



Ελληνική Δημοκρατία  
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης



**εκδδα**

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Η πολιτική οικονομία διαχείρισης των στερεών αποβλήτων  
στην Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία (1974-2017): παίκτες,  
χαρακτηριστικά νόμων και αποτελεσματικότητα πολιτικών**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**

**Επιβλέπων:**

**Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος**

**Σπουδαστής:**

**Ορέστης Κολοκούρης**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**

**Η πολιτική οικονομία διαχείρισης των στερεών  
αποβλήτων στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία (1974-  
2017): παίκτες, χαρακτηριστικά νόμων και  
αποτελεσματικότητα πολιτικών**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το ζήτημα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων ανάγεται σε κεντρικό πρόβλημα της δημόσιας πολιτικής λόγω της ραγδαίας αύξησης της σπατάλης φυσικών πόρων, ως συνέπεια της δημογραφικής και οικονομικής ανάπτυξης. Η ΕΕ ανέπτυξε πολιτικές από τη δεκαετία του 1970, οι οποίες στάθηκαν ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση της εν λόγω αύξησης. Σαν αποτέλεσμα αυτού, η διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων (ΑΣΑ), καθώς και του συνόλου των αποβλήτων, κατέστη δυσεπίλυτο πρόβλημα δημόσιας πολιτικής και στη χώρα μας, που εμπλέκει την κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση καθώς επίσης τους κοινωνικούς και τους πολιτικούς δρώντες. Η Ελλάδα έχει καταδικαστεί πολλές φορές για το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, γεγονός που καταδεικνύει τη διαχρονική αδυναμία εναρμόνισης με τις ευρωπαϊκές πολιτικές.

Με την παρούσα εργασία επιδιώκεται αφενός να περιγραφεί η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου και των πολιτικών σχετικά με τη διαχείριση στερεών αποβλήτων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και αφετέρου να αναδειχθεί ο ρόλος των εμπλεκόμενων στην διαμόρφωση και την υλοποίηση ή μη των ως άνω πολιτικών. Με βάση τη συστηματική ανάλυση των δρώντων, θα επιχειρηθεί επίσης να απαντηθεί το ερώτημα «γιατί η Ελληνική περίπτωση εμφανίζει τέτοια υστέρηση στην υλοποίηση ολοκληρωμένων πολιτικών για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων».

**Λέξεις-κλειδιά:** εξευρωπαϊσμός, διαχείριση απορριμμάτων, Οδηγία για τα απόβλητα, κυκλική οικονομία, συγκρούσεις, παίκτες αρνησικυρίας

## **ABSTRACT**

The issue of solid waste management constitutes a major issue of public policy due to the swift increase of consumption of natural resources, as a result of the rapid demographic and economic development. The EU has developed policies since 1970's that had not been adequate to counter this rapid increase. On the other hand, Urban Solid Waste, as well as waste in general, has become an insuperable public issue in our country that involves central government, local government and political and social actors. Greece has been convicted on several occasions due to its waste management, illustrating the country's inability to align with European policies on the matter.

This paper seeks to demonstrate the evolution of the institutional framework and policies concerning solid waste management in both national and European level as well as to highlight the role of the actors involved, in shaping and implementing national policies. Based on the systemic analysis of actors, we aim to provide an answer to the question "why Greece lacks in the implementation of integrated policies for solid waste management".

**Key-words:** Europeanisation, waste management, Directive on waste, circular economy, conflicts, veto players

## **Ευχαριστίες**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω πρωτίστως τον επιβλέποντα της εργασίας μου κ. Άρη Αλεξόπουλο, Αναπληρωτή Καθηγητή Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο της Κρήτης, για την πολύτιμη καθοδήγησή του και τις καίριες παρατηρήσεις του καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα για τις συνεντεύξεις που μου παραχώρησαν την κα Χριστίνα Ευθυμιάτου, μέλος του ΔΣ του ΕΟΑΝ και τους κ.κ. Νίκο Ματζούφα, Ειδικό Γραμματέα ΣΔΙΤ, Πέτρο Βαρελίδη, συνεργάτη του Αν. Υπουργού ΠΕΝ και Μπάμπη Μπιλίνη επίσης μέλος του ΔΣ του ΕΟΑΝ.

Τέλος, στο τέλος της φοίτησής μας, θα ήθελα να ευχαριστήσω την υπεύθυνη του τμήματός μας κα. Μ. Λαμπροπούλου για την αρωγή της καθ' όλη τη διάρκεια της φοίτησής μας στη σχολή και πρωτίστως του συναδέλφους του τμήματος ΔΕΥ αλλά και τους συναδέλφους όλης της ΚΕ εκπαιδευτικής σειράς και να μας ευχηθώ καλή σταδιοδρομία.

ΕΣΔΔΑ

Copyright © Ορέστης Κολοκούρης, 2017

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα 12/12/2018

(υπογραφή)

Ορέστης Κολοκούρης

## Περιεχόμενα

Εικόνες- Διαγράμματα- Χάρτες.....	9
Πίνακες.....	9
Κατάλογος Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	9
1. Εισαγωγή.....	11
1.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	11
1.2 Ορισμός θέματος και μεθοδολογία.....	12
2. Η διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία: Θεωρητικές προσεγγίσεις.....	14
2.1 Διακυβέρνηση και παραγωγή πολιτικής στις μετα-βιομηχανικές κοινωνίες.....	14
2.2 Ο εξευρωπαϊσμός της εθνικής πολιτικής.....	15
2.3 Δρώντες, συγκρούσεις, παίκτες αρνησικυρίας και αποτελέσματα των πολιτικών.....	18
3. Οι πολιτικές για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων: από το εθνικό επίπεδο στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.....	21
3.1 Η διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για τη διαχείριση αποβλήτων στην ΕΕ: από την τομεακή προσέγγιση στην κυκλική οικονομία.....	21
3.1.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις: πλαίσιο διαμόρφωσης της πολιτικής στη Δυτική Ευρώπη	21
3.1.2 Η εξέλιξη της δημόσιας πολιτικής για τα απόβλητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση...	23
3.1.3 Η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα και η στρατηγική για την κυκλική οικονομία...	25
3.2 Η (μη) εξέλιξη των πολιτικών για τη διαχείριση των αποβλήτων στην Ελλάδα.....	26
3.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	26
3.2.2 Θεσμοθέτηση ενός σύγχρονου πλαισίου διαχείρισης των αποβλήτων.....	27
3.2.3 Η διαδικασία υλοποίησης του νέου ευρωπαϊκού πλαισίου για τα στερεά απόβλητα: Ο ν. 4042/2012 και ο αναθεωρημένος Εθνικός Σχεδιασμός Διαχείρισης Αποβλήτων.....	29
3.3 Οι νέες τάσεις στη διακυβέρνηση των στερεών αποβλήτων.....	32
3.4 Οι συνέπειες της (μη) εξέλιξης και η επίδρασή της στις δημόσιες πολιτικές.....	35
4. Η πολιτική οικονομία της πολιτικής για τα στερεά απόβλητα: Ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων στη διαμόρφωση και υλοποίηση της πολιτικής.....	39
4.1 Οι παίκτες αρνησικυρίας.....	39
4.1.1 Το κοινοβούλιο και η κυβέρνηση.....	39
4.1.2 Οι Δήμοι.....	43
4.1.3 Οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.....	45
4.1.4 Οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων.....	45
4.1.5 Τα κόμματα.....	46
4.1.6 Η δημόσια διοίκηση.....	48

4.1.7 Η δικαιοσύνη.....	49
4.2 Οι ομάδες συμφερόντων .....	49
4.2.1 Οι τοπικές κοινωνίες .....	49
4.2.2 Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις.....	49
4.2.3 Τα Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης και οι εταιρείες ανακύκλωσης.....	51
4.2.4 Ο κατασκευαστικός τομέας .....	52
5. Συμπεράσματα και κριτική αποτίμηση των αποτελεσμάτων της ανάλυσης του συστήματος δρώντων .....	53
Βιβλιογραφία- Πηγές .....	59
Παράρτημα .....	65



## **Εικόνες- Διαγράμματα- Χάρτες**

Εικόνα 1. Πυραμίδα ιεράρχησης πολιτικών. (Πηγή: Ιστότοπος εκστρατείας RRR- Rethink, Reuse, Recycle, <a href="http://rethink.com.cy/el/rrr/ti-einai-to-rrr">http://rethink.com.cy/el/rrr/ti-einai-to-rrr</a> ).....	25
Εικόνα 2. Διαστάσεις και χωροθέτηση των ΧΥΤΑ στην Αττική το 2003 (Πηγή: Koloouris, 2015).....	35
Εικόνα 3. Ποσοτικά στοιχεία διαχείρισης Αστικών Στερεών Αποβλήτων. Αποβλήτων (Πηγή: 4η Έκθεση Κατάστασης Περιβάλλοντος 2017).....	37
Εικόνα 4. Διάθεση/ ανάκτηση στις χώρες της ΕΕ (2004/2016) (Πηγή: ΕΕΑ).....	38
Εικόνα 5. ποσοστό διαχείρισης ΑΣΑ ανά μέθοδο στην ΕΕ (2004-2016) (Πηγή: ΕΕΑ)	38

## **Πίνακες**

Πίνακας 1. Ποσοστό απόθεσης αποβλήτων στο έδαφος στις χώρες της Ευρώπης (1990) (Πηγή: Bouclet & Godard, 2007) .....	22
Πίνακας 2. Ποσά που έχουν καταβληθεί. (Πηγή: ΥΠΕΝ).....	36

## **Κατάλογος Συντμήσεων και Συντομογραφιών**

ΑΣΑ	Αστικά Στερεά Απόβλητα
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΑ	European Environmental Agency
ΕΕΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΑΝ	Εθνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης
ΕΣΔΑ	Εθνικός Σχεδιασμός Διαχείρισης Αποβλήτων
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (πριν το 2014: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς)
ΙΝΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
ΚΔΑΥ	Κέντρο Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών
ΚΚΕ	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας
ΚΟΙΝΣΕΠ	Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση

ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
NIMBY	Not In My Backyard
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΣΔΑ	Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης Αποβλήτων
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΔ	Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΥΡΙΖΑ	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΟΙΑΝ	Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης
ΦοΣΔΑ	Φορείς Διαχείρισης Αποβλήτων
ΧΑΔΑ	Χώροι Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων
ΧΥΤΑ	Χώροι Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων
ΧΥΤΥ	Χώροι Υγειονομικής Ταφής Υπολειμμάτων
WWF	World Wildlife Fund (Παγκόσμιο Ταμείο για τη Φύση)

## 1. Εισαγωγή

### 1.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η διαχείριση των υπολειμμάτων των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, που σήμερα αποκαλούνται απορρίμματα ή απόβλητα δεν είναι πρόσφατη υπόθεση. Από τη στιγμή που ο άνθρωπος εγκατέλειψε τη νομαδική ζωή προκειμένου να στραφεί σε μόνιμες εγκαταστάσεις αντιμετώπισε το ζήτημα, πρωτίστως, για λόγους υγιεινής. Η Αθηναϊκή Δημοκρατία μάλιστα ήταν η πρώτη πόλη που από τον 5ο αιώνα π.Χ. έθαβε τα απορρίμματα της σε συγκεκριμένο χώρο (Beguin, 2013). Στη σύγχρονη ιστορία, η ραγδαία αυξανόμενη δημογραφική και οικονομική ανάπτυξη μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου όξυνε σημαντικά το πρόβλημα και πλέον οι δυτικές κοινωνίες έχουν έρθει αντιμέτωπες με μια εκθετικά αυξανόμενη ποσότητα και ποικιλία υπολειμμάτων (οργανικών και ανόργανων) (Rocher, 2012).

Ο όρος αστικά στερεά απόβλητα (ΑΣΑ) περιλαμβάνει το σύνολο των οικιακών αποβλήτων, καθώς και άλλα απόβλητα, τα οποία λόγω της φύσης ή της σύνθεσής τους προσομοιάζουν με τα οικιακά (ΕΕΔΣΑ, 2018). Απόβλητα της τελευταίας κατηγορίας είναι αυτά που προέρχονται από εμπορικές και συναφείς δραστηριότητες, κτίρια γραφείων και ιδρύματα (σχολεία, νοσοκομεία, κυβερνητικά κτίρια). Ο όρος περιλαμβάνει επίσης ογκώδη απόβλητα (στρώματα, έπιπλα κ.α.) και απόβλητα κήπων, (φύλλα, κλαδιά, κηπευτικά), καθώς και απόβλητα που προέρχονται από τον καθαρισμό των δρόμων. Συνεπώς, η ιδιαιτερότητά τους σε σχέση με τις άλλες κατηγορίες αποβλήτων είναι ότι αφορούν το σύνολο του πληθυσμού και δεν προκύπτουν από παραγωγικές δραστηριότητες, αλλά κυρίως από την κατανάλωση αγαθών.

Η διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων (ΑΣΑ), καθώς και του συνόλου των αποβλήτων, κατέστη δυσεπίλυτο πρόβλημα δημόσιας πολιτικής στη χώρα μας, που εμπλέκει την κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση όπως επίσης κοινωνικούς και πολιτικούς δρώντες. Η Ελλάδα έχει καταδικαστεί πολλάκις για το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, γεγονός που καταδεικνύει τη διαχρονική αδυναμία εναρμόνισης με τις ευρωπαϊκές πολιτικές.

Με την παρούσα εργασία επιδιώκεται αφενός να περιγραφεί η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου και των πολιτικών σχετικά με τη διαχείριση στερεών αποβλήτων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και αφετέρου να αναδειχθεί ο ρόλος των εμπλεκόμενων στην

διαμόρφωση και την υλοποίηση ή μη των ως άνω πολιτικών. Με βάση τη συστηματική ανάλυση των δρώντων, θα επιχειρηθεί επίσης να απαντηθεί το ερώτημα γιατί η Ελληνική περίπτωση εμφανίζει τέτοια υστέρηση στην υλοποίηση ολοκληρωμένων πολιτικών για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας αναλύονται τα θεωρητικά εργαλεία των κοινωνικών επιστημών που μας επιτρέπουν να αντιληφθούμε τους παράγοντες που επηρέασαν τη διαμόρφωση των εν λόγω πολιτικών. Συγκεκριμένα επιχειρείται η συνοπτική περιγραφή των θεωρητικών εργαλείων που προσδιορίζουν το ρόλο των συλλογικών, κυρίως επίσημων, αλλά και ανεπίσημων δρώντων μέσω των επιδιώξεών τους, της στρατηγικής και των αναπαραστάσεών τους. Μια άλλη διάσταση που λαμβάνεται επίσης υπ' όψη είναι η επίδραση της ευρωπαϊκής στην αντίστοιχη ελληνική πολιτική διαχείρισης αποβλήτων. Στο δεύτερο μέρος περιγράφεται η διαμόρφωση των πολιτικών κατά τη διάρκεια της 7<sup>ης</sup> Ελληνικής Δημοκρατίας σε δύο άξονες: στην εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου και στην διαμόρφωση του δημόσιου διαλόγου και της κοινωνικής και πολιτικής αντιπαράθεσης. Επιπρόσθετα περιγράφεται η διαμόρφωση των πολιτικών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Στο τρίτο μέρος περιγράφεται η πολιτική οικονομία της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, δηλαδή ο ρόλος των επιμέρους δρώντων/παικτών. Στο τελευταίο κεφάλαιο, συνοψίζονται οι πιθανές απαντήσεις στο ερευνητικό ερώτημα: “γιατί η πολιτική διαχείρισης στερεών αποβλήτων δεν κατόρθωσε να εξελιχθεί και να εξευρωπαϊστεί στον επιθυμητό βαθμό έως σήμερα;” και παρατίθενται πιθανά σενάρια για την εξέλιξη της εν λόγω πολιτικής στο εγγύς μέλλον.

## **1.2 Ορισμός θέματος και μεθοδολογία**

Η διαχείριση των αποβλήτων αποτελεί ένα ιδιαίτερα ευρύ πεδίο άσκησης δημόσιας πολιτικής, καθώς αφορά αφενός ένα μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων και τύπων αποβλήτων και αφετέρου ένα μεγάλο αριθμό δρώντων. Επιπρόσθετα, οι μέθοδοι διαχείρισης καλύπτουν αντίστοιχα ένα ευρύ φάσμα μεθόδων και τρόπων προσέγγισης (ανακύκλωση, κομποστοποίηση, καύση, υγειονομική ταφή, ανεξέλεγκτη απόθεση κ.ο.κ).

Για τις ανάγκες της εργασίας επιλέξαμε να περιορίσουμε τη μελέτη σε ένα τύπο αποβλήτων, τα ΑΣΑ και στο πεδίο άσκησης δημόσιας πολιτικής. Επομένως όλα τα αριθμητικά στοιχεία που θα αξιοποιήσουμε αφορούν τα ΑΣΑ, ενώ στις περιπτώσεις

που αναφέρονται όλα τα απόβλητα αυτό γίνεται γιατί αναλύονται οι πολιτικές για τη διαχείριση όλων των ρευμάτων των αποβλήτων.

Επιπλέον επικεντρωνόμαστε στο θεσμικό πλαίσιο που θέτει τις βασικές αρχές διαχείρισης των αποβλήτων (ν. 4042/2012), καθώς και στην υποχρέωση εφαρμογής ενός εθνικού σχεδίου διαχείρισης και κατ' επέκταση στην εφαρμογή των περιφερειακών σχεδίων διαχείρισης, περιγράφοντας ταυτόχρονα και το προϋπάρχον θεσμικό πλαίσιο.

Η μέθοδος που ακολουθήθηκε βασίζεται στην βιβλιογραφική επισκόπηση και στην αναζήτηση από διαδικτυακές πηγές. Επιπλέον, βασίστηκε στα αρχεία του Ελληνικού Κοινοβουλίου, δηλαδή στα πρακτικά των διαλόγων στις αντίστοιχες Επιτροπές της Βουλής και ειδικότερα στις συνεδριάσεις της διαρκούς επιτροπής παραγωγής και εμπορίου.

Οι πρωτογενείς πηγές που χρησιμοποιήθηκαν, ενδεικτικά και όχι εξαντλητικά είναι : οι αρμόδιες επιτροπές του Ελληνικού Κοινοβουλίου που οδήγησαν στη σύνταξη των νόμων: α) 4042/2012 και β) 4496/2017 καθώς και: (i) η συζήτηση της ειδικής μόνιμης επιτροπής προστασίας του περιβάλλοντος για τον ΕΣΔΑ (Μάιος-Ιούνιος 2015), (ii) ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, τα σχόλια στον ιστότοπο open.gov για το ν.4496/2017 και το νομοσχέδιο του 2014 για την ανακύκλωση, (iii) οι παρατηρήσεις των Φορέων αναφορικά με τις σχετικές πράξεις της Διοίκησης, (iv) η συμμετοχική παρατήρηση σε σχετικής θεματολογίας Ημερίδες [π.χ. Ημερίδα του ΙΝΕΠ για την Κυκλική Οικονομία και τη Διαχείριση των Αποβλήτων (30.11.2018), ημερίδα των Οικολόγων Πράσινων για την πορεία της ανακύκλωσης (21.11.2018), εκδήλωση της Δημοτικής Κίνησης «Ανυπότακτη Αθήνα» (11.12.2018)] καθώς και σε συνεντεύξεις με δρώντες-κλειδιά (Ειδικός Γραμματέας ΣΔΙΤ, Συνεργάτης του Αν. ΥΠΕΝ, μέλος της Γραμματείας του τμήματος Οικολογίας ΣΥΡΙΖΑ και εκπρόσωπος των Οικολόγων Πράσινων)].

## 2. Η διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία: Θεωρητικές προσεγγίσεις

### 2.1 Διακυβέρνηση και παραγωγή πολιτικής στις μετα-βιομηχανικές κοινωνίες

Η εγκαθίδρυση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας συνέπεσε με μια σειρά εξελίξεων στο διεθνές επίπεδο που μετέβαλαν σταδιακά τον τρόπο διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής, ενώ παράλληλα ανέδειξαν μια νέα γενιά δικαιωμάτων που εισάγονται ως κοινωνικό αίτημα: Τη Διακυβέρνηση και το Περιβάλλον. Οι κοινωνικές επιστήμες με τον όρο Νέα Κοινωνικά Κινήματα (Touraine, 1984), ένα εκ των οποίων είναι το οικολογικό κίνημα, περιγράφουν τους συλλογικούς δρώντες οι οποίοι ανέδειξαν στο επίπεδο της συγκρότησης της πολιτικής ατζέντας (agenda setting) το αίτημα για ένα καθαρό περιβάλλον και ταυτόχρονα συνέβαλαν στη δημιουργία θεσμών συμμετοχής στην διαδικασία λήψης αποφάσεων, πέρα από τους κλασικούς θεσμούς που προέβλεπαν οι σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες ή οι κορπορατιστικές δομές αντιπροσώπευσης.

