

Αθήνα, 30/11/2006
Αρ. Πρωτ. 11587.4/06
Χειριστής: Μαρία Κετσιτζίδου

Προς:

**Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών
κ. Μιχάλη Λιάπη**

Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών
Αναστάσεως 2 και Τσιγάντε
Παπάγου Τ.Κ 160 00

Π Ο Ρ Ι Σ Μ Α

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, κατά το άρθρο 103 παρ. 9 του Συντάγματος και τον ν. 3094/2003, εξέτασε την αναφορά του κ. Π.Λ, νόμιμου εκπροσώπου της Ι.Λ ΕΠΕ (αριθμ. Πρωτ. 11587/27.7.06) και συντάσσει το παρόν πόρισμα, το οποίο γνωστοποιείται, διαβιβάζεται και κοινοποιείται αρμοδίως.

1. Ιστορικό της υπόθεσης

Στο Συνήγορο του Πολίτη περιήλθε η με Α.Π. 11587/ 27-7-06 αναφορά του κ. Π. Λ. νόμιμου εκπροσώπου της «Ι Λ. Ε.Π.Ε», στην οποία ο ενδιαφερόμενος διαμαρτύρεται για την, εκ μέρους των Υπηρεσιών του Υπουργείου Μεταφορών, άρνηση ταξινόμησης Φορτηγών Ιδιωτικής Χρήσης (εφεξής Φ.Ι.Χ.) για την εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών της επιχείρησής του (συλλογή, μεταφορά και απόρριψη στερεών αποβλήτων στον ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων και μεταφορά ανακυκλώσιμων υλικών σε κατάλληλα αδειοδοτημένες εταιρίες ανακύκλωσης).

Ειδικότερα, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην αναφορά του πολίτη και τα συνημμένα έγγραφα, η ως ανωτέρω επιχείρηση ζήτησε και της χορηγήθηκε άδεια για την εκτέλεση της συγκεκριμένης δραστηριότητας από τις Νομαρχίες Αθηνών και Πειραιώς και μετά τη λήξη αυτής, με την αριθμ. ΠΕΧΩ3637/ΦΠΕΡΙΒ-ΣΑ/05/6-7-2005 απόφαση του

Γ.Γ. Περιφέρειας Αττικής της χορηγήθηκε άδεια εκτέλεσης της δραστηριότητας για χρονικό διάστημα τριών ετών από την υπογραφή της απόφασης.

Κατόπιν αυτού, η εταιρεία ζήτησε από τη Διεύθυνση Μεταφορών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής την ταξινόμηση Φ.Ι.Χ, με σκοπό τη μεταφορά των κάδων με τους οποίους διενεργείται η ως ανωτέρω δραστηριότητα, συνυποβάλλοντας τα απαραίτητα δικαιολογητικά (πιστοποιητικό εσόδων από τη Δ.Ο.Υ Κορωπίου, άδεια Γ.Γ Περιφέρειας). Η αρμόδια υπάλληλος αρνήθηκε τη χορήγηση της άδειας, και ζήτησε οδηγίες από την Κ.Υ του Υπουργείου Μεταφορών. Μετά από σχετικό αίτημα της εταιρείας, η αρμόδια Υπηρεσία του ΥΠ.ΜΕΤ (Γενική Διεύθυνση Μεταφορών/Δση Εμπορευματικών Μεταφορών) εξέδωσε το αριθμ. Α3/15475/1220/23-5-2006 έγγραφο, όπου παρατίθενται οι ισχύουσες διατάξεις και εγκύκλιοι του ΥΠ.ΜΕΤ, βάσει των οποίων αντιμετωπίζονται τα αιτήματα ταξινόμησης Φ.Ι.Χ για τις ανάγκες επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην αποκομιδή αποβλήτων.

2. Διαδικαστικές ενέργειες

Στηριζόμενος στο πλούσιο υλικό του φακέλου (εγκύκλιοι, έγγραφα απαντήσεις της διοίκησης κ.λπ.) ο Συνήγορος του Πολίτη, με το αριθμ.11587.2/27-7-06/11-9-06 έγγραφό του υπέβαλε στην αρμόδια Διεύθυνση του ΥΠ.ΜΕΤ τις παρατηρήσεις του για το θέμα. Ειδικότερα:

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει την απουσία σαφούς και ειδικής νομοθετικής ρύθμισης, με τους τυχόν αναγκαίους περιορισμούς στην ταξινόμηση Φ.Ι.Χ, που να προσιδιάζουν στη φύση της δραστηριότητας της συλλογής και μεταφοράς στερεών αποβλήτων. Η προσπάθεια της Διοίκησης να καλύψει το κενό με την αναλογική εφαρμογή περιορισμών που έχουν τεθεί για τη ρύθμιση άλλης δραστηριότητας, (*μεταφορά εμπορευμάτων*), δεν προσφέρει ικανό νομοθετικό έρεισμα. Με τον τρόπο αυτό τίθενται, χωρίς την απαιτούμενη αιτιολόγηση, ρυθμιστικοί όροι που περιορίζουν τις δυνατότητες νομίμως αδειοδοτημένων επιχειρήσεων να ασκούν τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες με τον πλέον πρόσφορο οικονομικά και λειτουργικά τρόπο, με όλες τις συνέπειες που αυτό συνεπάγεται για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε ένα τομέα εξαιρετικά κρίσιμο για την προστασία του περιβάλλοντος.

