



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

***«Τροποποίηση της νομοθεσίας για την εναλλακτική διαχείριση των
συσκευασιών και άλλων προϊόντων και τον Εθνικό Οργανισμό
Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και Άλλων Προϊόντων
(Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π.) και άλλες διατάξεις»***

I. Γενικά

Με το υπό ψήφιση Νοσχ τροποποιείται ο ν. 2939/2001 [«Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων - Ίδρυση Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και Άλλων Προϊόντων (Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π.) και άλλες διατάξεις»] και το π.δ. 99/2008 («Συγκρότηση, διάρθρωση και λειτουργία του Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και Άλλων Προϊόντων και Κανονισμός Οικονομικής Διαχείρισης και Προμηθειών του Οργανισμού» και άλλες διατάξεις»).

Σκοπός των προτεινόμενων διατάξεων είναι η επίλυση προβλημάτων τα οποία παρουσιάστηκαν κατά την εφαρμογή του ν. 2939/2001, όπως ιδίως η απλούστευση των προβλεπόμενων από το ισχύον νομοθετικό καθεστώς διαδικασιών, η άρση υφιστάμενων ασαφειών και η εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π., ενόψει της ανάγκης μίας περισσότερο εμπεριστατωμένης αντιμετώπισης και τεκμηριωμένης ανάλυσης των περιβαλλοντικών προβλημάτων ρύπανσης από απόβλητα (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, I. Γενικά).

Αναλυτικότερα, με τον ν. 2939/2001 ενσωματώθηκε στο εθνικό μας δίκαιο η Οδηγία 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20.12.1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, προκειμένου να εναρμονισθούν τα εθνικά μέτρα διαχείρισης των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασίας, ώστε, αφενός, να εξασφαλισθεί υψηλό ε-

πίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, με την πρόληψη της δημιουργία απορριμμάτων και τη μείωση των επιπτώσεων τους επί του περιβάλλοντος των κρατών μελών και τρίτων χωρών, και, αφετέρου, να διασφαλισθεί η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να εξαλειφθούν εμπόδια στο εμπόριο ή στρεβλώσεις και περιορισμοί του ανταγωνισμού εντός της Κοινότητας (βλ., αναλυτικώς, Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Γ΄ έκδοση, 2008, σελ. 281-287).

Η Οδηγία 94/62 αφορά όλες τις συσκευασίες οι οποίες διατίθενται στην αγορά, και όλα τα απορρίμματα συσκευασίας τα οποία είτε έχουν χρησιμοποιηθεί, είτε προέρχονται από βιομηχανίες, το εμπόριο, γραφεία, καταστήματα, υπηρεσίες, νοικοκυριά ή άλλη πηγή, ανεξαρτήτως των υλικών από τα οποία αποτελούνται. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται, αφενός μεν να λάβουν μέτρα πρόληψης παραγωγής απορριμμάτων συσκευασίας, αφετέρου δε να αναπτύξουν συστήματα επαναχρησιμοποίησης των συσκευασιών [βλ. και Απόφαση 1600/2002/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22.7.2002, για τη θέσπιση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, ΕΕ L 242/10.9.2002, σελ. 0001-0015, και Οδηγία 2008/98/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19.11.2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών (ΕΕ L 312/22.11.2008, σελ. 0003-0030) σχετικώς με τον αποχαρακτηρισμό αποβλήτων κατά την Οδηγία 94/62, άρθρο 6 παρ. 3 και αιτ. σκέψη 23].

Σημειώνεται ότι η ως άνω Οδηγία έχει τροποποιηθεί από την Οδηγία 2004/12/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11.2.2004, με την οποία, κυρίως, καθορίστηκαν νέοι ποσοτικοί στόχοι και αποσαφηνίστηκαν ορισμοί της. Η Ελλάδα, ειδικότερα, λόγω της ειδικής της κατάστασης, του μεγάλου, δηλαδή, αριθμού μικρών νήσων, δύναται να μεθετάσει σε ημερομηνία όχι μεταγενέστερη της 31.12.2011 την επίτευξη των εξής στόχων:

- Ανάκτηση ή αποτέφρωση σε εγκαταστάσεις αποτέφρωσης απορριμμάτων με ανάκτηση ενέργειας του 60%, κατά βάρος, των απορριμμάτων συσκευασίας.
- Ανακύκλωση του 55% έως 80%, κατά βάρος, των απορριμμάτων συσκευασίας.
- Ανακύκλωση για υλικά που περιέχονται σε απορρίμματα συσκευασίας: 60%, κατά βάρος, για το γυαλί, το χαρτί και το χαρτόνι, 50%, κατά βάρος, για τα μέταλλα, 22,5%, κατά βάρος, για τα πλαστικά, 15%, κατά βάρος, για το ξύλο.

Εξ άλλου, η Οδηγία 94/62 έχει τροποποιηθεί και από την Οδηγία 2005/20/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της

9.3.2005, με την οποία τέθηκαν νέες ημερομηνίες επίτευξης των στόχων για τα κράτη μέλη τα οποία προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση δυνάμει της συνθήκης προσχώρησης της 16.4.2003.

Με τις διατάξεις του προτεινόμενου Νσχ τροποποιείται ο ν. 2939/2001 που εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 94/62. Ο εν λόγω νόμος, μεταξύ άλλων:

- καθιέρωσε ως θεμελιώδεις αρχές την πρόληψη της δημιουργίας απορριμμάτων συσκευασίας, την επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση ή άλλες μορφές ανάκτησης των απορριμμάτων συσκευασίας,

- καθόρισε την ευθύνη των διαχειριστών συσκευασιών και «άλλων προϊόντων» (όπου ως «άλλα προϊόντα» νοούνται τα οχήματα, καταλύτες οχημάτων, ελαστικά οχημάτων, ορυκτέλαια, μπαταρίες και συσσωρευτές, ηλεκτρικές και ηλεκτρονικές συσκευές, υλικά τηλεπικοινωνιών, υλικά εκσκαφών και κατεδαφίσεων, έντυπο υλικό, είδη επίπλωσης κ.λπ.),

- καθόρισε τους όρους και τις προϋποθέσεις για την οργάνωση συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης συσκευασιών και υποχρέωσε τους διαχειριστές συσκευασιών ή/και άλλων προϊόντων είτε να οργανώσουν ατομικά συστήματα είτε να συμμετάσχουν σε συλλογικά συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης με την καταβολή χρηματικής εισφοράς, προκειμένου να καλυφθεί το κόστος της εναλλακτικής διαχείρισης

- θέσπισε υποχρέωση των ΟΤΑ για την εναλλακτική διαχείριση των δημοτικών αποβλήτων συσκευασίας, σε συνεργασία με τα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης (βλ., αναλυτικώς, Αικ. Καράμπελα, Η διαχείριση των συσκευασιών, των οχημάτων στο τέλος του κύκλου ζωής τους, των απενεργοποιημένων καταλυτικών μετατροπένων, των μεταχειρισμένων ελαστικών και οχημάτων και των αποβλήτων λιπαντικών ελαίων, ηλεκτρικών στηλών, συσσωρευτών και ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, ΠερΔικ 2005, σελ. 76-81).

Με τις διατάξεις του προτεινόμενου Νσχ, μεταξύ άλλων:

- προβλέπεται ότι για την υποχρεωτική συμμετοχή διαχειριστών συσκευασιών στα συστήματα συλλογικής εναλλακτικής διαχείρισης συσκευασιών δεν απαιτείται εφεξής η κατοχή Πιστοποιητικού Εναλλακτικής Διαχείρισης, ενώ προϋπόθεση για την οργάνωση νέων ατομικών ή συλλογικών συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης αποτελεί η ένταξη των ενδιαφερόμενων διαχειριστών σε ήδη λειτουργούντα συστήματα, μέχρι την έγκριση των νέων. Επίσης, ορίζεται ότι η καταβαλλόμενη από τους διαχειριστές χρηματική εισφορά συμμετοχής στα συστήματα συλλογικής εναλλακτικής διαχείρισης, όπως και τα υπόλοιπα έσοδα των συστημάτων αυτών, προορίζονται αποκλειστικώς στην κάλυψη του κόστους της εναλλακτικής διαχείρισης καθώς

και του ποσοστού επί της εν λόγω εισφοράς που αποδίδεται στον Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π.. Περαιτέρω, προβλέπεται η τήρηση από τον Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π. μητρώου διαχειριστών συσκευασιών, η εγγραφή στο οποίο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη άσκηση των δραστηριοτήτων τους από τους διαχειριστές και τη συμμετοχή τους σε δημόσιους διαγωνισμούς (άρθρο 2),

- ρυθμίζονται εκ νέου θέματα που αφορούν την έκδοση του Πιστοποιητικού Εναλλακτικής Διαχείρισης από τον Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π., το οποίο, εφεξής, θα εκδίδεται στο όνομα του συστήματος εναλλακτικής διαχείρισης και όχι στο όνομα του αιτούντος διαχειριστή, όπως ισχύει, και προσδιορίζεται το ύψος του καταβαλλόμενου για τη χορήγησή του ανταποδοτικού τέλους (άρθρο 3),

