

ΦΙΛΙΚΟΤΕΡΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το περιβάλλον βρίσκεται υπό διακινδύνευση. Η εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και ο όγκος των παραγομένων αποβλήτων αυξάνονται εκθετικά. Δεδομένου ότι η αντιστροφή αυτής της κατάστασης συνδέεται με την αντιστροφή του οργανωτικού σχήματος της οικονομίας και της διαχείρισης των αποβλήτων, καθώς και ότι οι πλέον αρμόδιοι για τη διαχείριση των αστικών αποβλήτων είναι οι ΟΤΑ, η παρούσα μελέτη διερευνά τον ρόλο της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς αυτή την κατεύθυνση. Οριοθετούνται, αρχικά, οι βασικές έννοιες της μελετώμενης θεματικής και γίνεται σύντομη αναφορά στο ευρωπαϊκό και εθνικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων, με έμφαση στις νομοθετικές ρυθμίσεις που προωθούν την εναλλακτική τους διαχείριση. Ακολούθως, αναλύονται οι σχετικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ, το κόστος που αυτές συνεπάγονται και οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι για την κάλυψή τους. Η μελέτη καταλήγει στη διατύπωση ορισμένων προτάσεων, με αφορμή, μεταξύ άλλων, τις πολυάριθμες διεθνώς αναγνωρισμένες σχετικές καλές πρακτικές, όπως τη χρήση σε τοπικό επίπεδο του θεσμού των πράσινων συμβάσεων και της περιβαλλοντικής φορολογίας.

Σταυρούλα Κουστένη
Δόκτωρ δημοσίου δικαίου
Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ,
Στέλεχος ΑΑΔΕ

ABSTRACT

The environment is at risk. The exploitation of natural resources and the amount of waste produced are increasing. Given that the change of this situation is linked

* Η παρούσα μελέτη αποτελεί τη γραπτή μορφή αυτοτελούς διάλεξης, που έλαβε χώρα στις 03.06.2024, στο πλαίσιο των διαλέξεων του εαρινού εξαμήνου ακαδημαϊκού έτους 2023-2024 του Δημοτικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (ΔΕΑΠ) Δήμου Γλυφάδας και είναι ενημερωμένη μέχρι και τον ν. 5151/2024 (Α173).

to a reverse of the organizational model of the economy and waste management, and that the local authorities are most responsible for the management of municipal waste, this study examines the role of the Greek local authorities in this direction. It begins by defining the basic concepts of the subject in question and briefly reviews the European and national institutional frameworks governing the management of municipal solid waste, focusing on the legal provisions that promote alternative management. It then analyses the relevant responsibilities of local authorities, the costs involved and the financial resources available to cover them. The study concludes with some recommendations based on a number of internationally recognized good practices in this area, such as the use of green contracts and environmental taxation at local level.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Τις τελευταίες δεκαετίες, το περιβάλλον¹ έχει γίνει αντικείμενο έρευνας και παρατήρησης από πολλές επιστήμες, την οικολογία, την οικονομία, τη νομική επιστήμη, την κοινωνιολογία, ακόμα και τις επιστήμες υγείας. Τόσο στο πλαίσιο φιλικών συζητήσεων, όσο και στο πλαίσιο επίσημων συναντήσεων πολιτικού και επιστημονικού περιεχομένου, εκφράζεται έντονα η ανησυχία σχετικά με την πορεία της περιβαλλοντικής ρύπανσης, καθώς και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην ποιότητα της καθημερινής μας ζωής. Όλοι συμφωνούμε, πάντως, στην ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος και στην εξασφάλιση ενός ποιοτικού επιπέδου καθημερινής διαβίωσης.

Κοινή παραδοχή αποτελεί επίσης η διαπίστωση ότι η κατανάλωση των πόρων της γης αυξάνεται θεαματικά και, κατά συνέπεια, ο παραγόμενος όγκος των αποβλήτων. Η κατανάλωση ορυκτών καυσίμων, μετάλλων και ανόργανων υλικών υπολογίζεται ότι θα διπλασιαστεί τα επόμενα έτη, ενώ τα απόβλητα θα αυξηθούν κατά 70% μέχρι το 2050. Αν η ανθρωπότητα συνεχίσει να εφαρμόζει τα ίδια καταναλωτικά πρότυπα, θα χρειαζόμαστε τρεις πλανήτες για να ικανοποιήσουμε τις ανάγκες του πληθυσμού της Γης, ο οποίος, αν συνεχίσει να αυξάνεται με τους ίδιους ρυθμούς, θα έχει κατά προσέγγιση φτάσει τα 9,8 δισεκατομμύρια μέχρι το 2050².

Εξάλλου, σύμφωνα με έρευνα του ευρωβαρομέτρου³, το 91% των ευρωπαίων πολιτών θεωρεί ως σοβαρό πρόβλημα την κλιματική αλλαγή για την ΕΕ. Τα τρία τέταρτα (78%) όσων απάντησαν πιστεύουν ότι τα περιβαλλοντικά ζητήματα έχουν άμεση επίδραση στην καθημερινή τους ζωή και υγεία. Περισσότεροι από οκτώ στους δέκα πολίτες ανησυχούν για τις επιπτώσεις των χημικών ουσιών που υπάρχουν στα προϊόντα καθημερινής χρήσης. Όλοι συμφώνησαν ότι θα πρέπει να γίνουν

¹ Κατά τη συστημική επιστήμη, «περιβάλλον» είναι ένα μεγασύστημα αποτελούμενο από οικοσυστήματα και ανθρωπογενή συστήματα τελούντα σε πολύπλοκες σχέσεις δυναμικής αλληλεπιδράσεως. Βλ. αναλυτικότερα Μ. Δεκλερή, *Ο δωδεκάδεκτος του περιβάλλοντος (εγκόλπιο βιώσιμου αναπτύξεως)*, 1996, σελ. 36 επ.· Γλ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, 2018, σελ. 9 επ.

² Όπως επισημαίνεται στο προοίμιο της με ημερομηνία 11.03.2020 και αριθμ. COM (2020) 98 ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024) και στην έκθεση παρακολούθησης για το έτος 2023 του ΟΗΕ αναφορικά με τον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης, διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

³ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

βήματα προς τη μείωση της χρήσης των πλαστικών και των απορριμμάτων. Θα πρέπει να αλλάξει ο τρόπος παραγωγής και κατανάλωσης των προϊόντων. Στις αλλαγές που χρειάζονται θα πρέπει να έχουν ρόλο τόσο ο ιδιωτικός τομέας και τα κράτη, όσο και οι πολίτες της Ένωσης. Οι τοπικές αρχές θα πρέπει να εξασφαλίζουν τις κατάλληλες υποδομές.

Επομένως, όπως γίνεται άμεσα αντιληπτό, ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των αποβλήτων συνιστά σημαντικό παράγοντα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, του αέρα, των υδάτων και των θαλασσών, του εδάφους και του υπεδάφους, καθώς και της δημόσιας υγείας. Συνιστά δε επιπλέον καταλύτη οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας, μέσω της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας σε νέους τομείς δραστηριοτήτων.

Υπό αυτά τα δεδομένα, στις ακόλουθες παραγράφους επιχειρείται μια όσο το δυνατόν περιεκτικότερη προσέγγιση του ζητήματος της διαχείρισης των αστικών στερεών αποβλήτων στην Ελλάδα. Οριοθετούνται αρχικά οι βασικές έννοιες της μελετώμενης θεματικής και γίνεται σύντομη αναφορά στο ευρωπαϊκό και εθνικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διαχείριση των αστικών στερεών αποβλήτων, με έμφαση στις νομοθετικές ρυθμίσεις που προωθούν την εναλλακτική τους διαχείριση. Ακολουθώντας, αναλύεται ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) στην προώθηση της εναλλακτικής διαχείρισης των αποβλήτων, ενώ η μελέτη ολοκληρώνεται με τη διατύπωση ορισμένων προτάσεων, με αφορμή, μεταξύ άλλων, τις πολυάριθμες διεθνώς αναγνωρισμένες σχετικές καλές πρακτικές.

II. ΒΑΣΙΚΟΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

Θεμελιώδους σημασίας έννοια για τη θεσμική οργάνωση της διαχείρισης των αποβλήτων είναι η έννοια «απόβλητο». Ως απόβλητο νοείται κάθε ουσία ή αντικείμενο, το οποίο ο κάτοχός του απορρίπτει ή προτίθεται ή υποχρεούται να απορρίψει⁴.

Αν και ο φαινομενικά απλός αυτός ορισμός της έννοιας «απόβλητο» είχε ήδη διατυπωθεί στην Οδηγία 75/442/ΕΟΚ, η διάπλαση του περιεχομένου του, όπως αυτό γίνεται σήμερα αντιληπτό⁵, είναι το αποτέλεσμα της μακράς όσο και επίπονης νομολογιακής του επεξεργασίας⁶. Και αυτό γιατί οι δημόσιες αρχές τείνουν να χαρακτηρίζουν ως απόβλητο κάθε πράγμα που απορρίπτεται, υπό το φως μιας ευρείας τεολογικής ερμηνείας της ευρωπαϊκής Οδηγίας Πλαίσιο για τα απόβλητα, βασικός σκοπός της οποίας είναι η προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας,

⁴ Βλ. το άρθρο 3 ν. 4819/2021 (Α129) και το άρθρο 11 ν. 4042/2012 (Α24), που αφορούν τη μεταφορά ευρωπαϊκής νομοθεσίας και συγκεκριμένα: Α) των υπ' αριθμ. 2018/851 και 2018/852 Οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30.05.2018 και Β) της υπ' αριθμ. 2008/98 Οδηγίας Πλαίσιο για τα Απόβλητα.