Η αρμόδια Υπηρεσία του ΥΠ.ΜΕΤ απάντησε με το αριθμ. Α3/53437/4790/31-10-06 έγγραφό της, στο οποίο εμμένει στην εφαρμογή των ισχυουσών εγκυκλίων, χωρίς ωστόσο να απαντάει ειδικά στις απόψεις της Αρχής όσον αφορά την ερμηνεία των κειμένων διατάξεων, και απορρίπτει το αίτημα του κ.*****. Σημειώνει, ωστόσο, ότι :
«Προκειμένου να ξεπεραστούν οι ανωτέρω περιορισμοί, που θέτουν οι διατάξεις για τις μεταφορές με φορτηγά αυτοκίνητα, λαμβανομένης υπόψη της εξαιρετικής σημασίας δραστηριότητας για την προστασία του περιβάλλοντος και να καθοριστούν οι όροι και οι προϋποθέσεις (πχ αριθμός χορηγούμενων αδειών κυκλοφορίας Φ.Ι.Χ. αυτ/των, είδος φορτηγών κτλ) με τους οποίους θα χορηγούνται άδειες κυκλοφορίας φορτηγών αυτοκινήτων Ι.Χ στις επιχειρήσεις που ασχολούνται με τη διακίνηση στερεών και άλλων αποβλήτων ζητήθηκαν με το υπ' αριθμ. Πρωτ. Α3/13419/1024/1-3-2006 έγγραφό μας (επισυνάπτεται) από το ΥΠΕΧΩΔΕ στοιχεία όπως η κατηγοριοποίηση των αδειών που χορηγούνται από το ΥΠΕΧΩΔΕ, τα οποία μέχρι σήμερα δεν έχουμε λάβει».

Ο Συνήγορος του Πολίτη, προκειμένου να επιταχύνει τη διαδικασία, απηύθυνε το αριθμ.11587.3/2006/30-11-06 έγγραφο προς το ΥΠΕΧΩΔΕ, Δ/ση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού, με το οποίο καλεί την Υπηρεσία αυτή να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες και να συνεργαστεί με τις Υπηρεσίες του ΥΠ.ΜΕΤ για την οριστική ρύθμιση του θέματος.

3. Νομικό πλαίσιο

A. Το Σύνταγμα ορίζει:

Άρθρο 5 παρ.1

«Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη»

Άρθρο 5 παρ.3

«Η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη. Κανένας δεν καταδιώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με κανένα άλλο τρόπο περιορίζεται παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο Νόμος»

Άρθρο 24 παρ.1

«Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός...»

Άρθρο 25 παρ.1

«Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού Κράτους τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους... Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας» \

Άρθρο 106

«Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα της χώρας, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της οικονομίας...»

Άρθρο 106 παρ.2

«Η ιδιωτική οικονομία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται εις βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας»

B. Ο Ν.1959/1991 «για τις οδικές μεταφορές, τις επικοινωνίες και άλλες διατάξεις», στο άρθρο 1 ορίζει τα ακόλουθα :

«Ως φορτηγό αυτοκίνητο ιδιωτικής χρήσης (Φ.Ι.Χ.) θεωρείται το μεταφορικό μέσο που χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση των μεταφορικών αναγκών της επιχείρησης ή του επαγγέλματος του ιδιοκτήτη του, απαγορευμένης σε κάθε περίπτωση της άμεσης ή έμμεσης εισπραχής κομίστρου με οιονδήποτε τρόπο για τις μεταφορές που διενεργούνται με αυτό.

Στον όρο "φορτηγό αυτοκίνητο" περιλαμβάνεται το αυτοτελές όχημα, ο συρμός, το αρθρωτό όχημα, ως και το τρίτροχο φορτηγό όχημα. Στην έννοια του ιδιοκτήτη περιλαμβάνεται και ο αγοραστής αυτοκινήτου με παρακράτηση, της κυριότητας από τον πωλητή και ο κατέχων αυτοκίνητο με χρηματοδοτική μίσθωση.

