

Ολοκληρωμένα συστήματα διαχείρισης απορριμμάτων μέσω ΣΔΙΤ: Ίσως η μόνη βιώσιμη προοπτική για την Ελλάδα

των Κωνσταντίνου Νικολόπουλου και Σταύρου Δαμιανίδη*, Νοέμβριος 2008

Το ζήτημα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων είναι πολυδιάστατο καθώς ο αριθμός των εμπλεκόμενων παραγόντων είναι μεγάλος. Αυτοί περιλαμβάνουν τόσο τεχνολογικά θέματα που σχετίζονται με τις περιβαλλοντικές επιδόσεις και αποδόσεις των συστημάτων, όσο και θέματα στρατηγικής και πολιτικής βούλησης, κοινωνικής ενημέρωσης και ωριμότητας, αλλά και την παράμετρο της οικονομικής βιωσιμότητας. Ειδικότερα, τα έργα διαχείρισης στερεών αποβλήτων χαρακτηρίζονται από:

- σημαντικές απαιτήσεις σε τεχνολογικό επίπεδο, σε όλα τα στάδια διαχείρισης, δηλαδή κατά τη μελέτη, την κατασκευή, αλλά και τη λειτουργία τους,
- αυξημένη τεχνολογική επικινδυνότητα, η οποία προκύπτει από την πολυπλοκότητα και αλληλεξάρτηση της πρώτης ύλης με τον μηχανολογικό εξοπλισμό επεξεργασίας, αλλά και με τον ανθρώπινο παράγοντα,
- σημαντική εξάρτηση σε τεχνολογικό επίπεδο από τον κατασκευαστή και τους προμηθευτές εξοπλισμού, γεγονός το οποίο είναι ιδιαίτερα καθοριστικό για τη λειτουργία και τη συντήρηση των συστημάτων, και
- προβλήματα κοινωνικής αποδοχής.

Οι διοικητικές αρμοδιότητες αναφορικά με τη διαχείριση των απορριμμάτων, σύμφωνα με την ισχύουσα Ελληνική νομοθεσία, κατανέμονται στο σύνολο των επιπέδων της κρατικής δομής, ανάλογα με το είδος της αρμοδιότητας. Συγκεκριμένα:

- το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), είναι αρμόδιο σε ό,τι αφορά στη χάραξη της βασικής πολιτικής και της στρατηγικής διαχείρισης, στη θεσμοθέτηση του νομοθετικού πλαισίου, στο σχεδιασμό σε εθνικό επίπεδο, στη γνωμοδότηση ως προς την ένταξη έργων σε προγράμματα χρηματοδότησης, στην περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων της αρμοδιότητάς του, στην ένταξη μελετών και έργων διαχείρισης απορριμμάτων σε επιχειρησιακά προγράμματα (όπως π.χ. στο ΕΠΠΕΡ – Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον).
- οι Περιφέρειες είναι αρμόδιες για την εκπόνηση Περιφερειακών Σχεδιασμών Διαχείρισης (ΠΕΣΔΑ), την ένταξη έργων σε Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), την επίβλεψη έργων που προβλέπονται στο οικείο ΠΕΣΔΑ, καθώς και για την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων της αρμοδιότητάς τους.
- οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦοΔΣΑ) είναι αρμόδιοι σε ό,τι αφορά στην εκπόνηση διαχειριστικών σχεδίων, στην υλοποίηση έργων, στη λειτουργία

εγκαταστάσεων, στην υλοποίηση έργων αποκατάστασης και μετέπειτα φροντίδας, στη διαμόρφωση και τήρηση οργανογραμμάτων, στην εφαρμογή τιμολογιακής πολιτικής και στη συνύπαρξη και συνέργια, όπου και αν απαιτείται, με άλλους διαχειριστές στερεών αποβλήτων.

Η αντιμετώπιση της διαχείρισης των απορριμμάτων στην Ελλάδα έχει περάσει από πολλά εξελικτικά στάδια. Αυτή η διαδικασία, σε συνδυασμό με τη σταδιακή εναρμόνιση της Ελληνικής νομοθεσίας με τις Κοινοτικές Οδηγίες και την εκπόνηση και έγκριση των επιμέρους σχεδιασμών διαχείρισης (σε νομαρχιακό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο), έχουν κατά καιρούς τροφοδοτήσει υπέρμετρες φιλοδοξίες, προκαλέσει ανώμαλες προσγειώσεις και απαιτήσει ριζικές αναθεωρήσεις. Για τη διαχείριση απορριμμάτων έχουν εκπονηθεί μεγαλεπήβολα σχέδια, αλλά οι προσδοκίες παραμένουν σε μεγάλο βαθμό ανεκπλήρωτες.

