



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων. Ίδρυση Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και άλλων προϊόντων (ΕΟΕΔΣΑΠ).»

Α. Γενικές παρατηρήσεις.

1. Η προστασία του περιβάλλοντος έχει αναγορευθεί σε βασική συνιστώσα της αποστολής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά το άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η Κοινότητα έχει ως αποστολή, μεταξύ άλλων, να προάγει «αειφόρο ανάπτυξη» και ένα «υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος».

Η ενσωμάτωση της προστασίας του περιβάλλοντος στην έννοια της αειφόρου ανάπτυξης αποτέλεσε αντικείμενο και της τελευταίας συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που έγινε στο Γκέτεμποργκ της Σουηδίας στις 15 και 16 Ιουνίου 2001, όπου αναλήφθηκε η δέσμευση διαρκούς εξετάσεως της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την προστασία του περιβάλλοντος, ιδίως στο πλαίσιο του 6ου Προγράμματος Δράσης και στο πλαίσιο των τομεακών στρατηγικών. Παράλληλα, η διασύνδεση της μακροοικονομικής πολιτικής, έτσι όπως προσδιορίσθηκε στη σύνοδο κορυφής της Λισσαβόνας, με την προστασία του περιβάλλοντος, κατέστησε δυναμικότερη την επιδίωξη του στόχου της αειφόρου ανάπτυξης, κατά το μέτρο που ο σχεδιασμός του συνόλου των κοινοτικών δράσεων, και κατ' επέκταση των εθνικών, πρέπει να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τις οικονομικές και τις κοινωνικές επιπτώσεις, αλλά και τις περιβαλλοντικές.

2. Η αλλαγή αυτή οπτικής επηρεάζει τον τρόπο προσέγγισης και ερμηνείας του συνόλου των κοινοτικών κανόνων. Αν και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγνώρισε ήδη από το 1988 ότι η προστασία του περιβάλλοντος συνιστά ένα από τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας (Υπόθεση 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή αποφάσεων 1988, 4607), οι

2

πρόσφατες εξελίξεις διευρύνουν το νομικό βάρος των ρυθμίσεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Έτσι, η έννοια της δημόσιας τάξης περιλαμβάνει εφεξής και την προστασία του περιβάλλοντος, με σαφείς επιπτώσεις στην ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων. (Βλ. σχετικά τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση C-377/98, Ολλανδία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, 14.6.2001, σχετικά με τη νομιμότητα της οδηγίας 98/44 για τη νομική προστασία των βιοτεχνολογικών εφευρέσεων).

Το σημαντικότερο εν προκειμένω είναι ότι η προστασία του περιβάλλοντος αναγορεύθηκε ρητά σε θεμελιώδες δικαίωμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 37 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης».

3. Το προς ψήφιση νομοσχέδιο εντάσσεται στο πλαίσιο επιδίωξης των προαναφερθέντων στόχων, όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται στην εισηγητική του έκθεση. Σύμφωνα με αυτή, «κατάλληλα σχεδιασμένες πολιτικές διαχείρισης των αποβλήτων μπορούν να συνεισφέρουν τόσο στη διατήρηση των σπάνιων φυσικών πόρων, όσο και στην προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος, με πρωταρχικό στόχο την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης». Έτσι, η αρχή της πρόληψης, που αναγορεύεται σε πρωταρχικό στόχο του νομοσχεδίου, και η αρχή της αποτελεσματικής καταστολής, που βασίζεται στην θέσπιση ποινικών κυρώσεων και της αντικειμενικής ευθύνης, φαίνονται να θέτουν τις απαραίτητες βάσεις ικανοποίησης του θεμελιώδους δικαιώματος των πολιτών για ένα υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος.

Β. Ειδικές παρατηρήσεις.

1. Το άρθρο 7 του νομοσχεδίου θέτει τους «όρους και τις προϋποθέσεις για την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών», και προσδιορίζει τα «συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης». Όπως τονίζεται στην εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου, «τα συστήματα αυτά είναι ανοικτά για συμμετοχή με ίσους όρους όλων των ενδιαφερομένων μερών και οργανώνονται έτσι, ώστε να αποφεύγεται διάκριση σε βάρος των εισαγομένων προϊόντων με την καθιέρωση τελών και όρων πρόσβασης στο σύστημα. Επίσης θα πρέπει να αποφεύγονται εμπόδια στο εμπόριο ή στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η βέλτιστη χρησιμοποίηση των συσκευασιών και των αποβλήτων τους». Η πρόβλεψη αυτή του νομοσχεδίου, που, εκτός των άλ-

λων, παραπέμπει στον τρόπο διατύπωσης των όρων χορήγησης της έγκρισης του συστήματος, καθώς και στον έλεγχο τηρήσεώς τους, είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της Συνθήκης, και ιδίως τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων. Πράγματι, η ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος δεν δικαιολογεί εν προκειμένω περιορισμούς και διαφορετική μεταχείριση σε βάρος των εισαγόμενων προϊόντων. (Βλ. σχετικά, απόφαση του ΔΕΚ της 23.5.2000, υπόθεση C-209/98, FFAD, με αντικείμενο τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων).