2. Κατά τις μεταφορές με Φ.Ι.Χ. αυτοκίνητο πρέπει να πληρούνται, αθροιστικά οι παρακάτω όροι:

α) Τα μεταφερόμενα εμπορεύματα πρέπει να ανήκουν στην επιχείρηση ή στον επαγγελματία ή να έχουν πωληθεί, αγοραστεί, μισθωθεί με χρηματοδοτική μίσθωση

(leasing), παραχθεί εξορυχθεί, μετατραπεί, ή επισκευασθεί απ' αυτήν ή αυτόν ή είναι είδη απαραίτητα για την εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών τους.

β) Οι μεταφορές πρέπει να είναι απαραίτητες στο πλαίσιο των κύριων δραστηριοτήτων της επιχείρησης ή του επαγγελματία.

γ) Το Φ.Ι.Χ. αυτοκίνητο πρέπει να οδηγείται από τον επαγγελματία ή από προσωπικό της επιχείρησης ή από επαγγελματία οδηγό...»

Γ. Η αριθμ. Α2/29542/5347/91 Υ.Α περί «χορήγησης των αδειών κυκλοφορίας Φ.Ι.Χ αυτοκινήτων σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.1959/1991» στο Κεφάλαιο Β αναφέρει:

«1. Η διενέργεια οδικών εμπορευματικών μεταφορών γενικά με φορτηγά αυτοκίνητα ιδιωτικής χρήσης, πλην βυτιοφόρων μεταφοράς υγρών καυσίμων και υγραερίων, επιτρέπεται μόνο εφόσον πληρούνται αθροιστικά οι παρακάτω όροι:

α) Τα μεταφερόμενα εμπορεύματα ανήκουν στην επιχείρηση ή στον επαγγελματία υπέρ της οποίας ή του οποίου έχει εκδοθεί η άδεια κυκλοφορίας του Φ.Ι.Χ αυτοκινήτου ή έχουν πωληθεί, αγορασθεί, μισθωθεί με χρηματοδοτική μίσθωση, παραχθεί, εξορυχθεί, μετατραπεί ή επισκευασθεί από αυτήν ή αυτόν ή είναι είδη απαραίτητα για την εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών της επιχείρησης ή του επαγγελματία (πρώτες ύλες, αντικείμενα απαραίτητα για την λειτουργία της επιχείρησης κ.λ.π).

.....

β) Σκοπός του κάθε ταξιδιού είναι η μεταφορά εμπορευμάτων από και προς την επιχείρηση ή η διακίνησή τους από την επιχείρηση προς τρίτους πελάτες της επιχείρησης ή του επαγγελματία.

Σε περίπτωση που ο επαγγελματίας ή η επιχείρηση ασκεί αποκλειστική εμπορία αγαθών απαγορεύεται η μεταφορά αυτών από τον τόπο παραγωγής του απευθείας στον πελάτη εφόσον τα προϊόντα μεταφέρονται με Φ.Ι.Χ αυτοκίνητα μικτού βάρους πάνω από 4.000 χιλιόγραμμα.

γ)

δ) Οι μεταφορές με Φ.Ι.Χ αυτοκίνητα είναι απαραίτητες στο πλαίσιο των κύριων δραστηριοτήτων της επιχείρησης ή του επαγγελματία και κατά την διενέργεια αυτών δεν εισπράττεται άμεσα ή έμμεσα κόμιστρο.

ε)

στ).....

Στο δε Κεφάλαιο Δ, παράγραφος 9 αναφέρεται :

Για την χορήγηση αδειών κυκλοφορίας Φ.Ι.Χ αυτοκινήτων αποκομιδής απορριμμάτων πρέπει να συντρέχουν οι παρακάτω κατά περίπτωση προϋποθέσεις:

1 . Προς εξυπηρέτηση Δήμων και Κοινοτήτων:

α) Βεβαίωση της οικείας Οικονομικής Εφορίας περί ασκήσεως από τον αιτούντα του επαγγέλματος του εργολάβου αποκομιδής απορριμμάτων.

β) Πράξη του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου περί αναθέσεως στον αιτούντα του έργου της περισυλλογής και αποκομιδής απορριμμάτων του Δήμου ή της Κοινότητας, του χρόνου διάρκειας της σχετικής σύμβασης, του αριθμού και μικτού βάρους των παιτουμένων φορτηγών αυτοκινήτων.

Ο αριθμός των χορηγούμενων για την περίπτωση αυτή αδειών κυκλοφορίας αυτοκινήτων δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος από αυτόν που καθορίζεται με την πράξη του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου.

2. Προς εξυπηρέτηση αναγκών διαφόρων επιχειρήσεων (ναυπηγεία, βιομηχανίες κ.λ.π.), καθώς και σε εργολάβους αποκομιδής απορριμμάτων από ναυπηγεία, βιομηχανίες, λιμάνια σταθμούς και στρατιωτικές εγκαταστάσεις (ελληνικές ή ξένες):

α) Η χορήγηση αδειών κυκλοφορίας Φ.Ι.Χ αυτοκινήτων αποκομιδής απορριμμάτων στις παραπάνω επιχειρήσεις επιτρέπεται για την εξυπηρέτηση των λειτουργικών τους αναγκών.....

