

**Γνωμοδότηση για την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί των συσκευασιών και των αποβλήτων των συσκευασιών<sup>(1)</sup>**

(93/C 129/08)

Στις 11 Σεπτεμβρίου 1992, και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 100 Α της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας και κατανάλωσης στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών διατύπωσε τη γνωμοδότησή του βάσει της εισαγωγικής έκθεσης του εισηγητή κ. Colombo στις 2 Μαρτίου 1993.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε κατά την 304η σύνοδο ολομέλειας (συνεδρίαση της 24ης Μαρτίου 1993), με μεγάλη πλειοψηφία, 2 ψήφους κατά και 1 αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

**1. Προόμιση**

1.1. Η υπό εξέταση πρόταση αποτελεί σημαντικό συνδυαστικό κρίκο μεταξύ της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος και της υλοποίησης της ενιαίας αγοράς. Πρόκειται για λεπτό σημείο συνάντησης των διαφόρων συμφερόντων που διακυβεύονται, παρουσία επιπλέον διαφορετικών προσεγγίσεων και αποτελεσμάτων σε εθνικό επίπεδο. Θέτει επίσης το πρόβλημα του ορθού καθορισμού της αρχής της επικουρικότητας σε αυτό το ειδικό πεδίο.

1.2. Η πρόταση είναι συνεπής με το πνεύμα του 5ου προγράμματος για το περιβάλλον στο βαθμό που προβλέπει μια προσέγγιση που δεν είναι απλώς κανονιστική, θέτει μακροπρόθεσμους στόχους για την επίτευξη των οποίων χρησιμοποιεί ένα φάσμα μέτρων, στα οποία συγκαταλέγονται οικονομικά και αγοραία μέτρα.

1.3. Για να συμβάλει αποτελεσματικά σ' αυτό η ΟΚΕ προσπάθησε να αποκτήσει το μέγιστο των ενημερωτικών στοιχείων καθώς και άμεση γνώση των απόψεων όλων των ενδιαφερομένων πλευρών (παραγωγών, χρηστών στις διάφορες φάσεις της διαδικασίας διανομής, κοινωνικο-επαγγελματικών οργανώσεων, ενώσεων καταναλωτών, περιβαλλοντικών οργανώσεων) και να διευκολύνει την αμοιβαία αντιπαράθεση σε συνθήκες διαφάνειας, οργανώνοντας μεταξύ άλλων μια ακρόαση (επισυνάπτονται τα πρακτικά). Αυτό επέτρεψε να επιτευχθεί μία πιο εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της πρότασης και των συνεπειών της, με σκοπό να υποδειχθούν εφαρμόσιμες λύσεις που θα κινητοποιήσουν αποτελεσματικά τα διάφορα επίπεδα ευθύνης και να προσδιοριστούν τα αναγκαία συνοδευτικά μέτρα.

**2. Γενικές παρατηρήσεις****2.1. Σκοπιμότητα και επείγων χαρακτήρας της κοινοτικής ρύθμισης**

2.1.1. Κατά την άποψη της ΟΚΕ η πρόταση αυτή αποτελεί ένα πρώτο βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, καθορίζοντας σαφείς στόχους και υποδεικνύοντας τα κοινοτικά μέσα που μπορούν να αποκτήσουν προοδευτικά μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, αφήνοντας ωστόσο στα κράτη μέλη περιθώρια ευελιξίας για τη συγκεκριμένη εφαρμογή.

2.1.2. Η υιοθέτηση των κανόνων αυτών εμφανίζεται άκρως επείγουσα, δεδομένου ότι η καθυστέρηση στη θέσπιση κοινοτικής ρύθμισης στον τομέα αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη διαφοροποιημένων πρωτοβουλιών σε εθνικό επίπεδο. Όσο περισσότερο καθυστερήσει η εφαρμογή σχετικών κοινοτικών κανόνων, τόσο πιο δύσκολο θα είναι το ξεπέρασμα των συγκεκριμένων εμποδίων που δημιουργήθηκαν από τις διαφορετικές λύσεις, όπως επίσης και οι περιβαλλοντικές ζημιές που προέκυψαν από την έλλειψη παρόμοιας πρωτοβουλίας.

2.1.3. Επιπλέον, το πλαίσιο αναφοράς της κοινοτικής ρύθμισης θα αποτελέσει ερέθισμα για όλες εκείνες τις εθνικές και τοπικές καταστάσεις που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάληψη πρωτοβουλιών. Σε σχέση με την κατάσταση αυτή η ΟΚΕ ζητεί την τροποποίηση προσανατολισμών και μέσων για την κάλυψη των καθυστερήσεων (βλ. μετά το 2.3.5).

**2.2. Στόχοι**

2.2.1. Κύριος στόχος της οδηγίας είναι η μείωση στο ελάχιστο των συνολικών επιπτώσεων στο περιβάλλον από τις συσκευασίες και τα απόβλητα των συσκευασιών, λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο τις ποσοτικές πτυχές αλλά και τις αντίστοιχες ποιοτικές καθώς και τη χημική σύνθεσή τους (βλ. αιτιολογική σκέψη 15). Ταυτόχρονα η οδηγία θέτει ως στόχο της να αποφευχθούν τα εμπόδια στις ανταλλαγές και

(<sup>1</sup>) ΕΕ αριθ. C 263 της 12. 10. 1992, σ. 1.

οι νοθεύσεις του ανταγωνισμού εξασφαλίζοντας υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος (βλ. αιτιολογική σκέψη 11).

2.2.2. Τα προτεινόμενα μέτρα θα πρέπει να ενταχθούν στο γενικότερο πλαίσιο της κοινοτικής στρατηγικής για τη διαχείριση των αποβλήτων<sup>(1)</sup>, που θεσπίζει ως κύρια προτεραιότητα την πρόβλεψη, την ανάκτηση και την ανακύκλωση, και μόνο ως έσχατη λύση την οριστική εξάλειψη σε ειδικές εγκαταστάσεις.

2.2.3. Η ΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι οι συσκευασίες αποτελούν ένα ποσοστό μόνο των συνολικών αποβλήτων (25 έως 35% του βάρους των οικιακών απορριμμάτων) και δεν προτίθεται βέβαια να αμφισβητήσει τον οικονομικό και κοινωνικό τους ρόλο: από την ασφαλή μεταφορά, ως τις υγειονομικές εγγυήσεις, ως τις πληροφορίες που παρέχονται στον καταναλωτή. Ωστόσο, τα περιβαλλοντικά προβλήματα που προκύπτουν από αυτές είναι σε γενικές γραμμές σημαντικά και συνεπώς είναι αναγκαία τα μέτρα για τη μείωσή τους στο άκρως απαραίτητο. Χρειάζεται συνεπώς να λαμβάνεται υπόψη η ακόλουθη σειρά προτεραιοτήτων:

- να αποφευχθούν ή και να μειωθούν οι περιττές συσκευασίες,
- να αποφευχθεί ή να μειωθεί η συσώρευση των συσκευασιών που πρόκειται να καταλήξουν ως απορρίμματα και να οργανωθεί η διαφοροποιημένη περισυλλογή τους και επεξεργασία, μειώνοντας στο ελάχιστο απαραίτητο τη μεταφορά απορριμμάτων,
- να επαναχρησιμοποιούνται οι συσκευασίες (συστήματα πολλαπλών χρήσεων),
- να ανακυκλώνονται τα απορρίμματα συσκευασιών, δίδοντας την προτεραιότητα στην υλική και χημική ανακύκλωση σε σχέση με τη θερμική,
- μόνο σε έσχατη ανάγκη να κατευθύνονται τα απορρίμματα συσκευασιών προς την οριστική εξάλειψη.

2.2.4. Ακολουθώντας αυτή τη σειρά προτεραιότητας θα συνεκτιμηθούν η αποτελεσματικότητα του συστήματος περισυλλογής καθώς και οι κοινωνικο-οικονομικές συνέπειες των μέτρων που υιοθετούνται, και θα προβλεφθούν τα κατάλληλα διορθωτικά μέτρα. Θα πρέπει επίσης να επιχειρηθεί ταχύτατα η ανάλυση του κύκλου ζωής των υλικών προκειμένου να διορθωθούν καλύτερα οι στόχοι σε συνάρτηση με τις δυνατότητες ανακύκλωσης και τις επιπτώσεις των διαφόρων υλικών στο περιβάλλον. Οι συσκευασίες πολλαπλής χρήσεως είναι προτιμότερες αρκεί να μην υπάρχουν αντιρρήσεις βάσει της ανάλυσης του κύκλου ζωής.

2.2.5. Η κατάρτιση ευρωπαϊκών κανόνων για τη συσκευασία θα πρέπει να γίνει μετά από προσεκτική αξιολόγηση της σχέσης μεταξύ συσκευασίας και περιεχομένου. Θα πρέπει να

εξασφαλισθούν τα υγειονομικά χαρακτηριστικά και η ασφάλεια καθώς και η αποδοχή των κανόνων εκ μέρους του καταναλωτή και να περιορισθούν οι συσκευασίες στο ελάχιστο απαραίτητο ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των προϊόντων. Η συσκευασία θα πρέπει να είναι κατάλληλη ώστε να αποφεύγεται η αλλοίωση του περιεχομένου, ειδικότερα όσον αφορά τα είδη διατροφής γεωργικής ή βιομηχανικής προέλευσης, γεγονός που θα προκαλούσε μεγαλύτερη σπατάλη. Από την ποιοτική σκοπιά, χρειάζεται να μειωθούν στο ελάχιστο οι επικίνδυνες και βλαβερές ουσίες, αξιολογώντας τα αποτελέσματά τους έως και την τελική εξάλειψή τους.

### 2.3. Νομική βάση, εμπέδεια της εθνικής πρωτοβουλίας, επικουρικότητα

2.3.1. Μολονότι η οδηγία δικαιολογείται από την προστασία του περιβάλλοντος, η νομική βάση που επιλέχθηκε από την Επιτροπή είναι το άρθρο 100 Α στο βαθμό που η πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς και η ελεύθερη διακίνηση των αγαθών θα παρεμποδιστούν σαφώς από τη διαρθρωτική προσέγγιση, που δημιουργεί νέους φραγμούς.

2.3.2. Σύμφωνα με την ΟΚΕ το επιχείρημα ότι αυτή η νομική βάση θα θέσει σε δεύτερη μοίρα το στόχο της προστασίας του περιβάλλοντος και θα παρεμποδίσει πιο δεσμευτικούς κανόνες καταρρίπτεται από την ύπαρξη της παραγράφου 3 (εναρμόνιση βάσει ενός υψηλού επιπέδου προστασίας), αλλά κυρίως από την παράγραφο 4 του άρθρου 100 Α, που επιτρέπει στα κράτη μέλη να κοινοποιούν στην Επιτροπή τις εθνικές διατάξεις που δικαιολογούνται από απαιτήσεις που είναι σημαντικές για την προστασία του περιβάλλοντος, από τη στιγμή που δεν αποτελούν καλυμμένες μορφές περιορισμού των συναλλαγών.

2.3.3. Κατά την ΟΚΕ, εξάλλου, το άρθρο 13 αφήνει επαρκή περιθώρια ώστε να είναι δυνατό να επαληθευθεί η συμμόρφωση των εθνικών μέτρων, και δεν αποκλείει την αξιολόγηση ακόμη και οικονομικών διατάξεων των κρατών μελών, ενώ όσον αφορά τον καθορισμό των κριτηρίων η πρόταση περιέχει δύο μέσα: το παράρτημα ΙΙ, που θεσπίζει τις απαραίτητες προϋποθέσεις και το άρθρο 12 για την «τυποποίηση».

2.3.4. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι οι χώρες που διαθέτουν ήδη προηγμένους κανόνες και συστήματα διαχείρισης, τείνουν να επεκτείνουν τα περιθώρια της πρωτοβουλίας σε εθνικό επίπεδο επικαλούμενες την αρχή της επικουρικότητας, ενώ η αντίθετη επιδίωξη εκδηλώνεται στις χώρες στις οποίες δεν υπάρχει κανένας διακανονισμός, στις οποίες δεν έχουν καταρτισθεί συστήματα περισυλλογής και διαχείρισης, και στις οποίες τίθενται προβλήματα οργάνωσης, κατάρτισης και χρηματοδότησης.

<sup>(1)</sup> ΕΕ αριθ. C 122 της 18. 5. 1990.

2.3.5. Για να καλυφθούν οι υπάρχουσες αποκλίσεις η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να μελετήσει πιο αποτελεσματικές μορφές προκειμένου να συμβάλουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής πέρα από τις δράσεις LIFE, στην εφαρμογή των απαραίτητων μέτρων. Υπό αυτό το πρίσμα θα ληφθεί ειδική μέριμνα για τα απομονωμένα νησιά.

2.3.6. Ειδικά μέτρα θα τεθούν σε εφαρμογή για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) ιδιαίτερα σε σχέση με τις δυσκολίες της εντάξης τους στα συστήματα περισυλλογής και ανάκτησης σε άλλα κράτη μέλη.

2.3.7. Συμπερασματικά η ΟΚΕ παρόλο που θεωρεί ότι η ευελιξία που επιτρέπει η πρόταση μπορεί να ενθαρρύνει τη δυναμική εξεύρεση πιο προωθημένων λύσεων, πιστεύει ότι πρέπει να καθορισθούν τα ακόλουθα κριτήρια τα οποία πρέπει να τηρούν τα εθνικά μέτρα:

— τα εν λόγω μέτρα θα πρέπει να συμμορφώνονται προς τις διατάξεις της Συνθήκης αλλά και άλλων κοινοτικών νομοθετημάτων (όπως οι διατάξεις για την προστασία των καταναλωτών, την προστασία της δημόσιας υγείας, την ασφάλεια και την υγεία) καθώς και να λαμβάνουν υπόψη συλλογισμούς σχετικά με την αυθεντικότητα και τις τεχνικές πτυχές των συσκευασμένων προϊόντων και των χρησιμοποιηθέντων υλικών καθώς και σχετικά με τη βιομηχανική ιδιοκτησία.

— τα μέτρα αυτά θα πρέπει να αφορούν όλες τις επιχειρήσεις, χωρίς διάκριση και δεν θα πρέπει να συνεπάγονται διακρίσεις σε βάρος ορισμένων συσκευασιών ή υλικών, ορισμένων προϊόντων ή ομάδων προϊόντων ή σε βάρος ορισμένων συστημάτων διαχείρισης αποβλήτων.

— πρέπει να υπάρχει σαφής σχέση μεταξύ των μέτρων που θα ληφθούν και του επιδιωκόμενου στόχου· θα πρέπει επίσης να είναι αποδεδειγμένη η αποτελεσματικότητα των μέτρων.

— θα πρέπει να επιλεγούν τα μέτρα τα οποία σε περίπτωση ταυτόχρονης εφαρμογής έχουν τις λιγότερο αρνητικές συνέπειες για το εμπόριο.

— η εφαρμογή των μέτρων απαιτεί τη στενή συνεργασία μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων: δημόσια διοίκηση, επιχειρήσεις, καταναλωτές και άλλους ενδιαφερόμενους τομείς, με πνεύμα συνυπευθυνότητας και χωρίς να προκαλούνται διακρίσεις σε βάρος ορισμένων ενδιαφερομένων.

2.3.8. Πράγματι, εάν αυξηθούν υπέρμετρα οι ανισότητες μεταξύ των απαιτήσεων που επιβάλλονται στα διάφορα κράτη μέλη θα δημιουργηθούν κίνδυνοι κατάπτωσης της εσωτερικής αγοράς και ανεξέλεγκτες ροές απορριμμάτων από το ένα κράτος στο άλλο. Φαινόμενα αυτού του είδους παρουσιάζονται ήδη, με τριβές και εντάσεις στις αγορές.

#### 2.4. Συνυπευθυνότητα μεταξύ οικονομικών παραγόντων, αρμόδιων αρχών και καταναλωτών

2.4.1. Για να επιτευχθούν οι στόχοι που αναφέρονται από την πρόταση χρειάζεται η ενεργός συνεργασία των διαφόρων

διακυβευόμενων συμφερόντων, όπως επίσης των αρμόδιων αρχών και κυρίως των καταναλωτών, με σκοπό να επιτευχθεί η δίκαια κατανομή των επιβαρύνσεων και των ευθυνών.

2.4.2. Η ΟΚΕ από καιρό τώρα υπογράμμισε την αρχή αυτή, ειδικότερα στη γνωμοδότησή της για το αστικό περιβάλλον<sup>(1)</sup>, και για το πολιτικό πρόγραμμα δράσης για μια σταθερή ανάπτυξη<sup>(2)</sup>, επιστημαίνοντας την αναγκαιότητα του μόνιμου διαλόγου και της δημιουργίας *ad hoc* διαρθρώσεων, για τις οποίες θέτει στη διάθεση των ενδιαφερομένων την εμπειρία της και τις επαφές της με τις οργανώσεις που εκπροσωπούνται στα πλαίσιά της.

