



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 6.12.2006
COM(2006) 767 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 94/62/ΕΚ ΓΙΑ ΤΙΣ
ΣΥΣΚΕΥΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΑ ΣΥΣΚΕΥΑΣΙΑΣ, ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΤΙΣ
ΕΠΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ
ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ**

[SEC(2006) 1579]

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Όταν εκδόθηκε η οδηγία 94/62/EK για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας (στο εξής, «οδηγία για τις συσκευασίες»), δεν υπήρχαν διαθέσιμες πολλές πληροφορίες σχετικά με το κόστος και τα οφέλη από τη διαχείριση των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασίας. Οι πληροφορίες αυτές άρχισαν να συγκεντρώνονται όταν δόθηκε μεγαλύτερη βαρύτητα στην ανάλυση κόστους-οφέλους και στην εκτίμηση των επιπτώσεων, πριν δρομολογηθεί η τελευταία αναθεώρηση της οδηγίας για τις συσκευασίες. Ωστόσο, αυτή τη φορά η ανάλυση κόστους-οφέλους εστιάστηκε στα αποτελέσματα της αναθεωρημένης οδηγίας, δηλαδή στα αποτελέσματα της αύξησης της ανακύκλωσης. Για τον σκοπό αυτόν, υπολογίστηκαν το κόστος και τα οφέλη από την αύξηση της ανακύκλωσης, από τα επίπεδα του 1998 στα βέλτιστα ποσοστά ανακύκλωσης.

Κατά τη νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κάλεσαν την Επιτροπή να παρουσιάσει πληρέστερη αξιολόγηση του συνολικού αντικτύπου της οδηγίας σε έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για τις συσκευασίες και τις επιπτώσεις της στο περιβάλλον, καθώς και στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς¹. Στην εν λόγω έκθεση πρέπει επίσης να γίνει εκτίμηση των εναλλακτικών λύσεων όσον αφορά περαιτέρω μέτρα για την αποφυγή των συσκευασιών και να εξεταστούν και άλλα σχετικά θέματα στο πλαίσιο του έκτου προγράμματος δράσης για το περιβάλλον.

Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζεται εκ των υστέρων αξιολόγηση των περιβαλλοντικών, οικονομικών, κοινωνικών και πτυχών εσωτερικής αγοράς της οδηγίας, καθώς και εκτίμηση της αναγκαιότητας συμπληρωματικών μέτρων για την αποφυγή και την ανακύκλωση απορριμμάτων συσκευασίας και για την ελεύθερη κυκλοφορία των συσκευασιών στην εσωτερική αγορά.

Στην έκθεση λαμβάνεται επίσης υπόψη η ανακοίνωση σχετικά με τη Θεματική Στρατηγική για την πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων² και η πρόταση αναθεώρησης της νομοθεσίας πλαισίου για τα απόβλητα³, που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 21 Δεκεμβρίου 2005.

1. ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΣΥΣΚΕΥΑΣΙΕΣ

Για την προετοιμασία της παρούσας έκθεσης, ανατέθηκαν δύο μελέτες: μία για τις περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις⁴ και μια άλλη για τις πτυχές εσωτερικής αγοράς της οδηγίας⁵. Και για τις δύο μελέτες διενεργήθηκαν εντατικές

¹ Άρθρο 6 παράγραφοι 8 και 9 της οδηγίας 94/62/EK για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας. Το κείμενο αυτής της ρήτρας παρατίθεται στο παράρτημα I της παρούσας έκθεσης.

² COM(2005)666 τελικό.

³ COM(2005)667 τελικό.

⁴ Study on the Implementation of Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste and Options to Strengthen Prevention and Reuse of Packaging, Ecolas και Pira για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2005, http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf.

Παραρτήματα:

http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf;

Πληροφορίες σχετικά με τις διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερομένους:

http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁵ Study on the Progress of the Implementation and Impact of Directive 94/62/EC on the Functioning of the Internal Market, Perchards και FFact για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2005, http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf.

διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερομένους, σχετικά με τις οποίες παρατίθενται λεπτομερείς πληροφορίες στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής⁶. Επιπλέον, και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος εκπόνησε πιλοτική μελέτη σχετικά με την αποτελεσματικότητα των συστημάτων διαχείρισης των απορριμμάτων συσκευασίας σε επιλεγμένες χώρες⁷.

Κατά το δυνατόν, οι μελέτες περιλαμβάνουν πληροφορίες και για τα 25 κράτη μέλη. Ωστόσο, μεγάλο μέρος των εργασιών επικεντρώθηκε στην αξιολόγηση της εφαρμογής της οδηγίας στο παρελθόν, όταν τα δέκα νέα κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σπανίζουν οι πληροφορίες σχετικά με τη διαχείριση των απορριμμάτων συσκευασίας στα νέα κράτη μέλη πριν από την προσχώρηση. Επομένως, εκτενή μέρη της ανάλυσης χρειάστηκε να περιοριστούν στα δεκαπέντε κράτη μέλη της ΕΕ πριν από την 1η Μαΐου 2004 (στο εξής, «ΕΕ των 15»).

Στο παρόν μέρος συνοψίζονται οι διαπιστώσεις των ανωτέρω μελετών και η αξιολόγηση αυτών των αποτελεσμάτων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Λεπτομερέστερες εξηγήσεις δίδονται στο παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

1.1. Συνολικές επιπτώσεις των συσκευασιών

Οι συσκευασίες είναι μια σχετικά μικρή, αλλά όχι ασήμαντη ροή προϊόντων και αποβλήτων. Το 2002, στην ΕΕ των 15 δημιουργήθηκαν περίπου **66 εκατομμύρια τόνοι απορριμμάτων συσκευασίας**, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν περίπου το 5% του συνόλου των αποβλήτων. Τα απορρίμματα συσκευασίας ανέρχονται περίπου στο 17% των αστικών αποβλήτων κατά βάρος⁸ και στο 20% με 30% κατ' όγκο⁹. Το βάρος, όμως, δεν αποτελεί τον καλύτερο δείκτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των απορριμμάτων συσκευασίας, ούτε των επιπτώσεων των συσκευασιών καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Το μέγεθος των συνολικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων των συσκευασιών είναι της τάξεως της μίας έως ολίγων ποσοστιαίων μονάδων επί του συνόλου της οικονομίας. Παραδείγματος χάριν, οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου που σχετίζονται με την κατανάλωση συσκευασιών στην ΕΕ των 15 υπολογίζονται σε περίπου 80 εκατομ. τόνους ισοδύναμου CO₂ ετησίως¹⁰, που αντιστοιχούν σε περίπου 2% των συνολικών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην ΕΕ των 15. Το μερίδιο των συσκευασιών σε άλλες περιβαλλοντικές επιπτώσεις – όπως η οξίνιση του αέρα, τα λεπτά σωματίδια και ο ευτροφισμός – είναι συγκρίσιμης τάξεως μεγέθους.

⁶ http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁷ Effectiveness of packaging waste management systems in selected countries: an EEA pilot study, EEA Report No 3/2005, http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_3/en.

⁸ Υποθέτοντας ότι περίπου το ήμισυ των απορριμμάτων συσκευασίας προέρχεται από αστικά απόβλητα, τα αστικά απόβλητα ανέρχονται συνολικά σε περίπου 200 εκατομ. τόνους στην ΕΕ των 15.

⁹ Εκτίμηση βασισμένη σε μελέτες που δείχνουν ότι το ποσοστό των συσκευασιών στα αστικά απόβλητα είναι σημαντικά υψηλότερο κατ' όγκο απ' ό,τι κατά βάρος. Συχνότατα, αναφέρεται ποσοστό 30% κατά βάρος και 50% κατ' όγκο. Ωστόσο, καθώς το 30% αποτελεί σαφώς υπερεκτίμηση, μειώθηκε επίσης και το ποσοστό που αφορά τον όγκο. Για περισσότερες πληροφορίες βλ.:

<http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>

<http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

¹⁰ Bio Intelligence και O2 για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2003, Study on external environmental effects related to the life cycle of products and services, σ. 91,

http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf. Στη μελέτη, οι κατά κεφαλήν εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου υπολογίζονται σε 216 kg CO₂ ετησίως.

1.2. Συσκευασίες: ανακύκλωση, ανάκτηση και αποτέφρωση σε μονάδες αποτέφρωσης αποβλήτων με ανάκτηση ενέργειας¹¹

Η ανακύκλωση των συσκευασιών¹² δεν είναι νέα εναλλακτική λύση για τη διαχείριση των αποβλήτων. Για ορισμένους τύπους συσκευασιών, πάντοτε γινόταν ανακύκλωση, γιατί ήταν φθηνότερη από τη διάθεση. Ακόμη και πριν τεθεί σε ισχύ η οδηγία για τις συσκευασίες, ανακυκλώνονταν σημαντικές ποσότητες συσκευασιών, βάσει της εθνικής νομοθεσίας και των εθνικών προγραμμάτων. Το 2002, από τα 66 εκατομ. τόνους απορριμμάτων συσκευασίας, περίπου 36 εκατομ. τόνοι ή 54% ανακυκλώθηκαν. Σε σύγκριση με το 1997, αυτό αντιπροσωπεύει αύξηση κατά 9 εκατομ. τόνους ή αύξηση του ποσοστού ανακύκλωσης κατά 8%. Η αύξηση αυτή σημειώθηκε κυρίως στα κράτη μέλη όπου τα ποσοστά ανακύκλωσης ήταν αρχικά χαμηλά. Η ανάκτηση και αποτέφρωση των συσκευασιών σε μονάδες αποτέφρωσης αποβλήτων με ανάκτηση ενέργειας αυξήθηκε από 31 εκατομ. τόνους ή 52%, το 1997, σε 41 εκατομ. τόνους ή 62%, το 2002.

Το 2002, επιτεύχθηκαν όλοι, οι 75, διαφορετικοί στόχοι που είχαν τεθεί για την ΕΕ των 15¹³.

Η ανακύκλωση και η ανάκτηση των απορριμμάτων συσκευασίας έχουν αποδώσει θετικά περιβαλλοντικά αποτελέσματα ως προς τις περισσότερες παραμέτρους. Μεταξύ αυτών, συγκαταλέγονται εξοικονομήσεις αερίων του θερμοκηπίου, ανερχόμενες σε περίπου 25 εκατομ. τόνους ισοδυνάμου CO₂ (περίπου 1 εκατομ. τόνοι ως άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας για τις συσκευασίες), και εξοικονομήσεις πόρων ανερχόμενες σε περίπου 10 εκατομ. τόνους ισοδυνάμου πετρελαίου (περίπου 3 εκατομ. τόνοι ως άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας για τις συσκευασίες), χάρις στην ανακύκλωση και ανάκτηση των απορριμμάτων συσκευασίας σε σύγκριση με το σενάριο όπου όλα τα απορρίμματα συσκευασίας θα όδευαν προς υγειονομική ταφή ή αποτέφρωση χωρίς ανάκτηση ενέργειας, πράγμα το οποίο αντιστοιχεί σε περίπου 0,6% των συνολικών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην ΕΕ των 15, το 2002, ή στο ένα τρίτο έως το ήμισυ των συνολικών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε χώρες όπως η Δανία, η Ιρλανδία ή η Σουηδία. Λαμβανομένης υπόψη της δυσκολίας να επιτευχθεί ο στόχος μείωσης κατά 8%, βάσει του Πρωτοκόλλου του Κυότο, η συμβολή αυτή

¹¹ Για να γίνει απλούστερο και πιο ευανάγνωστο το κείμενο, η «ανάκτηση και αποτέφρωση σε μονάδες αποτέφρωσης αποβλήτων με ανάκτηση ενέργειας» αναφέρεται στην παρούσα έκθεση ως «ανάκτηση», μολονότι ο όρος αυτός περιλαμβάνει επίσης την αποτέφρωση σε μονάδες αποτέφρωσης αποβλήτων με ανάκτηση ενέργειας, η οποία, στις περισσότερες περιπτώσεις, αποτελεί μορφή διάθεσης, σύμφωνα με την ορολογία της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί αποβλήτων.

¹² Στο κατωτέρω κείμενο, η ανάλυση επικεντρώνεται ιδίως στην ανακύκλωση κατά την έννοια του ορισμού της ανακύκλωσης που δίδεται στην οδηγία για τις συσκευασίες («η επανεπεξεργασία σε διαδικασία παραγωγής των απορριμμάτων υλικών προκειμένου να χρησιμοποιηθούν για τον αρχικό τους σκοπό ή για άλλους σκοπούς, συμπεριλαμβανομένης της οργανικής ανακύκλωσης αλλά εξαιρουμένης της ανάκτησης ενέργειας»). Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει κατ' ουσία την ανακύκλωση υλικών, ορισμένες από τις διάφορες μεθόδους ανακύκλωσης που μερικές φορές ονομάζονται χημική ανακύκλωση (ή «feedstock recycling») και την οργανική ανακύκλωση. Επιλέγη η εστίαση στην ανακύκλωση, διότι υποτίθεται ότι το κυριότερο αποτέλεσμα της οδηγίας για τις συσκευασίες είναι η αύξηση των ποσοστών ανακύκλωσης. Το αποτέλεσμα της οδηγίας στην ανάκτηση και αποτέφρωση σε μονάδες αποτέφρωσης αποβλήτων θεωρείται πολύ μικρότερη, καθώς εξαρτάται μάλλον από εθνικές αποφάσεις όσον αφορά την κατασκευή – ή όχι – αποτεφρωτήρων αποβλήτων για την εν γένει διαχείριση των αποβλήτων, παρά από το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας για τις συσκευασίες. Τα μοντέλα κόστους-οφέλους σχετικά με την αποτέφρωση αποβλήτων με ανάκτηση ενέργειας θεωρούνται, εξ άλλου, λιγότερο ευνοϊκά από εκείνα σχετικά με την ανακύκλωση για τους περισσότερους τύπους απορριμμάτων συσκευασιών που καλύπτονται από τα σημερινά προγράμματα ανακύκλωσης.

¹³ Για λεπτομέρειες, βλ. παράρτημα II, πίνακα 1.

είναι σημαντική. Άλλα αξιοσημείωτα περιβαλλοντικά οφέλη αποτελούν οι μειωμένες εκπομπές σωματιδίων, η ελάττωση της οξίνισης και ο περιορισμός των δυσάρεστων φαινομένων (θόρυβος από την κυκλοφορία, οσμές, οπτική όχληση κ.λπ., τα οποία υφίστανται οι κάτοικοι των περιοχών κοντά σε χώρους υγειονομικής ταφής ή σε αποτεφρωτήρες).

Η ανακύκλωση που είναι αποτέλεσμα της εφαρμογής της οδηγίας για τις συσκευασίες, καθώς και των εθνικών προγραμμάτων και νομοθεσίας, δεν κοστίζει πολύ περισσότερο από τη διάθεση του ιδίου υλικού. Το συνολικό κόστος διαχείρισης των απορριμμάτων συσκευασίας¹⁴, το 2001, υπολογίστηκε με βάση τρία σενάρια. Στο σενάριο με βάση τα πραγματικά ποσοστά ανακύκλωσης και ανάκτησης το 2001, το κόστος υπολογίστηκε σε 6,6 έως 6,8 δισεκατ. EUR. Ωστόσο, ακόμη και στο σενάριο με μηδενική ανακύκλωση συσκευασιών και 100% διάθεση, το κόστος διάθεσης θα ανερχόταν σε περίπου 6,1 δισεκατ. EUR. Στο σενάριο με βάση τα πιθανά επίπεδα ανακύκλωσης συσκευασιών χωρίς την οδηγία για τις συσκευασίες, το συνολικό κόστος διαχείρισης των απορριμμάτων συσκευασίας υπολογίστηκε σε 6,6 δισεκατ. EUR. Εάν ληφθεί υπόψη η αβεβαιότητα στην οποία βασίζονται τέτοιου είδους υπολογισμοί, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το επιπρόσθετο **κόστος που σχετίζεται με τις υποχρεώσεις ανακύκλωσης βάσει της οδηγίας για τις συσκευασίες δεν είναι υψηλότερο από μερικές εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ ετησίως**. Αυτό το επιπλέον κόστος μάλλον θα περιοριστεί, καθώς η εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ βελτιώνει τις περιβαλλοντικές συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιείται η διάθεση των αποβλήτων στην ΕΕ, παραδείγματος χάριν ως αποτέλεσμα της εφαρμογής της οδηγίας 1999/31/EK περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων¹⁵.

Το κόστος μείωσης 1 τόνου ισοδυνάμου CO₂, μέσω ανακύκλωσης των συσκευασιών, έχει αυξηθεί από 12 EUR/τόνο, το 1997, σε 23 EUR/τόνο, το 2001 (σε σύγκριση με τις τιμές της αγοράς για την εμπορία εκπομπών, που κυμαίνονται από περίπου 9 έως περίπου 12,5 EUR/τόνο CO₂, μεταξύ Οκτωβρίου 2005 και Οκτωβρίου 2006¹⁶). Αφού η ανακύκλωση συσκευασιών αποφέρει και άλλα περιβαλλοντικά οφέλη, μπορεί να καταταγεί, με σχετικά υψηλό βαθμό βεβαιότητας, **μεταξύ των αποδοτικότερων ως προς το κόστος εναλλακτικών λύσεων για τον περιορισμό των εκπομπών CO₂ και άλλων περιβαλλοντικών επιπτώσεων**. Υπάρχουν, όμως, σημαντικές διαφορές μεταξύ διαφόρων υλικών συσκευασίας και εφαρμογών. Από τις μελέτες προκύπτει επίσης ότι η αύξηση των στόχων ανακύκλωσης πάνω από τα σημερινά επίπεδα δεν θα ήταν αποδοτική ως προς το κόστος¹⁷. Οι γεωγραφικές ιδιαιτερότητες μεταξύ των κρατών μελών επηρεάζουν τα αποτελέσματα σχετικά με την αποδοτικότητα ως προς το κόστος σε μικρό μόνον βαθμό.

Ωστόσο, ο αντίκτυπος σε ορισμένους βιομηχανικούς και ιδιωτικούς τομείς μπορεί να είναι ευρύτερος από όσο φαίνεται από τα ανωτέρω αριθμητικά στοιχεία, καθώς η οδηγία συνεπάγεται μετακύλιση του κόστους διαχείρισης των αποβλήτων από τον δημόσιο (ιδίως, τοπικές αρχές) στον ιδιωτικό τομέα (που συγχρηματοδοτεί τώρα τη διαχείριση των απορριμμάτων συσκευασίας), οι δε εσωτερικές διοικητικές δαπάνες με τις οποίες βαρύνονται οι εταιρείες δεν συμπεριλαμβάνονται στους ανωτέρω υπολογισμούς.

¹⁴ Ανακύκλωση και ανάκτηση ενέργειας συν διάθεση του υπόλοιπου μέρους των απορριμμάτων συσκευασίας με μικτά αστικά ή βιομηχανικά απόβλητα.

¹⁵ Οδηγία 1999/31/EK, ΕΕ L 182 της 16.7.1999, σ. 1.

¹⁶ Αριθμητικά στοιχεία της 11ης Οκτωβρίου 2006, www.pointcarbon.com.

¹⁷ Συγκεκριμένα, η μελέτη RDC/Pira για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

Το ποσοστό άμεσης και πρώτου κύκλου έμμεσης απασχόλησης στον κλάδο ανάκτησης και ανακύκλωσης των συσκευασιών υπολογίζεται σε 42.000 θέσεις σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης. Αυτός ο αριθμός χρειάζεται να συγκριθεί με ενδεχόμενες απώλειες θέσεων απασχόλησης στον τομέα της διάθεσης αποβλήτων, λόγω μακροοικονομικών αποτελεσμάτων (οι πόροι που διατίθενται για ανακύκλωση δεν είναι διαθέσιμοι για άλλες οικονομικές δραστηριότητες – τα αποτελέσματα αυτά θα περιοριστούν παράλληλα με την αύξηση του κόστους διάθεσης). Δεν είναι σαφές πόσες θέσεις απασχόλησης ενδέχεται να έχουν επηρεαστεί από αυτά τα αποτελέσματα. **Συνολικά, ο ισολογισμός των θέσεων απασχόλησης μάλλον είναι ουδέτερος ή ελαφρά θετικός.**

Ο κυριότερος αντίκτυπος στην εσωτερική αγορά από τις υποχρεώσεις ανακύκλωσης, βάσει της οδηγίας για τις συσκευασίες, ήταν η σταθεροποίηση των αγορών συλλογής και ανακύκλωσης. Οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη χρηματοδότηση της ανακύκλωσης εξαλείφθηκαν μέχρι ενός σημείου, καθώς όλα τα κράτη μέλη έχουν δημιουργήσει χρηματοδοτικούς μηχανισμούς για να υποστηρίξουν την ανακύκλωση των συσκευασιών. Πρόσφατα, προέκυψαν προβλήματα εσωτερικής αγοράς, διότι δόθηκαν αποκλίνουσες ερμηνείες σχετικά με τον προαιρετικό ή υποχρεωτικό χαρακτήρα των συστημάτων αναγνώρισης των υλικών, σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας για τις συσκευασίες και την απόφαση 97/129/ΕΚ.

1.3. Πρόληψη της δημιουργίας συσκευασιών

Η πρόληψη της δημιουργίας συσκευασιών στην πηγή είναι πολύ περιπλοκότερη από την ανακύκλωση. Η ανακύκλωση είναι μία από τις δυνατότητες διαχείρισης των αποβλήτων, άλλες δε είναι η ανάκτηση και η διάθεση. Η πρόληψη όχι μόνον επηρεάζει ολόκληρο τον κύκλο ζωής των συσκευασιών, από τη λήψη των πρώτων υλών μέχρι τη διάθεση, αλλά και τον κύκλο ζωής των συσκευασμένων προϊόντων. Ουσιαστικότερες αλλαγές του όγκου των συσκευασιών που διατίθενται στην αγορά μπορούν να επιτευχθούν μόνον εάν αλλάξουν τα μοντέλα παραγωγής, κατανάλωσης και διανομής. Αυτό αντικατοπτρίζεται στην περιορισμένη επιτυχία που είχαν όλα τα ληφθέντα μέχρι στιγμής μέτρα πρόληψης. Μολονότι φαίνεται να υπάρχει κάποια αποσύνδεση της παραγωγής απορριμμάτων συσκευασίας από την αύξηση του ΑΕΠ, σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη αυξάνεται, σε απόλυτους αριθμούς, η ποσότητα απορριμμάτων συσκευασίας. Τα μέτρα πρόληψης – όπως τα συστήματα επιβολής των βασικών απαιτήσεων, τα σχέδια πρόληψης της δημιουργίας συσκευασιών και ισχυρά συστήματα ευθύνης των παραγωγών – είναι δυνατόν να είχαν κάποια επίδραση στον περιορισμό της δημιουργίας συσκευασιών. Παρ' όλα αυτά, τα συνολικά μοντέλα δημιουργίας απορριμμάτων συσκευασίας δεν παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ, αφενός, των κρατών μελών που εφαρμόζουν διάφορα μέσα πρόληψης και, αφετέρου, των κρατών μελών που δεν εφαρμόζουν κανένα από αυτά τα μέσα.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έθεσε το ζήτημα της χρησιμοποίησης Περιβαλλοντικού Δείκτη Συσκευασίας (ΠΔΣ) για τους σκοπούς της πολιτικής για τις συσκευασίες. Ο δείκτης αυτός αποτελεί νοηματικό εργαλείο, με το οποίο μετρώνται οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των συσκευασιών και εξάγεται απλό αποτέλεσμα, βάσει του οποίου μπορούν να βελτιωθούν οι συσκευασίες και να διευκολυνθεί η επιλογή μεταξύ διαφόρων συστημάτων συσκευασίας. Το κυριότερο πλεονέκτημα του ΠΔΣ είναι ότι δίδει κατευθύνσεις σχετικά με τις κύριες περιβαλλοντικές επιπτώσεις που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τις προσεγγίσεις του θέματος με βάση την αξιολόγηση του κύκλου ζωής και τη συνολική αντιμετώπιση του κύκλου ζωής. Εν τούτοις, πρακτικοί περιορισμοί καθιστούν δύσκολη τη χρησιμοποίηση του ΠΔΣ για να υπολογισθούν συγκεκριμένα αριθμητικά στοιχεία, που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως αιτιολόγηση της επιλογής συγκεκριμένου τύπου συσκευασίας αντί

άλλου, ή για την ενημέρωση του καταναλωτή. Επομένως, φαίνεται σκόπιμο να επικεντρωθεί η ενδεχόμενη χρήση του ΠΔΣ για τη χάραξη κατευθύνσεων προς εταιρείες που χρησιμοποιούν προσεγγίσεις κύκλου ζωής, παρά να γίνει προσπάθεια υπολογισμού συγκεκριμένων αριθμών με βάση αυτό το εργαλείο. Αυτή η εφαρμογή του ΠΔΣ θα μπορούσε να ενσωματωθεί στο πλαίσιο μελλοντικής διαδικασίας αξιολόγησης της συμμόρφωσης.

Δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι τα σημερινά επίπεδα βαρέων μετάλλων και άλλων επικίνδυνων ουσιών, που περιέχουν οι συσκευασίες, παρουσιάζουν ιδιαίτερους κινδύνους για την υγεία και το περιβάλλον. Ως εκ τούτου, είναι λίγες οι πιθανότητες να υπάρξουν σημαντικά οφέλη για την υγεία και το περιβάλλον, εάν μειωθούν περαιτέρω τα όρια βαρέων μετάλλων.

Οι στόχοι της πρόληψης μπορεί να φαίνονται ελκυστικοί, λόγω της φαινομενικής απλότητάς τους. Η εφαρμογή τους, όμως, θέτει ορισμένα προβλήματα, τα οποία δεν είναι λιγότερο περίπλοκα από άλλα μέτρα. Συγκεκριμένα, οι στόχοι που αφορούν το βάρος θα έθεταν σε μειονεκτική θέση τα βαρύτερα, αλλά όχι κατ' ανάγκη λιγότερο φιλοπεριβαλλοντικά, υλικά συσκευασίας. Η εφαρμογή των ιδίων στόχων σε όλους τους παραγωγούς θα ήταν εις βάρος των παραγωγών που ήδη χρησιμοποιούν την ελάχιστη δυνατή ποσότητα συσκευασίας. Για τους παραγωγούς αυτούς, οι περαιτέρω μειώσεις ενδέχεται να οδηγήσουν σε διασκορπισμό των προϊόντων, που συχνά πιθανόν να προκαλέσει σημαντικά περισσότερες περιβαλλοντικές ζημίες από τα ενδεχόμενα περιβαλλοντικά οφέλη που οφείλονται στην εξοικονόμηση συσκευασίας.

Οι στόχοι που αφορούν τις απαγορεύσεις και τον περιορισμό της υγειονομικής ταφής έχουν παρόμοιο αποτέλεσμα με τους στόχους ανακύκλωσης: επιφέρουν αναπροσανατολισμό των ροών αποβλήτων. Χρειάζεται, ωστόσο, να εξεταστούν σε σχέση με το ποια εναλλακτική λύση διαχείρισης των αποβλήτων θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στη συνέχεια προκειμένου να επιτευχθεί το μέγιστο περιβαλλοντικό όφελος. Οι στόχοι ανακύκλωσης δεν μπορούν να αντικατασταθούν απλώς από τους στόχους σχετικά με τις απαγορεύσεις και τον περιορισμό της υγειονομικής ταφής, αν αυτό πρόκειται να καταλήξει σε αύξηση της αποτέφρωσης εις βάρος της ανακύκλωσης και των συνολικών περιβαλλοντικών οφελών της οδηγίας.

2. ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ

Η οδηγία έχει επιφέρει σημαντική σύγκλιση των ποσοστών ανακύκλωσης μεταξύ των κρατών μελών. Εξ άλλου, με τη διαδικασία κοινοποίησης κατέστη δυνατόν να επιλυθούν πολλά ζητήματα εσωτερικής αγοράς πριν γίνουν πραγματικό πρόβλημα. Εν τούτοις, μολονότι σκοπός της οδηγίας είναι να συμβάλει στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να μειώσει τα εμπόδια στις εμπορικές συναλλαγές, οι στόχοι αυτοί δεν έχουν ακόμη επιτευχθεί πλήρως για όλους τους τύπους συσκευασίας. Η προηγούμενη εμπειρία και οι τρέχουσες υποθέσεις δείχνουν ότι τα μονομερή μέτρα που λήφθηκαν σε διάφορα κράτη μέλη εξακολουθούν να δημιουργούν προβλήματα, υποχρεώνοντας τους παράγοντες της αγοράς να προσαρμόζουν τις συσκευασίες τους στις απαιτήσεις κάθε επιμέρους κράτους μέλους, πράγμα το οποίο τους δυσκολεύει να επωφεληθούν από τις επιχειρηματικές ευκαιρίες εντός της εσωτερικής αγοράς, πωλώντας το ίδιο προϊόν στην ίδια συσκευασία σε διαφορετικές αγορές. Ειδικότερα, οι διαδικασίες λόγω παράβασης στον κλάδο ποτών δείχνουν ότι τα εθνικά μέτρα είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς, γεγονός το οποίο αντίκειται στους στόχους της οδηγίας. Ο κλάδος συσκευασίας ποτών έχει επισημάνει ότι υπάρχουν τέτοιου είδους επιπτώσεις από τα υποχρεωτικά συστήματα καταβολής ενός ποσού για περιέκτες μιας χρήσεως (π.χ. στη Γερμανία). Η περίπτωση της Γερμανίας είναι ενδεικτική ότι η φάση της

μετάβασης από ένα σύστημα καταβολής ενός ποσού σε άλλο είναι καίριας σημασίας για τους παράγοντες της αγοράς, διότι η νομική και πραγματική αβεβαιότητα είναι δυνατόν να καταλήξει σε αστάθεια στην αγορά. Συν τοις άλλοις, η χρήση της φορολογίας για την προώθηση της πολιτικής για τις συσκευασίες μπορεί ενδεχομένως να διαταράξει την εσωτερική αγορά, εάν οι φόροι εφαρμόζονται κατά τρόπο ώστε να προστατεύονται οι τοπικοί παραγωγοί.

Η Επιτροπή έχει αναλάβει τη δέσμευση να αντιδράσει σε κάθε περίπτωση μέτρων τα οποία υπάρχει κίνδυνος να διαταράξουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και δεν δικαιολογούνται από περιβαλλοντική άποψη, θα εκτιμήσει δε περαιτέρω κατά πόσον υπάρχει ανάγκη να αποσαφηνιστούν ή να τροποποιηθούν οι διατάξεις των άρθρων 5 και 7 της οδηγίας για τις συσκευασίες, προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της εσωτερικής αγοράς.

Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι η ορθή επιβολή των βασικών απαιτήσεων θα συντελέσει περαιτέρω στη διαμόρφωση ισότιμων όρων ανταγωνισμού. Η έλλειψη προόδου όσον αφορά τις βασικές απαιτήσεις αποτελεί σοβαρό πρόβλημα στη διαδικασία εφαρμογής της οδηγίας σε σχέση με την εσωτερική αγορά. Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει δεόντως τις βασικές απαιτήσεις, αλλά μόνον τρία κράτη μέλη (το ΗΒ, η Γαλλία και η Τσεχική Δημοκρατία) έχουν δημιουργήσει μηχανισμό επιβολής. Η επιβολή των βασικών απαιτήσεων θα αποφέρει επιπρόσθετα οφέλη από την άποψη της πρόληψης, της ανακύκλωσης και της μείωσης των επικίνδυνων ουσιών στις συσκευασίες. Τα στοιχεία δείχνουν ότι οι χώρες που παρακολουθούν τη συμμόρφωση προς τις βασικές απαιτήσεις (Γαλλία και ΗΒ) έχουν επιτύχει την αποσύνδεση της αύξησης της χρήσης συσκευασιών από το ΑΕΠ σε βαθμό παρεμφερή με τις χώρες που έχουν εφαρμόσει σχέδια πρόληψης της δημιουργίας συσκευασιών (π.χ. Βέλγιο και Ισπανία).

Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή επαναλαμβάνει τη δέσμευσή της να προωθήσει την κατάλληλη εφαρμογή των βασικών απαιτήσεων σε σχέση τόσο με το άρθρο 9, όσο και με το άρθρο 18 της οδηγίας. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να θέσουν την επιβολή των βασικών απαιτήσεων ως προτεραιότητα κατά τη διαμόρφωση των προγραμμάτων τους για την πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων.

Τέλος, παρόλη την πρόοδο που έχει σημειωθεί μέχρι στιγμής, χρειάζεται να αποσαφηνιστούν οι αβεβαιότητες που παραμένουν όσον αφορά ορισμένους από τους ορισμούς των συσκευασιών και τις διαδικασίες υποβολής εκθέσεων, καθώς και για την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για όλους τους οικονομικούς παράγοντες. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να καταβάλλει προσπάθειες σε συνεργασία με τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων.

3. ΕΠΑΝΑΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΚΕΥΑΣΙΩΝ

Τα συστήματα επαναχρησιμοποίησης των συσκευασιών λειτουργούν με μεγάλη επιτυχία για τις συσκευασίες μεταφοράς. Ωστόσο, η συζήτηση σχετικά με την επαναχρησιμοποίηση των συσκευασιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση επικεντρώνεται στις συσκευασίες ποτών για τον καταναλωτή (χονδρικά 20% του συνόλου των συσκευασιών κατά βάρος¹⁸). Το ζήτημα του κατά πόσον και σε ποιο βαθμό είναι προτιμότερες οι επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες

¹⁸ Εκτίμηση βάσει των δεδομένων GVM για τη Γερμανία, προσωπική ανακοίνωση.

ποτών για τον καταναλωτή από τις συσκευασίες μιας χρήσεως αποτελεί αντικείμενο έντονων συζητήσεων. Έχουν διεξαχθεί πολλές μελέτες αξιολόγησης του κύκλου ζωής επί του θέματος. Επικρατεί γενικώς ευρεία συμφωνία όσον αφορά τα βασικά μοντέλα των αποτελεσμάτων, αλλά οι απόλυτες τιμές διαφέρουν αρκετά. Στις περισσότερες μελέτες διαπιστώνεται ότι οι επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες είναι καλύτερες σε περιπτώσεις γενικώς μικρών αποστάσεων μεταφοράς και υψηλών ποσοστών επιστροφής συσκευασιών, ενώ οι συσκευασίες μιας χρήσεως είναι καλύτερες σε περιπτώσεις γενικώς μεγάλων αποστάσεων μεταφοράς και χαμηλών ποσοστών επιστροφής συσκευασιών.

Με αυτά τα δεδομένα, επί του παρόντος δεν φαίνεται ούτε δυνατόν, ούτε σκόπιμο να προταθούν σε κοινοτικό επίπεδο εναρμονισμένα μέτρα για την προώθηση των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών ποτών για τον καταναλωτή.

Παρ' όλα ταύτα, υπάρχουν στοιχεία που δείχνουν ότι ο κλάδος ποτών στην εσωτερική αγορά κατακερματίζεται όλο και περισσότερο, εξαιτίας των μονομερών μέτρων που λαμβάνονται σε επίπεδο κρατών μελών για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ανησυχιών σχετικά με τις συσκευασίες. Παραδείγματος χάριν, τα συστήματα επαναπλήρωσης μπορεί να είναι δυσκολότερο να εφαρμοστούν σε μεγάλες αποστάσεις και είναι δυνατόν να καταλήξουν σε επιπρόσθετο κόστος για τους εισαγωγείς, που είναι υποχρεωμένοι να προσαρμόσουν τις συσκευασίες τους στις προδιαγραφές της αγοράς κάθε κράτους μέλους. Εν γένει, κατάλληλα μελετημένα εθνικά μέτρα, που προωθούν τις επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες, αποδίδουν περιβαλλοντικά οφέλη. Από την άλλη πλευρά, τα εν λόγω μέτρα είναι δυνατόν να έχουν επιπτώσεις στην εσωτερική αγορά. Ένα από τα κυριότερα καθήκοντα σε αυτόν τον τομέα είναι η εξεύρεση της σωστής ισορροπίας μεταξύ των σχετικών οικονομικών και περιβαλλοντικών συμφερόντων. Ως εκ τούτου, όσον αφορά τις συσκευασίες ποτών, η Επιτροπή θα εκτιμήσει περαιτέρω κατά πόσον υπάρχει ανάγκη να αποσαφηνιστούν ή να τροποποιηθούν οι διατάξεις των άρθρων 5 και 7 της οδηγίας για τις συσκευασίες, προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των ποτών εντός της εσωτερικής αγοράς.

4. ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ

Η οδηγία για τις συσκευασίες έχει συμβάλει στον περιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη χρήση των φυσικών πόρων, μέσω της πρόληψης, της επαναχρησιμοποίησης και της ανακύκλωσης των συσκευασιών. Διαμόρφωσε επίσης σταθερότερο οικονομικό πλαίσιο για τη χωριστή συλλογή απορριμμάτων συσκευασίας, όπως και για την ανακύκλωση και την ανάκτησή τους. Με αυτό τον τρόπο, δημιούργησε επιχειρηματικές ευκαιρίες και ορισμένες νέες θέσεις απασχόλησης. Τα όποια μελλοντικά σχέδια για αναθεώρηση της οδηγίας θα πρέπει να αποσκοπούν στη διατήρηση και την αύξηση αυτών των οφελών, με παράλληλη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασίας, μέσω της απλούστευσης – ακολουθώντας τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής και των Προεδριών του Συμβουλίου για τη «βελτίωση της νομοθεσίας» – και της αποφυγής των ενδεχομένων αρνητικών επιπτώσεων στην εσωτερική αγορά.

4.1. Πρόληψη και επαναχρησιμοποίηση

Όπως φάνηκε από την εκ των υστέρων αξιολόγηση της οδηγίας, είναι σχετικά περιορισμένα τα περιθώρια μέτρων για πρόληψη και επαναχρησιμοποίηση χωριστά από το συσκευασμένο προϊόν. Οποιοδήποτε μέτρο είναι αποτελεσματικό για την πρόληψη ή την

επαναχρησιμοποίηση θα έχει επίσης επιπτώσεις στα συσκευασμένα εμπορεύματα και στα μοντέλα παραγωγής, διανομής και κατανάλωσής τους, καθώς και στο εμπόριο εντός της εσωτερικής αγοράς. Οι μελέτες που χρησιμοποιήθηκαν για την προετοιμασία της παρούσας έκθεσης δεν δείχνουν σαφή προτίμηση προς κάποια από τις εναλλακτικές λύσεις για την πρόληψη της πρόληψης και της επαναχρησιμοποίησης των συσκευασιών.

Επομένως, πρέπει να υιοθετηθεί ευέλικτη προσέγγιση για την αποφυγή της δημιουργίας απορριμμάτων συσκευασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βάσει της οποίας να παρακινηθούν τα κράτη μέλη να δραστηριοποιηθούν, έχοντας όμως τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν τα πλέον ενδεδειγμένα μέσα και μέτρα. Ευέλικτο μέσο αυτού του είδους είναι η πρόταση να ενσωματωθεί, στη νομοθεσία πλαίσιο για τα απόβλητα, υποχρέωση των κρατών μελών να καταρτίσουν προγράμματα πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων. Η πρόταση υποβλήθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο της Θεματικής Στρατηγικής για την πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων. Η Επιτροπή είναι έτοιμη να υποστηρίξει τα κράτη μέλη να καταρτίσουν τα εθνικά τους προγράμματα πρόληψης.

Προκειμένου να επιτευχθεί ορθή εφαρμογή της οδηγίας για τις συσκευασίες και βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, είναι σημαντικό να συμβάλουν όλοι οι συντελεστές στην αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος κοινοποίησης, που προβλέπεται στο άρθρο 16 της οδηγίας.

4.2. Στόχοι ανακύκλωσης και ανάκτησης

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 8 της οδηγίας για τις συσκευασίες, η ανωτέρω έκθεση πλαισιώνεται, κατά περίπτωση, από προτάσεις αναθεώρησης των διατάξεων σχετικά με την πρόληψη και την επαναχρησιμοποίηση των συσκευασιών. Το άρθρο 6 παράγραφος 5 προβλέπει ότι «έως τις 31 Δεκεμβρίου 2007 το αργότερο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [...] καθορίζουν στόχους για την τρίτη πενταετή φάση 2009 έως 2014 [...]».

Οι στόχοι που περιλαμβάνονται στο άρθρο 6 της οδηγίας για τις συσκευασίες αναθεωρήθηκαν πρόσφατα¹⁹. Εγκρίθηκε νέα σειρά στόχων για την ανάκτηση και την ανακύκλωση, οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν έως το τέλος του 2008. Ταυτοχρόνως, λόγω της ειδικής κατάστασης στα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Μαΐου 2004, με την οδηγία 2005/20/EK²⁰ αναβάλλεται η επίτευξη των «στόχων του 2008» μέχρι το 2012 για επτά κράτη μέλη, και μέχρι το 2013, 2014 και 2015 για τρία κράτη μέλη – ένα για κάθε έτος, αντιστοίχως.

Η αξιολόγηση που περιλαμβάνεται στην παρούσα έκθεση βασίζεται στα δεδομένα και τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν κατά τα έτη 2001-2002. Η πλέον πρόσφατη έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών για τα απόβλητα (συμπεριλαμβανομένης της οδηγίας για τις συσκευασίες) καλύπτει την περίοδο από το 2001 έως το 2003, η δε επόμενη έκθεση για τα έτη 2004 έως 2006 θα είναι διαθέσιμη το νωρίτερο το 2008. Σε αυτή την έκθεση ίσως να υπάρχουν οι απαιτούμενες πληροφορίες για την επανεξέταση των επιπέδων των στόχων του 2008. Τα κράτη μέλη χρειάζεται ακόμη να επιτελέσουν μεγάλη πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των υφισταμένων στόχων. Μόνον όταν γίνει σαφέστερη η κατάσταση σχετικά με τη διαχείριση των απορριμμάτων συσκευασίας στα νέα κράτη μέλη και διατεθούν στην Επιτροπή τα δεδομένα για τις επόμενες περιόδους υποβολής εκθέσεων, θα είναι δυνατόν να εκτιμηθούν οι περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις μιας ενδεχόμενης νέας σειράς στόχων.

¹⁹ Οδηγία 2004/12/EK, ΕΕ L 47 της 18.2.2004, σ. 26.

²⁰ Οδηγία 2005/20/EK, ΕΕ L 70 της 16.3.2005, σ. 17.

Συνεπώς, φαίνεται πρόωρο να προταθούν νέοι στόχοι ανακύκλωσης και ανάκτησης σε ένα στάδιο όπου μόλις έχει μεταφερθεί στην εθνική νομοθεσία η προηγούμενη σειρά στόχων και η τελευταία προθεσμία εφαρμογής αυτών των στόχων φθάνει μέχρι και το 2015²¹. Εξ άλλου, δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι έχουν αλλάξει σημαντικά τα μοντέλα κόστους-οφέλους για τα διάφορα επίπεδα ανακύκλωσης και ανάκτησης συσκευασιών, από τότε που καθορίστηκαν οι νέοι στόχοι, το 2004. Επομένως, κρίνεται ότι τα επίπεδα των στόχων που ορίστηκαν στην οδηγία 2004/12/ΕΚ πρέπει να παραμείνουν σε ισχύ πολύ πέραν του 2008.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων της οδηγίας για τις συσκευασίες στο περιβάλλον δείχνει ότι, από το 1997 έως το 2002, σημειώθηκε αύξηση της ανάκτησης και της αποτέφρωσης των συσκευασιών σε μονάδες αποτέφρωσης αποβλήτων με ανάκτηση ενέργειας κατά 9% και αύξηση της ανακύκλωσης των συσκευασιών κατά 8%. Ταυτοχρόνως, το 2002, είχαν επιτευχθεί όλοι οι στόχοι που καθορίζονται στην οδηγία. Η ανακύκλωση των συσκευασιών είχε θετικά αποτελέσματα για το περιβάλλον, συμπεριλαμβανομένων των εξοικονομήσεων αερίων του θερμοκηπίου και των εξοικονομήσεων πόρων. Μεταξύ άλλων περιβαλλοντικών οφελών συγκαταλέγονται οι μειωμένες εκπομπές σωματιδίων, η ελάττωση της οξίνισης, ο περιορισμός του θορύβου από την κυκλοφορία, των οσμών, της οπτικής ενόχλησης κ.λπ. Αυτά είναι αισθητά και σημαντικά οφέλη, τα οποία απέδωσαν οι προσπάθειες του κλάδου να εφαρμόσει τις απαιτήσεις της οδηγίας για τις συσκευασίες. Τα δεδομένα αποδεικνύουν ότι το επιπρόσθετο κόστος που σχετίζεται με τις υποχρεώσεις ανακύκλωσης, τις οποίες επιβάλλει η οδηγία για τις συσκευασίες, σε σύγκριση με άλλες εναλλακτικές λύσεις διαχείρισης των αποβλήτων (π.χ. διάθεση) δεν είναι σημαντικά υψηλότερο και εμφανίζει φθίνουσα τάση. Το κόστος ανακύκλωσης των συσκευασιών είναι της ίδιας τάξεως μεγέθους όπως εκείνο των πλέον αποδοτικών ως προς το κόστος εναλλακτικών λύσεων για τον περιορισμό των εκπομπών CO₂ και άλλων περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι στόχοι ανακύκλωσης και ανάκτησης που περιλαμβάνονται στην οδηγία για τις συσκευασίες είναι, επί του παρόντος, βέλτιστοι και πρέπει να παραμείνουν αμετάβλητοι, ώστε όλα τα κράτη μέλη να κατορθώσουν να επιτύχουν αυτούς τους στόχους. Ουσιαστική πρόοδος όσον αφορά την πρόληψη μπορεί να επιτευχθεί μόνον με την εφαρμογή μέτρων προσαρμοσμένων στις ειδικές συνθήκες υπό τις οποίες διατίθενται στο εμπόριο τα συσκευασμένα προϊόντα, όπως, για παράδειγμα, τα μοντέλα κατανάλωσης και διανομής. Η ενσωμάτωση, στη νομοθεσία πλαίσιο για τα απόβλητα, υποχρέωσης των κρατών μελών να καταρτίσουν προγράμματα πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων, όπως πρότεινε η Επιτροπή στο πλαίσιο της Θεματικής Στρατηγικής για την πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων, αποτελεί ενδεδειγμένο μέσο για την προώθηση της πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων, εν γένει, καθώς και της πρόληψης της δημιουργίας απορριμμάτων συσκευασίας, ειδικότερα.

Περισσότερο μακροπρόθεσμα, η ανακύκλωση των απορριμμάτων συσκευασίας πρέπει να εξετάζεται στο γενικό πλαίσιο της πολιτικής της ΕΕ για την ανακύκλωση των αποβλήτων, όπως ορίζεται στη Θεματική Στρατηγική για την πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων. Η Επιτροπή σκοπεύει να συμπεριλάβει αξιολόγηση της προόδου που σημείωσαν τα κράτη μέλη όσον αφορά την πρόληψη, την ανακύκλωση και την ανάκτηση των αποβλήτων κατά την ανασκόπηση της Θεματικής Στρατηγικής για την

²¹ Οδηγία 2005/20/ΕΚ, ΕΕ L 70 της 16.3.2005, σ. 17.

πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων, που προβλέπεται για το 2010. Η εν λόγω αξιολόγηση θα βασιστεί, μεταξύ άλλων, στην επικαιροποίηση της αξιολόγησης των επιπτώσεων της οδηγίας για τις συσκευασίες και θα λαμβάνει υπόψη την πρόοδο των κρατών μελών ως προς την επίτευξη των αυξημένων ποσοστών ανακύκλωσης που καθορίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατά την αναθεώρηση της οδηγίας, το 2004.

Υπάρχουν ενδείξεις (ιδίως στον κλάδο ποτών) ότι η οδηγία δεν έχει ακόμη επιτύχει πλήρως στον στόχο της όσον αφορά την εσωτερική αγορά. Αυτό οφείλεται εν μέρει στην εσφαλμένη εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας για τις συσκευασίες, αλλά και στον αυξανόμενο αριθμό μονομερών μέτρων, που καταλήγουν στον κατακερματισμό της αγοράς. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα εκτιμήσει περαιτέρω την αναγκαιότητα για ενδεχόμενες ενέργειες σε επίπεδο ΕΕ, προκειμένου μελλοντικώς να αποφευχθούν περιορισμοί στην εσωτερική αγορά. Η πρόοδος που θα επιτελεστεί όσον αφορά την ορθή επιβολή των βασικών απαιτήσεων, καθώς και εναρμονισμένων ορισμών και διαδικασιών υποβολής εκθέσεων, σε όλα τα κράτη μέλη θα συμβάλει περαιτέρω στην εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για όλους τους οικονομικούς παράγοντες.