Δ. Το νομοθετικό πλαίσιο για τη χορήγηση αδειών κυκλοφορίας Φ.Ι.Χ αποτελείται, συνεπώς, από τον ως ανωτέρω βασικό νόμο 1959/1991 και την ως άνω κανονιστική πράξη, που εκδόθηκε προς εκτέλεση του ανωτέρω νόμου, δηλαδή την Υ.Α Α2/29542/5347/91. Πέραν αυτών, πρέπει να μνημονευτούν και το άρθρο 8 παρ.1 της αριθμ. Η.Π 50910/2727/2003 Υ.Α «Μέτρα και Όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων - Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης», όπου αναφέρονται μεταξύ άλλων τα εξής:

« α.2) Συλλογή και μεταφορά στερεών αποβλήτων ... Σε περίπτωση που η συλλογή και μεταφορά των στερεών αποβλήτων πραγματοποιείται σε περισσότερους του ενός ΟΓΑ πρώτου βαθμού που ανήκουν σε διαφορετικούς νομούς της ίδιας Περιφέρειας η σχετική άδεια χορηγείται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας μετά από εισήγηση της υπηρεσίας Περιβάλλοντος της Περιφέρειας...»

β. « για τη χορήγηση της άδειας απαιτείται η υποβολή αίτησης από τον υπόχρεο φορέα συλλογής και μεταφοράς η οποία συνοδεύεται από μελέτη οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος συλλογής και μεταφοράς. Η μελέτη αυτή εκπονείται σύμφωνα με τις τεχνικές προδιαγραφές που προβλέπονται στο άρθρο 5 (παρ.1 εδ.γ') και πρέπει να είναι συμβατή με τις σχετικές κατευθύνσεις του ΠΕΣΔΑ.»

Επίσης, το άρθρο 5 (παρ.1 εδ γ) αναφέρει: « την περιβαλλοντικά ασφαλή διαχείριση των αποβλήτων με τον καθορισμό τεχνικών προδιαγραφών...»

3. Η θέση της Διοίκησης

Στην αριθμ. Α3/53437/4790/31-10-06 απάντησή της προς το Συνήγορο του Πολίτη, η Δ/ση Εμπορευματικών Μεταφορών αναφέρεται σε τρία έγγραφα του ΥΠ.ΜΕΤ που εκδόθηκαν προς ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων. Συγκεκριμένα:

Α) το αριθμ **A1/44048/3994/8-10-02**, σύμφωνα με το οποίο, «Φυσικό ή νομικό πρόσωπο που δραστηριοποιείται ή ασχολείται με συλλογή προϊόντων ανακύκλωσης ή έχει σχέση με περισυλλογή στερεών απορριμμάτων μπορεί να ταξινομήσει Φ.Ι.Χ μεταφοράς με κόδους υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις της παρ.9 του Κεφ.Δ της Α2/29542/5347/1991 με απαγόρευση είσπραξης κομίστρου κατά τη μεταφορά...»

Β) την αριθμ.**B1/69352/5460/2-12-2005** ερμηνευτική εγκύκλιο, με την οποία δίνονται περαιτέρω διευκρινίσεις για την εφαρμογή της Υπουργικής Απόφαση. Α2/29542/5347/91. Επισημαίνεται ότι άδειες κυκλοφορίας Φ.Ι.Χ αυτ/των για μεταφορά προϊόντων ανακύκλωσης χορηγούνται μόνο σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που διαθέτουν άδεια λειτουργίας βιομηχανίας ή βιοτεχνίας επεξεργασίας προϊόντων ανακύκλωσης.

Γ) την αριθμ. **A1/4232/341/2006** ερμηνευτική εγκύκλιο στην οποία αναφέρεται ότι είναι δυνατή η χορήγηση άδειας κυκλοφορίας Φ.Ι.Χ σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δραστηριοποιούνται στη συλλογή στερεών αποβλήτων/επεξεργασία προϊόντων ανακύκλωσης, εφόσον διαθέτουν μονάδες επεξεργασίας σύμφωνα με την Β1/69352/5460/2-12-2005 εγκύκλιο.