Η αποτυχία στην αντιμετώπιση του ζητήματος μέχρι σήμερα ομολογείται από τις περισσότερες εμπλεκόμενες πλευρές και οφείλεται στον παραπάνω συνδυασμό παραγόντων. Η υφιστάμενη κατάσταση της ανεξέλεγκτης απόθεσης απορριμμάτων σε ΧΑΔΑ είχε δημιουργήσει ένα «κακό» προηγούμενο, καθώς αποτελεί μια μορφή ανέξοδης «διαχείρισης» για πολλούς Δήμους, κάτω από το καθεστώς μιας σιωπηρής αποδοχής. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι προειδοποιήσεις της ΕΕ έχουν γίνει αφορμή για μεγαλεπήβολα σχέδια αντιμετώπισης, πλην όμως ανεφάρμοστα, ενώ παράλληλα η διαδικασία της επιβολής προστίμων δεν έχει επιφέρει κάποια δραστηκή αλλαγή. Ταυτόχρονα, ενώ οι περισσότερες μελέτες και σχεδιασμοί ήταν αποδεκτοί από το πολιτικό και το κοινωνικό σύνολο, προέκυπταν αντιδράσεις στα στάδια της υλοποίησης από αντιπολιτευτικές παρατάξεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), κινήσεις πολιτών και άλλους ενδιαφερόμενους, οι οποίοι εξέφραζαν την αντίθεσή τους σε αυτά τα έργα με κάθε τρόπο πριν το τελικό στάδιο της υλοποίησής τους. Τέτοιες αντιδράσεις έχουν συχνά οδηγήσει ακόμα και στην εκδίκαση υποθέσεων στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΤΕ), με άμεση συνέπεια την ακύρωση των εγκριτικών αποφάσεων και περαιτέρω σημαντικές καθυστερήσεις. Για να βρεθεί ένα έργο στο στάδιο της υλοποίησης, έχουν προηγηθεί πλήθος μελετών, εγκρίσεων και σχεδιασμών και με μία ακυρωτική απόφαση, απαιτείται τουλάχιστον αναθεώρηση των στοιχείων σχεδιασμού του έργου ή ακόμα και επαναπροκήρυξη με νέες προδιαγραφές ή και νέα χωροθέτησή του.

Μία ακόμα αιτία της αποτυχημένης αντιμετώπισης της διαχείρισης των απορριμμάτων είναι η αποσπασματική θεώρησή της. Αν και τα έργα στηρίζονται σε περιφερειακούς σχεδιασμούς, οι οποίοι αντιμετωπίζουν τη διαχείριση κάθε Περιφέρειας με ολοκληρωμένο τρόπο, η δημοπράτησή τους γίνεται τμηματικά και μεμονωμένα. Αυτό έχει σαν συνέπεια έργα τα οποία συνδέονται λειτουργικά μεταξύ τους να μην υλοποιούνται ταυτόχρονα, αλλά με σημαντική καθυστέρηση. Έτσι, η λειτουργία τους δεν είναι βιώσιμη και δεν πραγματοποιείται σύμφωνα με τις απαιτούμενες προδιαγραφές και δυναμικότητα.

Με την υφιστάμενη κατάσταση να είναι όχι τόσο ευοίωνη και αντιμετωπίζοντας ένα σύνολο διαχειριστικών προβλημάτων, η Ελλάδα έχει αναλάβει την εκπλήρωση ιδιαίτερα αισιόδοξων στόχων, που περιλαμβάνουν:

- τη μείωση των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων τα οποία προορίζονται για χώρους ταφής στο 75% της συνολικής (κ.β.) ποσότητας των παραγομένων το 1995, μέχρι την 16η Ιουλίου 2010,
- τη μείωση των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων τα οποία προορίζονται για χώρους ταφής στο 50% της συνολικής (κ.β.) ποσότητας των παραγομένων το 1995, μέχρι την 16η Ιουλίου 2013,
- και τη μείωση των βιοαποδομήσιμων αστικών αποβλήτων τα οποία προορίζονται για χώρους ταφής στο 35% της συνολικής (κ.β.) ποσότητας των παραγομένων το 1995, μέχρι την 16η Ιουλίου 2020.

Η επίτευξη αυτών των στόχων αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε, ένα ιδιαίτερα αισιόδοξο σενάριο. Η εκπλήρωση των στόχων αυτών προϋποθέτει:

- τη δρομολόγηση ολοκληρωμένων συστημάτων διαχείρισης στερεών αποβλήτων, τα οποία θα εκτρέπουν σημαντικές ποσότητες βιοαποδομήσιμων από τους χώρους ταφής, αλλά παράλληλα θα αυξάνουν και το χρόνο ζωής των ΧΥΤΑ. Αυτό το μέτρο θα εφαρμοστεί σε αντιδιαστολή με τη μέχρι σήμερα πρακτική μελέτης – κατασκευής μεμονωμένων εγκαταστάσεων, οι οποίες λειτουργούν στην καλύτερη περίπτωση αποσπασματικά και μεμονωμένα, και όχι συνεργιστικά.
- την προετοιμασία και ωρίμανση έργων επεξεργασίας και ανακύκλωσης με συγκεκριμενοποίηση:
 - των χρονοδιαγραμμάτων κατασκευής / λειτουργίας και της ετήσιας συνεισφοράς του στους στόχους του οικείου ΠΕΔΣΑ,
 - της χρηματοδότησης,
 - της τεχνολογίας και της δυναμικότητας,
 - των προϊόντων και της μετέπειτα επεξεργασίας / διάθεσης,
 - της τιμολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών,
- την αναβάθμιση των ΦοΣΔΑ σε ό,τι αφορά στο ρόλο τους και στις επιχειρησιακές τους δυνατότητες σε βάθος χρόνου έτσι, ώστε να καταστούν κινητήριος μοχλός ανάπτυξης και λειτουργίας του τομέα διαχείρισης των απορριμμάτων, όπως και προβλέπεται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο.

Την τελευταία πενταετία, η γενική εκτίμηση είναι ότι ο πιο ορθός τρόπος για την υλοποίηση τέτοιων συστημάτων είναι η παροχή κινήτρων για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα με ανταποδοτικά οφέλη, όπως για παράδειγμα τέλη παραχώρησης δικαιωμάτων λειτουργίας και εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων και υπηρεσιών για συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα. Τα απαιτούμενα έργα στον τομέα της διαχείρισης απορριμμάτων έχουν τέτοια μεγέθη που δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπισθούν εξολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό και τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ). Επίσης, για την αποτελεσματική συνεργιστική λειτουργία τους απαιτείται η χρήση και αξιοποίηση της διεθνούς εμπειρίας και η μεταφορά τεχνογνωσίας από αντίστοιχες υποδομές. Με αυτό τον τρόπο η Ελλάδα θα καταφέρει να ξεπεράσει την

επικρατούσα λογική της αέναης ταφής των απορριμμάτων και να αποκτήσει τη δυναμική ενός ενεργού, αποτελεσματικού και κερδοφόρου τομέα διαχείρισης, που θα προωθήσει την τεχνολογική ανάπτυξη και θα ενσωματώσει την εφαρμογή νέων, πιο αποτελεσματικών και οικονομικά βιώσιμων τεχνολογιών. Η τοπική αυτοδιοίκηση μέσω των ΦοΔΣΑ πρέπει να αποκτήσει ενεργό ρόλο συμμετοχής στα έργα με τη μορφή του επιβλέποντα και όχι του επιχειρησιακού παράγοντα. Σε κάθε άλλη περίπτωση ο ΦοΔΣΑ – και κατ' επέκταση η τοπική αυτοδιοίκηση και ο κρατικός μηχανισμός, λειτουργούν ταυτόχρονα ως εποπτεύων και εποπτευόμενος. Αυτό είναι μια πρακτική που γενικά συντελεί στην προώθηση της διαβλητότητας του έργου.

Αν και η Ελλάδα πράγματι υστερεί στην ορθολογική διαχείριση των στερεών αποβλήτων, τα προβλήματα που αντιμετωπίζει έχουν εντοπιστεί και σε πιο προηγμένες χώρες. Η διεθνής πρακτική δείχνει ότι οι λύσεις δεν βρέθηκαν εύκολα ή / και άμεσα. Παρόλα αυτά, η ιδιωτική πρωτοβουλία έδωσε τις απαντήσεις και σε αυτή την περίπτωση. Στη Μεγάλη Βρετανία, ο ιδιωτικός τομέας ήρθε να συνδράμει τον δημόσιο με την ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης απορριμμάτων, με βάση το καθεστώς περί Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Επιτυχές αποτέλεσμα αποτελούν μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων που κατασκευάστηκαν και λειτουργούν από τον Ιδιωτικό Τομέα. Παράλληλα, ο Δημόσιος Τομέας με μελετημένες, λεπτομερείς συμβάσεις απόδοσης που δεσμεύουν τους ιδιώτες παραχωρησιούχους, εξασφαλίζεται ώστε να παρέχει ένα καθαρό περιβάλλον και μια καλή ποιότητα ζωής στους πολίτες, πληρώνοντας ένα ετήσιο μίσθωμα, μέχρι η εγκατάσταση να περιέλθει ξανά στην κυριότητα του Δημοσίου μετά από σωστή εκπαίδευση στελεχών του.