Πράγματι, το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος αναδεικνύεται εκείνη την περίοδο με ολοένα και εντονότερο τρόπο. Οι πρώτες κριτικές φωνές στο μοντέλο ανάπτυξης εκφράζονται κατά τη δεκαετία του 1960 (Silent Spring- Rachel Carson, 1962) και πολλαπλασιάζονται με την ανάπτυξη του οικολογικού κινήματος μετά το Μάη του 1968 (A. Gorz, M. Boockchin, E. Morin). Λίγα χρόνια αργότερα, η πετρελαϊκή κρίση (1973) και η όξυνση των περιβαλλοντικών ζητημάτων θα διευρύνει τον προβληματισμό γύρω από τα όρια της ανάπτυξης. Η έκθεση-σταθμός του Κλαμπ της Ρώμης Halte a la croissance, (1972) θα αποτελέσει την αφετηρία για ένα διεθνή προβληματισμό που θα θέσει τη βάση για τη διατύπωση, μια δεκαετία αργότερα, του όρου “βιώσιμη/ αειφόρος ανάπτυξη” με την “ Έκθεση του Burtland” (1987) (Μποτετζάγιας, 2010).

Επιπρόσθετα, μεταβάλλεται η αντίληψη σχετικά με την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής. Οι δημόσιες πολιτικές στην καθετοποιημένη, παραδοσιακή εκδοχή τους αφορούσαν αποκλειστικά στην ανάλυση της κυβερνητικής πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης. Με αυτό τον τρόπο το κράτος τίθετο εκτός της κοινωνίας διοικώντας απρόσωπα στο όνομα ενός αφηρημένου «δημοσίου συμφέροντος». Ο παράγοντας «κοινωνία» συμμετείχε στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω των

αντιπροσωπευτικών θεσμών που προέβλεπε το κάθε πολίτευμα. Αντίθετα, από τη δεκαετία του 1980 αναπτύσσεται η αντίληψη της «διακυβέρνησης», μίας διαδικασίας λήψης αποφάσεων άρρηκτα συνδεδεμένης με τις δημόσιες πολιτικές. Ο όρος «διακυβέρνηση» επομένως είναι ευρύτερος από το γενικό ορισμό που αφορά στην « άσκηση εξουσίας, ελέγχου, διαχείρισης της εξουσίας που κυβερνά» (Webster Unbridged Dictionary) και αποτελεί ένα νέο πρότυπο δράσης. Όπως χαρακτηριστικά ορίζει ο R.Charlick, η διακυβέρνηση είναι *«η αμερόληπτη, διαφανής διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων δια μέσου της δημιουργίας ενός συστήματος κανόνων που είναι αποδεκτοί ως συστατικοί για την νόμιμη εξουσία, με σκοπό την προώθηση και ανάδειξη των κοινωνικών αξιών στις οποίες στοχεύουν τα άτομα και οι ομάδες»* (Osmont, 1992). Είναι προφανές ότι ο όρος διακυβέρνηση αναδεικνύει την αντίληψη ότι η κοινωνία αποτελείται από ομάδες με διαφορετικές επιδιώξεις και όχι από ένα ενιαίο σύνολο, όπως ισχύει στην κλασική θεώρηση του έθνους-κράτους.

Τέλος, την ίδια περίοδο στον τομέα των πολιτικών επιστημών, ορμώμενοι από τις ίδιες προκλήσεις που οδήγησαν στις προσεγγίσεις γύρω από τη διακυβέρνηση, αναπτύσσονται οι νεοθεσμικές προσεγγίσεις της πολιτικής. Βασικότερο χαρακτηριστικό αυτών είναι η συμπερίληψη του ρόλου των ανεπίσημων δρώντων διαμόρφωσης πολιτικής και όχι αποκλειστικά των επίσημων θεσμικών δρώντων, όπως έκανε ο παραδοσιακός θεσμισμός του 19ου αιώνα, στην ανάλυση της πολιτικής διαδικασίας, (Guy Peters, 2012).

Εν συντομία, η θεσμική προσέγγιση θεωρεί ότι οι θεσμοί λειτουργούν μέσα σε ένα ανοικτό περιβάλλον που αποτελείται από άλλους θεσμούς, το θεσμικό περιβάλλον. Η νεοθεσμική προσέγγιση δημιουργήθηκε ως αντίδραση στη συμπεριφορική, η οποία προωθούσε την οικοδόμηση θεωριών βάσει εμπειρικών δεδομένων (δομισμός, λειτουργισμός κλπ.), αλλά στην προσπάθειά της να επαναφέρει τους θεσμούς στο επίκεντρο της ανάλυσης του πολιτικού φαινομένου κατέληξε στην διεύρυνση της έννοιας της πολιτικής διαδικασίας σε ανεπίσημους θεσμούς (μη θεσμικούς συλλογικούς δρώντες) και σε ανεπίσημους κανόνες και διαδικασίες (Ανδρέου, 2018).

## **2.2 Ο εξευρωπαϊσμός της εθνικής πολιτικής**

Βασικό στοιχείο διαμόρφωσης των εθνικών πολιτικών κατά την περίοδο που μελετάμε ήταν η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία έθεσε σε εκκίνηση μια

διαρκή διαδικασία σύγκλισης με το ευρωπαϊκό κεκτημένο στο σύνολο των τομέων αρμοδιότητας της ΕΟΚ/ΕΕ (Πασσάς, 2009).

Η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει χαρακτηριστεί από την πολιτική επιστήμη με τον όρο «εξευρωπαϊσμός», όρος ο οποίος εισήχθη το 1994 από τον Ladrech και αναλύθηκε στη συνέχεια από μια σειρά ερευνητές (Cowles et al., Feathrstone, Borzel and Rise, Heritier, Radaelli) (Howell, 2002). Σύμφωνα με τον πληρέστερο ορισμό του Radaelli (Radaelli, 2000), πρόκειται για μια σύνθετη διαδικασία οικοδόμησης που συνίσταται σε:

*«διαδικασίες α) οικοδόμησης, β) διάδοσης, γ) θεσμοθέτησης επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, προτύπων, στυλ, κοινών αντιλήψεων τα οποία καθορίζονται και συνομολογούνται πρώτα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και έπειτα εισάγονται στη λογική του εσωτερικού (εθνικού και υπο-εθνικού) διαλόγου, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών». Ο παραπάνω ορισμός περιέχει δύο σκέλη: α) τον εξευρωπαϊσμό ως διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και β) τον εξευρωπαϊσμό ως διαδικασία εισαγωγής κανόνων, διαδικασιών, προτύπων και κοινών αντιλήψεων στο εθνικό και υπο-εθνικό επίπεδο”.*

Σχετικά με το πρώτο σκέλος, δηλαδή του εξευρωπαϊσμού ως διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής, η διττή φύση της ΕΕ ως ένας διακρατικός, πολιτικός θεσμός με υπερ-εθνικά όργανα επηρεάζει και τον τρόπο που εξελίσσονται οι δημόσιες πολιτικές στο πλαίσιο του. Επομένως, η διερεύνηση της διαδικασίας και του εξευρωπαϊσμού ως διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής μπορεί να αναλυθεί με δύο μεθόδους: Η πρώτη, η πιο διαδεδομένη, επηρεάζεται από τη θεσμική ανάλυση, τη μελέτη δηλαδή της εξέλιξης της νομοθεσίας και των δημοσίων πολιτικών μετά τη λήψη της απόφασης. Για το δε επίπεδο λήψης απόφασης, περιορίζεται στη μελέτη του ρόλου των θεσμικών δρώντων<sup>1</sup>. Εξάλλου, το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ είναι αρκετά πολύπλοκο ώστε να εντάσσει στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής πολλούς παράγοντες, δημοσίους και ιδιωτικούς, εθνικούς και ενωσιακούς (Πασσάς, 2009) , υιοθετώντας κατ' επέκταση μια «διακυβερνητική»<sup>2</sup> προσέγγιση, με βασικούς διαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η δεύτερη, επικεντρώνεται στην

<sup>1</sup> Βλέπε κεφ. 2.1

<sup>2</sup> Με τον όρο «διακυβερνητική» στην προκειμένη περίπτωση εννοούμε ταυτόχρονα «στη λογική της διακυβέρνησης» (βλέπε κεφ. 2.1) και ταυτόχρονα μη ενιαία/ μεταξύ κρατών (βλέπε αμέσως παρακάτω).



ανάπτυξη ενός «πολιτικού πεδίου» συγκρούσεων ατόμων, ομάδων και οργανώσεων (Favel, 2000). Η ΕΕ γίνεται αντιληπτή ως ένα διεθνές ή διακρατικό πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης, με χαρακτηριστικά του έθνους-κράτους όπου εκτός από τους θεσμούς και τα κράτη-μέλη στη διαμόρφωση πολιτικών συμμετέχουν τα άτομα και, κυρίως, οι οργανωμένες ομάδες, είτε είναι ιδιωτικά συμφέροντα είτε συλλογικοί δρώντες (κινήματα, κόμματα, συνδικάτα κ.ο.κ).

Ως προς το δεύτερο σκέλος, δηλαδή του εξευρωπαϊσμού ως διαδικασία εισαγωγής πολιτικών στα κράτη μέλη, ενώ ισχύει η ίδια δυνατότητα ανάλυσης βάσει των δύο προσεγγίσεων που προαναφέρθηκαν, ο παράγοντας ΕΕ συνηθέστερα γίνεται αντιληπτός ως στατικός, οι δε πολιτικές που εισάγονται δεν είναι άλλες από το ήδη διαμορφωμένο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ. Η αξιωματική αυτή προσέγγιση, μολονότι είναι επαρκής για να ερμηνεύσει ένα εν πολλοίς σταθερό θεσμικό πλαίσιο, γίνεται όλο και λιγότερο αξιόπιστη όταν πρόκειται για πολιτικές που βρίσκονται είτε υπό διαμόρφωση, είτε σε συνεχή εξέλιξη, όπως η μεταναστευτική πολιτική και, ενδεχομένως, κάποιοι τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής (Favel, 2000).

Ως προς τις μεθόδους εισαγωγής των ευρωπαϊκών πολιτικών, σύμφωνα με τον Knill (2002) διακρίνονται οι εξής τρεις μηχανισμοί: α) η θεσμική συμμόρφωση μέσω της ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη και την εφαρμογή των Κανονισμών, β) η μετεξέλιξη των εγχώριων Δομών Πολιτικής Ευκαιρίας με την εισαγωγή νέων δρώντων στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών και γ) η πλαισίωση των εθνικών πεποιθήσεων και προσδοκιών μέσω της διάδοσης βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών (Knill, 2002)<sup>3</sup>. Επιπρόσθετα, όταν μελετάται ο εξευρωπαϊσμός ως διαδικασία εισαγωγής πολιτικών στο κράτος μέλος ο δείκτης επιτυχίας εξευρωπαϊσμού των πολιτικών αξιολογείται διαχρονικά με βάση την αδράνεια, σύγκλιση ή απόκλιση των πολιτικών του κράτους μέλους με τις πολιτικές της ΕΕ (Λαδή, 2007).

Ειδικότερα, σχετικά με τη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής για τα απόβλητα, επισημαίνεται ότι ο τομέας του περιβάλλοντος ως συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΕ αντιπροσωπεύει ένα πεδίο πολιτικής με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Γιαννακούρου, 2009). Η διαχείριση των αποβλήτων ρυθμίζεται με Οδηγίες,

ενώ ένας Ευρωπαϊκός Κανονισμός ρυθμίζει τη διασυνοριακή μεταφορά των επικινδύνων αποβλήτων. Με αυτή την έννοια η εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο επιτυγχάνεται με την ενσωμάτωση των Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη. Στη συνέχεια, η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού απαιτεί την υλοποίηση των πολιτικών που εισάγονται στο δίκαιο και την επίτευξη των στόχων που καθορίζονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Με δεδομένο ότι η πολιτικές για τα απόβλητα αφορούν όχι μόνο το εθνικό, αλλά και το υπο-εθνικό επίπεδο, κρίνεται σκόπιμο να γίνει ιδιαίτερη μνεία στη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού στο υπο-εθνικό επίπεδο. Η υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών στο υπο-εθνικό επίπεδο είναι μια διαδικασία που παρουσιάζει ορισμένες ιδιαιτερότητες, δεδομένου ότι πρόκειται για μια διαδικασία διαμεσολάβησης με ενδιάμεσο παράγοντα το κράτος μέλος, που παραμένει ο βασικός δρώντας στο ευρωπαϊκό επίπεδο, και οι διαδικασίες της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης δεν έχουν αναπτυχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό (Jacquier, 2010)<sup>4</sup>. Το γεγονός αυτό επιβραδύνει σημαντικά τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού των πολιτικών στο υπο-εθνικό επίπεδο.

### **2.3 Δρώντες, συγκρούσεις, παίκτες αρνησικυρίας και αποτελέσματα των πολιτικών**

Όπως αναφέραμε η ανάδειξη του περιβαλλοντικού προβλήματος και των νέων συλλογικών κοινωνικών δρώντων, έθεσε υπό αμφισβήτηση την καθετοποιημένη λογική άσκησης της εξουσίας και ταυτόχρονα τα πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης.

Από τη δεκαετία του 1970 το φαινόμενο της κοινωνικής κινητοποίησης για την υπεράσπιση ενός κοινόχρηστου χώρου, για την αντίθεση στην υλοποίηση κάποιου μεγάλου ή μικρότερου έργου και γενικότερα για την διεκδίκηση μιας συγκεκριμένης χρήσης ενός χώρου, γίνεται ολοένα και πιο συχνό (Charlier, 1999). Αυτές οι περιβαλλοντικές κινητοποιήσεις έγιναν αφορμή για να τεθεί υπό αμφισβήτηση η έννοια του «δημοσίου συμφέροντος» (Clerc, 2008). Έτσι, ένας σημαντικός αριθμός έργων υποδομής που υλοποιούνται με την αιτιολογία του «δημοσίου συμφέροντος» όπως ένας αυτοκινητόδρομος, ένα αεροδρόμιο, μια βιομηχανική εγκατάσταση ή μια εξορυκτική δραστηριότητα, μπορούν κάλλιστα να αμφισβητηθούν από οργανωμένες ομάδες και τμήματα ή ακόμη την πλειοψηφία της κοινής γνώμης ως απειλή για το «δημόσιο

συμφέρον» λόγω των επιπτώσεων τους στο περιβάλλον και στην ποιότητα ζωής των περιοίκων.

Ειδικότερα σε περιπτώσεις που αφορούν σε εγκαταστάσεις διαχείρισης των αποβλήτων ή στην περίπτωση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ), είναι συχνό το φαινόμενο οι αντιμαχόμενες πλευρές υπέρ ή κατά του έργου υποδομής, να επικαλούνται ο καθένας με τον δικό του τρόπο την προστασία του περιβάλλοντος (Koloouris, 2015).

Συνεπώς, η διάσταση των συγκρούσεων μεταξύ των δρώντων για τη διαμόρφωση των πολιτικών σχετικά με τη διαχείριση του περιβάλλοντος, καθίσταται βασική παράμετρος για τη διαμόρφωση των εν λόγω πολιτικών (Koloouris, 2017). Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τρεις διακριτούς τύπους συγκρούσεων που καταδεικνύουν την έντονη συγκρουσιακότητα της υπό εξέταση πολιτικής:

- Η σύγκρουση για τη χωροθέτηση των υποδομών που αφορούν στη διαχείριση των αποβλήτων. Η πιο συνηθισμένη μορφή σύγκρουσης αφορά στις χρήσεις γης και εμπλέκει τις τοπικές κοινωνίες που συνήθως αντιδρούν στη χωροθέτηση τέτοιων έργων πλησίον τους και τους διαμορφωτές πολιτικής.
- Η σύγκρουση για τη διαχείριση των ρευμάτων αποβλήτων ως φυσικών πόρων με οικονομικό αντίκτυπο. Δεδομένου ότι τα απόβλητα είναι υλικοί πόροι και η διαχείριση τους εκτός από κόστος ενδέχεται να έχει και οικονομικό όφελος, στις περιπτώσεις της εναλλακτικής διαχείρισης όπως ανακύκλωση, κομποστοποίηση και ανάκτηση, η εν λόγω σύγκρουση φέρνει αντιμέτωπους τους δήμους με τα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης, τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα, καθώς επίσης και παράγοντες που συμμετέχουν στον τομέα «ανεπίσημα» (πχ. Ρομά και μετανάστες/πρόσφυγες).
- Η σύγκρουση γύρω από τους στόχους και για το γενικότερο σχεδιασμό της διαχείρισης των αποβλήτων. Πρόκειται για τη γενικότερη πολιτική συζήτηση γύρω από τον τρόπο διαχείρισης των φυσικών πόρων και τα όρια της ανάπτυξης, που έχει ξεκινήσει από τη δεκαετία του 1960 και έχει οδηγήσει στη δημιουργία του πράσινου κινήματος κυρίως στη Δυτική Ευρώπη και την ολοένα και αυξανόμενη επιρροή της διάστασης της αειφορίας στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών.

Επομένως, δεδομένου ότι το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων κινητοποιεί έναν μεγάλο αριθμό δρώντων σε ένα συγκρουσιακό περιβάλλον για την ανάλυση της εξέλιξης της πολιτικής και των αποτελεσμάτων στο εθνικό επίπεδο, βρίσκει πεδίο εφαρμογής η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας. Έτσι αντίστοιχα με τις επιπτώσεις που έχει στην υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών η ύπαρξη συγκρουσιακών σχέσεων μεταξύ των δρώντων έχει και η ύπαρξη ή μη πολλών παικτών αρνησικυρίας στα αποτελέσματα μεταρρυθμιστικών πολιτικών.

Η ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού παικτών αρνησικυρίας τελικά στην σταθερότητα της πολιτικής και κατά συνέπεια στην αδράνεια και την αποτυχία μιας μεταρρυθμίσεως της (Τσεμπελής, 2008). Ως αποτέλεσμα της μεταρρυθμιστικής πολιτικής, δεν θεωρείται μόνο η ψήφιση όλου του πρωτογενούς πλέγματος των σχετικών νόμων και των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων της διοίκησης, αλλά η ολοκλήρωση των δευτερογενών διοικητικών μέτρων και η υλοποίηση του συνόλου των μέτρων πολιτικής (Αλεξόπουλος, 2004). Επίσης, νοείται η επίτευξη ή όχι των ποσοτικών στόχων που έχει θέσει η ίδια η μεταρρυθμιστική προσπάθεια, είτε σε απόλυτους αριθμούς είτε συγκριτικά με τους ποσοτικούς στόχους που έχουν πετύχει οι άλλες χώρες που υλοποιούν την ίδια μεταρρυθμιστική πολιτική.

Ως παίκτες αρνησικυρίας μπορούν να θεωρηθούν όλα τα ατομικά ή συλλογικά υποκείμενα η συναίνεση των οποίων απαιτείται για τη διαμόρφωση και υλοποίηση μιας πολιτικής (Τσεμπελής, 2008). Οι παίκτες αρνησικυρίας διακρίνονται σε θεσμικούς, που προβλέπονται από το σύνταγμα, και σε πολιτικούς, που προβλέπονται από το πολιτικό σύστημα. Ενώ, οι μη θεσμικοί συλλογικοί δρώντες (κοινωνία των πολιτών, λόμπι κλπ.) δεν αποτελούν παίκτες αρνησικυρίας αλλά λειτουργούν ως το εξωτερικό περιβάλλον που επηρεάζει το θεσμικό και πολιτικό σύστημα. Ενδεικτικά παραδείγματα θεσμικού παίκτη αρνησικυρίας είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας όταν προβλέπεται από το σύνταγμα, τα Συνταγματικά Δικαστήρια και τα κοινοβούλια (άνω και κάτω στις περιπτώσεις που υπάρχουν δύο). Παραδείγματα πολιτικών παικτών αρνησικυρίας είναι είτε τα κόμματα όταν έχουν τη δυνατότητα να εμποδίσουν μια πολιτική, για παράδειγμα μειοψηφικά κόμματα σε μια κυβέρνηση πλειοψηφίας ή ακόμα και υπο-ομάδες των κομμάτων που μπορούν να παίξουν αυτό το ρόλο.

### **3. Οι πολιτικές για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων: από το εθνικό επίπεδο στο ευρωπαϊκό πλαίσιο**

#### **3.1 Η διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για τη διαχείριση αποβλήτων στην ΕΕ: από την τομεακή προσέγγιση στην κυκλική οικονομία**

##### **3.1.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις: πλαίσιο διαμόρφωσης της πολιτικής στη Δυτική Ευρώπη**

Στις αρχές της δεκαετίας του '70 οι περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης διέθεταν ήδη ένα πλαίσιο διαχείρισης των αποβλήτων, βασισμένο σε απολύτως «υγιεινιστικές» αντιλήψεις, το οποίο έθετε ως μοναδικό στόχο την χωροθέτηση των αποβλήτων μακριά από τους κατοίκους, καθώς θεωρούνταν εμφανής πηγή μόλυνσης και ασθενειών (Beulque, 2016). Εξάλλου, ήδη από τη δεκαετία του 1960, το πρόβλημα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων γίνεται εμφανές λόγω της αύξησης της ιδιωτικής κατανάλωσης, ενώ λαμβάνουν χώρα και οι πρώτες συγκρούσεις με κατοίκους για τη διάθεση των στερεών αποβλήτων (Lecourt, 2003). Στην περίπτωση της Γαλλίας μάλιστα, το 1975 δημιουργείται για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο διαχείρισης (θέσπιση «νόμου-πλαίσιο»), την ίδια εποχή περίπου με την υιοθέτηση της αντίστοιχης ευρωπαϊκής οδηγίας.