Στο δε αριθμ.**A3/53437/4790/2006** έγγραφό της προς το Συνήγορο του Πολίτη, η Δ/ση Εμπορευματικών Μεταφορών καταλήγει ότι η ενδιαφερόμενη εταιρεία δεν δικαιούται ταξινόμηση Φ.Ι.Χ για τις λειτουργικές της ανάγκες διότι: α) δεν αποτελεί μια από τις περιπτώσεις που ο νόμος αναγνωρίζει ως δικαιούμενο πρόσωπο χορήγησης Φ.Ι.Χ για τη μεταφορά απορριμμάτων και γενικά στερεών αποβλήτων (πχ εργολάβος αποκομιδής απορριμμάτων, διάφορες επιχειρήσεις όπως ναυπηγεία κ.λπ., φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δραστηριοποιούνται στη συλλογή στερεών αποβλήτων/επεξεργασία προϊόντων εφόσον διαθέτουν μονάδα επεξεργασίας), και β) δεν διαθέτει άδεια λειτουργίας βιομηχανίας ή βιοτεχνίας επεξεργασίας προϊόντων ανακύκλωσης (μονάδα επεξεργασίας). Είναι, συνεπώς, υποχρεωμένη να κάνει χρήση Φ.Δ.Χ για τη μεταφορά των κάδων αποκομιδής των αποβλήτων.

4. Διαπιστώσεις

Κατόπιν μελέτης του ως ανωτέρω ρυθμιστικού πλαισίου, των αναφερόμενων εγγράφων και απαντήσεων της Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη κατέληξε στα ακόλουθα συμπεράσματα.

Α) Η εμμονή της διοίκησης στην δυνατότητα ταξινόμησης Φ.Ι.Χ μόνο από επιχειρήσεις που διαθέτουν οι ίδιες μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων, φαίνεται να στηρίζεται, κατ' αρχήν στις διατάξεις της Α2/29542/5347/91 Υ.Α (Κεφ Β. παρ.1β και δ). Ωστόσο, το Κεφάλαιο αυτό, όπως ρητά προκύπτει από το γράμμα των διατάξεών του, αναφέρεται στη μεταφορά *εμπορευμάτων*, στη μεταφορά δηλαδή αγαθών με αυτόνομη οικονομική αξία, με σκοπό την πώληση ή μεταπώλησή τους. Οι διατάξεις αυτές είχαν ως προφανή στόχο την εισαγωγή περιορισμών που προσιδιάζουν στο πεδίο της μεταφοράς εμπορευμάτων και όχι σε αυτό της αποκομιδής (συλλογής και μεταφοράς) αποβλήτων και της μεταφοράς των απαραίτητων μέσων για την πραγματοποίηση αυτής, που αποτελεί δραστηριότητα εντελώς διαφορετικού περιεχομένου.

Β) Όσον αφορά τον βασικό νόμο, 1959/1991, στην εκτέλεση του οποίου αποσκοπούσε η Α2/29542/5347/91 Υ.Α, η σχετική περιοριστική αναφορά για τη δυνατότητα ταξινόμησης Φ.Ι.Χ προς εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών επιχείρησης είναι αυτή του άρθρου 1, η απαγόρευση δηλαδή «της άμεσης ή έμμεσης εισπραχής κομιστρού με οιονδήποτε τρόπο για τις μεταφορές που διενεργούνται με αυτό...». Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, δεν εισπράττεται *κόμιστρο*, διότι η αποκομιδή απορριμμάτων εμπεριέχει τις λειτουργίες της συλλογής, μεταφοράς σε *κατάλληλους κάδους* και απόρριψης υλικών χωρίς καμία αυτόνομη οικονομική αξία και η αμοιβή δίνεται για το σύνολο της παρεχόμενης υπηρεσίας, ενώ το

κόμιστρο εννοιολογικά περιορίζεται στο αντάλλαγμα για την απλή μεταφορά ανθρώπων ή αγαθών.

Δεν χρειάζεται, συνεπώς, ιδιαίτερη ερμηνευτική προσπάθεια για να καταστεί αντιληπτό, ότι οι περιορισμοί που προκύπτουν από τις ανωτέρω διατάξεις προσιδιάζουν στη μεταφορά εμπορευμάτων και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τη Διοίκηση για την αναλογική επιβολή περιορισμών στην εντελώς διαφορετικής φύσης δραστηριότητα της μεταφοράς κάδων αποκομιδής αποβλήτων.

