.gr) (τελευταία επίσκεψη 30/6/2011).
10. Ενδεικτικά αναφέρονται διαδοχικές κοινές επιστολές των υπουργείων Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής, προς τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών της χώρας με αίτημα την ανάληψη των προβλεπόμενων εκ του νόμου ενεργειών για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των ενεργών και ανενεργών ΧΑΔΑ αρχικά έως την 31η Μαρτίου 2010 και εν συνεχεία μέχρι την 16η Ιουλίου 2010 σε συνδυασμό με την κατασκευή έργων υποδομής σε όλες τις Περιφέρειες της χώρας.
11. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Σίφη Πλυμάκη, συνεργάτη της πρώην υφυπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την πολύτιμη βοήθεια στην επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων που παρατίθενται στους πίνακες 1,2.
12. Βλ. ΚΥΑ 24055/2011 Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Συγκρότηση «ορισμός μελών Ομάδας Διοίκησης Έργου για την παρακολούθηση και το συντονισμό των μέτρων που απαιτούνται για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (Χ.Α.Δ.Α.)».
13. Βλ. [www.epperaa.gr](http://www.epperaa.gr)
14. Η σχετική ρύθμιση εντάχθηκε στο νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Βλ. άρθρο 41 Ν 3979/2011, ΦΕΚ Α' 138 της 16ης Ιουνίου 2011.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Boerzel T. (2003), *Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why there is (not) a "Southern Problem"*, Ashgate: Aldershot.
- Chayes A., Handler Chayes A. and Mitchel R. (1998), "Managing Compliance: a Comparative Perspective", στο Weiss E. και Jacobsen H (eds), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge MA: MIT Press, pp. 39-62.
- Γιαννακούρου. Γ., Χλέπας Ν. (2004), *Διαχείριση Απορριμμάτων*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Duina F. (1999), *Harmonizing Europe: Nation-States within the Common Market*, Albany: University of New York Press.

- Knill C. and Lenschow A. (1998), "Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy", *Journal of European Public Policy*, 5:4 pp. 595-614.
- Κουταλάκης Χ. (2009). "Θα τα πούμε στα δικαστήρια": Δημοκρατική λογοδοσία και έλεγχος των περιβαλλοντικών πολιτικών στην Ελλάδα, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ. 5, 689-699.
- Lazaridi K. (2009), 'Implementing the Landfill Directive in Greece: problems, perspectives and lessons to be learned', *The Geographical Journal*, vol. 175 (4), pp. 261-273.
- Λαδάς Δ., Γεωργοπούλου Ε., Γιδάρacos Ε., Γκέκας Ρ., Λαζαρίδη Α., Μαυρόπουλος Α, Μοιρασγεντής Σ., Σελλάς Ν. (2007), *Εκτίμηση των Γενικευμένων Επιπτώσεων και Κόστους Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων*, Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Λυμούρης Ν. (επιμ.) (2003), *Η συμμόρφωση των κρατών μελών της ΕΕ στις αποφάσεις του ΔΕΚ: «Η υπόθεση του Κουρουπητού»*, Αθήνα: εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Putnam R. (1998), "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of two-level Games", *International Organization*, 42:2 pp. 427-460.
- Sunstein, C. (2000), *Behavioral Law and Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Züern M. (1997), "Positives Regieren jenseits des Nationalstaates", *Zeitschrift fuer Internationale Beziehungen*, 4:1 pp. 41-68.