2.4.3. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ενεργός ρόλος που μπορούν να διαδραματίσουν οι καταναλωτές, τελικοί χρήστες των συσκευασιών, ως προς τη μεταβολή των συμπεριφορών και την επιτάχυνση των μεταβολών που είναι αναγκαίες για την καλύτερη ποιότητα του περιβάλλοντος.

2.4.4. Είναι προφανές ότι πέρα από τα μέτρα κανονιστικού και οικονομικού χαρακτήρα, η εν λόγω πρόταση συνεπάγεται πρωτοβουλίες ενημέρωσης και εκπαίδευσης, που δεν προορίζονται μόνο για το γενικότερο κοινό, αλλά συγκεκριμένα για τους σχετικούς τομείς. Οι ενδιαφερόμενες κοινωνικοεπαγγελματικές και μη κυβερνητικές ενώσεις θα πρέπει να αναπτύξουν σημαντικό ρόλο.

2.4.5. Ήδη μπορεί να αναφερθεί κανείς στις προηγούμενες τοποθετήσεις της ΟΚΕ με την έννοια ότι η αποδοχή εκ μέρους των πολιτών της ενεργούς συμμετοχής και της διαφοροποιημένης περισυλλογής απαιτεί ένα τεράστιο πρόγραμμα κατάρτισης και ενημέρωσης που θα ξεκινάει από την εκπαίδευση στα σχολεία.

2.4.6. Θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν και άλλα μέσα τα οποία αναφέρονται από την ΟΚΕ, όπως είναι τα προγράμματα επιμόρφωσης για τα διοικητικά στελέχη των δημαρχείων καθώς και οι ανταλλαγές εμπειριών μεταξύ των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, κυρίως εκείνων των μεγάλων αστικών περιοχών και οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης και οι αδελφοποιήσεις μεταξύ πόλεων.

2.4.7. Όσον αφορά την πιο στενά εννοούμενη επαγγελματική κατάρτιση, σημαντικό σκέλος αποτελούν οι υγειονομικοί κίνδυνοι του προσωπικού που απασχολείται στην περισυλλογή και διαλογή των αποβλήτων.

#### 2.5. Περιβαλλοντικά μέτρα, ανταγωνιστικότητα και ανάπτυξη της απασχόλησης

2.5.1. Περιγράφοντας την προοπτική αναδιάρθρωσης του τομέα της περισυλλογής και επεξεργασίας των αποβλήτων συσκευασίας, σε δεκαετή περίοδο, σε συνάρτηση με την προστασία του περιβάλλοντος, η ΟΚΕ θεωρεί ουσιαστικό να

<sup>(1)</sup> ΕΕ αριθ. C 269 της 14. 10. 1991.

<sup>(2)</sup> ΕΕ αριθ. C 287 της 4. 11. 1992.

επιμένει στις πτυχές που σχετίζονται με την απασχόληση οι οποίες θα προκύψουν, τόσο από την άποψη των απωλειών θέσεων εργασίας, όσο και από την άποψη της ανάπτυξης νέων τομέων και επαγγελματικών μορφών που επιτρέπουν τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Ο παράγοντας της απασχόλησης δεν μπορεί να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα των διατάξεων, αλλά επιβάλλει τη μελέτη των αναγκαίων συνοδευτικών μέτρων.

2.5.2. Η ακριβής πρόβλεψη των τάσεων μπορεί να επιτρέψει πράγματι την έγκαιρη παρακίνηση μορφών μετατροπής και την ενθάρρυνση της αναγκαίας επαγγελματικής κατάρτισης, για την προσαρμογή, στις νέες απαιτήσεις. Διαφορετικά υπάρχει κίνδυνος να σημειωθούν αμυντικές αντιδράσεις, όπως συνέβη σε ορισμένα κράτη μέλη, που θα καταλήξουν στην καθυστέρηση της εφαρμογής των μέτρων.

2.5.3. Σε μια φάση δυσκολιών της ευρωπαϊκής οικονομίας, η ανάκαμψη δεν μπορεί να ξεχωριστεί από την «υποστηριζόμενη ανάπτυξη» αλλά αντιθέτως μπορεί να ενθαρρυνθεί απ' αυτή.

2.5.4. Η ΟΚΕ συνεπώς λαμβάνει με ικανοποίηση γνώση του πρόσφατου ψηφίσματος του Συμβουλίου για τη «βιομηχανική ανταγωνιστικότητα και το περιβάλλον»<sup>(1)</sup> και ειδικότερα της παρότρυνσης που απευθύνεται προς την Επιτροπή «να δώσει μεγαλύτερη σημασία στην ανάπτυξη των περιβαλλοντικών τεχνολογιών στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι πιο καθαρές τεχνολογίες». Συμπληρωματικά δηλώνεται ότι η τεχνολογική καινοτομία για τη βελτίωση του περιβάλλοντος μπορεί να αποτελέσει παράγοντα ανταγωνιστικότητας και ανάπτυξης, με θετικές επιπτώσεις στο επίπεδο της απασχόλησης.

### 3. Ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με τα επιμέρους άρθρα

#### 3.1. Ορισμοί (άρθρο 3)

3.1.1. Στο στοιχείο α) θα πρέπει να προστεθεί νέο σημείο 5, σχετικά με την «πρόσθετη συσκευασία» δηλαδή με τη συσκευασία που προστίθεται στη φάση της εμπορίας σε συσκευασμένα και μη προϊόντα.

#### 3.2. Οι ποσοτικοί στόχοι και η αρχή της εξάλειψης των διακρίσεων (άρθρο 4)

3.2.1. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι η Επιτροπή παραιτήθηκε από τη διάταξη του *statu quo* (σελίδα 13 της εισαγωγικής έκθεσης), δηλαδή από τον καθορισμό ενός σαφούς ποσοτικού ορίου για τα απόβλητα συσκευασιών (150 κιλά ανά κεφαλή το χρόνο) και επέλεξε τη μείωση στο ελάχιστο της οριστικής εξάλειψης (10% του βάρους μέσα σε 10 χρόνια), ενισχύοντας την ανάκτηση, και στα πλαίσια αυτή την ανακύκλωση (60% του βάρους οποιουδήποτε υλικού).

3.2.2. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να φανεί ότι έρχεται σε αντίφαση με την προτεραιότητα που δίνεται στην πρόληψη στην πηγή στα πλαίσια της στρατηγικής για τη διαχείριση των αποβλήτων, αλλά λαμβάνει υπόψη τις απαιτήσεις μετατροπής που επιφέρει η επίτευξη των στόχων. Επιλέον, η δραστική μεταβολή των συνηθειών που προωθεί η πρόταση θα πρέπει να έχει ως έμμεσο αποτέλεσμα μια ποσοτική μείωση των ίδιων των συσκευασιών, όπως αποδεικνύει η εμπειρία ορισμένων κρατών μελών που ευνοούν την επαναχρησιμοποίηση και την ανακύκλωση.

3.2.3. Σύμφωνα με την ΟΚΕ, οι τελικοί δεκαετείς στόχοι που αναφέρονται στο άρθρο 4, εδάφιο 1, στοιχεία α) και β) θα πρέπει να θεωρηθούν δεσμευτικοί, ενώ οι ενδιάμεσοι στόχοι, που αφήνονται να προσδιορισθούν από τα κράτη μέλη, θα πρέπει να εμπνέονται από τη σειρά προτεραιότητας που αναφέρεται στο σημείο 2.3.3.

3.2.4. Σε περίπτωση που αποδειχθεί από την ανάλυση του κύκλου ζωής ότι ορισμένα υλικά είναι σαφώς λιγότερο βλαβερά για το περιβάλλον, θα πρέπει να αναθεωρήσει η Επιτροπή την πρότασή της, δηλαδή να μην γίνονται καταρχήν διακρίσεις μεταξύ των υλικών που χρησιμοποιούνται στις συσκευασίες.

3.2.5. Σε σχέση με αυτό θα πρέπει να ενισχυθεί η τεχνολογική και επιστημονική έρευνα για μια καλύτερη αξιολόγηση του «κύκλου ζωής» των υλικών προς την κατεύθυνση επαναπροσανατολισμού με την έννοια της επαναχρησιμοποίησης και ανακύκλωσης.

3.2.5.1. Συνιστάται όμως ιδιαίτερος να αξιοποιηθεί, με κατάλληλα προγράμματα έρευνας, η θετική συμβολή που μπορεί να έχει για τη μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των συσκευασιών, η χρησιμοποίηση ανανεώσιμων και βιοδιασπάσιμων πρώτων υλών που προέρχονται από τη γεωργία.

3.2.6. Πράγματι, οι μεταβολές που επιβάλλονται από τις νέες αυτές ρυθμίσεις απαιτούν, κατά τη γνώμη της ΟΚΕ, την υποστήριξη ειδικών προγραμμάτων έρευνας σε κοινοτικό επίπεδο προς την κατεύθυνση της ανάκτησης των πόρων που προκύπτουν από τις διεργασίες διαλογής των υλικών και από την εναλλακτική χρήση των υλικών που επιτυγχάνονται κατ'αυτόν τον τρόπο. Έχει επίσης σημασία η δημιουργία αγορών για τα προϊόντα ανακύκλωσης, που θα παρακινήσει την τεχνολογική καινοτομία. Προς τούτο είναι επίσης σημαντικό να καταργήσουν τα κράτη μέλη (όπου είναι δυνατό και πάντοτε τηρώντας τους ενδεχόμενους υγειονομικούς κανόνες) τους υπάρχοντες περιορισμούς σε ό,τι αφορά τη χρησιμοποίηση ανακυκλώσιμων υλικών.

3.2.7. Ο τομέας της συσκευασίας παρουσίασε ταχύτατη τεχνολογική πρόοδο για να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις καλύτερης διατήρησης, μείωσης του βάρους, καλύτερης προσαρμογής στην εξέλιξη των προτιμήσεων των καταναλωτών. Το στοιχείο της περιβαλλοντικής επίπτωσης, ύστερα από σχετικές διατάξεις αλλά επίσης και από τη μεγαλύτερη ευαι-

<sup>(1)</sup> ΕΕ αριθ. C 331 της 16. 12. 1992.

σθησία του κοινού στην οικολογική ποιότητα, οδήγησε σε καινοτόμες εμπειρίες, που θα πρέπει να ενθαρρυνθούν και να διαδοθούν.

3.2.8. Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι οι ποσοστικοί στόχοι αφορούν μόνο τα απόβλητα συσκευασίας και όχι τις συσκευασίες αυτές καθεαυτές· ωστόσο, τα συστήματα ενημέρωσης (άρθρο 8) και οι ουσιαστικές απαιτήσεις (άρθρο 7) αφορούν τις συσκευασίες αυτές καθεαυτές, γεγονός που ανταποκρίνεται καλύτερα σε μια προσέγγιση «από αρχής μέχρι τέλους» για να εξασφαλισθεί η οικολογική ποιότητα των προϊόντων.

### 3.3. Χρόνοι εφαρμογής (άρθρο 4)

3.3.1. Τα δέκα έτη που προβλέπονται από την πρόταση για την επίτευξη των στόχων λαμβάνουν υπόψη την ποικιλία και την έλλειψη των σημερινών υποδομών διαχείρισης των αποβλήτων και προσφέρουν μια περίοδο ευελιξίας στα κράτη μέλη, για την επίτευξη των ενδιάμεσων στόχων.

3.3.2. Εντούτοις θα ήταν σκόπιμο οι ενδιάμεσοι στόχοι να διαμορφωθούν βάσει των αποτελεσμάτων της επιστημονικής έρευνας και της προόδου που πραγματοποιείται από τα κράτη μέλη· η επανεξέταση που προβλέπεται ύστερα από 6 χρόνια μπορεί να πραγματοποιηθεί ύστερα από 3 χρόνια, κατά το χρόνο υποβολής της πρώτης έκθεσης για την εφαρμογή που προβλέπεται στο άρθρο 14.

### 3.4. Συστήματα επιστροφής και προγράμματα διαχείρισης (άρθρα 5 και 10)

3.4.1. Η οδηγία, στηριζόμενη στην αρχή της επικουρικότητας, αφήνει ευρύ πεδίο πρωτοβουλίας στα κράτη μέλη όσον αφορά τα πρακτικά μέσα των συστημάτων επιστροφής και κατάρτισης των προγραμμάτων διαχείρισης.

3.4.2. Για να αποφευχθεί η υπερβολική διαφοροποίηση των μέτρων, τόσο στις χρονικές προθεσμίες όσο και στις επιβαρύνσεις που επιβάλλονται, είναι σκόπιμο να γίνει ένας απολογισμός των εμπειριών υπό εξέλιξη και να προβλεφθεί η διάδοση των πληροφοριών, που θα επιτρέψει να αξιοποιηθούν τα θετικά αποτελέσματα και να αποφευχθεί η επανάληψη των δυσχερειών. Εάν η επικουρικότητα εννοείται ως αξιοποίηση της πρωτοβουλίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, είναι απαραίτητο να υπάρχει ταυτόχρονα οριζόντιος συντονισμός των πληροφοριών και των εμπειριών.

3.4.3. Για να διευκολυνθεί η σύγκλιση, το άρθρο 5 θα πρέπει να θεσπίζει ότι τα μέτρα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 λαμβάνουν υπόψη τη σειρά προτεραιότητας που αναφέρεται στο σημείο 2.2.3, με την εξαίρεση των παρεκκλι-

σεων που είναι αναγκαίες σύμφωνα με τα ειδικά χαρακτηριστικά ενός ορισμένου αποβλήτου συσκευασίας, καθώς και με άλλες σχετικές περιστάσεις.

### 3.5. Επισήμανση (άρθρο 6)

3.5.1. Μολονότι λαμβάνεται υπόψη ότι πρέπει να αποφευχθεί ο πολλαπλασιασμός των ενδείξεων στα προϊόντα, που δημιουργεί σύγχυση στον καταναλωτή, η επισήμανση αποτελεί λειτουργικό μέσο για την οργάνωση των συστημάτων περισυλλογής· συνεπώς είναι σημαντικό να είναι λεπτομερειακή και κοινοτικού επιπέδου. Για να διευκολυνθούν οι εμπορικές σχέσεις με τις τρίτες χώρες θα ήταν επιθυμητή μια λύση τουλάχιστον στο επίπεδο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

3.5.2. Εκφράστηκαν επικριτικές παρατηρήσεις σχετικά με την κατανόηση των συμβόλων που προτείνονται στο παράρτημα I, τα οποία θα πρέπει να τελειοποιηθούν. Αμηχανία προκαλεί η χρήση του ίδιου συμβόλου για τις συσκευασίες που προορίζονται για την ανακύκλωση ή την αποτέφρωση (Παράρτημα I, 1β), όπως επίσης στην επιλογή να αναφέρεται το ποσοστό του ανακυκλωμένου υλικού που χρησιμοποιήθηκε, το οποίο συχνά είναι δύσκολο να προσδιορισθεί.

3.5.3. Η ΟΚΕ θεωρεί ουσιαστικό να υπάρξει συμμετοχή των χρηστών που αποτελούν τους κύριους παραλήπτες· το σύστημα θα πρέπει να είναι ευνόητο και να παρέχει αντικειμενική ενημέρωση, που να μην οδηγεί σε σφάλματα.

3.5.4. Το άρθρο 6, παράγραφος 3 προβλέπει, όπως οι ενδείξεις στις συσκευασίες αναφέρουν τη φύση του υλικού συσκευασίας που χρησιμοποιείται, εάν αυτό είναι αναγκαίο για την αναγνώριση και κατάταξη του υλικού. Αρμόζει συνεπώς να εφαρμοσθεί το σύστημα αναγνώρισης που περιγράφεται στο παράρτημα I. Η παράγραφος 1γ) του παραρτήματος I το οποίο περιλαμβάνει ήδη αριθμήσεις για τα διαφορετικά υλικά συσκευασίας, για παράδειγμα σε ό,τι αφορά τα πλαστικά αριθμηση από 1 έως 19, για το χαρτί και το χαρτόνι από 20 έως 39, για τα μέταλλα από 40 έως 49.

3.5.5. Μολονότι η χρησιμοποίηση της αρίθμησης αυτής δεν είναι υποχρεωτική, πρέπει εντούτοις να συμφωνεί, στο μέτρο του δυνατού, με τις μέχρι σήμερα χρησιμοποιούμενες αριθμήσεις. Για τις συσκευασίες από πλαστικό υφίστανται τέτοιες αριθμήσεις στον πίνακα II, με τη μορφή προτύπου DIN 6120. Ανάλογα με τη φύση του πλαστικού πρέπει να χρησιμοποιούνται οι επιπλέον ενδείξεις 01 και 07. Θα ήταν σκόπιμο και ορθολογικό να προβλεφθεί αυτό το είδος κατάταξης και στην οδηγία. Για τις εταιρείες εσαγωγών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η κατάταξη αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία. Τα τελευταία έτη οι προμηθευτές, ειδικότερα από τα υπερπόντια διαμερίσματα, μπόρεσαν να πειστούν, μετά από επίμονες διαπραγματεύσεις, να χρησιμοποιούν μόνο τα πρότυπα DIN σε ό,τι αφορά τη σήμανση των συσκευασιών.

### 3.6. Βασικές απαιτήσεις και τυποποίηση (άρθρα 7 και 12)

3.6.1. Επειδή δεν υφίστανται σήμερα ευρωπαϊκοί κανόνες στα θέματα της συσκευασίας, θα υπάρξει μεταβατική φάση

κατά την οποία ενδέχεται να υπάρξουν τα εμπόδια στην ελεύθερη διακίνηση τα οποία δημιουργούν οι διαφορετικοί εθνικοί κανόνες ως προς τα λίγο ως πολύ στενά κριτήρια περιβαλλοντικής προστασίας. Εκφράζεται η ευχή λοιπόν για μια ταχεία ενέργεια τυποποίησης, σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε συνάρτηση με τις αρχές της οδηγίας και κυρίως για την εναρμόνιση των κριτηρίων και μεθόδων για την ανάλυση του κύκλου ζωής των συσκευασιών. Σχετικά μ' αυτό παραπέμπουμε στη γνωμοδότηση της ΟΚΕ σχετικά με την «Πράσινη Βίβλο για την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής τυποποίησης» στο σημείο 1.7 της οποίας υπογραμμίζονται η σημασία της ύπαρξης ευρωπαϊκών κανόνων ικανών να αυξήσουν την προστασία της υγείας, της ασφάλειας και του περιβάλλοντος<sup>(1)</sup>.

3.6.2. Οι βασικές απαιτήσεις που διαμορφώνουν το τεκμήριο συμμόρφωσης βάσει του οποίου τα κράτη μέλη εγκρίνουν τη διάθεση στην αγορά περιέχονται στο παράρτημα II χωρίς να έχει καθοριστεί μία σειρά προτεραιοτήτων που να προκύπτει από τις αρχές της οδηγίας. Δεδομένου ότι στη μεταβατική φάση κατάρτισης των κανόνων, οι απαιτήσεις αυτές θα αποτελέσουν σημαντικό σημείο αναφοράς θα πρέπει να διασαφηνισθεί καλύτερα το παράρτημα.

3.6.3. Ιδιαίτερα η ΟΚΕ εφιστά την προσοχή στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις ως καθοριστικό κριτήριο για τον προσδιορισμό απαιτήσεων, όπως ακριβώς συμβαίνει στην αμερικανική νομοθεσία. Διερωτάται κανείς κατά πόσον ακόμη περισσότερο από τα επίπεδα συγκέντρωσης βλαβερών μετάλλων στις συσκευασίες (τέταρτο εδάφιο σημείο 1 παράρτημα II) δεν θα πρέπει να ανησυχούμε για τον κίνδυνο της διακίνησης αυτών των ουσιών.

### 3.7. Συστήματα ενημέρωσης και τράπεζες δεδομένων (άρθρο 8)

3.7.1. Επισημαίνεται ότι στην εισαγωγική έκθεση η Επιτροπή δηλώνει ότι «δεν υπάρχουν γενικά στοιχεία σε κοινοτικό επίπεδο σχετικά με την παραγωγή συσκευασιών, την κατανάλωση, ούτε σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων συσκευασίας». Από την άλλη μεριά η παρουσίαση στην εισαγωγική έκθεση των μέτρων που έχουν ληφθεί από τα κράτη μέλη, έχει γίνει κατά προσέγγιση και πιθανότατα απαιτεί ενημέρωση, ακόμη περισσότερο γιατί οι υπηρεσίες της Επιτροπής εξετάζουν το συμβατό ορισμένων διατάξεων που υιοθετούνται σε ορισμένα κράτη μέλη με τις κοινοτικές διατάξεις.

3.7.2. Η ΟΚΕ συμβουλεύθηκε τις διάφορες επεξεργασίες των στοιχείων που προέρχονται από διαφορετικές πηγές, όπως επίσης και τα αποτελέσματα ερευνών, στα πλαίσια επίσης της ΓΔ XII, που παρουσιάζουν διαφορετικές απεικονίσεις της κατάστασης. Δεν μπορεί κανείς παρά να ευχηθεί την εναρμόνιση των αποτελεσμάτων αυτών καθώς και το μέγιστο συντονισμό των πληροφοριών.

3.7.3. Είναι προφανές ότι οι εκθέσεις τις οποίες η πρόταση απαιτεί εκ μέρους των κρατών μελών σχετικά με την εφαρμογή των προγραμμάτων διαχείρισης (άρθρο 14), όπως επίσης

και η λειτουργία της τράπεζας δεδομένων (άρθρο 8), θα επιτρέψουν τον εκσυγχρονισμό των πρωτοβουλιών βάσει μιας πιο εμπειριστατωμένης γνώσης της κατάστασης.

3.7.4. Οι βάσεις δεδομένων που προβλέπονται από το άρθρο 8 θα αποτελέσουν ουσιαστικό στοιχείο των κοινοτικών μέσων. Για να είναι αποτελεσματικές θα πρέπει να προσανατολισθούν ειδικά στις απαιτήσεις της υπό εξέταση οδηγίας. Για άλλη μια φορά πρέπει κανείς να εκφράσει τη λύπη του για την καθυστέρηση της συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Περιβάλλοντος, στην οποία το ψήφισμα του Συμβουλίου των Υπουργών του 1990 για την πολιτική περί των αποβλήτων ανέθετε σημαντικό ρόλο στο θέμα αυτό.

3.7.5. Μια ειδική ενέργεια υποστήριξης είναι επιθυμητή σε ό,τι αφορά τις ΜΜΕ, και τις δυσκολίες τους ως προς την επεξεργασία των στοιχείων<sup>(2)</sup>.

### 3.8. Οικονομικά μέσα (άρθρο 11)

3.8.1. Η ΟΚΕ εκφράστηκε ήδη σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις, και ειδικότερα σ' εκείνη που αφορούσε το νέο κοινοτικό πρόγραμμα για το περιβάλλον, σχετικά με τη σκοπιμότητα της προσφυγής σε μέσα της αγοράς για να προσανατολισθεί η παραγωγή και η κατανάλωση προς την κατεύθυνση μιας σταθερής ανάπτυξης.

3.8.2. Η ΟΚΕ εκφράζει συνεπώς την ευχάριστη της για το γεγονός ότι το Συμβούλιο στο ψήφισμα της 3ης Δεκεμβρίου 1992 για τη «βιομηχανική ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη του περιβάλλοντος» αναγνώρισε ότι τα μέσα αυτά μπορούν να συμβάλουν ορισμένες φορές στην επίτευξη πιο αποτελεσματικής προόδου από την άποψη του κόστους από ό,τι οι δεσμευτικοί κανόνες στα θέματα του περιβάλλοντος<sup>(3)</sup>.

3.8.3. Η υιοθέτηση των μέσων αυτών που προβλέπεται από το 5ο πρόγραμμα μπορεί να συμβάλει στο να αποφευχθούν οι ζημιές που προκαλούνται στο περιβάλλον, σύμφωνα με την αρχή «όποιος ρυπαίνει, πληρώνει».

3.8.4. Η προσφυγή στα μέσα αυτά πρέπει ωστόσο να δικαιολογείται. Εξάλλου τα μέσα αυτά δεν θα πρέπει να προκαλέσουν νοθεύσεις της αγοράς, νέους φραγμούς, ή αδικαιολογητές επιβαρύνσεις για τους καταναλωτές. Ο στόχος τους πρέπει να ενταχθεί στα πλαίσια της εφαρμογής της οδηγίας και να είναι σύμφωνος με τις επιδιώξεις της.

3.8.5. Για το λόγο αυτό είναι προφανές ότι η κοινοποίηση που προβλέπεται στο άρθρο 13 αφορά επίσης την υιοθέτηση των μερών αυτών.

### 3.9. Διάθεση στην αγορά (άρθρο 15)

3.9.1. Πέρα από τα προβλήματα διακοινοτικής κυκλοφορίας που μπορεί να δημιουργηθούν ως αποτέλεσμα μιας υπέρμετρα αποκλίνουσας εφαρμογής των διατάξεων εκ μέρους των κρατών μελών, θα δημιουργηθούν προβλήματα συμμόρφωσης

<sup>(2)</sup> Βλ. σχετικά το ψήφισμα του Συμβουλίου για τη διοικητική απλοποίηση ως προς τις επιχειρήσεις, ειδικότερα τις μικρές και τις μεσαίες επιχειρήσεις στην ΕΕ αριθ. C 331 της 16. 12. 1992.

<sup>(3)</sup> ΕΕ αριθ. C 331 της 16. 12. 1992.

<sup>(1)</sup> ΕΕ αριθ. C 120 της 6. 5. 1991.

για τα προϊόντα εισαγωγής από εξωκοινοτικούς χώρους: τα προβλήματα αυτά θα πρέπει να διευθετηθούν στα αρμόδια όργανα.

3.10. Διαδικασίες προσαρμογής (άρθρα 16 και 17)

3.10.1. Σημειώνεται η αναφορά στα ειδικά προβλήματα της αρχικής συσκευασίας των φαρμακευτικών προϊόντων και ιατρικών συσκευών: πράγματι για λόγους ασφάλειας δεν είναι σκόπιμη για τους τομείς αυτούς η χρήση υλικών, ενώ λόγω των απαιτήσεων ασφάλειας η επισήμανση και οι απαραίτητες πληροφοριακές ενδείξεις καθιστούν δύσκολη τη μείωση των διαστάσεών τους που αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του φακέλου καταχώρισης.

3.10.2. Παρόμοια προβλήματα μπορεί να τεθούν για τις αρχικές συσκευασίες τροφίμων, όπως επίσης για τις μικρές συσκευασίες. Η Επιτροπή επιφυλάσσεται να τα αντιμετωπίσει σε δεύτερο στάδιο, η ΟΚΕ όμως την καλεί να εξετάσει κατά πόσο είναι πρόβλημα εξαιρέσεων από τώρα.

3.10.3. Δεδομένου ότι η οδηγία έχει ανοιχτή διάρθρωση και προβλέπει ακόμη και ουσιαστικές τροποποιήσεις ύστερα από μια πρώτη φάση εφαρμογής, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής αφήνει υπέρμετρα περιθώρια στην Επιτροπή και είναι αποδεκτή μόνο στην περίπτωση τεχνικών τροποποιήσεων. Αντιθέτως είναι αναγκαίες οι διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στην περίπτωση τροποποιήσεων σε βάθος, που θα πρέπει να προσδιορισθούν αφού προηγουμένως πραγματοποιηθούν ευρύτατες διαβουλεύσεις στο πνεύμα του διαλόγου που αναφέρεται στο σημείο 2.4.

Βρυξέλλες, 24 Μαρτίου 1993.

*Η Πρόεδρος της*  
*Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής*  
Susanne TIEMANN