Δύο είναι οι κυρίαρχες μέθοδοι διαχείρισης: η καύση χωρίς ενεργειακή αξιοποίηση σύμμεικτων ΑΣΑ και η απόρριψη/ ταφή (Buclet & Godard, 2007). Παρατηρείται συχνότερη χρήση της πρώτης μεθόδου σε πυκνοκατοικημένες ζώνες, όπου είναι δύσκολη η δέσμευση εκτάσεων, ενώ αντίθετα σε πιο αραιοκατοικημένες περιοχές κυριαρχεί η απόθεση, η οποία είναι συχνά ανεξέλεγκτη. Επικρατέστερη μέθοδος διαχείρισης παραμένει η απόθεση αρχικά σε Χώρους Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ), ενώ μεταγενέστερα σε Χώρους Υγειονομικής Ταφής (ΧΥΤΑ).

**Πίνακας 1. Ποσοστό απόθεσης αποβλήτων στο έδαφος στις χώρες της Ευρώπης (1990) (Πηγή: Bouclet & Godard, 2007)**

Χώρα	Ποσοστό %
Ελλάδα	100%
Ιρλανδία	100%
Ηνωμένο Βασίλειο	90%
Ιταλία	80-85%
Φινλανδία	78%
Ισπανία	74%
Γερμανία	70%
Γαλλία	52%
Ολλανδία	52%
Βέλγιο	49%
Αυστρία	48%
Σουηδία	35%
Δανία	15%

Έως το 1990 οι πολιτικές για τη διαχείριση των αποβλήτων δεν είχαν μεταβληθεί αισθητά, παρά τη θέσπιση ρυθμίσεων με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος (Beulque, 2016). Από το 1990 και μετά όμως, τίθενται για πρώτη φορά στόχοι, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την διαχείριση των αποβλήτων και γίνεται αντιληπτό το πρόβλημα της απόθεσης αποβλήτων. Παρατηρούνται δύο διαφορετικοί τύποι πολιτικής διαχείρισης. Η πρώτη ομάδα χωρών (Γερμανία, Ολλανδία) αποφασίζουν να προχωρήσουν σε αυστηρή ιεράρχηση των τεχνικών διαχείρισης, δίνοντας έμφαση στην ανακύκλωση και κομποστοποίηση. Αντίθετα, η άλλη ομάδα (Γαλλία, Ιταλία, Ελλάδα) προκειμένου να αποφύγουν το αυξημένο κόστος μετάβασης, δεν ιεραρχούν τους τρόπους αξιοποίησης, παρόλο που μία από της χώρες αυτές, η Γαλλία, θέτει περιορισμό στην απόθεση (Bouclet & Godard, 2007).

Επιπροσθέτως, την ίδια περίοδο παρατηρείται μια σχετική διχοτόμηση των κρατών-μελών της ΕΕ στις βόρειες χώρες που διαμορφώνουν μια μακροπρόθεσμη στρατηγική διαχείρισης των ΑΣΑ και στις νότιες που παρουσιάζουν υστέρηση. Η διαφοροποίηση μεταξύ βορρά και νότου έχει αποδοθεί σε πολλούς παράγοντες από το ρόλο της θρησκείας, το ρόλο των συλλογικών ταυτοτήτων στον ατομικό και συλλογικό τρόπο

λειτουργίας κάθε χώρας (Eder & Kousis, 2001), έως την επίδραση των νέων πολιτικών δρώντων (Πράσινοι) (Michallet, 2015).

### 3.1.2 Η εξέλιξη της δημόσιας πολιτικής για τα απόβλητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ιστορία της περιβαλλοντικής πολιτικής στην ΕΕ ξεκίνησε με το πρώτο πρόγραμμα δράσης για το Περιβάλλον το 1973. Δύο χρόνια αργότερα, με την υιοθέτηση δύο Οδηγιών και ενός Κανονισμού, μια εκ των οποίων η Οδηγία-πλαίσιο για τα απορρίμματα (75/442/ΕΟΚ), τέθηκε το πρώτο πλαίσιο για τη διαχείριση των αποβλήτων. Πράγματι, αυτά τα τρία νομικά κείμενα θέτουν τις γενικές βάσεις για το κανονιστικό πλαίσιο, με το οποίο, μεταξύ άλλων, ορίζεται τί είναι απόβλητο και πώς πρέπει να διασφαλίζεται η διαχείριση του με τρόπο που δεν βλάπτει το περιβάλλον, ενώ παράλληλα τίθενται αυστηροί όροι για τη μεταφορά των αποβλήτων στο εσωτερικό της ΕΕ.

Με την εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής τις δεκαετίες '80 και '90, αλλά και τη διαρκή επιδείνωση του προβλήματος, το θεσμικό πλαίσιο συμπληρώνεται με πολιτικές που αφορούν και την παραγωγή απορριμμάτων, όπως η οδηγία για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασιών (94/62/εκ), καθώς και η οδηγία για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (96/61/εκ). Επιπρόσθετα καθορίζονται με συγκεκριμένο τρόπο οι κυριότεροι παραδοσιακοί τρόποι διαχείρισης των απορριμμάτων, δηλαδή η καύση και η ταφή με τις αντίστοιχες οδηγίες (99/31/εκ περί υγειονομικής ταφής και 2000/76/εκ οδηγία για την καύση των απορριμμάτων).

Το 2005 μάλιστα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την Ανακοίνωση της 21ης Δεκεμβρίου 2005, *«Ένα βήμα μπροστά για την αειφόρο χρήση των πόρων - θεματική στρατηγική για την πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων»* (COM (2005) 666), χαράσσει την στρατηγική και τις κατευθύνσεις για την σταδιακή μείωση των πιέσεων που υφίσταται το περιβάλλον λόγω της παραγωγής και διαχείρισης των αποβλήτων.

Στόχος της στρατηγικής είναι να μειωθούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις των αποβλήτων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους, από την παραγωγή μέχρι την τελική διάθεση τους, μέσω της ανακύκλωσης. Η προσέγγιση αυτή αντιμετωπίζει κάθε είδος αποβλήτων όχι μόνο ως πηγή ρύπανσης που επιβάλλεται να μειωθεί, αλλά και ως ενδεχόμενο πόρο που προσφέρεται για εκμετάλλευση.

Στο πλαίσιο αυτό, αρχικά υιοθετήθηκε η «οδηγία-πλαίσιο» 2006/12/EK για τα απόβλητα, η οποία στη συνέχεια αντικαταστάθηκε σύντομα με την νέα «οδηγία-πλαίσιο» 2008/98/EK. Με την δεύτερη οδηγία πλαίσιο επιχειρείται η ενοποίηση της σχετικής νομοθεσίας για τα απόβλητα, ενώ εισάγονται στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη δύο βασικές αρχές που διέπουν τη διαχείριση των απορριμμάτων/ αποβλήτων:

- Η ιεράρχηση των πολιτικών διαχείρισης με κριτήριο το περιβαλλοντικό αντίκτυπο και τον κύκλο ζωής των πόρων. Έτσι προωθείται η επαναχρησιμοποίηση, στη συνέχεια η ανακύκλωση και η κομποστοποίηση, αμέσως μετά η ενεργειακή αξιοποίηση και τελευταία η καύση, ενώ καταβάλλεται προσπάθεια να περιοριστεί η ταφή σε μικρά μόνο υπολείμματα.
- Η προώθηση τριών αρχών που κυριαρχούν στη διαχείριση: «ο ρυπαίνων-πληρώνει», «η ευθύνη του παραγωγού» και «η κοινή ευθύνη».

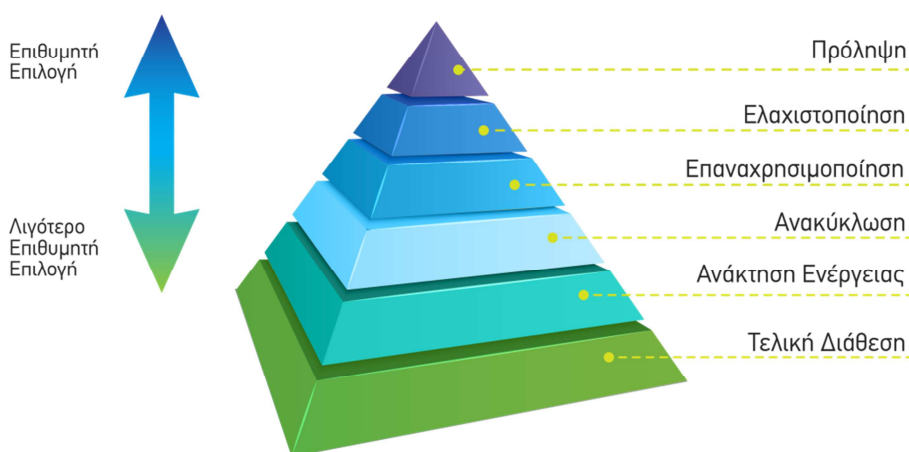
Τα τελευταία χρόνια η διαχείριση των απορριμμάτων έχει επανέλθει στο προσκήνιο των ευρωπαϊκών πολιτικών ως μια συνολικότερη πολιτική βιώσιμης ανάπτυξης, γύρω από τον όρο «κυκλική οικονομία». Η κυκλική οικονομία εισάγεται ήδη από την Οδηγία 2008/98/EK, αλλά τα τελευταία χρόνια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κινήσει τη διαδικασία για την αναθεώρηση των τεσσάρων Οδηγιών που αφορούν στη διαχείριση των απορριμμάτων, εισάγοντας ακόμα μία για τη μείωση της πλαστικής σακούλας και εντάσσοντας την κυκλική οικονομία ως μέρος της πολιτικής για την περιβαλλοντική έρευνα και καινοτομία. Οι δράσεις που προωθεί αφορούν την παραγωγή, την κατανάλωση, τη διαχείριση αποβλήτων, τις δευτερογενείς πρώτες ύλες, την καινοτομία και τις επενδύσεις (Το κλείσιμο του κύκλου, 2017) .

Το Δεκέμβριο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε εκ νέου το «πακέτο για την κυκλική οικονομία», μαζί με άλλα σχετικά προγράμματα και δράσεις, και εκκίνησε τη διαδικασία διαβούλευσής του με τα άλλα όργανα της ΕΕ (Συμβούλιο και Ευρωκοινοβούλιο), τα οποία κατέληξαν στις 18 Δεκεμβρίου 2017, σε συμφωνία για τους νέους, αυστηρότερους στόχους, προσανατολισμένους στην πρόληψη, την ανακύκλωση και την ανάκτηση.



### 3.1.3 Η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα και η στρατηγική για την κυκλική οικονομία

Αναλυτικότερα το βασικό νομοθετικό εργαλείο για τη διαχείριση αποβλήτων της ΕΕ είναι η οδηγία-πλαίσιο 2008/98/ΕΚ για την πρόληψη και τη διαχείριση των αποβλήτων που προβλέπει ιεράρχηση των στόχων με πρώτη επιλογή την πρόληψη και τελευταία τη διάθεση των υπολειμμάτων



**Εικόνα 1. Πυραμίδα ιεράρχησης πολιτικών. (Πηγή: Ιστότοπος εκστρατείας RRR-Rethink, Reuse, Recycle, <http://rethink.com.cy/el/rrr/ti-einai-to-rrr>)**

Αναλυτικότερα η σειρά προτεραιότητας έχει ως εξής (Άρθρο 4):

- Πρόληψη – Μείωση.
- Ελαχιστοποίηση – Επαναχρησιμοποίηση.
- Ανακύκλωση και ανάκτηση υλικών συμπεριλαμβανομένης και της κομποστοποίησης.
- Θερμική επεξεργασία (αποτέφρωση – πυρόλυση – αεριοποίηση) με ανάκτηση ενέργειας.
- Διάθεση των υπολειμμάτων με υγειονομική ταφή.

Η Οδηγία, όπως και οι προηγούμενες, θέτει ακόμη το ζήτημα της «ευθύνης του παραγωγού» διευρύνοντάς το –δηλαδή επιβάλλοντας ένα μηχανισμό εσωτερίκευσης

του κόστους ανακύκλωσης στο συνολικό κόστος παραγωγής ενός προϊόντος- για την διαχείριση των αποβλήτων του, κατά τρόπο συμβατό με τη νομοθεσία σε συνθήκες που προάγουν την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας. Προβλέπει ακόμη την υποχρέωση έκδοσης αδειών για την εκτέλεση εργασιών διαχείρισης, καθώς επίσης και την εκπόνηση από τα κράτη-μέλη σχεδίων και προγραμμάτων για την διαχείριση των αποβλήτων, τα οποία θα πρέπει να καλύπτουν ολόκληρη τη γεωγραφική επικράτειά τους, ενώ προβλέπει τέλος την εκπόνηση προγραμμάτων μείωσης των αποβλήτων, προκειμένου να διαρραγεί η σχέση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και παραγωγής αποβλήτων. Μια ακόμη καινοτομία της οδηγίας είναι ότι αποσαφηνίζει τους ορισμούς «ανακύκλωση» και «ανάκτηση».

Τέλος, η Οδηγία θέτει ως ποσοτικό στόχο την ανακύκλωση και ανάκτηση του 50% των αποβλήτων, για την επίτευξη της παραπάνω ιεράρχησης των τρόπων διαχείρισης των αποβλήτων έως το 2030. Σύμφωνα με την Οδηγία, υπήρχε η επιλογή ώστε ο στόχος να υπολογίζεται με διάφορους εναλλακτικούς τρόπους, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θέτουν λιγότερο ή περισσότερο φιλόδοξους ποσοτικούς στόχους. Για παράδειγμα υπολογίζοντας το σύνολο των ανακτημένων υλικών ως ποσοστό ενός μόνο ρεύματος αποβλήτων, πχ. των ΑΣΑ μειώνοντας το 50% στο 30%. Με τη αναθεώρηση των Οδηγιών για τα απόβλητα και την εισαγωγή των πολιτικών για την κυκλική οικονομία (2018), η δυνατότητα αυτή δεν δίνεται και τα κράτη μέλη θα πρέπει να πετύχουν το στόχο έως το 2030 ή στην περίπτωση των κρατών-μελών με σημαντική καθυστέρηση, όπως η Ελλάδα, έως το 2035.

## **3.2 Η (μη) εξέλιξη των πολιτικών για τη διαχείριση των αποβλήτων στην Ελλάδα**

### **3.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις**

Την περίοδο που εξετάζουμε ο όγκος παραγωγής αποβλήτων γνωρίζει ταχύτατη αύξηση. Όσον αφορά στα στερεά απόβλητα, η Ελλάδα παρήγαγε 2.000.000 τόνους το χρόνο τη δεκαετία του '70, ενώ το 2011 παρήγαγε πάνω από 5.500.000 τόνους ετησίως (ΕΚΠΑΑ, 2017). Στο ίδιο διάστημα τα ΑΣΑ μεταβλήθηκαν από άποψη σύστασης και σύνθεσης, αφού τα υλικά συσκευασίας (χαρτιά /χαρτόνια, πλαστικό, μέταλλα, γυαλί, μεικτές συσκευασίες) αποτελούν σήμερα το 30-40% των στερεών αποβλήτων, με συνεχείς αυξητικές τάσεις. Αξίζει να σημειωθεί, ότι η οικονομική κρίση σταθεροποίησε

αυτή την τάση. Έτσι την περίοδο 2011-2013 παρουσιάστηκε μείωση 19% της παραγωγής ΑΣΑ στο μητροπολιτικό κέντρο Αθηνών- Πειραιά (Ζούλας, 2014).

Στο θεσμικό πεδίο, η πρώτη πράξη της διοίκησης που αφορά στη διαχείριση των απορριμμάτων είναι η υγειονομική διάταξη «περι συλλογής, αποκομιδής και διαθέσεως απορριμμάτων» (Υ.Α. Ε1β 301/1964). Λίγα χρόνια αργότερα, ψηφίζονται οι νομοθετικές ρυθμίσεις ΝΔ 703/1970, ν.25/1975, ν.429/1976 και ο ν.1080/1980 για τα δημοτικά τέλη καθαριότητας και την αποκομιδή των απορριμμάτων.

Επομένως με την ένταξη στην ΕΟΚ, η Ελλάδα δεν διαθέτει νομοθετικό πλαίσιο παρά μόνο για τη συλλογή και αποκομιδή των απορριμμάτων, αρμοδιότητα που άνηκε και συνεχίζει να ανήκει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το ζήτημα της παραγωγής των αποβλήτων εξάλλου θεωρείται καινοφανές στην Ελληνική κοινωνία τη δεκαετία του 1970. Τα επόμενα χρόνια γίνεται προσπάθεια προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στο πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την ΚΥΑ 49541/1424/86 που αποτελεί συμμόρφωση στην σχετική οδηγία της ΕΟΚ (75/442/εοκ).

Στο εθνικό επίπεδο, οι ευρωπαϊκές πολιτικές για τη διαχείριση των αποβλήτων που θεσμοθετήθηκαν τη δεκαετία του 1990, εντάχθηκαν σταδιακά από τις αρχές του 2000 με την ενσωμάτωση των σχετικών οδηγιών με τη μορφή Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων και με την υιοθέτηση επί μέρους πολιτικών για τη διαχείριση ρευμάτων αποβλήτων.

### **3.2.2 Θεσμοθέτηση ενός σύγχρονου πλαισίου διαχείρισης των αποβλήτων**

Τα δύο βασικότερα πεδία συμμόρφωσης που επιβάλουν οι ευρωπαϊκές πολιτικές στα κράτη μέλη είναι η εκπόνηση ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού και η εισαγωγή και ανάπτυξη συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης των αποβλήτων (ανακύκλωση και κομποστοποίηση).

Η σύνταξη Σχεδίων Διαχείρισης των Αποβλήτων θεσμοθετείται ως υποχρέωση της διοίκησης για πρώτη φορά με την έκδοση της ΚΥΑ 69728/824 με την οποία ορίζονται και οι αρμόδιοι φορείς σύνταξης, ενώ στη συνέχεια με την ΚΥΑ 113944/97 θεσμοθετείται ο Εθνικός Σχεδιασμός Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων.

Λίγα χρόνια αργότερα, επιχειρείται η απλούστευση της διαδικασίας διαχείρισης των στερεών αποβλήτων με την ΚΥΑ 50910/2727/2003, υπό τον τίτλο: «Μέτρα και όροι για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων. Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης». Με την εν λόγω ΚΥΑ εγκρίνεται το πρώτο Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων. Ταυτόχρονα απλουστεύονται οι διαδικασίες και περιορίζεται η διαπιστωθείσα πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων. Πράγματι, η κατάρτιση του Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ) περιορίζεται σε ένα μόνο στάδιο. Η αρμοδιότητα της κατάρτισης του ΠΕΣΔΑ ανατίθεται στις Περιφερειακές Διοικήσεις, δηλαδή εκχωρείται στην κεντρική διοίκηση μέσω των αποκεντρωμένων δομών της και εγκρίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Ταυτόχρονα, περιορίζεται ο αριθμός των υπηρεσιών και των συμβουλίων που γνωμοδοτούν και επισπεύδεται η διαδικασία, καθώς τίθεται αποκλειστική προθεσμία 45 ημερών για τη διαβίβαση της σχετικής γνωμοδότησης, μετά το πέρας της οποίας η διοίκηση προχωρά στην ολοκλήρωση της διαδικασίας. Επιπρόσθετα η ΚΥΑ μεριμνά για τον αποκλεισμό, εξ αρχής, από την εγκατάσταση των κύριων υποδομών διαχείρισης στερεών αποβλήτων, ορισμένων περιοχών με βάση το καθεστώς προστασίας τους λόγω ιδιαίτερων ανθρωπογενών ή φυσικών χαρακτηριστικών τους.

Η επιλογή της καταλληλότερης θέσης για την εγκατάσταση έργων διαχείρισης ΑΣΑ αποτελεί αντικείμενο της διαδικασίας περιβαλλοντικής εκτίμησης και αδειοδότησης (Εγκύκλιος 103731/1278/5-5-04). Τέλος, απαιτείται άδεια συλλογής-μεταφοράς και διάθεσης- αξιοποίησης των ΑΣΑ, η οποία χορηγείται από τον οικείο Νομόρχη (προ Καλλικράτη).

Με την ΚΥΑ 29407/3508/2002 τίθενται οι γενικές κατευθύνσεις τα μέτρα και οι όροι για την υγειονομική ταφή αποβλήτων, ενώ με την ΚΥΑ 22912/1117/2005 καθορίζονται τα μέτρα για την πρόληψη και τον περιορισμό της ρύπανσης του περιβάλλοντος από την αποτέφρωση των αποβλήτων.

Στον τομέα της ανακύκλωσης, το 2001, ύστερα από 6 χρόνια νομοθετικής προεργασίας, διαμορφώθηκε το πρώτο νομοθετικό πλαίσιο με επιμερισμό ευθυνών, υποχρεώσεων και εργαλείων, ώστε να είναι δυνατή η εναλλακτική διαχείριση ενός σημαντικού ποσοστού των αποβλήτων: ο ν.2939/2001 για την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων (Οικολογική Εταιρεία Ανακύκλωσης, 2007). Με τον ν. 2939/2001 θεσπίστηκαν επίσης τα μέτρα για τη διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων

και τέθηκαν οι ποσοτικοί στόχοι για την ανάκτηση, αξιοποίηση και ανακύκλωση, οι οποίοι τροποποιήθηκαν με την ΥΑ 926/2-3-2007. Με εξουσιοδότηση του εν λόγω νόμου εκδόθηκε μετά το 2004 σειρά κανονιστικών πράξεων για τον τρόπο διαχείρισης όλων των ροών αποβλήτων. Η ανακύκλωση ανατίθεται σε ιδιώτες, τα Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης, υπό τον έλεγχο ενός νέου εποπτευόμενου φορέα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, τον Εθνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης (ΕΟΑΝ).

Την ίδια περίοδο, με μια σειρά ΚΥΑ διαμορφώνεται το πλαίσιο για την ενημέρωση και συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων (ΚΥΑ 37111/2021/2003 «Καθορισμός τρόπου ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των έργων και δραστηριοτήτων», ΚΥΑ 11764/653/2006 «Πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για παροχή πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον», ΚΥΑ 926/2007 «Μέσα ένδικης προστασίας του κοινού κατά πράξεων ή παραλείψεων της διοίκησης σχετικά με θέματα ενημέρωσης και συμμετοχής του κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων»).

Τέλος στο επίπεδο της τήρησης περιβαλλοντικών όρων για την υλοποίηση των έργων το άρθρο 3 της ΚΥΑ 107017/5-9-2006 ορίζει ότι πριν την έγκριση ενός σχεδίου ή προγράμματος στο οποίο συμπεριλαμβάνονται, τα Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ), θα πρέπει να πραγματοποιείται Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (Σ.Π.Ε.). Επίσης, το νομοθετικό πλαίσιο συμπληρώνουν οι σχετικές διατάξεις για τη διάθεση των αποβλήτων σε επιφανειακούς και υπόγειους αποδέκτες, τα όρια των αέριων εκπομπών, την επιβολή διοικητικών και ποινικών κυρώσεων (ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε με το ν.3010/02).

Κατά συνέπεια, μετά από μια σειρά πράξεων της διοίκησης όλη την πρώτη δεκαετία του 2000, υφίσταται ήδη από τα τέλη της πρώτης δεκαετίας του 2000 το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση των ΑΣΑ .

### **3.2.3 Η διαδικασία υλοποίησης του νέου ευρωπαϊκού πλαισίου για τα στερεά απόβλητα: Ο ν. 4042/2012 και ο αναθεωρημένος Εθνικός Σχεδιασμός Διαχείρισης Αποβλήτων**

Το πλαίσιο διαχείρισης αποβλήτων αναμορφώνεται εκ νέου με την ενσωμάτωση της νέας οδηγίας –πλαίσιο για τη διαχείριση των αποβλήτων (Οδηγία 2008/98/ΕΚ) με τον ν.4042/2012, με κεντρικό άξονα την ιεράρχηση των μεθόδων επεξεργασίας.

Ο νόμος 4042/2012 αποτελεί σήμερα το «νόμο-πλαίσιο» για τα απόβλητα. Με τις διατάξεις των άρθρων 10 έως 48 της Ενότητας Β΄ του Νόμου εναρμονίζεται το εθνικό δίκαιο προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Νοεμβρίου 2008 «για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 312/3 της 22.11.2008) και θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας, αποτρέποντας ή μειώνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις της παραγωγής και της διαχείρισης αποβλήτων και περιορίζοντας το συνολικό αντίκτυπο της χρήσης των πόρων και βελτιώνοντας παράλληλα την αποδοτικότητά της.

Ο εν λόγω νόμος τροποποιήθηκε με τις διατάξεις των άρθρων 157 και 158 του ν. 4389/2016. Με τις νέες διατάξεις, καθιερώνεται ηλεκτρονικό μητρώο αποβλήτων (HMA). Στο HMA εισάγονται υποχρεωτικά από κάθε επιχείρηση, μέσω διαδικτύου, στοιχεία και πληροφορίες σχετικά με την παραγωγή και τη διαχείριση αποβλήτων για όλα τα είδη των αποβλήτων. Ο νόμος 4042/2012 τροποποιήθηκε επίσης με τις διατάξεις των νόμων 4342/2015 (ΦΕΚ Α 143/09.11.2015) και ν4495/2017 (ΦΕΚ Α 167/03.11.2017).

Το (αναθεωρημένο) Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) καθορίζει την πολιτική, τις στρατηγικές και τους στόχους διαχείρισης των αποβλήτων σε εθνικό επίπεδο και έχει ως τελικό σκοπό τον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της παραγωγής και της διαχείρισης αποβλήτων, την μείωση του συνολικού αντίκτυπου της χρήσης των πόρων και την βελτίωση της αποδοτικότητάς τους. Για την εφαρμογή των κατευθύνσεων του ΕΣΔΑ καταρτίζονται από τους Περιφερειακούς Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (Φο.Δ.Σ.Α.) σε κάθε Περιφέρεια τα Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ). Ο χρονικός ορίζοντας του ΕΣΔΑ είναι το 2020.

Στο ΕΣΔΑ εξαγγέλλεται ότι η πολιτική του αποβλέπει στον οικολογικό μετασχηματισμό του παραγωγικού μοντέλου για την αποδοτική χρήση των πόρων και την αντιμετώπιση των αποβλήτων ως πόρων. Σε αυτή την κατεύθυνση, η διαχείριση των αποβλήτων είναι κλιμακωτή: η πρόληψη παραγωγής ως βέλτιστη επιλογή, έπειτα η προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση, η ανακύκλωση, οι άλλες μορφές ανάκτησης και τέλος η ασφαλής διάθεση. Για την υλοποίηση της εφαρμογής, δίδεται έμφαση στις αρχές της ευθύνης του παραγωγού και στους κανόνες «ο ρυπαίνων πληρώνει» και «πληρώνω ό,τι πετάω». Στο ΕΣΔΑ διαπιστώνεται ότι με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία

έως το έτος 2011, η διαχείριση των αποβλήτων στην Ελλάδα είναι ανορθολογική. Στον πυρήνα του σχεδιασμού του βρίσκεται η προσπάθεια μεγιστοποίησης της διαλογής των απορριμμάτων στην πηγή και η ανάκτηση υλικών, έναντι της επεξεργασίας των αστικών αποβλήτων σε σύμμεικτη μορφή. Οι ειδικότεροι στόχοι του αφορούν ωστόσο κατά κύριο λόγο την διάθεση των απορριμμάτων και τις συγκεκριμένες ροές αποβλήτων, για τις οποίες υπάρχει ήδη και εφαρμόζεται νομοθετικό πλαίσιο, την αύξηση των ανακτώμενων και ανακυκλωμένων υλικών, με συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους που τίθενται.

Τα σχέδια διαχείρισης που περιλαμβάνει το ΕΣΔΑ διακρίνονται ανά κατηγορία / ροή αποβλήτων και υποκατηγορίες, με σαφείς αρχές και ποσοτικούς στόχους (Παράρτημα – Πίνακας 1). Για την υλοποίηση αυτών των στόχων προβλέπεται η λήψη νομοθετικών, διοικητικών – οργανωτικών μέτρων, η βελτίωση – ανάπτυξη υποδομών, οικονομικά μέτρα (κίνητρα, τέλος ταφής, περιβαλλοντικοί φόροι), καθώς και πρότυπα – οδηγοί. Μεταξύ των ειδικών δράσεων περιλαμβάνονται και ορισμένες, οι οποίες στοχεύουν στην εναλλακτική διαχείριση – επανάχρηση. Η εφαρμογή του σχεδίου επαφίεται σε φορείς τόσο της κεντρικής διοίκησης (ΥΠΕΚΑ, Υπουργείο Ανάπτυξης, Υπουργείο Υγείας κ.α.) όσο και στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και σε καθ' ύλην αρμόδιους φορείς του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Το ΕΣΔΑ εξειδικεύεται, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της κάθε Περιφέρειας, σε Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων και υλοποιείται από τους κατά τόπους ΦοΔΣΑ. Το ΠΕΣΔΑ κάθε Περιφέρειας αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης του συνόλου των αποβλήτων, τα οποία παράγονται σε μία Περιφέρεια, προσδιορίζει τις γενικές κατευθύνσεις για τη διαχείρισή τους, σε συμφωνία με τις κατευθύνσεις του ΕΣΔΑ και των άρθρων 22 (Σχέδια Διαχείρισης) και 23 (Προγράμματα για την Πρόληψη δημιουργίας Αποβλήτων) του Εθνικού Σχεδίου και υποδεικνύει τα κατάλληλα μέτρα που προωθούν ιεραρχικά και συνδυασμένα: α) την πρόληψη, β) την επαναχρησιμοποίηση, γ) την ανακύκλωση, δ) άλλου είδους ανάκτηση, όπως ανάκτηση ενέργειας, και ε) την ασφαλή τελική διάθεση σε επίπεδο Περιφέρειας.

Το πλήθος αυτών των φορέων, η διασπορά τους σε όλη την επικράτεια και η έλλειψη συγκεντρωτικών δημοσιευμένων στοιχείων για την πορεία υλοποίησης του θεσμικού πλαισίου, καθιστούν αφενός δύσκολο και χρονοβόρο το συντονισμό αρμοδιοτήτων και αφετέρου δυσχερή την παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής.

Τα προαπαιτούμενα για την εφαρμογή του ΕΣΔΑ Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Απορριμμάτων (ΠΕΣΔΑ), έχουν εκδοθεί πλέον στο σύνολο των 13 περιφερειών της χώρας. Ωστόσο, ενώ το ΕΣΔΑ εγκρίθηκε και δημοσιεύθηκε στα τέλη του 2015, τα ΠΕΣΔΑ δημοσιεύθηκαν μετά τον Δεκέμβριο του 2016 (Παράρτημα – Πίνακας 2), ενώ απαιτείται και η έκδοση των Τοπικών Σχεδίων Διαχείρισης Απορριμμάτων ανά Δήμο. Η χρηματοδότηση της υλοποίησης προέρχεται εν μέρει από ευρωπαϊκά κονδύλια (Ταμείο Συνοχής, Πράσινο Ταμείο, Πρόγραμμα LIFE+), αλλά και από διαδεδομένα οικονομικά εργαλεία στον τομέα διαχείρισης αποβλήτων (ειδικά τέλη, σχήματα ευθύνης παραγωγού, «πληρώνω όσο πετάω» κ.α.). Είναι φανερό από τα στοιχεία αυτά, ότι η χρονική καθυστέρηση στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής ήταν σημαντική και ξεπερνά το έτος, ενώ ο τελικός λόγος επίσπευσης της διαδικασίας είναι η ύπαρξη αιρεσιμοτήτων για την υλοποίηση των έργων λόγω χρηματοδότησης από τα ΕΣΠΑ.

### **3.3 Οι νέες τάσεις στη διακυβέρνηση των στερεών αποβλήτων**

Η διαχείριση των αποβλήτων αποτελεί μια αρμοδιότητα που ανήκει στον κοντινότερο στον πολίτη βαθμό διοίκησης, δηλαδή στον Α' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 102Σ). Οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού αποτελούν βασικό δρώντα στη διαμόρφωση πολιτικών για τη διαχείριση των απορριμμάτων, δεδομένου ότι σε αυτούς ανήκει η αρμοδιότητα διαχείρισης απορριμμάτων, αφού οι ίδιοι συλλέγουν τα απορρίμματα. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού, αφού οι συνέπειες της μη εναρμόνισης δεν γίνονται αντιληπτές άμεσα από τους Δήμους που οφείλουν να υλοποιήσουν τις πολιτικές. Επιπρόσθετα, η εισαγωγή νέων δρώντων στον τομέα της ανακύκλωσης, των Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης με τον ν.2939/2001, οδήγησε τους δήμους στην περαιτέρω εγκατάλειψη της όποιας πρωτοβουλίας για δραστηριοποίηση στον τομέα της ανακύκλωσης.

Όμως, η θέσπιση των ΣΕΔ συνέβαλε θετικά διότι απέκτησαν σύντομα όλοι οι δήμοι συστήματα ανακύκλωσης, ενώ για τις ροές αποβλήτων που προκύπτουν από παραγωγικές μονάδες, η κάλυψη έγινε σε ικανοποιητικό βαθμό, με εξαίρεση τα Απόβλητα Εκσκαφών Κατασκευών και Κατεδαφίσεων (ΑΕΚΚ). Εξάλλου, το ζήτημα της αποκεντρωμένης ή όχι διαχείρισης κυριάρχησε στην πολιτική αντιπαράθεση των τελευταίων ετών.



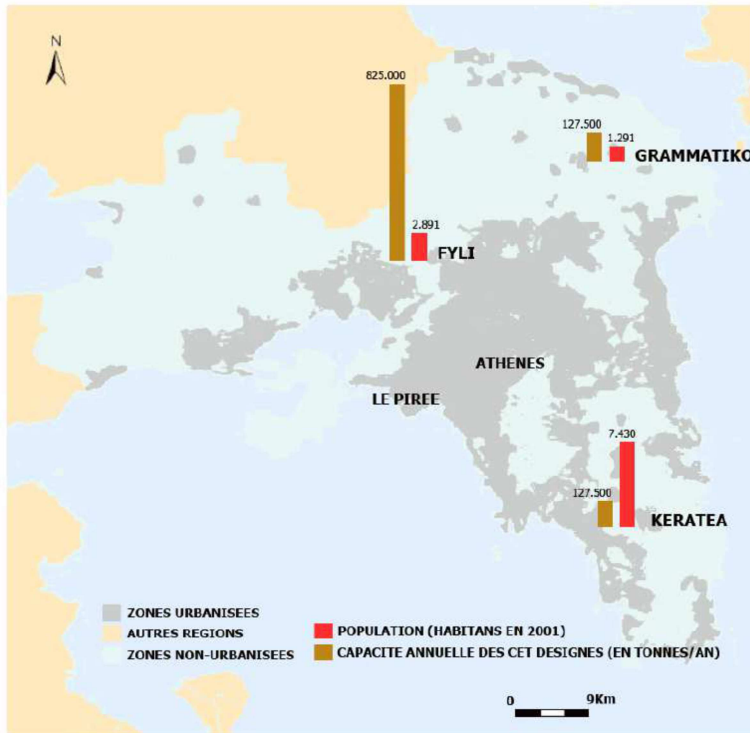
Η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με νόμο, σε αντίθεση με τις προηγούμενες οδηγίες που ενσωματώθηκαν με ΚΥΑ, γεγονός που χαρακτηρίζεται ως πρόοδος στον τρόπο λήψης απόφασης και στην ισχύ της. Πράγματι, παραδοσιακά οι οδηγίες που αφορούσαν το περιβάλλον εισαγόταν στην ελληνική έννομη τάξη με τη μορφή ΚΥΑ καθώς κρινόταν ως τεχνικές. Αυτό στερούσε τη δυνατότητα για την ανάπτυξη ενός δημοκρατικού διαλόγου γύρω από το ζήτημα. Η οδηγία-πλαίσιο για τα απορρίμματα αποτελεί εξαίρεση, καθώς εισήχθη ως νόμος. Η αλλαγή αυτή συνιστά μια γενικότερη αλλαγή της αντιμετώπισης των οδηγιών για το περιβάλλον που παρατηρήθηκε εκείνη την περίοδο και εξακολουθεί να υφίσταται ως σήμερα.

Αν σε αυτό προστεθεί και η καινοτόμος για την εποχή της υιοθέτησης της δημόσιας διαβούλευσης μέσω του ιστότοπου *Open.gov*, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, ένα ζήτημα που είχε ήδη εισαχθεί στο δημόσιο διάλογο την περασμένη δεκαετία λόγω των πρώτων ισχυρών κινητοποιήσεων ενάντια στις χωροθετήσεις των ΧΥΤΑ ή ενάντια στη λειτουργία ΧΑΔΑ και/ή ΧΥΤΑ, εισάγεται στον πολιτικό διάλογο με θεσμικό τρόπο για πρώτη φορά. Αντίστοιχα, την ίδια περίοδο με τη δημιουργία των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων οι οποίες είχαν, σύμφωνα με τον 3852/2010 την αρμοδιότητα να συντάσσουν τους περιφερειακούς σχεδιασμούς για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, διαπιστώνουμε ότι με τον ένα ή με τον άλλο τρόπο εφαρμόζεται ένας εκδημοκρατισμός της διαχείρισης στερεών αποβλήτων από την περίοδο της κυβέρνησης του Α. Παπανδρέου έως σήμερα. Πράγματι, τα επόμενα έτη, η διαμόρφωση των ΠΕΣΔΑ, ο διάλογος για την αναθεώρηση του νόμου για την ανακύκλωση (ν/σ του 2014 και ν.4496/2016) η διαβούλευση για την υιοθέτηση του αναθεωρημένου ΕΣΔΑ, ως πράξη υπουργικού συμβουλίου και η συζήτηση στη μόνιμη ειδική επιτροπή περιβάλλοντος (2015), έθεσαν το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων στο δημόσιο διάλογο σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

Η περίοδος από το 2000 χαρακτηρίζεται και από την ανάπτυξη περιβαλλοντικών συγκρούσεων για το ζήτημα των χωροθετήσεων μονάδων απόθεσης και στη συνέχεια διαχείρισης των αποβλήτων που λαμβάνουν τοπικές διαστάσεις. Η περίπτωση της Κερατέας μπορεί να θεωρηθεί μοναδική, καθώς μετέτρεψε το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων σε κεντρικό πεδίο αντιπαράθεσης για το σύνολο της κυβερνητικής πολιτικής (2011).

Το φαινόμενο αυτό ενισχύθηκε από ορισμένες παθογένειες που είτε αποτελούν ιδιαιτερότητα του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης, είτε χαρακτηρίζουν γενικότερες τάσεις όπως:

- Ο κεντρικός σχεδιασμός των χωροθετήσεων, χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι η χωροθέτηση των ΧΥΤΑ της Αττικής με νόμο (ν.3164/2003). Το φαινόμενο ενισχύεται από το γεγονός ότι οι περιφερειακοί σχεδιασμοί υλοποιούνται κατά κύριο λόγο από την κεντρική διοίκηση μέχρι τη δημιουργία των Αυτοδιοικητικών περιφερειών, ενώ στη συνέχεια υλοποιούνται κατά κύριο λόγο οι ήδη αποφασισμένες χωροθετήσεις.
- Η ταύτιση των τοπικών πολιτικών παραγόντων όλων των κομμάτων με τα αιτήματα του εκλογικού τους σώματος.
- Η αποφυγή ανάληψης του πολιτικού κόστους από τους αιρετούς (φαινόμενο NIMTO- not in my term of office) (Charlier, 1999)
- Η συγκρουσιακή διάρθρωση της κεντρικής πολιτικής που οδηγεί την εκάστοτε αντιπολίτευση να καταψηφίζει τις πρωτοβουλίες της εκάστοτε κυβέρνησης.
- Για την περίπτωση της Αττικής, ένας διαφαινόμενος χωρικός και ταξικός διαχωρισμός μεταξύ της Δυτικής Αττικής των λαϊκών στρωμάτων (ΧΥΤΑ Φυλής, πρόταση για ΧΥΤΑ επικινδύνων αποβλήτων στη θέση Μελετάνι) και της Ανατολικής Αττικής των μεσαίων στρωμάτων.



**Εικόνα 2. Διαστάσεις και χωροθέτηση των ΧΥΤΑ στην Αττική το 2003 (Πηγή: Kolokouris, 2015).**

### 3.4 Οι συνέπειες της (μη) εξέλιξης και η επίδρασή της στις δημόσιες πολιτικές

Ενδεικτικές του χρόνιου προβλήματος μη συμμόρφωσης είναι οι επανειλημμένες καταδίκες της χώρας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων λόγω ανεξέλεγκτης διάθεσης στερεών αποβλήτων [βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις του ΔΕΚ της 7.4.1992 (υπόθεση C-45/91) και της 4.7.2000 (υπόθεση C-387/97), σχετικά με την υπόθεση του ρέματος του Κουρουπητού στα Χανιά και της 18-11-04 (υπόθεση C-420/2002), σχετικά με τη διάθεση απορριμμάτων στη θέση «Πέρα Γαληνοί» του Ν. Ηρακλείου].

Τον Οκτώβριο του 2005 (υπόθεση C-205/03), το ΔΕΚ καταδίκασε την Ελλάδα λόγω του μεγάλου αριθμού των χώρων ανεξέλεγκτης απόρριψης απορριμμάτων. Οι Ελληνικές Αρχές αναγνώρισαν την ύπαρξη και τη λειτουργία τουλάχιστον 1125 παράνομων και ανεξέλεγκτων χώρων διάθεσης, ενώ δεσμεύτηκαν για το κλείσιμο και την αποκατάσταση του συνόλου αυτών έως το τέλος του 2007. Στη συνέχεια δόθηκε νέα παράταση, αλλά το πρόβλημα συνέχισε να υφίσταται και τα επόμενα χρόνια.

Τέλος, με τη δεύτερη καταδικαστική απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 2014, του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βάρος της Ελλάδας (άρθρο 260 ΣΛΕΕ) για την ανεξέλεγκτη διάθεση αποβλήτων, επιδικάστηκε στη χώρα μας η καταβολή κατ' αποκοπή ποσού 10.000.000 ευρώ, καθώς και η εξαμηνιαία χρηματική ποινή με βάση το αρχικό ποσό ύψους 14.520.000 ευρώ, από το οποίο θα αφαιρείται:

- ποσό 40.000 ευρώ ανά χώρο ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων, ο οποίος είτε έπαυσε να λειτουργεί, είτε αποκαταστάθηκε από τις 13 Μαΐου 2014, καθώς και
- ποσό 80.000 ευρώ για εκείνους εκ των ως άνω χώρων που θα έχουν ταυτόχρονα παύσει να λειτουργούν και θα έχουν αποκατασταθεί από την ίδια ημερομηνία.

Σημειώνεται ότι η Απόφαση του ΔΕΕ αναφέρεται στα στοιχεία του Μαΐου 2014, σύμφωνα με τα οποία παρέμεναν συνολικά στη χώρα μας 70 ενεργοί και οι 223 ανενεργοί ΧΑΔΑ (σύνολο 293) οι οποίοι περιλαμβάνονται στον Πίνακα ...

Σε εκτέλεση της ανωτέρω αναφερόμενης Απόφασης του ΔΕΕ, ήδη καταβλήθηκε από την Ελληνική Δημοκρατία, ως χρηματική ποινή, κατ' αποκοπή ποσό, ύψους δέκα εκατομμυρίων ευρώ (10.000.000 ευρώ).

#### **Πίνακας 2. Ποσά που έχουν καταβληθεί. (Πηγή: ΥΠΕΝ)**

<b>A' εξάμηνο<sup>5</sup> 2015</b>	10.400.000 ευρώ (260 παραβάσεις)
<b>B' εξάμηνο 2015</b>	9.880.000 ευρώ (247 παραβάσεις)
<b>A' εξάμηνο 2016</b>	7.000.000 ευρώ (175 παραβάσεις)
<b>B' εξάμηνο 2016</b>	4.440.000 ευρώ (111 παραβάσεις)
<b>A' εξάμηνο 2017</b>	3.720.000 ευρώ (93 παραβάσεις)
<b>B' εξάμηνο 2017</b>	2.960.000 ευρώ (74 παραβάσεις)

Συνολικά έως σήμερα έχουν καταβληθεί 51,24 εκατομμύρια ευρώ μόνο για τους ΧΑΔΑ.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την αξιολόγηση της Επιτροπής, το Ε' Εξάμηνο εξακολούθουσαν να υφίστανται 88 παραβάσεις (από αρχικό σύνολο 363), δηλαδή:

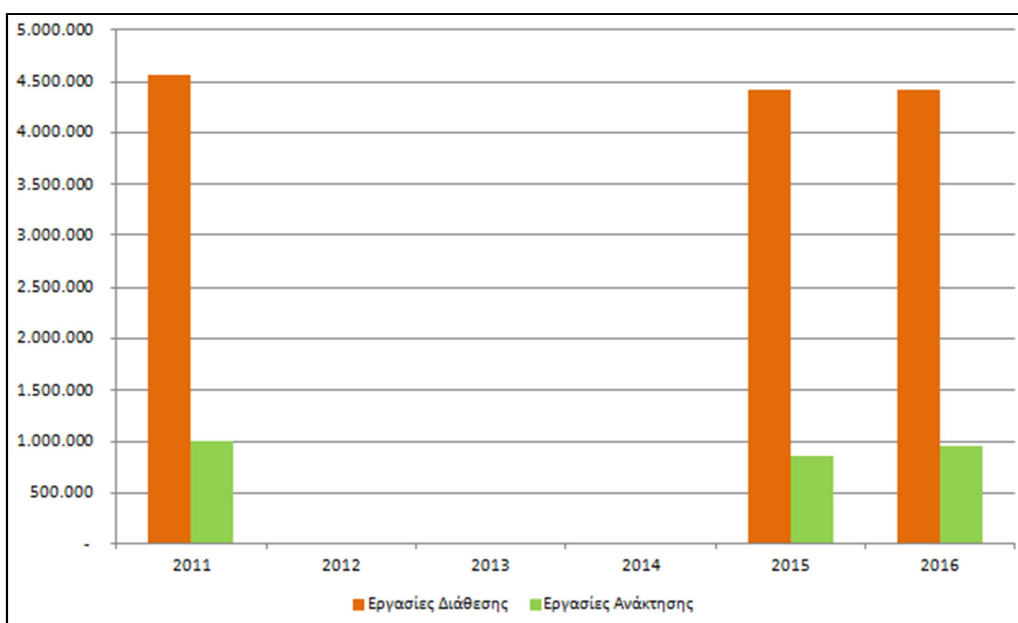
- 17 ενεργοί και μη αποκατεστημένοι ΧΑΔΑ (34 παραβάσεις)

<sup>5</sup> τα εξάμηνα της απόφασης του ΔΕΕ συμπίπτουν περίπου με τα ημερολογιακά εξάμηνα.

- 33 μη αποκατεστημένοι ΧΑΔΑ
- 21 αποκατεστημένοι ΧΑΔΑ, για τους οποίους δεν έχει αποδειχτεί η παύση λειτουργίας

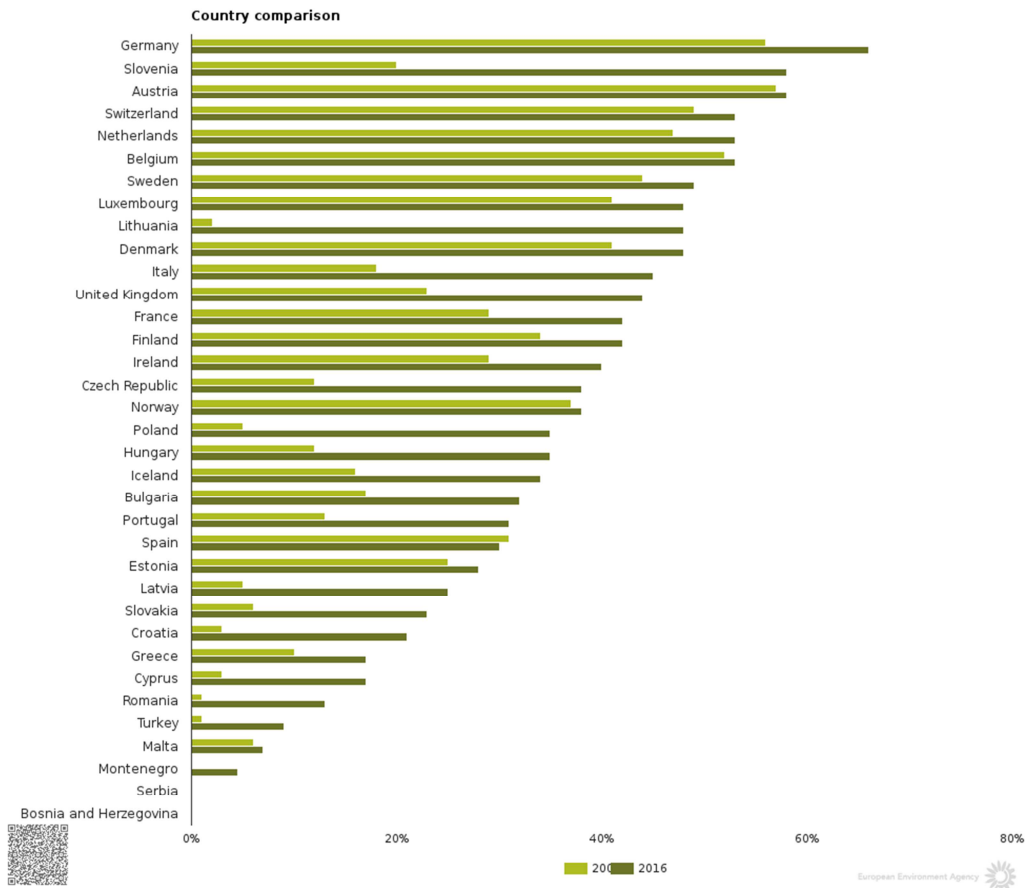
Να σημειωθεί ότι η Ελλάδα βρίσκεται σε προδικαστικό έλεγχο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και για ορισμένο αριθμό ΧΥΤΑ και για την γενικότερη υστέρηση στην εφαρμογή των στόχων<sup>6</sup>.

Στον τομέα των περιβαλλοντικών στόχων, είναι χαρακτηριστική η στασιμότητα των αποτελεσμάτων της ανακύκλωσης και της ανάκτησης των αποβλήτων, σε ένα ποσοστό κατώτερο του 20%, όπως παρουσιάζεται από στην 4η Έκθεση Κατάστασης Περιβάλλοντος. Αξίζει να σημειωθεί ότι την ίδια περίοδο παρουσιάστηκε σχετική μείωση της παραγωγής, η οποία όμως δεν αποδίδεται στην εφαρμογή των πολιτικών πρόληψης, αλλά στη δραματική μείωση του ΑΕΠ της χώρας.

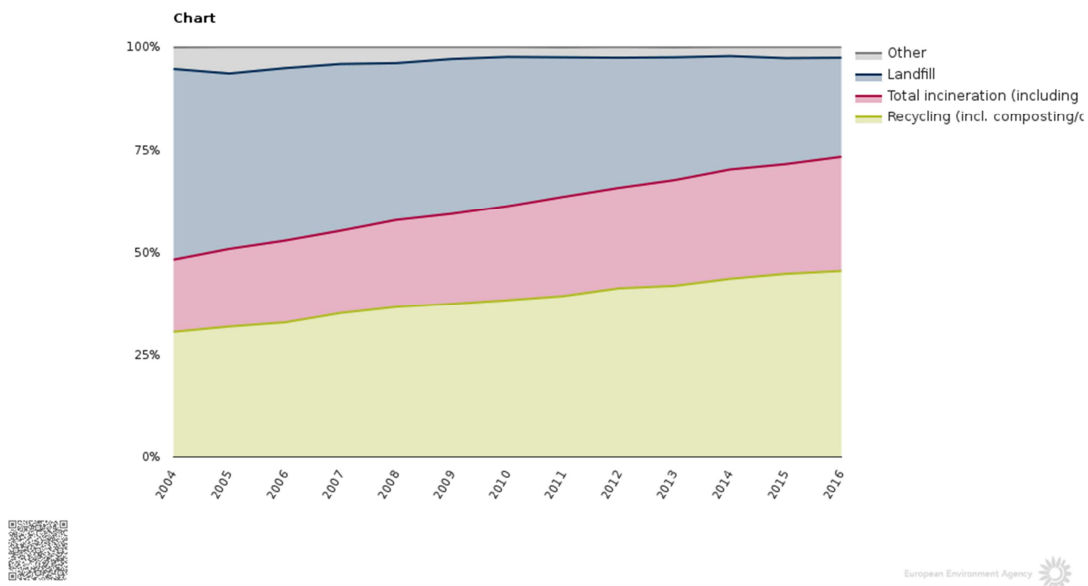


**Εικόνα 3. Ποσοτικά στοιχεία διαχείρισης Αστικών Στερεών Αποβλήτων. Αποβλήτων (Πηγή: 4η Έκθεση Κατάστασης Περιβάλλοντος 2017)**

<sup>6</sup> Τα στοιχεία προκύπτουν από τη Διεύθυνση Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων του ΥΠΕΝ.



Εικόνα 4. Διάθεση/ ανάκτηση στις χώρες της ΕΕ (2004/2016) (Πηγή: ΕΕΑ)



Εικόνα 5. ποσοστό διαχείρισης ΑΣΑ ανά μέθοδο στην ΕΕ (2004-2016) (Πηγή: ΕΕΑ)

Όσον αφορά στις επιπτώσεις του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων, σύμφωνα με την σχετική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (2011) διαπιστώνεται ότι όχι μόνο αρκετοί ΧΑΔΑ εξακολουθούν να βρίσκονται σε λειτουργία μέχρι σήμερα, αλλά καθυστερεί και η εκπόνηση και η υλοποίηση των μελετών περιβαλλοντικής αποκατάστασής τους. Επιπρόσθετα, όσον αφορά στα έργα που σχετίζονται τη διαχείριση αποβλήτων, ο Συνήγορος του Πολίτη σημειώνει ότι: *“κατά τον σχεδιασμό διαχείρισης των στερεών αποβλήτων δεν τηρείται πάντα η νομοθεσία και σε πολλές περιπτώσεις δεν εξασφαλίζεται η έγκριση ή η γνωμοδότηση όλων των συναρμώδιων φορέων, ενώ κατά τη χωροθέτηση των νέων έργων διαχείρισης στερεών αποβλήτων δεν αξιολογούνται επαρκώς οι διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις και η χωροθέτηση επηρεάζεται από κριτήρια σκοπιμότητας, όπως η προεπιλογή του χώρου”*.

#### **4. Η πολιτική οικονομία της πολιτικής για τα στερεά απόβλητα: Ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων στη διαμόρφωση και υλοποίηση της πολιτικής**

Στα προηγούμενα κεφάλαια εξετάστηκε η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου σχετικά με τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, όπως επίσης και τα αποτελέσματά τους. Στο εν λόγω κεφάλαιο θα επιχειρηθεί να περιγραφεί ο ρόλος των πολιτικών και κοινωνικών δρώντων που εμπλέκονται στη διαδικασία. Για το σκοπό αυτό θα αναλυθούν κατ' αρχήν οι παίκτες αρνησικυρίας και στη συνέχεια οι ομάδες συμφερόντων.

##### **4.1 Οι παίκτες αρνησικυρίας**

###### **4.1.1 Το κοινοβούλιο και η κυβέρνηση**

Το πολιτικό σύστημα στην Ελλάδα την περίοδο της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας χαρακτηρίζεται ως ένα δικομματικό μέσα σε ένα πολυκομματικό πλαίσιο (two-party and multiparty patterns) (Lijphart, 2012). Ως προς το σχηματισμό κυβέρνησης, η περίοδος χαρακτηρίζεται από μονοκομματικές κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ ή της Νέας Δημοκρατίας με ισχυρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία ως το 2011 και θητεία συχνά μεγαλύτερη της τετραετίας, από σύντομες περιόδους «μεγάλου κυβερνητικού συνασπισμού» (1974,1989-1990, 2011-2012) και από πιο σύντομης διάρκειας κυβερνήσεις συνασπισμού με ισχυρή αντιπολίτευση από το 2012 έως σήμερα. Εξάλλου το εκλογικό σύστημα που χαρακτηρίζεται συχνά έως «σύστημα της ενισχυμένης αναλογικής» είναι ένα σύστημα που επιτρέπει το σχηματισμό μονοκομματικών

κυβερνήσεων με ποσοστά γύρω στο 40%, ενώ παράλληλα εξασφαλίζει την εκπροσώπηση και μειοψηφικών κομμάτων στο κοινοβούλιο. Το κυβερνών κόμμα διαθέτει εκτός από την πλειοψηφία στο κοινοβούλιο, τον Πρόεδρο της Βουλής που σύμφωνα με τον κανονισμό της βουλής καταρτίζει την ημερήσια διάταξη των εργασιών της Βουλής (άρθρο 11), όπως επίσης και την πλειοψηφία στη διάσκεψη των Προέδρων, η οποία διαμορφώνει το πρόγραμμα συζήτησης των νομοσχεδίων (άρθρο 14). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η νομοθετική πρωτοβουλία να ανήκει αποκλειστικά στην κυβέρνηση (Alexopoulos, 2011) και ειδικότερα στα Υπουργεία, τα οποία συντάσσουν τους νόμους και στη συνέχεια συνεργάζονται με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, που υποστηρίζει το κανονιστικό έργο της Κυβέρνησης ελέγχοντας τις προϋποθέσεις για κατάθεση των νόμων στη Βουλή. Αντίθετα, οι προτάσεις νόμου που καταθέτουν οι βουλευτές, αποτελούν συνήθως κείμενα επεξεργασμένα από την αντιπολίτευση και δεν συζητούνται στην ολομέλεια.

Το παραπάνω σύστημα διακυβέρνησης έχει ως αποτέλεσμα η κυβέρνηση να είναι ένας ισχυρός παίκτης αρνησικυρίας (Alexopoulos, 2011) ενώ ο ρόλος του κοινοβουλίου περιορίζεται σε πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης. Εξάλλου ο τρόπος λειτουργίας του Ελληνικού Κοινοβουλίου θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως περισσότερο βερμπαλιστικός, αφού επικεντρώνεται στη συζήτηση των νομοσχεδίων, παρά παραγωγικός με δεδομένο ότι δεν συντάσσει σχέδια νόμου, ή εκθέσεις<sup>7</sup>, ούτε συμβάλλει ουσιαστικά στο νομοθετικό έργο.

Σε επίπεδο χάραξης κυβερνητικής πολιτικής, η πολιτική διαχείριση αποβλήτων αντιμετωπίστηκε μέχρι πρόσφατα ως τομεακή πολιτική υπαγόμενη στην αρμοδιότητα του Υπουργού Περιβάλλοντος<sup>8</sup> από τη σύστασή του (1980), όσον αφορά στο ρυθμιστικό πλαίσιο διαχείρισης, την περιβαλλοντική αδειοδότηση και την γενικότερη εθνική στρατηγική. Τα τελευταία χρόνια αναδείχθηκαν και νέοι πόλοι άσκησης κυβερνητικής πολιτικής που είναι οι ακόλουθοι:

- Το υπουργείο Εσωτερικών. Δεδομένου ότι η διαχείριση των στερεών αποβλήτων αποτελεί αρμοδιότητα των ΟΤΑ, έχει συσταθεί με το ΠΔ. 4/2014 η

---

<sup>7</sup> Οι εκθέσεις των ειδικών μόνιμων επιτροπών του κοινοβουλίου, όπως είναι η επιτροπή προστασίας του περιβάλλοντος που προβλέπονται από τον κανονισμό της βουλής (άρθρο 43<sup>α</sup>), που καταθέτουν στο τέλος κάθε κοινοβουλευτικής συνόδου, δεν αποτελούν παρά τη σύνοψη των συνεδριάσεων της επιτροπής και δεν συμβάλλουν στη διαμόρφωση θέσεων του κοινοβουλίου.

<sup>8</sup> Σε όλα τα σχήματα που λειτούργησε δηλαδή: Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ), Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ), Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης (ΥΠΑΡΑΝ) και Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ).



Γενική Γραμματεία Συντονισμού και Διαχείρισης Αποβλήτων του Υπουργείου Εσωτερικών.

- Οι δομές που υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης. Ενεργό ρόλο στην υλοποίηση των έργων υποδομής παίζουν οι επιτελικές δομές και οι διαχειριστικές αρχές ΕΣΠΑ, όπως επίσης η Γενική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).

Ακολουθώντας την πολιτική κατεύθυνση που έχει δώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την κυκλική οικονομία, ήδη από το 2015 παρατηρούνται οι πρώτες διακηρύξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες που έχουν στα στόχο να εντάξουν τη διαχείριση των αποβλήτων στην γενικότερη κυβερνητική στρατηγική (Βαρελίδης, 2016). Μάλιστα, στις 17.4.2018 το κυβερνητικό συμβούλιο οικονομικής πολιτικής δεσμεύθηκε για την ανάληψη δέσμης μέτρων για την προώθηση της κυκλικής οικονομίας, αναγνωρίζοντας τη συνολική και οριζόντια επίδραση των συνεπειών της παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων. Εντούτοις έως σήμερα η αναγνώριση αυτή δεν έχει ασκήσει καμία ουσιαστική επίδραση στις υλοποιούμενες πολιτικές.

Η κυβερνητική πολιτική σχετικά με το θέμα γνωρίζει την ακόλουθη εξέλιξη:

- Την πρώτη περίοδο (1975-2000) διαμορφώνεται το ρυθμιστικό πλαίσιο διαχείρισης των αποβλήτων, που ήταν ανύπαρκτο ως τότε και υιοθετείται το κανονιστικό πλαίσιο που επιβάλλει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Δεδομένου ότι η αρμοδιότητα συλλογής των αποβλήτων ανήκει στους δήμους και στις κοινότητες, η κεντρική διοίκηση δεν παρεμβαίνει ουσιαστικά στον τρόπο διαχείρισης.
- Την περίοδο (2001-2011), που θα μπορούσαμε να ονομάσουμε εκσυγχρονιστική, το κεντρικό κράτος αναλαμβάνει ενεργό ρόλο συμπληρώνοντας τα κενά στο θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης των αποβλήτων, μεταφέροντας την αρμοδιότητα του περιφερειακού σχεδιασμού κεντρικά (Περιφερειακές Διοικήσεις) και καταρτίζοντας τους Περιφερειακούς σχεδιασμούς, νομοθετώντας χωροθετήσεις έργων και αναθέτοντας την εναλλακτική διαχείριση σε συστήματα ανεξάρτητα από τους ΟΤΑ. Με αυτό τον τρόπο, η κυβέρνηση επιδιώκει να καλύψει την υστέρηση που παρατηρείται στον τομέα υπό την απειλή των πρώτων καταδικαστικών αποφάσεων για τους ΧΑΔΑ.

- Την τρίτη περίοδο (2011 έως σήμερα), που χαρακτηρίζεται ως μεταβατική ,επιχειρείται η εισαγωγή νέων μοντέλων διακυβέρνησης και πιο φιλόδοξων στόχων, τη στιγμή που καθίσταται επείγουσα η επίλυση του ζητήματος και η υλοποίηση έργων και στρατηγικών, τα οποία δεν κατέστη δυνατό να υλοποιηθούν την περασμένη δεκαετία.

Όμως ανεξάρτητα από την παραπάνω περιοδολόγηση, η κυβερνητική δράση χαρακτηρίζεται από σειρά ασυνεχειών και ασυνεπειών που χαρακτηρίζουν συνολικότερα το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης, δηλαδή:

- Ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων που ασκούν την κυβερνητική πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώνεται ότι υπάρχει μια κατανομή αρμοδιοτήτων σε τρεις βασικούς δρώντες ήτοι α) το υπουργείο που ρυθμίζει τεχνικές και τη στρατηγική (ΥΠΕΧΩΔΕ/ ΥΠΕΝ), β) το υπουργείο που συντονίζει του ΟΤΑ (ΥΠΕΣ) και γ) τα όργανα που χρηματοδοτούν τα έργα (Δομές ΕΣΠΑ και ΥΠΟΙΑΝ).

Το φαινόμενο του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων ενισχύεται, ιδιαίτερα εξαιτίας του γεγονότος ότι οι αρμοδιότητες του ΥΠΕΧΩΔΕ/ΥΠΕΝ ασκούνται ως συναρμοδιότητες, δηλαδή από κοινού με άλλα Υπουργεία (Οικονομίας, Οικονομικών, Μεταφορών και Υποδομών, Υγείας κλπ.) άρα δεν είναι αποκλειστικές (WWF, 2009) ούτε σε αποφασιστικό ούτε σε ελεγκτικό επίπεδο.

Από τα παραπάνω όργανα μόνο τα δύο λειτουργούν σε πλαίσιο συνεχούς επαφής με τα όργανα της ΕΕ για τη χάραξη της πολιτικής διαχείρισης των αποβλήτων. Το ΥΠΕΧΩΔΕ/ΥΠΕΝ που συμμετέχει στους ευρωπαϊκούς θεσμούς που διαμορφώνουν τις πολιτικές και επομένως δέχεται άμεση επιρροή από τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού και οι αρμόδιες διαχειριστικές αρχές ΕΣΠΑ που λειτουργούν σύμφωνα με το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Έτσι η προαναφερθείς κατακερματισμός οδηγούσε σε αντιφατικές πολιτικές στο πλαίσιο της κυβέρνησης (και της δημόσιας διοίκησης) φαινόμενο που ακόμη πιο έντονο τα προηγούμενα χρόνια, που η εν λόγω πολιτική προσεγγιζόταν με τομεακό τρόπο στα πλαίσια της ΕΕ. Τα τελευταία χρόνια, με την εισαγωγή του προγράμματος δράσης για την κυκλική οικονομία, παρατηρείται μια μεγαλύτερη ευθυγράμμιση όλων των πολιτικών προς την ίδια κατεύθυνση.

- Οι εναλλαγές της πολιτικής ηγεσίας, τόσο σε επίπεδο κυβέρνησης όσο και σε επίπεδο υπουργών, ιδιαίτερα από το 2009 μέχρι σήμερα, που γίνονται όλο και

πιο συχνές και συνοδεύονται από αλλαγές στις προτεραιότητες, καθιστώντας δυσχερέστερη τη χάραξη μιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι από το 2009 διατελέσαν Υπουργοί Περιβάλλοντος 9 υπουργοί, εκ των οποίων 3 υπηρεσιακοί ενώ το ίδιο το Υπουργείο άλλαξε 3 φορές ονομασία.

- Η δημιουργία δομών, χωρίς αντίστοιχη μέριμνα για την απαραίτητη στελέχωσή τους, ώστε να μπορούν να υλοποιήσουν πολιτικές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης (ΕΟΑΝ) που θεσμοθετήθηκε αρχικά με τον ν.2939/2001, συστάθηκε με καθυστέρηση 7 ετών (ΠΔ 99/2008) και η στελέχωσή του παρέμεινε ανεπαρκής.

#### 4.1.2 Οι Δήμοι

Όπως αναφέρθηκε ήδη οι Δήμοι αποτελούν βασικό εμπλεκόμενο φορέα στη διαχείριση των ΑΣΑ, εξαιτίας της εγγύτητας με τον πολίτη- παραγωγό αποβλήτων (άρθρο 102 του Συντάγματος). Πράγματι με βάση τόσο την Ελληνική έννομη τάξη (άρθρο 102 του Συντάγματος), τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες για τη διαχείριση των αποβλήτων, όσο και την αρχή της επικουρικότητας, ο βασικός φορέας υλοποίησης πολιτικών για τα απόβλητα είναι ο κοντινότερος στον πολίτη, δηλαδή οι δήμοι.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων προσδιορίζονται ως εξής:

- Στο Ν. 3463/2006 (κώδικας δήμων και κοινοτήτων), άρθρο 75: «Η καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς, σύμφωνα με την κείμενη σχετική νομοθεσία».

- Στο Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης), άρθρο 94: πρόσθετες αρμοδιότητες Δήμων. «Η διαχείριση στερεών αποβλήτων, σε επίπεδο προσωρινής αποθήκευσης, μεταφόρτωσης, επεξεργασίας, ανακύκλωσης και εν γένει αξιοποίησης, διάθεσης, λειτουργίας σχετικών εγκαταστάσεων, κατασκευής μονάδων επεξεργασίας και αξιοποίησης, καθώς και αποκατάστασης υφιστάμενων χώρων εναπόθεσης (Χ.Α.Δ.Α.). Η διαχείριση πραγματοποιείται, σύμφωνα με τον αντίστοιχο σχεδιασμό, που καταρτίζεται από την

Περιφέρεια κατά την ειδικότερη ρύθμιση του άρθρου 186 παρ. ΣΤ΄ αριθμ. 29 του παρόντος νόμου».

Ως βασικός εμπλεκόμενος φορέας στη διαχείριση των ΑΣΑ, οι Δήμοι είναι και οι βασικοί υπεύθυνοι για τη διαμόρφωση του πλαισίου που γνώρισε η Ελλάδα έως σήμερα δηλαδή η συλλογή και η απόθεση σε ΧΑΔΑ, διαδικασία που χαρακτηρίζεται από το χαμηλό κόστος διαχείρισης, δεν απαιτεί ιδιαίτερο σχεδιασμό, δεν απαιτεί εξειδικευμένο προσωπικό διαχείρισης και τέλος δεν απαιτεί ειδική συμπεριφορά των καταναλωτών. Οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν από το 2000, οφείλονται στην: α) έλλειψη εμπιστοσύνης από την κεντρική διοίκηση για τον τρόπο διαχείρισης που ασκούσαν οι Δήμοι, β) στην ανάγκη υλοποίησης γρήγορα των στόχων που έθεσε το κεντρικό κράτος και γ) στην παραδοσιακή συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους.

Όμως η ανάθεση του σχεδιασμού και της εναλλακτικής διαχείρισης σε φορείς εκτός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ είχε σαν αποτέλεσμα την γρήγορη κατάρτιση του σχεδιασμού και την ένταξη μεγάλου τμήματος της χώρας σε ΣΕΔ είχε το αρνητικό αποτέλεσμα, μακροπρόθεσμα να απομακρύνει τους Δήμους από την ευθύνη για την υλοποίηση πολιτικών καθιστώντας τους πελάτες των ΣΕΔ και αρνητές στην εφαρμογή και υλοποίηση των νομοθετημένων σχετικών πολιτικών.

Πράγματι, οι Δήμοι έως σήμερα περιορίζονταν στη συλλογή και μεταφορά των σύμμεικτων απορριμμάτων (πράσινο κάδος) στις εγκαταστάσεις των ΧΥΤΑ και του περιεχομένου των μπλε κάδων σε κάποιο ΚΔΑΥ (Κέντρο Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών), αν αυτό υπήρχε στα διοικητικά τους όρια. Οι ποσότητες που διαχειρίζονται οι δήμοι με αυτόν τον τρόπο ξεπερνούν το 90% του συνόλου των παραγόμενων ΑΣΑ.

Στον τομέα του σχεδιασμού οι Δήμοι απηχώντας τη γενικότερη στάση των κατοίκων τους περιορίζονταν σε μια στρατηγική NIMBY όποτε προέκυπτε ζήτημα χωροθέτησης των εγκαταστάσεων που τη διαχείριση των αποβλήτων στην περιοχή τους. Η τάση αυτή περιορίστηκε σχετικά μετά τις συνενώσεις των δήμων λόγω «Καλλικράτη» δεδομένου ότι οι νέοι δήμαρχοι εκπροσωπούσαν, πλέον, μεγαλύτερες ενότητες και επομένως το πολιτικό κόστος αποδοχής ενός ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ κρίνονταν μικρότερο.

Από τις αρχές του 2010 οι Δήμοι αποκτούν κάποιες επιπρόσθετες αρμοδιότητες όπως την υποχρέωση να παρουσιάσουν σχέδια δράσης για τη βιώσιμη διαχείριση των

αποβλήτων. Αρμοδιότητα την οποία ανέλαβαν απροετοίμαστοι να υλοποιήσουν. Εξαιτίας αυτού του γεγονότος οι δράσεις για την ανακύκλωση, εξοικονόμηση κα. παρέμειναν στην πρωτοβουλία του κεντρικού κράτους, ενώ οι Δήμοι, στην καλύτερη των περιπτώσεων, απλώς προσχωρούσαν στη σύναψη συμβάσεων με εταιρείες υπό την εποπτεία των Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης. Σχετικά με αυτή την καθυστέρηση εφαρμογής οι εκπρόσωποι των Δήμων υποστηρίζουν ότι δεν επαρκούν οι πόροι τους και ότι τα συστήματα που προϋποθέτουν διαλογή στην πηγή και αποκεντρωμένη διαχείριση απαιτούν σχεδιασμό, διαχειριστική επάρκεια και ανθρώπινο δυναμικό πέραν των δυνατοτήτων τους.

#### **4.1.3 Οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις**

Οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, αναδεικνύονται σε βασικό φορέα για τη διαμόρφωση της πολιτικής καθώς κληρονομούν την αρμοδιότητα κατάρτισης των περιφερειακών σχεδιασμών. Αποτελούν δε βασικό φορέα της χρηματοδότησης των έργων υποδομής, η χρηματοδότηση των οποίων γίνεται, στις περισσότερες των περιπτώσεων, με τη χρήση του μοντέλου των ΣΔΙΤ και (συχνά) εντάσσονται, για συγχρηματοδότηση, στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ).

Το 2015, οι περισσότερες Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, είχαν ήδη ολοκληρώσει τον σχεδιασμό των αντιστοιχών ΠΕΣΔΑ, πριν την έκδοση του νέου ΕΣΔΑ, με τη χρήση, όμως, των προδιαγραφών του παλιού. Εξαιτίας αυτού του γεγονότος, η πλειονότητά τους βρέθηκε σε ευθεία αντιπαράθεση με την παρούσα Κυβέρνηση. Τελικά, υπό την απειλή της απώλειας πόρων του ΕΣΠΑ όλοι οι νέοι ΠΕΣΔΑ έχουν ολοκληρωθεί έως το τέλος του 2017 και τα σχετικά έργα έχουν ήδη αρχίσει να υλοποιούνται.

#### **4.1.4 Οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων**

Οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦοΔΣΑ) συστήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 13 του ν.4071/2012, εκτός από την περίπτωση της Αττικής όπου υπάρχει ένας σύνδεσμος ο ΕΔΣΝΑ λόγω του μητροπολιτικού χαρακτήρα της περιοχής. Αποτελούν, ουσιαστικά, συνδέσμους Δήμων που διοικούνται με τον τρόπο που προβλέπεται στο άρθρο 246 του Κώδικα Δήμου και Κοινοτήτων και έχουν την ευθύνη εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης αποβλήτων και του αναθεωρημένου ΕΣΔΑ. Στις αρμοδιότητές τους ανήκει η εξειδίκευση και υλοποίηση των στόχων και των δράσεων του ΠΕΣΔΑ.

Το παλιότερο νομικό καθεστώς, ν. 3536/2007, προέβλεπε πολλές μορφές, διαφορετικού νομικού καθεστώτος (σύνδεσμοι ΟΤΑ ή ΑΕ). Με τον ν.4071/2012 αποφασίστηκε να υπάρχει ένας ενιαίος τύπος νομικής μορφής (ΑΕ) ανά Περιφέρεια. Η σημερινή κυβέρνηση προωθεί τη λογική της δυνατότητας σύστασης περισσότερων του ενός ΦοΣΔΑ ανά περιφέρεια, οι οποίοι πλέον θα έχουν τη νομική μορφή των ΝΠΔΔ ή των ΝΠΙΔ και θα ενταχθούν κατ' αυτό τον τρόπο στον δημόσιο τομέα.

Συνοπτικά Οι ΦοΣΔΑ αποτελούν διαδημοτικές ενώσεις με στόχο να καλύψουν την αδυναμία σχεδιασμού σε επίπεδο Δήμου, παραμένοντας ταυτόχρονα υπό τον έλεγχο των ΟΤΑ Α' βαθμού. Ως νέοι φορείς, χαρακτηρίζονται από έλλειψη πόρων και προσωπικού και επιδιώκουν την ενίσχυση του θεσμικού τους ρόλου έναντι των Περιφερειών, την αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων και την ενίσχυσή τους με χρηματοδότηση και επιπλέον ανθρώπινο δυναμικό, ειδικών προσόντων. Οι ΦοΣΔΑ, ως εκπρόσωποι των δήμων με αρμοδιότητα την υλοποίηση των ΠΕΣΔΑ ενδέχεται να έρθουν σε σύγκρουση με την Περιφέρεια που τον διαμορφώνει και τον χρηματοδοτεί.

#### **4.1.5 Τα κόμματα**

Την περίοδο που αναλύουμε, τα πολιτικά κόμματα, στην πλειονότητά τους, διαμόρφωναν τις θέσεις τους σχετικά με την διαχείριση των αποβλήτων αποσπασματικά, χωρίς εσωτερικό πολιτικό διάλογο και βασιζόμενα όχι τόσο σε διαφορετική ιδεολογική κατά κύριο λόγο αφετηρία αλλά ετεροκαθοριζόμενα από ομάδες συμφερόντων. Αυτό σημαίνει ότι οι πολιτικές τους θέσεις απηχούσαν την ισχύουσα κάθε φορά επικαιρότητα και τη σχετική τους θέση (αν βρισκόντουσαν στην Κυβέρνηση ή στην Αντιπολίτευση). Επιπρόσθετα, η δραστηριοποίηση ταυτόχρονα σε εθνικό και υπο-εθνικό επίπεδο (ΟΤΑ) οδηγούσε σε μια ακόμη διάσταση του ετεροκαθορισμού τους, αφού οι θέσεις τους διαμορφώνονταν και από τους εκπροσώπους τους στους ΟΤΑ. Τέλος, όταν, σε ορισμένες περιοχές, προέκυπταν γεγονότα διαμαρτυρίας, οι τοπικοί βουλευτές ή οι τοπικές οργανώσεις των κομμάτων υποστήριζαν τα αιτήματα των κατοίκων, ακόμη και αν αυτά έρχονταν σε ευθεία αντίθεση με την κεντρική πολιτική των ίδιων των κομμάτων τους .

Μπορούμε παρόλα αυτά να διαπιστώσουμε ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά στην πολιτική προσέγγιση του κάθε κόμματος:

Η πολιτική της Νέας Δημοκρατίας είναι η προώθηση μεγάλων έργων ΣΔΙΤ σε επίπεδο Περιφέρειας. Σε επίπεδο σχεδιασμού εστιάζουν σε εύκολες και άμεσες λύσεις χωρίς να θέτουν μακροπρόθεσμους στόχους και κυρίως χωρίς να προβλέπουν τις διαστάσεις που θα λάβει το ζήτημα μελλοντικά ούτε την εξέλιξη της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Οι προσπάθειες εφαρμογής μιας πολιτικής για την ανακύκλωση εντείνονται καθυστερημένα, το 2014, με την κατάθεση νομοσχεδίου για την ανακύκλωση με βασικό στόχο τη θέσπιση τεσσάρων ρευμάτων ανακύκλωσης αντί για ένα που προέβλεπε το σύστημα με τους μπλέ κάδους, ενόψει της 2η καταδίκης της Ελλάδας από το ΔΕΕ και την υποχρέωσή της να καταβάλει πρόστιμο για τους ενεργούς / μη αποκατεστημένους ΧΑΔΑ.

Η πολιτική του ΠΑΣΟΚ είναι παρόμοια, άλλωστε στελέχη του επιτέλεσαν υπουργοί επί δικομματικών κυβερνήσεων (Νέας Δημοκρατίας – ΠΑΣΟΚ) . Η περίοδος διακυβέρνησης 2009-2011 χαρακτηρίζεται από τη θέσπιση κανόνων διαβούλευσης και συμμετοχικής δημοκρατίας. Οι δύο μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στον τομέα, δηλαδή η εισαγωγή του συνόλου του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ στις αρχές του 2000 και η εισαγωγή του νέου πλαισίου της οδηγίας 2008/98/2008 στις αρχές του 2010 εκκίνησαν με πρωτοβουλία των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ.

Η πολιτική των κομμάτων της αριστεράς χαρακτηρίζεται από την ταύτισή της με τους δρώντες που διαφωνούν με την πολιτική που εφαρμόζεται σε όλα τα επίπεδα, ως κατεξοχήν κόμματα διαμαρτυρίας που απέχουν από τη νομή της εξουσίας. Εξάλλου και τα δύο κόμματα που την εκπροσωπούν στο Ελληνικό Κοινοβούλιο, θα καταψηφίσουν την ενσωμάτωση της οδηγία 2008/98/2012. Το ΚΚΕ διαμορφώνει θέση που προσανατολίζεται στη συγκεντρωτική διαχείριση των αποβλήτων από μια κρατική επιχείρηση τύπου ΔΕΚΟ. Ο ΣΥΡΙΖΑ διαμορφώνει θέσεις σε συνεργασία με εκπροσώπους κινήσεων πολιτών, βασιζόμενοι στην αποκεντρωμένη διαχείριση σε μικρό επίπεδο. Την περίοδο 2012-2014 η πολιτική του ΣΥΡΙΖΑ εστιάζει στην επεξεργασία θέσεων ανά τομέα, οι οποίες θα αποτελέσουν τη βάση για τον αναθεωρημένο ΕΣΔΑ του 2015, ο οποίος προβλέπει ιδιαίτερα αισιόδοξους στόχους με ορίζοντα το 2020 και φιλοδοξία του είναι να βασίσει την υλοποίησή του σε τοπικά σχέδια διαχείρισης, σε επίπεδο Δήμου, ενώ ταυτόχρονα ασκεί κριτική στο μέγεθος των έργων που υλοποιούνταν σε περιφερειακό και διαδημοτικό επίπεδο. Όμως, τελικά, η υλοποίηση του σχεδιασμού που είχε καταρτιστεί, πριν την ανάληψη της εξουσίας από

το ΣΥΡΙΖΑ, δεν άλλαξε σε σημαντικό βαθμό και επομένως προχώρησε στην υλοποίηση των σχετικών έργων, μέσω των μοντέλων των προηγούμενων κυβερνητικών περιόδων (ΣΔΙΤ). Τελευταία δίδεται έμφαση στην αναπροσαρμογή της πολιτικής στην κατεύθυνση της κυκλικής οικονομίας.

Οι Οικολόγοι Πράσινοι διαμορφώνουν από νωρίς λεπτομερείς θέσεις σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων, συνέπεια της ενασχόλησης στελεχών τους σε σχετικές Περιβαλλοντικές ΜΚΟ (πχ. Οικολογική Εταιρεία Ανακύκλωσης) οι οποίες επικεντρώνονται σε τελικούς (φιλόδοξους) στόχους στους οποίους έχει ασκηθεί κριτική ότι δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα που επικρατεί στην Ελληνική διοίκηση και αυτοδιοίκηση. Από τις αρμόδιες θέσεις τους, στελέχη των Οικολόγων Πράσινων, συμμετέχουν στην κατάρτιση του νέου ΕΣΔΑ και συγκρούονται με ορισμένους Περιφερειάρχες για το σχεδιασμό και υλοποίηση ορισμένων έργων ΣΔΙΤ.

#### **4.1.6 Η δημόσια διοίκηση**

Η δημόσια διοίκηση εισέρχεται μέσω της διαδικασίας της γραφειοκρατικής διολίσθησης (Αλεξόπουλος, 2007) όταν η εκτελεστική εξουσία δίνει τα περιθώρια καθώς δεν επανέρχεται με νομοθετική πρωτοβουλία. Στην προκειμένη περίπτωση η έλλειψη πολιτικής κατεύθυνση από πλευράς των κομμάτων για τον τρόπο διαχείρισης της πολιτικής και η αντίστοιχη έλλειψη ουσιαστικής εισαγωγής του ζητήματος στον θεσμικό πολιτικό διάλογο δίνει μεγάλα περιθώρια ερμηνείας και αδράνειας από μέρους της δημόσιας διοίκησης.

Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων συμβάλει στην ασυνέπεια υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Κομβικό ρόλο στην αδράνεια του συστήματος παίζει επίσης και η δημόσια διοίκηση των ΟΤΑ, οι οποία μη διαθέτοντας πόρους και κατάρτιση αντιδρά σε οποιαδήποτε αλλαγή του συστήματος διαχείρισης των ΑΣΑ συμβάλλοντας στη γενικότερη στάση των δήμων.

Αντιθέτως, η δημόσια διοίκηση με τη συμμετοχή της στις διαδικασίες των επιτροπών της ΕΕ καθίσταται ως τον βασικό παράγοντα εισαγωγής των ευρωπαϊκών πολιτικών στην Ελλάδα και κατά συνέπεια διασφαλίζει τον εξευρωπαϊσμό των πολιτικών.



#### 4.1.7 Η δικαιοσύνη

Η δικαιοσύνη αναδεικνύεται ως σημαντικός παίκτης αρνησικυρίας από τη στιγμή που εμπλέκεται στη διαδικασία υλοποίησης, μέσω των προσφυγών ομάδων συμφερόντων. Οι κυριότεροι λόγοι προσφυγής είναι: α) η αμφισβήτηση της διαγωνιστικής διαδικασίας ανάθεσης έργων από τις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, β) η καταγγελία σχετικά με την ελλιπή τήρηση των περιβαλλοντικών όρων και γ) η επίκληση κάποιου ειδικού, περιβαλλοντικού ή πολιτιστικού, καθεστώτος προστασίας στην περιοχή χωροθέτησης.

### 4.2 Οι ομάδες συμφερόντων

#### 4.2.1 Οι τοπικές κοινωνίες

Οι εγκαταστάσεις που σχετίζονται με τη διαχείριση των αποβλήτων αποτελούν ένα από τα κυριότερα έργα υποδομών που προκαλεί συγκρούσεις χρήσης γης καθώς έχει ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά κοινωνικής αποδοχής. Αυτό συμβαίνει γιατί στις συλλογικές αναπαραστάσεις, οι εγκαταστάσεις διαχείρισης αποβλήτων μετατρέπουν το χώρο σε απόρριμμα (Charlier, 1999). Ως εκ τούτου η διαμόρφωση πολιτικής χωροθέτησης εγκαταστάσεων διαχείρισης των αποβλήτων, αρχικά με τη μορφή ΧΥΤΑ, στη συνέχεια ΧΥΤΥ και αργότερα με τη μορφή ΚΔΑΥ έως ακόμα και τα πράσινα σημεία οδήγησε σε περισσότερο ή λιγότερο έντονες αντιδράσεις από τους περίοικους πληθυσμούς τύπου NIMBY. Σε ορισμένες περιπτώσεις, δημιουργήθηκαν επιτροπές κατοίκων ενάντια σε κάποιο σχεδιασμό, συχνά με την υποστήριξη πολιτικών κινήσεων καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως μέσο πίεσης χρησιμοποιήθηκαν τα γεγονότα διαμαρτυρίας και σπανιότερα η προσφυγή στη δικαιοσύνη.

Ανάλογα με τη διάρκεια και το μέγεθος της κινητοποίησης, οι τοπικές κινήσεις γνώρισαν εξέλιξη και σε ορισμένες περιπτώσεις διαμόρφωσαν λεπτομερείς θέσεις για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, όπως συνέβη την περίπτωση της Φυλής (ΠΡΩΣΥΝΑΤ).

#### 4.2.2 Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 αναπτύσσεται στην Ελλάδα το φαινόμενο των ΜΚΟ για την προστασία του περιβάλλοντος όπως η Greenpeace (1991) και η WWF (1991) ως συνέχεια της ανάπτυξης οικολογικών οργανώσεων των προηγούμενων δεκαετιών (Ι. Μποτετζάγιας). Η δράση των περιβαλλοντικών οργανώσεων ως

οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών κινείται ανάμεσα στην στρατηγική της διαμαρτυρίας και την στρατηγική της ανάδειξης καλών πρακτικών (Αφουξενίδης, 2006). Ως οργανώσεις έχουν υψηλό βαθμό ενσωμάτωσης στο διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον, ενώ αντιμετωπίζουν τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού ως μια διαδικασία σύγκλισης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ελλάδας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Οι ίδιες οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ αναδεικνύονται ως εναλλακτικός δρών εξευρωπαϊσμού της ελληνικής κοινωνίας, καθώς αναλαμβάνουν την πολιτική εκπαίδευση του πληθυσμού σε καλές πρακτικές και μοντέλα που εφαρμόζονται στις χώρες της ΕΕ, καλύπτοντας εν μέρει την υστέρηση των θεσμικών δρώντων στον τομέα (Wanlin, 2002). Οι δράσεις που υλοποιούν συνήθως χρηματοδοτούνται από ευρωπαϊκά προγράμματα (πχ. Life). Ως φορείς θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως η δρώντες με προωθημένες θέσεις στη διαχείριση των απορριμμάτων στους οποίους οποία έχει ασκηθεί κριτική για την παρουσίαση μαξιμαλιστικών και ανεφάρμοστων προτάσεων.

Οι περιβαλλοντικές οργανώσεις ασκούν κριτική στην υφιστάμενη κατάσταση και διαπιστώνουν έλλειμμα στην υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Ορισμένες από τις προτάσεις που καταθέτουν είναι οι ακόλουθες:

- η διαχείριση των ΑΣΑ πρέπει να στοχεύει σε μηδενική παραγωγή αποβλήτων, με έμφαση κυρίως στον τομέα της πρόληψης και κατόπιν στην επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και άλλες μεθόδους
- την επιβολή καθολικού τέλους πλαστικής σακούλας χωρίς εξαιρέσεις και προώθηση πολιτικών μείωσης των συσκευασιών,
- την ενεργοποίηση του τέλους ταφής,
- τη δημιουργία πλαισίου βάσει της αρχής «πληρώνω όσο πετάω», την άμεση υλοποίηση των πράσινων σημείων,
- την προώθηση της επεξεργασίας οργανικών αποβλήτων (κομποστοποίηση),
- την ενίσχυση της διαλογής στην πηγή, ώστε το τελικό προϊόν ανακύκλωσης να είναι καλής ποιότητας.

Επιπρόσθετα επισημαίνουν έλλειμμα στον τρόπο ποσοτικοποίησης των αποβλήτων, αλλά και στη διαχείριση των ρευμάτων συσκευασιών.

Με τη θεσμοθέτηση του πρώτου νόμου για την κοινωνική οικονομία (ν.4019/2011) και με δεδομένη την οικονομική κρίση αναπτύχθηκε και στον τομέα της διαχείρισης των ΑΣΑ η κοινωνική επιχειρηματικότητα, μέσω των ΚΟΙΝΣΕΠ, δημιουργώντας έναν νέο, μικρό δρόμο, στην κατεύθυνση της διάδοσης των καλών πρακτικών.

#### **4.2.3 Τα Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης και οι εταιρείες ανακύκλωσης**

Με τον πρώτο νόμο για την ανακύκλωση (ν. 2939/2001) δημιουργήθηκε ένας νέος «παίκτης» στη διαχείριση των αποβλήτων, τα συλλογικά ή ατομικά ΣΕΔ, στα οποία εντάσσονται υποχρεωτικά οι εισαγωγείς, οι παραγωγοί, οι συσκευαστές ή οι διακινητές των υλικών προς ανάκτηση. Τα ΣΕΔ είναι οργανισμοί μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με το ν. 2939/2001 και τον νέο νόμο για την ανακύκλωση (ν. 4496/2017) η εναλλακτική διαχείριση βρίσκεται υπό την εποπτεία και έλεγχο από τον ΕΟΑΝ. Τα ΣΕΔ, αν και μη κυβερνητικοί φορείς, είναι εξουσιοδοτημένα να διαχειρίζονται τα ρεύματα αποβλήτων. Όπως αναφέρθηκε, μέσα σε μια δεκαετία, μέσω του συστήματος των ΣΕΔ επιτεύχθηκε σχετικά γρήγορα η κάλυψη ικανοποιητικού αριθμού Δήμων με συστήματα ανακύκλωσης. Από τότε παρατηρείται στασιμότητα στην ανάπτυξη των σχετικών πολιτικών. Τα ΣΕΔ μπορεί να μην είναι κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, αλλά έχει ασκηθεί κριτική ότι δεν διαθέτουν τους δημόσιους πόρους, που λάμβαναν από τα τέλη, στους στόχους τους. Επιπρόσθετα είναι συχνό το φαινόμενο μια ιδιωτική εταιρεία ανάκτησης/ ανακύκλωσης να είναι ταυτόχρονα και ΣΕΔ. Γι' αυτό το λόγο ο ν.4496/2017 επικεντρώνεται μεταξύ άλλων στο στόχο επίτευξης διαφάνειας στη διαχείριση (μέτοχοι, οικονομικά, στόχοι, μέθοδοι) των ΣΕΔ.

Τα ίδια τα ΣΕΔ επικεντρώνουν την κριτική τους στο παραεμπόριο ανακυκλώσιμων υλικών που αναπτύχθηκε τα χρόνια της κρίσης και ισοδυναμεί σε απώλεια πόρων, στην εισφοροδιαφυγή των υπόχρεων για ένταξη στο ΣΕΔ, τους ελλιπείς ελέγχους, αλλά και την εξαγωγή των ανακυκλώσιμων υλικών σε άλλες χώρες και επομένως την απώλεια σημαντικών πόρων από το εγχώριο οικονομικό σύστημα (ΕΕΑΑ, 2017). Βασικοί πελάτες των ΣΕΔ είναι οι Δήμοι ως πάροχοι πρώτων υλών και οι εταιρείες ανακύκλωσης για την περίπτωση που τα ΣΕΔ δεν έχουν τις δικές τους εγκαταστάσεις υποδομές.

Στον τομέα των ΑΣΑ ένα ΣΕΔ αποτέλεσε, κατά συντριπτικό τρόπο, τον βασικό παίκτη: η Ελληνική Εταιρεία Αξιοποίησης Ανακύκλωσης που με το γνωστό σύστημα της μηχανικής διαλογής μέσω των μπλε κάδων, με το έχει συμβληθεί η συντριπτική πλειοψηφία των δήμων, ήτοι 301, και επομένως καλύπτει τις ανάγκες για ανακύκλωση για το 94% του πληθυσμού της χώρας (energypress, 2017).

Η ΕΕΑΑ, με αφορμή την εισαγωγή της νέας υποχρέωσης, σύμφωνα με την τροποποίηση της οδηγίας-πλαίσιο για απόβλητα για ανακύκλωση ΑΣΑ με τέσσερα χωριστά ρεύματα, συντάχθηκε με τις αντιδράσεις των δήμων δεδομένου ότι μια τέτοια αλλαγή θα απαιτούσε τη ριζική αλλαγή του συστήματος μεικτής ανακύκλωσης (γυαλί, χαρτί, πλαστικό, αλουμίνιο) μέσω των μπλε κάδων.

#### **4.2.4 Ο κατασκευαστικός τομέας**

Ο κατασκευαστικός τομέας, έχει άμεση εμπλοκή όχι μόνο στην υλοποίηση των έργων υποδομής που απαιτούνται αλλά και στη λειτουργία τους στη συνέχεια καθώς η πλειοψηφία των έργων γίνεται μέσω ΣΔΙΤ. Στόχος ήταν, με τη χρήση του μοντέλου των ΣΔΙΤ, να επιταχυνθούν οι διαδικασίες υλοποίησης των έργων [κατά κύριο λόγο των Μονάδων Επεξεργασίας Αποβλήτων (ΜΕΑ)].

Με την αναθεώρηση του ΕΣΔΑ το 2015 επιχειρήθηκε να επιτευχθεί η ριζική μείωση των παραγόμενων αποβλήτων (με τελικό στόχο το μηδενισμό τους) ώστε η κοινωνία να καταφέρει να μετατρέψει τα απόβλητα από πρόβλημα σε πηγή πόρων για αυτή. Ιδιαίτερη σημασία για την επίτευξη αυτού του σκοπού έχει η πλήρης εφαρμογή της πυραμίδας ιεράρχησης στη διαχείριση, με προτεραιότητα στην πρόληψη παραγωγής, ακολουθούμενη από την προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση, την ανάκτηση ενέργειας και τέλος την ασφαλή διάθεση, ως τελευταία επιλογή διαχείρισης. Προς αυτή την κατεύθυνση, η νέα πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Περιβάλλοντος επιχείρησε την αναδιαπραγμάτευση όλων των ΣΔΙΤ, όσον αφορά στο μέγεθος των εγκαταστάσεων και το ύψος και της εγγυημένης ποσότητας ΑΣΑ που υποχρεούνταν οι δήμοι να καταβάλουν ανά έτος, με την αιτιολογία ότι ήταν μεγαλύτεροι από τους στόχους που είχε θέσει ο ΕΣΔΑ για παραγωγή ΑΣΑ σε βάθος χρόνου δεδομένου ότι επρόκειτο για πολυετείς συμβάσεις. Τελικά κάτι τέτοιο δεν έγινε αποδεκτό, καθώς οι εταιρείες είχαν λάβει δάνειο από τις τράπεζες για την κατασκευή των έργων με βάση τους όρους των αρχικών συμβάσεων της σύμπραξης.

Επιπρόσθετα, υπήρξαν και πολλές δικαστικές προσφυγές σε όλα τα επίπεδα. Αξίζει να σημειωθεί ότι η συντριπτική πλειοψηφία προσφυγών στο ΣτΕ για τη δημοπράτηση έργων διαχείρισης ΑΣΑ προέρχονται από ανταγωνιστικές κατασκευαστικές εταιρείες και όχι από θιγόμενους πολίτες.

## **5. Συμπεράσματα και κριτική αποτίμηση των αποτελεσμάτων της ανάλυσης του συστήματος δρόμων**

Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, με την περιγραφή της εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου και του ρόλου και των επιδιώξεων των δρόμων είτε είναι παίκτες αρνησικυρίας είτε ομάδες συμφερόντων, επιδιώκεται να αναλυθεί το μέγεθος της υστέρησης της μεταρρυθμιστικής πολιτικής στον τομέα των απορριμμάτων. Επιδιώκεται επίσης να αναδειχθεί ο ρόλος του πλαισίου των σχέσεων μεταξύ των δρόμων και τέλος να εξαχθούν συμπεράσματα για τη δυναμική του συστήματος.

Η παρατηρούμενη υστέρηση στην υιοθέτηση της μεταρρυθμιστικής πολιτικής, οφείλεται στους παρακάτω λόγους:

**α) Αδράνεια των δρόμων.** Κατά την περιγραφή του ρόλου των παικτών αρνησικυρίας διαπιστώνεται έλλειψη πολιτικής βούλησης σε όλα τα επίπεδα. Πιο συγκεκριμένα, η κεντρική κυβέρνηση νομοθετεί υπό την απειλή των συνεπειών μη υλοποίησης της πολιτικής, δηλαδή των καταδικαστικών αποφάσεων του ΔΕΚ/ΔΕΕ. Πράγματι, οι πολιτικές για τη διαχείριση των αποβλήτων παραμένουν στάσιμες τις πρώτες δύο δεκαετίες συμμετοχής της Ελλάδας στην ΕΕ και ενεργοποιούνται εν όψει των πρώτων καταδικαστικών αποφάσεων του ΔΕΚ από τις αρχές του 2000. Στη συνέχεια, μεταρρυθμιστικές πολιτικές αναπτύσσονται εκ νέου μια δεκαετία αργότερα, ενόψει της 2<sup>ης</sup> καταδικαστικής απόφασης για τους ΧΑΔΑ, η οποία συνεπάγεται υποχρέωση καταβολής χρηματικών προστίμων για την Ελλάδα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της παρατηρούμενης αδράνειας στον τομέα της ανακύκλωσης, είναι η καθυστέρηση σύστασης και συγκρότησης του δημόσιου οργανισμού ελέγχου της ανακύκλωσης (ΕΟΑΝ), καθώς και η καθυστερημένη στελέχωσή του η οποία μένει έως σήμερα ανεπαρκής. Στο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης, η έλλειψη πρωτοβουλίας από πλευράς εκτελεστικής εξουσίας, οδηγεί στην ουσιαστική αδρανοποίηση της πρωτογενούς νομοθεσίας που θεσμοθετείται. Στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα συστήματα συλλογής και διάθεσης αποβλήτων παραμένουν αμετάβλητα και δεν

προσαρμόζονται στις ειδικές ρυθμίσεις που απαιτεί η διαχείριση των διαφορετικών ροών ΑΣΑ. Στο επίπεδο των πολιτικών κομμάτων επίσης το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων δεν αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα δημόσιας πολιτικής προς επίλυση, αλλά είτε ως πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης, είτε ως πεδίο όπου διαμορφωτές της πολιτικής ετεροκαθορίζονται πλήρως από τις επιδιώξεις των ομάδων συμφερόντων. Στην παραπάνω εικόνα προστίθενται οι καθυστερήσεις που δημιουργούνται από τη δικαιοσύνη εξαιτίας των προσφυγών ενάντια στις πράξεις της διοίκησης, οι οποίες τελικώς αναστέλλουν την υλοποίηση των πολιτικών. Έτσι, δεδομένης της ραγδαίας εξέλιξης του προβλήματος, αλλά και της λειτουργίας του δικαστικού συστήματος, οι ρυθμοί του οποίου είναι βραδύτεροι από αυτούς της εκτελεστικής εξουσίας, η υλοποίηση των πολιτικών καθυστερεί δραματικά.

**β) Ο περιορισμένος βαθμός εξευρωπαϊσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.** Οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού: i) δεν συμμετέχουν άμεσα στις πανευρωπαϊκές διαδικασίες, ii) δεν υφίστανται μηχανισμοί επιβολής της μη εναρμόνισης με τις πολιτικές της ΕΕ από το κεντρικό κράτος, iii) δεν διαθέτουν τη διαχειριστική επάρκεια για την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών και iv) δεν είχαν εισάγει, τουλάχιστον μέχρι την υιοθέτηση του Καλλικράτη, διαδικασίες συμμετοχής νέων δρώντων στη διαμόρφωση και την υλοποίηση των πολιτικών τους, όπως η διαβούλευση και ο έλεγχος από τις ανεξάρτητες αρχές.

**γ) Ο συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους.** Όπως αναφέρθηκε ήδη, το Ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από έναν ισχυρό παίκτη αρνησικυρίας: την κυβέρνηση. Πράγματι στο επίπεδο της διαμόρφωσης πολιτικής, το πολιτικό σύστημα και η οργάνωση του κράτους σε κεντρικό επίπεδο, επιτρέπουν τη λήψη αποφάσεων σχετικά εύκολα, καθώς υπάρχει μόνο ένας ισχυρός παίκτης αρνησικυρίας, δεδομένου ότι: α) η κυβέρνηση, κατά το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου που εξετάζεται, ήταν μονοκομματική στηριζόμενη σε ισχυρές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, β) οι αρμοδιότητες, όπως ο χωροταξικός σχεδιασμός (άρθρο 24Σ) και η κατανομή των πόρων ανήκουν στον απόλυτο έλεγχο του κεντρικού κράτους. Αυτό επιτρέπει στην κυβέρνηση να θεσμοθετεί πρωτογενώς εύκολα χωρίς να απαιτείται ευρύτερη κοινωνική συναίνεση. Όμως η διαχείριση αποβλήτων και ειδικότερα η διαχείριση ΑΣΑ απαιτεί κινητοποίηση των δρώντων σε όλα τα επίπεδα και ριζική αλλαγή των κοινωνικών πρακτικών. Επιπρόσθετα η υλοποίηση έργων υποδομής αποτελεί πεδίο συγκρούσεων

όσον αφορά στις χρήσεις γης. Επομένως, η επιλογή ανάθεσης της υλοποίησης των βασικών ευρωπαϊκών πολιτικών για τη διαχείριση των αποβλήτων σε δρώντες εκτός της τοπικής αυτοδιοίκησης και συγκεκριμένα στις διοικητικές περιφέρειες και στα ΣΕΔ υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, οφείλεται πιθανότατα στις προαναφερόμενες αδυναμίες των ΟΤΑ. Εντούτοις, αν και οδήγησαν στη γρήγορη υλοποίηση των σχεδίων διαχείρισης και στην επέκταση ορισμένων τεχνικών ανακύκλωσης στο μεγαλύτερο μέρος της χώρας, είχαν και μια σειρά από αρνητικές επιπτώσεις μακροπρόθεσμα. Οι μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες είναι:

- Οι περιφερειακοί σχεδιασμοί χωρίς δημοκρατική νομιμοποίηση, οι οποίοι ενέτειναν τις αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών και καθυστέρησαν περαιτέρω την υλοποίησή τους. Έτσι αναπτύχθηκε κυρίως το συγκρουσιακό μοντέλο αντί για το μοντέλο διαμεσολάβησης (Cadoret, 2011) ως υποκατάστατο της έλλειψης διαβούλευσης και της έλλειψης θεσμών συμμετοχικής διακυβέρνησης.
- Η τοπική αυτοδιοίκηση δεν επένδυσε σε τεχνογνωσία και πολιτικές για τη διαχείριση αποβλήτων και παρέμεινε έως σήμερα παθητικός δέκτης στον τομέα, «χάνοντας» μια δεκαετία, κατά την οποία οι πολιτικές για τη διαχείριση των αποβλήτων εξελίχθηκαν ραγδαία.

**δ) Ο συγκρουσιακός χαρακτήρας του πολιτικού συστήματος.** Αντίστοιχα και σε κεντρικό επίπεδο, η ύπαρξη ενός ισχυρού παίκτη παραγωγής πρωτογενούς νομοθεσίας σε συνδυασμό με τις συγκρουσιακές σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης, περιόρισαν τις δυνατότητες υλοποίησης της πολιτικής. Ο συγκρουσιακός χαρακτήρας του πολιτικού συστήματος ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά την υλοποίηση μιας πολιτικής με τους ακόλουθους μηχανισμούς: α) η ασκούμενη πολιτική περιορίζεται χρονικά στη διάρκεια της θητείας της εκάστοτε κυβέρνησης και ανατρέπεται, προσωρινά ή μόνιμα, από την επόμενη κυβέρνηση, όπως συνέβη χαρακτηριστικά το 2015 και β) η μη εξασφάλιση συναίνεσης φθείρει πολιτικά την κυβέρνηση και σε συνδυασμό με την περιορισμένη αποφασιστικότητα από πλευράς πολιτικών δρώντων οδηγεί τελικά στην εγκατάλειψη της μεταρρύθμισης, ώστε να αποφευχθεί το πολιτικό κόστος.

**ε) Η απουσία συμμετοχής των δρώντων προστασίας του περιβάλλοντος στους θεσμούς.** Η αδράνεια των παικτών αρνησικυρίας συνδυάζεται με τη μη συμμετοχή ομάδων συμφερόντων που προωθούν τα νέα μοντέλα διαχείρισης αποβλήτων στους

αρμόδιους θεσμούς και την ταυτόχρονη ασθενική παρουσία τους στην κοινωνία. Έτσι καθίσταται αδύνατο να επηρεάσουν το πολιτικό σύστημα σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα δρώντα αυτής της κατηγορίας είναι τα κόμματα των πρασίνων, τα οποία εισήγαγαν τις πολιτικές εξοικονόμησης φυσικών πόρων στην πλειοψηφία των κρατών της δυτικής Ευρώπης και συνέβαλαν στη σταδιακή ενσωμάτωση των πολιτικών στο επίπεδο της ΕΕ.

**στ) Η διεύρυνση της απόστασης από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.** Όπως αναφέρθηκε, η απόσταση μεταξύ της Ελληνική κατάστασης και του ευρωπαϊκού μέσου όρου ήταν ήδη πολύ σημαντική τη δεκαετία του 1990, όπου τέθηκαν οι πρώτοι, εθελοντικοί αρχικά, ποσοτικοί στόχοι για τη διαχείριση των αποβλήτων. Ο συνδυασμός των παραγόντων που αναφέρθηκαν προηγουμένως οδήγησε στην καθυστέρηση υλοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών, οι οποίες όμως δεν παρέμειναν στατικές. Αντίθετα, το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο μεταβάλλεται συνέχεια συνέπεια της κρισιμότητας του ζητήματος που καλείται να αντιμετωπίσει. Ως απάντηση σε αυτή την εξέλιξη, η Ελλάδα ενσωματώνει τις ευρωπαϊκές οδηγίες με χρονική καθυστέρηση ως επί το πλείστον υιοθετώντας δεσμεύσεις με βάση τον ελάχιστο επιτρεπόμενο κοινό παρονομαστή. Εντούτοις οι οδηγίες και οι στόχοι που ενσωματώνονται, βρίσκονται ήδη σε διαδικασία τροποποίησης με αποτέλεσμα να αυξάνεται περαιτέρω η απόσταση της Ελλάδας από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, αφού στην υστέρηση υλοποίησης των δεσμεύσεων προστίθεται η υστέρηση σε σχέση με τα πρότυπα που βρίσκεται σε διαδικασία υιοθέτησης η ΕΕ. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι: α) η ύπαρξη ΧΑΔΑ έως σήμερα τη στιγμή που η Ελλάδα βρίσκεται σε διαδικασία προδικαστικού ελέγχου για τους ΧΥΤΑ και β) η μη υιοθέτηση τεσσάρων ρευμάτων ΑΣΑ που προβλεπόταν (προαιρετικά) από την οδηγία 2008/98/ΕΚ, τη στιγμή που τα τέσσερα ρεύματα θα καταστούν δεσμευτικά από το 2019. Επομένως, είναι δύσκολη η απάντηση σχετικά με την ενδεχόμενη σύγκλιση με τις ευρωπαϊκές πολιτικές, καθώς ενώ κάνουν την εμφάνισή τους βήματα βραδείας προόδου, εντούτοις το θεσμικό πλαίσιο μεταβάλλεται συνεχώς και ταυτόχρονα επιδεινώνονται ραγδαία οι αντικειμενικές συνθήκες. Έτσι, δεν είναι καθόλου δεδομένο ότι θα επιτευχθούν οι ποσοτικοί στόχοι που τίθενται στον τομέα της πρόληψης και επαναχρησιμοποίησης.



Εν κατακλείδι, λαμβάνοντας υπ' όψη τους μετρήσιμους στόχους που θέτει η ΕΕ στα κείμενα πολιτικής για την κυκλική οικονομία έως το 2030<sup>9</sup> τα αποτελέσματα στον τομέα της μείωσης των αποβλήτων όλων των ρευμάτων υπολείπονται σημαντικά των τιθέμενων στόχων. Η κατάσταση δεν έχει μεταβληθεί ουσιαστικά στα τρία χρόνια από τη δημοσίευση του ΕΣΔΑ.

Ιδιαίτερα σημαντικός παράγοντας που συμβάλει στην την αδυναμία υλοποίησης μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για τα απορρίμματα, είναι το γεγονός ότι πρόκειται για μια πολιτική που απαιτεί χρονοβόρες διαδικασίες συναπόφασης σε ένα πλαίσιο που σε αντίθεση με τη Δυτική Ευρώπη δεν υπάρχει καμία παράδοση.

Σε αυτή την υστέρηση έρχεται να προστεθεί το γεγονός ότι το ίδιο το κοινοτικό κεκτημένο που καλείται να υιοθετήσει η εθνική διοίκηση είναι εν πολλοίς ξεπερασμένο, καθώς η πολιτική διαδικασία της ΕΕ είναι επίσης χρονοβόρα, δεδομένου ότι είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών δρώντων. Η χρονοβόρα διαδικασία διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού πλαισίου πολιτικής απαιτεί από το κράτος-μέλος μια πιο δημιουργική υιοθέτηση του ευρωπαϊκού πλαισίου, που θα εμπεριέχει το στοιχείο της πρόβλεψης (anticipation) των ευρωπαϊκών πολιτικών. Δηλαδή το κ-μ θα πρέπει να διαμορφώνει και να υλοποιεί πολιτικές που έχουν ενσωματώσει τις τάσεις και τις πολιτικές που συναποφασίζονται τη δεδομένη στιγμή στο ευρωπαϊκό επίπεδο και όχι να περιορίζεται στην υιοθέτηση του θεσμικού πλαισίου που υφίσταται εκείνη τη στιγμή.

Γίνεται φανερό ότι στην περίπτωση της διαχείρισης των αποβλήτων το θεσμικό πλαίσιο σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι διαρκώς μεταβαλλόμενο τα τελευταία εικοσιπέντε χρόνια, ιδιαίτερα δε κατά την τελευταία πενταετία με την υιοθέτηση της κυκλικής οικονομίας ως βασικού στρατηγικού στόχου της ΕΕ<sup>10</sup>. Από την άλλη πλευρά, η δημόσια πολιτική σε εθνικό επίπεδο γνωρίζει βραδεία εξέλιξη, μέσα σε ένα περιβάλλον συγκρουσιακών σχέσεων μεταξύ δρώντων και πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης που δυσχεραίνει περαιτέρω το πλαίσιο υλοποίησης.

---

<sup>9</sup> Στόχοι:65% ανακύκλωση των αστικών αποβλήτων, 75% ανακύκλωση συσκευασιών και 10% των αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής.

<sup>10</sup> Εξάλλου η οδηγία για τα απόβλητα του 2008, θα αναθεωρηθεί σύντομα δεδομένου ότι από τις 18.12.2017 το Συμβούλιο της ΕΕ και το Ευρωκοινοβούλιο έχουν καταλήξει σε συμφωνία για την αναθεώρηση των οδηγιών που αφορούν τη διαχείριση των αποβλήτων (οδηγία-πλαίσιο, οδηγία συσκευασιών και οδηγία για την υγειονομική ταφή) και τη θέσπιση νέων φιλόδοξων στόχων για την επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση και ανάκτηση των προϊόντων.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι δείγματα προόδου στον τομέα διαχείρισης αποβλήτων έχουν σημειωθεί, όπως η υιοθέτηση της κυκλικής οικονομίας ως κεντρικής πολιτικής, η ολοκλήρωση των ΠΕΣΔΑ, η υλοποίηση μιας σειράς έργων και η σταδιακή εμπλοκή των ΟΤΑ, εντούτοις όμως δεν έχουν δώσει απτά αποτελέσματα στη διαχείριση των ρευμάτων αποβλήτων, όπου η εικόνα παραμένει αμετάβλητη.

## Βιβλιογραφία- Πηγές

### Πρωτογενείς Πηγές

Βουλή των Ελλήνων, Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου (2012), ΙΓ Περίοδος, Σύνοδος Γ (16.01.2018, 17.01.2012, 18.01.2012, 26.01.2012)  
<http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?search=on&commission=fd28d780-fc9a-44f8-af41-06a4503111ea&pageNo=3>

Βουλή των Ελλήνων, Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου (2017), ΙΖ Περίοδος, Σύνοδος Γ (17.10.2017, 24.10.2017, 25.10.2017)  
<http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?search=on&commission=fd28d780-fc9a-44f8-af41-06a4503111ea&pageNo=3>

Βουλή των Ελλήνων, Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος (2015), ΙΣΤ Περίοδος, Σύνοδος Α (17.06.2015 & 24.06.2015)  
<https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?search=on&commission=9f9d3ea9-40b0-4571-916e-8fa9fde448c7>

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2013), Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα: Εγχειρίδιο Εναρμόνισης, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

ΚΥΑ 51373/4684/25-11-2015 (ΦΕΚ 2706/Β/15.12.2015) «Κύρωση του Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) και του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Πρόληψης Δημιουργίας Αποβλήτων».

Νόμος 2939/2001 (ΦΕΚ 179/Α/06.08.2001) «Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών άλλων προϊόντων – Ίδρυση Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και άλλων Προϊόντων (ΕΟΕΔΣΑΠ) και άλλες διατάξεις».

Νόμος 4042/2012 (ΦΕΚ 24/Α/13-2-2012) «Ποινική Προστασία του περιβάλλοντος – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/99/ΕΚ – Πλαίσιο παραγωγής και διαχείρισης αποβλήτων – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2008/98/ΕΚ – Ρύθμιση θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής».

Νόμος 4496/2017 (ΦΕΚ 170/8-11-2017) «Τροποποίηση του ν. 2939/2001 για την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων, προσαρμογή στην Οδηγία 2015/720/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης και άλλες διατάξεις.»

Οδηγία 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008 , για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών.

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Διαδικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων-Opengov (2014), Σχέδιο νόμου «ενίσχυση της ανακύκλωσης και βελτίωση της διαχείρισης των αποβλήτων». <http://www.opengov.gr/minenv/?p=6490>

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Διαδικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων-Opengov (2018) “Εθνική Στρατηγική για την Κυκλική Οικονομία, Εισήγηση του ΚΥ.Σ.ΟΙΠ” <http://www.opengov.gr/minenv/?p=9351>

### **Διαδικτυακές Πηγές**

Βουλή των Ελλήνων, <http://www.hellenicparliament.gr>

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, <http://www.ggk.gov.gr>

Δικαστήριο της ΕΕ- Ευρωττήριο νομολογίας <https://curia.europa.eu>

Ελληνική Εταιρεία Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, <https://eedsa.gr/site/>

Ελληνικό Ινστιτούτο Υγιεινής & Ασφάλειας Εργασίας, <http://www.elinyae.gr>

Εθνικό τυπογραφείο, <http://www.et.gr>

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, <http://nmwn.ypeka.gr>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Κυκλική Οικονομία, [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)

Πρόσβαση στο δίκαιο της Ευρώπης, <http://eur-lex.europa.eu>

Συνήγορος του Πολίτη, <https://www.synigoros.gr/>

### **Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία (συμπεριλαμβανομένης και της μεταφρασμένης)**

Αλεξόπουλος, Α. (2004). «"Veto Players" στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, στο Κοντογιώργης, Γ., Λάβδας, Κ., Μενδρινού, Μ., Χρυσόχοου Δ. (επ.). Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004). Αθήνα: Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης & εκδόσεις Κριτική. 188-202.

Αφουξενίδης, Α. (2006). Όψεις της κοινωνίας πολιτών στην Ελλάδα: Το παράδειγμα των περιβαλλοντικών και αντιρατσιστικών ΜΚΟ, *Επιστήμη και Κοινωνία*, 16, 163-178.

Ανδρέου, Γ. (2018) Η νεοθεσμική προσέγγιση της πολιτικής. Αθήνα: Κριτική.

Γιαννακούρου, Γ. (2009), η ευρωπαϊκή πολιτική για το περιβάλλον και η ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Στο Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Η ελληνική εμπειρία, 341-367. Αθήνα: Παπαζήση.

Λαδής, Σ. (2007). Εξευρωπαϊσμός και αλλαγές δημόσιων πολιτικών: η περίπτωση της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 29, 40-60.

Μποτετζάγιας, Ι. (2010) Η ιδέα της Φύσης. Αθήνα: Κριτική.

Πασσάς, Α. (2009), Η εθνική διοίκηση σε θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Η ελληνική εμπειρία, 27-91. Αθήνα: Παπαζήση.

Τερζής, Ε. (2009). Διαχείριση Απορριμμάτων. Οδηγός για το περιβάλλον. Αθήνα: WWF Ελλάς.

Τσεμπελής, Γ. (2008). Παίκτες αρνησικυρίας. Πως λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί. (μετάφραση Π.Νάνος). Αθήνα: Παπαζήση. [Veto players. How political institutions work. Princeton University Press, 2002]

### **Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία**

Alexopoulos, A. (2011), Greece : Government as dominant player, Στο Rasch, B.E., Tsebelis, G. (eds) The role of Government in Legislative Agenda Setting. Oxon: Routledge, 145-163.

Béguin, M. (2013). L'histoire des ordures : de la préhistoire à la fin du dix-neuvième siècle », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 13 : 3. <http://journals.openedition.org/vertigo/14419> ; DOI : 10.4000/vertigo.14419. (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 10.12.2018)

Beulque, R., Micheaux, H., Aggeri, F. (2016). D'une politique de gestion des déchets vers une politique d'économie circulaire ? : Une mise en perspective historique par les instruments d'action publique. Conférence OPDE - Les Outils pour Décider Ensemble, Rouen, France.

Botetzagias, I. (2001), *The Environmental Movement in Greece, 1973 to present : an illusory social movement in a semi-peripheral country*. Διδακτορική Διατριβή, Department of Politics, Keele University.

Buclet, N., Godard, O. (2001) *The Evolution of Municipal Waste Management in Europe: how Different are National Regimes*. *Journal of Environmental Policy and Planning*, Taylor Francis (Routledge), 2001: 3, 303-317.

Cadoret, A. (2011), *Analyse des processus conflictuels. Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*. *L'Espace géographique*, 40: 3, 231-244.

Charlier, B. (1999). *La défense de l'environnement: entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenché en France depuis 1974*. Διδακτορική Διατριβή. Université de Pau et des pays d'Adour. Τμήμα Γεωγραφίας, Pau, France.

Clerc, D. (2008). *De la croissance à la décroissance ?*. *L'Économie politique*, 39,(3), 92-106. 10.3917/leco.039.0092. (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 6.12.2012)

Eder K., Kousis M. (2001) *Is There a Mediterranean Syndrome?*. In: Eder K., Kousis M. (eds) *Environmental Politics in Southern Europe*. *Environment & Policy*, vol 29. Dordrecht: Springer.

Favell, A. (2000) *L'européanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration*», *Cultures & Conflits* [En ligne], 38-39 | été-automne 2000. <http://journals.openedition.org/conflits/274> ; DOI : 10.4000/conflits.274 (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 12.12.2012)

Guy Peters, B. (2012), *Institutional Theory in Political Science: The new institutionalism*. London: Bloomsbury.

Howell, K. (2002), *Developing Conceptualization of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies*. ESRC Seminar Series 1. <http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell.pdf> (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 10.12.2018).

Jacquier, C. (2010) *Défis et opportunités pour la gouvernance multiniveau en Europe : villes et régions urbaines au cœur d'un développement soutenable fondé sur la coopération*. Multilevel Urban Governance Conference, Dec 2010, Liège, Belgique.

Knill, C. & Lehmkuhl, D. (2002) *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. *European Integration online Papers (EIoP)*, 3 :7. <https://ssrn.com/abstract=302746><http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302746> (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 6.12.2012)

Kolokouris, O. (2015). *Discours environnemental et conflits d'usage en Grèce : le cas de l'installation d'un centre de stockage des déchets dans la région périurbaine en Attique-Est*. Στο Vianey, G. (ed.), Requier-Desjardins, M. (ed.), Paoli J.C., (ed.). *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles :*

regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens. Options Méditerranéennes, B 72, 275-285. Etudes et Recherches. Montpellier : CIHEAM.

Kolokouris, O., Nikolaidou, S., Anthopoulou, T. (2017). Mapping land-use dynamics, environmental conflicts and social pressures in the peri-urban area of Athens. Στο Paoli, J-C., Anthopoulou, Th. Ben Saad, A., Bergeret, P., Elloumi, M., Napoléone, C., Vianey G. La petite exploitation agricole méditerranéenne, une réponse en temps de crise. Options Méditerranéennes, A 117. 297-308. Montpellier: CIHEAM.

Lecourt, A. (2003). Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton. Géographie. Université Rennes 2, 2003. Français. <tel-00003924v2>

Lijphart, A. (2012). Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries (2<sup>nd</sup> ed.). Yale: Yale University Press.

Michallet, B., Gaeta, G. , Facchini, F. (2015). Greening up or not? The determinants of political parties' environmental concern: an empirical analysis based on European data (1970-2008). 2015.

Osmont, A. (1992), La « Governance »: concept mou, politique ferme. Les Annales de la Recherche Urbaine 80-81: 19-25.

Radaelli, C.M. (2000), Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. European Integration online papers (EIoP), 4:8. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 6.12.2018)

Touraine, A. (1984), Le retour de l'acteur : Essai sociologique. Paris: Fayard.

Wanlin, A. (2002). Les ONG en Europe: Facteur "d'européanisation" de la société civile. Fondation Robert Schuman, Synthèses no 35. <https://www.robert-schuman.eu/fr/syntheses/0035-les-ong-en-europe-facteur-d-europeanisation-de-la-societe-civile> (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 6.12.2018)

### **Δημοσιογραφικά Άρθρα**

Βαρελίδης, Π. (2016). Το κλείσιμο του κύκλου –ένα σχέδιο δράσης της ΕΕ για την κυκλική οικονομία. ΕΚΠΑΑ

<http://ekpaa.ypeka.gr/index.php/categories/kykliki-oikonomia/item/67-to-kleisimo-tou-kyklou-ena-sxedio-drasis-tis-ee-gia-tin-kykliki-oikonomia>

(Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 9.12.2018)

Energypress (19.12.2017), ΕΕΑΑ: Ξεπέρασαν τους 300 οι Δήμοι που συνεργάζονται με το σύστημα μπλε κάδων.

<https://energypress.gr/news/eeaa-xeperasan-toys-300-oi-dimoi-tis-horas-poy-synergazontai-me-systima-ton-mple-kadon> (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 10.12.2018).

### **Εκθέσεις**

Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης. (2017). 4<sup>η</sup> Έκθεση Κατάστασης Περιβάλλοντος.

Συνήγορος του Πολίτη. (2011). Ετήσια Έκθεση. <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.65277> (Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 10.12.2018).

### **Συνεντεύξεις**

Βαρελίδης Πέτρος, Συνεργάτης Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 29.11.2018.

Ευθυμιάτου Χριστίνα, Εκπρόσωπος των Οικολόγων Πράσινων και μέλος του ΔΣ του ΕΟΑΝ, 20.11.2018.

Ματζούφας Νικόλαος, Ειδικός Γραμματέας ΣΔΙΤ, 4.12.2018.

Μπιλίνης Χαράλαμπος, μέλος της Γραμματείας του τμήματος Οικολογίας, Περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού ΣΥΡΙΖΑ και μέλος του ΔΣ του ΕΟΑΝ, 21.11.2018.



## Παράρτημα

### 1. ΣΤΟΧΟΙ ΕΣΔΑ

	Ελάχιστος στόχος περιόδου 2005-2010	Ελάχιστο στόχος από 2011 και εντεύθεν	Στόχος ΕΣΔΑ για το έτος 2020
Ανάκτηση επί του συνόλου	50% - 65% κ.β.	60% κ.β.	
Ανακύκλωση επί του συνόλου	25% - 45% κ.β.	55% κ.β.	80,2% κ.β.
Ανακύκλωση γυαλιού	15% κ.β.	60% κ.β.	70% κ.β.
Ανακύκλωση χαρτιού/χαρτονιού	15% κ.β.	60% κ.β.	92% κ.β.
Ανακύκλωση μετάλλου	15% κ.β.	50% κ.β.	70% κ.β.
Ανακύκλωση πλαστικού	15% κ.β.	22,5% κ.β.	70% κ.β.
Ανακύκλωση ξύλου	15% κ.β.	15% κ.β.	80% κ.β.

### 2. ΦΕΚ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗΣ ΠΕΣΔΑ

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΦΕΚ ΠΕΣΔΑ
ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ – ΘΡΑΚΗΣ	<b>B 4123/ 21-12-2016</b>
ΑΤΤΙΚΗΣ	<b>B 4175/ 23-12-2016</b>
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	<b>B 321/ 7-2-2017</b>
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	<b>B 4175/ 23-12-2016</b>
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	<b>B 4151/ 22-12-2016</b>
ΗΠΕΙΡΟΥ	<b>B 3196/ 4-10-2016</b>
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	<b>B 3299/ 13-10-2016</b>
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	<b>B 4317/ 30-12-2016</b>
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	<b>B 4010/ 14-12-2016</b>
ΚΡΗΤΗΣ	<b>B 3196/ 5-10-2016</b>
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	<b>B 4317/ 30-12-2016</b>
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	<b>B 2044/ 14-6-2017</b>
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	<b>B 31/ 16-1-2017</b>



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο  
ανάπτυξης

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)  
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος  
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479  
[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)