

VILNIUS UNIVERSITY

Martynas Vasiliauskas

LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT: CURRENT ISSUES

Summary of Doctoral Dissertation

Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2011

The dissertation was prepared during 2006-2011 at Vilnius University

Academic Supervisor:

Prof. Dr. Antanas Marcijonas (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

The dissertation will be defended at the Jurisprudence Council of Vilnius University:

Chairman:

Prof. Dr. Egidijus Kūris (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Members:

Prof. Dr. Toma Birmontienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. Dr. Saulius Katuoka (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. Dr. Jonas Prapiestis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Arvydas Andruškevičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Opponents:

Prof. Habil. Dr. Pranas Baltrėnas (Vilnius Gediminas Technical University, Technological Sciences, Environmental Engineering and Landscape Management – 04 T)

Assoc. Prof. Dr. Bronius Sudavičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

The dissertation will be defended in Lithuanian in a public session of the Jurisprudence Council on the 2 December 2011, 2 pm at the Faculty of Law of Vilnius University, K. Jablonskis Auditorium.

Adress: Saulėtekio av. 9, LT-10222 Vilnius, Lithuania.

The summary of the dissertation was sent on the 2 November 2011.

The dissertation is available in the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Martynas Vasiliauskas

**TEISINIS ATLIEKŲ TVARKYMO REGULIAVIMAS:
PROBLEMINIAI ASPEKTAI**

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2011

Disertacija rengta 2006 – 2011 metais Vilniaus universitete

Mokslinis vadovas:

Prof. dr. Antanas Marcijonas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas

Prof. dr. Egidijus Kūris (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Nariai:

Prof. dr. Toma Birmontienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Prof. dr. Saulius Katuoka (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Prof. dr. Jonas Prapiestis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Doc. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Oponentai:

Prof. habil. dr. Pranas Baltrėnas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, technologijos mokslai, aplinkos inžinerija ir kraštotvarka – 04 T)

Doc. dr. Bronius Sudavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija bus ginama lietuvių kalba viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2011 m. gruodžio 2 d. 14 val. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2011 m. lapkričio 2 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

INTRODUCTION

By legal means we regulate waste: what to do with discarded objects, where to discard them, how to sort, to transport, to recycle them, etc. However, do we really know what we regulate? Is this regulation satisfactory, is it clear, does it lead to its aim? Do we understand that an empty plastic bottle is a resource that should not be wasted? Or maybe everything that is wasted is waste?

Scope of the Analysis

After seeing the name of this dissertation it is not easy to imagine what issues could be analyzed in it. It seems that the legal issues of waste management should be analyzed because waste management covers everything what is connected with waste.

All these questions oblige the author to explain the reasons for the choices of analyzed issues and the direction of the dissertation.

The first criterion which enroots the scope of the analysis is the branch of law – environmental law. Influences of other branches of law can also be felt for that is not possible and recommended to avoid this influence since all legal branches are interconnected. Legal regulation of waste is influenced by finance law, administrative law, international law, civil law and even penal law, however, the leading player in this field is environmental law.

For the purposes of the defining the scope of this analysis we should answer the following questions:

1. Why legal regulation of waste is necessary?
2. What are the major trends of legal regulation of waste?
3. What are the fundamental issues of legal regulation of waste?

1. Why legal regulation of waste is necessary?

Legal regulation is inspired by the need to define certain rules, to form certain desirable relations, to fix a universal and recognized understanding of certain behaviour, to solve a certain problem. If a certain question does not pose any problems, there is no need to regulate it. Therefore legal regulation is inspired by the problems which are

posed by a certain question. If these problems are not solved, society or its goods may suffer.

What is the principal problem posed by waste? Many scholars consider that this problem is danger for the environment and human health.¹ That is obvious from many provisions of Directive 2008/98/EC on waste:

1) Point 6 of the preamble:

The first objective of any waste policy should be to minimize the negative effects of the generation and management of waste on human health and the environment. <...>.

2) Point 22 of the preamble:

<...>. The decision that a substance is not waste can be taken only on the basis of a coordinated approach, to be regularly updated, and where this is consistent with the protection of the environment and human health. <...>.

3) Point 26 of the preamble:

<...>. The waste producer and the waste holder should manage the waste in a way that guarantees a high level of protection of the environment and human health.

4) Point 49 of the preamble:

Since the objective of this Directive, namely the protection of the environment and human health, cannot be sufficiently achieved by the Member States <...>.

5) Art. 13:

Member States shall take the necessary measures to ensure that waste management is carried out without endangering human health, without harming the environment <...>.

Law on Waste Management also mentions this problem (Art. 1, Para. 1):

This Law defines the general requirements for waste prevention and management to avoid the negative impacts of waste for the health of society and for the environment <...>.

It can be concluded that waste poses a threat for the environment and for human health and this negative impact can be removed or reduced by legal means. For the

¹ Tromans, S. *EC Waste law – a Complete Mess?* Journal of Environmental Law. Vol. 13, Nr. 2, p. 135-136; Wilkinson, D. *Time to Discard the Concept of Waste?* Environmental Law Review. 1999, p. 193-194; Scotford, E. *Trash or Treasure: Policy Tensions in EC Waste Regulation.* Journal of Environmental Law. Vol. 19, Nr. 3, p. 370.

achievement of this goal legal regulation is already rather complex and amplified. However, will this elaboration and creation of new provisions produce the expected result? Will the danger for the environment and human health be really minimized? It seems that the principle waste problem is constantly forgotten, instead attention being paid to various trifles.

The other waste problem which is also as important as the first is the loss of natural resources. The more waste is produced, the more natural resources are lost. Instead, waste could be held as valuable as natural resources. This waste problem is also reflected in several provisions of Directive 2008/98/EC on waste:

1) Point 6 of the preamble:

<...>. Waste policy should also aim at reducing the use of resources, and favour the practical application of the waste hierarchy.

2) Point 8 of the preamble:

<...>. Furthermore, the recovery of waste and the use of recovered materials should be encouraged in order to conserve natural resources. <...>.

3) Point 19 of the preamble:

The definitions of recovery and disposal need to be modified in order to ensure a clear distinction between the two concepts, based on a genuine difference in environmental impact through the substitution of natural resources in the economy and recognising the potential benefits to the environment and human health of using waste as a resource. <...>.

4) Point 28 of the preamble:

This Directive should help move the EU closer to a "recycling society", seeking to avoid waste generation and to use waste as a resource. <....>.

However, the Law on Waste Management does not mention this waste problem, which shows that the problem of the loss of natural resources is not understood and not adequately solved at a national level. For example, Directive 2008/98/EC on waste *should help move the EU closer to a "recycling society"*, but it is obvious from the analysis of the provisions of the Law on Waste Management that Lithuania does not see it as its waste policy aim.

In author's opinion, these two waste problems, i.e. the threat of waste and the loss of natural resources, are the principle waste problems and obliges to undertake legal and other instruments. All the other waste problems are considered to be derivatives from these two principal problems.

This conclusion can be surmounted with Article 1 of the Directive 2008/98/EC on waste. This Article contains both principal waste problems and defines the objective of this Directive – to solve these two principal waste problems:

This Directive lays down measures to protect the environment and human health by preventing or reducing the adverse impacts of the generation and management of waste and by reducing overall impacts of resource use and improving the efficiency of such use.

The objective of the Law on Waste Management, which could at first be seen as wider than the objective of the Directive (the Law on Waste Management is also incorporated with provisions from other EU legal acts), is actually narrower because it includes only one of the two principal waste problems:

This Law defines the general requirements for waste prevention and management to avoid the negative impacts of waste for the health of society and for the environment; conditions when a material or an object are not waste; State regulation of waste management; major principles of the organization of waste management systems; requirements for waste holders and waste managers; economic and financial measures of waste management; rights and duties of the producers, importers, distributors of waste oils, electrical and electronic equipment, vehicles, taxable products and producers of packaging (Art. 1, Para. 1).

As we can see waste problems are clearly set out in Directive 2008/98/EC on waste and the Law on Waste Management². These legal acts are destined to solve the two waste problems: by using legal means to minimize as much as possible the negative impact of waste for human health and for the environment and to minimize the proportion of natural resources lost.

However, we can also pose a provocative question: is the current legal regulation suitable for the solution of waste problems? Maybe this regulation should be essentially

² With an exception of the loss of natural resources in the Law on Waste Management.

changed? Maybe we create more problems while trying to make a distinction between waste and “ordinary” materials or objects? Physical characteristics of useful things and non useful things are equal, they are equally dangerous or non dangerous for the environment and human health. How can the same materials or things have different impact? Maybe by applying this legal regulation waste problems are not solved, but even more deepened and such regulation leads to nowhere?

In author’s opinion, this different impact of materials and things depends only on their relation with a holder. If an object is in possession, its danger to the environment will be objective (it will depend on the characteristics of an object). Objects that are not in possession pose a real danger to the environment since they are left without any surveillance. This situation gives a possibility to raise a question for discussion: if one of the principal waste problems is its danger to the environment, then only objects that are not in any possession should be considered as waste. Current legal regulation denies this waste concept, however, that does not mean that this concept cannot be applied in practice.

2. What are the major trends of legal regulation of waste?

A question what are the major trends of legal regulation of waste may look rather strange, especially if we pay attention to the name of this dissertation – it is associated with legal regulation of waste *management* and not legal regulation of waste. What else besides waste management could be regulated in this sphere? It seems that all actions with waste amount to waste management – to discard, to sort, to transport, to store, to incinerate, etc. – are actions that constitute waste management. It seems that waste regulation is undivided and encompasses everything that is related to waste. Therefore, there is no difference between legal regulation of waste and legal regulation of waste management. Certainly *waste management* is a very broad definition encompassing the collection, transport, recovery or disposal of waste, the supervision of such operations, the after-care of disposal sites and also actions taken as a dealer or broker. However waste management by itself would be null and vain if waste did not exist. In such a case we would not have nothing to manage nor regulate. Firstly, waste should be generated. Therefore it is of a paramount importance to clearly define what is waste and what is not waste since the legal regulation of waste management can only be

applied for those objects that are waste. Consequently, in author's opinion, there is another trend of legal regulation of waste – **legal regulation of waste generation**. Without the legal regulation of waste generation, legal regulation of waste management has no sense.

The legal regulation of waste management existed already in the first directive on waste - Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste, this directive was destined for the legal regulation of waste management. On the other hand, the legal regulation of waste generation was firstly mentioned only in the Directive 2008/98/EC on waste. Paradoxically, for many years we regulated how to manage waste without regulating what is waste and how it is generated. However, the legal regulation of waste generation in the Directive 2008/98/EC on waste is still laconic and narrow, waste generation is understood more like a waste problem, but not as a distinct trend of legal regulation of waste besides waste management. Though, the emergence of waste generation in the Directive 2008/98/EC on waste is a big step forward which allows us to believe that in a near future the balance of waste regulation will shift from waste management to waste generation and we will start thinking on not how to manage waste, but how to avoid its generation. Overall, the legal regulation of waste generation is a shift towards a material life-cycle approach which allows to track the life-cycle of a material and to abandon the current notion of *waste*, since a material is valuable in any period of its life-cycle. Consequently, the objective of legal regulation of waste should be to secure that materials and objects which are unwanted by their current holder would be transferred to a person who wants them.

The fact that the legal regulation of waste generation has for a long time been in a shadow is rather astonishing, since we have regulated what has not been clearly defined, i.e. without establishing by legal means what is waste and how it is generated, we tried to define how to manage it. Definitely, the definition of *waste* existed but it posed a lot of irrelevances. It is obvious that an object which is regulated must be clearly defined. However, legal regulation of waste has been concentrated on *post factum* (waste somehow has been generate and now we have to decide what to do with it) and not on *ex ante* (what is waste, how it is generated and how to avoid its generation). For this reason legal regulation of waste has been rather misty – a lot of questions arose and it was very

tricky to find a suitable answer to them. Courts have tried to bring some light into this mist but without a clear will from a legislator it has been rather complicated.

The analysis of waste directives shows that the notion of *waste generation* appeared only in the Directive 2008/98/EC on waste. However the definition of *waste generation* (like other definitions, including the definition of *waste management*) in the Directive is not given. Therefore we really do not know what the legislator means by the notion of *waste generation*. However, understanding the meaning of *generation* and knowing the clear definition of *waste management*, the author can deduct what provisions of the Directive 2008/98/EC on waste should be classified as *waste generation* and what provisions should be classified as *waste management*.

The analysis of the Directive 2008/98/EC on waste shows that the following provisions are classified as waste generation:

- 1) Certain definitions (waste, hazardous waste, waste oils, bio-waste, waste producer, waste holder, prevention, re-use);
- 2) Regulation of by-products;
- 3) Regulation of end-of-waste status;
- 4) Composition and application of List of waste;
- 5) Waste prevention;
- 6) Application of extended producer responsibility;
- 7) Application of the scope of the directive;
- 8) Application of waste hierarchy;
- 9) Regulation of re-use.

The following provisions are classified as waste management;

- 1) Certain definitions (waste management, dealer, broker, collection, separate collection, treatment, recovery, preparing for re-use, recycling, regeneration of waste oils, disposal, best available techniques);
- 2) Regulation of waste recovery;
- 3) Regulation of recycling;
- 4) Regulation of waste disposal;
- 5) Protection of human health and the environment in the course of carrying out waste management;
- 6) Redemption of waste management costs;

- 7) Regulation of responsibility for waste management;
- 8) Regulation of waste collection;
- 9) Regulation of issue of permits and registration;
- 10) Regulation of waste management plans;
- 11) Regulation of inspections and record keeping;
- 12) Regulation of transportation of waste.

To sum up, in author's opinion, the legal regulation of waste generation encompasses provisions on the waste status, end-of-waste status and waste prevention. Analysis shows that *waste generation* could be defined as *a process of rendering materials and objects a waste status*.

Thus the regulation of the waste generation should be connected with the question how the materials and objects become waste. The answer to this question depends on the definition of waste itself. Other questions connected, even though indirectly, with the generation of waste are: how to avoid the generation of waste (the prevention of waste), from which moment waste is not anymore considered waste, how to reuse the materials and objects as much as possible, how to ensure the longest possible life-cycle of the materials and objects.

This certainly shows that legal regulation of waste is not homogeneous, i.e. it is not destined only to define waste management, therefore the analysis of the issues of legal regulation of waste should not be limited only to the legal regulation of waste management – the aspects of waste generation are also relevant.

Furthermore it should be noted that the Law on Waste Management even after the adoption of the Directive 2008/98/EC on waste and obligatory transposition of its norms is still called the Law on Waste Management, thus emphasizing only one of the spheres of waste regulation and ignoring the other. Therefore from the foregoing arguments it can be concluded that the title of this law is improper, too narrow and should be changed to *the Law on Waste*.

These observations lead to another question which should be answered: if there are two trends in legal regulation of waste, why only one of them is emphasized in the title of this dissertation, i.e. the issues of waste management?

The analysis of the provisions of the Law on Waste Management show that the term *waste generation* is not used as an independent term (for example, the place of

waste generation, waste generated at home, the preventive tools to reduce waste generation etc. – these are the terms and the combinations of terms in which *waste generation* is only the composite part) or it is used only in a restricted sphere (for example, it is connected only with the activities of the enterprises or only with hazardous waste). Thus from the position of the legislator, the legal regulation of waste management is the same subject as legal regulation of waste. Therefore the title of the dissertation reflects the present situation: waste management is considered in the Lithuanian legal acts as the only and all-embracing sphere of legal regulation of waste, and the generation of waste is not mentioned. If the title were to refer not to the legal regulation of waste management but also legal regulation of waste we would infer that the legal regulation of waste generation has become an independent trend of legal regulation of waste, and the concept is clearly defined and used in legal regulation. But the situation is different and accordingly the title refers only to the terms enshrined in legal acts, but the dissertation itself notes also that waste management however is a concept which is too narrow to cover the whole legal regulation of waste.

3. What are the fundamental issues in the sphere of the legal regulation of waste?

This dissertation is the first attempt in the Lithuanian legal doctrine to evaluate systematically the legal issues of the regulation of waste therefore, in author's opinion, the object of this analysis ought to be only the fundamental issues of the legal regulation of waste. Only after developing the fundamental principles in this sphere one can dwell on the specifics.

For example, one cannot analyze the promotion of recycling of waste without examining firsthand the concept of *waste* and *recycling of waste*. When one analyses the specifics without defining the basics it is very difficult to delineate the object of the analysis and to accomplish it properly, because *waste* is defined in one theory as "A", in another as "not A" and in the third theory "A and B". One could state that the concepts enshrined in the legal regulation will be used, but in this case they are imprecise, the terminology is not systematized and used differently in each case. In this sphere the same concept may be used as having different meanings and even in different legal acts the

same object is named differently, and this is especially the case in the legal acts regulating waste.

Of course one can ask whether it is correct to categorize the issues of legal regulation of waste as fundamental and not fundamental, furthermore, what is the objective criterion to distinguish the fundamental question from not fundamental? Therefore it should be clarified what issues of legal regulation of waste are the “fundamental” issues, because this distinction determines the scope of this dissertation: the author analyzed only the fundamental aspects of the legal regulation of waste (and, of course, not all of them), thus this choice has to be substantiated.

In author’s opinion, the distinction between the “fundamental” and “not fundamental” issues in legal regulation of waste is based on the “area” occupied by a certain issue, i.e. (1) how broadly a certain issue is “rooted” in legal regulation of waste, what influence it has to all other elements of legal regulation of waste or (2) how many persons are affected by a certain issue. Thus the “fundamental” issues of legal regulation of waste are the issues which meet at least one of these enumerated criteria.

For example, the issue of *proper concept of waste* is much wider and covers much wider sphere of legal regulation than the issue of *proper disposal of waste in the landfills*. The issue of *the fee for the collection of household waste* is a narrow and specific issue, which covers only a small fraction of waste collection (which is a part of waste management), but this issue affects everyone, because it affects our income. Therefore this issue affects a wide circle of subjects – the holders of household waste, i.e. every one of us.

Having regard to what was stated above the dissertation analyzes the issues which influence the whole legal regulation of waste and also the issues which affect a big number of people. Doubtless in both cases these issues should be considered “fundamental” and it is up to the author to decide which particular fundamental issues he will develop in his dissertation. The author selected these fundamental **issues of legal regulation of waste:**

1. The first issue – *There are many differing concepts of waste. It is questionable whether the definition of waste enshrined in the legal regulation is proper and whether it should be redefined.*

2. The second issue – *The terminology of legal regulation of waste in Lithuanian is not systemized and is used inaccurately.*

3. The third issue – *The Lithuanian courts define waste improperly and base their decisions on improper arguments.*

4. The fourth issue – *The term “household waste” in Lithuanian legal acts has two meanings, therefore it is not clear for which waste the persons should be taxed.*

5. The fifth issue – *The municipal levy for the collection and management of household waste is applied inappropriately. It does not encourage to treasure the environment.*

According to the distinction of the issues provided above the first three issues are the issues which are relevant and influential to the whole legal regulation of waste, and the fourth and fifth issues are relevant and important because they affect the very wide circle of subjects (the holders of waste are numerous). This determined the layout of the issues in the dissertation. It can be noted that the author expressly decided not to bind these issues with logical connections (every issue is developed in a separate part of this dissertation). To connect these issues strictly is inexpedient because it undermines the versatility of the dissertation. The author aims to reveal diverse issues of legal regulation of waste (maintaining the main direction – i.e. analyzing only the fundamental issues).

If one connected these issues strictly logically one would not be able to dwell on such diverse issues, because one issue should emerge from another issue, they should be sufficiently close, etc. The object of the analysis would be narrower and the relevance and originality of the dissertation would suffer. In author's opinion, the wider analysis is an advantage because the examination of numerous questions renders the dissertation more practically applicable; moreover, the discussion of remote questions is a tool for achieving the originality of the dissertation (the logical sequence of the questions analyzed in this type of writings is a norm that the author seeks to question). Of course the dissertation has some logical sequence of the questions analyzed. The analysis is commenced by the discussion on the concept of waste because it is the very fundamental question of legal regulation of waste (it even determines the very destiny of the legal regulation of waste). The second issue analyzed is the question of terminology because for the legal regulation to be effective and useful all concepts should be exact. The third

issue developed is the question of the definition of waste developed by the Lithuanian courts. Why is it not in the second place? It would seem logical to analyze firstly the concept of waste in the legal doctrine, thereafter – the concept of waste in the courts' decisions. But the analysis of the jurisprudence of the courts requires to use the exact terminology, therefore it is important to dwell on the specifics of the usage of terminology before proceeding to the analysis of the jurisprudence of the courts. Finally, the fourth issue is connected with the fifth issue because the object of the municipal levy is the household waste and the holding of household waste, thus in order to properly apply the municipal levy one should clearly know what we consider to be the *household waste*.

The mentioned five issues can be divided according to the two main trends in the legal regulation of waste. The first and third issues are connected to the trend of the legal regulation of waste generation, the fifth is connected to the trend of the legal regulation of waste management, and the second and fourth are connected to both trends of the legal regulation. It should be emphasized that the structure of the dissertation is not developed around the trends of legal regulation, and thus the issues cannot be strictly connected neither to one nor to another legal trend of legal regulation of waste.

Hypothesis

The current legal regulation of waste management is not proper and should be improved.

Statements Defended

The five issues which are raised and analyzed in this dissertation are the statements to be defended, i.e. the enumerated five statements of the issues are identical to the five statements to be defended.

The Objective and Tasks of the Dissertation

The objective of the dissertation is to analyze several issues of legal regulation of waste revealing their variety and to provide proposals how these issues should be resolved. This objective determines the following tasks of the dissertation:

1. To reveal the variety of the concepts of waste challenging the appropriateness of the current concept of waste enshrined in the legal regulation and to provide proposals on the correct concept to be followed.

2. To reveal some peculiarities of the use of terms in legal regulation of waste and to propose more precise terms.

3. By case to case analysis to reveal the concept of waste developed by the Lithuanian courts and according to the definition of waste enshrined in legal acts and developed by the European Court of Justice to comment in what direction a certain case should have been examined.

4. To reveal the duality and indefiniteness of the definition of *household waste* and to propose instead other clearly defined definitions.

5. To reveal the inadequacy of the application of the municipal levy for the collection of household waste from waste holders and for waste management in the protection of the environment and to propose the more environmentally beneficial concept of the municipal levy.

The Relevance, Novelty and Originality of the Dissertation

The European Union legal regulation of waste is constantly developed: the existing legal acts are improved, new acts are adopted, various discussions are taking place in the search for decisions which are beneficial to the environment and do not infringe the free movement of goods and services. The jurisprudence of European Court of Justice in interpreting legal regulation of waste also evolves rapidly. The Court has formulated numerous “rules” what should and should not be considered waste, it also has developed the concept of by-product (this clarification was taken into account by the enactors of the Directive 2008/98/EC on waste), the Court has defined the limits of legal regulation of waste etc. Numerous foreign legal scholars analyze the issues of legal regulation of waste, comment on the jurisprudence of the European Court of Justice on the legal regulation of waste and the newest initiatives of the legislators. The Lithuanian legal doctrine is silent on this question, as there is no systemic analysis of legal regulation of waste to date (there are some isolated publications in other science spheres related to waste). Thus the dissertation is a pioneer study on the subject.

The lack of scientific analysis on legal regulation of waste in Lithuania also determines the significant flaws in legal acts. The first one of them is the terminology which is not systematized, i.e. the same things are named by different terms, or, on the contrary, the same term means several different things. The non systematical nature of the terminology of legal regulation of waste interferes with any further analysis on the legal regulation of waste because the first task is to define the terminology. This was also influenced by the inaccurate translations of the legal acts of European Union. It is sufficient to point out that even the very concept of waste in different EU legal acts is translated differently even though there are no changes in the legislation.

The courts should interpret the legal regulation of waste but when one looks to the decisions adopted by the courts it can be concluded that the courts do not exactly comprehend the very concept of waste.

The relevance of the dissertation is also indicated by the increasing number of cases adopted by the Lithuanian courts in this current sphere (especially in the sphere of the municipal levy for the collection of household waste and for waste management).

Finally every person these days also personally encounters legal regulation of waste because the municipal levy for the collection of waste and waste management is applied to all waste holders (the household waste in rural areas for a long time was not managed properly, the people living there did not even have the containers for waste collection).

In these days the questions of legal regulation of waste are quite often discussed in the media. Of course, the mass media does not analyze the questions of legal regulation of waste, but the problems it raises are related to the issues of legal regulation of waste.

All these arguments show that the dissertation is relevant, new and original.

Concerning the originality of this dissertation one should note that the author did not write it as a summary of other doctrinal works. On the contrary, this dissertation is the work of the author exclusively; most ideas are those of the author. This mode of writing is also influenced by the fact that Lithuanian legal doctrine is silent on the subject therefore there is no other way than to base this work on the premises that the author himself created and to start the analysis in this sphere.

Methodology

The dissertation was completed by using these research methods:

- the method of systemic analysis – certain issues (for example, the concepts of waste or the main trends of legal regulation of waste) were evaluated systematically, i.e. as a totality of the concepts which evolved from legal regulation and not as isolated and separate issues;
- the method of logical analysis – certain statements of the dissertation logically follow from established facts (if there is A and B, according to the logical method the conclusion is reached that there is C); this method particularly was applied to develop the conclusions of the dissertation, also to summarize the opinions of other authors and the jurisprudence of the courts;
- the comparative method – many subjects analyzed in the dissertation are compared to one another, especially the provisions of the legal acts, to illustrate the changes in attitude or legal regulation;
- the historic method – certain questions are developed in comparing the provisions of the legal acts that were in force in different times; therewith it is demonstrated what was the historical evolution of a certain provision;
- the teleological method – the certain questions in the dissertation are revealed by interpreting what were the intentions and aims of the legislator in enacting the respective legal provisions;
- the linguistic method – certain questions (for example, concerning the terminology) are answered by analyzing certain words and their linguistic meaning;
- the analytical / critical method – certain questions in the dissertation were analyzed critically and the more suitable means of solution were researched.

All methods were used simultaneously, and no preference was accorded to a single method. The author used all the methods and chose a particular one depending on the material of the analysis.

The Exploration Level of the Research Issues and the Main Sources of the Dissertation

In Lithuanian legal system the questions of the legal regulation of waste were not explored systematically. Certainly, some analysis was accomplished on the level of student papers, term papers or final papers (Bachelor, Masters). Still this analysis is mostly descriptive or orientated towards a particular question thus it is not relevant in this case.

This does not mean, that Lithuanian science does not explore the question of waste yet it is analyzed not in the field of law but in the field of medicine, physics, chemistry, sociology, environmental engineering etc. Certainly, the findings of other sciences are also relevant to the doctrine of law because they can show how to solve the problems with legal means, but in the sphere of the present dissertation the works of Lithuanian scientists were not relevant. The scientists who developed the questions concerning waste were P. Baltrėnas, A. Jankaitė, E. Raistenskis, J. Gaižiūnienė, J. Dvarionienė, V. Leonavičius, S. Žičkienė, J. Ruškus, J. Čepinskis, etc. Most of these works were published by Vilnius Gediminas Technical University or Kaunas University of Technology.

The foreign authors' publications on the question of legal regulation of waste are abundant. The author of the dissertation referred only to the foreign authors who analyzed different concepts of waste. The analysis of foreign scholars was used to discuss only the first issue of the legal regulation of waste. In the analysis of other issues the analysis of foreign authors was not used because the issues addressed were related to the specifics of the legal regulation of waste in Lithuania, and the foreign authors usually do not analyze the particularities of the legal regulation in a certain state but the particularities of this legal regulation as a whole (mostly the studies are based on the legal regulation in the EU). Furthermore, as it was mentioned above, the author expressly did not perform exhaustive study of foreign scholars in the field of all issues raised in the present dissertation.

The foreign authors who analyzed certain issues discussed in the present dissertation are: G. van Calster, N. de Sadeleer, E. Scotford, I. Cheyne, M. Purdue, D. Wilkinson, D. Pocklington, S. Tromans, C. da Silva Campos, E. Pongrácz, V. Pohjola, etc.

Besides the works of the scholars the sources of this dissertation were the main legal acts enshrining legal regulation of waste: the directives on waste (including all amendments), the Law on Waste Management, the Instructions on Waste Management issued by the Government, the municipal instructions on waste management. The jurisprudence of the European Court of Justice and Lithuanian courts was also analyzed.

THE STRUCTURE OF THE DISSERTATION AND THE OVERVIEW OF THE CONTENTS

The structure of the dissertation is based on the issues which were indicated earlier. Because there are five issues that were developed and because they are not strictly logically connected with each other, the dissertation consists of five separate and sufficiently independent parts which are formulated after the issues raised:

Part I – *First Issue: the Variety of the Concepts of Waste;*

Part II – *Second Issue: the Non-systemic Nature of the Terminology of Legal Regulation of Waste;*

Part III – *Third Issue: the Position of the Lithuanian Courts Concerning Waste;*

Part IV – *Fourth Issue: the Dual Nature of the Concept of Household Waste;*

Part V – *Fifth Issue: the Application of the Municipal Levy for the Collection and Management of Household Waste.*

The first part of the dissertation - *First Issue: the Variety of the Concepts of Waste* – analyzes eight concepts of waste – the concept of the value of waste, the concept of the criteria of waste, the concept of waste as actions, the concept of waste as purpose, the concept of waste as purpose, the concept of waste as hazardous materials, the zero waste concept, the concept of waste as status and the concept of waste as discarded objects – and examines which one is the most suitable for practical application.

According to the concept of the value of waste the designation of the materials and objects as waste depends on their subjective value. The lesser value of the materials and objects is, the bigger danger they pose to the environment and human health. Materials and objects become waste when they are subjectively worthless for their holder (when their subjective value is zero or negative). Waste is also the materials and

objects which lose their value due to the unintended actions of a person. According to this concept of the value of waste the materials and objects which are recycled and reused are not considered waste.

According to the concept of the criteria of waste materials and objects which satisfy certain criteria stated in the legal acts and judicial decisions are considered waste. This concept dominates in the waste law of European Union, and the European Court of Justice in interpreting the concept of waste provides numerous criteria how to distinguish waste from non-waste. However the decisive criterion is the aim of the Directive on waste, i.e. the designation of certain materials and objects as waste or non-waste depends on the interpretation of the aim of the Directive on waste. Even though this concept is criticized by the legal scholars but practically there is no alternative to the present concept on waste which is based on numerous criteria formulated by the European Court of Justice.

The concept of waste as actions describes waste as any materials or objects which are discarded. Whether the materials or objects in question are waste depends on what actions constitute the term “discard”. There is no unanimous opinion, how to explain the term “discard”.

The concept of waste as purpose characterizes waste depending on the purpose of objects. The purpose can be undefined, terminal or defined. Taking into account the purpose of objects, the reasons to discard them can be objective and subjective.

According to the concept of waste as hazardous materials the existence or nonexistence of waste depends on the danger posed by a certain material or object. The bigger the danger, the greater the possibility that this material or object is waste.

The zero waste concept emphasizes the prevention of waste, i.e. the materials and objects should be handled in such a manner that waste would not be generated. The theory stresses the life-cycle of materials and states that the present legal regulation should be changed, i.e. the legal acts should regulate not the waste types, but the materials: it should follow the life-cycle of every material from its “extraction” from the environment to its safe “return” to the environment.

The concept of waste as status stresses that the status of waste is only one of the statuses of objects. Since it is only a status, the legal regulation of waste is only a fiction – we should regulate not statuses but the objects which can be objectively defined. Waste

can be only those objects which are not in possession, i.e. which are discarded, and therefore are not returned safely to the economy or to the environment.

According to the concept of waste as discarded objects waste is any objects which are not in a possession. In this sense waste becomes a part of legal regulation on pollution.

The second part of the dissertation - *Second issue: the non-systemic nature of the terminology of legal regulation of waste* – is composed of two chapters and analyzes the use of two very important terms in the legal regulation of waste – *atsikratyti* (*discard*) and *atliekų naudojimas* (*waste recovery*).

Firstly the author seeks to establish a term which would be the most precise term to describe the action that is described in the present waste definition.³ This action is the fundamental word to describe waste therefore this word is essential and should be as broad as possible. It should be noted that in the Lithuanian legal regulation of waste this term is not yet well-established, because in order to describe the action used to explain waste several different words are used: *atsikratyti*, *išmesti*, *pašalinti* and *šalinti*.