Η Ευρωπαϊκή αγορά του τομέα διαχείρισης στερεών αποβλήτων είναι μεγάλη και διαρκώς αυξανόμενη. Εκτιμάται ότι έχει έναν κύκλο εργασιών περίπου 100 δις € ετησίως (στην Ευρώπη των 25 κρατών-μελών), με αυξητικούς ρυθμούς 3% ως 5%. Χαρακτηριστικό γνώρισμα είναι ότι υπόκειται σε σημαντικές αλλαγές εξαιτίας της εξάρτησης της από το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος.

Σύμφωνα με τη EUROSTAT, οι επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα έχουν αυξητικές τάσεις κατά 0,8%, έναντι 0,6% του Δημόσιου τομέα, επί του Ευρωπαϊκού ΑΕΠ. Οι προβλέψεις είναι ότι οι ιδιωτικές επενδύσεις θα συνεχίσουν να έχουν αυξητικές τάσεις εξαιτίας κυρίως της αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής και των υπερβολικών δαπανών που παρουσιάζει ο Δημόσιος τομέας.

Αν και δύσκολο να το πιστέψει κανείς, αυτό το επιτυχημένο μοντέλο έχει αρχίσει να λειτουργεί και στην Ελλάδα. Πρόσφατα ξεκίνησε η υλοποίηση του πρώτου έργου ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, αφού αναδείχθηκε ανάδοχος εγχώρια κατασκευαστική εταιρία. Μπορεί το εν λόγω έργο να είναι κτιριακό και σίγουρα πιο απλό ως προς την σύλληψη και τη λειτουργία του, το κλειδί της επιτυχίας όμως σε έργα ΣΔΙΤ είναι πάντα η απαιτούμενη τεχνογνωσία και η οικονομική ευρωστία που εξασφαλίζει ο παραχωρησιούχος – επενδυτής, ανεξάρτητα από την πολυπλοκότητα του έργου.



Καθώς ο νόμος 3389/2005 βρίσκεται πια σε εφαρμογή και συνεχώς «ωριμάζουν» σημαντικά έργα ΣΔΙΤ σε όλη την Ελλάδα, δύο προκηρύξεις για ανάθεση υπηρεσιών συμβούλου φέρνουν την μοναδική ελπίδα στο χώρο των στερεών αποβλήτων:

- η «Υλοποίηση υποδομών του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Απορριμμάτων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας», και
- η «Υλοποίηση Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Απορριμμάτων Νομού Θεσσαλονίκης – Σύνδεσμος ΟΤΑ»

Το πλέον έντονο ενδιαφέρον που δείχνουν διεθνείς συμβουλευτικοί όμιλοι με εξειδίκευση τόσο στη διαχείριση απορριμμάτων όσο και στις ΣΔΙΤ, είναι μια ένδειξη της σοβαρότητας με την οποία αντιμετωπίζεται το εγχείρημα αυτό. Όπως θα αποδειχθεί σε βάθος χρόνου, οι ΣΔΙΤ δεν είναι πανάκεια και δεν θα πετύχουν σε όλες τις περιπτώσεις, είναι όμως από την άλλη μια αρκετά ασφαλής διέξοδος ανάπτυξης σημαντικών έργων, αφού ο ιδιωτικός τομέας δεν θα ρισκάρει ούτε την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ούτε τις αναμενόμενες αποδόσεις του και σίγουρα θα οδηγήσει πιο αποτελεσματικά τα συστήματα διαχείρισης στερεών αποβλήτων ως παρεχόμενη υπηρεσία.

** Ο κ. Κων/νος Νικολόπουλος είναι Σύμβουλος Περιβάλλοντος στην εταιρία LDK Consultants και ο κ. Σταύρος Δαμιανίδης είναι Υπεύθυνος του Τομέα Περιβάλλοντος της εταιρίας LDK Consultants*