

**Ενδιάμεση Έκθεση επί της κατ' άρθρο 40 του Ν. 3959/2011 Κλαδικής Έρευνας στους
Κλάδους Διαχείρισης Αποβλήτων και Ανακύκλωσης**

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

I. Αφορμή και σκοπιμότητα της Κλαδικής Έρευνας

1. Η διαχείριση αποβλήτων αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα του σύγχρονου κόσμου, τόσο για λόγους προστασίας και βιωσιμότητας του περιβάλλοντος όσο και για λόγους οικονομικής σκοπιμότητας. Ένα μεγάλο ποσοστό των δαπανών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαχείριση αποβλήτων αφορά στα στερεά απόβλητα.
2. Κατά την περίοδο 2015-2020, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφασίστηκε η μετάβαση στο μοντέλο της κυκλικής οικονομίας, που στοχεύει στην ελαχιστοποίηση των αποβλήτων μέσω της επαναχρησιμοποίησής τους.
3. Η παρούσα Ενδιάμεση Έκθεση ολοκληρώνει την πρώτη φάση της Κλαδικής Έρευνας στον κλάδο διαχείρισης αποβλήτων και ανακύκλωσης την οποία αποφάσισε η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ), λαμβάνοντας υπόψη τη σπουδαιότητα του κλάδου διαχείρισης αποβλήτων και ανακύκλωσης στην Ελλάδα καθώς επίσης και την αναγκαιότητα για τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας του.
4. Η Ενδιάμεση Έκθεση, μέσω της χαρτογράφησης της αγοράς και της ανάδειξης των απόψεων επιχειρήσεων και φορέων σχετικά με στρεβλώσεις που ενδεχομένως προκαλούνται από συμπεριφορές επιχειρήσεων ή από το ρυθμιστικό πλαίσιο, φιλοδοξεί να πυροδοτήσει τον σχετικό διάλογο και να οδηγήσει σε προτάσεις για τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας του κλάδου. Ως εκ τούτου, καλούμε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να καταθέσουν τις θέσεις τους σχετικά με τα εξεταζόμενα ζητήματα μέσω υπομνημάτων ή/και διά της συμμετοχής τους σε σχετική διαβούλευση, η οποία θα ανακοινωθεί το επόμενο διάστημα. Οι θέσεις αυτές θα αποτελέσουν πολύτιμο οδηγό για την κατάρτιση της Τελικής Έκθεσης