⁵ Δεδομένων των εξελίξεων, ειδικά στον τομέα της τεχνολογικής έρευνας και της καινοτομίας, που καθιστούν εφικτή τη μετατροπή ολοένα και περισσότερων υλικών από απόβλητα σε πρώτη ύλη για νέα προϊόντα, και άρα σε αντικείμενα με οικονομική αξία, το περιεχόμενο του ορισμού αυτού δεν αποκλείεται μελλοντικά να προσδιοριστεί εκ νέου ή και νέες έννοιες να διαπλαστούν, όπως συνέβη στην περίπτωση της έννοιας «υποπροϊόν», που αναδύθηκε μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ, για να καλύψει ανάγκες που δεν τις είχε εξ αρχής διαγνώσει ο νομοθέτης και ανέκυψαν κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας για τα απόβλητα. Βλ. για τον ορισμό της έννοιας «υποπροϊόν» το άρθρο 5 ν. 4819/2021.

⁶ Βλ. Π. Γαλάνη, *Ευρωπαϊκό δίκαιο του περιβάλλοντος: Η ωρίμανση μιας αυτόνομης περιβαλλοντικής δικαιοταξίας*, 2023, σελ. 300-304.

ενώ οι παραγωγοί των ουσιών και των αντικειμένων που απορρίπτονται επιδιώκουν την όσο το δυνατόν στενή ερμηνεία του όρου «απόβλητο», έτσι ώστε να ελαχιστοποιείται η ευθύνη που αυτοί υπέχουν για τη διαχείριση των αποβλήτων τους αλλά και το οικονομικό κόστος που η διαχείριση αυτή συνεπάγεται.

Τα απόβλητα διαιρούνται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες, στερεά, υγρά, αέρια. Ως προς τα στερεά διακρίνουμε περαιτέρω τα αστικά, τα βιομηχανικά και άλλης προέλευσης στερεά απόβλητα. Τα αστικά απόβλητα διαιρούνται ακόμα σε επικίνδυνα και μη επικίνδυνα απόβλητα.

Ειδικότερα, τα Αστικά Στερεά Απόβλητα (ΑΣΑ) ή απορρίμματα που απασχολούν την παρούσα μελέτη είναι: α) τα ανάμεικτα απόβλητα και τα απόβλητα που συλλέγονται από τα νοικοκυριά, μεταξύ άλλων χαρτί και χαρτόνι, γυαλί, μέταλλα, πλαστικά, βιολογικά απόβλητα, ξύλο, προϊόντα κλωστοϋφαντουργίας, απόβλητα συσκευασίας, απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, απόβλητα ηλεκτρικών σπηλών και συσσωρευτών και ογκώδη απόβλητα, συμπεριλαμβανομένων στρωμάτων και επίπλων, β) τα ανάμεικτα απόβλητα και τα απόβλητα που συλλέγονται χωριστά από άλλες πηγές, όταν είναι παρόμοια ως προς τη φύση και τη σύνθεση με τα οικιακά απόβλητα⁷ και γ) ως χωριστή κατηγορία τα «βιολογικά απόβλητα»⁸.

Ακολουθώντας, η διαχείριση αποβλήτων περιλαμβάνει τη συλλογή, τη μεταφορά, την ανάκτηση, συμπεριλαμβανομένης της διαλογής, καθώς και τη διάθεση των αποβλήτων. Η διαχείριση αποβλήτων περιλαμβάνει ακόμα την εποπτεία των ανωτέρω εργασιών και τη μετέπειτα φροντίδα των χώρων διάθεσης, καθώς και τις ενέργειες στις οποίες προβαίνουν οι έμποροι ή οι μεσίτες, χωρίς άλλη επεξεργασία. Παραδοσιακά, η διαχείριση των απορριμμάτων σήμαινε ουσιαστικά την απόρριψή τους στο περιβάλλον. Σήμαινε την ανεξέλεγκτη πολλές φορές διάθεση σε μη αδειοδοτημένους χώρους διάθεσης, τις χωματερές. Στον αντίποδα αυτής της τακτικής βρίσκεται η ενονομαζόμενη εναλλακτική διαχείριση των απορριμμάτων που προφανώς είναι πιο φιλική προς το περιβάλλον, συμβάλλοντας στην αποτροπή της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και στην επίτευξη των λοιπών περιβαλλοντικών στόχων.

Στην εναλλακτική διαχείριση περιλαμβάνονται οι εργασίες συλλογής⁹, οι εργασίες μεταφοράς, μεταφόρτωσης, αποθήκευσης, προετοιμασίας για επαναχρησιμοποίηση και οι διαδικασίες ανακύκλωσης ή κάθε άλλο είδος ανάκτησης των χρησιμοποιημένων συσκευασιών πολλαπλής χρήσης, δηλαδή των συσκευασιών και προϊόντων για τα οποία έχει θεσπιστεί η αυξημένη ευθύνη του παραγωγού.

Καθένα από τα δυο ανωτέρω πρότυπα διαχείρισης αποβλήτων συνδέονται αντίστοιχα με δυο διαφορετικά μοντέλα οργάνωσης της οικονομίας, το γραμμικό και το κυκλικό μοντέλο οργάνωσης.

Σύμφωνα με το γραμμικό πρότυπο η οικονομική ανάπτυξη βασίζεται στην εξόρυξη πρώτων υλών, στη χρήση αυτών για την παραγωγή προϊόντων και την κατανάλωσή τους και, τέλος, στην

⁷ Δεν περιλαμβάνονται όμως απόβλητα από τη γεωργική παραγωγή, τη δασοκομία, την αλιεία, τις αποχετεύσεις και την ιλύ επεξεργασίας λημμάτων, τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους και τα απόβλητα από τις κατεδαφίσεις και τις οικοδομικές εργασίες, τα βιομηχανικά απόβλητα έλαια κ.λπ.

⁸ Βλ. για τον ορισμό άρθρο 3 παρ. 4 ν. 4819/2021 (Α129).

⁹ Μεταξύ δε αυτών καταλέγονται και τα συστήματα επιστροφής εγγύησης για ορισμένες συσκευασίες ποτών και αναψυκτικών.

απόρριψη στο περιβάλλον ή στην υπόγεια ταφή. Αντιθέτως, το σχήμα της κυκλικής οικονομίας βασίζεται στην επαναχρησιμοποίηση, στην επισκευή, στην ανακαίνιση και στην ανακύκλωση. Όσον δε αφορά τον τομέα της ενέργειας, το σχήμα της κυκλικής οικονομίας συνδέεται με τη μεγιστοποίηση της χρήσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, αντί τη συνεχή εξόρυξη πετρελαίου και την απόρριψη των υπολειμμάτων της παραγωγής στο περιβάλλον.

Ως «κυκλική οικονομία» ορίζεται¹⁰ ένα μοντέλο οργάνωσης της αγοράς που συνίσταται σε ένα βιομηχανικό σύστημα το οποίο είναι εκ προθέσεως και εκ του σχεδιασμού του αποκαταστατικό και αναγεννητικό. Αντικαθιστά την έννοια του «τέλους του κύκλου ζωής» με την αποκατάσταση, κινείται προς τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, εξαλείφει τη χρήση τοξικών χημικών ουσιών, οι οποίες μειώνουν τη δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης, ενώ στοχεύει στην εξάλειψη των αποβλήτων μέσω βέλτιστου σχεδιασμού, υλικών, προϊόντων, συστημάτων, καθώς και επιχειρηματικών μοντέλων. Η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη σε χρονική διάρκεια διατήρηση της οικονομικής αξίας των προϊόντων, η μείωση των αποβλήτων, η ελαχιστοποίηση της χρήσης των φυσικών πόρων και η διατήρηση σε χαμηλά επίπεδα του παραγόμενου CO₂ αποτελεί βασική στόχευση του εν λόγω προτύπου οικονομικής ανάπτυξης.

III. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράγονται κάθε χρόνο 2,1 δισεκατομμύρια τόνοι απορριμμάτων, δηλαδή 46% μεγαλύτερος όγκος απορριμμάτων από ότι το έτος βάσης, το έτος 1995. Το ενθαρρυντικό είναι όμως ότι, αν και ο όγκος των παραγόμενων αποβλήτων αυξήθηκε, τα τελευταία 25 έτη, έχει αυξηθεί και το ποσοστό των παραγόμενων αποβλήτων που ανακυκλώνεται ή που υπόκειται σε διαφορετική επεξεργασία από τη διάθεση σε χώρους υγειονομικής ταφής απορριμμάτων^{11,12}. Τα θετικά αυτά βήματα προς την εναλλακτική διαχείριση των αστικών απορριμμάτων και την υιοθέτηση των προτύπων της κυκλικής οικονομίας συνιστούν απόρροια των πρωτοβουλιών της Ένωσης σε πολιτικό επίπεδο¹³, κυρίως όμως της πύκνωσης του πλέγματος των νομοθετικών ρυθμίσεων για την περιβαλλοντική προστασία μετά το 2010.

Το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ¹⁴, κατοχυρώνει μεν έμμεσα τη φιλικότερη προς το περιβάλλον διαχείριση των αστικών αποβλήτων, το δευτερογενές δίκαιο περιλαμβάνει όμως αναλυτικές ρυθμίσεις σχετικά με το γενικό πλαίσιο διαχείρισης των αποβλήτων αλλά και με τα ειδικότερα θέματα διαχείρισης επιμέρους ροών αποβλήτων¹⁵.

¹⁰ Δεν υπάρχει ένας παγιωμένος ορισμός. Βλ. τον γενικά αποδεκτό ορισμό του ιδρύματος «Ellen McArthur», στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

¹¹ Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024). [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

¹² Βλ. [link](#) (τελευταία πρόσβαση 08.10.2024).

¹³ Βλ. ενδεικτικά το 6ο και το 7ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον με τίτλο «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας», το έγγραφο με τίτλο «Εμβληματική Πρωτοβουλία για μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους» και τον Χάρτη Πορείας για μια αποδοτική, από πλευράς πόρων, Ευρώπη.

¹⁴ Βλ. άρθρα 3 παρ. 3, 114 και 191-193 ΣΛΕΕ.