Γ) Προς αντιμετώπιση, προφανώς, των ερμηνευτικών δυσχερειών που αναπόφευκτα ανέκυψαν κατά την προσπάθεια αντιμετώπισης του σχετικού νομοθετικού κενού με την αναλογική εφαρμογή περιορισμών που τέθηκαν για εντελώς διαφορετική δραστηριότητα προστέθηκε στην Α2/29542/5347/91 Υ.Α η ως ανωτέρω διάταξη του Κεφαλαίου Δ παρ.9, από την οποία προκύπτει ότι ταξινομείται Φ.Ι.Χ για τις ανάγκες επιχείρησης που δραστηριοποιείται στην αποκομιδή αποβλήτων, εφόσον αυτή μπορεί να θεωρηθεί «εργολάβος» αποκομιδής, πρόσωπο δηλαδή που έχει υπογράψει σχετική σύμβαση με συγκεκριμένο Δήμο, κ.λπ. Η εφαρμογή όμως αυτής της διάταξης δημιουργεί νομοτεχνικά και συνακόλουθα ερμηνευτικά προβλήματα διότι: α) εισάγει έναν αυθαίρετο περιορισμό, ο οποίος δεν στηρίζεται σε καμιά διάταξη του νόμου 1959/1991, προς εκτέλεση του οποίου εκδόθηκε η συγκεκριμένη κανονιστική πράξη, και, καθώς φαίνεται, προχωρεί σε ανεπίτρεπτη τροποποίηση του νόμου αυτού μέσω της νομοτυπικά υποδεέστερης υπουργικής απόφασης. β) εισάγει άνιση μεταχείριση μεταξύ δύο περιπτώσεων, χωρίς να υπάρχει αποχρών λόγος: ο «εργολάβος», που έχει συμβληθεί για την περισυλλογή και αποκομιδή απορριμμάτων με Δήμο, τυγχάνει ευνοϊότερης μεταχείρισης από την επιχείρηση που έχει λάβει άδεια του Περιφερειάρχη, κατά το άρθρο 8 παρ.1. Η.Π 50910/2727/2003 Υ.Α., για δραστηριότητες ευρύτερου περιεχομένου.

Δ) Όπως προκύπτει από το άρθρο 8 της Η.Π 50910/2727/2003 Υ.Α, για τη συλλογή και τη μεταφορά των στερεών αποβλήτων απαιτείται ειδική άδεια είτε από τον Νομάρχη είτε από τον Περιφερειάρχη, κατόπιν υποβολής αίτησης συνοδευόμενης από μελέτη οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος συλλογής και μεταφοράς. Η απαίτηση του ΥΠ.ΜΕΤ η μεταφορά να γίνεται με Φ.Δ.Χ, οχήματα δηλαδή μη ενταγμένα οργανικά και λειτουργικά στην αδειοδοτούμενη επιχείρηση, διασπά το σύστημα που συγκροτεί η Η.Π περί μέτρων και όρων για την διαχείριση στερεών αποβλήτων στο πλαίσιο Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης. Διότι το σύστημα αυτό στηρίζεται, ακριβώς, σε ολοκληρωμένο σχεδιασμό της συλλογής και μεταφοράς των αποβλήτων από τους αδειοδοτούμενους, βάσει λεπτομερούς μελέτης με αυστηρές τεχνικές προδιαγραφές. Επιπλέον και μάλλον αυθαίρετα, η εν λόγω απαίτηση του ΥΠ.ΜΕΤ καταλήγει ουσιαστικά να αναθέτει το ένα τμήμα της επιτρεπόμενης δραστηριότητας σε επαγγελματίες άλλους από τον αδειοδοτούμενο, οι οποίοι, ως μη μετέχοντες στο σύνολο της διοικητικής διαδικασίας, δεν παρέχουν αντίστοιχα εγγύα τήρησης των ειδικών περιβαλλοντικών όρων.

Ε) Η αριθμ ΠΕΧΩ23637/ΦΠΕΡΙΒ-ΣΑ/05/6-7-2005 απόφαση χορήγησης άδειας συλλογής και μεταφοράς στερεών αποβλήτων στην ενδιαφερόμενη εταιρεία από τον Γ.Γ Περιφέρειας Αττικής, κατ' εφαρμογή της Η.Π 50910/2727/2003 Υ.Α, θέτει όρους για την εξασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος κατά τη διεξαγωγή της επιτρεπόμενης δραστηριότητας και καθιστά σχετικά υπεύθυνη την αδειοδοτούμενη επιχείρηση (Σημείο 1.5 της απόφασης: « Επίσης η Εταιρεία έχει την ευθύνη για το χειρισμό και τη συντήρηση όλων των οχημάτων μεταφοράς στερεών αποβλήτων ώστε να είναι σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και οι εργασίες συλλογής και μεταφοράς να μην εγκυμονούν κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον μέσα από μη ασφαλή κατάσταση των οχημάτων»).

Με την άρνηση του ΥΠ.ΜΕΤ να ταξινομήσει Φ.Ι.Χ της εταιρίας για τη διεξαγωγή αυτών των δραστηριοτήτων παρεμποδίζεται ουσιαστικά η δυνατότητα συμμόρφωσης με τους όρους της άδειας, διότι η συμμόρφωση αυτή προϋποθέτει τη διεξαγωγή των μεταφορών με οχήματα της εταιρίας, οργανικά και λειτουργικά ενταγμένα στον εξοπλισμό της και υποκείμενα στον άμεσο και διαρκή έλεγχο αυτής ως προς την κατάσταση και τον χειρισμό τους.