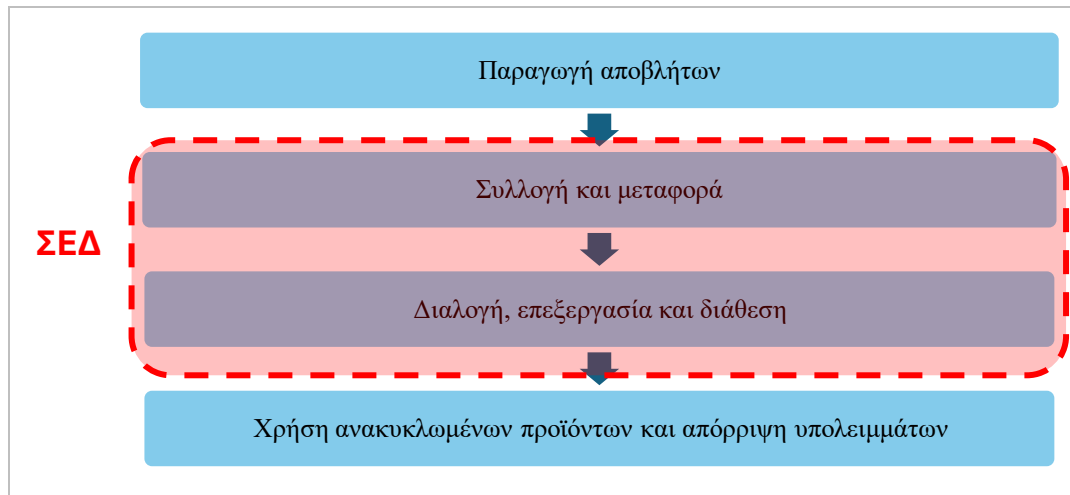
II. Μεθοδολογία

5. Η ΕΑ έλαβε έγγραφα υπομνήματα από ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις και φορείς, βάσει των οποίων αποφασίστηκε η διακριτή αντιμετώπιση αφενός των αποβλήτων πλοίων/λιμένων και αφετέρου των λοιπών αποβλήτων όπως αυτά διακρίνονται σε επτά κατηγορίες («ρεύματα») από την αρμόδια εγχώρια εποπτεύουσα Αρχή (Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης – ΕΟΑΝ).
6. Στη βάση αυτή, τον Νοέμβριο του 2021 διεξήχθη τηλεδιαβούλευση στην οποία συμμετείχαν δημόσιοι φορείς, σύνδεσμοι/ενώσεις επιχειρήσεων, και επαγγελματίες που δραστηριοποιούνται σε ζητήματα προστασίας ελεύθερου ανταγωνισμού.
7. Εν συνεχεία, η ΕΑ απέστειλε περί τα **εκατό ερωτηματολόγια**, σε (α) φορείς συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης (25), (β) μονάδες προσωρινής αποθήκευσης, επεξεργασίας και ανακύκλωσης που δραστηριοποιούνται στα εξεταζόμενα ρεύματα ανακύκλωσης (50), (γ) φορείς διαχείρισης λιμένων (13) και (δ) παρόχους υπηρεσιών διαχείρισης αποβλήτων πλοίων (4).
8. Ελήφθησαν επίσης υπόψη επιστολές που ενδιαφερόμενες εταιρείες και φορείς απέστειλαν με ίδια πρωτοβουλία στην ΕΑ.

9. Η συλλογή στοιχείων, συμπεριλαμβανομένων υπομνήσεων και επικαιροποιήσεων, ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 2023.

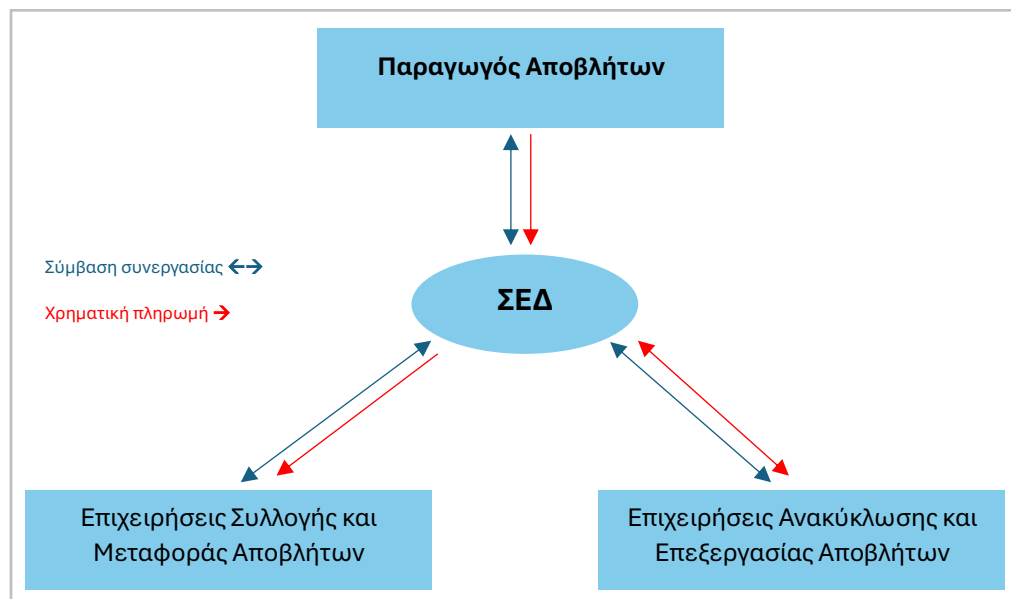
III. Κύρια χαρακτηριστικά των ρευμάτων ανακύκλωσης

10. Το θεσμικό πλαίσιο της εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων στηρίζεται στη βασική αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και στη διευρυμένη ευθύνη του παραγωγού, σύμφωνα με την οποία ο παραγωγός ενός προϊόντος είναι υπεύθυνος για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του προϊόντος αυτού καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του.
11. Διακρίνονται επτά «ρεύματα ανακύκλωσης»:
- (α) Οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής
 - (β) Μεταχειρισμένα ελαστικά οχημάτων
 - (γ) Απόβλητα λιπαντικών ελαίων
 - (δ) Απόβλητα ηλεκτρικών στηλών (μπαταρίες) & συσσωρευτών
 - (ε) Απόβλητα συσκευασιών,
 - (στ) Απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού,
 - (ζ) Απόβλητα εκσκαφών, κατασκευών και κατεδαφίσεων.
12. Για κάθε ρεύμα προβλέπεται νομοθετικά η αδειοδοτούμενη δημιουργία Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης (ΣΕΔ), ατομικών ή συλλογικών. Τα Συλλογικά ΣΕΔ λειτουργούν από μη-κερδοσκοπικούς φορείς, και αντικείμενό τους είναι ο οργανωμένος συντονισμός παραγωγών αποβλήτων και παρόχων υπηρεσιών ανακύκλωσης (συλλογή, μεταφορά, διαλογή, επεξεργασία). Στην πράξη, στον κλάδο κυριαρχούν τα ΣΣΕΔ, παρά τα ατομικά ΣΕΔ.
13. Κεντρικό ρόλο στην εποπτεία των ρευμάτων ανακύκλωσης έχει ο ΕΟΑΝ.



14. Ο ρόλος των ΣΕΔ είναι να απορροφούν τη νομική υποχρέωση του παραγωγού για να ανταποκριθεί στους εθνικούς στόχους ανακύκλωσης και ανάκτησης αποβλήτων. Τα ΣΕΔ το κάνουν αυτό διασφαλίζοντας ότι τα απόβλητα συλλέγονται, διαλέγονται και ανακυκλώνονται σύμφωνα με τους προκαθορισμένους στόχους του Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ). Αυτή η δραστηριότητα χρηματοδοτείται από ειδική εισφορά (τέλος) που καταβάλλουν οι υπόχρεοι παραγωγοί στα ΣΕΔ.

15. Βασικό έσοδο, λοιπόν, των ΣΕΔ είναι οι χρηματικές εισφορές των συμβεβλημένων υπόχρεων παραγωγών αποβλήτων. Οι χρηματικές εισφορές καθορίζονται βάσει σύμβασης και είναι θεσμοθετημένες ανά ρεύμα σε συνεργασία με τον Ε.Ο.ΑΝ. βάσει των εγκεκριμένων επιχειρησιακών σχεδίων των ΣΕΔ, χωρίς να προκύπτει διαπραγμάτευση. Η χρηματική εισφορά υπολογίζεται, συνήθως, ανάλογα με τα τεμάχια ή τον όγκο ή/και λοιπά χαρακτηριστικά των προϊόντων που ο υπόχρεος παραγωγός διαθέτει στην αγορά, δημιουργώντας, κατά συνέπεια, κίνητρα για βελτιστοποίηση των υλικών και μεθόδων παραγωγής για μείωση των αποβλήτων.
16. Οι λοιπές επιχειρήσεις του κλάδου, που αναπτύσσουν δραστηριότητα στα διάφορα επίπεδα της εφοδιαστικής αλυσίδας (επιχειρήσεις συλλογής, διαλογής, αποθήκευσης, ανακύκλωσης, κτλ.), λειτουργούν κυρίως βάσει σύμβασης με έναν ή περισσότερους από τους εγκεκριμένους φορείς ΣΕΔ. Τα έσοδα αυτών των επιχειρήσεων συνίστανται σε αμοιβές για παροχή υπηρεσιών βάσει σύμβασης με τους φορείς εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων, αλλά και, σε έσοδα από την εμπορική εκμετάλλευση ανακτημένων υλικών καθώς και έσοδα από τις υπόλοιπες δραστηριότητές τους.



Πηγή: Επεξεργασία Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

17. Ο νόμος δεν περιορίζει το πλήθος των ΣΣΕΔ, ούτε κατά ρεύμα, ούτε γεωγραφικά. Παρ' όλα αυτά, ο κλάδος ανακύκλωσης και εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων εμφανίζει σημαντικά δικτυακά στοιχεία με συνέπεια να εμφανίζονται ταυτόχρονα τόσο οι παραδοσιακές ανταγωνιστικές δυνάμεις μεταξύ των συμμετεχόντων στα διάφορα επίπεδα της αλυσίδας αξίας όσο και ισχυρά κίνητρα συνεργασίας και συνεργατικού ανταγωνισμού. Σημαντική φαίνεται να είναι και η παρουσία οικονομίων κλίμακας.
18. Δεδομένων αυτών, τα ΣΣΕΔ και οι φορείς διαχείρισης αυτών μπορούν να ιδωθούν ως οιοσδήποτε λειτουργοί της αγοράς ανακύκλωσης και εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων (market makers), κατέχοντας σημαντική ισχύ στην αγορά.

19. Ο όγκος δραστηριότητας ανά ρεύμα βάσει στοιχείων του έτους 2022 διαμορφώνεται ως ακολούθως:
- (α) Οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής (ΟΤΚΖ). Ανακυκλώνονται ~54 χιλ οχήματα ετησίως.
 - (β) Μεταχειρισμένα ελαστικά οχημάτων (ΜΕΟ). Συλλέγεται το ~95% των αποσυρόμενων και ανακυκλώνεται ή αξιοποιείται ενεργειακά το σύνολο αυτών.
 - (γ) Απόβλητα λιπαντικών ελαίων (ΑΛΕ). Συλλέγεται το 70% της παραγόμενης ποσότητας και αναγεννάται το σύνολο των συλλεχθέντων.
 - (δ) Απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών (ΑΗΣΣ). Ανακυκλώνεται το 75%-85% των συσσωρευτών οχημάτων και βιομηχανίας και το 36% των φορητών ηλεκτρικών στηλών.
 - (ε) Απόβλητα συσκευασιών (ΑΣ). Καλύπτεται το 96% του πληθυσμού, Μόνο στο χαρτί έχει επιτευχθεί ο στόχος ανακύκλωσης 2025 (63% κατά βάρος έναντι στόχου 60%), στο μέταλλο η επίτευξη είναι κοντά (67% έναντι στόχου 70%), ενώ στα λοιπά βασικά υλικά (πλαστικό, γυαλί ξύλο) η ανακύκλωση απέχει αρκετά από τον στόχο 2025.
 - (στ) Απόβλητα ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ). Συλλέγεται το 42% του ηλεκτρονικού εξοπλισμού. Στην υποκατηγορία των λαμπτήρων, συλλέγεται το 68% και αξιοποιείται πλήρως.
 - (ζ) Απόβλητα εκσκαφών, κατασκευών και κατεδαφίσεων (ΑΕΚΚ). Δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία ανακύκλωσης. Η παραγωγή αποβλήτων ΑΕΚΚ στη χώρα εκτιμάται στα ~ 5 εκ τόνους ετησίως.

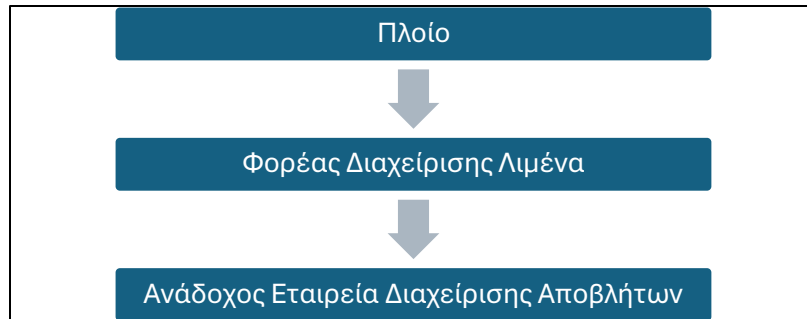
IV. Προκαταρκτικά πορίσματα – ζητήματα ανταγωνισμού για τα ρεύματα ανακύκλωσης

20. Από την έρευνα της Υπηρεσίας προέκυψαν οι ακόλουθες παρατηρήσεις:
- (α) **Εμπόδια Εισόδου.** Διαπιστώνεται χρονοβόρα και κοστοβόρα διαδικασία αδειοδότησης παρόχων, μικρή διάρκεια (συνήθως ετήσια) παρόχων με τα ΣΣΕΔ, υψηλή απαιτούμενη τεχνογνωσία και ασαφές νομοθετικό πλαίσιο, στοιχεία που όλα συμβάλλουν στη δημιουργία εμποδίων εισόδου στην αγορά.
 - (β) **Ισχύς Αγοράς/Βαθμός συγκέντρωσης.** Παρατηρείται ανομοιογένεια μεταξύ των ρευμάτων ως προς το βαθμό συγκέντρωσης σε επίπεδο ΣΕΔ. Σήμερα, σε τρία από τα επτά ρεύματα δραστηριοποιείται ένα μόνο ΣΣΕΔ πανελληνίως, ενώ μόνο στο ρεύμα ΑΕΚΚ δραστηριοποιούνται άνω των δέκα ΣΣΕΔ.
 - (γ) **Ενδεχόμενες στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.** Σε ρεύματα στα οποία υπάρχει ένα κυρίαρχο ΣΕΔ με δύναμη αγοράς, ο κίνδυνος αντι-ανταγωνιστικών πρακτικών μπορεί να εκδηλωθεί με τη μορφή μη-τιμολογιακών καταχρήσεων δεσπόζουσας θέσης, όπως άρνηση ενός ΣΕΔ να συνεργαστεί με πάροχο, ή επιβολή από ΣΕΔ στους παρόχους της υποχρέωσης αποκλειστικής συνεργασίας. Τέλος, το γραφειοκρατικά και κοστολογικά επιβαρυσμένο πλαίσιο λειτουργίας μπορεί να δημιουργήσει ανακλαστικά προβλήματα στη λειτουργία του υγιούς ανταγωνισμού, εφόσον οι ελεγκτικές αρχές δεν επαρκούν για την εποπτεία και συμμόρφωση των παρόχων, με

συνέπεια να υπάρχουν πάροχοι που αποκτούν αθέμιτο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα μη τηρώντας την προβλεπόμενη νομοθεσία.

V. Κύρια χαρακτηριστικά του κλάδου ανακύκλωσης αποβλήτων πλοίων

21. Η προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος από τη λειτουργία των πλοίων ρυθμίζεται σε διεθνές, ενωσιακό και εθνικό επίπεδο. Βασικές αρχές οι οποίες διέπουν τη θαλάσσια πολιτική της Ένωσης είναι η προληπτική δράση και η επανόρθωση των καταστροφών του θαλάσσιου περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».
22. Βάσει του ισχύοντος πλαισίου, ο παραγωγός αποβλήτων πλοίων οφείλει να διαθέτει αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης αποβλήτων πάνω στο πλοίο. Επίσης, προβλέπεται η δημιουργία εγκαταστάσεων παραλαβής αποβλήτων πλοίων ανά λιμένα. Η διαχείριση στερεών και υγρών αποβλήτων πλοίων γίνεται στη βάση σχεδίου παραλαβής και διαχείρισης που καταρτίζει ο εκάστοτε Φορέας Διαχείρισης Λιμένα (ΦΔΛ). Στο πλαίσιο του σχεδίου αυτού, έκαστος ΦΔΛ συμβάλλεται με παρόχους των σχετικών υπηρεσιών (παραλαβή, συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία και τελική διάθεση αποβλήτων). Το κόστος για τη λειτουργία τέτοιων εγκαταστάσεων επωμίζονται οι παραγωγοί των αποβλήτων με την καταβολή σχετικών λιμενικών τελών (κατ' εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»).
23. Το βασικό μοντέλο λειτουργίας της διαχείρισης στερεών και υγρών αποβλήτων στους ελληνικούς λιμένες είναι η ανάθεση **συμβάσεων παραχώρησης** των εν λόγω υπηρεσιών από τους ΦΔΛ στη βάση των Ν. 4413/2016 και 4412/2016. Κατά την εφαρμογή των εν λόγω διαδικασιών, η ανάθεση γίνεται σε έναν ανάδοχο κατ' αποκλειστικότητα για κάθε είδους αποβλήτων, δηλαδή έναν πάροχο για παροχή υπηρεσιών διαχείρισης στερεών αποβλήτων και έναν πάροχο για υπηρεσίες διαχείρισης υγρών αποβλήτων.
24. Οι βασικές χρηματοοικονομικές ροές στη διαδικασία διαχείρισης αποβλήτων πλοίων παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα. Συγκεκριμένα, τα πλοία καταβάλλουν τέλη για την παραλαβή και διαχείριση των αποβλήτων τους στους φορείς διαχείρισης λιμένων, οι οποίοι αμείβουν τους αναδόχους για την παραλαβή και διαχείριση αυτών των αποβλήτων. Τα τέλη και το ύψος των τιμολογίων παροχής υπηρεσιών είτε έχουν οριστεί εκ των προτέρων από τον ΦΔΛ οπότε ο διαγωνισμός συνίσταται στο ποσοστό εξ αυτών που οι πάροχοι θα αποδώσουν στον ΦΔΛ, είτε αποτελούν μέρος της προσφοράς που υποβάλλεται. Για τους λιμένες που εντάσσονται στο Διευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταφορών, τα ως άνω τέλη εγκρίνονται με υπουργική απόφαση. Προβλέπεται η δυνατότητα διαβούλευσης μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και επιχειρήσεων αναφορικά με τη διαμόρφωση των τελών.



25. Το πλήθος των δραστηριοποιούμενων εταιρειών στην Ελλάδα είναι μικρό: δύο δραστηριοποιούνται αποκλειστικά στη διαχείριση στερεών αποβλήτων, μία αποκλειστικά στη διαχείριση υγρών αποβλήτων, και μία και στις δύο δραστηριότητες.

