



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Τροποποίηση ν. 2939/2001 για την εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων, προσαρμογή στην Οδηγία 2015/720/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση νομοσχέδιο, μετά την επεξεργασία του από τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από είκοσι έξι (26) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του Παραρτήματος του άρθρου 25, και του άρθρου που αφορά στην έναρξη ισχύος του νόμου.

Συμφώνως με την Αιτιολογική Έκθεση, σκοπός του παρόντος νομοσχεδίου είναι η τροποποίηση του βασικού πλαισίου για «την εναλλακτική διαχείριση στη χώρα μας, όπως αυτό θεσπίστηκε με τις διατάξεις του ν. 2939/2001 “Συσκευασίες και εναλλακτική διαχείριση των συσκευασιών και άλλων προϊόντων – Ίδρυση του Εθνικού Οργανισμού Εναλλακτικής Διαχείρισης Συσκευασιών και άλλων Προϊόντων Ε.Ο.Ε.Δ.Σ.Α.Π. και άλλες διατάξεις” (Α’ 179), ο οποίος ενσωμάτωσε την οδηγία 94/62/ΕΚ της 20ής Δεκεμβρίου 1994 για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας και εισήγαγε την εφαρμογή της αρχής της “Διευρυμένης Ευθύνης του Παραγωγού”».

Το νομοσχέδιο αποσκοπεί στην αποσαφήνιση του οργανωτικού ρόλου των Φορέων Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης (Σ.Ε.Δ.), «που αποτελεί ουσιώδη επιλογή για την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, [και] αντιμετωπίζονται περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων (...), με την υποχρέωση των

2

φορέων Σ.Ε.Δ. να υιοθετούν Κανονισμό για την ανάθεση συμβάσεων στα πρότυπα που θα εκδώσει ο Ε.Ο.ΑΝ. (Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης), την υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων και την εποπτεία των συστημάτων από τους υπόχρεους και τίθενται τα εχέγγυα της διαφανούς λειτουργίας αυτών (βλ. Αιτιολογική Έκθεση)».

Στο πλαίσιο αυτό, ορίζεται ο σκοπός του νομοσχεδίου (άρθρο 1), τροποποιούνται μερικοί από τους ορισμούς που περιέχονται στο άρθρο 2 του ν. 2939/2001 (άρθρο 2), ιεραρχούνται οι δράσεις των εργασιών διαχείρισης των αποβλήτων και παραπέμπεται στο άρθρο 25 του ν. 4042/2012 ως προς την αρχή της «Διευρυμένης Ευθύνης του Παραγωγού» (άρθρο 3), καθιερώνονται ενιαίες ρυθμίσεις για τους φορείς των Συστημάτων Συλλογικής Εναλλακτικής Διαχείρισης (Σ.Σ.Ε.Δ.) και Ατομικών Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης (Α.Σ.Ε.Δ.) και ελάχιστες απαιτήσεις εφαρμογής της «Διευρυμένης Ευθύνης του Παραγωγού» (άρθρο 4), γίνεται σαφής διάκριση της πρόληψης δημιουργίας αποβλήτων συσκευασιών από την εναλλακτική διαχείριση αποβλήτων συσκευασίας και προσαρμογή στην ευρωπαϊκή νομοθεσία (άρθρο 5), και λαμβάνονται μέτρα διαχείρισης των πλαστικών σακουλών μεταφοράς κατ' εναρμόνιση προς την Οδηγία 2015/720/ΕΕ (άρθρο 6). Περαιτέρω, προσαρμόζονται, μεταξύ άλλων, η οργάνωση και οι εργασίες διαχείρισης αποβλήτων στην ιεράρχηση δράσεων και εργασιών διαχείρισης αποβλήτων και τίθενται οι απαιτήσεις για την έγκριση της οργάνωσης λειτουργίας των Α.Σ.Ε.Δ και Σ.Σ.Ε.Δ. (άρθρο 7), διευκρινίζονται οι όροι οργάνωσης της εναλλακτικής διαχείρισης των δημοτικών αποβλήτων συσκευασιών και η σχετική διαδικασία όπως και ο τρόπος παρακολούθησης της πραγματοποίησής της (άρθρο 8), παρέχονται, μεταξύ άλλων, κίνητρα σε Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού για την κατάκτηση υψηλών στόχων ανακύκλωσης (άρθρο 9), προσαρμόζονται οι ποσοτικοί στόχοι για την αξιοποίηση των αποβλήτων συσκευασιών (άρθρο 10), και καθίσταται προαιρετική η χρήση του συστήματος αναγνώρισης της φύσης ή των υλικών συσκευασίας που χρησιμοποιήθηκαν στη συσκευασία, διά της αναγραφής επ' αυτής της κατάλληλης αρίθμησης και συντομογραφιών (άρθρο 11). Επίσης, προβλέπονται υποχρεώσεις κατηγοριών διακινητών συσκευασμένων προϊόντων (άρθρο 12), υιοθετούνται οι γενικές αρχές του Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων (Ε.Σ.Δ.Α.) (άρθρο 13), προστίθεται διάταξη σχετική με την υποχρέωση των διακινητών να μη διακινούν προϊόντα που προέρχονται από ορισμένες κατηγορίες παραγωγών, η οποία προβλέπει την εφαρμογή ευρωπαϊκών, διεθνών ή εθνικών προτύπων, μεταξύ άλλων, ως προς την επαναχρησιμοποίηση των προϊόντων και ως προς την υποχρέωση διαχείρισης προϊόντων που έχουν εγκριθεί από τον Ελληνικό Οργανισμό Τυποποίησης (ΕΛ.Ο.Τ.) (άρθρο 14). Περαιτέρω, διά του άρθρου 15

προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης διά της οποίας ορίζονται, βάσει ιδίως των ιδιοτήτων, η χρήση και η εμπορία καθενός από τα άλλα προϊόντα, όπως αυτά προσδιορίζονται στο άρθρο 2 παρ. 4, στο άρθρο 16 προβλέπεται η οργάνωση από τον Ε.Ο.ΑΝ. εθνικού συστήματος πληροφόρησης για τους χρήστες των συσκευασιών και άλλων προϊόντων, στο άρθρο 17 προβλέπεται ρητώς το αντικείμενο και η διαδικασία των ελέγχων που θα διενεργεί ο Ε.Ο.ΑΝ. καθώς και οι υποχρεώσεις των ελεγχόμενων, και θεσπίζονται ποινικές και διοικητικές κυρώσεις για τυχόν σχετικές παραβάσεις (άρθρο 18). Επίσης, αποσαφηνίζεται ο σκοπός του Ε.Ο.ΑΝ. και η υποχρέωσή του για κατάρτιση και υποβολή στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας της ετήσιας έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή του νόμου (άρθρο 19), προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα όργανα διοίκησης του Ε.Ο.ΑΝ., ρυθμίζονται θέματα λειτουργίας του και η οργανωτική του διάρθρωση (άρθρο 20), παρέχεται εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση π.δ. σχετικά με τα ειδικότερα οργανωτικά του θέματα (άρθρο 21), τίθεται ως ειδικός όρος εκτέλεσης της σύμβασης η τήρηση της περιβαλλοντικής υποχρέωσης του παραγωγού του προϊόντος, προβλέπεται η διαδικασία ελέγχου και οι τυχόν κυρώσεις σε περίπτωση μη τήρησης των υποχρεώσεών του (άρθρο 22), θεσπίζονται μεταβατικές ρυθμίσεις ως προς θέματα λειτουργίας των ήδη υφιστάμενων φορέων Σ.Σ.Ε.Δ. και Α.Σ.Ε.Δ (άρθρο 23), και ορίζονται οι καταργούμενες διατάξεις (άρθρο 24). Τέλος, διά του άρθρου 25 προσαρτάται Παράρτημα στο τέλος του ν. 2939/2001 και με το άρθρο 26 ορίζεται η έναρξη ισχύος του νομοσχεδίου.

Β. Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις τροποποιείται το βασικό θεσμικό πλαίσιο για την εναλλακτική διαχείριση στη χώρα μας, όπως θεσπίσθηκε με τις διατάξεις του 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» (Α' 179), διά του οποίου ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 94/62/ΕΚ της 20ής Δεκεμβρίου 1994, η οποία αφορούσε στις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας και η οποία εισήγαγε την εφαρμογή της αρχής της «Διευρυμένης Ευθύνης του Παραγωγού».

Η προστασία του περιβάλλοντος έχει αναγορευθεί σε βασική συνιστώσα της αποστολής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά τις ρυθμίσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 3.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση), η Ένωση έχει ως αποστολή, μεταξύ άλλων, να προάγει την «αειφόρο ανάπτυξη» με στόχο «το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος». Περαιτέρω, η προστασία του περιβάλλοντος έχει ανα-

4

γορευθεί 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».

Γ. Δεδομένου ότι το παρόν νομοσχέδιο έχει ως αντικείμενο, μεταξύ άλλων, την προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας σε Ευρωπαϊκή Οδηγία, θα ήταν σκόπιμο να αναγράφεται σε κάθε άρθρο στο οποίο αφορά, η διάταξη της Οδηγίας στην οποία αφορά.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 2 α)

Η λέξη «πολιτικών» πρέπει να γραφεί στον ενικό.

2. Επί του άρθρου 2 παρ. 5

Αντί της αρίθμησης αα) και ββ) προτείνεται η αναγραφή α) και β)

3. Επί των άρθρων 3 και 4

Το άρθρο 3 θέτει τις «γενικές αρχές εναλλακτικής διαχείρισης των αποβλήτων συσκευασιών και άλλων προϊόντων». Στο πλαίσιο αυτό [άρθρο 4 4B παρ. 6 α)], μεταξύ άλλων, «κάθε Α.Σ.Ε.Δ και Σ.Σ.Ε.Δ., πρέπει να σχεδιάζεται, να οργανώνεται και να λειτουργεί ούτως ώστε να αποφεύγεται η διάκριση σε βάρος των εισαγόμενων προϊόντων, καθώς και εμπόδια στο εμπόριο ή στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό, σύμφωνα με το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο». Η προτεινόμενη αυτή νομοθετική ρύθμιση είναι εναρμονισμένη με τις σχετικές ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. άρθρο 26 επ. της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και ιδίως τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων. Έχει κριθεί, μάλιστα, ότι η ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος δεν δικαιολογεί εν προκειμένω περιορισμούς και διαφορετική μεταχείριση εις βάρος των εισαγόμενων προϊόντων ((Βλ., σχετικώς, απόφαση του ΔΕΚ της 23.5.2000, υπόθεση C-209/98, FFAD, με αντικείμενο τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων).

4. Επί του άρθρου 6 παρ. 2 πέμπτο εδάφιο στοιχείο β)

Διά της προτεινόμενης διάταξης δίδεται εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών να εκδώσουν κοινή υπουργική απόφαση, διά της οποίας θα ρυθμίζεται «κάθε άλλο θέμα σχετικό με τη διαχείριση των πλαστικών σακουλών μεταφοράς για την εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2015/720/ΕΕ, όπως ο τρόπος παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής των μέτρων, η πρόβλεψη της δυνατότητας επιβολής πρόσθετων περιορισμών εμπορίας ή απαγόρευσης της εμπορίας».

Σημειώνεται ότι, υπό το φως του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, το οποίο επιτρέπει να ορίζονται ως φορείς άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας, εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και άλλα όργανα, εφόσον πρόκειται για «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό», ως ειδικότερα δε θέματα θεωρούνται «εκείνα, τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος, που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρυθμίσεως», και ως λεπτομερειακά, τα ζητήματα που αφορούν «στη θέσπιση όλως δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη» (βλ. σχετικά, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 2011, αρ. 54 και σελ. 58 επ., και Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, 2009, σελ. 212 επ., και Στε Ολομ. 235/2012, Στε Ολομ. 1300/2011, Στε 96/2009, Στε 567/2006, Στε 3889/2005, Στε 2967/1999, Στε 2830/1999).

Κατά τα ανωτέρω, προβληματισμός θα μπορούσε να γεννηθεί ως προς την, διά του άρθρου 6 παρ. 2 πέμπτο εδάφιο στοιχείο β) του νομοσχεδίου παρεχόμενη σε άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της Διοίκησης εξουσιοδότηση, προς ρύθμιση, γενικώς, θεμάτων, όπως αυτά της δυνατότητας επιβολής πρόσθετων περιορισμών εμπορίας ή της απαγόρευσης εμπορίας, χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση.

6

5. Επί του άρθρου 26

Το άρθρο 26 που ρυθμίζει την έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, ορίζει ότι «Οι διατάξεις του παρόντος αρχίζουν από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επιμέρους διατάξεις του». Σημειώνεται ότι, συμφώνως προς την Οδηγία 2015/720/ΕΕ, άρθρο 2 παρ. 1 εδ.α΄, «Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο έως τις 27 Νοεμβρίου 2016 (...)».

Αθήνα, 31.10.2017

Ο εισηγητής
Δρ Χαράλαμπος Κύρκος
Προϊστάμενος του Τμήματος Κοινοβουλευτικής Ιστορίας
Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής του
Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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