In order to describe the action used to explain what is waste a broad term is needed which contains as many as possible different actions (to carry out, to throw out, to give away, to sell, to place, to chop, to cut etc.), furthermore, it should be neutral with no negative implications (for example, word *atsikratyti* which is used in waste definition in Lithuanian has a negative connotation).

The author concludes that none of the terms used currently in the legal acts including the term *atsikratyti* is not suitable because all of them are either too narrow or have negative connotations, or they duplicate each other.

The analysis of these four terms (*atsikratyti*, *išmesti*, *pašalinti* and *šalinti*) shows that the most suitable term is *išmesti*, but it is emphasized that this term should be used only in the sense of the refusal of possession and that it is too narrow for the present concept of waste established in the legal acts.

Considering these findings the author proposes a new term – *atsisakyti*. It describes practically any physical action with objects which are not suitable, unnecessary

³ "Waste" means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard.

or unwanted, and also describes both objective and subjective relationship between the holder and the object itself.

Further the author discusses the question whether the concept of waste should be defined by using the present tense of the verbs. The conclusion reached is that the usage of the present tense in the legal acts in describing waste unfoundedly narrows the present definition of waste yet according to the present legal regulation of waste *atsisakymas* is perceived as a continuous act which includes any objects from the moment when an object becomes waste to the moment of loss of waste status.

This part of the dissertation also analyzes the term *atliekų naudojimas* (waste recovery). It is observed that in Lithuanian legal regulation of waste two other terms – *use* and *re-use* – are described by using the same term *atliekų naudojimas*. In order to avoid the duplication of terms the author seeks to find a term that is the most exact to describe the term *waste recovery*. The terms *atnaujinimas* and *atgavimas* are considered but the proposition is made that these terms should cover the terms *reclamation* and *regeneration*. Meanwhile the Lithuanian term for the term *waste recovery* in the author's opinion should be *atliekų grąžinimas* because it most closely resembles the true meaning of *waste recovery* – to return safely the material or object to the economy or to the environment.

The third part of the dissertation – *Third Issue: the Position of the Lithuanian Courts Concerning Waste* – dwells on the position of the Lithuanian courts on waste and the author analyzes specific cases decided by the Lithuanian courts. In order for the analysis to be purposeful and that the decisions could be compared to one another, the author analyzes cases which concern objects related to constructions. On case by case basis it is analyzed whether the construction debris can be considered waste, whether the granules of asphalt can be considered waste, whether the granulated used tires are waste, is it allowed to lay the construction debris on the potholed road or to use it for construction of roads, what is left after the demolition of a building – waste or construction materials.

The analysis of the jurisprudence of Lithuanian courts shows that the courts are not well informed nor with the legal regulation of waste in the European Union, nor with the jurisprudence of the European Court of Justice concerning this question. The

decisions of the courts contain superficial conclusions, which are made without proper analysis of the circumstances of the case and without proper knowledge of all aspects of the legal regulation of waste. There is an impression that the courts consider that the concept of waste is clear and there is no need to deepen the knowledge about the question. Most of the decisions of the courts lack clear argumentation or this argumentation is not appropriate.

The analysis also shows that similar situations are treated differently. Furthermore, it reveals that not only the courts, but also the controlling institutions have superficial knowledge about what is waste. The controlling institutions also face a problem how to apply properly the Code of Administrative Infringements.

Considering the arguments mentioned it is proposed that the judges and the officers of the controlling institutions were provided with appropriate education on the theme of the legal regulation of waste (for example, in the form of training sessions).

The fourth part of the dissertation – *Fourth issue: the dual nature of the concept of household waste* – reveals the dual nature of the concept of *komunalinēs atliekos* (*household waste and municipal waste*).

Komunalinēs atliekos is defined in the Law on Waste Management as *buitinēs atliekos* or other waste that is by its nature or composition similar to *buitinēs atliekos*. So in order to explain the term *komunalinēs atliekos*, one has to know the meaning of these abovementioned terms. But the meaning of these terms is not established either in the Law on Waste Management nor in other legal acts. The problem is that the term *komunalinēs atliekos* is explained by using another term (*buitinēs atliekos*) which is not explained.

Furthermore, there is another similar definition which is provided for in the Law on Waste Management, i.e. *komunalinių atliekų tvarkymo sistema* (*the system for management of komunalinēs atliekos*). This system is defined as the totality of organizational, technical and legal means which is related to the municipal functions in the sphere of waste management. This term is related not to the management of *household* waste but to the realization of municipal functions in the sphere of *waste*. Thus the system for management of household waste is not destined only for the management of household waste. This system can be used for management of any waste

the management of which is the function of municipalities thus in this aspect the household waste (*komunalinēs atliekos*) is understood as all waste managed by the municipalities.

This determines the fact that municipalities when imposing levy for the management of household waste approach *household waste* as all waste managed by them despite the fact that a part of it does not come from households.

The fifth part of the dissertation – *Fifth Issue: the Application of the Municipal Levy for the Collection and Management of Household Waste* –elaborates on the environmental propriety of the municipal levy for the collection and management of household waste.

Even though the municipal levy reduced the amount of the waste discarded in the nature but it does not encourage people to sort waste. At present the size of the municipal levy does not depend on the sorting or not-sorting of waste. Therefore the author proposes for the municipalities to adopt dual tariff of the municipal levy. The constant part of the tariff would be compulsory to every person, and the variable part of the tariff of the municipal levy should depend on the amount of unsorted waste.

CONCLUSIONS AND PROPOSALS

The conclusions and proposals of the dissertation are related to the hypothesis of the dissertation and the statements defended. In generalizing the whole research five conclusions are formulated which correspond to the five statements defended and the sixth conclusion summarizes the research and corresponds to the hypothesis (some conclusions include the respective proposals):

1. The legal doctrine does not provide for a unanimous opinion on the definition of waste. Although the concept of waste in the law of European Union is well established and widely interpreted by the European Court of Justice, the legal scholars often criticize it: some state that it does not ensure sufficient protection for the environment, others maintain that the regulation is too strict and meticulous. Therefore there are many variations for explaining what is waste and thus many concepts of waste: (a) the concept of the value of waste, (b) the

concept of the criteria of waste, (c) the concept of waste as actions, (d) the concept of waste as purpose, (e) the concept of waste as hazardous materials, (f) the zero waste concept, (g) the concept of waste as a status, (h) the concept of waste as discarded objects. Despite this diversity of the concepts of waste, all concepts seek to resolve two main problems caused by waste: the danger to the environment and to human health and the loss of natural resources. Thus indeed these concepts can be reconciled, and the legislator should choose the best aspects from each concept to help solve the problems posed by waste. Besides it should be noted that the greatest problems caused by waste arise when waste is *discarded*, i.e. it is not in possession (when it does not have a holder). Accordingly the main aim of legal regulation of waste should be to ensure that all waste is in possession and that as much waste as possible is returned to the economy or to the environment.

2. In Lithuanian legal acts regulating waste the main terms of legal regulation of waste – *atsikratyti (to discard)* and *atliekų naudojimas (recovery of waste)* – are not used properly. The term *atsikratyti* narrows the concept of waste unfoundedly. The most suitable term is *atsisakyti* because it embraces a wide spectrum of actions and because it includes the possession of the object. The possible substitute *išmesti* is unfit because it is used only in the sense of pollution legal regulation in defining the objects or phenomena, which cannot be possessed. Taking into account the above considerations it is proposed to improve the concept of waste and to define waste in the following way: *atliekos – medžiagos ar daiktai, kurių yra arba buvo atsisakyta*. The term *atliekų naudojimas*, which describes one of the trends of the legal regulation of waste, is not suitable, because it duplicates an analogous term used in the legal acts, which covers any actions of waste management, including the recovery and disposal of waste. Whereas the essence of the legal regulation of *atliekų naudojimas* is to return as many objects which are waste to the market or to the environment, the term *atliekų grąžinimas* should be used instead of the term *atliekų naudojimas*.
3. Lithuanian courts do not perform a comprehensive analysis of the concept of waste. Mostly the conclusions are based only on the concept of waste enshrined in the Law on Waste Management and on the List of Waste enshrined in the

Instructions on Waste Management. The most suitable source in distinguishing whether a certain object is waste or not is the jurisprudence of the European Court of Justice. It can be stated that Lithuanian courts base their reasoning on the jurisprudence of this Court only in exceptional cases and only episodically and this leads to incorrect conclusions when deciding the disputes. Furthermore, the responsible institutions face various practical problems when applying the administrative responsibility for the infringements of the legal acts on waste (for example, they cannot distinguish which norm of the Code on the Administrative Infringements should be the base for a certain infringement). Paying regard to these findings it is proposed to broaden the knowledge of judges and responsible officials on legal regulation of waste, by the means of organized training courses.

4. The concept of *komunalinės atliekos* enshrined in the Law on Waste Management is improper. Firstly, this concept is defined using two other terms – *buitinės atliekos* and *į buitines atliekas panašios atliekos* – which are not defined. Furthermore, there is another concept which is used in the Law on Waste Management – *komunalinių atliekų tvarkymo sistema*, where the term *komunalinės atliekos* is defined as *savivaldybių tvarkomos atliekos*. Because of this uncertainty the municipalities cannot identify the exact definition of *komunalinės atliekos*. This determines the situation when it is not clear the system of what waste exactly should the municipalities establish, moreover, the differences of the concept of *komunalinės atliekos* creates the conditions to manage different sorts of waste and apply different levy for management of waste. Absolutely all waste according to its origin of formation is categorized to waste of economic activities (*ūkinės atliekos* or *ūkinės veiklos atliekos*) and to household waste (*buitinės atliekos*). The definition of these concepts should depend on the concept of economic activities, which is established in the Law on the Protection of the Environment and which should be improved because now its scope is too broad. Then waste of economic activities *ūkinės (veiklos) atliekos* would be defined as waste which is generated in the course of business activities, and *buitinės atliekos* – as waste which is generated in households and not in the course of business activities.

5. The present system of municipal levy for the collection and management of household waste is faulty in environmental sense because it does not encourage to sort waste and reduce its amount. Therefore it is proposed for the municipalities to adopt a dual tariff of the municipal levy. The constant part of the tariff would be compulsory to every person, it would depend on the registered place of residence and would be allocated to ensure proper maintenance of the waste processing facilities. The changeable part of the tariff of the municipal levy should depend on the amount of unsorted waste and should decrease depending on the sorted waste in a household. It is proposed for the Ministry of the Environment to prepare the corresponding guidelines.
6. The variety of the concepts of waste, the disagreements between the scholars, what is waste, the difficulties encountered by the courts in solving the cases concerning waste and the non-improving situation of the environment – all these elements lead to a fundamental question: maybe we should abandon the existing legal regulation of waste? The main aim of the legal regulation of waste is to protect environment and human health from the danger posed by waste and to conserve the natural resources. Waste is dangerous as much as it is not in possession. If it is in possession it is not more dangerous than all other materials and objects. Then there is no difference between materials or objects and waste as defined by the present legal regulation. We lose natural resources if we do not keep waste in possession or if we keep it in possession improperly. If waste is in possession it replaces natural resources because waste then is used as natural resource. Then there is no difference between natural resources and waste as defined by the present legal regulation. Thus the two main problems with waste which are addressed by the present legal regulation are posed only by objects which are not in possession. Should not we consider then that waste is only the objects which are not in possession and establish that the main aim of the legal regulation is to pursue that all objects were in possession and that those objects which are not in possession were transferred to someone's possession?

**LIST OF THE AUTHOR'S PUBLICATIONS ON THE TOPIC OF
DISSERTATION**

1. Vasiliauskas M. *Definition of Waste: Problematic Aspects*. Teisė. 2009, Nr. 72, P. 176-197.
2. Vasiliauskas M. *The Definitions of Waste in Law Doctrine: is the Existing Waste Law Inalterable?* Teisė. 2010, Nr. 74, P. 118-135.

AUTHOR'S PROFILE

Martynas Vasiliauskas was born on 15 October 1981 in Kaunas, Lithuania. He graduated from Kaunas University of Technology high school in 2000. In the same year he started his studies at the Faculty of Law of Vilnius University and graduated in 2005 having obtained a Master of Law Degree. Martynas Vasiliauskas undertook doctoral studies at the Department of Constitutional and Administrative Law (now Department of Public Law) of the Faculty of Law of Vilnius University in 2006.

Martynas Vasiliauskas gained practical work experience at the Seimas Ombudsmen Office, where he started his career in 2005 as an advisor of the ombudsman and now undertakes the office as a senior advisor of the ombudsman. He has been also working as an assistant at the Department of Public Law since 2007 and has been continuously giving seminars for students on environmental law since 2006.

Martynas Vasiliauskas has lectured and given presentations in seminars and workshops on environmental law issues. In 2008 the author gave the presentation on the issues of legal regulation of waste at the conference “Public Law in the Environmental Aspect” organized by the Faculty of Law of Vilnius University.

TEISINIS ATLIEKŲ TVARKYMO REGULIAVIMAS: PROBLEMINIAI ASPEKTAI

REZIUMĖ

Reguliavimo poreikį skatina atitinkamo dalyko keliamos problemos, kurių neišsprendus vienaip ar kitaip gali nukentėti visuomenė ar jai svarbūs ir reikšmingi gėriai.

Teisės mokslininkai laikosi nuomonės, jog pagrindinė atliekų keliamą problema yra jų pavojingumas aplinkai ir žmonių sveikatai. Tai aiškiai atspindėta ne vienoje šiuo metu galiojančios atliekų direktyvos nuostatoje ir Atliekų tvarkymo įstatyme.

Kita atliekų keliamą problema, ne mažiau svarbi už pirmąją yra ta, kad kuo daugiau atliekų susidaro, tuo daugiau gamtos išteklių, kurių ir taip nėra gausu, prarandame. Ši atliekų kaip išteklių eikvojimo problema taip pat atspindėta ne vienoje atliekų direktyvos nuostatoje.

Atliekų tvarkymo įstatyme ši antroji atliekų problema yra visiškai neminima, kas rodo, kad bent jau nacionaliniu lygiu gamtos išteklių praradimo problema nėra įsisąmoninta ir jai neteikiamas reikiamas dėmesys.

Kaip matome, atliekų keliamos problemos yra aiškiai įvardintos teisės aktuose, tačiau kyla klausimas, ar esamas teisinis reguliavimas yra tinkamas šioms atliekų problemoms spręsti, ar jo nereikėtų iš esmės pakeisti? Juk naudojamų ir atliekamų medžiagų ir daiktų fizikinės savybės nesiskiria, t. y. jie aplinkai ir žmonių sveikatai yra vienodai pavojingi arba nepavojingi. Taigi kaip tos pačios medžiagos ir daiktai gali kenkti skirtingai? Galbūt šiuo reglamentavimu atliekų problemos ne sprendžiamos, bet dar labiau paaštrinamos ir toks reglamentavimas veda į niekur?

Autoriaus nuomone, šis skirtingas medžiagų ir daiktų poveikis priklauso tik nuo jų santykio su turėtoju. Jeigu daiktas yra valdomas, tai jo pavojingumas aplinkai bus objektyvus (priklausantis nuo pačio daikto savybių). Tuo tarpu nevaldomi daiktai aplinkai kelia realų pavojų, kadangi jie yra palikti be priežiūros. Tai leidžia iškelti diskutuotiną klausimą: jeigu viena iš pagrindinių atliekų keliamų problemų yra jų pavojingumas aplinkai, tai tuomet atliekomis turėtų būti laikomi tik nevaldomi daiktai.

Kaip matysime, dabartinis teisinis reguliavimas šią atliekų sampratą paneigia, tačiau tai nereiškia, kad ji negalėtų būti realiai pritaikoma.

Teisės aktuose atliekų tvarkymas iš tiesų apibrėžiamas labai plačiai ir apima atliekų surinkimą, vežimą, gražinimą arba pašalinimą, šių operacijų priežiūrą ir šalinimo vietų priežiūrą po jų uždarymo, taip pat bet kokius prekiautojo ar tarpininko veiksmus. Tačiau atliekų tvarkymas pats savaime būtų bevertis ir betikslis, jeigu atliekų nebūtų. Todėl labai svarbu aiškiai įvardinti, ką mes laikome ir ko nelaikome atliekomis, nes atliekų tvarkymo teisinį reguliavimą galėsime taikyti tik tų objektų, kurie laikytini atliekomis, atžvilgiu. Taigi, autoriaus nuomone, išskyla dar viena labai plati ir svarbi atliekų teisinio reguliavimo kryptis – **atliekų susidarymo teisinis reguliavimas**. Nesant atliekų susidarymo teisinio reguliavimo, beprasmis ir atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas.

Atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas egzistuoja jau seniai, tuo tarpu atliekų susidarymas kaip atskira teisinė kategorija ir kaip atskira atliekų teisinio reguliavimo kryptis pirmą kartą paminėta tik 2008 metų atliekų direktyvoje. Paradoksalu, tačiau ilgą laiką buvo reguliuojama vien tik tai, kaip tvarkyti atliekas, nesuregulius, kas apskritai tos atliekos yra ir kaip jos susidaro.

Atliekų direktyvų analizė rodo, kad terminas *atliekų susidarymas* pradėtas vartoti tik 2008 metų atliekų direktyvoje, tačiau joje *atliekų susidarymo* apibrėžimas (taip, kaip pateikti kitų sąvokų apibrėžimai, įskaitant ir *atliekų tvarkymo* apibrėžimą) nepateiktas. Taigi iš tikrųjų nežinome, ką konkrečiai teisės akto leidėjas laiko atliekų susidarymu. Tačiau atsižvelgdami į žodžio *susidarymas* prasmę ir į aiškiai apibrėžtą *atliekų tvarkymo* sąvoką, galime paminėti, kokios 2008 metų atliekų direktyvos nuostatos priskirtinos prie *atliekų susidarymo* teisinio reguliavimo, o kokios – prie *atliekų tvarkymo* teisinio reguliavimo.

Prie atliekų susidarymo teisinio reguliavimo priskirtinos nuostatos, susijusios su:

1) kai kurių sąvokų apibrėžimu ir reguliavimu (atliekos, pavojingos atliekos, alyvų atliekos, biologinės atliekos, atliekų gamintojas, atliekų turėtojas, prevencija, pakartotinis naudojimas);

2) šalutinių produktų reguliavimu;

3) atliekų statuso pabaigos reguliavimu;

- 4) atliekų sąrašo sudarymu ir taikymu;
- 5) atliekų prevencija;
- 6) didesnės gamintojo atsakomybės taikymu;
- 7) direktyvos taikymo sritimi;
- 8) atliekų hierarchijos taikymu;
- 9) pakartotinio naudojimo reguliavimu.

Tuo tarpu prie atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo priskirtinos nuostatos, susijusios su:

1) kai kurių sąvokų apibrėžimu ir reguliavimu (atliekų tvarkymas, prekytojas, tarpininkas, surinkimas, atskiras surinkimas, apdorojimas, gražinimas, parengimas pakartotiniam naudojimui, perdirbimas, alyvų atliekų regeneravimas, pašalinimas, geriausia turima technologija);

- 2) atliekų gražinimo reguliavimu;
- 3) atliekų perdirbimo reguliavimu;
- 4) atliekų pašalinimo reguliavimu;
- 5) žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tvarkant atliekas užtikrinimu;
- 6) atliekų tvarkymo išlaidų padengimu;
- 7) atsakomybės už atliekų tvarkymą nustatymu ir reguliavimu;
- 8) atliekų surinkimo reguliavimu;
- 9) leidimų išdavimo ir registravimosi reguliavimu;
- 10) atliekų tvarkymo planų reguliavimu;
- 11) patikrinimų ir apskaitos reguliavimu;
- 12) atliekų vežimo reguliavimu.

Taigi atliekų susidarymo teisinis reguliavimas apima klausimus, susijusius su atliekų statuso atsiradimu ir pasibaigimu bei su atliekų prevencija. *Atliekų susidarymas* apibrėžtinai taip:

Atliekų susidarymas – procesas, kurio metu medžiagos ir daiktai įgauna atliekų statusą.

Visa tai rodo, kad atliekų teisinis reguliavimas nėra vienalytis, t. y. nėra skirtas vien tik atliekų tvarkymui apibrėžti.

Atliekų tvarkymo įstatymas, net ir po privalomo 2008 metų atliekų direktyvos nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę, taip ir liko Atliekų tvarkymo įstatymu, taip

pabrėžiant tik vieną iš atliekų reguliavimo sričių ir ignoruojant kitą. Atsižvelgiant į tai, kas buvo pasakyta, neabejotina, kad šio įstatymo pavadinimas yra netinkamas, per siauras ir turėtų būti keičiamas į – *Atliekų įstatymas*.

Šis darbas yra pirmasis bandymas Lietuvos teisės doktrinoje sistemiškai pažvelgti į teisinius atliekų reguliavimo probleminius aspektus, todėl, autoriaus nuomone, analizės objektu turėtų būti tik pagrindiniai atliekų teisinio reguliavimo probleminiai aspektai. Atliekų teisinio reguliavimo probleminių aspektų skirstymą į „pagrindinius“ ir „nepagrindinius“ lemia atitinkamo aspekto užimamas „plotas“, t. y. (1) kaip plačiai atitinkamas aspektas atliekų teisiniame reguliavime išsisknijęs, kokią įtaką jis turi visam kitam atliekų teisiniam reguliavimui arba (2) kiek asmenų atitinkamas aspektas paliečia. Taigi „pagrindiniais“ atliekų teisinio reguliavimo probleminiais aspektais turėtume laikyti tuos aspektus, kurie tenkina nors vieną iš šių dviejų „platumo“ sąlygų.

Atsižvelgiant į visa tai, darbe nagrinėjami ir tie probleminiai aspektai, kurie yra platūs dėl savo didelės įtakos visam kitam atliekų teisiniam reguliavimui, ir tie probleminiai aspektai, kurie yra platūs dėl to, kad paliečia daug asmenų. Autorius šiame darbe pasirinko aptarti tokius pagrindinius **atliekų teisinio reguliavimo probleminius aspektus**:

1. Pirmasis probleminis aspektas – *Egzistuoja didelė atliekų sampratų įvairovė. Kyla abejonių, ar šiuo metu atliekų teisiniame reguliavime įtvirtinta atliekų samprata yra tinkama ir ar jos nereikėtų pakeisti.*

2. Antrasis probleminis aspektas – *Atliekų teisinio reguliavimo terminija lietuvių kalba yra nesusisteminta ir vartojama netiksliai.*

3. Trečiasis probleminis aspektas – *Lietuvos teismai atliekas suvokia netinkamai ir, sprenddami ginčus, remiasi netinkamais argumentais.*

4. Ketvirtasis probleminis aspektas – *Komunalinės atliekos Lietuvos teisės aktuose suvokiamos dvejopai, todėl neaišku, už kokių atliekų surinkimą ir tvarkymą asmenys iš tiesų turėtų būti apmokestinami.*

5. Penktasis probleminis aspektas – *Vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir atliekų tvarkymą taikoma netinkamai. Ji neskatina tausoti aplinkos.*

Pagal mūsų pateiktą pagrindinių probleminių aspektų skirstymą, pirmuosius tris probleminius aspektus turėtume priskirti prie tų, kurie yra reikšmingi (yra tarsi pagrindas) ir daro įtaką visam kitam atliekų teisiniam reguliavimui, o likusieji du yra reikšmingi (svarbūs), nes tiesiogiai liečia labai platų asmenų ratą (taikytina dideliame atliekų turėtojų skaičiui). Būtent tai ir lėmė tokį pasirinktų probleminių aspektų išdėstymo šiame darbe eiliškumą.

Paminėti penki probleminiai aspektai taip pat skirstytini atsižvelgiant į mūsų išskirtas dvi pagrindines atliekų teisinio reguliavimo kryptis. Pirmasis ir trečiasis probleminiai aspektai būtų priskirtini prie atliekų susidarymo teisinio reguliavimo krypties, penktasis – prie atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo krypties, o antrasis ir ketvirtasis savyje talpina abi teisinio reguliavimo kryptis.

Darbe iškeliamas **hipotezė**, kad esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas nėra tinkamas ir yra tobulintinas.

Autorius penkis iškeltus ir darbe analizuojamus probleminius aspektus sutapatina su **ginamaisiais teiginiais**, t. y. pateiktos penkios probleminių aspektų formuluotės atitinka penkias ginamųjų teiginių formuluotes.

Darbo tikslas yra išanalizuoti keletą atliekų teisinio reguliavimo probleminių aspektų, parodant jų įvairovę, ir pateikti pasiūlymus, kaip analizuojami probleminiai aspektai turėtų būti sprendžiami. Iš šio tikslo seka tokie **darbo uždaviniai**:

1. Atskleisti atliekų sampratų įvairovę, iškeliant abejonę, ar dabartinė atliekų teisiniame reguliavime įtvirtinta atliekų samprata yra tinkama, ir pateikti pasiūlymus, kokia samprata tikslinga vadovautis.

2. Atskleisti kai kurių atliekų teisinio reguliavimo terminų vartojimo ypatumus ir pasiūlyti tikslesnius terminus.

3. Analizuojant konkrečias bylas atskleisti, kaip Lietuvos teismai aiškina atliekų sąvoką ir, laikantis teisės aktuose įtvirtintos bei Europos Teisingumo Teismo aiškinamos atliekų sąvokos, pakomentuoti, kokia kryptimi atitinkama byla turėjo būti nagrinėjama.

4. Atskleisti *komunalinių atliekų* sąvokos dvilypumą bei neapibrėžtumą ir vietoje *komunalinių atliekų* sąvokos pasiūlyti kitas atitinkamas aiškiai apibrėžtas sąvokas.

5. Atskleisti vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą taikymo aplinkos apsaugos požiūriu netinkamumą ir pasiūlyti aplinkos apsaugos požiūriu palankesnę vietinės rinkliavos taikymo koncepciją.

Europos Sąjungoje atliekų teisinis reguliavimas yra nuolat plėtojamas: tobulinami esami teisės aktai, priimami nauji teisės aktai, vyksta įvairios diskusijos, ieškant aplinkai palankiausių ir laisvo prekių bei paslaugų judėjimo nepažeidžiančių sprendimų. Europos Teisingumo Teismo praktika aiškinant atliekų teisinį reguliavimą taip pat sparčiai vystosi. Daugybė užsienio autorių analizuoja atliekų teisinio reguliavimo problemas, komentuoja Europos Teisingumo Teismo praktiką atliekų teisinio reguliavimo klausimais ir naujausias teisės aktų leidėjų iniciatyvas. Lietuvos teisės doktrina šiuo aspektu palygintina su baltu nerašytu popieriaus lapu: atliekų teisinio reguliavimo klausimai sistemiškai dar nebuvo nagrinėti (pasitaiko tik atskirų ne teisės mokslo srities straipsnių, susijusių su atliekomis).

Mokslinės analizės atliekų teisinio reguliavimo klausimais Lietuvoje nebuvimas lemia ir nemažus teisės aktų trūkumus. Šie trūkumai prasideda jau vien nuo to, kad atliekų teisinio reguliavimo terminija lietuvių kalba nėra susisteminta, t. y. dažnai tiems patiems dalykams įvardinti vartojami skirtingi terminai, arba priešingai: tas pats terminas vartojamas skirtingiems dalykams įvardinti. Teisinio reguliavimo terminijos nesusistemimas apskritai trukdo atlikti bet kokią kitą atliekų teisinio reguliavimo analizę, nes pirmiausiai tiesiog būtina apsibrėžti ką ir kaip vadiname. Šią painiavą iš dalies lėmė netikslūs Europos Sąjungos teisės aktų vertimai. Pakanka paminėti vien tokį pavyzdį, kad net pati atliekų sąvoka skirtinguose ES teisės aktuose verčiama skirtingai, nors jokie pakeitimai ir nebuvo daromi.

Atliekų teisinį reguliavimą turėtų aiškinti teismai, tačiau iš priimamų sprendimų matyti, kad nėra tiksliai suvokiama, kas apskritai atliekos yra.

Darbo aktualumą parodo ir vis gausėjanti Lietuvos teismų praktika (ypač vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir atliekų tvarkymą srityje).

Galų gale ir kiekvienas asmuo pastaruoju metu vis dažniau asmeniškai susiduria su atliekų teisiniu reguliavimu, nes vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą taikoma visiems atliekų turėtojams (buitinės atliekos kaimiškose vietovėse ilgą laiką nebuvo tinkamai tvarkomos, žmonės netgi neturėjo atliekų surinkimo konteinerių).

Žiniasklaidoje taip pat pakankamai dažnai pasirodo vienas ar kitas straipsnis ar pranešimas, susijęs su atliekų teisiniu reguliavimu.

Visos šios priežastys lemia **darbo aktualumą, naujumą ir originalumą.**

Darbas atliktas remiantis šiais pagrindiniais **tyrimo metodais**: sisteminės analizės, loginės analizės, istoriniu, teleologiniu, lingvistiniu, analitiniu-kritiniu ir kt.

Lietuvos teisės sistemoje atliekų teisinio reguliavimo klausimai sistemiškai nebuvo analizuojami ir tiriama. Tačiau tai nereiškia, kad Lietuvos moksle atliekų klausimas apskritai neanalizuotas. Jis aptariamas, tačiau ne iš teisės mokslo, bet iš medicinos, fizikos, chemijos, sociologijos, aplinkos inžinerijos ar kt. mokslų pozicijos. Paminėtini šie Lietuvos autoriai: P. Baltrėnas, A. Jankaitė, J. Gaižiūnienė, V. Leonavičius, S. Žičkienė ir kt.

Iš užsienio autorių, nagrinėjusių vieną ar kitą šiame darbe analizuotą aspektą, paminėtini šie autoriai: G. van Calster, N. de Sadeleer, E. Scotford, I. Cheyne, M. Purdue, D. Wilkinson, D. Pocklington, S. Tromans, C. da Silva Campos, E. Pongrácz, V. Pohjola ir kt.

Be paminėtų autorių darbų darbe kaip šaltiniais remtasi pagrindiniais atliekų teisinį įtvirtinančiais teisės aktais: atliekų direktyvomis (įskaitant visas jų redakcijas), Atliekų tvarkymo įstatymu, Atliekų tvarkymo taisyklėmis, savivaldybių tarybų patvirtintomis atliekų tvarkymo taisyklėmis. Taip pat vadovautasi Europos Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų praktika.

Darbo struktūra paremta išskirtais probleminiais aspektais. Kadangi išskirti penki probleminiai aspektai, darbą sudaro penkios atskiros ir pakankamai savarankiškos dalys:

I dalis – *Pirmasis probleminis aspektas: atliekų sampratų įvairovė;*

II dalis – *Antrasis probleminis aspektas: nesusisteminta atliekų teisinio reguliavimo terminija;*

III dalis – *Trečiasis probleminis aspektas: Lietuvos teismų požiūris į atliekas;*

IV dalis – *Ketvirtasis probleminis aspektas: dvilypė komunalinių atliekų samprata;*

V dalis – *Penktasis probleminis aspektas: vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir atliekų tvarkymą taikymas.*

Pirmojoje darbo dalyje – *Pirmasis probleminis aspektas: atliekų sampratų įvairovė* – kurią sudaro aštuoni skyriai, analizuojamos aštuonios atliekų sampratos – atliekų vertės samprata, atliekų kriterijų samprata, atliekų kaip veiksnių samprata, atliekų kaip paskirties samprata, atliekų kaip pavojingų medžiagų samprata, atliekų neigimo samprata, atliekų kaip būsenos samprata ir atliekų kaip išmestų objektų samprata – ir ieškoma atsakymo, kurią iš jų būtų geriausia pritaikyti praktikoje.

Pagal atliekų vertės sampratą medžiagų ir daiktų priskyrimas atliekomis priklauso nuo jų subjektyvios vertės. Kuo medžiagų ir daiktų subjektyvi vertė mažesnė, tuo didesnis jų pavojingumo laipsnis aplinkai ir žmonių sveikatai. Medžiagos ir daiktai atliekomis virsta tuomet, kai jų turėtojai jie tampa subjektyviai beverčiai (kai jų subjektyvi vertė yra nulinė arba neigiama). Atliekomis laikytinos ir tokios medžiagos bei daiktai, kurie savo vertę praranda dėl netyčinių asmens veiksnių. Pagal atliekų vertės sampratą perdirbamos ir pakartotinai panaudojamos medžiagos ir daiktai atliekomis nelaikytini.

Pagal atliekų kriterijų sampratą atliekomis laikytinos tokios medžiagos ir daiktai, kurie atitinka tam tikrus teisės aktuose ir teismų praktikoje nustatytus kriterijus. Ši samprata dominuoja Europos Sąjungos atliekų teisėje, o Europos Teisingumo Teismas, aiškindamas atliekų sampratą, pateikia daugybę kriterijų, kaip atskirti atliekas nuo neatliekų, tačiau visais atvejais lemiamas kriterijus yra Atliekų direktyvos tikslas, t. y. nuo to, kaip aiškinamas Atliekų direktyvos tikslas, priklauso medžiagų ir daiktų priskyrimas arba nepriskyrimas atliekomis. Nors ši samprata sulaukia nemažai kai kurių teisės mokslininkų kritikos, tačiau laikomasi nuomonės, kad alternatyvos dabartinei atliekų sąvokai, paremtai daugybe Teismo suformuluotų kriterijų, praktiškai nėra.

Atliekos pagal atliekų kaip veiksmų sampratą suvokiamos kaip bet kokios medžiagos ar daiktai, kurių yra atsisakoma. Medžiagų ir daiktų priskyrimas atliekomis priklauso nuo to, kokie asmens veiksmai laikytini atsisakymu. Vieningos nuomonės, kaip turėtų būti aiškinamas terminas „atsisakyti“, nėra.

Atliekų pagal atliekų kaip paskirties sampratą suvokimas priklauso nuo daiktų paskirties, kuri gali būti neapibrėžta, terminuota arba apibrėžta. Atsižvelgiant į daiktų paskirtį, seka objektyvios arba subjektyvios jų atsisakymo priežastys.

Pagal atliekų kaip pavojingų medžiagų sampratą apie atliekų buvimą (nebuvimą) sprendžiama atsižvelgiant į tai, kokį pavojų aplinkai kelia atitinkama medžiaga ar daiktas. Kuo tas pavojus didesnis, tuo didesnė tikimybė, kad medžiaga ar daiktas yra atliekos.

Atliekų neigimo samprata akcentuoja atliekų prevenciją, t. y. su medžiagomis ir daiktais turi būti elgiamasi taip, kad atliekos visai nesusidarytų. Pabrėžiamas medžiagų gyvavimo ciklas ir teigiama, kad vertėtų keisti dabartinį teisinį reguliavimą, t. y. reguliuoti ne atliekų rūšis, o medžiagas: sekti kiekvienos medžiagos gyvavimo ciklą nuo jos „paėmimo“ iš aplinkos iki saugaus „grąžinimo“ į aplinką.

Atliekų kaip būsenos samprata pabrėžia, kad buvimas atliekomis tėra viena iš daugelio daiktų būsenų. Kadangi tai tik būseną, atliekų teisinis reguliavimas tėra fikcija – turime reglamentuoti ne būsenas, bet tai, kas objektyviai apibrėžiama – daiktus. Atliekomis galėtume laikyti nebent tik tuos daiktus, kurie nėra valdomi, t. y. kurie yra išmesti, taigi negražinti saugiai į rinką arba aplinką.

Pagal atliekų kaip išmestų objektų sampratą atliekos suvokiamos kaip bet kokie objektai, kurių valdymo buvo atsisakyta. Šiuo požiūriu atliekos tampa taršos teisinio reguliavimo sudėtine dalimi.

Antrojoje darbo dalyje – *Antrasis probleminis aspektas: nesusisteminta atliekų teisinio reguliavimo terminija* – kurią sudaro du skyriai, analizuojamas dviejų itin svarbių atliekų teisiniui reguliavimui terminų – *atsikratyti* ir *atliekų naudojimas* – vartojimas.

Pirmiausiai ieškoma termino, kuris tiksliausiai apibūdintų dabartinėje atliekų sąvokoje⁴ vartojamą veiksma. Šis veiksmas yra pagrindinis žodis, kuriuo apibūdinamos atliekos, taigi jo reikšmė labai svarbi, o jis pats turėtų būti kuo platesnis. Pastebima, kad Lietuvos atliekų teisiniame reguliavime šis terminas nėra nusistovėjęs, nes atliekų sąvokoje vartojamam veiksmui apibūdinti vartojamas vis kitas žodis: *atsikratyti*, *išmesti*, *pašalinti* ir *šalinti*.

Atliekų sąvokoje vartojamam veiksmui apibūdinti reikia pakankamai plataus termino, talpinančio savyje kiek įmanoma daugiau ir kuo įvairesnių veiksmy (išnešimą, išmetimą, atidavimą, pardavimą, padėjimą, smulkinimą, pjovimą ir kt.), be to, reikia ir kuo neutraliesnio termino, neturinčio jokių neigiamų implikacijų (kaip turi, pavyzdžiui, terminas *atsikratyti*).

Daroma išvada, kad nė vienas iš iki šiol vartotų terminų, įskaitant ir terminą *atsikratyti*, yra netinkamas, nes visi jie yra arba per siauri, arba turintys neigiamą atspalvį, arba dubliuojantys vienas kitą.

Šių keturių terminų analizė rodo, kad tinkamiausias būtų terminas *išmesti*, tačiau pabrėžiama, kad jis vartotinas tik atsisakymo nuo valdymo prasme ir pagal šiuo metu teisės aktuose įtvirtintą atliekų sampratą yra per siauras.

Atsižvelgiant į visa tai siūlomas naujas terminas – *atsisakyti*. Juo ne tik apibūdinamas praktiškai bet koks fizinis veiksmas su daiktais, kurie yra netinkami, nereikalingi ar kurių nenorima naudoti, bet ir apibrėžiamas tiek objektyvus, tiek ir subjektyvus turėtojo bei pačio daikto santykis.

Toliau svarstoma, ar tikrai atliekos turėtų būti apibrėžiamos vartojant esamąjį laiką. Daroma išvada, kad esamojo laiko vartojimas teisės aktuose apibrėžiant atliekas nepagrįstai siaurina esamą atliekų sąvoką, tačiau iš tiesų pagal dabartinį atliekų teisinį reguliavimą *atsisakymas* suvokiamas kaip tęstinis veiksmas, apimantis bet kokius veiksmus nuo daikto virtimo atliekomis, iki turimo atliekų statuso praradimo.

Šioje darbo dalyje taip pat analizuojamas termino *atliekų naudojimas* (angl. *waste recovery*) vartojimas. Pastebima, kad Lietuvos atliekų teisiniame reguliavime šiuo terminu taip pat apibūdinami du kiti terminai – *use* ir *re-use*. Siekiant išvengti terminų dubliavimo, ieškoma termino *waste recovery* atitikmenų. Svarstoma, kad tai galėtų būti

⁴ Atliekos – medžiaga ar daiktas, kurių turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti.

terminai *atnaujinimas* arba *atgavimas*, tačiau šiais terminais, atsižvelgiant į visiškai nesusistemingą ir padrikai vartojamą terminiją, siūloma šiuos terminus vartoti kaip terminų *reclamation* ir *regeneration* atitikmenis. Tuo tarpu termino *waste recovery* atitikmuo, autoriaus nuomone, turėtų būti *atliekų gražinimas*, nes būtent šis terminas labiausiai atitinka tikrąją *waste recovery* prasmę – saugiai gražinti medžiagą ar daiktą į rinką arba aplinką.

Trečiojoje darbo dalyje – *Trečiasis probleminis aspektas: Lietuvos teismų požiūris į atliekas* – kurią sudaro aštuoni skyriai, pateikiamas Lietuvos teismų požiūris į atliekas, analizuojant konkrečias Lietuvos teismų nagrinėtas bylas. Siekiant, kad analizė būtų kryptinga, o teismų sprendimai tarpusavyje palyginami, analizuojamos bylos, kuriose sprendžiama dėl objektų, vienu ar kitu aspektu susijusių su statyba. Pasitelkiant konkrečius teismų praktikos pavyzdžius, analizuojami klausimai ar statybinis laužas yra atliekos, ar asfalto granulės yra atliekos, ar susmulkintos panaudotos padangos yra atliekos, ar galima pilti statybinį laužą ant duobėto kelio arba naudoti jį kelių tiesimui, kas lieka nugriovus pastatą – atliekos ar statybinės medžiagos.

Lietuvos teismų praktikos analizė rodo, kad teismai dažnai nėra tinkamai susipažinę nei su Europos Sąjungos atliekų teisiniu reguliavimu, nei tuo labiau su Europos Teisingumo Teismo praktika šiuo klausimu. Teismų sprendimai iš esmės apsiriboja pakankamai paviršutiniškais išvadomis, kurios daromos tinkamai neišsiaiškinus visų ginčo aplinkybių ir gerai nesuvokus visų atliekų teisinio reguliavimo taikymo aspektų. Apskritai susidaro įspūdis, kad teismams atliekų sąvoka iš esmės yra aiški ir kad nėra būtinybės į ją daugiau gilintis ar plačiau aiškinti. Didžiojoje dalyje teismų sprendimų pasigendama aiškios argumentacijos arba ta argumentacija nėra tinkama.

Analizė taip pat atskleidžia, kad kartais panašios situacijos traktuojamos skirtingai. Be to, analizė rodo, kad ne tik teismai, bet ir kontroliuojančios institucijos atliekas suvokia paviršutiniškai. Kontroliuojančios institucijos taip pat susiduria ir su tinkamų Administracinių teisės pažeidimų kodekso nuostatų pritaikymo problema.

Atsižvelgiant į visa tai manytina, kad tiek teisėjams, tiek kontroliuojančių institucijų pareigūnams reikalingas papildomas švietimas (pavyzdžiui, mokymų forma) atliekų teisinio reguliavimo tema.

Ketvirtojoje darbo dalyje – *Ketvirtasis probleminis aspektas: dvilypė komunalinių atliekų samprata* – kurią sudaro du skyriai, atskleidžiama dvilypė komunalinių atliekų samprata.

Komunalinės atliekos Atliekų tvarkymo įstatyme apibrėžiamos kaip buitinės atliekos ir kitokios atliekos, savo pobūdžiu ar sudėtimi panašios į buitines atliekas. Taigi norint paaiškinti terminą *komunalinės atliekos*, reikia žinoti terminų *buitinės atliekos* ir *į buitines atliekas panašios atliekos* reikšmę. Tačiau šių terminų sąvoka nei Atliekų tvarkymo įstatyme, nei kituose teisės aktuose nepateikiama. Taigi susiklosto tokia situacija, kad terminas *komunalinės atliekos* yra aiškinamas vartojant kitą terminą (*buitinės atliekos*), kuris nėra paaiškinamas.

Be to, Atliekų tvarkymo įstatyme pateikiama ir *komunalinių atliekų tvarkymo sistemos* sąvoka. Ši sistema apibrėžiama kaip organizacinių, techninių ir teisinių priemonių visuma, susijusi su savivaldybių funkcijų įgyvendinimu atliekų tvarkymo srityje. Šis terminas siejamas ne su komunalinių atliekų tvarkymu, bet su savivaldybių funkcijų įgyvendinimu *atliekų* tvarkymo srityje. Taigi nėra apibrėžiama, kad komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje tvarkomos tik komunalinės atliekos. Šioje sistemoje gali būti tvarkomos bet kokios atliekos, kurių tvarkymas yra viena iš savivaldybėms nustatytų funkcijų, todėl šiuo aspektu komunalinės atliekos suvokiamos kaip savivaldybių tvarkomos atliekos.

Tai lemia, kad savivaldybės, apmokestindamos asmenis už komunalinių atliekų tvarkymą, *komunalines atliekas* suvokia kaip savivaldybių tvarkomas atliekas, nepaisant to, kad kai kurios iš jų visiškai nesusijusios su buitimi.

Penktoji darbo dalis – *Penktasis probleminis aspektas: vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir atliekų tvarkymą taikymas* – kurią sudaro du skyriai, skirta vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir atliekų tvarkymą tinkamumui aplinkos apsaugos požiūriu aptarti.

Nors vietinė rinkliava sumažino gamtoje išmetamų atliekų kiekį, tačiau ji neskatina asmenų atliekas rūšiuoti. Šiuo metu vietinės rinkliavos dydis nepriklauso nuo to, ar atliekos yra rūšiuojamos. Autorius siūlo vietinę rinkliavą skaidyti į dvi dalis: pastoviąją ir kintamąją. Pastovioji vietinės rinkliavos dalis turėtų būti skirta atliekų

tvarkymo išlaidoms padengti ir turėtų būti taikoma visiems asmenims, o kintančioji vietinės rinkliavos dalis turėtų priklausyti nuo išrūšiuojamų atliekų kiekio.

Apibendrinant visą atliktą tyrimą, daromos šios **išvados**:

1. Teisės moksle nėra vieningos nuomonės apie tai, kas laikytina atliekomis. Ir nors Europos Sąjungos teisėje atliekų samprata yra nusistovėjusi bei gana plačiai išaiškinta Europos Teisingumo Teismo, teisės mokslininkų tarpe ji dažnai kritikuojama: vienų dėl nepakankamos aplinkos apsaugos, kitų – dėl per daug griežto ir smulkmeniško reguliavimo. Taigi kyla daugybė įvairių atliekų aiškinimo variantų, taigi ir atliekų sampratų: (a) atliekų vertės, (b) atliekų kriterijų, (c) atliekų kaip veiksmų, (d) atliekų kaip paskirties, (e) atliekų kaip pavojingų medžiagų, (f) atliekų neigimo, (g) atliekų kaip būsenos, (h) atliekų kaip išmestų objektų. Nepaisant šios atliekų sampratų įvairovės, visomis sampratomis siekiama išspręsti dvi pagrindines atliekų keliamas problemas: pavojingumo aplinkai ir žmonių sveikatai bei gamtos išteklių praradimo. Taigi iš tikrųjų šios sampratos tarpusavyje suderinamos, o įstatymų leidėjas turėtų iš jų „pasiimti“ tai, kas geriausia, kad atliekų keliamos problemos būtų kuo efektyviau išspręstos. Be to, pastebėtina, kad didžiausios atliekų problemos kyla tuomet, kai jos yra *išmestos*, t. y. nevaldomos (neturi turėtojo). Todėl pagrindinis atliekų teisinio reguliavimo tikslas turėtų būti užtikrinti, kad visos atliekos būtų valdomos ir kad kuo daugiau atliekų būtų gražinama į rinką arba aplinką.
2. Atliekas reguliuojančiuose Lietuvos teisės aktuose netinkamai vartojami šie vieni iš pagrindinių atliekų teisinio reguliavimo terminų: *atsikratyti* ir *atliekų naudojimas*. Terminas *atsikratyti* atliekų sąvoką nepagrįstai susiaurina. Tinkamiausias terminas, atsižvelgiant į tai, kad savyje talpina labai platų veiksmų spektrą ir kad vartojant šį terminą išlaikomi daikto valdymo santykiai, yra *atsisakyti*. Galimas termino *atsikratyti* pakaitalas terminas *išmesti* yra netinkamas, nes jis vartotinas tik taršos teisinio reguliavimo prasme, apibrėžiant objektus ar reiškinius, kurie yra nevaldomi. Atsižvelgiant į visa tai, siūlytina tobulinti atliekų sąvoką ir *atliekas* apibrėžti taip: *atliekos – medžiagos ar daiktai, kurių yra arba buvo atsisakyta*.

Terminas *atliekų naudojimas*, kuris apibūdina vieną iš dviejų atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo krypčių, yra netinkamas, nes dubliuoja analogišką teisės aktuose vartojamą terminą, apimančią bet kokius atliekų tvarkymo veiksmus, įskaitant ir atliekų naudojimą bei atliekų pašalinimą. Kadangi *atliekų naudojimo* teisinio reguliavimo esmė yra ta, kad kuo daugiau daiktų, tapusių atliekomis, būtų vėl gražinta į rinką arba aplinką, vietoje termino *atliekų naudojimas* turėtų būti vartojamas terminas *atliekų gražinimas*.

3. Lietuvos teismai detalios atliekų sąvokos analizės neatlieka. Dažniausiai išvados daromos remiantis vien Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinta atliekų sąvoka ir Atliekų tvarkymo taisyklėse pateiktu Atliekų sąrašu. Tinkamiausias šaltinis, sprendžiant, ar atitinkamas objektas yra atliekos – Europos Teisingumo Teismo praktika. Konstatuotina, kad Lietuvos teismai šia praktika remiasi tik išimtiniais atvejais ir tik epizodiškai, o tai lemia netinkamų išvadų formulavimą sprendžiant ginčus. Be to, atsakingos institucijos susiduria su įvairiomis praktinėmis problemomis, taikant administracinę atsakomybę už atliekas reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus (pavyzdžiui, nežinoma, kuria Administracinių teisės pažeidimų kodekso nuostata remtis). Atsižvelgiant į tai siūlytina plėsti teisėjų ir atsakingų institucijų pareigūnų žinias, susijusias su atliekų teisiniu reguliavimu, organizuojant mokymus.
4. Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinta *komunalinių atliekų* sąvoka netinkama. Visų pirma, ši sąvoka apibrėžiama vartojant kitus du terminus – *buitinės atliekos* ir *į buitines atliekas panašios atliekos* – kurie nėra apibrėžti. Be to, Atliekų tvarkymo įstatyme vartojama kita sąvoka – *komunalinių atliekų tvarkymo sistema* – kurioje *komunalinės atliekos* apibrėžiamos kaip *savivaldybių tvarkomos atliekos*. Atsižvelgiant į šį neapibrėžtumą, savivaldybės negali nustatyti tikslios *komunalinių atliekų* sąvokos. Tai lemia, kad nėra aišku, kokių tiksliai atliekų tvarkymo sistemas turėtų organizuoti savivaldybės, be to, *komunalinių atliekų* sąvokos skirtumai net ir tam pačiam atliekų tvarkymo regionui priklausančiose savivaldybėse sudaro sąlygas tvarkyti skirtingų rūšių atliekas ir taikyti skirtingą apmokestinimą už jų tvarkymą. Absoliučiai visos atliekos pagal jų susidarymo kilmę skirstytinos į *ūkinės atliekas* (arba *ūkinės veiklos atliekas*) ir *buitines atliekas*, tačiau Atliekų tvarkymo įstatyme šis klasifikavimas neatspindėtas.

Atsižvelgiant į tai, siūlytina atsisakyti sąvokos *komunalinės atliekos* ir ją pakeisti sąvoka *savivaldybių (tvarkomos) atliekos*. Taip pat siūlytina įvesti dvi naujas sąvokas: *buitinės atliekos* ir *ūkinės (veiklos) atliekos*. Šių sąvokų apibrėžimas turėtų priklausyti nuo sąvokos *ūkinė veikla*, kuri įtvirtinta Aplinkos apsaugos įstatyme ir kuri turi būti tobulinama dėl šiuo metu įtvirtinto absoliučiai plataus *ūkinės veiklos* suvokimo. Tuomet *ūkinės (veiklos) atliekos* būtų apibrėžiamos kaip *ūkinės veiklos metu susidariusios atliekos*, o *buitinės atliekos* – kaip *buityje (ne ūkinės veiklos metu) susidariusios atliekos*.

5. Šiuo metu taikoma vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir atliekų tvarkymą sistema aplinkosauginiu požiūriu yra ydinga, nes neskatina atliekų rūšiuoti ir mažinti jų kiekį. Atsižvelgiant į tai savivaldybėms siūlytina taikyti dvigubą vietinės rinkliavos tarifą. Pastovioji vietinės rinkliavos tarifo dalis būtų privaloma kiekvienam asmeniui, priklausytų nuo asmens deklaruotos gyvenamosios vietos ir būtų skirta tinkamam atliekų apdorojimo įrenginių išlaikymui užtikrinti. Kintančioji vietinės rinkliavos tarifo dalis turėtų priklausyti nuo surenkamų neišrūšiuotų buitinių atliekų kiekio, ir mažėti, atsižvelgiant į namų ūkyje vykdomą atliekų rūšiavimą. Aplinkos ministerijai siūlytina šiuo klausimu parengti atitinkamas gaires.
6. Atliekų sampratų įvairovė, teisės mokslininkų nesutarimai, ką laikyti atliekomis, teismų patiriami sunkumai nagrinėjant atliekų bylas ir negerėjanti aplinkos padėtis iškelia vieną esminį klausimą: ar nereikėtų apskritai atsisakyti esamo atliekų teisinio reguliavimo? Pagrindinis atliekų teisinio reguliavimo tikslas yra apsaugoti aplinką ir žmonių sveikatą nuo atliekų keliamo pavojaus bei tausoti gamtos išteklius. Atliekos yra pavojingos tiek, kiek jos nėra valdomos. Jeigu jos yra valdomos, jos pavojingos tiek pat, kiek ir visos kitos medžiagos ir daiktai. Tuomet iš esmės nėra skirtumo tarp medžiagų ar daiktų ir to, kas laikoma atliekomis pagal esamą teisinį reguliavimą. Gamtos išteklius prarandame, jeigu atliekų nevaldome arba jas valdome netinkamai. Jeigu atliekos yra valdomos, jos pakeičia gamtos išteklius, nes yra naudojamos kaip gamtos ištekliai. Tuomet iš esmės nėra skirtumo tarp gamtos išteklių ir to, kas laikoma atliekomis pagal esamą teisinį reguliavimą. Taigi dvi pagrindines atliekų problemas, kurias siekiama išspręsti esamu atliekų teisiniu reguliavimu, iš esmės kelia tik nevaldomi

objektai. Ar nereikėtų tuomet atliekomis laikyti tik tų objektų, kurie nėra valdomi, o teisiniu reguliavimu siekti, kad visi objektai būtų valdomi, o tie objektai, kurie nėra valdomi – perduodami valdyti?