VI. Προκαταρκτικά πορίσματα – ζητήματα ανταγωνισμού για τον κλάδο ανακύκλωσης αποβλήτων πλοίων

26. Βασικό ζήτημα που αναδεικνύεται στην Έκθεση είναι οι ενδεχόμενες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού από τις συνεργασίες των ΦΔΛ με τον ίδιο πάροχο υπηρεσιών συλλογής αποβλήτων πλοίων κατ' αποκλειστικότητα και για πολλά έτη.
27. Η δυνατότητα τεκμηριωμένου περιορισμού του πλήθους των παρόχων ανά λιμένα προβλέπεται επί της αρχής στο άρθρο 6 του Κανονισμού ΕΕ 2017/352, ο οποίος εφαρμόζεται στους λιμένες του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών¹ και καλύπτει, μεταξύ άλλων, τη λιμενική υπηρεσία συλλογής αποβλήτων πλοίων και καταλοίπων φορτίου είτε εντός της ζώνης του λιμένα είτε στην πλωτή οδό πρόσβασης προς τον λιμένα.
28. Ωστόσο, κατά ορισμένους παρόχους υπηρεσιών εκτιμάται ότι γίνεται κατάχρηση αυτής της δυνατότητας στην Ελλάδα. Κατά τους ΦΔΛ, αυτός ο περιορισμός δικαιολογείται διότι προκύπτει λόγω γεωγραφικών και χωροταξικών χαρακτηριστικών των ελληνικών λιμένων.
29. Η κατά κόρον προσφυγή στο άρθρο 6 φαίνεται να οδηγεί στη διατήρηση και ενίσχυση της κατ' αποκλειστικότητας συνεργασίας με συγκεκριμένους παρόχους και κατ' επέκταση στο να παραμένει η αγορά κλειστή για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα. Επιπλέον, από την έρευνα της ΓΔΑ προκύπτει ότι η διάρκεια των αποκλειστικών αυτών συμβάσεων μπορεί να κυμαίνεται από 2 έως 35 έτη, με την πλειονότητα των συμβάσεων να έχουν διάρκεια 7 – 10 ετών (αρκετές φορές μέσω παρατάσεων).
30. Η αποκλειστικότητα μπορεί να έχει και θετικές και αρνητικές επιπτώσεις (ενδεχόμενη μη εξυπηρέτηση πλοίων ελλείψει υποχρεωτικότητας, δυσκολίες ελέγχου της δραστηριότητας των παρόχων από τους φορείς διαχείρισης λιμένων, μειωμένες τιμές και ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών εις βάρος του περιβάλλοντος, μείωση επενδύσεων σε νέες τεχνολογίες). Ως προς τη διάρκεια, παρατηρείται ότι θα πρέπει να επιτευχθεί η σωστή ισορροπία ώστε αφενός να εξασφαλίζεται η ορθή παροχή των

¹ Για την Ελλάδα, αυτοί είναι οι λιμένες Πειραιά, Θεσσαλονίκης, Ελευσίνας, Βόλου, Ηγουμενίτσας, Ηρακλείου, Καβάλας, Λαυρίου, Κέρκυρας, Πάτρας, Ραφήνας, Χαλκίδας, Σούδας, Καλαμάτας, Κατάκολου, Κυλλήνης, Μυκόνου, Μυτιλήνης, Νάξου, Πάρου, Σαντορίνης, Σκιάθου, Σύρου, Χίου και Ρόδου.

υπηρεσιών και να δίνεται στον πάροχο η δυνατότητα απόσβεσης μέρους της επένδυσής του.

31. Η Ενδιάμεση Έκθεση της Επιτροπής Ανταγωνισμού, μέσω της χαρτογράφησης της αγοράς και της ανάδειξης των απόψεων επιχειρήσεων και φορέων σχετικά με στρεβλώσεις που ενδεχομένως προκαλούνται από συμπεριφορές επιχειρήσεων ή από το ρυθμιστικό πλαίσιο, φιλοδοξεί να πυροδοτήσει τον σχετικό διάλογο. Ως εκ τούτου, καλούμε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να καταθέσουν τις θέσεις τους σχετικά με τα εδώ εξεταζόμενα ζητήματα μέσω υπομνημάτων ή/και διά της συμμετοχής τους σε σχετική διαβούλευση. Οι θέσεις αυτές θα αποτελέσουν πολύτιμο οδηγό για την κατάρτιση της Τελικής Έκθεσης.