Η εικόνα που τελικά προκύπτει είναι ότι η Διοίκηση επιβάλλει περιορισμούς με κριτήρια που προσιδιάζουν σε εντελώς διαφορετική δραστηριότητα, χωρίς επαρκές νομοθετικό έρεισμα, κατά τρόπο προβληματικό όσον αφορά την εφαρμογή του Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, και για λόγους δημοσίου συμφέροντος που παραμένουν αδιευκρίνιστοι. Με τον τρόπο αυτό, μια δραστηριότητα επιτρεπόμενη και επιθυμητή από την έννομη τάξη καθίσταται για τον επαγγελματία αδικαιολόγητα δυσχερής, γεγονός που μοιραία έχει επίπτωση και στην ποιότητα της παρεχόμενης από αυτόν υπηρεσίας.

ΣΤ) Στο άρθρο 5 παρ.1 και 3 σε συνδυασμό προς 106 παρ.1 και.2 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται η ελευθερία άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας κατά τον πλέον αποδοτικό για τον επιχειρηματία τρόπο, (ΣτΕ 2112/1963 «διασφαλίζουσα την ελευθέραν οικονομικήν λειτουργίαν της επιχειρήσεως, ώστε να δύναται αυτή να εργάζεται κερδοσκοπικώς κατά προσαρμογήν της εντός της ανταγωνιστικής αγοράς») εντός των ορίων του Νόμου, και με δυνατότητα θέσης περιορισμών από τη Διοίκηση «εξ αντικειμένου δικαιολογούμενων από λόγους δημοσίου και κοινωνικού συμφέροντος» (ΣτΕ 2614/1989).

Προς σεβασμό της συνταγματικής επιταγής, οι ρυθμιστικοί όροι που περιορίζουν τις δυνατότητες νομίμως αδειοδοτημένων επιχειρήσεων να ασκούν τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες με τον πλέον πρόσφορο γι' αυτές οικονομικά και λειτουργικά τρόπο, πρέπει να τίθενται από τη Διοίκηση με εξαιρετική φειδώ, μόνο εφόσον είναι αναγκαίοι για την προάσπιση υπερτερούντος, ειδικά προσδιοριζόμενου γενικότερου (δημοσίου) συμφέροντος, (βλ ΣτΕ 1340/1982, 685/1981, 1985/1981 κλπ), ενώ θα πρέπει να επεξηγούνται πλήρως οι λόγοι που καθιστούν αναγκαίο τον συγκεκριμένο περιορισμό για την προάσπιση του συγκεκριμένου υπερτερούντος δημοσίου συμφέροντος (αρχή της αναλογικότητας, άρθρο 25 παρ.1, βλ. αριθμ. 43/2005 απόφαση Ολομελείας Αρείου Πάγου).

Πόσω μάλλον που στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για δραστηριότητα **εξαιρετικά κρίσιμη** για την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο της φροντίδας της ελληνικής και ευρωπαϊκής έννομης τάξης (σχετική η αριθμ. Η.Π 50910/2727/12-12-2003 Κ.Υ.Α, με την οποία καταρτίζονται Εθνικό και Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων σε συμμόρφωση της χώρας μας με την αντίστοιχη κοινοτική νομοθεσία). Οι περιορισμοί στην άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας, που επιβάλλονται από το ΥΠ.ΜΕΤ, θέτουν προσκόμματα στην αποδοτική προσπάθεια προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, χωρίς να προκύπτει το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται μέσω των περιορισμών αυτών.

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ρυθμίσεις με καταφανή στόχο την εξυπηρέτηση συντεχνιακών συμφερόντων ορισμένης επαγγελματικής κατηγορίας έχουν κριθεί αντισυνταγματικοί. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν αποφάσεις με τις οποίες κριθήκε αντισυνταγματική: α) η επιβολή σε ιδιωτικές επιχειρήσεις της υποχρέωσης να χρησιμοποιούν τους σωματειακά οργανωμένους αχθοφόρους αντί δικών τους εργατικών δυνάμεων για τη διεξαγωγή φορτοεφορτωτικών εργασιών. (Α.Π 234/1979, ΣτΕ 2315/1979), β) ο καθορισμός μέγιστου επιτρεπόμενου αριθμού βυτιοφόρων ανά εταιρία εμπορίας πετρελαιοειδών με σκοπό τη μη αφαίρεση του μεταφορικού έργου των βυτιοφόρων δημόσιας χρήσης (ΣτΕ 2614/1979 απ' όπου αντιγράφουμε « ..ούτε δύναται να θεωρηθούν ως τέτοιος λόγος δημοσίου συμφέροντος ο δι' εγγράφου....., αν και εμμέσως

αναφερόμενος, δηλαδή η μη αφαίρεση του μεταφορικού έργου των βυτιοφόρων δημοσίας χρήσεως. Διότι μόνη η εξυπηρέτηση του επαγγελματικού συμφέροντος ορισμένης τάξεως, ως οι ιδιοκτήτες βυτιοφόρων δημοσίας χρήσεως δεν είναι δυνατόν να τεθεί υπεράνω του γενικού συμφέροντος συνισταμένου εν προκειμένω... στην επάρκεια εφοδιασμού και διακινήσεως πετρελαιοειδών χάριν της δημόσιας οικονομίας...στην εξασφάλιση προς τούτο βιώσιμων μονάδων εμπορίας πετρελαιοειδών... και ελευθερίας και ίσων όρων ανταγωνισμού των εταιριών τούτων...»)

5. Προτάσεις

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η Διεύθυνση Εμπορευματικών Μεταφορών του ΥΠΜΕΤ φαίνεται να αποδέχεται την αναγκαιότητα διαμόρφωσης ενός καινούριου ρυθμιστικού πλαισίου όσον αφορά την πρόβλεψη τυχόν περιορισμών στη δυνατότητα ταξινόμησης Φ.Ι.Χ από επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη συλλογή και μεταφορά απορριμμάτων που να προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη, ιδιάζουσας σημασίας, δραστηριότητα και για τον λόγο αυτό ζητά τη συνεργασία της αρμόδιας Υπηρεσίας του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Ο Συνήγορος του Πολίτη συμφωνεί ότι θα πρέπει να διαμορφωθεί ένα νέο ρυθμιστικό πλαίσιο κατόπιν προσεχτικής μελέτης των ιδιαιτεροτήτων της συγκεκριμένης δραστηριότητας από τις συναρμόδιες Υπηρεσίες, που δεν θα δημιουργεί αναίτιες λειτουργικές δυσχέρειες στους δραστηριοποιούμενους επαγγελματίες.

Ωστόσο, έως την ολοκλήρωση αυτής της διαδικασίας, και για τους λόγους που αναφέρθηκαν ανωτέρω, θεωρούμε ότι η εφαρμογή των περιορισμών που προκύπτουν από τα αναφερόμενα στο σημείο Β του παρόντος έγγραφα της Διοίκησης προκαλεί αναίτια σοβαρές λειτουργικές δυσχέρειες στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις, συγχρόνως δε αντιστρατεύεται σημαντικές παραμέτρους του νεόκοπου συστήματος διαχείρισης αποβλήτων της χώρας.

Συνεπώς, και μέχρι την οριστική και προσήκουσα νομοθετική αντιμετώπιση του ζητήματος, κατά την άποψή μας έχει εφαρμογή το πρώτο τμήμα της κρίσιμης διάταξης άρθρου 1 του βασικού Νόμου 1959/1991 («φορτηγό αυτοκίνητο θεωρείται το μεταφορικό μέσο που χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την εξυπηρέτηση των μεταφορικών αναγκών της επιχείρησης...») σε συνδυασμό προς την αναλόγου πνεύματος διάταξη του άρθρου 2 περ.β του ίδιου νόμου (« οι μεταφορές πρέπει να είναι απαραίτητες στο πλαίσιο των κύριων δραστηριοτήτων της επιχείρησης ή του επαγγελματία»). Είναι δε προφανές, ότι για την εκτέλεση των κύριων δραστηριοτήτων επιχείρησης συλλογής και μεταφοράς αποβλήτων, είναι απαραίτητη η χρήση φορτηγού αυτοκινήτου για τη μεταφορά των κάδων αποκομιδής, συνεπώς πληρούνται εκείνες οι προϋποθέσεις του νόμου που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη δραστηριότητα.

Προτείνουμε την ανάκληση των αντίθετων σχετικών εγκυκλίων και την έκδοση νέας, με σκοπό την παροχή διευκρινίσεων, στο πνεύμα των ανωτέρω παρατηρήσεων, και συνακόλουθα την ικανοποίηση του αιτήματος του προσφεύγοντος στην Ανεξάρτητη Αρχή μας.

Αξιότιμε κ. Υπουργέ,

Απευθύνουμε σε εσάς το παρόν, προσδοκώντας ότι κατόπιν προσεκτικής εξέτασης των παρατηρήσεων και απόψεων του Συνηγόρου του Πολίτη θα προχωρήσετε στην παροχή των απαραίτητων οδηγιών προς τις Υπηρεσίες των οποίων προΐστασθε, με σκοπό την κατάλληλη αντιμετώπιση του θέματος.

Σε κάθε περίπτωση θα παρακαλούσαμε για τις απόψεις σας επί των διαλαμβανόμενων στο παρόν έγγραφο.

Σας ευχαριστούμε θερμά για τη συνεργασία και παραμένουμε στη διάθεση των Υπηρεσιών του Υπουργείου για κάθε αναγκαία διευκρίνιση.

Με τιμή

Καλλιόπη Σπανού
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποίηση

1) Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

α) Γραφείο Υπουργού κ. Γ.Σουφλιά
Αμαλιάδος 17
11523 Αθήνα

β) Δ/ση Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού
Γραφείο Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσσ. & Άλλων
Προϊόντων
Πατησίων 147 -11251 Αθήνα