¹⁵ Οδηγίες: 2008/98/ΕΚ Οδηγία Πλαίσιο για τα Απόβλητα· 2018/851/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018 για την τροποποίηση της ανωτέρω Οδηγίας για τα απόβλητα· 2018/852/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018, για τροποποίηση της Οδηγίας 94/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας· 2018/850/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018, για την τροποποίηση

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την προώθηση της κυκλικής οικονομίας, την αποσαφήνιση των επιμέρους στόχων και των δράσεων που θα πρέπει να ληφθούν για την επίτευξη των στόχων αυτών συμπληρώνουν: α) η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία¹⁶, β) το 8ο Πρόγραμμα Δράσης για το περιβάλλον, που εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο στις 10.03.2022 με ισχύ μέχρι το 2030 και βασικό στόχο την εναρμόνιση των πολιτικών της ΕΕ με την Πράσινη Συμφωνία¹⁷, γ) το νέο σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία στο πλαίσιο της Πράσινης Συμφωνίας (Green Deal)¹⁸ και, τέλος, δ) η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τις πλαστικές ύλες σε μια κυκλική οικονομία με στόχους, την ανακύκλωση των πλαστικών και αντιμετώπιση του προβλήματος των μικροπλαστικών που απελευθερώνονται ακούσια στο περιβάλλον (Ιανουάριος 2018)¹⁹.

Σε εθνικό επίπεδο, οι στόχοι της πρόληψης της δημιουργίας αλλά και της εναλλακτικής διαχείρισης των αποβλήτων, καθώς και γενικότερα της κυκλικής οικονομίας, προωθούνται με το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ)²⁰, το Εθνικό Πρόγραμμα Πρόληψης Δημιουργίας Αποβλήτων²¹, την Εθνική Στρατηγική για την Κυκλική Οικονομία (Δεκέμβριος 2018) που αναθεωρήθηκε τον Νοέμβριο του 2021 και το εγκεκριμένο την 29.04.2022 Εθνικό Σχέδιο Δράσης (ΕΣΔΚΟ)²².

Περαιτέρω, οι ως άνω στόχοι συγκεκριμενοποιούνται και μετουσιώνονται σε ειδικότερα κανονιστικά, ρυθμιστικά και διοικητικά μέτρα μέσω των νομοθετικών διατάξεων των ν. 4819/2021 (ΦΕΚ Α129) και ν. 4736/2021 (ΦΕΚ Α200). Σύμφωνα με τον ν. 4819/2021, η ιεράρχηση των ενεργειών για τα απόβλητα ακολουθεί τα εξής στάδια: πρόληψη, επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση, άλλου είδους ανάκτηση όπως ενέργεια και, τέλος, διάθεση. Επίσης, τυγχάνουν εφαρμογής οι γενικές αρχές της προστασίας του περιβάλλοντος, της προφύλαξης και της αειφορίας, του τεχνικώς εφικτού και της οικονομικής βιωσιμότητας, της προστασίας των πόρων, καθώς και ο συνολικός αντίκτυπος

της Οδηγίας 1999/31/ΕΚ περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων· 2018/849/ΕΕ της 30ής Μαΐου 2018 για την τροποποίηση των Οδηγιών 2000/53/ΕΚ για τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους· 2006/66/ΕΚ σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών σπληών και συσσωρευτών και 2012/19/ΕΕ σχετικά με τα απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού και 2019/904/ΕΕ σχετικά με τη μείωση των επιπτώσεων ορισμένων πλαστικών προϊόντων στο περιβάλλον και λοιπές διατάξεις.

¹⁶ Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία είναι η στρατηγική της ΕΕ για την επίτευξη του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι και το 2050, στον οποίο δεσμεύτηκαν τα κράτη μέλη της ΕΕ στη διεθνή διάσκεψη στο Παρίσι το 2015. Σε αυτή τη δέσμη πολιτικών εντάσσεται π.χ. η στρατηγική για την κλιματική ουδετερότητα 2021, ο Κανονισμός περί της σύστασης ταμείου δίκαιης μετάβασης με κεφάλαιο 17,5 δισεκατομμύρια κ.λπ.

¹⁷ Αυτό θέτει το όραμα για το 2050, καθώς και τους πρωταρχικούς στόχους μέχρι και το 2030. Βασιζόμενο στην Πράσινη Συμφωνία, αποσκοπεί στην επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης.

¹⁸ Η ανακοίνωση του πρώτου σχεδίου δράσης για την κυκλική οικονομία δημοσιεύτηκε από την Επιτροπή το 2015 (COM (2015) 614). Τον Μάρτιο του 2020, ενόψει και της Πράσινης Συμφωνίας, η Επιτροπή παρουσίασε το νέο σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία με περισσότερα από 30 σημεία. Αυτό αφορά διάφορα ρεύματα αποβλήτων από ηλεκτρικές και ηλεκτρονικές συσκευές μέχρι κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα. Αφορά μέτρα ενδυνάμωσης του καταναλωτή και των αγοραστών του δημοσίου τομέα.

¹⁹ Αυτή η τομεακή στρατηγική λειτουργεί σε συνδυασμό με άλλες επιμέρους στρατηγικές, όπως αυτή για τη μείωση των αερίων του θερμοκηπίου, για την ανακύκλωση των κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων. Βλ. για μια συνολική ανάπτυξη του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου για τα απόβλητα, Π. Γαλάνη, *Ευρωπαϊκό δίκαιο του περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 285-300.

²⁰ ΦΕΚ Α185/2020, υπ' αριθμ. 39 31.08.2020 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, αναθεωρημένο με την υπ' αριθμ. ΠΥΣ 5/2023 (ΦΕΚ Α94).

²¹ ΦΕΚ Α83/03.05.2022 υπ' αριθμ. 11/2022 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου.

²² ΦΕΚ Α84/2022.

στο περιβάλλον, την ανθρώπινη υγεία, την οικονομία και την κοινωνία. Ως προς την τελική διάθεση των αποβλήτων, αυτή διέπεται από τις αρχές της αυτάρκειας και της εγγύτητας²³.

Η καινοτομία του ν. 4819/2021 εντοπίζεται στη θέσπιση ολοκληρωμένου συστήματος αυξημένης ευθύνης του παραγωγού των προϊόντων²⁴, καθώς και του παραγωγού των υλικών συσκευασίας²⁵, σύμφωνα με τις αρχές του 1ου ευρωπαϊκού πλαισίου δράσης για την ανακύκλωση.

Ειδικότερα, ο νόμος ορίζει ότι προκειμένου να ενισχυθούν η επαναχρησιμοποίηση και η πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων, η ανακύκλωση και οι άλλες μορφές ανάκτησης αποβλήτων, μπορούν να λαμβάνονται μέτρα για να εξασφαλισθεί ότι τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία κατ'επάγγελμα παράγουν, αναπτύσσουν, παρασκευάζουν, μεταποιούν, επεξεργάζονται, πωλούν ή εισάγουν προϊόντα, φέρουν διευρυμένη ευθύνη παραγωγού.

Μεταξύ των βασικότερων μέτρων, προς τον ανωτέρω σκοπό, καταλέγονται τα προγράμματα διευρυμένης ευθύνης του παραγωγού. Αυτά περιλαμβάνουν κίνητρα για κατόχους αποβλήτων που προσανατολίζονται στην εναλλακτική διαχείριση, ιδίως οικονομικά και κανονιστικά, και σχεδιάζονται κατά τρόπον ώστε να αποφεύγονται τα εμπόδια στο εμπόριο ή στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Διασφαλίζουν, επίσης, τα δικαιώματα βιομηχανικού και εμπορικού απορρήτου, καθώς και την ίση μεταχείριση των παραγωγών προϊόντων, ανεξάρτητα από την προέλευση ή το μέγεθός τους, χωρίς να προκαλούν δυσανάλογη διοικητική επιβάρυνση στους παραγωγούς, συμπεριλαμβανομένων των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων που παράγουν μικρές ποσότητες προϊόντων.

Οι ίδιοι οι παραγωγοί προϊόντων και οι παραγωγοί υλικών συσκευασίας²⁶ υποχρεούνται να σχεδιάζουν, να οργανώνουν και να λειτουργούν Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης (ΣΕΔ) σε συλλογικό ή ατομικό επίπεδο για τα συσκευασμένα προϊόντα και τις συσκευασίες. Ειδικότερα, οι φορείς ΣΕΔ ιδρύονται ανά κατηγορία αποβλήτου, π.χ. συσκευασίες πλαστικού, χαρτιού, μετάλλου κ.λπ. Σε αυτούς μπορούν, μεταξύ άλλων, να συμμετέχουν και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ). Σκοπός των φορέων αυτών είναι ο σχεδιασμός και η λειτουργία των συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης, πλην των πράξεων διαχείρισης ή αδειοδότησης τέτοιων δραστηριοτήτων. Εποπτεύονται από τον Εθνικό Οργανισμό Ανακύκλωσης (ΕΟΑΝ) και μπορούν να οργανώνονται υπό οποιαδήποτε εταιρική μορφή.

Ο εκάστοτε υπόχρεος παραγωγός οφείλει να καταβάλλει στον φορέα ΣΕΔ ορισμένη χρηματική εισφορά για την κάλυψη του κόστους της εναλλακτικής διαχείρισης²⁷. Οι υπόχρεοι συμμετοχής σε ΣΕΔ αποβλήτων συσκευασίας θέτουν επίσης υποχρεωτικά²⁸ διακριτή σήμανση επί των συσκευασιών, η οποία

²³ Άρθρο 42 ν. 4819/2021.

²⁴ Οι βάσεις του θεσμού της αυξημένης ευθύνης του παραγωγού έχουν ωστόσο τεθεί ήδη από παλαιότερα. Βλ. σκ. 27 του προοίμιου της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ και Απόφαση 1386/2013/ΕΕ, Παράρτημα, άρθ. 36, 39, 40, 43 και άρθ. 25 ν. 4042/2012. Βλ. ακόμα το ισχύον άρθ. 8 επ. ν. 4819/2021.

²⁵ Άρθρα 84 επ. ν. 4819/2021. Ο νόμος αυτός δεν αποτελεί το πρώτο συστηματικό νομοθέτημα για την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων. Βλ. για το παλαιότερο καθεστώς ν. 4042/2012 (ΦΕΚ Α24) και 4685/2020 (ΦΕΚ Α92), άρθ. 83-95.

²⁶ Βλ. για τον ορισμό της έννοιας «συσκευασία» το άρθρο 77 ν. 4819/2021.

²⁷ Βλ. άρθρο 11 παρ. 1 ν. 4819/2021 ως προς τα συσκευασμένα προϊόντα και άρθρο 84 παρ. 3 του ίδιου νόμου, ως προς τις συσκευασίες.

²⁸ Άρθρο 90 ν. 4819/2021 και ΦΕΚ Β3883.

υποδεικνύει στον καταναλωτή ότι ο συγκεκριμένος παραγωγός συμμετέχει σε ΣΕΔ και όχι ότι αυτή ακριβώς η συσκευασία είτε ανακυκλώνεται, είτε αυτή συμμετέχει σε σύστημα επιστροφής εγγύησης.

Ο νόμος θεσπίζει, τέλος, την υποχρέωση των παραγωγών συσκευασίας ποτών από μέταλλο και πλαστικό για την οργάνωση και λειτουργία συλλογικών συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης πανελλαδικής εμβέλειας²⁹, ώστε να εφαρμοστεί σύστημα επιστροφής εγγύησης για τα εν λόγω απόβλητα συσκευασιών και να επιτευχθούν οι ποσοτικοί στόχοι της ανάκτησης και της ανακύκλωσης που θέτει ο ίδιος νόμος³⁰. Προβλέπονται δε και ειδικότερα μέτρα για την αντιμετώπιση της ρύπανσης από τις πλαστικές συσκευασίες και τις πλαστικές σακούλες μεταφοράς. Το νομοθετικό πλαίσιο ολοκληρώνεται με τις διατάξεις του ν. 4736/2020, σχετικά με τη ρύπανση από πλαστικά προϊόντα μιας χρήσης, τα προϊόντα που κατασκευάζονται από οξοδιασπώμενη πλαστική ύλη και τα αλιευτικά εργαλεία που περιέχουν πλαστικές ύλες³¹.

Παρά την πλούσια νομοθεσία, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο, η ελληνική πραγματικότητα απέχει ακόμα πολύ από την επίτευξη των στόχων της ΕΕ για τη μείωση του όγκου των παραγόμενων αποβλήτων και την ανακύκλωση. Αρκεί να αναφερθεί ότι, μόλις το 2020, έκλεισαν 5 από τις παράνομες χωματερές για τις οποίες η χώρα πλήρωνε ως πρόστιμο στην ΕΕ 200.000 € το εξάμηνο³², ενώ ακόμα και σήμερα υπάρχουν επτά νησιωτικοί δήμοι που θάβουν τα απορρίμματά τους σε παράνομες χωματερές. Ωστόσο, υπάρχει ακόμα το περιθώριο για την αναστροφή της κατάστασης αυτής, αρκεί οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ανταποκριθούν επαρκώς στον κεντρικό ρόλο που κατέχουν στη διαχείριση των αστικών αποβλήτων.

IV. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού κατέχει διαχρονικά το κύριο μερίδιο αρμοδιότητας για την καθαριότητα των κοινοχρήστων χώρων, για την αποκομιδή και τη διαχείριση των απορριμμάτων, καθώς και για την επεξεργασία αστικών λημμάτων σε μονάδες βιολογικού καθαρισμού που αυτή λειτουργεί, ενώ με την αναθεωρητική παρέμβαση του ν. 3852/2010 (Α87) οι αρμοδιότητες αυτές εκσυγχρονίζονται και εμπλουτίζονται με νεότερες, οι οποίες μάλιστα όπως φαίνεται εναρμονίζονται με τις εξελίξεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, η Τ.Α. Β' Βαθμού είναι αρμόδια κυρίως για θέματα σχεδιασμού της διαχείρισης των αποβλήτων και αδειοδότησης ορισμένων δραστηριοτήτων διαχείρισης αποβλήτων³³.

Οι δήμοι έχουν ειδικότερα την αποκλειστική αρμοδιότητα³⁴ για τη διαχείριση των αστικών στε-

²⁹ Ο χρόνος έναρξης υποχρεωτικής λειτουργίας των συστημάτων επιστροφής εγγύησης μετατέθηκε για την 01.12.2025 αντί την 01.09.2023, ενώ πριν τη νομοθετική αλλαγή η υποχρέωση αυτή ίσχυε και για τις γυάλινες φιάλες. Βλ. άρθρο 14 ν. 5151/2024 (ΦΕΚ Α173).

³⁰ Άρθρο 82 ν. 4819/2021.

³¹ Μέρος Πρώτο άρθρο 1-19. Μ. Τζατζάκη, *Το νέο νομικό πλαίσιο για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων στην Ελλάδα - Θεσμικές παρεμβάσεις για τη συνεκτική αντιμετώπιση των ζητημάτων*, ΠερΔικ 3/2020, σελ. 407-418.

³² Οι περισσότερες εκ των οποίων λειτουργούσαν σε νησιωτικούς δήμους, βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

³³ Ν. 3463/2006 (ΚΔΚ) άρθρο 75 και ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» άρθρα 94 και 186.

³⁴ Ανεξάρτητα αν την ασκούν μέσω δημοτικών υπηρεσιών, Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων ή συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα.

ρεών αποβλήτων, τη συλλογή, την προσωρινή αποθήκευση, τη μεταφόρτωση και τη μεταφορά στους χώρους επεξεργασίας, καθώς και για την ίδια την επεξεργασία αυτών. Οι δήμοι είναι ακόμα αρμόδιοι για την ανακύκλωση ή και για τη με οποιονδήποτε άλλο τρόπο αξιοποίηση των ΑΣΑ και, τέλος, τη διάθεσή τους. Στις αρμοδιότητες επεξεργασίας των ΑΣΑ περιλαμβάνεται και η αρμοδιότητα για τη δημιουργία μονάδων επεξεργασίας και αξιοποίησης βιολογικών αποβλήτων, σε τοπική κλίμακα (π.χ. μονάδων κομποστοποίησης). Η αποκατάσταση υφιστάμενων χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων (ΧΑΔΑ) συνιστά τέλος αποκλειστική υποχρέωση των δήμων.

Η υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού συστήματος διαχείρισης αποβλήτων προϋποθέτει τον προηγούμενο σχεδιασμό του συστήματος αυτού. Ο σχεδιασμός της διαχείρισης των αστικών αποβλήτων σε τοπικό επίπεδο συνιστά αρμοδιότητα των δήμων, ενώ ο σχεδιασμός σε περιφερειακό επίπεδο αρμοδιότητα των περιφερειών³⁵.

Οι αρμοδιότητες περί τον τοπικό σχεδιασμό της διαχείρισης των αποβλήτων είναι θεμελιώδους σημασίας, καθώς από την ύπαρξη επικαιροποιημένων τοπικών σχεδίων εξαρτάται η δυνατότητα χρηματοδότησης, μέσω κοινοτικών πόρων, των έργων του τομέα της διαχείρισης των αποβλήτων, κατόπιν της υποβολής προτάσεων από τους δήμους. Τα σχέδια αυτά έχουν πενταετή διάρκεια και επικαιροποιούνται κάθε χρόνο. Εγκρίνονται από την επιτροπή ποιότητας ζωής των δήμων μετά από γνώμη του κατά τόπο αρμόδιου Φορέα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ). Στην εκπόνησή τους έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν τόσο δημόσιες αρχές, όσο και πολίτες. Όλοι έχουν δε πρόσβαση σε αυτά, σύμφωνα με τον ν. 3422/2005. Για την υλοποίηση των στόχων του τοπικού σχεδίου, καταρτίζεται από τους δήμους κανονισμός καθαριότητας.

Όσον αφορά δε την προώθηση της εναλλακτικής διαχείρισης των ΑΣΑ, οι ΟΤΑ Α' Βαθμού υποχρεούνται στην οργάνωση χωριστής συλλογής των αποβλήτων συσκευασίας σε διακριτά ρεύματα σε δημοτικούς αθλητικούς χώρους, παιδικές χαρές, παιδικούς σταθμούς και άλλους δημόσιους χώρους συνάθροισης κοινού, στην εξασφάλιση διαθέσιμου δικτύου χωριστής συλλογής των επιμέρους ρευμάτων αποβλήτων συσκευασίας, σε όλη την πόλη, σύμφωνα με τους όρους εναλλακτικής διαχείρισης συσκευασιών³⁶, στη δημιουργία κέντρων δημιουργικής επαναχρησιμοποίησης υλικών υποχρεωτικά για ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων³⁷ και στη χωριστή συλλογή του χαρτιού, από 01.01.2022, για την ανακύκλωση, εντός των κτιρίων στα οποία στεγάζονται οι υπηρεσίες των ΟΤΑ ή για τα οποία έχουν την ευθύνη λειτουργίας τους. Οι δήμοι απαγορεύεται, τέλος, να αποδέχονται στους ΧΥΤΑ που διαχειρίζονται απόβλητα ελαττωματικών κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων, ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, προϊόντων καθημερινής υγιεινής, υποδημάτων και βιβλίων, τα οποία δεν είναι κατάλληλα προς πώληση, εάν πρώτα δεν παραλάβουν υπεύθυνη δήλωση περί εξάντλησης της ιεράρχησης των αποβλήτων.

Από το 2023, οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την οργάνωση συστήματος χωριστής συλλογής και μεταφοράς βιολογικών αποβλήτων. Η εκπλήρωση της υποχρέωσής τους αυτής αποτελεί μάλιστα τη βασική προϋπόθεση ώστε και οι υπόλοιποι φορείς που υποχρεούνται σε χωριστή διαχείριση

³⁵ Άρθρα 54-56 ν. 4819/2021.

³⁶ Το κόστος της εναλλακτικής διαχείρισής τους βαρύνει τα οικεία Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης.

³⁷ Άρθρο 18 ν. 4819/2021.

των βιολογικών τους αποβλήτων να ανταποκριθούν στις σχετικές τους υποχρεώσεις. Ειδικότερα, τα καταστήματα μαζικής εστίασης υποχρεούνται να διαθέτουν κάδους χωριστής συλλογής βιολογικών αποβλήτων εντός της επιχείρησης και οι επιχειρήσεις με αντικείμενο δραστηριότητας τη μεταποίηση τροφίμων, οι λαχαναγορές, τα supermarket, τα ξενοδοχεία άνω των 100 κλινών υποχρεούνται στη χωριστή συλλογή και μεταφορά των βιοαποβλήτων τους³⁸. Επιπλέον, οι σχολικές μονάδες, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, δημόσιες και ιδιωτικές, έχουν την υποχρέωση της χωριστής συλλογής βιολογικών αποβλήτων και χαρτιού, σύμφωνα με το τοπικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων³⁹. Επομένως, εάν οι αρμόδιοι ΟΤΑ δεν οργανώσουν το δίκτυο συλλογής και μεταφοράς των βιολογικών αποβλήτων της περιφέρειάς τους, είναι προφανές ότι ούτε και οι ως άνω φορείς θα κατορθώσουν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους.

Ως στοχευμένο μέτρο αντιμετώπισης της πλαστικής ρύπανσης, οι φορείς της γενικής κυβέρνησης, στους οποίους ανήκουν και οι ΟΤΑ, έχουν υποχρέωση προμήθειας τέτοιων σακουλών μεταφοράς με μειωμένη περιεκτικότητα σε πλαστική ύλη από το 2023⁴⁰. Επίσης, προς αποφυγή κατανάλωσης εμφιαλωμένου νερού και άρα δημιουργίας αποβλήτων από πλαστικές φιάλες νερού, οι δήμοι υποχρεούνται να κατασκευάσουν δημόσιες βρύσες για πρόσβαση του κοινού σε πόσιμο νερό, σε αθλητικούς χώρους και παιδικές χαρές, ώστε όποιος επιθυμεί να γεμίζει το προσωπικό του επαναχρησιμοποιούμενο σκεύος⁴¹.

Οι ΟΤΑ έχουν την εξουσία βεβαίωσης και επιβολής προστίμων σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που παραβιάζουν τις διατάξεις του κανονισμού καθαριότητας αλλά και τις λοιπές διατάξεις για την ορθή διαχείριση των αποβλήτων για την αποφυγή της κάθε είδους ρύπανσης του περιβάλλοντος, τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών⁴². Οι ίδιοι οι δήμοι υπόκεινται, όμως, με τη σειρά τους, σε χρηματικά πρόστιμα όταν διαπιστωθεί, κατόπιν ελέγχου⁴³, ότι παραβιάζουν τις αναφερόμενες στις ανωτέρω παραγράφους υποχρεώσεις τους⁴⁴. Έτσι, στους δήμους που δεν έχουν εφαρμόσει σύστημα χωριστής διαχείρισης βιολογικών αποβλήτων κατά το άρθρο 50 του ν. 4819/2021 επιβάλλεται, ως κύρωση, χρηματικό πρόστιμο ύψους 7,5 € ανά τόνο συλλεγόμενων συμμίκτων αποβλήτων. Ανάλογα πρόστιμα επιβάλλονται στους ΟΤΑ και στην περίπτωση μη εφαρμογής χωριστής διαχείρισης των αποβλήτων υλικών συσκευασίας, σύμφωνα με το άρθρο 91 παρ. 1-2 ν. 4819/2021.

Επιπλέον, εις βάρος δήμων ή ΦΟΔΣΑ που εξακολουθούν να χρησιμοποιούν ΧΑΔΑ, επιβάλλεται χρηματικό πρόστιμο, το ύψος του οποίου προσδιορίζεται με βάση τις διατάξεις του άρθρου 30 του ν. 1650/1986, ανεξάρτητα από την απόδοση λοιπών αστικών, ποινικών ή διοικητικών ευθυνών. Το 40% του εν λόγω προστίμου περιέρχεται στον κωδικό αριθμό 1560989001 με την ονομασία

³⁸ Άρθρο 50 ν. 4819/2021.

³⁹ Άρθρο 27 παρ. 1 του ίδιου νόμου.

⁴⁰ Άρθρο 85 ν. 4819/2021.

⁴¹ Άρθρο 4 παρ. 10 ν. 4736/2020.

⁴² Άρθρα 66 και 91 ν. 4819/2021.

⁴³ Οι έλεγχοι για τη διαπίστωση της τήρησης των υποχρεώσεων των ΟΤΑ για την εναλλακτική διαχείριση διενεργούνται από τον ΕΟΑΝ (άρθ. 67 παρ. 1 περίπτ. η), θ) και ι) και άρθ. 95-105 ν. 4819/2021).

⁴⁴ Άρθρο 66 παρ. 4 και 5 ν. 4819/2021.

«Λοιπά πρόστιμα και χρηματικές ποινές» της αναλυτικής οικονομικής ταξινόμησης εσόδων και εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ το υπόλοιπο 60% στο Πράσινο Ταμείο.

Πέραν τούτου, τα ποσά που καταλογίζονται στην Ελληνική Δημοκρατία από 01.07.2022 ως χρηματικά πρόστιμα λόγω παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τα απόβλητα και την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, που απορρέουν από πράξεις ή παραλείψεις των ΟΤΑ ή των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, επιβάλλονται ως χρηματικά πρόστιμα στα πρόσωπα αυτά. Τα οφειλόμενα ποσά παρακρατούνται μάλιστα κατά τη διαδικασία κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων στους ΟΤΑ. Αν το πρόστιμο που επιβλήθηκε οφείλεται σε υπαιτιότητα ή συνυπαιτιότητα των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, είναι δυνατός ο συμψηφισμός οφειλών των ΟΤΑ προς τα πρόσωπα αυτά. Για τον επιμερισμό του προστίμου στους υπαίτιους ΟΤΑ συνεκτιμώνται ο πληθυσμός τους και ο βαθμός συμμόρφωσής τους κατά τον χρόνο καταλογισμού σύμφωνα με τη νομοθεσία. Τα ανωτέρω επιβάλλονται ανεξάρτητα από ποινική, αστική ή διοικητική ευθύνη του φορέα, η οποία προβλέπεται από άλλες διατάξεις⁴⁵.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, είτε οι ΟΤΑ συμμορφώνονται προς τις ως άνω υποχρεώσεις τους είτε όχι, οι ΦΟΔΣΑ αλλά και η ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού ή τα νομικά τους πρόσωπα, που ασκούν αρμοδιότητες των ΦΟΔΣΑ και εξακολουθούν να διαθέτουν απόβλητα σε Χώρους Υγειονομικής Ταφής (ΧΥΤ), υποχρεούνται να καταβάλλουν τέλος ταφής για τις ποσότητες αστικών αποβλήτων που διατίθενται στους χώρους αυτούς, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο άρθρο 38 του ν. 4819/2021⁴⁶.

Το τέλος ταφής επιβαρύνει τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ ή των ΦΟΔΣΑ, κατά περίπτωση, υπολογίζεται σε 20 € ανά τόνο αποβλήτων και αυξάνεται κλιμακωτά, ώστε μέχρι το 2027 να φτάσει τα 55 € ανά τόνο και να μείνει σταθερό για τα επόμενα έτη. Το τέλος καταβάλλεται ανά εξαμηνιο ανάλογα με την πραγματική ποσότητα αστικών αποβλήτων που διατέθηκαν σε ΧΥΤ. Ο νόμος προβλέπει ακόμα μέτρα εξαναγκασμού σε συμμόρφωση των ΦΟΔΣΑ και των ΟΤΑ προς την υποχρέωση καταβολής του τέλους⁴⁷ αλλά και περιπτώσεις απαλλαγής από την καταβολή του⁴⁸.

Το ενδιαφέρον είναι ότι το τέλος ταφής αποτελεί έσοδο του ΕΟΑΝ, το οποίο στη συνέχεια, θεωρητικά τουλάχιστον, επιστρέφει στους ΟΤΑ υπό τη μορφή χρηματοδότησης για έργα του τομέα της διαχείρισης αποβλήτων, καθώς και για την κάλυψη ενός τμήματος του κόστους λειτουργίας των υποδομών ανακύκλωσης, των γενικότερων μέτρων περιβαλλοντικής αναβάθμισης, της έρευνας και της ανάπτυξης νέων τεχνολογιών ανακύκλωσης και εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων (άρθ. 38 παρ. 3 ν. 4819/2021).

⁴⁵ Άρθρο 70 ν. 4819/2021. Βλ. ακόμα τις παλαιότερες αντίστοιχες ρυθμίσεις των άρθρων 44 ν. 4042/2012 και 84 ν. 4316/2014.

⁴⁶ Νομοθετική ρύθμιση πρόγονο του τέλους ταφής αποτελεί το άρθρο 43 ν. 4042/2012 «Ειδικό τέλος ταφής», όπως αυτό αναθεωρήθηκε και μετονομάστηκε σε «Περιβαλλοντική εισφορά για την ενίσχυση δράσεων κυκλικής οικονομίας», με το άρθρο 55 ν. 4609/2019. Η εφαρμογή της ρύθμισης αυτής αναστάλη επανειλημμένα και τελικά αντικαταστάθηκε από το επονομαζόμενο «τέλος ταφής».

⁴⁷ Όλα τα εκτελεστικά και μη μέλη των ΔΣ των ΦΟΔΣΑ, η οικονομική επιτροπή και ο δήμαρχος ορίζονται ως αλληλεγγύως ευθυνόμενα πρόσωπα για την καταβολή του τέλους (άρθ. 38 παρ. 6). Βλ. ακόμα το ήδη καταργηθέν (με τον ν. 5037/2023) άρθρο 69 παρ. 15 ν. 4819/2021, περί χρηματικού προστίμου εκπρόθεσμης καταβολής του τέλους ταφής.

⁴⁸ Εξαίρεση για τα νησιά κάτω των 1.000 μόνιμων κατοίκων (άρθ. 38 παρ. 9).

Η κάλυψη του σκέλους των εξόδων των δημοτικών προϋπολογισμών αναφορικά με τις υπηρεσίες διαχείρισης των ΑΣΑ διενεργείται μέσω των τακτικών εσόδων των ΟΤΑ⁴⁹, κυρίως δε μέσω των εσόδων από την είσπραξη των ανταποδοτικών τελών, κύριο χαρακτηριστικό των οποίων είναι η αναλογία του ύψους του τέλους προς το κόστος της παρεχόμενης υπηρεσίας⁵⁰ και ο μη φορολογικός τους χαρακτήρας⁵¹. Απαγορεύεται δηλαδή η διάθεση των εσόδων από τα ανταποδοτικά τέλη καθαριότητας για την αντιμετώπιση άσχετων δαπανών των ΟΤΑ, καθώς σε τέτοια περίπτωση παραβιάζεται η αρχή της ανταποδοτικότητας⁵².

Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο⁵³, το ενιαίο ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού υπολογίζεται ανάλογα με το εμβαδόν του κάθε ηλεκτροδοτούμενου χώρου, όπως η επιφάνεια αυτή προκύπτει από τα υπάρχοντα στη ΔΕΗ για την ηλεκτροδότηση του χώρου στοιχεία ή από υποβαλλόμενες υπεύθυνες δηλώσεις. Τα τέλη αυτά βαρύνουν τον υπόχρεο σε πληρωμή του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος και συνεισπράττουν με τον λογαριασμό ηλεκτρικού ρεύματος από τη ΔΕΗ, από την οποία και αποδίδονται στους δικαιούχους ΟΤΑ.

Ωστόσο, οι ΟΤΑ έχουν πλέον τη δυνατότητα εφαρμογής συστημάτων «Πληρώνω όσο πετάω», «Pay As You Throw, PAYT», δηλαδή τη δυνατότητα να καθορίζουν το ύψος των ανταποδοτικών τελών με βάση την πραγματική ποσότητα των παραγόμενων αποβλήτων, αντί το εμβαδόν της κατοικίας ή του επαγγελματικού χώρου που υπόκειται στα τέλη, ανά νοικοκυριό ή κτιριακό συγκρότημα, επαγγελματική δραστηριότητα, πολεοδομική ή δημοτική ενότητα. Μάλιστα, οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων υποχρεούνται να εφαρμόσουν το σύστημα αυτό από την 01.01.2023, ενώ αυτοί άνω των 20.000 κατοίκων υποχρεούνται να το εφαρμόσουν από την 01.01.2028⁵⁴.

Τα εν λόγω συστήματα εδράζονται στη λογική ότι οι κάτοικοι ενός δήμου προφανώς δεν θέλουν να πληρώνουν υπέρογκα ποσά για τη διαχείριση των αποβλήτων που παράγουν και, επομένως, προσπαθούν να μειώνουν τις ποσότητες των οικιακών απορριμμάτων που παράγουν, μέσω της συμμετοχής τους σε προγράμματα ανακύκλωσης διαφόρων υλικών, ελαχιστοποιώντας το κό-

⁴⁹ Πρόκειται για τα έσοδα από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους των ΟΤΑ (ΚΑΠ), από την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, από την είσπραξη ανταποδοτικών τελών και από την είσπραξη τοπικών φορολογικών εσόδων, δικαιωμάτων και εισφορών.

⁵⁰ ΣτΕ 539/2017· ΣτΕ ΕΑ 101/2015 (μη αναστολή κανονιστικής πράξης καθορισμού του συντελεστή ανταποδοτικών τελών. Κρίθηκε ότι η απόφαση αυτή δεν είναι υποχρεωτικό να περιλαμβάνει και κατάλογο συγκεκριμένων δαπανών της υπηρεσίας καθαριότητας. Πρέπει όμως να προκύπτει ο ισοσκελισμός εσόδων και εξόδων ώστε να αιτιολογείται η ανταποδοτικότητα του τέλους, ΘΠΔΔ 7/2015 σελ. 680. ΔΕΦΑΘ 2587/2007 Τμήμα 8ο. Βλ. Γ. Παπαδόπουλο, *Το νομοθετικό καθεστώς και η αληθής νομική φύση των δημοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού υπό το φως της διαχρονικής διακύμανσης της νομολογίας*, ΔιΔικ 6/2021, σελ. 893-900.

⁵¹ Για τη διάκριση μεταξύ ανταποδοτικού τέλους και φόρου υπέρ ΟΤΑ βλ. Κ. Σαββαΐδου, *Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 2009, σελ. 24 επ. και Θ. Φορτσάκη/Κ. Σαββαΐδου, *Φορολογικό δίκαιο*, 4η έκδ., 2013, σελ. 13 επ. (παρ. 25).

⁵² Οι ΟΤΑ έχουν όμως, υπό προϋποθέσεις, τη δυνατότητα θέσπισης ανταποδοτικών τελών για την κάλυψη διάφορων δαπανών τους, πλην της καθαριότητας, με βάση το άρθρο 25 παρ. 14 ν. 1828/1989.

⁵³ ΒΔ της 24.9/20.10.1958 ΦΕΚ (Α171) άρθρα 21-22, ν. 25/1975 ΦΕΚ (Α74) και άρθρο 25 παρ. 12-16 ν. 1828/1989 ΦΕΚ (Α2).

⁵⁴ Ο νόμος προβλέπει αυστηρότερες προθεσμίες για την εφαρμογή του συστήματος στα βιοαπόβλητα, άρθρο 37 ν. 4819/2021. Δυστυχώς, το σύστημα αυτό δεν έχει τύχει ακόμα καθολικής εφαρμογής, παρά την υποχρεωτικότητά του, με ορισμένες εξαιρέσεις σε δήμους όπως οι δήμοι Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Κοζάνης και Χανίων, όπου εφαρμόζεται πιλοτικά σε περιορισμένη γεωγραφική περιοχή τους.

στος της διαχείρισης των απορριμμάτων που αντιστοιχεί σε κάθε νοικοκυριό. Έτσι, αναμένεται η αύξηση της ανακύκλωσης και η μείωση των μεταφερόμενων απορριμμάτων στους ΧΥΤ, με περαιτέρω αποτέλεσμα για τους δημοτικούς προϋπολογισμούς την εξοικονόμηση χρημάτων από τη μείωση και τη σταδιακή κατάργηση του τέλους ταφής. Έτι περαιτέρω, η εξοικονόμηση χρημάτων αντανακλάται στη μείωση των δημοτικών τελών ή και σε άλλου είδους οικονομικά κίνητρα.

Σε κάθε περίπτωση, το ύψος των ανταποδοτικών τελών εξαρτάται και από τα τέλη που οι ΟΤΑ καταβάλλουν ανά τόνο συλλεγόμενων αποβλήτων στους ΦΟΔΣΑ, σύμφωνα με τους κανονισμούς τιμολόγησης των τελευταίων και με βάση την αποδοτικότητα της διαχείρισης των αποβλήτων από τους ΟΤΑ. Στόχος της τιμολόγησης των υπηρεσιών που οι ΦΟΔΣΑ παρέχουν είναι η πλήρης ανάκτηση του κόστους διαχείρισης των αποβλήτων (άρθ. 38 παρ. 1)⁵⁵.

Τέλος, ένα τμήμα των τακτικών εσόδων των δήμων, το οποίο αντιπροσωπεύει ένα πολύ μικρό ποσοστό των συνολικών εσόδων των τοπικών προϋπολογισμών, προέρχεται από την είσπραξη θεσμοθετημένων υπέρ των ΟΤΑ τοπικών φόρων. Οι πιο γνωστοί τοπικοί φόροι είναι ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθ. 10 ν. 1080/1980)⁵⁶, το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ)⁵⁷, το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, των εστιατορίων και των συναφών καταστημάτων⁵⁸, το τέλος χρήσης κοινοχρήστων χώρων⁵⁹, το τέλος διαφήμισης του άρθρου 5 του ν. 1900/1990 και το ειδικό τέλος λατομείων αδρανών υλικών⁶⁰. Φορολογικό χαρακτήρα έχει ακόμα το έσοδο από τα δικαιώματα εμπορίας πόσιμου ύδατος που εισπράττουν οι δήμοι⁶¹. Όπως παρατηρείται από τα ανωτέρω κανένας από τους φόρους αυτούς δεν έχει περιβαλλοντική στόχευση, ανεξάρτητα αν έστω εκ του αποτελέσματος η επιβολή τους μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Από όλα τα παραπάνω, καταδεικνύεται εναργώς ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι είτε ως μονομερώς είτε ως συμβατικώς δρώσα δημόσια διοίκηση, είτε ακόμα ως ρυθμιστές της αγοράς, μπορούν να αξιοποιήσουν το πλούσιο θεσμικό πλαίσιο για την προώθηση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης αστικών αποβλήτων, βάσει των αρχών της κυκλικής οικονομίας.

Προς τον σκοπό αυτό, κατ' αρχάς, ύψιστη προτεραιότητα για κάθε δήμο συνιστά η κατάρτιση του τοπικού του σχεδίου διαχείρισης απορριμμάτων και ο εκσυγχρονισμός του αντίστοιχου κανονισμού καθαριότητας, βάσει των αρχών της ανταποδοτικής ανακύκλωσης, ήτοι βάσει ενός συστήματος υπολογισμού των ανταποδοτικών τελών καθαριότητας με κριτήριο την ποσότητα και

⁵⁵ Βλ. ακόμα άρθρο 239 ν. 4555/2018, όπως αυτό αναθεωρήθηκε και ισχύει με το άρθρο 7 του ν. 5151/2024.

⁵⁶ Βλ. ακόμα τον φόρο ακαλύπτων χώρων, τον φόρο ζύθου και τον δημοτικό φόρο Δωδεκανήσου, τον φόρο ακίνητης περιουσίας ως τοπικός φόρος (άρθ. 19-35 ν. 1249/1982), που έχουν ήδη καταργηθεί.

⁵⁷ Άρθρο 24 ν. 2130/1993.

⁵⁸ Άρθρο 20 ν. 2539/1997.

⁵⁹ Άρθρο 13 ΒΔ 24/9-20/10/1958 ΦΕΚ Α171.

⁶⁰ Άρθρο 62 ν. 4512/2018.

⁶¹ Άρθρο 2 ν. 1080/1980, άρθρο 26 ν. 1828/1989, άρθρο 57 ν. 2218/1994· ΣτΕ Ολομ. 1181/2014.

το είδος των παραγόμενων από τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις απορριμμάτων και όχι την επιφάνεια (τ.μ.) της κάθε ιδιοκτησίας. Σημειωτέον ότι η καθυστέρηση της καθολικής εφαρμογής ενός τέτοιου συστήματος στην Ελλάδα⁶², παρά τα πλεονεκτήματά του, θα μπορούσε να αποδοθεί, ως ένα βαθμό, βέβαια, στο ισχύον μέχρι και το έτος 2022 χαμηλό κόστος του τέλους ταφής (7,5 €/τόνο) ή έστω της καύσης των απορριμμάτων, συγκριτικά με το κόστος της εναλλακτικής διαχείρισης. Αντίθετα, σε άλλες χώρες, κυρίως της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης, η ανάγκη απαλλαγής από το ιδιαίτερα υψηλό τέλος ταφής και εξοικονόμησης πόρων για πιο περιβαλλοντικές δράσεις ώθησε ταχύτερα τους δήμους προς την εναλλακτική διαχείριση των αποβλήτων τους.

Ενδεικτικά, τα συστήματα PAYT εφαρμόζονται στην Πορτογαλία⁶³ και στην Ισπανία⁶⁴, ήδη από το 2009, αν και σε μικρούς ή μεσαίους μεγέθους δήμους. Ωστόσο, ένα πιο ολοκληρωμένο παράδειγμα αποτελεί η πόλη του Μιλάνο⁶⁵, όπου οι οργανωμένες προσπάθειες ανακύκλωσης διαφόρων ρευμάτων από το 1997 είχαν, το 2019, ως αποτέλεσμα η πόλη να μειώσει το τέλος ταφής που πληρώνει από 100 σε 70 €/τόνο, να παράγει από την ανακύκλωση των αποβλήτων της καλής ποιότητας εδαφοβελτιωτικό αλλά και βιοαέριο ως καύσιμο για τα απορριμματοφόρα της και, τελικά, να έχει μειώσει θεαματικά το παραγόμενο CO₂ που οφείλεται στη διαχείριση των αποβλήτων⁶⁶. Η Γαλλία⁶⁷, όπου ο φόρος επί των αστικών αποβλήτων (Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères, TEOM) υπολογίζεται με βάση τον όγκο των παραγόμενων αποβλήτων, είναι ένα ακόμη από τα αξιοσημείωτα παραδείγματα της διεθνούς εμπειρίας⁶⁸.

Επιπλέον, οι ΟΤΑ, καθώς και τα νομικά πρόσωπα που αυτοί ιδρύουν ή στα οποία συμμετέχουν, παρέχουν μεν υπηρεσίες και αγαθά, είναι ταυτόχρονα όμως και καταναλωτές αγαθών και υπηρεσιών, στο πλαίσιο εκπλήρωσης του δημόσιου σκοπού τους. Έτσι, μέσω των δημοσίων συμβάσεων που συνάπτουν για την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και την κατασκευή δημοτικών τεχνικών έργων, είτε το ίδιο το συμβατικό αντικείμενο αφορά τη διαχείριση αποβλήτων (π.χ. κατασκευή ΧΥΤ), είτε έμμεσα, με τη χρήση περιβαλλοντικών κριτηρίων, που οι ανάδοχοι μιας σύμβασης οφείλουν να πληρούν για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό ή για την τελική επιλογή τους, έχουν μιας πρώτης τάξεως ευκαιρία να προωθήσουν τους στόχους της κυκλικής οικονομίας⁶⁹.

Η συμβατική δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να λάβει εξάλλου τη μορφή της διαδη-

⁶² Λαμπρή εξαίρεση αποτελεί ο βραβευμένος Δήμος Τήλου, όπου εφαρμόζεται ένα ολοκληρωμένο σύστημα εναλλακτικής διαχείρισης απορριμμάτων, βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 09.10.2024\)](#).

⁶³ Βλ. το χωριό Muxagata, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

⁶⁴ Argenton (περιφέρεια της Καταλονίας) και επαρχία της Pontevedra.

⁶⁵ Βλ. αναλυτικότερα για το Μιλάνο, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

⁶⁶ Εξίσου αξιόλογες επιδόσεις παρουσιάζουν και άλλες ιταλικές πόλεις, όπως το Carranori (Καμπανία) και το Arcade (Treviso).

⁶⁷ Βλ. σχετικά D. Poupeau, *Gestion des déchets: un rapport vante la tarification incitative*, AJDA 20/2015, σελ. 1128.

⁶⁸ Βλ. για ακόμα περισσότερες επιτυχημένες καλές πρακτικές στο [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

⁶⁹ Βλ. ενδεικτικά για τον θεσμό των δημοσίων πράσινων συμβάσεων, Ε. Τροβά/Π. Σκουρή, *Περιβάλλον και δημόσιες συμβάσεις στο κοινοτικό δίκαιο – προς ένα δίκαιο των αιεφόρων δημοσίων συμβάσεων*, ΠερΔικ 3/2008, σελ. 381· και Μ. Βελεγράκη, *Το νέο νομοθετικό πλαίσιο για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων – ο νόμος 4412/2016, Μια πρώτη παρουσίαση*, ΘΠΔΔ 8-9/2016, σελ. 894-902.

μοτικής και διαβαθμιδικής συνεργασίας⁷⁰, της προγραμματικής σύμβασης⁷¹ και της Σύμβασης Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), σύμφωνα με τον ν. 3389/2005 (Α232). Δεν αποκλείεται, τέλος, η σύμπραξη των ΟΤΑ με φορείς του τομέα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας⁷².

Τελευταίο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό στοιχείο είναι μια επιπλέον ιδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λιγότερο εμφανή στην ελληνική πραγματικότητα, υπαρκτή όμως, αυτή του παρατηρητή και ρυθμιστή της τοπικής οικονομίας και της περιφερειακής ανάπτυξης, μέσω της οποίας θα μπορούσε να προωθήσει αποτελεσματικότερα τη φιλοπεριβαλλοντική διαχείριση των αστικών αποβλήτων. Έτσι, υπό τον μανδύα της ρυθμιστικής διοίκησης η Τ.Α., εκτός των άλλων, δύναται να αξιοποιήσει και ορισμένα οικονομικά εργαλεία έμμεσου επηρεασμού της αγοράς.

Μεταξύ των εργαλείων αυτών, η λεγόμενη «περιβαλλοντική φορολογία»⁷³ «green taxation» έχει επιπτώσεις στη διαμόρφωση των τιμών της αγοράς⁷⁴ και κερδίζει διεθνώς ολόένα και ευρύτερη αποδοχή. Τούτο δε είναι εύλογο, εφόσον η θέσπιση περιβαλλοντικών φόρων θεμελιώνεται στη βασική αρχή «Ο ρυπαίνων πληρώνει» και αποβαίνει διπλά επωφελής, επιτυγχάνοντας αφενός τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής και αφετέρου την ελάφρυνση της φορολογίας με βάση το εισόδημα από την εργασία.

Πράγματι, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ⁷⁵, όσο και στο εθνικό επίπεδο⁷⁶, το ποσοστό των περιβαλλοντικών φόρων, επί του συνόλου των φορολογικών εσόδων, αυξάνεται σταδιακά κατά τα τελευταία χρόνια. Πληθαίνουν μάλιστα οι σχετικές φορολογικές ρυθμίσεις, που θεσπίζουν μειώσεις ή απαλλαγές από τον φόρο⁷⁷, την προσαυξημένη έκπτωση ορισμένων επιχειρηματικών δαπανών για περιβαλλοντική προστασία, πράσινη οικονομία, ενέργεια και ψηφιοποίηση⁷⁸ αλλά και την ταχύτερη απόσβεση του κόστους κτήσης, επισκευής και ανακατασκευής συγκεκριμένων παγίων στοιχείων του ενεργητικού μιας επιχείρησης⁷⁹. Ταυτόχρονα, θεσπίζονται οικονομικές επιβαρύνσεις φορολογικού χαρακτήρα (τέλη και εισφορές) ως μέτρα πρόληψης της πλαστικής ρύπανσης⁸⁰.

⁷⁰ Άρθρα 99 ν. 3852/2010, 166 παρ. 5 ΚΔΚ.

⁷¹ Βλ. άρθρο 100 ν. 3852/2010· και Λ. Μπαμπαλιούτα, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Η νέα περιφερειακή οργάνωση του κράτους*, Τόμ. 1, 4η εκδ., 2023, σελ. 461-465.

⁷² Π.χ. η σύμπραξη με ΚΟΙΝΣΕΠ για τη συλλογή προς ανακύκλωση πλαστικού από αλιευτικές δραστηριότητες, στο [link \(τελευταία πρόσβαση 09.10.2024\)](#).

⁷³ Οι περιβαλλοντικοί φόροι συστηματοποιούνται σε φόρους: α) επί της ενέργειας, β) επί των μεταφορών, γ) ρύπανσης (διαχείρισης αποβλήτων) και δ) χρήσης των φυσικών πόρων (τέλη πόσιμου ύδατος, τέλη μεταλλευτικών και λατομικών δραστηριοτήτων).

⁷⁴ Τα ρυπογόνα προϊόντα κοστολογούνται ακριβότερα, ένεκα της επιβολής πρόσθετων φόρων, έναντι εκείνων που δεν ρυπαίνουν. Ο περιβαλλοντικός φόρος νοείται ως η αντανάκλαση του περιβαλλοντικού κόστους που δεν πρέπει να επιβαρύνει όλη την κοινωνία αλλά πρέπει να εσωτερικεύεται και να επιβαρύνει όποιον ρυπαίνει (Arthur Cecil Pigou 1923).

⁷⁵ Βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

⁷⁶ Βλ. [link \(τελευταία πρόσβαση 08.10.2024\)](#).

⁷⁷ Βλ. Διεύρυνση φορολογικών κινήτρων για δωρεές με σκοπό την ενθάρρυνση της πρόληψης-επαναχρησιμοποίησης (άρθ. 21 ν. 4819/2021).

⁷⁸ Βλ. άρθρα 22Β και 22Ε ΚΦΕ.

⁷⁹ Βλ. άρθρο 24 ΚΦΕ.

⁸⁰ Περιβαλλοντικό τέλος πλαστικής σακούλας (0,07 €), τέλος ανακύκλωσης ανά τεμάχιο προϊόντος η συσκευασία του οποίου περιέχει πολυβινυλοχλωρίδιο (pvc), εισφορά προστασίας του περιβάλλοντος από τα πλαστικά προϊόντα, που διατίθενται ως συσκευασία των τροφίμων και των ποτών κατά την πώλησή τους από επιχειρήσεις μαζικής εστίασης

Κατ' αναλογία προς τα ανωτέρω, η Τ.Α. καλό θα ήταν να εκσυγχρονίσει το σύστημα των ιδίων εσόδων της υπό το φως του θεσμού της περιβαλλοντικής φορολογίας. Σίγουρα, η κανονιστική αρμοδιότητα των δημοτικών και των περιφερειακών συμβουλίων για την επιβολή νέων φόρων ασκείται εντός του πλαισίου που θέτουν οι συνταγματικές αρχές επιβολής του φόρου⁸¹, καθώς και οι ειδικότερες αρχές της επάρκειας των οικονομικών πόρων, της εισοδηματικής ελαστικότητας, της διαχειριστικής επάρκειας των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, της εντοπιότητας και της φορολογικής δικαιοσύνης μεταξύ των ΟΤΑ.

Παρά ταύτα, υπό τον όρο της προηγούμενης θέσπισης ενός εθνικού νόμου πλαισίου αναφορικά με τους τοπικούς φόρους, με περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά (π.χ. την ποσότητα των εκπεμπόμενων ρύπων, την ποσότητα και το είδος των παραγόμενων αποβλήτων, το είδος της καταναλούμενης ενέργειας), οι ΟΤΑ θα έχουν ακολούθως την εξουσία να αποφασίσουν την εφαρμογή ή μη ενός τέτοιου φόρου στη διοικητική τους περιφέρεια αλλά και τα ειδικότερα τεχνικά και λεπτομερειακά ζητήματα της εφαρμογής του. Για παράδειγμα, τα ελληνικά νησιά δέχονται ολοένα και μεγαλύτερο αριθμό τουριστών, ιδίως τους καλοκαιρινούς μήνες, γεγονός που συνεπάγεται την αύξηση του όγκου των παραγόμενων αποβλήτων και άρα την υπέρμετρη προς τις οικονομικές τους δυνάμεις αύξηση του κόστους διαχείρισης των αποβλήτων, που δεν καλύπτεται από το ποσό των ΚΑΠ. Επομένως, οι νησιωτικοί δήμοι θα μπορούσαν να το επιρρίψουν στους οικονομικούς φορείς και στους επισκέπτες της περιοχής τους, μέσω ενός τοπικού περιβαλλοντικού φόρου ρύπανσης.

Πάντως, η δυνατότητα για τη διεύρυνση των φορολογικών εσόδων που εισπράττουν οι ΟΤΑ παραμένει, μέσω του θεσμού της φορολογικής αποκέντρωσης⁸², καθώς και της μεταβίβασης ενός ποσοστού των κρατικών φορολογικών εσόδων, όπως τα έσοδα από το Τέλος Ανθεκτικότητας και Κλιματικής Κρίσης (ΤΑΚΚ)⁸³ και την περιβαλλοντική εισφορά επί των πλαστικών δοχείων μιας χρήσης, ως έσοδα των τοπικών προϋπολογισμών με προορισμό, μεταξύ άλλων, τη χρηματοδότηση των έργων εναλλακτικής διαχείρισης αστικών αποβλήτων⁸⁴.

Εξάλλου, ο συνδυασμός της επιβολής περιβαλλοντικών φόρων με τη χορήγηση χρηματοδότησης για δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης νέων τεχνολογιών εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων και εν γένει κυκλικής οικονομίας θα προσδώσει νέα πνοή στον θεσμό. Έτσι, τα οφέλη των περιβαλλοντικών φόρων θα επιστρέφουν στην τοπική κοινωνία, εφόσον οι βαρυνόμενοι με τον φόρο θα επιδιώξουν να απαλλαγούν από αυτόν επενδύοντας στην καινοτομία, στην έρευνα και στην προμήθεια πιο φιλοπεριβαλλοντικών μέσων παραγωγής και πώλησης των προϊόντων και

(άρθ. 79-80 παρ. 2 ν. 4819/2021 και άρθ. 4 ν. 4736/2020, Α200, όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθ. 106 ν. 4819/2021).

⁸¹ Άρθρα 43 παρ. 2, 78 και 102 παρ. 1, 2 και 5 του Συντάγματος. Βλ. ενδεικτικά από νομολογία τη ΣτΕ Ολ. 3300/2014 (σκ. 7).

⁸² Άρθρο 261 ν. 3852/2010 (Α87).

⁸³ Άρθρο 30 ν. 5073/2023 (Α204).

⁸⁴ Σήμερα, τα έσοδα από την εισφορά αποτελούν έσοδο του ΕΟΑΝ, στοχεύουν αποκλειστικά στη χρηματοδότηση δράσεων μείωσης των επιπτώσεων πλαστικών προϊόντων στο περιβάλλον, στη χρηματοδότηση εταιρειών παραγωγής πλαστικών προϊόντων μιας χρήσης με σκοπό την προσαρμογή ή τη διαφοροποίηση της παραγωγής τους στον κλάδο και στην προώθηση δράσεων περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης, πρόληψης και ανακύκλωσης και κυκλικής οικονομίας (άρθρο 106 παρ. 3Ε ν. 4819/2021).

των υπηρεσιών τους. Δεδομένου όμως ότι αυτού του είδους οι επενδύσεις κοστίζουν, η κρατική συνδρομή είναι απαραίτητη, όπως επίσης απαραίτητη καθίσταται η συνεργασία των δυο βαθμών της Τ.Α., ιδιαίτερα μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 3852/2010, ο οποίος σηματοδοτεί την ενίσχυση του ρόλου της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στον αναπτυξιακό προγραμματισμό και στη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων⁸⁵.

Συνοψίζοντας, παρά την ομολογούμενη ρευστότητα της έννοιας «Τοπική υπόθεση», η προσασία του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος και, ειδικότερα, η διαχείριση των αστικών αποβλήτων, ως *conditio sine qua non* για την εξασφάλιση της ποιότητας της καθημερινής ζωής των πολιτών, αποτελεί αναμφίβολα υπόθεση προεχόντως τοπικού ενδιαφέροντος. Συνεπώς, αρμόδιοι, κατά τεκμήριο, για την προώθηση της υπό συζήτηση εναλλακτικής/φιλικότερης προς το περιβάλλον διαχείρισης των αστικών αποβλήτων είναι οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Εκκινώντας δε από την παραδοχή ότι ο θεσμός της Τ.Α. αποτελεί το εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοικητικής οργάνωσης και ότι, εκ φύσεως, η ίδρυση τουλάχιστον του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης, συνιστά την απάντηση στην ανάγκη αυτοοργάνωσης και αυτοδιοίκησης των τοπικών υποθέσεων από την ίδια την τοπική κοινωνία, οι ΟΤΑ Α' Βαθμού είναι σε θέση να γνωρίζουν τις ιδιαιτερότητες μιας περιοχής και, επομένως, να επιλέγουν τα κατάλληλα μέσα δράσης.

Μάλιστα, οι ίδιοι οι ΟΤΑ, μέσω των υπηρεσιών τους και των νομικών τους προσώπων έχουν την ευχέρεια να αποτελούν παράδειγμα προς μίμηση φιλοπεριβαλλοντικών καταναλωτικών προτύπων. Αυτοί δρουν ως κόμβος ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και καλλιέργειας φιλοπεριβαλλοντικής συνείδησης των πολιτών, μέσω της συμμετοχής των τελευταίων σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και υλοποίησης προγραμμάτων ανακύκλωσης. Ούτως, επιτυγχάνεται η όσο το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική αποδοχή και η μακροβιότητα των μέτρων που οι ΟΤΑ επιλέγουν να εφαρμόσουν για την προώθηση της εναλλακτικής διαχείρισης των αστικών αποβλήτων. Προκειμένου βέβαια η Τ.Α. να διαδραματίσει τον πολυεπίπεδο αυτό ρόλο, πέραν της εξασφάλισης της σταθερότητας του νομοθετικού πλαισίου περί των αρμοδιοτήτων της, αναγκαία είναι η ως άνω αναφερόμενη μεταρρύθμιση στο σύστημα των τοπικών δημοσίων εσόδων.

Τούτων δοθέντων, οι ΟΤΑ θα συμβάλλουν στην επίτευξη των ποιοτικών και ποσοτικών στόχων για την εναλλακτική διαχείριση των αστικών αποβλήτων και την κυκλική οικονομία, που η ΕΕ και, συνακόλουθα, η χώρα μας έχουν θέσει. Ταυτόχρονα, όμως, θα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της μείωσης των εκπεμπόμενων ποσοτήτων αερίων του θερμοκηπίου, προερχόμενων σε σημαντικό βαθμό από τις διεργασίες διαχείρισης αποβλήτων. Επομένως, μέσω της σε τοπικό επίπεδο εφαρμογής φιλοπεριβαλλοντικών μεθόδων διαχείρισης αστικών αποβλήτων, ανεξαρτήτως των θετικών επιπτώσεων για την τοπική κοινωνία, οι ΟΤΑ δρουν καταλυτικά για την αντιμετώπιση του, σε παγκόσμια κλίμακα, φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Έτσι, μόνο, η ρήση «Σκεφτόμαστε συλλογικά και πράττουμε τοπικά», «Think globally and act locally», μπορεί να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο. □

⁸⁵ Βλ. σχετικά με την προβληματική της περιβαλλοντικής φορολογίας σε τοπικό επίπεδο, Σ. Κουστένη, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και προστασία του περιβάλλοντος (Δημοσιονομικές και φορολογικές προεκτάσεις)*, 2023, σελ. 297-304.