- ορίζεται ότι οι δημόσιες υπηρεσίες, τα ν.π.δ.δ., οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί συνεργάζονται με τα εγκεκριμένα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων άλλων προϊόντων για τη συλλογή των προερχόμενων από τη δραστηριότητά τους αποβλήτων των εν λόγω προϊόντων. Επίσης, προβλέπεται ότι, εφεξής, οι ειδικότεροι όροι, οι προϋποθέσεις και κάθε θέμα σχετικό με την εναλλακτική διαχείριση των άλλων προϊόντων και την έκδοση των σχετικών Πιστοποιητικών Εναλλακτικής Διαχείρισης θα καθορίζονται με κ.υ.α., αντί π.δ., όπως ισχύει (άρθρο 5 παρ. 1 και 2),

- ορίζεται ότι η καταβαλλόμενη από τους διαχειριστές άλλων προϊόντων χρηματική εισφορά συμμετοχής στα συστήματα συλλογικής εναλλακτικής διαχείρισης των εν λόγω προϊόντων προορίζεται αποκλειστικώς στην κάλυψη του κόστους της εναλλακτικής διαχείρισης καθώς και του ποσοστού επί της εν λόγω εισφοράς, που αποδίδεται στον Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π. (άρθρο 5 παρ. 3),

- ορίζεται επίσης ότι ο Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π. τηρεί μητρώο παραγωγών, η εγγραφή στο οποίο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη άσκηση της δραστηριότητας των παραγωγών και τη συμμετοχή τους σε δημόσιους διαγωνισμούς (άρθρο 5 παρ. 9),

- επανακαθορίζονται οι διοικητικές κυρώσεις, οι οποίες επιβάλλονται στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που παραβαίνουν τις αναφερόμενες διατάξεις του υπό τροποποίηση ν. 2939/2001 καθώς και τις κατ' εξουσιοδότησή τους εκδιδόμενες κανονιστικές πράξεις. Εφεξής, οι εν λόγω κυρώσεις, αναλόγως της σοβαρότητάς τους, θα επιβάλλονται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής ή τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, αντί του αρμόδιου Νομάρχη, όπως ισχύει σήμερα. Σημειώνεται ότι δεν προβλέπεται πλέον η διοικητική κύρωση που αφορά την οριστική διακοπή της λειτουργίας της δραστηριότητας των παραβατών (άρθρο 6),

- ρυθμίζονται, επίσης, θέματα αφορώντα τη συγκρότηση του διοικητικού συμβουλίου του Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π., τον αριθμό των μελών του, τον τρόπο επιλογής τους, τα προσόντα και τον καθορισμό της αποζημίωσής τους, καθώς και θέματα στελέχωσης, αποδοχών και υπηρεσιακής κατάστασης του προ-

σωπικού του. Επίσης, επιβάλλεται η απόδοση στον Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π. ποσοστού 2% επί των καταβαλλόμενων από τους υποχρέους προς τα συλλογικά συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων συσκευασιών και άλλων προϊόντων, ετήσιων χρηματικών εισφορών του προηγούμενου έτους, καθώς και συγκεκριμένων χρηματικών ποσών στην περίπτωση συστημάτων –συμπεριλαμβανομένων και των ατομικών – τα οποία δεν προβλέπουν χρηματικές εισφορές από τους υποχρέους (άρθρα 7 και 8 του Νσχ),

- τέλος, αφενός προβλέπεται ότι η ετήσια εισφορά των δήμων και των κοινοτήτων προς τους Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟ.Δ.Σ.Α.) καθορίζεται με απόφαση των διοικητικών συμβουλίων των φορέων αυτών, με βάση το κόστος των παρεχόμενων προς τους δήμους και τις κοινότητες υπηρεσιών, ήτοι ευρώ ανά τόνο, αναλόγως προς τις ποσότητες στερεών αποβλήτων οι οποίες αντιστοιχούν σε κάθε δήμο ή κοινότητα, συμπεριλαμβανομένων και των αντίστοιχων υπολειμμάτων τους από τα Κέντρα Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών (Κ.Δ.Α.Υ.), αφετέρου καθορίζεται ο τρόπος και ο χρόνος καταβολής της (άρθρο 9).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 5 παρ 2

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, η οποία αντικαθιστά την παρ. 4 του άρθρου 17 του ν. 2939/2001, προβλέπεται ότι οι ειδικότεροι όροι και οι προϋποθέσεις καθώς και κάθε σχετικό θέμα για την εναλλακτική διαχείριση των άλλων προϊόντων και την έκδοση του πιστοποιητικού εναλλακτικής διαχείρισης στα αντίστοιχα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης, όπως οι ποσοτικοί στόχοι συλλογής, το πρόγραμμα και η οργάνωση των εργασιών της εναλλακτικής διαχείρισης, η οργάνωση των συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης, οι όροι συμμετοχής σε αυτά, οι τεχνικές προδιαγραφές και προγράμματα, οι μέθοδοι που θα χρησιμοποιούνται, καθώς και οι προϋποθέσεις έγκρισής τους από τον Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π. θα καθορίζονται εφεξής με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, εκδιδόμενη μετά από εισήγηση του διοικητικού συμβουλίου του Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π..

Δεδομένου ότι και στην παρ. 5 του άρθρου 17 του ν. 2939/2001 παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης με συναφές περιεχόμενο, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να προβλεφθεί η έκδοση μίας μόνο κοινής υπουργικής απόφασης σε σχέση με τα θέματα που ρυθμίζονται στην προτεινόμενη παρ. 4 και την παρ. 5 του άρθρου 17. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να ενσωματωθεί το περιεχόμενο της παρ. 5 στην παρ. 4, με αντίστοιχη αναρίθμηση των λοιπών παραγράφων του εν λόγω άρθρου.

2. Επί του άρθρου 6

Με την προτεινόμενη διάταξη, η οποία αντικαθιστά την παρ. 1 του τμήματος Γ του άρθρου 20 του ν. 2939/2001 σχετικά με την επιβολή διοικητικών κυρώσεων στους παραβάτες των διατάξεων του εν λόγω νόμου, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι οι προβλεπόμενες ποινές επιβάλλονται αναλόγως προς «(...) τη σοβαρότητα της παράβασης, την υποτροπή και το όφελος του παραβάτη (...)». Δεδομένου ότι και οι διατάξεις της παρ. 2 του τμήματος Γ του εν λόγω άρθρου αναφέρονται στους παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά την επιλογή και την επιβολή των σχετικών κυρώσεων (σοβαρότητα της παράβασης, τυχόν επαναλαμβανόμενη μη συμμόρφωση στις υποδείξεις των αρμόδιων οργάνων, παρόμοιες παραβάσεις στο παρελθόν και βαθμός υπαιτιότητας), για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας και νοηματικής συνοχής, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμη η απόσυρση της παρ. 2, με ενσωμάτωση των ρυθμίσεών της στην παρ. 1, και αντίστοιχη αναρίθμηση των λοιπών παραγράφων. Περαιτέρω, για λόγους σαφήνειας, θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο να προσδιορισθεί ειδικότερα ο όρος «όφελος» του παραβάτη, στο μέτρο μάλιστα, ιδίως, που αποτελεί παράγοντα του οποίου η προσμέτρηση κλιμακώνει την επιβαλλόμενη ποινή.

Για λόγους συντακτικής αρτιότητας, θα ήταν ενδεχομένως ορθότερο να αντικατασταθεί ως εξής το εδάφιο α) της προτεινόμενης παρ. 1 του τμήματος Γ του άρθρου 20 του ν. 2939/2001: «α. από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας εφόσον το προτεινόμενο συνολικό πρόστιμο δεν υπερβαίνει το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ και η προτεινόμενη διακοπή λειτουργίας δεν υπερβαίνει τις πέντε ημέρες (...)».

3. Επί του άρθρου 7

Στις διατάξεις του προτεινόμενου άρθρου θα πρέπει να προστεθεί και η τροποποίηση του ενδέκατου εδαφίου της περ. α' της παρ. 3 του άρθρου 24 του ν. 2939/2001, συμφώνως προς τη νέα παρ. 1 του άρθρου 6 του Νσχ, δεδομένου ότι η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων του άρθρου 20 τμήμα Γ παρ. 1.α) του ν. 2939/2001 δεν θα γίνεται πλέον από τον οικείο Νομάρχη αλλά από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Επίσης, στο μέτρο που στις οριζόμενες στον ν. 2939/2001 (βλ. άρθρο 2 σημ. 19) εργασίες, τις οποίες αναλαμβάνουν τα συστήματα εναλλακτικής διαχείρισης, εμπεριέχονται και εργασίες οι οποίες αφορούν απόβλητα συσκευασιών, και υπό το φως της Αιτιολογικής Έκθεσης (επί του άρθρου 7), στην οποία αναφέρεται ότι η κράτηση υπέρ του Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π. αφορά κάθε σύστημα, θα ήταν ενδεχομένως

σκόπιμη η διαγραφή της λέξης «αποβλήτων» από τη θεσπιζόμενη, δια της παρ. 7 του προτεινόμενου άρθρου, ια΄ περίπτωση του άρθρου 24 του ν. 2939/2001.

Αθήνα, 1.6.2010

Οι εισηγητές
Δημήτριος Βασιλείου
Γεωργία Μακροπούλου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής
του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών