

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Στο σχέδιο νόμου “Σύσταση και οργάνωση νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων της χώρας”

A. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Ήδη από το 1986 μέχρι σήμερα η ελληνική νομοθεσία προσαρμοζόμενη προς τις εκάστοτε απαιτήσεις του ευρωπαϊκού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, και ιδιαίτερα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, έχει εισαγάγει σειρά ρυθμίσεων που αποσκοπούν στον περιορισμό της αλόγιστης διαχείρισής τους. Πιο πρόσφατος είναι ο νόμος 4042/2012, που ενσωμάτωσε την οδηγία 2008/98/ΕΚ, ο οποίος θέτει σαφέστερες πλέον απαιτήσεις για τον κύκλο διαχείρισης των αποβλήτων. Στο πλαίσιο αυτό διαμορφώθηκε το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ) από κοινού με το Υπουργείο Περιβάλλοντος, και αφού προηγήθηκε μεγάλο διάστημα διαβούλευσης με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Το ΕΣΔΑ αποτελεί πλέον ένα κανονιστικό κείμενο, που αποβλέπει σε ένα εναλλακτικό μοντέλο διαχείρισης των αποβλήτων σύγχρονο και φιλικό προς το περιβάλλον, ανατρέποντας την επί δεκαετία τουλάχιστον ακολουθηθείσα πολιτική και στοχεύοντας σε μια κοινωνία που θα προάγει την κυκλική οικονομία με την μετατροπή των αποβλήτων σε πόρους. Βασικοί άξονες που το διαπνέουν είναι η αποκέντρωση των δράσεων στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η ποιοτική και ποσοτική ενίσχυση της ανακύκλωσης με ιδιαίτερη έμφαση τη διαλογή στην πηγή, η μικρή κλίμακα των μονάδων επεξεργασίας και ανάκτησης, η ενθάρρυνση της κοινωνικής συμμετοχής, και κυρίως η κατοχύρωση του δημόσιου χαρακτήρα της διαχείρισης των αποβλήτων.

Και ενώ επί σειρά ετών η πολιτεία προσπαθεί με παρεμβάσεις νομοθετικής και κανονιστικής φύσεως να ανταποκριθεί στο ζωτικής σημασίας ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, το αποτέλεσμα των κατά καιρούς πολιτικών και δράσεων που ακολουθήθηκαν δεν απέτρεψαν, δυστυχώς, την έκδοση καταδικαστικών αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βάρος της χώρας, σε αρκετές δε περιπτώσεις δεν κατάφεραν να αποτρέψουν ούτε την επιβολή υψηλών προστίμων λόγω μη συμμόρφωσης προς αυτές (π.χ για περιπτώσεις ανεξέλεγκτης διάθεσης στερεών αποβλήτων σε ΧΑΔΑ).

Εκτός όμως από τα ανωτέρω, δεν πρέπει να παραγκωνίζεται διόλου το γεγονός ότι για την υλοποίηση της στρατηγικής και των δράσεων του νέου μοντέλου διαχείρισης των αποβλήτων πρέπει να γίνει αναδιοργάνωση των

φορέων που θα το επωμισθούν. Σήμερα οι αρμόδιοι φορείς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης για την εξειδίκευση και την υλοποίηση των περιφερειακών σχεδίων διαχείρισης των αποβλήτων είναι οι ΦΟΔΣΑ (Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων), οι οποίοι ανέρχονται σε τριάντα πέντε σε όλη τη χώρα, διέπονται δε από διάφορα νομικά πλαίσια με βάση τις ιδρυτικές τους διατάξεις. Λειτουργούν έτσι τόσο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με τη μορφή του συνδέσμου, όσο και ανώνυμες εταιρίες με βάση τις διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Προς διευθέτηση αυτής της ακαταστασίας επιχειρήθηκε κατά βάση με το ν. 4071/2012, αλλά και με μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, να επιβληθεί υποχρεωτικά στους δήμους η αναγκαστική συμμετοχή τους σε ένα συγκεκριμένο φορέα που θα έχει τη μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, με τη δυνατότητα της περαιτέρω μετεξέλιξής του –τηρουμένων συγκεκριμένων προϋποθέσεων- σε ανώνυμη εταιρία, πλην όμως και αυτή η προσπάθεια μέχρι σήμερα δεν έχει αποδώσει τα αναμενόμενα, αντιθέτως μάλιστα έχει οδηγήσει σε μία χαοτική κατάσταση.

Ενόψει όλων τούτων καθίσταται προφανές ότι πέραν των αλλαγών σε επίπεδο πολιτικής προσέγγισης του ευαίσθητου θέματος της διαχείρισης των αποβλήτων, πρέπει να υιοθετηθεί και ένας νέος τρόπος οργάνωσης των φορέων που θα ασχολούνται με τη διαχείριση αυτή. Ο νέος αυτός τρόπος δεν μπορεί σε καμμία περίπτωση να θεσπιστεί οριζόντια για όλη τη χώρα, όπως μέχρι σήμερα παγίως οριζόταν από τις πολιτικές του παρελθόντος. Αποτέλεσμα αυτής της “οριζόντιας νοοτροπίας” είναι όχι μόνο η πανσπερμία φορέων και ο κατακερματισμός δράσεων που υπάρχουν σήμερα, όσο η αδυναμία τους εν τέλει να ανταποκριθούν με ρεαλισμό και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, απεμπολώντας μάλιστα πολλάκις και τις σημαντικές δυνατότητες που παρέχονται από ευρωπαϊκά εργαλεία χρηματοδότησης. Όλοι μας έχουμε κατά καιρούς καταστεί αυτόπτες μάρτυρες καταστάσεων που αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, δεν τιμούν τον πολιτισμό μας και εν πάση περιπτώσει δεν προσιδιάζουν στην ταυτότητά μας.

Το σχέδιο νόμου που εισάγεται προς ψήφιση αναβαθμίζει το ρόλο των τοπικών κοινωνιών, αφού τους παρέχει το αποκλειστικό προνόμιο να σχεδιάσουν και να συστήσουν οι ίδιες τους φορείς που θα διαχειρίζονται τα απόβλητά τους. Θέτει τις βάσεις για το σχεδιασμό αυτό, ώστε να βοηθηθούν στην επιλογή της βέλτιστης κατά περίπτωση λύσης. Λαμβάνει ιδιαίτερως υπόψη τη νησιωτικότητα και προβλέπει διαφορετικό τρόπο διαχείρισης των αποβλήτων στα νησιά, για τα οποία διακρίνει περαιτέρω δυνατότητες ανάλογα με το μέγεθός τους. Δεδομένου ότι τα νέα οργανωτικά σχήματα πρέπει να έχουν προσανατολισμένη τη δράση τους στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και μόνο, δημιουργείται ενιαίος τρόπος λειτουργίας αυτών με αυξημένες εγγυήσεις δημοκρατίας, διαφάνειας, λογοδοσίας, χρηστής

διοίκησης, ανεξαρτήτως της νομικής τους μορφής ως νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και πάντοτε με γνώμονα την αειφόρο χρήση των πόρων, την προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των πολιτών. Ενισχύεται ο έλεγχος και η εποπτεία των πράξεων και των οργάνων τους, αλλά και η ουσιαστική συμμετοχή όλων των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων. Το σχέδιο νόμου επιδιώκει να φέρει κοντά τις τοπικές κοινωνίες, να τις βοηθήσει να καταλήξουν σε λύσεις που θα εξυπηρετούν τα κοινά τους συμφέροντα, πέρα από τοπικιστικές αγκυλώσεις και εμμονές που μέχρι σήμερα δεν έχουν οδηγήσει πουθενά.

B. ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Το προς ψήφιση σχέδιο νόμου αποτελείται από 17 άρθρα και διακρίνει τον τρόπο οργάνωσης της διαχείρισης των αποβλήτων ανάμεσα στους δήμους της ηπειρωτικής και στους δήμους της νησιωτικής χώρας. Ανεξάρτητα της νομικής μορφής του νομικού προσώπου που θα συσταθεί, οι κανόνες δικαίου που τίθενται αφορούν και τους δύο τύπους νομικής μορφής, είναι δηλαδή κοινοί και για τα δύο είδη των νομικών προσώπων, πλην των περιπτώσεων που αναφέρεται ρητά η διαφοροποίηση.

Με το **άρθρο 1** ρυθμίζεται η οργάνωση της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων στους δήμους της ηπειρωτικής χώρας. Τίθενται συγκεκριμένες προϋποθέσεις για τη σύσταση των νέων νομικών προσώπων, που πλέον φέρουν την ονομασία “Διαχειριστής Στερεών Αποβλήτων (ΔΙΣΑ)”, καταρχήν σε επίπεδο περιφέρειας (παρ. 1, περ. β) και στη συνέχεια σε επίπεδο πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης (παρ. 2) . Οι προϋποθέσεις αυτές πρέπει να ισχύουν σωρευτικά. Μετά την ψήφιση του παρόντος σχεδίου και αφού δημοσιευθεί, ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποστέλλει σε όλους τους δήμους της τοπικής του αρμοδιότητας έγγραφο καλώντας τους να του υποδείξουν εντός προθεσμίας τριών μηνών το υπό σύσταση νομικό πρόσωπο, καθώς και τους αντιπροσώπους τους για το διοικητικό του συμβούλιο (παρ. 5, περ. α), προκειμένου να εκδώσει τη συστατική του πράξη κατόπιν ασκήσεως ελέγχου νομιμότητας, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (παρ. 5, περ. β). Από τη δημοσίευση της συστατικής πράξης ξεκινά η λειτουργία του νέου νομικού προσώπου. Με την παρ. 5, περ. γ, του ίδιου άρθρου ρυθμίζεται η ακραία περίπτωση, κατά την οποία αποβαίνει άπρακτη η προθεσμία του τριμήνου που τίθεται από την περ. α και συγκεκριμένα ο Συντονιστής με απόφασή του συστήνει ένα φορέα διαχείρισης στερεών αποβλήτων, ο οποίος έχει τη μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και εξυπηρετεί όλους τους δήμους της περιφέρειας. Με την ίδια απόφαση ορίζεται και το διοικητικό συμβούλιο του ΔΙΣΑ. Με την παρ. 4, περ. α, ρυθμίζεται η περίπτωση δήμου που δεν επιθυμεί να συμμετέχει σε νομικό πρόσωπο. Μία τέτοια συμπεριφορά δημιουργεί

αρνητική εξέλιξη για την τοπική κοινωνία και θέτει σε κίνδυνο τα συμφέροντα των πολιτών της. Για το λόγο αυτό το κράτος, σταθμίζοντας ως υπέρτερο το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται μέσω της συμμετοχής του δήμου στο νομικό πρόσωπο, επιβάλλει στο Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης να εκδόσει απόφαση, με την οποία καθίσταται υποχρεωτική η συμμετοχή δήμου σε ΔΙΣΑ, εάν δεν έχει ακολουθηθεί η διαδικασία της περ. α, της παρ. 5. Στην περίπτωση αυτή ο δήμος συμμετέχει στο πλησιέστερο προς αυτόν νομικό πρόσωπο (ΔΙΣΑ) που έχει ήδη συσταθεί. Αν υπάρχουν περισσότερα όμορα νομικά πρόσωπα, ο Συντονιστής οφείλει να αποφασίσει με βάση την αρχή της εγγύτητας και με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος σε ποιο νομικό πρόσωπο θα συμμετέχει ο δήμος αυτός. Εάν εμπλέκονται περισσότεροι Συντονιστές, την απόφαση εκδίδει εκείνος στην τοπική αρμοδιότητα του οποίου έχει την έδρα του το πλησιέστερο νομικό πρόσωπο.

Με το **άρθρο 2** ρυθμίζεται η οργάνωση της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων στα νησιά. Για τα νησιά υπάρχει η διάκριση μεταξύ εκείνων που έχουν περισσότερους από έναν δήμους, και εκείνων που αποτελούν μόνο τους ένα δήμο. Για τα νησιά που έχουν περισσότερους δήμους ισχύουν οι προϋποθέσεις της παρ. 2, του άρθρου 1 και όχι εκείνες της παρ. 1, περ. β, του ίδιου άρθρου. Κατά τα λοιπά ισχύει αναλογικά η ίδια διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 1 (παρ. 1). Για τα υπόλοιπα νησιά, που αποτελούνται μόνο από ένα δήμο, δεν επιτρέπεται η σύσταση νομικού προσώπου. Στην περίπτωση αυτή η διαχείριση των αποβλήτων γίνεται από τις δημοτικές υπηρεσίες του δήμου, ενώ παράλληλα δεν απαγορεύεται να ανατίθεται η διαχείριση σε άλλο δήμο στο πλαίσιο της διαδημοτικής συνεργασίας είτε με συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας είτε με προγραμματικές συμβάσεις (παρ. 2).

Με το **άρθρο 3** καθορίζονται οι αρμοδιότητες του ΔΙΣΑ.

Με το **άρθρο 4** καθορίζονται τα όργανα του ΔΙΣΑ.

Με το **άρθρο 5** ορίζεται ο τρόπος εκλογής των αντιπροσώπων των δήμων στο διοικητικό συμβούλιο του ΔΙΣΑ και η διάρκεια της θητείας τους. Σημειώνεται ότι η εκλογή αυτή πρέπει να έχει ολοκληρωθεί εντός του τριμήνου που τίθεται με την περ. α, της παρ. 5, του άρθρου 1 από το Συντονιστή. Η εκλογή προσιδιάζει με την εκλογή των αντιπροσώπων των δήμων στους συνδέσμους, διαφοροποιείται όμως σε αρκετά σημεία.

Με το **άρθρο 6** ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες του διοικητικού συμβουλίου.

Με το **άρθρο 7** ρυθμίζεται η λειτουργία του διοικητικού συμβουλίου, η εκλογή του προέδρου και αντιπροέδρου του, καθώς και των μελών της εκτελεστικής επιτροπής. Θεσπίζονται επίσης ασυμβίβαστα για τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου.

Με το **άρθρο 8** ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες της εκτελεστικής επιτροπής, με δε απόφασή της καταρτίζεται ο κανονισμός λειτουργίας της.

Με το **άρθρο 9** ρυθμίζεται η λειτουργία της εκτελεστικής επιτροπής, η θητεία της, καθώς και τα ασυμβίβαστα για τα μέλη της.

Με το **άρθρο 10** ρυθμίζονται επιμέρους θέματα της διοίκησης του νομικού προσώπου, καθώς και η ευθύνη των οργάνων του κατά αναλογία με ό,τι ισχύει για τους δήμους.

Με το **άρθρο 11** ρυθμίζεται η εποπτεία του νομικού προσώπου από τον Συντονιστή. Για την εποπτεία εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του άρθρου 225-231 του ν. 3852/2010, όπως ισχύει, που ισχύουν για τους δήμους.

Με το **άρθρο 12** ρυθμίζονται θέματα του προσωπικού που στελεχώνει τους ΔΙΣΑ.

Με το **άρθρο 13** ρυθμίζεται το ζήτημα των πόρων του ΔΙΣΑ.

Με το **άρθρο 14** ρυθμίζεται η οικονομική διαχείριση των ΔΙΣΑ. Πιο συγκεκριμένα για όσους ΔΙΣΑ έχουν τη μορφή του νπδδ ισχύουν κατά αναλογία όσα ισχύουν για τους δήμους, ενώ για όσους έχουν τη μορφή του νπιδ ο Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης θα εκδόσει τον αναγκαίο κανονισμό.

Με το **άρθρο 15** ρυθμίζονται τα θέματα που αφορούν τις προμήθειες και τις αναθέσεις των έργων και υπηρεσιών. Επισημαίνεται ότι για τα ζητήματα αυτά ισχύει κατά αναλογία ό,τι και για τους δήμους, ανεξαρτήτως της νομικής μορφής του ΔΙΣΑ, ως νπδδ ή νπιδ.

Με το **άρθρο 16** θεσπίζονται τελικές και μεταβατικές διατάξεις. Πιο συγκεκριμένα, με την παρ. 1 του άρθρου αυτού όσοι ΦΟΔΣΑ έχουν τη μορφή του νπδδ και λειτουργούν ως τέτοιοι, πλην της Περιφέρειας Αττικής και του νομού Θεσσαλονίκης, μετατρέπονται σε ΔΙΣΑ, με την ίδια νομική μορφή, εφόσον πληρούν όλες τις προϋποθέσεις του άρθρου 1. Εφόσον συντρέχουν αυτές, πρέπει να τροποποιηθεί η συστατική πράξη του νομικού προσώπου και να προσαρμοστεί στις νέες απαιτήσεις. Με την παρ. 2, περ. α του άρθρου αυτού ορίζεται ότι διατηρούνται από τις υπάρχουσες σήμερα ανώνυμες εταιρίες ΦΟΔΣΑ μόνο εκείνες που είχαν συσταθεί πριν τη θέση σε ισχύ του Καλλικράτη (ν. 3852/2010, όπως ισχύει) και βρίσκονται σε λειτουργία. Όμως και στις εταιρίες αυτές, από τη δημοσίευση του νόμου αυτού ασκείται έλεγχος νομιμότητας των πράξεών τους για λόγους διαφάνειας και χρηστής διοίκησης και χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Τέλος, πρέπει αμέσως μετά τη

δημοσίευση του νόμου αυτού να προβούν σε τροποποίηση του καταστατικού τους, σε ό,τι αφορά τους σκοπούς που θα εξυπηρετούν εφεξής.

Με την παρ. 2, περ. β του άρθρου αυτού ρυθμίζεται η τύχη των λοιπών ανωνύμων εταιριών που λειτουργούν σήμερα ως ΦΟΔΣΑ. Ειδικότερα με την παρ. 2, περ. β προβλέπεται ένα στάδιο μετάβασης του σκοπού και των μέσων της ανώνυμης εταιρίας στο νέο νομικό πρόσωπο που συστήνεται, και περιγράφεται η διαδικασία που θα ακολουθηθεί. Για το λόγο αυτό οι εταιρείες αυτές δεν λύονται με τη δημοσίευση του νόμου, αλλά αρχικά μετά τη σύσταση του ΔΙΣΑ μεταφέρεται σε αυτόν το 50% του προσωπικού των ως άνω ανωνύμων εταιριών που λειτουργούν στην τοπική αρμοδιότητα του ΔΙΣΑ και ως εισφορά των δήμων το 50% των μηχανημάτων και του εν γένει εξοπλισμού τους, ώστε να καταστεί δυνατή η στοιχειώδης λειτουργία του ΔΙΣΑ. Παράλληλα εξακολουθούν να λειτουργούν και οι ως άνω ανώνυμες εταιρίες για χρονικό διάστημα που δεν θα ξεπερνά σε καμία περίπτωση τους τρεις μήνες. Μετά την παρέλευση των τριών μηνών οι ανώνυμες αυτές εταιρίες λύονται αυτοδικαίως και τίθενται σε εκκαθάριση, το δε εναπομείναν προσωπικό τους μεταφέρεται στο ΔΙΣΑ κατά τη διαδικασία της περίπτωσης γ. Για το χρονικό αυτό διάστημα των τριών μηνών και μέχρι τη λύση τους, ο ΔΙΣΑ χρησιμοποιεί υποχρεωτικά τις εγκαταστάσεις στερεών αποβλήτων που διαχειρίζονται οι ως άνω ανώνυμες εταιρίες.

Αθήνα, Απριλίου 2016

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ Εσωτερικών

και
Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Παναγιώτης Κουρουμπλής

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ

Οικονομίας-Ανάπτυξης και Τουρισμού

Γεώργιος Σταθάκης

Ο ΥΠΟΥΡΓΟΣ
Οικονομικών

Ευκλείδης Τσακαλώτος