2. Το άρθρο 8 του νομοσχεδίου θέτει του όρους για την εναλλακτική διαχείριση των δημοτικών αποβλήτων συσκευασίας. Στην εισηγητική έκθεση υπογραμμίζεται ότι «η εναλλακτική διαχείριση των δημοτικών αποβλήτων συσκευασίας συνιστά τον βασικό κορμό για την εφαρμογή του νόμου.» Κατά την παράγραφο 5 του άρθρου 8, «σε κάθε περίπτωση δεν αποκλείεται η δραστηριότητα των ατόμων που ευκαιριακά ασχολούνται με τη συλλογή ανακυκλώσιμων χρησιμοποιημένων υλικών, καθώς και των σχολείων, προσκόπων, οικολογικών οργανώσεων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με την προϋπόθεση ότι δεν παρακωλύεται το έργο των εγκεκριμένων συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης».

Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι η αγορά διαχείρισης των δημοτικών αποβλήτων συσκευασίας δεν είναι ελεύθερη. Αμφότερα τα άρθρα 7 και 8 του νομοσχεδίου θέτουν τους κανόνες λειτουργίας μιας άκρως ρυθμισμένης αγοράς για πρόδηλους λόγους προστασίας του γενικού συμφέροντος. Η διαχείριση των αποβλήτων είτε ατομικά από τους διαχειριστές των συσκευασιών, είτε συλλογικά δια μέσου των συστημάτων συλλογικής εναλλακτικής διαχείρισης, γίνεται με σαφείς όρους και προϋποθέσεις που υπαγορεύονται από την ανάγκη αποτελεσματικότητας. (Βλ. σχετικά με την επιβολή οικονομικών κυρώσεων-24.600 Ευρώ για κάθε μέρα καθυστέρησης λήψης των κατάλληλων μέτρων – σε βάρος της Ελληνικής Δημοκρατίας, την απόφαση του Δικαστηρίου της 4.7.2000, υπόθεση C-387/97, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή αποφάσεων 2000, I-5047, «Υπόθεση Κουρουπητού»).

Οι όροι που τίθενται για την οργάνωση των συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης αναμένεται, λόγω της αυστηρότητάς τους, να περιορίσουν τον αριθμό των εγκεκριμένων συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης. Η υποχρεωτική συμμετοχή των διαχειριστών συσκευασιών σε συλλογικά συστήματα, ελλείψει ατομικών, (άρθρο 7 Β β του νομοσχεδίου), όπως και η αδυναμία παροχής υπηρεσιών από μη εγκεκριμένα πρόσωπα, πρέπει να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο του άρθρου 86 παρ. 2 της Συνθήκης. Κατά το άρθρο αυτό, «οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος υπόκεινται στους κανόνες συνθήκης, ιδίως

4

στους κανόνες του ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί.» Όπως δέχθηκε το ΔΕΚ στην προαναφερθείσα απόφαση της 23.5.2000, είναι σύμφωνος με τους κανόνες της Συνθήκης ο περιορισμένος αριθμός ειδικώς επιλεγμένων επιχειρήσεων για την επεξεργασία των μη επικινδύνων για το περιβάλλον αποβλήτων εργοταξίου. Ιδίως όσον αφορά τις τιμές προϋποτίθεται, βέβαια, ότι η επιχείρηση δεν θα καταχρασθεί τυχόν δεσπόζουσα θέση που θα αποκτηθεί. Υπό το πρίσμα αυτό η διάταξη που αναφέρεται στην μη έγκριση ή ανανέωση κάθε συστήματος ατομικής ή συλλογικής εναλλακτικής διαχείρισης για λόγους παραβάσεων των διατάξεων περί ανταγωνισμού ή αισχροκέρδειας, (άρθρο 7 Β 3 του νομοσχεδίου), λειτουργεί εγγυητικά.

Αθήνα, 19 Ιουλίου 2001

Ο εισηγητής επιστημονικός συνεργάτης
Αστέρης Πλιάκος
Αναπλ. Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσουλής
Επικ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς