

Leda ŽILINSKIENĖ

DAKTARO DISERTACIJA

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO
TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS

SOCIALINIAI MOKSLAI,
TEISĖ (S 001)
VILNIUS, 2022

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Leda Žilinskienė

**KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO
REGULIAVIMO PROBLEMAS**

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Vilnius, 2022

Mokslo daktaro disertacija rengta 2017–2021 metais Mykolo Romerio universitete pagal Mykolo Romerio universitetui su Vytauto Didžiojo universitetu Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministro 2019 m. vasario 22 d. įsakymu Nr. V-160 suteiktą doktorantūros teisę.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Mokslo daktaro disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto ir Vytauto Didžiojo universiteto teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkė:

prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Nariai:

prof. dr. Eglė Bilevičiūtė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Ieva Deviatnikovaitė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Jānis Načisčionis (Turības universitetas, Latvijos Respublika, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Audronė Telešienė (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, sociologija, S 005).

Mokslo daktaro disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2022 m. rugpjūčio 26 d. 14 val. Mykolo Romerio universitete, I-414 auditorijoje.

Adresas: Ateities g. 20, 08303 Vilnius.

Turinys

PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ IR SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	6
ĮVADAS	9
TYRIMŲ APŽVALGA	15
DARBO METODOLOGIJA	19
1. ATLIEKŲ KAIP TEISINĖS KATEGORIJOS SAMPRATŲ ĮVAIROVĖS FORMAVIMOSI ISTORINIAI IR SOCIALINIAI TEISINIAI VEIKSNIAI	24
1.1. Atliekos kaip civilizacijos raidos duotybė	24
1.2. Atliekų sąvokų aiškinimas ES teisėje ir moksliniuose diskursuose	32
1.3. Komunalinių atliekų sampratų interpretacijų įvairovė	39
2. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO BRUOŽAI	49
2.1. Teisės reikšmė atliekų susidarymui ir tvarkymui	49
2.2. Komunalinių atliekų teisinio reguliavimo ištakos ir esama padėtis pagal ESteisę	54
2.3. Valstybių narių pareigos komunalinių atliekų tvarkymo srityje	64
2.4. Komunalinių atliekų teisinio reguliavimo ypatumai Lietuvoje	76
2.5. Komunalinių atliekų tvarkymo proceso analizė	96
2.5.1. Komunalinių atliekų susidarymo veiksniai	98
2.5.2. Komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo teisinė analizė	99
2.5.3. Komunalinių atliekų apdorojimo veiklų teisinė tvarka	102
2.6. Komunalinių atliekų vežimo ES viduje ir už ES ribų teisinio reguliavimo ypatumai	109
3. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISĖS PRINCIPAI	121
3.1. Aplinkos apsaugos teisės principų santykis su atliekų tvarkymo principais	121
3.2. Atliekų tvarkymo teisės principų poveikis komunalinių atliekų tvarkymui	131
3.2.1. Savarankiškumo principas	131
3.2.2. Artumo principas	133
3.2.3. Principas „teršėjas moka“	136
3.2.4. Atliekų hierarchija	143
3.2.5. Gamintojo atsakomybės principas	151

3.2.6. Atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas	158
3.2.7. Atliekų susidarymo mažinimo principas	159
3.2.8. Atsargumo principas	160
3.2.9. Tvarumo principas	161
4. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ VALDYMO IR PASLAUGŲ TEIKIMO ADMINISTRACINIAI TEISINIAI ASPEKTAI.	166
4.1. Komunalinių atliekų valdymo institucijų sistema ir funkcijos.	166
4.2. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimas.	184
4.2.1. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai ir jų parinkimo kriterijai	184
4.2.2. ES teisės reikšmė komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių taikymui	193
4.2.3. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių reglamentavimo Lietuvoje analizė	202
4.3. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo pagrindinių sąlygų analizė	214
4.3.1. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugoms būdingi bruožai	214
4.3.2. Atliekų rūšiavimas kaip paslaugų teikimo sąlyga	221
4.3.3. Mišrių komunalinių atliekų surinkimo priemonių suteikimas	225
4.3.4. Atskiro atliekų surinkimo priemonių suteikimas	228
4.3.5. Atliekų surinkimo nepertraukiamumas ir periodiškumas.	230
4.3.6. Paslaugos kokybės stebėseną ir kontrolė.	232
4.4. Apmokėjimo už komunalinių atliekų tvarkymą sistemas.	235
5. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TINKAMESNIO TEISINIO REGULIAVIMO PAIEŠKA: ŽIEDINĖS EKONOMIKOS ĮGYVENDINIMAS	245
5.1. Žiedinė ekonomika – tvaraus komunalinių atliekų tvarkymo pagrindas	245
5.2. Žiedinės ekonomikos poveikis atliekų tvarkymo teisiniam reglamentavimui.	251
5.2.1. Žiedinės ekonomikos ryšys su atliekų tvarkymo teisės principais	251
5.2.2. Teisinio reguliavimo transformacija kaip neišvengiama perėjimo prie žiedinės ekonomikos sąlyga	257
5.2.3. Komunalinių atliekų išskirtinumas žiedinės ekonomikos kontekste	261

5.2.4. Atskirų atliekų srautų surinkimo teisinio reglamentavimo ypatumai	264
5.2.5. Atliekų tvarkymo būdų prioretizavimas ir kokybiškas perdirbimas	272
5.2.6. Esamo institucinio modelio analizė žiedinės ekonomikos kontekste ..	277
Išvados	282
Pasiūlymai	288
Literatūros sąrašas	292
Priedai	329
SANTRAUKA	387
MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS	411
SUMMARY	415

PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ IR SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

Administratorius	komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius
ANK	Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas
ATĮ atliekos	Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas medžiaga ar objektas, kurio turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti
atliekų tvarkymas	atliekų surinkimas, vežimas, naudojimas (įskaitant rūšiavimą) ir šalinimas, taip pat tokių operacijų priežiūra ir šalinimo vietų vėlesnė priežiūra, įskaitant tokio pobūdžio veiksmus, kurių imasi prekyautojas ar tarpininkas
Bazelio konvencija	1989 m. Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės
BESP	bendros ekonominės svarbos paslaugos
Departamentas	Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos
DGA	didelių gabaritų atliekos
Direktyva 94/62/EB	1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (OL L 365, 1994 12 31, p. 10)
Direktyva 1999/31/EB	1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL L 182, 1999 7 16, p. 1)
Direktyva 2008/98/EB	2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas
EEĮ	elektros ir elektroninės įrangos atliekos
EK	Europos Komisija
ES	Europos Sąjunga
ESTT	Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

<p>Europos atliekų sąrašas</p> <p>komunalinės atliekos</p> <p>Konstitucinis teismas</p> <p>LAT</p> <p>LVAT</p> <p>MBA</p> <p>Minimalūs reikalavimai</p> <p>Organizacija</p>	<p>atliekų sąrašas, nustatytas 2000 m. gegužės 3 d. Komisijos sprendimu, keičiančiu sprendimą 94/3/EB, nustatantį atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 1 straipsnio a dalį, ir Tarybos sprendimą 94/904/EB, nustatantį pavojingų atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 91/689/EEB dėl pavojingų medžiagų 1 straipsnio 4 dalį (OL L 226, 2000 9 6, p. 3) su pakeitimais</p> <p>a) mišrios ir atskirai surinktos namų ūkių atliekos, įskaitant popierių ir kartoną, stiklą, metalus, plastiką, biologines atliekas, medieną, tekstilę, pakuotes, elektros ir elektroninės įrangos atliekas, baterijų ir akumuliatorių atliekas, taip pat stambiausias atliekas, įskaitant čiužinius ir baldus</p> <p>b) mišrios ir atskirai surinktos atliekos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių</p> <p>Komunalinės atliekos neapima gamybos, žemės ūkio, miškininkystės, žvejybos, septikų, taip pat kanalizacijos ir nuotekų valymo atliekų, įskaitant nuotekų dumblą, eksploatuoti netinkamų transporto priemonių arba statybos bei griovimo atliekų</p> <p>Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas</p> <p>Lietuvos Aukščiausiasis Teismas</p> <p>Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas</p> <p>mechaninis biologinis atliekų apdorojimas</p> <p>Minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimai, patvirtinti Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymu Nr. D1-857 „Dėl Minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“, Žin., 2012, Nr. 125-6295</p> <p>gamintojų ir importuotojų organizacija</p>
---	--

Reglamentas Nr. 1013/2006	2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo (OL L 190, 2006 7 12, p. 1)
SESV	Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo
Sutartys	ES steigimo sutartys
Taksonomijos reglamen- tas	2020 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2020/852 dėl sistemos tvariam investavimui palengvinti sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/2088 (OL L 198 (2020), p. 13–43)
Valstybinis atliekų tvar- kymo planas	Valstybinis atliekų tvarkymo 2014–2020 metų planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 366 (su vėlesniais pakeitimais)
VPĮ	Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas
VSĮ	Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas

ĮVADAS

Tyrimo problema. Atliekų tvarkymas yra svarbus ir visuomenei aktualus klausimas, nes netinkamai tvarkomos atliekos sukelia neigiamas pasekmes žmonių sveikatai ir aplinkai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrinoje suformuota, kad vienas iš valstybės veiklos tikslų – užtikrinti žmonių teises į sveiką ir švarią aplinką.¹ Šių valstybės veiklos tikslų įgyvendinimą, derinant su kitomis konstitucinėmis vertybėmis, komunalinių atliekų susidarymo ir tvarkymo srityje detalizuoja administracinės ir aplinkosaugos teisės normos, kurios įtvirtina atliekų tvarkymo teisės principus ir sąlygas, apibrėžia kompetentingas institucijas ir nustato jų funkcijas.

Komunalinių atliekų, kurias dažniausiai suprantame kaip buitįje susikaupiančias atliekas, srautą sudėtinga valdyti, o pats jų tvarkymas yra socialiai ir politiškai jautri sritis. Tai įtvirtinta ir ES teisės aktuose, pabrėžiant, kad komunalinių atliekų srautas „yra vienas iš sudėtingesnių tvarkyti, o tai, kaip jis tvarkomas, paprastai gerai parodo, kokia yra visos šalyje taikomos atliekų tvarkymo sistemos kokybė“².

Valstybėje turi būti veiksmingi teisiniai mechanizmai, kurie sudarytų sąlygas tvarkyti komunalines atliekas aplinkai ir žmonių sveikatai palankiausiai būdais, tausojant išteklius ir *užtikrinant visuomenės poreikius*. Atsižvelgiant į tai, tyrime siekiama atlikti išsamią komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo Lietuvoje analizę, ypatingą dėmesį kreipiant į komunalinių atliekų tvarkymo sistemos veikimo teisinius aspektus.

Vykdam komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo Lietuvoje analizę, tiriamoji problema skaidoma į atskirus probleminis klausimus. Tyrimo metu siekiama išnagrinėti, kokia yra komunalinių atliekų tvarkymo raida ir komunalinių atliekų samprata, kokie yra komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo pagrindai Lietuvoje ir ES, kokie principai formuoja komunalinių atliekų tvarkymą, kokie reikalavimai taikomi komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliams Lietuvoje, kaip veikia komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema. Tyrimo metu keliamas probleminis klausimas, ar ir koku mastu teisinis reguliavimas atitinka žiedinės ekonomikos sampratą.

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N7/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtinto Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 166.4 punkto (2007 m. spalio 31 d., 2010 m. gruodžio 1 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a38f7320d9a711e3bb00c40fca124f97>.

² 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, OJ L 150, 14.6.2018, p. 109–140, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj/eng>.

Tyrimo problema atskleidžiama per atliekų tvarkymo teisės principų, komunalinių atliekų valdymo institucinės sistemos ir komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių analizę.

Tyrimo aktualumas. Disertacija pasižymi moksliniu ir praktiniu tyrimo aktualumu. Teisinis reguliavimas yra svarbus instrumentas, kuris nustato komunalinių atliekų tvarkymo socialinius tikslus ir apibrėžia teisinių santykių ypatumus. Komunalinių atliekų tvarkymo visuomeninė reikšmė, vykstantys socialiniai ir ekonominiai pokyčiai ir naujos žinios apie šiuos visuomenės aspektus parodo būtinybę ištirti Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo teisinius aspektus.

Komunalinių atliekų tvarkymo reikšmė nemažėja, nes visame pasaulyje atliekų kiekiai nenustoja augti, ir prognozuojama, kad vien komunalinių atliekų kiekis padidės nuo 3,5 milijono tonų per dieną 2010 m. iki daugiau kaip 6 milijonų tonų per dieną 2025 m. ir trigubai iki 11 milijonų tonų per dieną padidės iki 2100 m.³ Be to, net didelių pajamų šalyse yra perdirbama ar kompostuojama tik kiek daugiau nei trečdalis atliekų.⁴

ES šalių atliekų tvarkymo sistemos pasiekė gerų rezultatų, pavyzdžiui, per beveik du dešimtmečius ES smarkiai padidėjo komunalinių atliekų perdirbimas: nuo 17 proc. 1995 m. iki 46 proc. 2017 m.⁵ Lietuva padarė didelę pažangą atliekų tvarkymo srityje: nuo 2014 m. sąvartynuose šalinamą atliekų kiekį sumažino perpus iki 33 proc., nors vis dar viršija 25 proc. ES vidurkį.⁶ Tačiau tarp ES valstybių narių vis dar egzistuoja dideli komunalinių ir kitų atliekų tvarkymo sistemų skirtumai. Net geriausių rezultatų pasiekusios ES valstybės negali pasigirti, kad išsprėdė atliekų susidarymo ir tvarkymo problemas: pakuočių atliekų kiekiai nenustoja augti, naudojami dideli kiekiai vienkartinio plastiko, o dalis atliekų eksportuojamos į ne tokias turtingas šalis, kurios nepajėgios tinkamai sutvarkyti atliekų.

Šiuo metu ES lygiu pasirinkta bendra atliekų tvarkymo problemų sprendimo kryptis – perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Pasitelkus žiedinės ekonomikos koncepciją siekiama pakeisti ekonomikos „gamink, naudok, išmesk“ modelį, kad medžiagos

³ „Global Waste on Pace to Triple by 2100“, (Pasaulio bankas), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://doi.org/10/30/global-waste-on-pace-to-triple>.

⁴ Silpa Kaza ir kt., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, (Washington, DC, the World Bank, 2018), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>.

⁵ Maarten Dubois ir kt., *Guidance for Separate Collection of Municipal Waste* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), 5, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb444830-94bf-11ea-aac4-01aa75ed71a1>.

⁶ „2019 m. ES Aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūra. Šalies ataskaita – Lietuva“, 6, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lt_lt.pdf.

būtų kuo ilgiau naudojamos uždaruose cikluose, daiktai būtų gaminami taip, kad būtų pritaikyti pakartotiniam naudojimui. Žiedinės ekonomikos svarba buvo įtvirtinta 2013 m. ES 7-ojoje Aplinkosaugos veiksmų programoje.⁷ 2015 m. Europos Komisija pritarė žiedinės ekonomikos veiksmų planui.⁸ 2018 m. buvo priimti pirmieji atliekų srities direktyvų pakeitimai⁹, kuriais siekiama įgyvendinti Sąjungos siekį pereiti prie žiedinės ekonomikos. 2020 m. Taksonomijos reglamente pateiktas žiedinės ekonomikos apibrėžimas.¹⁰ Kadangi žiedinė ekonomika tapo teisine kategorija, ji turi būti įtraukta į teisinių tyrimų apimtis. Tyrimo metu keliamas aktualus klausimas, ar esamas atliekų teisinis reguliavimas atitinka žiedinės ekonomikos koncepciją, koks jos poveikis komunalinių atliekų teisiniam reglamentavimui.

Komunalinių atliekų tvarkymo srityje valstybės ir teisės vaidmens mažėjimas sietinas su atliekų tvarkymo sektoriuje įgyvendinta privatizavimo ir dereguliacijos politika bei bendra postmodernios teisės įtaka. Tyrimų apžvalgoje išsamiai atskleista, kad komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo iširtumo lygis yra nepakankamas ir būtina papildyti doktriną šioje srityje. Atsižvelgiant į bendras teisinio reguliavimo atliekų tvarkymo srityje tendencijas, svarbu iširti, kokie ypatumai būdingi Lietuvos komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui ir institucinės sistemos veikimui.

Tyrimo naujumas ir reikšmė. Disertacinis tyrimas yra pirma Lietuvoje išsamiai komunalinių atliekų valdymo teisinių aspektų studija, turinti teorinę ir praktinę reikšmę. Tyrimo naujumas pasireiškia tuo, kad jame išsamiai ir sistemiškai nagrinėja-

⁷ 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN#d1e40-171-1>.

⁸ „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM(2015) 614 final „Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.

⁹ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/849, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų, OL L 150, p. 93–99 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/850, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų, OL L 150, p. 100–108 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, OL L 150, p. 109–140 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, OL L 150, p. 13–43 (2018).

¹⁰ 2020 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2020/852 dėl sistemos tvariam investavimui palengvinti sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/2088 (Taksonomijos reglamentas), OL L 198 (2020), p. 13–43.

mi komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir institucinės sistemos bruožai bei probleminiai aspektai, susiję su vykstančiais socialiniais pokyčiais. Iki šiol Lietuvos teisės moksle nebuvo atliktas toks kompleksinis tyrimas, kuris sinergetiniu požiūriu sujungtų teisės ir kitų mokslo šakų pasiekimus komunalinių atliekų tvarkymo srityje.¹¹ Tyrimas originalus, naujas, nes jo metu į fragmentiškus atliekų teisinio reguliavimo tyrimus pažvelgiama pasitelkiant *žiedinės ekonomikos* perspektyvą. **Šiame tyrime yra** apibendrinama mokslinėse analizėse išplėtota žiedinės ekonomikos koncepcija, pateikiama jos įgyvendinimo teisės aktuose analizė ir atskleidžiama žiedinės ekonomikos teorinių postulatų bei aktualaus atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo koreliacijos problematika, sprendžiant komunalinių atliekų tvarkymo klausimus.

Mokslinis tyrimas praplės turimas teorines ir praktines žinias apie komunalinių atliekų teisinį reguliavimą bei sudarys sąlygas atsakyti į naujai iškilusius ir dar mokslinėje literatūroje nenagrinėtus *klausimus*: kuo išskirtinės komunalinės atliekos, kad joms taikomas specifinis teisinio reguliavimo režimas ir kodėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimas pradedamas nuo reikalavimų komunalinių atliekų tvarkymui griežtinimo? Ar įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos reikia peržiūrėti komunalinių atliekų tvarkymo institucinį modelį, kokie teisinio reguliavimo pakeitimai yra reikalingi?

Darbe sistemiškai nagrinėjamos komunalinių atliekų teisinio reguliavimo problemos bei naujai įvertinamas atliekų vietos visuomenėje teorinis pagrindas, leidžiantis nubrėžti teisinio reguliavimo kryptis ir gaires. Atlikto tyrimo pagrindu teikiami siūlymai dėl komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo modelio tobulinimo, kad būtų išspręstos tyrimo metu nustatytos problemos.

Iškelta mokslinė problema yra aktuali teisės doktrinai, nes analizuojant pasirinktą temą toliau plėtojama teisinė doktrina atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo srityje. Mokslinės problemos sprendimai yra taikomojo pobūdžio, todėl aktualūs atliekų tvarkymo politikos formuotojams, dirbantiems valstybės valdymo arba savivaldybių institucijose ir sprendžiantiems komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir organizavimo klausimus. Disertacijoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai galėtų padėti įstatymų leidėjui tobulinti teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias komunalinių atliekų tvarkymo bei žiedinės ekonomikos įgyvendinimo klausimus.

¹¹ Plačiau apie sinergetiką: Saulius Kanišauskas, *Sinergetinio pasaulėvaizdžio kontūrai*, Vilnius: MRU, 2008; Dovilė Valančienė, „Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2015), 73–74, 120, 130–131, 230, <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:8187796/datastreams/MAIN/content>.

Tyrimo objektas – komunalinių atliekų tvarkymo teisinė sistema.

Tyrimo dalykas – teisinis komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimas.

Tyrimo tikslas – ištirti ir įvertinti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos teisinio reguliavimo ypatumus.

Tyrimo tikslo įgyvendinimas sietinas su šiais uždaviniais:

1. Atskleisti komunalinių atliekų sampratą ir ypatumus;
2. Išanalizuoti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ypatumus Europos Sąjungoje ir Lietuvoje;
3. Ištirti komunalinių atliekų tvarkymo teisės principus ir atskleisti jų turinį;
4. Ištirti komunalinių atliekų valdymo administracinius teisinius aspektus, pasireiškiančius per institucinės sistemos ir valdymo modelių taikymą bei komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą.
5. Atskleisti žiedinės ekonomikos poveikį komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui.

Ginamieji teiginiai:

1. Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo srities teisinis reguliavimo bei jį įgyvendinančios valdymo institucijų sistemos veikimo trūkumai lemia ribotą komunalinių atliekų tvarkymo veiksmingumą.
2. Komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas yra determinuotas perėjimo prie žiedinės ekonomikos galimybių.

Darbo struktūra. Disertacinį darbą sudaro įvadas, penki skyriai ir išvados bei pasiūlymai. Pirmajame skyriuje atskleidžiama požiūrių į atliekas įvairovė ir komunalinių atliekų sampratos ypatumai. Antrajame skyriuje nagrinėjami pagrindiniai komunalinių atliekų teisinio reguliavimo bruožai Lietuvoje ir Europos Sąjungoje, aptariami atliekų tvarkymo etapai bei valstybių narių pareigos komunalinių atliekų tvarkymo srityje. Trečiajame skyriuje, atskleidžiant santykį su pagrindiniais aplinkos apsaugos principais, analizuojami komunalinių atliekų tvarkymo teisės principai ir **jų turinys**. Ketvirtajame skyriuje analizuojama komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema bei pagrindinės teisinio reguliavimo ir paslaugų teikimo modelių taikymo problemos. Tyrimo metu analizuojamos ir atskleidžiamos teisine prasme galimos įvairios komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo modelių modifikacijos su skirtingais privataus sektoriaus įtraukimo į komunalinių atliekų tvarkymą laipsniais. Komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo kontekste analizuota ir atliekų vežimo ES viduje ir už ES ribų

teisinė problematika. Darbe sistemiškai analizuojamas Lietuvos Respublikos ir atskirų ES valstybių komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas, taip pat apžvelgta aktuali teismų praktika. Penktajame skyriuje atkleista žiedinės ekonomikos samprata, jos santykis su atliekų tvarkymo teisės principais, analizuotas poveikis atliekų teisiniam reguliavimui, pagrindinėms atliekų tvarkymo kryptims bei komunalinių atliekų institucinės sistemos veikimui.

Atliktas mokslinis tyrimas leidžia teikti pasiūlymus dėl Lietuvoje veikiančio atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo tobulinimo krypčių ir konkrečių priemonių, kurios leistų spręsti ne tik esamas teisinio reguliavimo problemas ir derėtų su prognozuojamais socialiniais pokyčiais.

TYRIMŲ APŽVALGA

Tyrimo metu analizuota mokslinė literatūra yra susijusi su atskirais tiriamosios problemos aspektais, todėl reikėtų juos detaliau aptarti.

Išsami ES reglamentuojamo atliekų sektoriaus apžvalga pateikta G. van Calster knygoje¹², kurioje nagrinėta ES teisės aktų ir ESTT praktikos nuostatos, susijusios su atliekų apibrėžimo problematika bei atskiriomis atliekų tvarkymo operacijomis. Teisės doktrinoje atliekų apibrėžimo problematika yra vienas iš plačiausiai nagrinėtų klausimų, nes ESTT doktrinoje suformuotas platus atliekų apibrėžimas.¹³ M. Vasiliausko disertacijoje¹⁴ taip pat didelis dėmesys buvo skirtas skirtingų atliekų sampratų analizei. Siekiant gilesnio tiriamosios problemos pažinimo, buvo nagrinėjama specializuota atliekų srities literatūra, neapsiribojant išimtinai vien teisės srities tyrimais.¹⁵ Atliekų tvarkymo kontekstas atskleidžiamas tarptautinių organizacijų užsakyta atliktuose tyrimuose ir studijose.¹⁶ Atliekų tvarkymo išlaidų paskirstymo modeliai nagrinėti ekonometrijos tyrime, kuris leidžia suprasti gamintojo atsakomybės principo taikymą.¹⁷ Siekiant visapusiško objekto pažinimo, buvo analizuotos Z. Baumano, J. Baudrillard'o ir kitų autorių idėjos, kuriomis apmąstoma vartotojų visuomenės reikšmė atliekų sudarymui.

Siekiant įgyvendinti tyrimo uždavinius, apsaugos ir atliekų tvarkymo teisės principų tyrimas atliktas remiantis moksline literatūra, skirta aplinkosaugos teisės

¹² Geert van Calster, *EU Waste Law*, (OUP Oxford, 2015).

¹³ Kamila Pope, *Global Waste Management: Models for Tackling the International Waste Crisis*, (London, New York: Kogan Page, 2020); da Silva Campos C, „Waste, Product and by-Product in EU Waste Law“, *ELNI Review* 2(07) (2007): 28–44, <https://doi.org/10.4135/9781452218564.n41>; David Wilkinson, „Time to Discard the Concept of Waste?“, *Environmental Law Review* 1, nr. 3 (1999): 172–195, <https://doi.org/10.1177/146145299900100303>; Martynas Vasiliauskas, „Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas?“, *Teisė* 74 (2010): 118–35, <https://doi.org/10.15388/Teise.2010.0.253>.

¹⁴ Martynas Vasiliauskas, *Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai*, (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.

¹⁵ Rimgaudas Minalga, *Atliekų šalinimo logistika* (Vilnius: Justitia, 2010); Jurgis Kazimieras Staniškis ir kt., *Darni atliekų vadyba*, (KTU leidykla „Technologija“, 2018), <https://doi.org/10.5755/e01.9786090214138>;

Ričardas Viktoras Ulozas ir Rolandas Viršilas, *Atliekų tvarkymo technologijos* (Šiaulių universiteto leidykla, 2010).

¹⁶ Kaza ir kt., *supra note*, 4; „Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management OECD“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.oecd.org/development/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm>.

¹⁷ Takayoshi Shinkuma ir Shunsuke Managi, *Waste and Recycling: Theory and Empirics*, 1-as leidimas, (London, New York: Routledge, 2011).

klausimams.¹⁸ Literatūroje laikomasi bendros nuomonės, kad nėra vieno aplinkos apsaugos principų šaltinio ir sąrašo. Tyrimo metu, vadovaujantis teisės aktų nuostatomis, doktrina ir aplinkos apsaugos principais, buvo sudarytas atliekų tvarkymo teisės principų sąrašas, kuris aktualus vykdant komunalinių atliekų tvarkymą.

Vykdant tyrimą analizuota mokslinė literatūra, nagrinėjanti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių teisinio reguliavimo klausimus, kurie apima tiek atliekų tvarkytojų atrankos būdus, tiek viešojo administravimo institucijų veiksmus vykdant atliekų tvarkymą. A. Coadas pateikė detalią privataus sektoriaus įtraukimo į komunalinių atliekų sritį studiją, kurioje analizuojami privataus sektoriaus dalyvavimo privalumai, trūkumai ir konkretūs atvejai.¹⁹ Privataus sektoriaus dalyvavimo komunalinių atliekų tvarkymo veikloje klausimas nėra toks paprastas ir vienareikšmiškas. Dalis autorių komunalinių atliekų sektoriaus problemų sprendimą sieja su didesne konkurencija, kiti siūlo atsižvelgti į komunalinių atliekų rinkos specifiką.²⁰ Šiais aspektais vertinga literatūra, kurioje nagrinėtos atskiros užsienio šalių (Vakarų Europos valstybių ir JAV) atliekų tvarkymo sistemos, praktiškai išbandžiusios atliekų tvarkymo sprendimus ir turinčios ilgesnę teisinio reglamentavimo tradiciją.²¹

Disertacijoje skiriamas dėmesys atliekų tarptautinio vežimo klausimams, nes atliekų gabenimo reikšmė ir mastai vis didėja. Šis klausimas nebuvo plačiau nagrinėtas nacionalinę atliekų tvarkymo sistemą nagrinėjančių Lietuvos teisininkų. Iš užsienio autorių pažymėtina K. Pope, kuri nagrinėjo tarptautinio atliekų pervežimo, ypač iš pasaulio šiaurės į pasaulio pietus, problematiką.²²

Lietuvoje nėra išleistos monografijos ar vadovėlio, kuriame būtų nagrinėjama

¹⁸ Eduardas Monkevičius ir kt., *Aplinkosaugos teisė* (Vilnius: Justitia, 2011); Rasa Ragulskytė-Marokvienė, *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais* (Vilnius: Eugrimas, 2005); Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, antras leidimas (Oxford, New York: Oxford University Press, 2020), *Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation*, 2008, <https://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>; Eloise Scotford, „The role of environmental principles in the decisions of the European Union courts and New South Wales land and environment court“ (daktaro disertacija, Magdalen College, 2010), https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download_file?file_format=pdf&safe_filename=THESIS01&type_of_work=Thesis.

¹⁹ Adrian Coad, *Private Sector Involvement in Solid Waste Management – Avoiding Problems and Building on Successes* (CWG, 2005), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/PrivateSectorInvolvement.pdf>.

²⁰ Shinkuma ir Managi, *supra note*, 17.

²¹ Bernd Bilitewski, Georg Härdtle, ir Klaus Marek, *Waste Management*, (Berlin, Heidelberg: Springer, 1997); Nicolas Buclet ir Olivier Godard, *Municipal Waste Management in Europe: A Comparative Study in Building Regimes*, (Dordrecht: Springer Science Business Media, 2000).

²² Pope, *supra note*, 13.

bendrai atliekų ar konkrečiai – komunalinių atliekų teisinis reguliavimas. Paprastai moksliniuose straipsniuose nagrinėjami atskiri atliekų tvarkymo teisiniai aspektai, pavyzdžiui, A. Pasvenskienė ir B. Pranevičienė²³ tyrė atliekų prevencijos, o D. Bereikienė ir E. Štareikė²⁴ – atliekų rūšiavimo teisinio reglamentavimo klausimus.

Atliekas vis labiau suprantant kaip išteklius, atsirado mokslo darbų, kuriuose atliekų tvarkymas nagrinėjamas žaliosios ekonomikos kontekste.²⁵ Be to, didėjant žiedinės ekonomikos svarbai, vis daugiau tyrimų skiriama žiedinės ekonomikos ir atliekų

²³ Aušrinė Pasvenskienė ir Birutė Pranevičienė, „Atliekų prevencijos teisinis reglamentavimas“, *Višiuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 8 (2012), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6002>.

²⁴ Daiva Bereikienė ir Eglė Štareikė, „Atliekų rūšiavimo teisinio reguliavimo aspektai“, *Višiuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 9 (2013), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/5925>; Daiva Bereikienė, „Relationship between Prevention of Waste and Zero Waste Movement“, *Višiuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 24 (2020), <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16554/5527-12561-1-PB.pdf?sequence=1&is-Allowed=y>.

²⁵ Katharina Kummer Peiry, Andreas R. Ziegler, ir Jorun Baumgartner, *Waste Management and the Green Economy: Law and Policy* (Edward Elgar Publishing, 2016).

tvarkymo temoms²⁶, parengta nemažai mokslinių straipsnių²⁷. Žiedinės ekonomikos koncepcija iškilo kaip pagrindinis požiūris, užtikrinantis perėjimą prie tvaresnės ekonominės paradigmos.²⁸ Žiedinė ekonomika yra laikoma motyvuojančia ir įkvepiančia kryptimi bei norima „galutine būsena“²⁹. T. J. de Römpho disertacijoje³⁰ buvo nagrinė-

²⁶ Zora Kovacic, Roger Strand, ir Thomas Völker, *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries* (New York: Routledge, 2020); Peter Lacy, Jessica Long, ir Wesley Spindler, *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage*, (London, Palgrave Macmillan, 2020), <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95968-6>; Caroline O'Donnell ir Dillon Pranger, *The Architecture of Waste: Design for a Circular Economy*, (New York: Routledge, 2021); Chris Backes, *Law for a Circular Economy* (The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing, 2017).

²⁷ Andrea Urbinati, Davide Chiaroni, ir Vittorio Chiesa, „Towards a New Taxonomy of Circular Economy Business Models“, *Journal of Cleaner Production* 168 (2017): 487–498, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>; Denise Reike, Walter J.V. Vermeulen, ir Sjors Witjes, „The Circular Economy: New or Refurbished as CE 3.0? – Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options“, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 246–264, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>; Martin Geissdoerfer et al., „The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?“, *Journal of Cleaner Production* 143 (2017): 757–768, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>; Ana de Jesus ir Sandro Mendonça, „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-Innovation Road to the Circular Economy“, *Ecological Economics* 145 (2018): 75–89, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>; Furkan Sariatlı, „Linear Economy Versus Circular Economy: A Comparative and Analyzer Study for Optimization of Economy for Sustainability“, *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development* 6, nr. 1 (2017): 31–34, <https://doi.org/10.1515/vjbsd-2017-0005>; Kira J. M. Matus, Xin Xiao, ir Julie B. Zimmerman, „Green Chemistry and Green Engineering in China: Drivers, Policies and Barriers to Innovation“, *Journal of Cleaner Production* 32 (2012): 193–203, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>; Valter Ranta et al., „Exploring Institutional Drivers and Barriers of the Circular Economy: A Cross-Regional Comparison of China, the US, and Europe“, *Resources, Conservation and Recycling*, Sustainable Resource Management and the Circular Economy, 135 (2018): 70–82, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.017>; Karolina Skorupskaitė ir Algis Junevičius, „Atliekų tvarkymo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį“, *Viešojoji politika ir administravimas*, 16 (2017): 91–107, <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04-2017~1511453084240/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>; Julian Kirchherr et al., „Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU)“, *Ecological Economics* 150 (2018): 264–72, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>; Patrizia Ghisellini, Catia Cialani, ir Sergio Ulgiati, „A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems“, *Journal of Cleaner Production*, Towards Post Fossil Carbon Societies: Regenerative and Preventative Eco-Industrial Development, 114 (2016): 11–32, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>; Felix Preston, „A Global Redesign? Shaping the Circular Economy“ (2012), <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>, Andrius Stankevičius, Andrejus Novikovas, Audrius Bakaveckas, ir Oleh Petryshyn, „EU waste regulation in the context of the circular economy: peculiarities of interaction“, *Entrepreneurship and sustainability issues* 8, 2 (2020): 538–539, <https://jssidoi.org/jesi/article/714>.

²⁸ Ana de Jesus ir Sandro Mendonça. „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-innovation Road to the Circular Economy“. *Ecological Economics* 145 (2018): 75, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.

²⁹ Nicky Gregson, Mike Crang, Sara Fuller ir Helen Holmes, „Interrogating the circular economy: the moral economy of resource recovery in the EU“, *Economy and Society* 44:2 (2015): 218–243, <https://doi.org/10.1080/03085147.2015.1013353>.

³⁰ Thomas J. de Römph, „The legal transition towards a Circular Economy – EU environmental law examined“ (daktaro disertacija, KU Leuven and Hasselt University, 2018).

tas perėjimas prie žiedinės ekonomikos remiantis ES teise.

Iki šiol teisinių tyrimų žiedinės ekonomikos įgyvendinimo tema nėra daug. Mokslinės teisinės analizės žiedinės ekonomikos tema pasigenda ir užsienio šalių autoriai.³¹ Iš dalies tokios analizės trūkumas gali būti paaiškintas tuo, kad žiedinė ekonomika palyginti neseniai pradėta įgyvendinti teisės aktuose. Manytina, kad teisinių šios srities tyrimų integravimo į tarpdisciplinines komandas ir projektus poreikis turėtų paskatinti atlikti naujus tyrimus.³²

Lietuvos mokslinėje literatūroje trūksta komunalinių atliekų teisinio reguliavimo mokslinių tyrimų, kuriuose išsamiai ir sistemškai būtų atkleista komunalinių atliekų teisinio reguliavimo Lietuvoje problematika. Akivaizdu, kad esamas atliekų teisinio reguliavimo ištirtumo lygis yra nepakankamas šiuo metu kylantiems praktiniams ir teoriniams atliekų tvarkymo uždaviniams spręsti.

Šis tyrimas plėtoja teisinius atliekų tvarkymo srities tyrimus, jų rezultatus pritaikant ir adaptuojant Lietuvos sąlygomis bei skirtingai nuo ankstesnių Lietuvoje atliekų tyrimų orientuotas į komunalinių atliekų teisinį reguliavimą, kuris neatsiejamas nuo žiedinės ekonomikos įgyvendinimo.

DARBO METODOLOGIJA

Rengiant disertaciją, buvo naudojami šie metodai: *dokumentų analizės, loginis-analitinis, lingvistinis, sisteminės analizės, lyginamasis, istorinis, stebėjimo ir eksperimentinio vertinimo metodai*. Šių metodinių instrumentų kompleksinis taikymas turi didelę reikšmę tyrimo metu gautų apibendrinimų ir išvadų išsamumui, pagrįstumui ir patikimumui.

Dokumentų analizės metodas, kuris laikytinas vienu svarbiausių teisės krypties mokslo metodų, taikytas tiriant teisės aktus ir mokslinę literatūrą, kad būtų gautos ir susistemintos žinios apie komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo sistemą, pagrindinius atliekų tvarkymo modelius ir žiedinės ekonomikos koncepcijos sampratą, jos raidą ir teisinio reguliavimo priemonėmis įgyvendinamą perėjimą prie žiedinės ekonomikos.

Pasitelkus dokumentų analizės metodą renkami duomenys, kai dokumentai

³¹ Sean Thomas, „Law and the circular economy“, *Journal of business law* 1 (2019): 62–83, <http://dro.dur.ac.uk/24491/>.

³² Backes, *supra note*, 26: 16.

naudojami kaip pagrindiniai informacijos šaltiniai.³³ Dokumentų analizės metodas taikytas pirmiausia analizuojant teisės aktus, reglamentuojančius komunalinių atliekų sritį. Atliekant tyrimą buvo analizuojami nacionaliniai, ES ir tarptautinių institucijų teisės aktai bei analitinė medžiaga, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, Lietuvos teismų sprendimai, statistiniai duomenys, kiti užsienio valstybių ir Lietuvos strateginiai ir teisinės veiklos praktikos dokumentai. Šio metodo panaudojimas leido nustatyti teisinio reglamentavimo prieštarumą, spragas ir įgyvendinimo trūkumus.

Taikant dokumentų analizės metodą mokslinė literatūra analizuota tiriant mokslinių koncepcijų, nagrinėjančių komunalinių atliekų, aplinkos apsaugos principų bei žiedinės ekonomikos veikimo ir įgyvendinimo klausimus, turinį. Mokslinės literatūros analizė leido identifikuoti esamą problemos mokslinio ištirtumo lygį: nustatyti pagrindines koncepcijas ir modelius bei juos sudarančių elementų bruožus, taip pat susipažinti su mokslinės diskusijos metu iškeltais diskusinių klausimų rakursais ir teikiama pasiūlymais. Šis metodas taip pat leido išsamiai pažinti tiriamą objektą, įvertinti skirtingų autorių pozicijas probleminiais klausimais, nustatyti, kaip šis mokslo tyrimas skirsis nuo jau publikuotų darbų ir kokios naujos informacijos suteiks teisės mokslui.

Loginis-analitinis metodas kaip loginio mąstymo procesas taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose ar kituose šaltiniuose įtvirtintų nuostatų arba nebaigtų įvardyti aplinkybių, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymu, teisinio reguliavimo sistema, jos funkcionavimu, prasmę ir pobūdį. Jis naudojamas ir naujoms sąvokoms, apibendrinimams ir išvadoms formuluoti.

Lingvistinis metodas darbe taikytas nustatant teisės aktų turinį ir prasmę, remiantis jų žodine išraiška. Tiriama dokumentų tekstai analizuoti vadovaujantis gramatikos, semantikos, sintaksės, semiotikos taisyklėmis. Lingvistinis metodas plačiausiai naudotas nustatant tyrime vartotų sąvokų turinį, pvz., analizuota atliekų ir komunalinių atliekų sąvokų reikšmė ir padarytos išvados, kad dėl šių terminų teisinės reikšmės skiriasi nuo reikšmės bendrinėje kalboje.

Sisteminės analizės metodas padėjo nustatyti ir išskirti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą sudarančius elementus, jų ypatybes bei tarpusavio ryšius, taip pat šio instituto vietą ir reikšmę teisinėje sistemoje. Sisteminės analizės metodu komunalinių atliekų tvarkymo sistema nagrinėjama kaip aplinkosaugos ir bendrai teisinės sistemos

³³ Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimų metodologija* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 488, <https://repository.mruni.eu/handle/007/15459>.

dalys, atskleidžiant jos santykį su kitais sistemos elementais.³⁴

Lyginamasis metodas disertacijos tyrime iš esmės taikytas dviem aspektais: 1) teoriniu požiūriu lyginamos atliekų teisinio reglamentavimo ir žiedinės ekonomikos įgyvendinimo klausimais pasisakančių skirtingų teoretikų nuomonės, jos apibendrinamos ir formuluojamos išvados; 2) teisės aktų lygmeniu, kai analizuojami ES ir jos valstybėse narėse veikiančios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, jų esminių požymių panašumai ir skirtumai.³⁵ Lyginamasis metodas taikytinas siekiant išskirti ir apibendrinti esminius komunalinių atliekų tvarkymo teisinių reglamentavimo modelių ypatumus bei jų veiksmingumą Europos Sąjungoje ir pasirinktose šalyse. Tyrime bandoma išryškinti atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo modelių atskirose valstybėse susiformavusius ypatumus.

Istoriniu metodu siekiama atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos raidą ir suvokti skirtingus reguliavimo poreikius ir apimtis priklausomai nuo esamo raidos etapo.³⁶ Istorinio metodo pasitelkimas leido suvokti ES atliekų srities direktyvose nustatytą aplinkosauginių reikalavimų griežtėjimo priežastis, kontekstą ir didėjančią ES atliekų teisės integraciją valstybių narių teisės sistemose.

Praktinėms problemoms identifikuoti ir tyrimo poreikiui pagrįsti buvo naudojamas kokybinis ekspertinio vertinimo (ekspertų apklausos) metodas. Ekspertų apklausos metu apklausti 8 ekspertai, kurių profesinė veikla yra tiesiogiai susijusi su atliekų tvarkymo sritimi arba kurie dalyvauja formuojant atliekų politiką (pareigų lygis – įmonių ir asociacijų vadovai, padalinių vadovai ir patarėjai organizacijose). Ekspertų apklausos „Dėl komunalinių atliekų tvarkymo“ medžiaga pateikta 8 priede.

Tyrimų rezultatų aprobavimas. Pagrindiniai tyrimo rezultatai paskelbti keturiuose moksliniuose straipsniuose.

- Mykolo Romerio universiteto mokslo darbų žurnale „Jurisprudencija“ paskelbtame straipsnyje „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“³⁷ analizuota komunalinių atliekų valdymo problematika, išnagrinėti pagrindiniai bruožai, kurie būdingi komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimui, aptartas privataus sektoriaus dalyvavimo ko-

³⁴ *Ibid.*, 427.

³⁵ *Ibid.*, 415.

³⁶ *Ibid.*, 409.

³⁷ Leda Žilinskienė, „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“, *Jurisprudencija*, 24, 2 (2017): 387–408, <https://doi.org/10.13165/JUR-17-24-2-09>.

munalinių atliekų tvarkymo sistemoje privalumai, trūkumai ir būdai.

- Žurnale „Jurisprudencija“ publikuotame straipsnyje „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“³⁸ išnagrinėta žiedinės ekonomikos koncepcijos vystymosi raida, aptarti žiedinei ekonomikai būdingi bruožai. Straipsnyje nustatyta, kad perėjimo prie žiedinės ekonomikos teisinis reguliavimas gali būti skirstomas į dvi pagrindines grupes: 1) teisinio reguliavimo pokyčiai, kurie reikalingi įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos ir 2) teisinio reguliavimo pokyčiai, kurių poreikį lems žiedinės ekonomikos.

- Mokslo darbų žurnale „Entrepreneurship and sustainability issues“ išspausdintas mokslinis straipsnis „The legal regulation of food waste in Poland and Lithuania in compliance with EU Directive 2018/851“³⁹ (straipsnis parengtas kartu su bendraautore prof. dr. Elżbieta Zębek kaip stažuotės Lenkijos Varmijos ir Mozūrijos universiteto Teisės ir administravimo fakultete rezultatas). Atsižvelgiant į didelį maisto atliekų švaistymo mastą, straipsnyje aptariama atliekų prevencijos nauda ir reikšmė. Straipsnyje pabrėžta, kad maisto atliekoms taikoma bendra atliekų hierarchija, tačiau joms gali būti taikoma ir pakoreguota hierarchija, kuri labiau atitiktų maisto ypatybes. Analizuojami Direktyvos ES 2018/851 pakeitimai maisto atliekų tvarkymo srityje, kurie turėtų skatinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos.

- Elżbietos Zębek (Varmijos ir Mozūrijos universitetas Olštynė) ir Leda Žilinskienės parengtas straipsnis „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“ („Atliekų tvarkymas ir teisė į aplinką Lenkijos ir Lietuvos teisiniuose sprendimuose“), išspausdintas kaip tarptautinės konferencijos monografijos dalis.⁴⁰

Tyrimų rezultatai pristatyti tarptautinėse konferencijose.

2021 m. birželio 11 d. VI tarptautinėje konferencijoje žmogaus teisių tema „Artificial intelligence and the future of human rights“ kartu su bendraautore doc. dr. Elżbieta Zębek skaitytas pranešimas „Waste management and human rights to the en-

³⁸ Leda Žilinskienė ir Tomas Žilinskas, „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“, *Jurisprudencija* 27 (2020): 95–112.

³⁹ Elżbieta Zębek ir Leda Žilinskienė, „The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851“, *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 9, 1 (2021): 221–38, [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1\(13\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1(13)).

⁴⁰ Elżbieta Zębek ir Leda Žilinskienė, „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“, iš *Human rights – From reality to the virtual world*, sud. Iwona Florek, Ildikó Laki (WSGE, Józefów; 2021: 368–382), žiūrėta 2021 m. gruodžio 12 d., <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>.

vironment in Polish and Lithuanian legal solutions“. Pranešimo pagrindu parengtas straipsnis, kuris išleistas atskirame konferencijos leidinyje.

2021 m. kovo 4–5 d. vykusioje tarptautinėje konferencijoje 4-ajame Lenkijos ir Lietuvos kolokviume „Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19“ (nuotoliniu būdu) skaitytas pranešimas „Waste Management Challenges in the Era of Covid-19“ („Atliekų tvarkymo iššūkiai COVID-19 metu“).

2019 m. rugsėjo 16 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje skaitytas pranešimas „Law and circular economy“ („Teisė ir žiedinė ekonomika“).

2018 m. spalio 8 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje „Directions of Changes in Public Law“ skaitytas pranešimas „Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality“.

2017 m. spalio 9 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje „The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland“ skaitytas pranešimas „Waste Management: Actual Legal Issues“.

1. ATLIEKŲ KAIP TEISINĖS KATEGORIJOS SAMPRATŲ ĮVAIROVĖS FORMAVIMOSI ISTORINIAI IR SOCIALINIAI TEISINIAI VEIKSNIAI

1.1. Atliekos kaip civilizacijos raidos duotybė

Kasdieniniame žmonių gyvenime neišvengiamai susidaro atliekų, o tai kaip jos susidaro ir kokiais būdais toliau tvarkomos, yra tiesiogiai susiję su visuomeniniu kontekstu – gyvenimo būdu, vykdomų veiklų pobūdžiu ir kultūra.

Kalbėdami apie atliekų tvarkymo istoriją kaip veidrodyje galime matyti visuomenės raidos atspindžius. Jau senovės civilizacijose buvo įgyvendinami paprasti atliekų tvarkymo sprendimai arba atliekų tvarkymas iš viso nebuvo vykdomas kaip organizuota veikla. Tokiu būdu atliekas buvo galima sutvarkyti, nes susidarydavo palyginti nedideli atliekų kiekiai, maisto likučiai buvo suvartojami, daiktai buvo daug kartų taisomi ir perdaromi. Dėl ekonominio vystymosi netolygumų tokiais paprasčiausiais būdais atliekas vis dar tvarko 35–40 proc. pasaulio gyventojų.⁴¹

E. Zębek⁴² išskiria tris pagrindinius istorinius faktus, susijusius su atliekų tvarkymo organizacine ir teisėkūros veikla: pirma, atliekų tvarkymo sistemos Romos imperijoje sukūrimas, nes pastebėta būtinybė reguliuoti atliekų tvarkymo ir vežimo šalinti už miesto klausimus; antra, pirmojo aplinkosaugos įstatymo priėmimas XIX a. Anglijoje, pateikiant instrukcijas piliečiams dėl aplinkos apsaugos tvarkos, įskaitant atliekų tvarkymo principus; trečia, paskutinį XIX a. dešimtmetį Vokietijoje buvo įvestas atskiro atliekų surinkimo pirmtako modelis, kuris leido iš atliekų išgauti ir perdirbti antrines žaliavas ir kuris iki šiol yra svarbiausias atliekų tvarkymo hierarchijos elementas.

Istoriškai galime matyti dėsninę, kad kiekvieną ekonomikos vystymosi šuolį lydėjo klausimas, kaip sutvarkyti atliekas. Trys įvykusios ir šiuo metu vykstanti ketvirtoji pramonės revoliucija, kurias vienija naujų energijos gavimo būdų ir naujų medžiagų naudojimas, lėmė atliekų sudėties pasikeitimus (žr. 1 priedo 1 lentelę „Atliekų evoliucija“). Pramonės vystymasis, miestų augimas ir vartojimo augimas lėmė atliekų tvarkymo problemas: didėjo atliekų kiekiai, keitėsi atliekų sudėtis, naujos ir pavojingos medžiagos atsirado atliekose, daugėjo plastiko atliekų.

⁴¹ Antonis Mavropoulos ir Anders Waage Nilsen, *Industry 4.0 and Circular Economy: Towards a Wasteless Future or a Wasteful Planet?*, (Hoboken, NJ: Wiley, 2020), 69.

⁴² Elżbieta Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn, 2018.

Susidarančių atliekų kiekiai smarkiai išaugo po Antrojo pasaulinio karo. Vien Vokietijoje komunalinių atliekų kiekis nuo 1950 iki 1961 m. padvigubėjo skaičiuojant pagal svorį.⁴³ Nuo 1945 m. ir dabar visame pasaulyje pavojingų atliekų susidarymas padidėjo nuo 5 mln. iki 400 mln. tonų per metus.⁴⁴

XX a. galime kalbėti apie gamintojų visuomenės transformavimąsi į vartotojų visuomenę, kuriai būdinga vartotojiška vertybinė orientacija (vartotojiškumas).⁴⁵ Tai lėmė, kad pradėti naudoti nebūtini daiktai, jie greitai keičiami naujais daiktais, vartojama daug vienkartinųjų pakuočių, kurios galiausiai išmetamos kaip atliekos. Modernioji visuomenė, kaip pastebi sociologas Z. Baumanas, jautė poreikį skirti gyvenimą ir vartojimą, postmodernioji – gyvenimą ir vartojimą sutapatina kaip dvi viena nuo kitos neatskiriamas kategorijas. Pasak sociologo, žmonėms kelia siaubą supratimas, jog atliekos iš tikrųjų nedingsta ir „planeta yra jų pilna“, nes nebelieka vietos, kuri būtų laikoma netinkama žmonių gyvenimui ir kur galėtų būti atliekos. Be to, atliekos nebūtinai egzistuoja atskirai nuo žmonių. Z. Baumanas tvirtina, kad vartojimo objektu tampa ir žmonės: „Vartotojų visuomenėje niekas negali tapti subjektu pirmiau netapęs preke [...] Svarbiausias vartotojų visuomenės bruožas – kad ir kaip užmaskuotas ir stropiausiai slepiamas – yra vartotojų pavertimas prekėmis.“⁴⁶ Jeigu žmonės gali tapti prekėmis, jie gali tapti ir nebereikalingomis atliekomis. Nagrinėdamas šiuolaikinę visuomenę, J. Baudrillard'as pastebi, kad „tai, kas pagaminta šiandien, gaminama ne dėl vartojamosios vertės ar galimo patvarumo, bet, atvirkščiai, dėl mirties funkcijos. [...] Gamybos sistema išgyvena tiktai šio išnaikinimo, šios organizuotos apskaičiuotos nuolatinės objektų masės savižudybės kaina.“⁴⁷ Didžiuliais tempais statomi ateities griuvėsiai, nepanaudotų atliekų griuvėsiai, kurie yra atliekos nuo pat pradžių. Šis procesas idealizuojamas, reklamuojamas kaip svarbus.⁴⁸ Pasak J. Baudrillard'o, atliekų susidarymas yra svarbi visuomenės funkcija, gerovės ir ekonomikos augimo ženklas, todėl miesto, kaip ekonominės sistemos, funkcionavimas priklauso nuo atliekų pašalinimo ir galimo jų

⁴³ Buclet ir Godard, *supra note*, 21: 9.

⁴⁴ The World Counts, „Hazardous Waste Statistics“, www.theworldcounts.com/counters/waste_pollution_facts/hazardous_waste_statistics.

⁴⁵ „Vartotojiška visuomenė“, *Visuotinė lietuvių enciklopedija*, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.vle.lt/straipsnis/vartotojiska-visuomene/>.

⁴⁶ Zygmunt Bauman, *Vartojamas gyvenimas* (Vilnius: Apostrofa, 2011), 27-28.

⁴⁷ Jean Baudrillard, *Vartotojų visuomenė: mitai ir struktūros* (Kaunas: Kitos knygos, 2010), 44.

⁴⁸ Andrius Čepukas, *Medijų visuomenės kritika J. Baudrillardo filosofijoje*, 2008, 30, https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/116778/1/andrius_cepukas_md.pdf.

pakartotinio panaudojimo ar perdirbimo rezultatų.⁴⁹

Atliekų susidarymo problemą apmąstė ir kiti šiuolaikiniai autoriai. I. Calvino⁵⁰, pasitelkdamas Leonijos miesto įvaizdį, aprašė kasdienį miesto atsinaujinimą tam, kad būtų galima vartoti „naujus“ daiktus, o atliekas išvežti už miesto ribų ir jas pamiršti, bet atliekos niekur nedingsta ir supa miestą kaip kalnų grandinė. S. Cassimano atkreipė dėmesį į NIMBY reiškinių (angl. *not in my back yard*, liet. „ne mano kieme“), kai atliekos vežamos kitur, nes yra ekonomiškai nenaudingos, o kapitalizmo socialinės ekonominės sistemos tikslas padaryti viską, įskaitant atliekas, ekonomiškai naudingą, t. y. pasiekti, kad ekonomika būtų beatliekė.⁵¹ Problema laikoma ne vartojimas ir gamyba, bet tai, kad suvartojama ir pagaminama daug daugiau nei mūsų aplinka gali atlaikyti, o tie, kurie turi mažiausią įtaką atliekų susidarymui ir perkėlimui, yra labiausiai paveikti atliekų problemos.⁵² Šios filosofinės ir sociologinės išvalgos leidžia suvokti atliekų susidarymo visuomeninę problemą, o tai, kaip susidaro ir yra pašalinamos atliekos, pirmiausia apibūdina ne pačias atliekas, o kaip veikia ir kokia yra visuomenė.

Postmodernistinė vartotojiška visuomenė susidūrė ir su globaliomis klimato kaitos, ozono sluoksnio plonėjimo, biologinės įvairovės mažėjimo problemomis bei daugybe regioninių ir vietinių aplinkos problemų. Daugėjo mokslinių žinių ir didėjo suvokimas, kad „žmogaus veikla vis labiau daro įtaką Žemės klimatui“⁵³. Jau nuo pirmosios pramonės revoliucijos, XVIII a. vid., padidėjo žmonių veiklos mastai, kurie paskatino perėjimą iš holoceno į antropoceno erą, kurioje žmonių veikla tapo svarbiu Žemės sistemoje vykstančių procesų pokyčius lemiančiu veiksniumi.⁵⁴

Dažnėjančios ekologinės katastrofos, taršos atvejai ir siekis išsaugoti saugią sveikatai aplinką paskatino rasti įvairius visuomeninius judėjimus, išreiškiančius organizuotą nuomonių ir interesų susidūrimą socialiniais ir aplinkos klausimais. Aplinkosauginiai judėjimai pirmiausia atsirado XX a. septinto dešimtmečio viduryje Šiaurės

⁴⁹ Pravin Jeyaraj, „Law as a Regulator: Steering Waste Management by Steering Itself through Its Relationship with the Environment“, (daktaro disertacija, University of Westminster, 2013), 57, https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/60c679f291742f05de4f09353112cb2e84807785dc08df085ef61b83eb570dd8/1227730/Jeyaraj_Pravin_%20thesis.pdf.

⁵⁰ Italo Calvino, *Invisible cities* (New York: Harcourt, 1978), 102-104; Jeyaraj, *supra note*, 49: 57.

⁵¹ Jeyaraj, *supra note*, 49: 47.

⁵² *Ibid.*, 38.

⁵³ *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, Geneva: 2007), 5, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf.

⁵⁴ Johan Rockström ir kt., „Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity“. *Ecology and Society* 14(2): 32; žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

Amerikoje. Aštuntajame dešimtmetyje aplinkosaugos judėjimai plito ir į kitas Šiaurės šalis, o pamažu išplito ir visame pasaulyje, kai pasiekė Lotynų Ameriką, Rytų Europą, Sovietų Sąjungą ir Aziją.⁵⁵ Šie judėjimai turėjo įtakos priimamiems sprendimams, o dalis jų tapo aplinkosaugos ir atliekų tvarkymo politikos dalimi. Dėl didėjančio aplinkosauginio sąmoningumo bendruomenėse didėjo susirūpinimas ir pasipriešinimas naujų atliekų sąvartynų įrengimui ar esamų išplėtimui bei taršia atliekų deginimo įrenginių veikla (šio proceso metu susiformuoja sunkieji metalai, dioksinai).

Aplinkosauginiai judėjimai yra daugialypiai ir nevienalyčiai. Mokslinėje literatūroje aplinkosauginiai judėjimai sąlygiškai skirstomi į tris pagrindinius srautus, kurie vadinami giliaja ekologija, arba „dykumos kultu“, sekliąja ekologija, arba „ekologiniu efektyvumu“, ir „aplinkosauginiu teisingumu“.⁵⁶ *Giliosios ekologijos judėjimas* akcentavo gyvosios gamtos išsaugojimą, saugomų teritorijų svarbą, todėl atliekų tvarkymo klausimai šio judėjimo atstovams yra aktualūs tiek, kiek sąvartynai ir kiti atliekų tvarkymo įrenginiai neturi daryti neigiamo poveikio gyvajai gamtai. *Sekliosios ekologijos, arba ekologinio efektyvumo, judėjimui* rūpi pramoninės, urbanizacijos ir šiuolaikinio žemės ūkio poveikis aplinkai ir žmonių sveikatai, todėl ieškoma sprendimų, kurie suderintų ekonominius poreikius ir ekologinius reikalavimus.⁵⁷ Buvo suprasta, kad esami ekonominiai modeliai neatsižvelgia į biofizinės planetos ribas, todėl išteklių apdorojami greičiau, nei vyksta gyventojų demografinis augimas. Šis judėjimas dominuoja dabartinėje politinėse diskusijose JAV ir Europoje ir, pagal jo idėjas, yra suformuluoti pagrindiniai aplinkos apsaugos ir atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo principai, tokie kaip tvaraus vystymosi principas ar principas „teršėjas moka“. Sekliosios ekologijos, arba ekologinio efektyvumo, judėjimas sulaukia kritikos, kad dėl ekonominio vystymosi daro kompromisų aplinkos išsaugojimo srityje. Šio judėjimo įtaka atliekų politikai ir teisiniam reglamentavimui yra neabejotina, o per teisinį reglamentavimą šio judėjimo idėjos toliau plėtojamos ir įgyvendinamos.

Aplinkosauginio teisingumo judėjimą lėmė įvairiuose gamtos išteklių gavybos etapuose kilę socialiniai ir aplinkosaugos konfliktai, kuriuos išryškino atskirų šalių praktika išteklių gavybą savo teritorijose pakeisti šių medžiagų importu iš kitų pasaulio regionų. K. Pope aplinkosauginio teisingumo temą sieja su pasaulio skirstymu į šiaurę ir pietus, kai didžioji dalis atliekų susidaro pasiturinčiose šalyse (pasaulio šiaurėje) ir

⁵⁵ Pope, *supra note*, 13: 81.

⁵⁶ Aljer, JM (2003) *The Environmentalism of the Poor: A study of ecological conflicts and valuation*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, cituota iš Pope, *supra note*, 13: 81.

⁵⁷ *Ibid.*

išvežamos šalinti į neturtingas ir vidutines pajamas gaunančias šalis (pasaulio pietus), o kaip tik pietūs patiria neigiamas pasekmes dėl tarptautinio atliekų vežimo.⁵⁸ Tarpvalstybinis atliekų vežimas leido išplėsti atliekų šalinimo ribas į ekologiškai ir socialiai pažeidžiamas teritorijas, ir taip buvo sudarytos sąlygos naujiems socialiniams ir aplinkosauginiams konfliktams rasti šiose teritorijose ir pasauliniu mastu. Tokia praktika smerkiama kaip „toksinis kolonializmas“⁵⁹. Be to, aplinkosauginio teisingumo judėjimas apima ir platesnius socialinius reikalavimus dėl „aplinkosauginio rasizmo“ ar „aplinkosauginės diskriminacijos“⁶⁰, keliant padarytos žalos atlyginimo reikalavimus. Šio judėjimo atstovai JAV kelia klausimą, kad atliekų šalinimo ir deginimo įrenginiai neproporcingai dažnai statomi vietose, kuriose gyvena juodaodžiai ir kitos socialiai pažeidžiamos mažumos. Aplinkosauginio teisingumo judėjimas pasižymi mažesniu polinkiu į kompromisus, tačiau reikėtų įvertinti, kad šis judėjimas susiformavo vėliau kaip reakcija į priimtus ir priimamus sprendimus, pavyzdžiui, kaip pasipriešinimas sąvartynų ar kitų taršių įrenginių statybai. Aplinkosauginio teisingumo judėjimas yra įgijęs didesnę reikšmę Šiaurės ir Pietų Amerikoje nei Lietuvoje ir Europoje.

Pramonės vystymasis ir miestų augimas ne tik lėmė atliekų kiekio augimą, bet ir prisidėjo prie atliekų problemos sprendimo, nes paskatino modernaus atliekų tvarkymo atsiradimą. Po Antrojo pasaulinio karo stipriai tobulėjo ir atliekų tvarkymo būdai, kurie nuo pirmųjų pramonės revoliucijų buvo tobulinami palaipsniui. Pavyzdžiui, pirmieji kilnojantieji konteineriai pasirodė XVIII a. pabaigoje, tačiau tik XX a. septintajame dešimtmetyje standartizuota šiukšliadėžė tapo realybe.⁶¹

Iki 1970 m. populiariausi atliekų šalinimo būdai buvo jų šalinimas sąvartynuose, nerūšiuotų komunalinių atliekų deginimas be energijos atgavimo ir šalinimas su nuotekomis. Atliekas surinkdavo vietos valdžios įsteigtos įmonės, jos veždavo atliekas į artimiausius apdorojimo įrenginius. Toks atliekų tvarkymas rėmėsi techniniais sprendimais, kurie nereikalavo didelių finansinių srautų. Atliekų tvarkymo politika buvo grindžiama prielaidomis, kad minėti atliekų tvarkymo įrenginiai sugebės absorbuoti atliekų poveikį, nebus daroma žala žmonių sveikatai ir aplinkai. Kartu pradėjo ryškėti sąvartynų daroma žala aplinkai, pradėjo trūkti vietos sąvartynams, todėl atliekų tvar-

⁵⁸ Pope, *supra note*, 13: 88.

⁵⁹ Carmen G. Gonzalez, Sumudu Atapattu, ir Sara L. Seck, „The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development: Foreword and Chapter 1“, *Social Science Research Network*, (2021), 2, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3798112>.

⁶⁰ Pope, *supra note*, 13: 87.

⁶¹ Mavropoulos ir Nilsen, *supra note*, 41: 135.

kymas susidūrė su naujais uždaviniais, kurie reikalavo naujo požiūrio ir naujų metodų diegimo.

XX a. 8 dešimtmetyje keitėsi aplinkosaugos ir atliekų politikos kryptis, priimti modernūs atliekų srities teisės aktai ir pradėtos diegti naujos technologijos. Vokietijos, kuri yra viena pažangiausiai atliekas tvarkančių valstybių ES, pirmasis bendras nacionalinis atliekų šalinimo įstatymas buvo priimtas tik 1972 m. (*vok. Abfallbeseitigungsgesetz*), o 1975 m. liepos 15 d. ES lygiu priimta Tarybos direktyva dėl atliekų 75/442/EB⁶². Didėjo privačių atliekų tvarkymo įmonių reikšmė, todėl buvo pradėta nustatyti reikalavimus atliekų tvarkymo įmonių, valdančių sąvartynus arba atliekų deginimo įrenginius, veiklai.

Nuo 1990 m. atsiranda naujų reikalavimų pakuočių surinkimo ir apdorojimo srityje. Pirmiausia reikalavimas nukreipti atliekų srautus antriniam naudojimui ir perdirbimui. Vietoj oro taršą didinančio atliekų deginimo pradėta naudoti moderni atliekų rūšiavimo ir perdirbimo technologija. Atliekų surinkimo ir tvarkymo veiklos procesai tapo sudėtingesni, nes turėjo užtikrinti didėjančio atliekų kiekio sutvarkymą ir atitikti vis griežtėjančius aplinkosauginius reikalavimus.

Reikėtų pažymėti, kad naujų tvarkymo technologijų įsisavinimas darė didelį spaudimą savivaldos lygiu vykdomam atliekų tvarkymui. Siekis sumažinti viešosios valdžios išlaidas ir šalutinį ekonominį poveikį vertė peržiūrėti sprendimų priėmimo ir atliekų tvarkymo organizavimo būdus bei lėmė politikos pokytį, kai centralizuotai valdomą atliekų tvarkymą pakeitė decentralizuota sistema, nukreipta į atliekų perdirbimo skatinimą. Pradėjo veikti gamintojų ir importuotojų įsteigtos pakuočių tvarkymo organizacijos, kurios tapo atsakingos už pakuočių atliekų surinkimo ir tvarkymo finansavimą. Nuo 1980 m. vyko privačių atliekų tvarkymo įmonių stiprinimo, susijungimo ir rinkos koncentracijos procesai, kurie leido šioms įmonėms įsigyti ir naudoti naujus modernius atliekų tvarkymo įrenginius ir techniką. Vokietijoje šiuos procesus lėmė ir didelių JAV atliekų šalinimo įmonių investicijos į atliekų šalinimo rinką. Nuo 1990 m. Vokietijoje pradėti kurti dideli atliekų šalinimo centrai, kuriuose buvo atliekamos įvairios atliekų tvarkymo operacijos. Vėliau buvo pastebėta, kad vien pakuočių organizacijų įkūrimas negarantavo sistemos sėkmės, pavyzdžiui, platus nediferencijuotas mokestis nesudarė sąlygų siekti nustatytų tikslų. Vykstantys pokyčiai lėmė namų ūkių

⁶² 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva dėl atliekų Nr. 75/442/EEB, OL L 194, 1975-07-25, p. 0039–0041, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31975L0442&from=EN>.

atliekų surinkimo sistemų privatizavimo tendenciją.⁶³

Komunalinių atliekų tvarkymo sritis Europoje vystėsi skirtingai, nes skyrėsi šalių pramonės lygis, ekonominis pajėgumas ir demografinė situacija. Vokietija ir Nyderlandai buvo pirmosios Vakarų Europos valstybės, kurios matė, kad reikia naujų atliekų tvarkymo koncepcijų⁶⁴, o tai, kad kitos šalys atliekų tvarkymo srities nelaikė prioritetu, lėmė įvairios priežastys, pvz., mažesnis gyventojų tankumas Prancūzijoje, menkiau išvystyta ekonomika Italijoje ir Graikijoje. Vis dėlto dar ir dabar išlieka ryškūs skirtumai tarp ES valstybių narių, įgyvendinant ES nustatytus reikalavimus atliekų tvarkymo srityje.

Lietuvos narystė ES laikytina viena iš aplinkybių, kuri teigiamai paveikė Lietuvos atliekų tvarkymo sistemos rezultatus. Didžiausią pažangą mažindamos sąvartynuose šalinamų atliekų kiekį 2006–2017 m. padarė Slovėnija, Lietuva, Latvija, Estija ir Suomija.⁶⁵ Pasirengimo narystės laikotarpiu buvo pradėti intensyvūs Lietuvos teisės derinimo su ES teise procesai. ES struktūrinių fondų lėšomis investuota į nesaugių sąvartynų uždarymą, modernių sąvartynų ir atliekų šalinimo įrenginių įrengimą ir kt. Investicijos į viešąsias paslaugas, tokias kaip energetika, transportas, informacinių technologijų infrastruktūra, atliekos ir vanduo, yra vienos iš didžiausių ir ilgalaikių visuomenės kapitalo investicijų. Tikslingos ir tinkamai suplanuotos investicijos sudaro sąlygas naudoti geriausias prieinamas technologijas, kurios yra pažangesnės aplinkosauginiu ir sveikatos apsaugos požiūriu. Rodomas dėmesys aplinkosaugai labai skyrėsi nuo sovietinės okupacijos laikotarpiu vyravusios praktikos, kuri neskyrė dėmesio aplinkos apsaugai ir netausėjo gamtinių išteklių.

Dedamos pastangos darė teigiamą poslinkį Lietuvos atliekų tvarkymo sistemai. Europos Komisija šalies ataskaitoje⁶⁶ pažymėjo, kad Lietuva padarė didelę pažangą atliekų tvarkymo srityje: nuo 2014 m. sąvartynuose šalinamą atliekų kiekį sumažino perpus iki 33 proc. (jis vis dar viršija ES vidurkį – 25 proc.). Perdirtimas ir kompostavimas (48 proc.) tapo pagrindinėmis apdorojimo galimybėmis ir šiek tiek viršijo ES vidurkį – maždaug 46 proc. Šis pokytis daugiausia susijęs su padidėjusiu kompostavimu, kuris nuo 2014 m. padidėjo beveik 150 proc. iki 24 proc., ir Lietuvos rezultatai tapo

⁶³ Minalga, *supra note*, 15: 146.

⁶⁴ Buclet ir Godard, *supra note*, 21: 203.

⁶⁵ „Atliekų tvarkymas ES: faktai ir skaičiai (infografikas). Europos Parlamentas“ (2018), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.europarl.europa.eu/news/lt/headlines/society/20180328STO00751/atlieku-tvarkymas-es-faktai-ir-skaiciai-infografikas>.

⁶⁶ „2019 m. ES aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūra. Šalies ataskaita – Lietuva“, 6, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lt_lt.pdf.

vieni geriausių Europos Sąjungoje (Europos Sąjungoje vidutiniškai kompostuojama 17 proc. atliekų). Šalinimas sąvartynuose labai sumažėjo padidinus deginimo gaunant energiją pajėgumus (tai antra mažiausiai pageidaujama atliekų apdorojimo galimybė) – deginimo lygis nuo 2014 m. padidėjo dvigubai iki 18 proc. (bet vis dar nesiekia 24 proc. ES vidurkio); ateityje jis dar gali padidėti, nes statomi nauji įrenginiai. 2017 m. Lietuvoje susidariusių komunalinių atliekų kiekis vienam gyventojui išliko mažesnis už ES vidurkį (455 kg vienam gyventojui per metus, palyginti su maždaug 487 kg ES vidurkiu).

Nepaisant pasiektos pažangos tvarkant atliekas, didėjo įsitikinimas, kad nepakanka tik veiksmingai tvarkyti atliekas, būtina pertvarkyti visą gamybos ir vartojimo ciklą, kad daiktai būtų gaminami taip, kad juos būtų lengva taisyti ir perdirbti, susidarytų kuo mažiau atliekų ir jos galėtų būti vartojamos kaip žaliava gaminant produktus. Veikiantis linijinės ekonomikos modelis, kurį supaprastintai galime apibūdinti kaip „gamink, vartok, išmesk“ pradedamas vertinti kaip nepasiteisinantis, eikvojantis gamtinius išteklius ir skatinantis tolesnį vartojimą. Kaip linijinės ekonomikos priešprieša pristatoma žiedinė ekonomika. K. Pope pabrėžia žiedinės ekonomikos novatorišką biofizinių procesų pobūdį, kolektyvinius bendradarbiavimo ir organizacinius aspektus bei holistinį pobūdį.⁶⁷

Kartu su žiedine ekonomika populiarėja visuomenės be atliekų (angl. *zero waste*) idėja, kuri leidžia tikėtis įveikti atliekų susidarymo problemą. Visiškas atliekų susidarymo eliminavimas atrodo kaip nepagrįstas lūkestis, nes atliekų susidarymas yra natūrali funkcija⁶⁸, pagrįsta termodinamikos dėsniais⁶⁹. Visuomenės be atliekų idėja glaudžiai susijusi su tuo, kad postmoderni visuomenė pradėta suvokti kaip paslaugų visuomenė, atsieta nuo materialių daiktų turėjimo. Dematerializacijos idėja pradėta taikyti ir atliekomis, tačiau tai reiškė ne tiek fizinį atliekų sumažinimą, o atliekų nelaikymą atliekomis, t. y. sumažinant tikimybę, kad pagaminta medžiaga bus suprantama kaip atliekos (atliekos paverčiamos nematerialia medžiaga, susieta su kitomis medžiagomis).⁷⁰

Apibendrinant galima teigti, kad egzistuoja ekonomikos vystymosi ir atliekų susidarymo dėsningumai: įvykusias pramonės revoliucijas lydėjo atliekų sudėties pasikeitimai ir atliekų kiekio didėjimas, ypač po Antrojo pasaulinio karo.

⁶⁷ Pope, *supra note*, 13: 191.

⁶⁸ Jeyaraj, *supra note*, 49: 8.

⁶⁹ Mavropoulos ir Nilsen, *supra note*, 41: xiv.

⁷⁰ Jeyaraj, *supra note*, 49: 62.

Postmodernios vartotojų visuomenės veikimo principai, kurie lemia didelį atliekų susidarymą, atskleisti šiuolaikinių sociologijos ir filosofijos mokslo atstovų darbuose. Neigiamas atliekų poveikis gamtai ir žmonių sveikatai turėjo įtakos aplinkosauginių judėjimų, kurie padarė didelę įtaką priimamiems sprendimams ir net aplinkosaugos ir atliekų tvarkymo politikai. atsiradimui. XX a. 8 dešimtmetyje keitėsi aplinkosaugos ir atliekų politikos kryptis, priimti modernūs atliekų srities teisės aktai ir pradėtos diegti naujos technologijos.

Komunalinių atliekų tvarkymo padėtis ES pasižymi skirtumais. Lietuvos atliekų tvarkymo sistema esminę įtaką padarė Lietuvos narystė ES, kuri nulėmė poreikį mūsų šalies teisės nuostatas derinti su ES teise bei dideles investicijas į atliekų tvarkymo infrastruktūrą.

1.2. Atliekų sąvokų aiškinimas ES teisėje ir moksliniuose diskursuose

Komunalinės atliekos pirmiausia yra atliekos bendrąja prasme, todėl komunalinių atliekų sampratos atskleidimas būtų fragmentiškas neatskleidus bendros atliekų sampratos.

Atliekų terminas yra vartojamas tiek bendrinėje, tiek teisės kalboje. Lietuvių kalbos žodyne pateiktas atliekų apibrėžimas: „kas atlieka ką panaudojus, atlaikos.“⁷¹ Taigi bendrinėje kalboje žodis atliekos gali reikšti skirtingus dalykus: tiek į atliekų konteinerį išmestą nereikalingą maistą, tiek medžiagos likučius, likusius siuvant marškinius. Tai rodo, kad bendrinėje kalboje atliekos apibrėžiamos pakankamai abstrakčiai ir neutraliai.⁷²

Atliekų sąvokos terminas apčiuopiamas⁷³ Lietuvos Respublikos terminų banke⁷⁴, kuriame nurodoma, kad „atliekos tai – medžiaga ar daiktas, kurių turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti“ (sritis – aplinka, atitiktinys angl. *waste*, rus. *отходы*, vok. *Abfall*). Terminų banke įtvirtinti ir kiti terminai, pagal kuriuos atliekos

⁷¹ *Lietuvių kalbos žodynas*, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.lkz.lt/?zodis=atliekos&id=01080500000>.

⁷² Žodis „atliekos“ neturi tokios neigiamos prasmės kaip žodis „šukšlės“.

⁷³ „Terminų bankas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., http://terminai.vlkk.lt/paieska?search=atliekos&zodzio_dalis=0&kaip1=on&sritys=&statusas=85&rykiavimas=0.

⁷⁴ Šio apibrėžimo šaltinis Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 61-1726; 2002, Nr. 72-3016. Pažymėtina, kad terminų banko (<http://terminai.vlkk.lt>) paskirtis – užtikrinti nuoseklų sunormintų lietuvių kalbos terminų vartojimą, ypač Lietuvos Respublikos teisės aktuose, sukurti bendrą įvairių valstybės institucijų informacinę sistemą.

– tai žaliavos ar pusgaminių likučiai, nepanaudoti perdirbant žaliavą į gaminį (sritis – ekonomika); pagrindinių ir pagalbinių medžiagų likučiai, susidarantys gamyboje (sritis – energetika). Terminų banke pateikta per 120 terminų, kuriuose vartojamas žodis „atliekos“.

Sąvokos „atliekos“ apibrėžtis pateikta Direktyvos 2008/98/EB⁷⁵ 3 straipsnio 1 dalyje – „medžiaga ar objektas, kurio turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti“. Tarp Direktyvoje 2008/98/EB įtvirtinto ir terminų banke aprobuoto termino yra redakcinio pobūdžio skirtumas, kuris neturi esminės įtakos šių teisės aktų taikymui.

Atliekų apibrėžimas ES teisėje kito. 1975 m. buvo įtvirtintas pirmasis ES atliekų apibrėžimas – „tai bet kokios medžiagos ar daiktai, kurių atliekų turėtojas atsikrato arba privalo atsikratyti pagal galiojančius nacionalinės teisės aktus“⁷⁶. Šiame apibrėžime buvo pateikta nuoroda į valstybių narių nacionalinius teisės aktus, tačiau vėliau to buvo atsisakyta. Plėtojant atliekų sąvoką, buvo pakeistas atsikratymą atliekomis žymintis veiksmožodis: angliškame Direktyvos 91/156/EB⁷⁷ vertime vietoj pirmoje direktyvoje vartoto žodžio *dispose* pradėtas vartoti žodis *discard*, Direktyvos 91/156/EB vertime lietuvių kalba vartotas žodis „šalinti“, kuris vėliau pakeistas reikšminiu žodžiu „atsikrato“. Direktyvoje 91/156/EB pirminis atliekų apibrėžimas buvo papildytas nauju elementu – ketinimu šalinti, o apibrėžiant atliekas teikiama nuoroda į 16 atliekų kategorijų, išdėstytų direktyvos I priede, sąrašą. Direktyvoje 2008/98/EB buvo atsisakyta nuorodos į „I priede nustatytas kategorijas“ ir apibrėžime buvo išdėstyta, kad atliekos yra „medžiaga ar objektas, kurio turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti“. Nors Direktyvoje 2008/98/EB atliekų apibrėžimas iš esmės nekeičiamas, tačiau joje buvo įtvirtintos dvi naujos nuostatos – šalutiniai produktai ir atliekų statuso pabaiga, – kurios gali turėti įtakos tam, ką priskirti arba nepriskirti atliekoms.⁷⁸ Taigi nepaisant kritikos ir tam tikrų patobulinimų, bendra prasme atliekų sąvokos apibrėžimo esmė liko nepakeista nuo Direktyvos 75/442/EB. Remiantis Direktyvoje 2008/98/EB įtvirtintu apibrėžimu esminis žodis, apibūdinantis atliekas, yra atsikratymas medžiaga ar objektu, kuris pasireiškia

⁷⁵ 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanči kai kurias direktyvas, OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30.

⁷⁶ 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva dėl atliekų 75/442/EB, OL L 194, 1975-07-25, p. 0039–0041, *op. cit.*

⁷⁷ 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva, iš dalies keičianti Direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 2 tomas, p. 3–8.

⁷⁸ „UK Guidance on the Legal Definition of Waste and Its Application“ (2012), 10, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69590/pb13813-waste-legal-def-guide.pdf.

alternatyviais veiksmais: 1) atsikrato, 2) ketina atsikratyti, 3) privalo atsikratyti.

Atsikrato. Paprasčiausias atliekų atsikratymo pavyzdys yra atliekų išmetimas į konteinerį arba jų pristatymas į atliekų surinkimo aikšteles. ESTT praktikoje nagrinėti ir sudėtingesni atvejai, kai reikėjo spręsti, ar medžiagas priskirti atliekoms. ESTT paaiškino, kad terminas „išmesti“ turi specialiai išplėstą reikšmę, kuri apima medžiagos ar objekto pakartotinį naudojimą, taip pat jo šalinimą.⁷⁹ Asmuo gali būti laikomas atsikratančiu medžiaga ar objektu ir tais atvejais, kai vykdo medžiagų perdirbimą ar panaudojimą savo verslo tikslais, net jei jam medžiaga ar objektas turi komercinę vertę. Nėra svarbu, kad šalinimo ar panaudojimo operacijos atlieka specializuota įmonė ar pats atliekas pagaminęs asmuo.⁸⁰ Abiem atvejais medžiaga ar objektu bus „atsikratyta“ ir jos bus laikomos atliekomis. *Sąmoningas medžiagos ar objekto atsisakymas įprastai* laikomas atliekomis, tačiau netyčia išmesta medžiaga taip pat gali būti pripažinta atlieka. ESTT *Van de Walle* byloje⁸¹ nagrinėtu atveju atsitiktinai išsilieję bei dirvožemį ir požeminį vandenį užteršę angliavandeniliai buvo priskirti atliekoms, nors išsiliejimo metu niekas nežinojo, kas vyksta.

Ketina atsikratyti. Direktyvoje 2008/98/EB aiškiai nurodoma, kad medžiaga ar objektas turi būti klasifikuojami kaip atliekos, jei turėtojas ketina jį išmesti. Gali atrodyti, kad esminis kriterijus yra atliekų turėtojo vidinis nusistatymas, t. y. jo subjektyvus ketinimas atsikratyti atliekomis. Tačiau toks aiškinimas padarytų direktyvos taikymą labai atsitiktinį. Todėl buvo suformuluota teisės aiškinimo taisyklė, kad atliekų turėtojo ketinimas atsikratyti atliekomis turi būti numanomas atsižvelgiant į jo veiksmus, vertinamus direktyvos tikslų bei ESTT sprendimų kontekste. Tai tampa jau faktinių aplinkybių svarstyimo klausimu, todėl „ketinimo atsikratyti atliekomis“ testas vertintinas kaip objektyvus, o ne subjektyvus.⁸²

Privalo atsikratyti. Medžiaga ar objektas priskiriami atliekoms, kai atliekų tu-

⁷⁹ Teisingumo Teismo 2000 m. birželio 15 d. sprendimas byloje *ARCO Chemie Nederland Ltd prieš Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening En Milieubeheer ir Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt ir Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen prieš Directeur van de Dienst Milieu En Water van de Provincie Gelderland* Nr. C-418/97 ir C-419/97, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-418/97&language=lt>.

⁸⁰ Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Inter-Environnement Wallonie ASBL prieš Région Wallonne* Nr. C-129/96, p. 29, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61996CJ0129&from=EN>.

⁸¹ Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas baudžiamojoje byloje prieš *Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch ir Texaco Belgium SA* Nr. C-1/03, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62003CJ0001&from=EN>.

⁸² „UK Guidance on the Legal Definition of Waste and Its Application“, *supra note*, 78: 31.

rėtojas privalo jų atsikratyti, o toks įpareigojimas gali būti nustatytas ES teisės, nacionalinės teisės ar net sutarties nuostatuose.⁸³ Pavyzdžiui, 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1069/2009⁸⁴ yra įtvirtinta prievolė 1 kategorijoje nurodytas medžiagas šalinti kaip atliekas. Prievolė atsikratyti atliekomis nustatyta ir 2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) 2017/852 dėl gyvsidabrio, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1102/2008⁸⁵, kuriame nustatyta, kad gyvsidabris ir gyvsidabrio junginiai (gryni arba esantys mišiniuose), gauti iš nurodytų didelių šaltinių, turi būti laikomi atliekomis pagal Direktyvą 2008/98/EB ir šalinami taip, kad nebūtų sukeltas pavojus žmonių sveikatai ir nebūtų kenkiama aplinkai.

Medžiaga ar objektu gali būti atsikratyta dėl daugelio priežasčių: tai gali būti tyčinis ar atsitiktinis veiksmas, savanoriškas ar būtinas, tai gali įvykti net ir atliekų turėtojui to nesuprantant. Nei potenciali tarša, nei medžiagos ar objekto nekenksmingumas

⁸³ Teisingumo Teismo 2000 m. birželio 15 d. sprendimas byloje *ARCO Chemie Nederland ir kt., C-418/97* ir *C-419/97, supra note, 79: 86.*

⁸⁴ 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1069/2009, kuriuo nustatomos žmonėms vartoti neskirtų šalutinių gyvūninių produktų ir jų gaminių sveikumo taisyklės ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1774/2002 (Šalutinių gyvūninių produktų reglamentas), OL L 300, 2009, p. 1–33, <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1069/oj/eng>.

⁸⁵ 2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/852 dėl gyvsidabrio, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1102/2008, OL L 137, 2017, p. 1–21, <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/852/oj/eng>.

nėra lemiamas kriterijus nustatant, ką jos turėtojas ketino daryti. *Palin Granit*⁸⁶ byloje nagrinėtas atvejis, kai po akmens skaldymo likę akmenys turėjo mažai galimybių teršėti, nes buvo inertiški, tačiau tokie akmenys buvo laikomi neribotą laiką laukiant galimo panaudojimo, o toks laukimas suponavo išvadą dėl akmenų priskyrimo atliekoms. Teismas nustatė, kad ilgalaikės atsargos, kurios buvo būtinos, buvo našta savininkui ir sudarė tokių nepatogumų, kuriems ir skirta Direktyva.

Atliekos nėra vien tik aplinkos apsaugos klausimas, tai yra ir ekonominis klausimas. ESTT dar 1992 m. liepos 9 d. sprendime byloje C-2/90 pasisakė, kad atliekų, perdirbamų ar ne, kaip „prekes“ judėjimui ES iš esmės neturi būti užkirstas kelias.⁸⁷ Kliūtys prekybai gali kilti, jei valstybėse narėse būtų taikomos skirtingos perdirbimo sąvokos, kad ta pati medžiaga ar produktas galėtų būti laikomi perdirbtai vienoje valstybėje narėje – ir atitinkamai būtų nustota jas klasifikuoti kaip pakuočių atliekas ir joms netaikoma specifinė atliekų kontrolė, o kitoje valstybėje narėje to nebūtų.⁸⁸

Pagal ESTT formuojamą praktiką iš atliekų sąvokos nėra išbraukiamos medžiagos ar daiktai, net jei jie turi komercinę vertę. Jei atliekos yra naudojamos, jos dažnai turi ekonominę vertę, kuri gali skirtis skirtingose pasaulio vietose. Jei atliekos būtų apibrėžtos taip, kad apsiribotų prekėmis, neturinčiomis jokios ekonominės vertės, tai galėtų pakenkti vienam iš pagrindinių Direktyvos 2008/98/EB tikslų, t. y. kontroliuoti atliekų naudojimo ir šalinimo operacijas ir užtikrinti, kad abi operacijos būtų atliekamos taip, kad būtų apsaugota žmonių sveikata ir aplinka. Siekiant išvengti atliekų teisinio reguliavimo, atsirastų paskata už atliekas atsiskaityti nominalaus dydžio įmokomis.⁸⁹

Atliekų sąvokos reikšmė yra didžiulė ir „iš esmės pagrindinis klausimas, kurį ESTT nuolat nagrinėjo, yra klausimas, ar buvo atsikratyta medžiaga ar objektu“⁹⁰. Tai vadinama „atsikratymo“ testu, kuris taikomas labai įvairiomis aplinkybėmis ir kiekvienu atveju testo rezultatai turi būti aiškinami taip, kad būtų įgyvendinami Direktyvos

⁸⁶ Teisingumo Teismo 2002 m. balandžio 18 d. sprendimas *Palin Granit Oy and Vehmassalon Kansanterveysyön Kuntayhtymän Hallitus* byloje Nr. C-9/00, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0009>.

⁸⁷ Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Belgijos karalystę* Nr. C-2/90, p. 28, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0002>.

⁸⁸ Teisingumo Teismo 2003 m. birželio 19 d. sprendimas byloje *The Queen, prašoma Mayer Parry Recycling Ltd prašymu, prieš Environment Agency ir Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, dalyvaujant Corus (UK) Ltd ir Allied Steel and Wire Ltd (ASW)*. Nr. C-444/00, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0444>.

⁸⁹ „UK Guidance on the Legal Definition of Waste and Its Application“, *supra note*, 78: 33.

⁹⁰ *Ibid*, 31.

2008/98/EB tikslai ir susiję įstatymai.⁹¹

ESTT plačiai aiškino atliekų sąvoką, kartu tai lėmė plačią Direktyvos taikymo apimtį.⁹² ESTT praktikos, kurioje buvo sprendžiami priskyrimo atliekoms klausimai, gausą lėmė ne vien pačios sąvokos neaiškumas, bet ir atliekų tvarkymo reglamentavimo ypatumai. Nesant reguliavimo lankstumo dažnai dėmesys sutelkiamas į atliekų apibrėžimą kaip vienintelę priemonę išvengti atliekoms taikomo reguliavimo režimo, kuris nustato leidimų bei kontrolės sistemą. Atliekų sąvokos apibrėžimas įvardijamas kaip problema, net jei tikrasis argumentas yra susijęs su tuo, ar taikoma kontrolė yra proporcinga. ESTT tai pripažino byloje *ARCO Chemie*⁹³, kurioje paaiškino, kad taršos charakteristikos yra svarbios vykdant kontrolę: „Faktui, kad medžiagas galima naudoti kaip kurą aplinkai nekenksmingu būdu ir be esminio apdorojimo yra iš tikrųjų esminis klausimas, ar reikėtų leisti ir skatinti naudoti šią medžiagą kaip kurą, ar turėtų priimamas sprendimas dėl kontrolės laipsnio“ (68 punktas).

Įvairios ir skirtingos bylų aplinkybės paskatino ESTT laikytis lankstumo ir vertinti kiekvieną atvejį individualiai. ESTT nuolatos įspėjo valstybes nares nepriimti įstatymuose numatytos prezumpcijų, kurios galėtų turėti direktyvų taikymą ribojantį poveikį.⁹⁴ Siūlymas valstybėms narėms nepriimti įstatymų, kurie detalizuotų priskyrimą atliekoms, iš esmės susijęs su tuo, kad išvengti direktyvos taikymą ribojančio poveikio būtų labai sudėtinga dėl labai skirtingų atliekų susidarymo ir tvarkymo aplinkybių, didelio atliekų rūšių kiekio, skirtingų ekonominių veiklų pobūdžio bei kitų priežasčių. Valstybėse narėse pradėtos naudoti gairės (diagramos ir tekstiniai klausimynai), kurios padeda įvertinti, ar medžiagos ar objektai atitinka atliekų kriterijus⁹⁵, tačiau jos nėra laikomos teisiškai privalomais atliekų sąvokų apibrėžimais. Siekis valstybių lygiu sukurti „sprendimų medį“ arba „sąrašą“ nepasiteisino dėl didelio kiekio sąlygų ir įvairių susitarimų⁹⁶.

Teisės taikymo aspektu svarbus atliekų apibrėžimo ir atliekų sąrašo santykio klausimas. EK, vadovaudamasi Direktyvos 2008/98/EB 7 straipsniu, sudaro atliekų są-

⁹¹ *Ibid.*, 31.

⁹² Teisingumo Teismo 1987 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje *Ministère Public prieš Oscar Traen ir kt.* sujungtose bylose 372 iki 374/85, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0372>.

⁹³ Teisingumo Teismo 2000 m. birželio 15 d. sprendimas sujungtose bylose *ARCO Chemie Nederland ir kt.*, C-418/97 ir C-419/97, *supra note*, 79.

⁹⁴ *Ibid.*, 41.

⁹⁵ „UK Guidance on the Legal Definition of Waste and Its Application“, *supra note*, 78: 16.

⁹⁶ da Silva Campos, *supra note*, 13: 28.

rašą ir turi jį nuolat peržiūrėti.⁹⁷ Atliekų sąrašas iš pradžių buvo nustatytas EK sprendimu 94/3/EB, kuris vėliau buvo pakeista EK sprendimu 2000/532/EB su vėlesniais pakeitimais.⁹⁸ Šio Atliekų sąrašo sudarymas nepanaikina bendros nuostatos, kad medžiaga ar objektas turi būti klasifikuojamas kaip atliekos tik tuo atveju, jei jų turėtojas atsikrato, ketina arba yra reikalaujama juo atsikratyti. Todėl gali būti, kad į Atliekų sąrašą nepatenkanti medžiaga bus klasifikuota kaip atliekos, jei turėtojas jas išmeta, ketina arba privalo jas išmesti. Medžiagos ar objekto įtraukimas į atliekų sąrašą rodo, kad medžiaga ar objektas **gali** būti laikomas atliekomis. Todėl minėtas sąrašas yra prasmingas atliekant vertinimą, ar medžiaga ar daiktas yra atliekos ar ne, net jei buvimas sąrašė dar neleidžia priimti galutinio sprendimo. Atliekų sąrašas yra privalomas nustatant, kurios atliekos turi būti laikomos pavojingomis atliekomis.

Teisės doktrinoje vienas iš labiausiai ir plačiausiai nagrinėtų klausimų yra atliekų apibrėžimo klausimas. Nemažoje dalyje publikacijų *išreikštas* kritiškas požiūris į ESTT doktrinoje suformuoto plataus atliekų sąvokų apibrėžimo reikalingumą.⁹⁹ Lietuvoje atliekų teisinės sampratos klausimą plačiausiai nagrinėjo M. Vasiliauskas¹⁰⁰, kuris apibendrino aštuonis kriterijus, mokslinėje literatūroje sietinus su atliekų statuso įgijimu. Tokia kriterijų gausa paaiškina atliekų sampratos daugialypiškumą, tačiau nepakeičia bendros įtvirtintos atliekų sąvokos.

Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, galime apibendrinti, kad komunalinės atliekos priskirtinos bendresnei atliekų kategorijai, kurios teisinis apibrėžimas turi specialiai išplėstą reikšmę, apimančią medžiagos ar objekto pakartotinį naudojimą bei šalini-

⁹⁷ Atliekų sąrašė skirtingų rūšių atliekos yra išsamiai apibūdintos atliekomis skirtu šešių skaitmenų kodu ir tam tikrais dviejų ir keturių skaitmenų skyrių pavadinimais. Patvirtintame atliekų sąrašė atliekos suskirstytos į 20 skyrių, o dvidešimtas skyrius skirtas komunalinėms atliekomis. Pavyzdžiui, kodu 20 03 01 žymimos mišrios komunalinės atliekos, 20 03 07 – stambiosios atliekos, 20 02 01 – biologiškai skaidžios atliekos. Vykdam atliekų tvarkymo operacijas atliekomis priskiriamas kodas, o vėliau pagal priskirtą kodą vykdoma apskaita, teikiamos ataskaitos bei renkama atliekų statistika.

⁹⁸ 2000 m. gegužės 3 d. Komisijos sprendimas, keičiantis sprendimą 94/3/EB, nustatantį atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 1 straipsnio a dalį, ir Tarybos sprendimą 94/904/EB, nustatantį pavojingų atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 91/689/EEB dėl pavojingų medžiagų 1 straipsnio 4 dalį (2000/532/EB), (2000), <http://data.europa.eu/eli/dec/2000/532/oj/1it>.

⁹⁹ S. Tromans, „EC Waste Law--A Complete Mess?“, *Journal of Environmental Law* 13, 2 (2001): 133–56, <https://doi.org/10.1093/jel/13.2.133>; Eloise Scotford, „The New Waste Directive - Trying to Do It All... An Early Assessment“, *Environmental Law Review* 11 (2009): 75–96, <https://doi.org/10.1350/enr.2009.11.2.046>; Calster, *supra note*, 12; Nicolas de Sadeleer, „EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts Focus: European Waste Management“, *Journal for European Environmental & Planning Law* 2 (2005): 458–477; da Silva Campos, *supra note*, 13.

¹⁰⁰ Vasiliauskas, *supra note*, 13; Vasiliauskas, *supra note*, 14: 32.

mą, taip pat tyčinius ar atsitiktinius, savanoriškus ar būtinus atsikratymo medžiaga ar objektu veiksmus, nepriklausomai nuo medžiagos ar objekto komercinės vertės. Atliekos yra bendra kategorija, todėl nagrinėjant atskirų atliekų srautų teisinį reguliavimą būtina atsižvelgti į atliekų sampratos ypatumus.

1.3. Komunalinių atliekų sampratų interpretacijų įvairovė

Komunalinės atliekos paprastai suprantamos kaip namų ūkių atliekos ir kitos į jas panašios atliekos. Komunalines atliekas galime suvokti ir analizuoti ir kaip konkrečių tam tikrus požymius atitinkantį daiktą ar objektą, ir kaip atskirą atliekų srautą, t. y. kaip apibendrintą kategoriją, vartojamą atliekų valdymo tikslais. Egzistuoja skirtingos atliekų srautų klasifikacijos, tačiau juose komunalinės atliekos išskiriamos atskirai. Remiantis viena klasifikacija atliekos skirstomos į komunalinių atliekų, gamybos atliekų ir žemės ūkio atliekų srautus.¹⁰¹ Kiti klasifikacija atliekas skirsto į gamybos atliekas, komunalines atliekas ir pakuočių atliekas, kurios gali būti ir gamybinės, ir komunalinės.¹⁰² Terminas „komunalinės atliekos“ gali būti vartojamas skirtingomis prasmėmis, todėl svarbu išsiaiškinti jų reikšmę.

Komunalinių atliekų tvarkymas įprastai siejamas su savivaldybių atsakomybės sritimi, o jų ryšį su savivalda nurodo pats komunalinių atliekų pavadinimas. Tarptautinių žodžių žodyne žodis „komunalinis“ vartojamas keliomis reikšmėmis.¹⁰³ Žodžio „komunalinis“ vartojimas nurodo svarbų komunalinių atliekų bruožą – jų tvarkymas yra susijęs su bendra savivaldybės ar miesto atsakomybės sritimi. Šis bruožas pripažįstamas kituose tyrimuose ir studijose – teigiama, kad tai esąs vienas iš kelių atliekų srautų, kuriuos šalys ir miestai valdo¹⁰⁴ bei miesto surinktos atliekos¹⁰⁵. Komunalinių atliekų tvarkymo priskyrimas savivaldybių atsakomybės sričiai yra istoriškai susiformavusi tokių atliekų tvarkymo praktika ir atitinka nusistovėjusią komunalinių atliekų sampratą.

¹⁰¹ Ulozas ir Viršilas, *supra note*, 15: 11.

¹⁰² Monkevičius ir kt., *supra note*, 18: 247.

¹⁰³ „Tarptautinių žodžių žodynas – Komunalinis“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://tzz.lt/k/komunalinis/>; komunalinis [pranc. *communal*] 1) susijęs su komuna (komuna turi keletą apibrėžimų, tačiau universaliausiai apibrėžiama kaip miesto bendruomenė, išsikovojsi savivaldą; žmonių kolektyvas, susijungęs bendram gyvenimui turto ir darbo bendrumo pagrindais; kai kurių šalių adm. terit. vienetą); 2) susijęs su miesto ūkiu.

¹⁰⁴ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 36.

¹⁰⁵ Ebikapade Amasuomo ir Jim Baird, „The Concept of Waste and Waste Management“, *Journal of Management and Sustainability* 6 (2016): 88–96.

Kartu mokslinėje literatūroje konstatuojamas ir vykstantis / įvykęs pokytis tvarkant komunalines atliekas, t. y. savivaldybių „atsitraukimas“ nuo atliekų tvarkymo procesų, pasitenkinant bendro pobūdžio atsakomybe už komunalinių atliekų surinkimą.¹⁰⁶ Komunalinių atliekų sąvokos vartojimas sukelia visuomenėje lūkesčius dėl savivaldybės atsakomybės už visų komunalinių atliekų tvarkymą, tačiau praktikoje atsakomybė realiai yra išskaidoma ir savivaldybės turi ribotas galimybes atsakyti už atliekų tvarkymo rezultata. Šis pokytis verčia permąstyti ne tik komunalinių atliekų sistemos veikimą, bet ir pačią komunalinių atliekų sampratą. Siekis peržiūrėti komunalinių atliekų sąvoką yra susijęs su skaidrumo ir atsakomybės reikalavimais. Nepaisant vykstančių pokyčių, komunalinių atliekų tvarkymo priskyrimas savivaldos atsakomybės sričiai lieka vienu iš komunalinių atliekų tvarkymo skiriamųjų bruožų.

Komunalinės atliekos, arba kitaip tariant komunalinių atliekų srautas, pasižymi tuo, kad jos nėra vienalytės ir jas sudaro skirtingiems atliekų susidarymo šaltiniams priskirtos atliekos. Atliekų srautai paprastai išskiriami pagal susidarymo šaltinius, t. y. pagal veiklos, kurios metu susidaro atliekos, pobūdį. Siekiant geriau suprasti komunalinių atliekų susidarymą, galima pasinaudoti atliekų klasifikacija pagal susidarymo šaltinius (2 priedo 2 lentelė „Atliekų klasifikacija pagal susidarymo šaltinius“).¹⁰⁷ Atliekas apibūdina ir jas sudarančių medžiagų rūšis (pvz., plastikas, metalas)¹⁰⁸ arba produktai, iš kurių susidarė atliekos (pvz., pakuotė, elektronika).

Verta paminėti, kad pasaulyje egzistuoja įvairių priskyrimo komunalinėms atliekoms praktikų. Komunalinėms atliekoms priskiriamos atliekos iš gyvenamųjų šaltinių, taip pat įprasta joms priskirti atliekas iš komercinių ir institucinių šaltinių. Tačiau literatūroje esama nuomonų, kad komunalinėms atliekoms turi būti priskiriamos atliekos iš platesnio atliekų susidarymo šaltinių rato: 1) buitinės, 2) komercinės, 3) institucijų, 4) statybinės, 5) municipalinių tarnybų, 6) atliekų tvarkymo įmonių atliekos.¹⁰⁹ Kai kurie autoriai laikosi nuomonės, kad prie komunalinių atliekų turi būti priskiriamos buitinės atliekos, nepavojingos atliekos iš pramoninių, komercinių, institucinių objektų, nepatogeninės ligininių atliekos.¹¹⁰

Pasaulio banko studijoje nurodoma, kad atliekos iš kitų šaltinių (proceso, medi-

¹⁰⁶ Calster, *supra note*, 12: XXV.

¹⁰⁷ What a waste: a global review of solid waste management, p. 7. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>

¹⁰⁸ Pasaulio banko studijoje atliekos skirstomos į maisto ir žaliąsias atliekas, plastiko atliekas, popieriaus ir kartono atliekas, metalo atliekas, stiklo atliekas, medienos atliekas, gumos ir odos atliekas bei kitas atliekas.

¹⁰⁹ Ulozas ir Viršilas, *supra note*, 15: 11.

¹¹⁰ Amasuomo ir Baird, *supra note*, 105.

cininės atliekos, žemės ūkio kultūros atliekos) gali būti priskiriamos kietosioms komunalinėms atliekoms ir tais atvejais, kai savivaldybės prižiūri jų surinkimą ir šalinimą.¹¹¹ Ši nuostata leidžia įsitikinti, kad apibrėžiant komunalines atliekas svarbus tiek atliekų srauto apibrėžimas, tiek šio atliekų srauto tvarkymo atsakomybės priskyrimas savivaldai. Tai rodo, kad atliekos, kurios pagal tradicinį vertinimą nepatektų į komunalinį srautą, gali būti jam priskirtos, jeigu savivaldybės užtikrina jų tvarkymą. Tokiu būdu išlieka galimybė praplėsti komunalinių atliekų sraute tvarkomų atliekų rūšis, jeigu tai leidžia teisės aktai ir jeigu užtikrinamas tokių atliekų tvarkymas. Taigi nagrinėjant komunalinių atliekų tvarkymo klausimus labai svarbu išnagrinėti teisinį komunalinių atliekų apibrėžimą.

2018 m. gegužės 30 d. Direktyvoje 2018/851¹¹² įtvirtintas komunalinių atliekų apibrėžimas, kuris pakeitė ankstesnį Tarybos direktyvoje dėl atliekų sąvartynų 1999/31/EB¹¹³ nustatytą apibrėžimą – *buitinės ir kitokios atliekos, kurios savo pobūdžiu ir sudėtimi yra panašios į buitines atliekas* (2 straipsnio b punktas).

Direktyva 2018/851 komunalinių atliekų sąvoka apibrėžiama dvejopai:

1) *nurodomos atliekos, kurios laikomos komunalinėmis atliekomis*. Tai: a) mišrios ir atskirai surinktos namų ūkių atliekos, įskaitant popierių ir kartoną, stiklą, metalus, plastiką, biologines atliekas, medieną, tekstilę, pakuotes, elektros ir elektroninės įrangos atliekas, baterijų ir akumuliatorių atliekas, taip pat stambiąsias atliekas, įskaitant čiužinius ir baldus; b) mišrios ir atskirai surinktos atliekos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių.

Naujame komunalinių atliekų apibrėžime naudojamas „namų ūkių atliekų“ terminas pakeitė anksčiau Direktyvoje 1999/31/EB vartotą „buitinių atliekų“ terminą, tačiau angliškoje teksto versijoje naudojamas tas pats *household* terminas.

Šiame apibrėžime aiškiai išskirta, kad komunalines atliekas sudaro mišrios ir atskirai surinktos namų ūkių atliekos bei tokios atliekos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių. Daugiausia neaiškumą kelia „kitų šaltinių“ apibrėžimas, todėl Direktyvos 2018/851 10 konstatuojamoje dalyje pateikti „kitų šaltinių“ pavyzdžiai: mažmeninės prekybos punktai, administracinės įstaigos, švietimo įstaigos, sveikatos priežiūros, apgyvendinimo, maitinimo ir kitų paslau-

¹¹¹ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 37.

¹¹² 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, *supra note*, 2.

¹¹³ 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų, OJ L 182, 16.7.1999, p. 1–19.

gų ir veiklos sektorius, jeigu tos atliekos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į namų ūkių atliekas. Šioje dalyje paaiškinta, kad komunalinės atliekos apima parkų ir sodų priežiūros atliekas, tokias kaip lapai, žolė ir medžių šakos, ir aikščių bei gatvių valymo paslaugų atliekas, tokias kaip šiukšliadėžių ir sušluotų šiukšlių turinys, išskyrus tokias medžiagas kaip smėlis, akmenys, purvas ar dulkės. Pabrėžta, kad valstybės narės turi užtikrinti, kad nebūtų laikoma, jog komunalinės atliekos apima stambių prekybos ir pramonės objektų atliekas, nepanašias į namų ūkių atliekas.

Atsižvelgdami į atliekų klasifikaciją pagal susidarymo šaltinius (2 priedo 2 lentelė), galime spręsti, kad komunalinėms atliekoms priskirtinos atliekos iš „kitų šaltinių“: komercinių, institucinių, komunalinių paslaugų atliekų šaltinių, iš dalies – pramoninio atliekų susidarymo šaltinio. Atskirai aptartos stambių prekybos ir pramonės objektų atliekas, tačiau toks paaiškinimas nereiškia, kad juose nesusidaro komunalinės atliekos, o pažymėta, kad stambių prekybos ir pramonės objektų atliekos, nepanašios į namų ūkių atliekas, neturi būti priskiriamos komunalinėms atliekoms.

2) *nurodomos atliekos, kurios nelaikomos komunalinėmis atliekomis.* Komunalinės atliekos pagal apibrėžimą neapima gamybos, žemės ūkio, miškininkystės, žvejybos, statybos ir griovimo atliekų, septikų ir kanalizacijos bei nuotekų valymo atliekų ir eksploatuoti netinkamų transporto priemonių. Dalis iš išvardytų atliekų ir anksčiau tradiciškai nebuvo priskiriamos komunalinėms atliekoms (pvz., gamybos, miškininkystės atliekos), o kitos atliekos tam tikra apimtimi galėjo būti priskiriamos komunaliniam srautui, pavyzdžiui, statybos ir griovimo atliekos. Direktyvoje 2018/851 pirmą kartą pateikiamas statybos ir griovimo atliekų apibrėžimas – tai atliekos, susidariusios vykdant statybos ir griovimo veiklą. Direktyvos 2018/851 11 konstatuojamoje dalyje paaiškinta, kad kadangi statybos ir griovimo atliekų apibrėžtyje nurodytos atliekos, susidaranti vykdant bendro pobūdžio statybos ir griovimo veiklą, ji taip pat apima atliekas, susidaranti vykdant mažos apimties savarankišką statybos ir griovimo veiklą privačiuose namų ūkiuose. Anksčiau galiojęs komunalinių atliekų apibrėžimas leido statybos ir griovimo atliekas, kurios susidaro buityje, priskirti prie komunalinių atliekų. Šiuo metu Direktyvoje 2018/851 įtvirtinta aiški nuostata, kad statybos ir griovimo atliekos neįtraukiamos į komunalinių atliekų apibrėžimą, o pabrėžta, kad statybos ir griovimo atliekoms priskiriamos atliekos iš mažos apimties savarankiškos statybos ir griovimo veiklos privačiuose namų ūkiuose.

Atliekų tvarkymo įstatyme komunalinių atliekų apibrėžimas yra pakeistas

priėmus 2021 m. birželio 17 d. Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimą¹¹⁴, kuriuo buvo įgyvendintos Direktyvos 2018/851 nuostatos. Atliekų tvarkymo įstatyme 2 straipsnio 39 dalyje nustatytame apibrėžime¹¹⁵ įtvirtinta pagrindinė nuostata, kad tai mišrios ir atskirai surinktos buitinės (buityje susidarančios) atliekos ir atliekos, surinktos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ar sudėtimi yra panašios į buitines atliekas. Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytas apibrėžimas iš esmės atitinka Direktyvos 2018/851 nuostatas, tačiau yra ir reglamentavimo skirtumų: Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 39 dalis komunalinėms atliekoms nepriskiria sveikatos priežiūros veikloje susidarančių atliekų, tačiau tokia išimtis nebuvo nustatyta Direktyvoje 2018/851.

Sveikatos priežiūros veikloje susidarančių atliekų išskyrimas iš komunalinių atliekų apibrėžimo yra diskutuotinas. Vykdamas sveikatos priežiūros veiklą gali susidaryti skirtingos atliekos: medicininės atliekos, kurios Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 47 dalyje apibrėžiamos kaip žmonių sveikatos priežiūros, gyvūnų sveikatos priežiūros ir su jomis susijusių mokslinių tyrimų atliekos, bei į buitines atliekas panašios atliekos. Sveikatos priežiūros įstaigose ir ligoninėse aptarnaujami pacientai, jie gydomi stacionariuose skyriuose, kuriuose gyvena ir yra maitinami, dirba personalas, todėl sunku sutikti su tuo, kad sveikatos priežiūros veikloje nesusidaro į buitines atliekas panašių atliekų. Lietuvos teismų praktikoje pasisakyta, kad gamybos atliekų susidarymas nereiškia, kad nesusidaro komunalinės atliekos.¹¹⁶ Be to, remiantis Direktyvos 2018/851 10 konstatuojamąja dalimi kitiems komunalinių atliekų susidarymo šaltiniams priskiriamas sveikatos priežiūros sektorius, jeigu tos atliekos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į namų ūkių atliekas. Atsižvelgiant į tai, sveikatos priežiūros veikloje susidarančių atliekų išskyrimas iš komunalinių atliekų apibrėžimo neatrodo kaip pagrįstas

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 1, 2, 3, 3-1, 3-2, 4, 7, 11-1, 12-1, 18-2, 22, 30, 32, 33, 34, 34-1, 34-2, 34-3, 34-4, 34-7, 34-8, 34-15, 34-18, 34-23, 34-25, 34-26, 34-28, 34-31 straipsnių, šeštojo skirsnio, 5 priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 32-1 straipsniu ir antruoju-2 skirsniu įstatymas, TAR, 2021-06-30, Nr. 14808.

¹¹⁵ Komunalinės atliekos – mišrios ir atskirai surinktos buitinės (buityje susidarančios) atliekos, įskaitant popieriaus ir kartono, stiklo, metalų, plastiko, biologines, medienos, tekstilės, pakuočių, elektros ir elektroninės įrangos, baterijų ir akumuliatorių, taip pat stambiausias atliekas, įskaitant čiužinius ir baldus, ir atliekos, surinktos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ar sudėtimi yra panašios į buitines atliekas. Prie komunalinių atliekų nepriskiriamos gamybos, sveikatos priežiūros veikloje susidarančios atliekos, žemės ūkio, miškininkystės, žvejybos, septikų, taip pat kanalizacijos ir nuotekų valymo atliekos, įskaitant nuotekų dumblą, eksploatuoti netinkamos transporto priemonės ir statybinės atliekos.

¹¹⁶ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 m. liepos 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. el-3594-473/2019, <http://www.infolex.lt/tp/1751174>.

sprendimas, ypač kai ir projekto aiškinamajame rašte¹¹⁷ nėra pateiktas paaiškinimas, kodėl nuspręsta į komunalinių atliekų sąvoką neįtraukti sveikatos priežiūros veikloje susidarantių atliekų. Sveikatos priežiūros veikloje susidarantių atliekų išskyrimas iš komunalinių atliekų apibrėžimo gali paskatinti tokią veiklą vykdančias įstaigas ir įmones atliekas tvarkyti ne komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje, todėl tikėtina, kad bus siekiama nemokėti rinkliavos ar įmokos už atliekų tvarkymą, o tai gali sukelti ginčų.

Direktyvoje 2018/851 įtvirtintas naujas komunalinių atliekų sąvokos apibrėžimas yra susijęs su kitų direktyvos nuostatų pakeitimais. Direktyvos 2018/851 10 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad komunalinių atliekų sąvoka nustatyta siekiant nustatyti komunalinių atliekų pakartotinio naudojimo ir perdirbimo tikslų¹¹⁸ taikymo sritį ir jų įgyvendinimo pažangos apskaičiavimo taisykles. „Eurostat“ gairėse nurodyta, kad šiuo metu tai yra viena iš galimybių pateikti įrodymus, kad laikomasi Direktyvos 2008/98/EB 11 straipsnio 2 dalyje nustatyto perdirbimo tikslo.¹¹⁹ Komunalinių atliekų sąvoka įgyja didelę svarbą, nes ja turi vadovautis visos valstybės narės, nustatydamos atliekų apskaitos taisykles ir užtikrindamos teisingų duomenų pateikimą – pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekio apskaičiavimą.

Duomenų apie atliekas kokybė ir patikimumas jau anksčiau kėlė didelį susirūpinimą ir sunkumų lyginant valstybių narių atliekų tvarkymo rezultatus. Europos aplinkos agentūra dar 2013 m. pranešė apie „reikšmingą neatitikimą“ apibrėžiant naudojamas komunalines atliekas valstybėse narėse.¹²⁰ Svarbūs valstybių narių skirtumai kyla dėl skirtingų komunalinių atliekų apibrėžimų ir skaičiavimo taisyklių: a) dalis valstybių į komunalinių atliekų duomenis įtraukia didelių gabaritų atliekas ar sodo atliekas, todėl gaunami didesni vienam gyventojui tenkančių komunalinių atliekų skaičiai nei tose

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 1, 2, 3, 3-1, 3-2, 4, 7, 11-1, 12-1, 18-2, 22, 30, 32, 33, 34, 34-1, 34-2, 34-3, 34-4, 34-7, 34-8, 34-15, 34-18, 34-23, 34-25, 34-26, 34-28, 34-31 straipsnių, šeštojo skirsnio, 5 priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 32-1 straipsniu ir antruoju-2 skirsniu įstatymas, TAR, 2021-06-30, Nr. 14808.

¹¹⁸ Direktyvos 2008/98/EB 11 str. 2 d. nustatyti šie tikslai: c) iki 2025 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį tiek, kad jos sudarytų bent 55 proc. atliekų (pagal svorį); d) iki 2030 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį tiek, kad jos sudarytų bent 60 proc. atliekų (pagal svorį); e) iki 2035 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį tiek, kad jos sudarytų bent 65 proc. atliekų (pagal svorį).

¹¹⁹ „Guidance on Municipal Waste Data Collection“, 2, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/Municipal+Waste+guidance/bd38a449-7d30-44b6-a39f-8a20a9e67af2>.

¹²⁰ „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, European Parliament, Directorate General for Parliamentary Research Services, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/978568>.

šalyje, kurios neįtraukia šių atliekų dalių į skaičiavimus; b) komunalinių atliekų duomenys priklauso nuo to, ar įtrauktos tik namų ūkių atliekos, ar ir į jas panašios atliekos iš kitų šaltinių, pavyzdžiui, komercinės veiklos ir biurų; c) kai kurios šalys įtraukia atskirai surinktas pakuotes iš namų ūkių, o kitos šalys to nedaro.

Naujas komunalinių atliekų apibrėžimas, kuris yra konkretesnis ir detalesnis, turėtų sudaryti sąlygas geresnei komunalinių atliekų duomenų kokybei. Direktyvoje 2008/98/EB nustatyto perdirbimo tikslo įgyvendinimo stebėseną gali būti veiksminga, kai pakartotinio naudojimo ir perdirbimo tikslų pasiekimas pagrįstas patikimais ir palyginamais duomenimis. Pažymėtina, kad valstybės narės buvo įpareigosotos teikti duomenis kelerius metus iki minėto pakeitimo pagal „Eurostato“ ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) statistikos tikslais naudojamą komunalinių atliekų apibrėžtį. Šiuo metu ES ir EBPO organizacijos komunalinių atliekų apibrėžimai yra suderinti ir naudojami ES statistikos ir nustatytų tikslų pasiekimo vertinimo tikslais.

Apibrėžiant, kas laikoma komunalinėmis atliekomis, Direktyvoje 2018/581 įtvirtinta didelė atliekų kodų pagal atliekų sąrašą reikšmė. Direktyvos 2018/581 10 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad komunalinėmis atliekomis turi būti laikoma tai, kas atitinka į 15 01 (pakuotės (įskaitant atskirai surinktas komunalines pakuočių atliekas) ir 20 skyrius įtrauktų atliekų rūšis, išskyrus atliekų sąrašo kodus 20 02 02 (gruntas ir akmenys), 20 03 04 (septinių rezervuarų dumblas) ir 20 03 06 (nuotakyno valymo atliekos), pateiktus aktualiame Komisijos Atliekų sąrašė.¹²¹ Atliekos, patenkančios į kitus to sąrašo skyrius, neturi būti laikomos komunalinėmis atliekomis, išskyrus atvejus, kai komunalinės atliekos apdorojamos ir joms priskiriami kodai, išvardyti to sąrašo 19 skyriuje. Statistikos tikslais valstybės narės gali taikyti atitinkamas to sąrašo kategorijas. Direktyvos 2018/581 10 konstatuojamojoje dalyje techninėmis atliekų kodų kategorijomis apibūdinama, kokios atliekos turėtų būti laikomos komunalinėmis atliekomis. Todėl tai yra ne esamo komunalinių atliekų apibrėžimo pakeitimas, o labiau paaiškinimas apie praktinį įgyvendinimą, nes turi būti tvarkoma visų komunalinių atliekų apskaita. Svarbu, kad atliekų tvarkytojai tinkamai parinktų atliekų kodus, nes vėliau pagal atliekų kodų duomenis renkama informacija ir teikiamos bendros valstybės ataskaitos apie komunalinių atliekų susidarymą ir perdirbimą.

Direktyvoje 2018/581 pateiktas komunalinių atliekų teisinis apibrėžimas su-

¹²¹ 2014 m. gruodžio 18 d. Komisijos sprendimas 2014/955/ES, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimo 2000/532/EB nuostatos dėl atliekų sąrašo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB.

konstruotas apibrėžiant atliekų srautus. Į šį apibrėžimą neįtrauktas kitas tradiciškai komunalinėms atliekoms priskiriamas bruožas – priskyrimas savivaldybių atsakomybės sričiai. Tam tikra prasme šis bruožas yra tikslingai neįtrauktas į apibrėžimą, nes nurodoma, kad pateiktas komunalinių atliekų apibrėžimas „nedaro poveikio atliekų tvarkymo atsakomybės pasiskirstymui tarp viešojo sektoriaus ir privačiojo sektoriaus subjektų“. Toks atribojamas suprantamas ta prasme, kad atliekos turi būti tvarkomos ir apskaitomos, nepriklausomai nuo to, kaip pasiskirstyta atsakomybė tarp viešojo sektoriaus ir privačiojo sektoriaus subjektų.

Direktyvos 2018/851 10 konstatuojamojoje dalyje paaiškinta, kad komunalinių atliekų sąvoka yra neutrali atliekų tvarkytojo statuso – privačiojo ar viešojo – atžvilgiu ir todėl apima namų ūkių ir kitų šaltinių atliekas, kurias tvarko savivaldybė ar kurios yra tvarkomos savivaldybės vardu arba kurias tiesiogiai tvarko privatūs ekonominės veiklos vykdytojai. Direktyvoje aptariamos komunalinių atliekų tvarkymo alternatyvos: komunalines atliekas tvarko savivaldybė, jos yra tvarkomos savivaldybės vardu arba jas tiesiogiai tvarko privatūs ekonominės veiklos vykdytojai. Iš Direktyvos 2018/851 10 konstatuojamosios dalies matyti, kad nėra paneigiama tradicinė komunalinių atliekų samprata, tačiau savivaldybių vaidmuo tvarkant komunalines atliekas nebėra išskirtinis, jis gali pasireikšti skirtingais būdais. Direktyvoje 2018/851 pabrėžiamas neutralumas atliekų tvarkytojų atžvilgiu, tačiau manytina, kad skirtingus interesus turintys asmenys suteiks skirtingą reikšmę šiai nuostatai. Savivaldybių atstovai šią nuostatą gali vertinti kaip grėsmę įgyvendinti savo kompetenciją šioje srityje, nes savivaldybių vykdomas komunalinių atliekų tvarkymas yra viena iš atliekų tvarkymo alternatyvų. Atliekų tvarkytojai šią nuostatą gali vertinti kaip verslo atliekų tvarkymo srityje galimybę. Vis dėlto valstybės narės priima sprendimus, kurie apibrėžia savivaldybių vaidmenį komunalinių atliekų tvarkymo srityje ir sudaro sąlygas komunalines atliekas tvarkyti savivaldybėms ar privatiems ekonominės veiklos vykdytojams. Tuo atveju, jeigu valstybėje priimami sprendimai, kuriais remiantis komunalinių atliekų tvarkymą vykdo privatūs ekonominės veiklos vykdytojai, iškyla klausimas, kiek yra pagrįsta tokias atliekas toliau vadinti komunalinėmis, jeigu savivaldybių dalyvavimas valdant šią sritį yra ribotas. Šios tendencijos stiprėjimas net sudaro pagrindą peržiūrėti komunalinių atliekų pavadinimą.

Savivaldybių svarba tvarkant komunalines atliekas buvo pastebėta ir Lietuvos mokslininkų. M. Vasiliauskas disertacijoje¹²² vietoj komunalinių atliekų termino siūlė

¹²² Martynas Vasiliauskas, *supra note*, 14: 161.

vartoti terminą „savivaldybių (tvarkomos) atliekos“, kuris apimtų buitines atliekas ir ūkinės veiklos atliekas. Siūloma kategorija yra kur kas platesnė nei galiojantis komunalinių atliekų apibrėžimas. Iš esmės tai reikštų, kad savivaldybių įgaliojimai ir atsakomybės ribos atliekų tvarkymo srityje turėtų būti smarkiai praplėstos, o savivaldybės turėtų įsiterpti į gamybinių (ūkinės veiklos) atliekų tvarkymą, kurį šiuo metu savarankiškai vykdo ūkio subjektai pagal su atliekų tvarkytojais sudaromas sutartis. Kartu turėtų būti persvarstoma ir modeliuojama apmokėjimo už atliekų surinkimą ir tvarkymą sistema. M. Vasiliauskas pateiktą siūlymą motyvuoja tuo, kad savivaldybės negali nustatyti tikslios komunalinių atliekų sąvokos ir savivaldybėse gali būti skirtingos komunalinių atliekų sąvokos ir skirtingas apmokestinimas už paslaugas. Savivaldybių (tvarkomų) atliekų sąvokos įvedimas ir jos turinio išplėtimas buvo pasiūlytas kaip sąvokų suvienodinimo klausimo sprendimas. Tačiau praktiškai tokio pasiūlymo įgyvendinimas kardinaliai pakeistų visos atliekų tvarkymo sistemos veikimą, todėl manytina, kad pateikto siūlymo mastas nebuvo tinkamai įvertintas (ar pakaktų savivaldybių pajėgumų užtikrinti tokio didelio kiekio atliekų tvarkymą, ar nebūtų neproporcingai kišamasi į ūkio subjektų veiklą ir pan.). Be to, Direktyvoje 2018/851 įtvirtintas naujas „komunalinių atliekų“ apibrėžimas gamybos atliekas išskyrė iš komunalinių atliekų sąvokos, todėl teisinio reglamentavimo tendencijos šiuo metu nedera su pasiūlymu. Galime teigti, kad mokslininko pastebėtas trūkumas, kad savivaldybės negali nustatyti tikslios komunalinių atliekų sąvokos, iš dalies išspręstas Direktyvoje 2018/851 nustačius komunalinių atliekų apibrėžimą, kuris yra detalesnis ir konkretesnis.

Tyrimo metu atliktos analizės pagrindu nustatyta, kad istoriškai susiformavusiai komunalinių atliekų sampratai būdingi du pagrindiniai bruožai: tai, kad komunalinių atliekų tvarkymas yra susijęs su bendra savivaldybės ar miesto atsakomybės sritimi, ir tai, kad komunalinės atliekos apibrėžiamos remiantis jas sudarančių atliekų srautų kriterijumi.

Komunalinės atliekos Direktyvoje 2018/851 apibrėžiamos kaip mišrios ir atskirai surinktos namų ūkių atliekos ir atliekos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių. Direktyvoje 2018/851 pabrėžiamas neutralumas atliekų tvarkytojų atžvilgiu ir savivaldybėms tvarkant komunalines atliekas nepriskiriamas išskirtinis vaidmuo, nes komunalines atliekas gali tvarkyti savivaldybė, jos gali būti tvarkomos savivaldybės vardu arba jas tiesiogiai gali tvarkyti privatūs ekonominės veiklos vykdytojai. Todėl galima konstatuoti, kad aktualiu teisiniu reguliavimu

nustatytas komunalinių atliekų apibrėžimas jau nebeapima tradiciškai komunalinėms atliekoms priskiriamo bruožo – jų priskyrimo savivaldybių atsakomybės sričiai. Tokia komunalinių atliekų sampratos modifikacija, kuri daugiausia yra nulemta savivaldybių svarbos ir reikšmės komunalinių atliekų tvarkymo srityje mažėjimo, sudaro pagrindą svarstyti, ar apibrėžiant tokio pobūdžio atliekas yra tikslu vartoti terminą „komunalinės“.

2. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO BRUOŽAI

2.1. Teisės reikšmė atliekų susidarymui ir tvarkymui

Atliekų teisinis reguliavimas, patenkantis į aplinkosaugos teisės šakos sritį, formavosi veikiamas konstitucinės, administracinės, baudžiamosios, civilinės teisės šakų. Aplinkosaugos teisė detalizuoja reikalavimus atliekų tvarkymui, nustato atliekų srautų tvarkymo ypatumus bei apibrėžia atliekų tvarkymo dalyvių teises ir pareigas. Aplinkosaugos teisę ir politiką paprastai galima apibrėžti kaip „viešosios valdžios naudojimą siekiant apsaugoti natūralią gamtą ir žmonių sveikatą nuo neigiamo taršos ir plėtros poveikio“¹²³. Administracinės teisės normomis apibrėžiama, kaip ir kokios institucijos įgyvendina valstybės valdžią atliekų tvarkymo srityje, kaip pasireiškia valstybės valdžios institucijų ir atliekų tvarkymo dalyvių santykiai vykdant atliekų tvarkymą, įskaitant administracinės atsakomybės taikymą. Nemažai atliekų teisinio reguliavimo aspektų yra kilę iš civilinės teisės, pavyzdžiui, sutarčių sudarymas, civilinė atsakomybė, licencijavimas, veiklos atsakomybės draudimas ir kt. Baudžiamoji teisė susijusi su atliekų tvarkymo reglamentavimu tiek, kiek ji susijusi su baudžiamosios atsakomybės taikymu.

Atliekų teisinio reguliavimo raidą lėmė ir bendri teisės pokyčiai, kurie gali būti įvardijami kaip postmodernizmo įtaka teisei. Tam turėjo reikšmės tai, kad ir pati moderni aplinkos apsaugos teisė, skaičiuojanti daugiau kaip 40 metų, formavimosi vėliau nei kitos tradicinės teisės šakos. Aplinkos apsaugos srityje veiksniai, lemiantys postmodernumą, N. de Sadeleerio nuomone, buvo jaučiami daug ryškiau nei kitose disciplinose.¹²⁴ Postmodernizmas iškilo pirmiausia kaip kultūrinis-filosofinis reiškinys, o vėliau jo įtaka pradėta justi ir teisėje.¹²⁵

Postmodernizmo atsiradimas iškilo daugiau kaip atsakas į veikiančią modernią sistemą. Moderni teisė apibrėžiama kaip atskira (autonomiška) sistema, kurią sudaro bendros ir abstrakčios taisyklės ir kuri yra apibrėžta bei nuosekli tiek, kiek ji yra siste-

¹²³ James Salzman ir Barton H. Thompson Jr., *Environmental Law and Policy*, (Foundation press, 2014), 3.

¹²⁴ Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Second Edition (Oxford, New York: Oxford University Press, 2020), 391.

¹²⁵ Tai plačiai analizuojama Dovilės Valančienės daktaro disertacijoje „Teisės mokslas senoji ir naujoji mokslo paradigmos akivaizdoje“, *supra note*, 11.

mingai organizuota, kad sudarytų hierarchinę visumą.¹²⁶ Pasak N. de Sadeleerio, moderni teisė asmenį pripažįsta visuomenės centru ir varžo valstybės įsikišimą, kuris gali kelti grėsmę visuomenės laisvėms. Siekdama suteikti kiekvienam asmeniui maksimalų laisvės laipsnį, šiuolaikinė teisė politinę galią sutelkia valstybės rankose, kuri tampa „institucija, galinčia stovėti aukščiau nei privačių norų susikirtimas“¹²⁷. N. de Sadelleris modernią teisę supranta plačiai, akcentuodamas modernios teisės sisteminį pobūdį bei funkcinius-hierarchinius ryšius. Pasak D. Valančienės, moderniosios jurisprudencijos atspindys yra analitinės jurisprudencijos paradigma (teisinis pozityvizmas).¹²⁸ S. Arlauskas pabrėžia, kad teisinio pozityvizmo tikslas – radikaliai atskirti teisės idėją nuo moralės idėjos.¹²⁹ Vis dėlto teisinis pozityvizmas nėra monolitinis, išskiriamos „minkštojo“ ir „kietojo“ teisės pozityvizmo kryptys. Minkštojo pozityvizmo teorija pasisakė už moralės normų įtraukimą į teisę. M. Stone laikėsi ne tik klasikinės idėjos, kad norint pasiekti tam tikrus moralinius tikslus gali prireikti teisės institucijų, bet ir to, kad moralė ir tam tikri moraliniai principai gali būti taikomi juos įkūnijant pozityviojoje teisėje.¹³⁰

Palaipsniui moderni teisė pradėjo netekti bendrumo, sistemiškumo ir autonomijos požymių, o tai pagreitino jos perėjimą prie postmodernizmo. N. de Sadeleeris išskiria pagrindinius šio pokyčio veiksnius: suvereni valstybė užleido kelią daugybei tarpvyriausybinių institucijų; teisinė sistema tapo vienu iš trumpalaikių programų ir nuolatinių pokyčių objektu; mažėja įstatymų vaidmuo, vis dažniau remiamasi rekomendacijomis, rezoliucijomis ir ketinimų pareiškimais; klasikinį valstybės įsikišimo metodą pakeitė savanoriškas tų, kuriuos valstybė ketina reguliuoti, dalyvavimas, stiprėja savireguliacijos reikšmė (savanoriškas ženklinimas, ekologiniai

¹²⁶ Sadeleer, *supra note*, 124: 372.

¹²⁷ A. Barron, „Legal Discourse and the Colonization of the Self in the Modern State“, in A Carty, *Post-Modern Law* (Edinburgh UP, 1990) 110., cituota iš de Sadeleer, *supra note*, 124: 404.

¹²⁸ Dovilė Valančienė. Šiuolaikinės teisės mokslo būklės suvokimo paieška ir žvilgsnis į galimas ateities perspektyvas, *Teisės apžvalga*, Nr. 1 (10), 2013, <https://publications.vu.lt/object/elaba:6154598/6154598.pdf>, p. 14, 21. XIX a. teisinio pozityvizmo tikslas buvo sukurti teisės teoriją, prilygstančią formalijų – gamtos – mokslų teorijoms, tačiau tuo pačiu buvo siekiama, kad teisė būtų atskirta nuo kitų jai artimų mokslų (pirmiausia filosofijos) įtakos. Taigi iš teisės mokslo turėjo būti pirmiausia išvalytos vertybės. Gamtos mokslai teisės mokslui tapo labai patraukliu pavyzdžiu, nes jie siūlė patikimus metodus ir pretendavo į absoliučią tiesą.

¹²⁹ Saulius Arlauskas, „Jurisprudencijos mokslis kriterijai šiuolaikinėje teisės filosofijoje“, *Jurisprudencija* 118, 4 (2009): 252.

¹³⁰ Felipe Jiménez, „Legal Principles, Law, and Tradition“, *Yale Journal of Law and the Humanities* 33 (2020), 14, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3697615>; Martin Stone, „Legal Positivism as an Idea about Morality, Understanding the Law on Its Own Terms: Essays on the Occasion of Ernest Weinrib’s Killiam Prize“, *University of Toronto Law Journal* 61, 2 (2011): 313–342.

auditai, apyvartinės taršos teisės) ir pilietinės visuomenės politinis vaidmuo.¹³¹

Tai lėmė, kad aplinkosaugos teisė apibūdinama ne kaip „griežtoji teisė“, o kaip lanksti, kurios struktūra nėra griežtai apibrėžta, o kontūrai – išsilieję.¹³² Jai būdingas atvirumas neteisiniams disciplinoms; visapusiškos ir sistemingos teisinės tvarkos nebuvimas, neaiškus aplinkos normų pobūdis.¹³³ Šie pokyčiai daro neigiamą poveikį pagrindiniams modernios teisės atributams, pavyzdžiui įstatymų leidybos ir vykdymo normų hierarchijai, teisinės sistemos autonomijai, teisinio subjekto tapatumui.

Atliekų teisinis reguliavimas taip pat patyrė tokią postmodernios teisės įtaką. Vienas iš charakteringų postmodernios teisės įtakos pavyzdžių – pakuočių atliekų tvarkymas verslo ir viešojo sektoriaus savanoriškų susitarimų pagrindu. Tokie susitarimai laikomi trečios kartos politikos instrumentu, užėmusiu tradicinio reguliavimo ir ekonominių instrumentų vietą.¹³⁴ Šio instrumento pasirinkimas išreiškė aiškią nacionalinių reguliatorių valią įtraukti į sistemą privačias įmones ir joms suteikti atsakomybę už sritis, kurios anksčiau buvo priskirtos vietos savivaldai, pavyzdžiui, DSD Vokietijoje, „Eco-Emballages“ Prancūzijoje, pakuočių konventas Nyderlanduose.

Atliekų valdymo politika vis labiau remiasi neteisinais instrumentais ir minkštąja teise. L. Rodić ir D. C. Wilsonas išskiria tris atliekų politikos instrumentų grupes: teisinį reguliavimą ir įgyvendinimą (įskaitant savireguliaciją), ekonominius instrumentus, socialinius instrumentus.¹³⁵ C. Tayloras ir kt.¹³⁶ politikos priemonės skirsto į penkis politikos tipus: tiesioginį vadovavimą ir kontrolę (angl. *command and control*), ekonomines priemones, informacija pagrįstas priemones, bendrą reguliavimą ir savireguliaciją, paramos mechanizmus ir gebėjimų stiprinimą. Atliekų politika įgyvendinama remiantis šiais instrumentais: teisėkūra, ekonominėmis iniciatyvomis, rinkos instrumentais, informacijos teikimu, savanoriškais priemonėmis.¹³⁷ Šių instrumentų įgyvendinimo pavyzdžiai pateikiami disertacijos 3 priedo 3 lentelėje „Atliekų politikos instrumentų pavyzdžiai“. Iš pateiktų pavyzdžių matyti, kad atliekų politika remiasi tei-

¹³¹ Sadeleer, *supra note*, 124: 384.

¹³² *Ibid.*, 392.

¹³³ *Ibid.*, 392–95.

¹³⁴ Buclet ir Godard, *supra note*, 21: 205.

¹³⁵ Ljiljana Rodić ir David C. Wilson, „Resolving Governance Issues to Achieve Priority Sustainable Development Goals Related to Solid Waste Management in Developing Countries“, *Sustainability* 9, 3 (2017): 6, <https://doi.org/10.3390/su9030404>.

¹³⁶ Christopher Taylor, Simon Pollard, Sophie Rocks ir Andy Angus „Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: A Critique and Future Research Agenda“, *Environmental Policy and Governance* Volume 22, 4 (2012)268–292, cituota iš Rodić and Wilson, *supra note*, 135: 6.

¹³⁷ „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, *supra note*, 120: 22.

siniu reguliavimu, o neteisinių instrumentų vaidmuo yra svarbus ir jų reikšmė didėja. Kad būtų įgyvendinami šie neteisiniai instrumentai dažnai turi būti priimamos taisyklės ar kiti teisės aktai, todėl tokiu atveju teisė atlieka labiau instrumentinį vaidmenį. Teisiškai reguliuojant ekonomines iniciatyvas ar rinkos instrumentus gali iškilti ar išryškėti šių instrumentų ekonominės logikos, tikslingumo ir efektyvumo nederėjimas su teisės principais ar aukštesnės teisinės galios teisės aktais. Nors atliekų valdymo politika vis labiau remiasi neteisinais instrumentais ir minkštąja teise, neturėtų būti nuvertintas teisės vaidmuo reguliuojant ir taikant šiuos instrumentus.

Viešojo sektoriaus reikšmė atliekų tvarkymo srityje mažėjo dėl plačiu mastu įgyvendinamos privatizavimo ir dereguliacijos politikos. Valstybės dėl kintančios globalinės aplinkos, didėjančių valstybių biudžetų deficitų, griozdiško valstybės administracinio aparato nebepajėgė atlikti tiek daug skirtingų funkcijų ir laikytis įsipareigojimų teikti kokybiškas viešąsias paslaugas gyventojams.¹³⁸ Nuo XX a. 9 dešimtmečio daugelyje pasaulio valstybių buvo įgyvendinamos viešojo valdymo reformos.¹³⁹ Privatizavimo politika yra pasikeitusio požiūrio į valstybės vaidmenį pasekmė, ji lemia viešojo sektoriaus įtakos privatizuotame sektoriuose mažėjimą. Dereguliacijos politikai nebūdingas standartų griežtinimas, priešingai, siekiama paprastinti administracines procedūras bei viešojo svarstymo procedūras. Privataus sektoriaus įraukimo į atliekų tvarkymą iniciatyvų imtasi ir dėl to, kad naujų tvarkymo technologijų įsisavinimas darė didelį spaudimą savivaldos lygiu vykdomam atliekų tvarkymui.

Teisėkūra yra svarbi priemonė siekiant nustatyti ir atnaujinti socialinius tikslus, įstatymai turi būti keičiami ir pritaikomi, atsižvelgiant į socialinius, ekonominius, aplinkos ir demografinius pokyčius ar naujas žinias apie šiuos visuomeninius aspektus.¹⁴⁰ Teisiniu reguliavimu siekiama daryti poveikį visuomeniniams santykiams, todėl vien teisės akto priėmimas savaime nebuvo ir nėra laikomas teisinio reguliavimo tikslu. Idealiu atveju įstatymas laikomas geru, kai atitinka tiek teisinės, tiek socialines ir politines vertybes. Taigi prasminga įstatymą vertinti remiantis konstitucinėmis teisėmis bei socialinio teisingumo principais.¹⁴¹ Kartais už naujo įstatymo slypi nuosekli politikos teorija, o dažnai dauguma teisinių reformų yra mažiau struktūrizuotų skirtingų inte-

¹³⁸ Jonas Babravičius ir Ignas Dzemyda, „Naujosios viešosios vadybos elementai: teorinis požiūris“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1, 25 (2012): 53.

¹³⁹ *Ibid.*, 53.

¹⁴⁰ Eloise Scotford, „Legislation and the Stress of Environmental Problems“, *Current Legal Problems* (2021), 6, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3756907>.

¹⁴¹ Sanne Taekema, „Theoretical and Normative Frameworks for Legal Research: Putting Theory into Practice“, *Law and Method*, 2018, 8, <https://doi.org/10.5553/REM/000031>.

resų grupių derybų rezultatas. Tokiu atveju gali būti sunku atkurti politinius įstatymų tikslus. Tačiau paprastai galima identifikuoti bent keletą atpažįstamų tikslų, kurių turi pasiekti įstatymas ir kurie gali būti naudojami kaip standartai norminėje sistemoje.¹⁴² Mokslinėje literatūroje laikomasi nuomonės, kad „išorės politikos tikslai gali būti naudojami kaip norminės sistemos elementai ir kad nebūtina norminės sistemos apriboti tik vidiniais teisiniais tikslais“¹⁴³.

Be to, atliekų teisė yra viena iš tų sričių, kuri gali atskleisti teisės veikimo problematiką. Atliekų srities teisės aktai gali numatyti įvairias pareigas ir tikslus, tačiau praktikoje tai gali neveikti ir rezultatai gali likti neįgyvendinti. Teigiama, kad „įstatymus nustatanti praktika daro įstatymo turinį tokį, koks jis yra“¹⁴⁴. Todėl teisinio reguliavimo analizė neturėtų būti visiškai atsietą nuo to, kaip šie įstatymai veikia. Tai gali atskleisti skirtumus tarp to, kaip pagal teisės aktų reikalavimus atliekos turi būti tvarkomos, ir to, kaip jos yra tvarkomos. Tai, kiek surenkama rūšiuotų atliekų ir kiek lieka nerūšiuotų, parodo, kaip veiksmingai įgyvendinami teisės aktų reikalavimai. Verta paminėti, kad atliekų srityje daug teisės normų, kurios ne tik nustato teises ir pareigas, bet iškelia tikslus ir siektinus rodiklius bei veikimo alternatyvas. Be to, pasitaiko atvejų, kai atliekų srities teisinis reglamentavimas nėra įgyvendinimas ir teisės normos veikia tik „popieriuje“. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklėse¹⁴⁵ nuo 2020 m. sausio 1 d. detalai reglamentuota maisto atliekų surinkimo tvarka ir net nustatyta, kokių dažnumu turi būti vežamos maisto atliekos, tačiau realiai atliekos nėra renkamos, nes nėra įvykdyti maisto atliekų surinkimo paslaugos viešieji pirkimai, o tokia situacija tęsiasi iki šiol.

Atliekų teisinis reguliavimas formavosi veikiamas aplinkosaugos ir kitų (konstitucinės, administracinės, baudžiamosios, civilinės) teisės šakų. Jo raidą lėmė ir bendri teisės pokyčiai, kurie gali būti įvardijami kaip postmodernizmo įtaka teisei. Vienas iš charakteringų postmodernios teisės įtakos pavyzdžių – pakuočių atliekų tvarkymas verslo ir viešojo sektoriaus savanoriškų susitarimų pagrindu. Atliekų valdymo politika vis labiau remiasi neteisinais instrumentais ir minkštąja teise, tačiau neturėtų būti nu-

¹⁴² *Ibid.*, 7.

¹⁴³ *Ibid.*, 8.

¹⁴⁴ Mark Greenberg, „How Facts Make Law“, *Legal Theory* 10, 3 (2004): 158, <https://doi.org/10.1017/S1352325204040212>.

¹⁴⁵ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. 1-445 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“, TAR, 2016-05-23, Nr. 13805, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a0f55990212111e6acbed8d454428fb7/asr>.

vertintas teisės vaidmuo reguliuojant ir taikant šiuos instrumentus.

2.2. Komunalinių atliekų teisinio reguliavimo ištakos ir esama padėtis pagal ES teisę

Valstybėse narėse stiprėjo įsitikinimas, kad aplinkosaugos klausimus, įskaitant atliekų tvarkymo, būtų efektyviau spręsti Bendrijos lygiu. Susiformavus politinei valiai aplinkos apsaugos klausimus spręsti Bendrijos lygiu, 1973 m. priimta pirmoji ES aplinkos apsaugos programa, kurioje atsispindėjo 1972 m. Jungtinių Tautų Žmogaus aplinkos konferencijos deklaracijos, kuri dar žinoma kaip Stokholmo deklaracija, idėjos.

Atliekų politikos klausimai buvo įtvirtinti bendruose aplinkos apsaugos politikos dokumentuose, pavyzdžiui, aplinkosaugos programose, arba atskiruose atliekų srities politikos dokumentai.

Iš atliekų srities politikos dokumentų paminėtina 1996 m. Bendrijos atliekų tvarkymo strategija¹⁴⁶, kurioje siūloma sugriežtinti atliekų hierarchijos sąvoką ir pateikta prioritетinių atliekų srautų koncepcija. Europos Komisijos 2005 m. Teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija¹⁴⁷ vaidino svarbų vaidmenį kuriant politiką ir prisidėjo prie reikšmingo atliekų tvarkymo tobulinimo¹⁴⁸, nustatė ilgalaikį ES tikslą tapti perdirbančia visuomene, kuri siekia išvengti atliekų ir naudoja atliekas kaip išteklius. Joje nustatyti veiksmai, kaip pasiekti šiuos tikslus, pavyzdžiui, sustiprinti teisės įgyvendinimą, modernizuoti teisės aktus dėl atliekų, parengti perdirbimo standartus ir pagerinti prevenciją. Šioje strategijoje¹⁴⁹ pažymėta, kad yra nemažai teisės aktų įgyvendinimo problemų – nuo atliekų išvertimo prastai tvarkomuose sąvartynuose iki pavojingų medžiagų vežimo pažeidžiant tarptautines konvencijas. Be to, neaiškios apibrėžtys ir besiskiriantis požiūris į tai, kaip įgyvendinti teisės aktus, nepadaeda geriau jų įgyvendinti ir dažnai tampa teisminių ginčų objektu.

Pažymėtina, kad buvo nueitas ilgas kelias iki dabartinio aplinkos apsaugos teisinio reguliavimo. Bendrijos lygiu buvo susidurta su teisinėmis kliūtėmis, nes iš pradžių

¹⁴⁶ Europos Komisijos 1996 m. liepos 30 d. komunikatas Nr. COM(96) 399final dėl Europos bendrijos atliekų tvarkymo strategijos peržiūros, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://aei.pitt.edu/4116/1/4116.pdf>.

¹⁴⁷ 2005 m. gruodžio 21 d. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui Nr. KOM/2005/666galutinis „Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0666&from=EN>.

¹⁴⁸ „EU Waste Policy and Legislation“, 4, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/legal/law/6/pdf/02_aile_eU_waste_legal_framework_speakers_notes.pdf.

¹⁴⁹ Komisijos komunikatas KOM/2005/666, *supra note*, 147.

trūko Europos Bendrijos Sutartyse įtvirtintų teisinių pagrindų Bendrijai veikti aplinkos apsaugos srityje, priimti įpareigojančius teisės aktus ir įgyvendinti Bendrijos institucijų kompetenciją aplinkos apsaugos srityje. Aplinkos apsauga, skirtingai nei vidaus rinka, žemės ūkis ir transportas nebuvo įtraukta į Bendrijų steigimo sutartis. Priimant teisės aktus buvo remiamasi bendromis Sutarčių nuostatomis, susijusiomis su laisvu prekių judėjimu ir konkurencija bei Bendrijos kompetencija leisti direktyvas, turinčias tiesioginę įtaką bendros rinkos kūrimui ir veikimui, derinimo, t. y. buvusiais Romos sutarties 100 (SESV 115 str.) ir (arba) 235 (SESV sutarties 352 str.) straipsniais. Dėl šių aplinkybių buvo atsiradę vertinimų, kad ES kompetencija atliekų ir aplinkos apsaugos klausimuose išplėsta neturint pakankamo teisinio pagrindo. Šiuo klausimu pasisakė ESTT, kurio suformuotoje praktikoje buvo laikomasi požiūrio, kad direktyvų priėmimas aplinkos apsaugos srityje buvo galimas vadovaujantis bendromis Romos sutarties nuostatomis. Tai lėmė, kad Europos aplinkos apsaugos politika turėjo būti grindžiama vidaus rinkos funkcionavimo motyvais ir nors ekologinės priežastys buvo svarbios, tačiau vidinės rinkos integracijos veiksniai nusverdavo.¹⁵⁰

Vienas svarbiausių ES lygmens atliekų srities dokumentų – Tarybos 1975 m. liepos 15 d. direktyva dėl atliekų (75/442/EEB) – buvo priimta vadovaujantis Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartimi, ypač atsižvelgiant į jos 100 ir 235 straipsnius. Būtinybė priimti direktyvą ir suderinti šios srities įstatymus buvo pagrįsta bendrosios rinkos funkcionavimo motyvais, tačiau jos konstatuojamojoje dalyje paminėtas ir ekologinis tikslas – „visų nuostatų dėl atliekų šalinimo tikslas turi būti žmonių sveikatos ir aplinkos apsauga nuo kenksmingo poveikio, kylančio dėl atliekų surinkimo, vežimo, apdorojimo, saugojimo ir išvertimo“. Direktyvos 75/442/EEB 4 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės imtųsi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos *būtų naudojamos arba šalinamos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai*.

Remiantis minėtais Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties 100 ir 235 straipsniais vėliau buvo priimta ir daugiau atliekų sritį reguliuojančių direktyvų: 1978 m. kovo 20 d. Tarybos direktyva 78/319/EEB dėl toksinių ir pavojingų atliekų, 1984 m. gruodžio 6 d. direktyva 84/631/EEB dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinio vežimo priežiūros ir kontrolės.

Tokia teisėkūros praktika vyko iki Suvestinio Europos akto įsigaliojimo 1987 m. liepos 1 d., kuris aplinkos apsaugą aiškiai įtvirtino kaip ES tikslą, t. y. iki tol vyravęs

¹⁵⁰ Andrew Jordan ir Viviane Gravey, *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*, (Routledge, 2021).

ekonominės veiklos pagrindas buvo papildytas aplinkos apsaugos tikslu. Nuo Suvestinio Europos akto įsigaliojimo atliekų srities direktyvos buvo priimamos remiantis jame nustatyta kompetencija aplinkos apsaugos srityje. Suvestiniame Europos akte aplinkos politika buvo patvirtinta *de facto*, nes praktiškai ji jau buvo įgyvendinama.

Po Suvestinio Europos akto aplinkosaugos politika pradėjo silpnėti ir net patyrė tam tikrą stagnaciją apie 2000 m.¹⁵¹ Tuo metu vyko ekonominė krizė, o aplinkosaugos politikos stagnaciją lėmė ir neefektyvus aplinkosaugos reikalavimų įgyvendinimas nacionaliniu lygiu. Nuo 2010 m. matomas vėl padidėjęs susidomėjimas aplinkosaugos ir klimato valdymo klausymais. SESV priėmimas atvėrė naujas galimybes įgyvendinti ES aplinkos apsaugos politiką ES lygiu.

Pirmosios ES atliekų srities direktyvos buvo peržiūrimos atsižvelgiant į taikymo rezultatus ir išaiškėjusias spragas, ypač kiek tai susiję su reikalavimų aplinkos taršai ir atliekų tvarkymui nustatymu. Pripažįstama, kad Tarybos 1989 m. direktyvos 89/369/EEB¹⁵² ir 89/429/EEB¹⁵³ padėjo mažinti ir kontroliuoti iš atliekų deginimo įmonių į atmosferą išmetamus teršalus, tačiau iškilo poreikis nustatyti griežtesnes taisykles, o šias direktyvas panaikinti. Taip buvo priimta 2000 m. direktyva dėl atliekų deginimo.¹⁵⁴ Dauguma teisinio reglamentavimo spragų buvo pašalintos vėliau, griežtinant teisinius reikalavimus, nustatant oro arba požeminio vandens taršos standartus. 1996 m. rugsėjo 24 d. Tarybos direktyvoje 96/61/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės¹⁵⁵, kuria kovojant su tarša iš pramonės ir žemės ūkio įrenginių įvesta leidimų sistema, nustatomi standartai daugeliui su atliekomis susijusių veiklų, taip pat įrenginiams, kuriuose gali būti naudojamos atliekos.

Dabartinis ES atliekų srities reglamentavimas yra sudėtingas, nuolat besikeičiantis ir pasižymi teisės aktų gausa. Nagrinėjant komunalinių atliekų teisinį reglamentavimą, ES teisės aktus galima sugrupuoti į tris pagrindines grupes: 1) bendruosius atliekų srities teisės aktus, 2) teisės aktus, reglamentuojančius atskiras atliekų tvarkymo

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² 1989 m. birželio 8 d. Tarybos direktyva 89/369/EEB dėl naujų komunalinių atliekų deginimo įmonių oro taršos prevencijos, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0369&from=EN>.

¹⁵³ 1989 m. birželio 21 d. Tarybos direktyva 89/429/EEB dėl esamų komunalinių atliekų deginimo įmonių oro taršos mažinimo, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989L0429&from=en>, Oficialusis leidinys L 203, 15/07/1989 p. 0050–0054.

¹⁵⁴ 2000 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/76/EB dėl atliekų deginimo, OL L 332, 2000, p. 91–111.

¹⁵⁵ 1996 m. rugsėjo 24 d. Tarybos direktyva 96/61/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės, OJ L 257, 1996, p. 26–40.

operacijas, ir 3) teisės aktus, reglamentuojančius atskirų atliekų srautų tvarkymą (žr. 1 paveikslą).

1 paveikslas. Pagrindiniai ES atliekų srities teisės aktai



Šaltinis: sudaryta autorės

Pirmai grupei priskirti teisės aktai sudaro ES teisinio reglamentavimo struktūros pagrindą. Pagrindinis ir svarbiausias ES teisės aktas, reglamentuojantis komunalinių atliekų tvarkymą, yra Direktyva 2008/98/EB.¹⁵⁶ Direktyvos 2008/98/EB 1 straipsnyje apibrėžta, kad nustatomos priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti aplinką ir žmonių sveikatą užkertant kelią atliekoms susidaryti, atliekų susidarymo ir tvarkymo žalingam poveikiui arba mažinant susidarančių atliekų kiekį, atliekų susidarymo ir tvarkymo poveikį, mažinant bendrą išteklių naudojimo poveikį ir didinant tokio naudojimo efektyvumą, nes tai itin svarbu siekiant pereiti prie žiedinės ekonomikos ir užtikrinti ilgalaikį

¹⁵⁶ 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, OL 2008 L 312, p. 1.

Sajungos konkurencingumą.

Direktyvos 2008/98/EB taikymo sritį nulemia 3 straipsnio 1 dalyje pateikta sąvokos „atliekos“ apibrėžtis. Jeigu medžiaga ar objektas atitinka buvimo atliekomis kriterijus, jam taikomi atliekų srities teisės aktai, įskaitant atliekų klasifikavimo taisykles (nebent jis aiškiai nepatenka į minėtos direktyvos taikymo sritį). Be to, yra nemažai kitų ES teisės aktų, kurių taikymas priklauso nuo minėtoje direktyvoje vartojamo atliekų apibrėžimo.¹⁵⁷ Direktyvos 2008/98/EB 2 straipsnio 1–3 dalyse apibrėžta, kam netaikoma ši direktyva, į netaikymo apimtį įtrauktos ir atskiros atliekų kategorijos, taip pat atliekos, kurioms taikytini kiti ES teisės aktai.

Direktyvoje 2008/98/EB nustatomi atliekų tvarkymo pagrindai, apibrėžiamos svarbiausios atliekų tvarkymo srities sąvokos (atliekos, komunalinės atliekos, atliekų tvarkymas, šalutiniai produktai, atliekų statuso pabaiga, prevencija bei kt.) bei nustatomi pagrindiniai atliekų tvarkymo teisės principai. Ši Direktyva nustato ne tik komunalinių atliekų, bet ir kitų atliekų, pavyzdžiui, biologinių, alyvų, statybos ir griovimo, srautų tvarkymo pagrindus. Taip pat nustatomi pavojingų atliekų tvarkymo reikalavimai: draudimas maišyti pavojingas atliekas, pavojingų atliekų ženklavimas ir kontrolė, reikalavimai namų ūkių pagamintų pavojingų atliekų surinkimui ir tvarkymui.

Direktyvoje nurodoma, kokių priemonių imasi valstybės narės įtvirtindamos atsakomybę už atliekų tvarkymą, įtvirtinti leidimų išdavimo ir registravimo sistemos pagrindai, atliekų tvarkymo planų ir prevencijos programų rengimo pagrindai. Direktyva nustato pagrindinius reikalavimus atliekų apskaitos tvarkymui, nustatytos tikslų įgyvendinimo pažangos skaičiavimo taisyklės, įtvirtinta ankstyvojo perspėjimo ataskaita.

Bendrųjų atliekų srities teisės aktų grupei priskirtinas Reglamentas Nr. 1013/2006.¹⁵⁸ Reglamentas Nr. 1013/2006 valstybėse narėse taikomas tiesiogiai ir nustato procedūras, sąlygas ir reikalavimus, kuriuos reikia vykdyti vežant atliekas tarpvalstybiniu lygmeniu. Šiuo reglamentu ES teisėje įgyvendinamos Bazelio konvencijos ir EBPO sprendimo C(2001)107 (galutinis) nuostatos.

¹⁵⁷ Direktyva 78/176 / EEB dėl titano dioksido pramonės atliekų, Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva 94/62 / EB, Direktyva 96/59 / EB dėl polichlorintų bifenių ir polichlorintų terfenilų (PCB/PCT) pašalinimas, Sąvartynų direktyva (1999/31/EB), eksploatuoti netinkamų transporto priemonių direktyva (2000/53/EB), direktyva dėl atliekų deginimo (2000/76 / EB) 20, elektrinių ir elektroninių atliekų įrangos direktyva (2002/96/EB), Reglamentas (EB) Nr. 850/2004 dėl patvarių organiniai teršalai (POT), Kasybos atliekų direktyva (2006/21/EB), atliekų vežimų reglamentas (EB Nr. 1013/2006) ir Baterijų direktyva (2006/66 / EB), TIPK direktyva (2008/1/EB) ir Pramoninių išmetamųjų teršalų direktyva (2010/75/ES).

¹⁵⁸ 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo, OL L 190, 2006 7 12, p. 1.

Bendrųjų atliekų srities teisės aktų grupei priskirtinas EK sprendimas 2000/532/EB¹⁵⁹, kuriuo nustatytas Europos atliekų sąrašas, pagrindinis dokumentas atliekų klasifikavimo srityje. EK teisė nustatyti ir peržiūrėti Europos atliekų sąrašą nustatyta Direktyvos 2008/98/EB 7 ir 38a straipsniuose. Suvestinė Europos atliekų sąrašo redakcija sudaryta nuo 2000 m. ir buvo peržiūrėta bei atnaujinta Komisijos sprendimu 2014/955/ES.¹⁶⁰

Antrai grupei priskirtinos direktyvos, skirtos atskiroms atliekų tvarkymo operacijoms. Šiai grupei priklauso Direktyva 1999/31/EB¹⁶¹ ir Direktyva 2010/75/ES¹⁶². Šių direktyvų taikymo sritis neapsiriboja vien komunalinėmis atliekomis, jos taikomos bendrai atliekų tvarkymo operacijoms, kad būtų galima mažinti jų neigiamą poveikį aplinkai ir keliamą pavojų žmonių sveikatai.

Direktyvoje 1999/31/EB valstybėms narėms nustatyti detalūs atliekų sąvartynų techniniai reikalavimai, nuostatos dėl sąvartynų įrengimo, uždarymo ir tolesnės sąvartynų priežiūros, specifinė leidimų išdavimo tvarka ir bendra eksploatacijos tvarka, monitoringo principai ir kt. Direktyva apibrėžia reikalavimus sąvartynų įrengimui ir veiklai, nustato į sąvartynus nepriimtinas atliekas ir atliekų priimtimumo į sąvartynus sąlygas. Direktyva nustato atliekų priėmimo kriterijus, pagal kuriuos atliekos priimanos į skirtingų klasių (pavojingų atliekų sąvartynai, nepavojingų atliekų sąvartynai, inertinių atliekų sąvartynai) sąvartynus ir detalią atliekų priėmimo tvarką, taikomą sąvartynų operatoriams. Valstybės narės įpareigos sukurti nacionalinę strategiją, kaip sumažinti sąvartynuose šalinamų biologiškai skaidomų atliekų kiekį. Pagal šios direktyvos 5 straipsnio 3a dalį, valstybės narės siekia užtikrinti, kad nuo 2030 m. visos perdirbti ar kitaip naudoti tinkamos atliekos, ypač komunalinės, nebūtų priimanos sąvartynuose, išskyrus atliekas, kurių šalinimas sąvartynuose duoda geriausią aplinkosaugos požiūriu bendrą rezultatą pagal Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnį. Taip pat turi būti imamasi visų priemonių, kad ne vėliau kaip 2035 m. sąvartynuose šalinamų komunalinių atliekų kiekis būtų sumažintas ir sudarytų ne daugiau kaip 10 proc. ar mažiau visų susidarancių komunalinių atliekų (svorio).

¹⁵⁹ Komisijos sprendimas 2000/532/EB dėl atliekų sąrašo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB, OL L 226, 2000 9 6, p. 3.

¹⁶⁰ 2014 m. gruodžio 18 d. Komisijos sprendimas 2014/955/ES, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimo 2000/532/EB nuostatos dėl atliekų sąrašo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB, OL L 370, 2014 12 30, p. 44.

¹⁶¹ 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų, OL L 182, 1999 7 16, p. 1.

¹⁶² 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės), OL L 334, 2010 12 17, p. 17.

Direktyva 2010/75/ES nustato taisykles, reglamentuojančias integruotą taršos, kurią sukelia pramoninė veikla, prevenciją ir kontrolę, o jos IV skyrius nustato specialiąsias nuostatas, taikomas atliekų deginimo įrenginiams ir bendro atliekų deginimo įrenginiams. IV skyriuje nustatyti reikalavimai, kuriuos turi atitikti atliekų deginimo arba bendro atliekų deginimo įrenginys, kad būtų išduotas leidimas bei aptartos sąlygos, kurios nustatomos leidime. Kartu nustatomos teršalų išmetimo kontrolės ir eksploatacinės sąlygos. Remiantis šios direktyvos 45 straipsnio 4 dalimi, kompetentinga institucija periodiškai persvarsto ir prireikus atnaujina leidimo sąlygas. Direktyvos 46 straipsnyje nustatyta, kad jei bendro atliekų deginimo įrenginyje daugiau kaip 40 proc. šilumos išsiskiria deginant pavojingas atliekas arba įrenginys bendrai degina neapdorotas įvairias komunalines atliekas, taikomos iš atliekų deginimo įrenginių į orą išmetamų teršalų ribinės vertės (nustatytos VI priedo 3 dalyje).

Trečių grupę sudaro teisės aktai, skirti atskirų atliekų srautų tvarkymui reglamentuoti. Šie teisės aktai skiriasi pagal reguliavimo santykį su komunalinėmis atliekomis, t. y. šie atliekų srautai apima komunalines atliekas arba nepatenka į komunalinių atliekų srautą. Komunalinėms atliekoms priskiriamos namų ūkiuose ir kituose šaltiniuose susidaranti atskirai surinktos pakuočių atliekos, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, namų ūkių baterijų ir akumuliatorių atliekos, todėl jų tvarkymą nustatantys teisės aktai yra ne tik atskiro srauto, bet ir komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo teisės šaltinis.

Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų¹⁶³ siekiama suderinti pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo nacionalines priemones, kurios skirtos tam, kad nebūtų gaminamos pakuočių atliekos ir būtų vykdomas pakartotinis pakuočių naudojimas ir perdirbimas bei būtų sumažintas galutinis tokių šalinamų atliekų kiekis. Valstybės narės užtikrina, kad būtų įgyvendinamos ir kitos prevencinės priemonės, pavyzdžiui, nacionalinės programos, pagal didesnės gamintojo atsakomybės sistemas vykdomos iniciatyvos, taip pat ekonominės ir kitos priemonės, kuriomis siekiama užkirsti kelią pakuočių atliekoms susidaryti ir kuo labiau sumažinti pakuočių poveikį aplinkai. Direktyvos 94/62/EB 6 straipsnyje nustatyti pakuočių atliekų naudojimo ir

¹⁶³ 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, OL 2004 m. specialusis leidimas, 13 skyrius, 13 tomas, p. 349.

perdirbimo tikslai.¹⁶⁴ Valstybės narės imasi priemonių, kad paskatintų didinti rinkai pateiktų daugkartinių pakuočių ir pakartotinio pakuočių naudojimo sistemų procentinę dalį aplinkai saugu būdu ir laikydamosi Sutarties, tačiau nesukeldamos pavojaus maisto higienai ir vartotojų saugai. Direktyva 94/62/EB nustato leistiną pakuotėje esančių sunkiųjų metalų koncentracijos lygį. Valstybės narės imasi priemonių, kad tvariai mažintų lengvųjų plastikinių pirkinų maišelių sunaudojimą savo teritorijoje. Valstybės narės užtikrina, kad ne vėliau kaip 2024 m. gruodžio 31 d. būtų įdiegtos visoms pakuotėms taikomos didesnės gamintojo atsakomybės sistemos pagal Direktyvos 2008/98/EB 8 ir 8a straipsnius. Direktyvos 94/62/EB 6a ir 6b straipsniuose nustatytos tikslų įgyvendinimo pažangos skaičiavimo taisyklės bei tikslų įgyvendinimo pažangos ataskaitos parengimas. Šiuose dokumentuose pateikiamas vertinimas, koku mastu kiekviena valstybė narė yra įgyvendinusi tikslus bei rekomendacijos valstybėms, kad šios pasiektų tikslus. Remiantis Direktyvos 94/62/EB 14 straipsniu, valstybės narės įpareigos atlikti tvarkymo planuose skirti specialų skyrių apie pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo planus bei priemones, kurių reikia imtis pagal 4 ir 5 straipsnius.

Direktyvoje 94/62/EB įtvirtinta galimybė valstybės narėms perkelti 4 straipsnio 1a dalies ir 7 straipsnio nuostatas (kurios susijusios su lengvųjų plastikinių pirkinų maišelių sunaudojimo mažinimu bei grąžinimo, surinkimo ir naudojimo sistemomis) į savo nacionalinę teisę kompetentingų institucijų ir atitinkamų ekonomikos sektorių tarpusavio susitarimais (jeigu pasiekiami 4 ir 6 straipsniuose nustatyti tikslai), tačiau tokie susitarimai turi atitikti papildomus reikalavimus, jie turi būti viešai paskelbti ir apie juos turi būti informuota EK.

Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/904 dėl tam tikrų plastikinių gaminių poveikio aplinkai mažinimo¹⁶⁵ siekiama mažinti vienkartinių plastikinių gaminių poveikį aplinkai, žmonių sveikatai bei skatinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos. Valstybės narės turi užtikrinti, kad apibrėžtų vienkartinių plastikinių gaminių atžvilgiu būtų nustatytos didesnės gamintojo atsakomybės sistemos bei imasi būtinų priemonių užtikrinti nustatyto lygio atskirą vienkartinių plastikinių gaminių surinkimą perdirbti.

¹⁶⁴ Ne vėliau kaip 2025 m. gruodžio 31 d. turi būti perdirbama mažiausiai 65 proc. visų pakuočių atliekų (pagal svorį), taip pat turi būti pasiekti šie minimalūs toliau nurodytų pakuočių atliekose esančių medžiagų perdirbimo tikslai (pagal svorį): 50 proc. plastiko; 25 proc. medienos; 70 proc. juodųjų metalų; 50 proc. aliuminio; 70 proc. stiklo; 75 proc. popieriaus ir kartono. Direktyva 94/62/EB nustato dar didesnius naudojimo ir perdirbimo tikslus, kurie bus taikomi nuo 2030 m. gruodžio 31 d.

¹⁶⁵ 2019 m. birželio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/904 dėl tam tikrų plastikinių gaminių poveikio aplinkai mažinimo, OL L 155, 2019 6 12, p. 1–19.

2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų¹⁶⁶ nustatomos priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti aplinką ir žmonių sveikatą vengiant EEĮ atliekų susidarymo ir jų tvarkymo neigiamo poveikio arba tą poveikį mažinant. Remiantis šios direktyvos 5 straipsniu, valstybės narės imasi tinkamų priemonių, kad EEĮ atliekų kaip nerūšiuotų komunalinių atliekų šalinimas būtų sumažintas iki minimumo, kad būtų užtikrintas tinkamas visų surinktų EEĮ atliekų apdorojimas ir būtų pasiektas aukštas atskiro EEĮ atliekų surinkimo lygis.

Valstybės narės užtikrina, kad grąžinimo sistemose galutiniai atliekų turėtojai ir platintojai galėtų nemokamai grąžinti atliekas, naujų produktų platintojams EEĮ būtų grąžinamos nemokamai pagal principą „vienas už vieną“, platintojai nemokamai pasirūpintų labai mažų EEĮ atliekų priėmimu. Gamintojams leidžiama įdiegti ir tvarkyti individualias ir (arba) kolektyvines EEĮ atliekų iš privačių namų ūkių grąžinimo sistemas. Valstybės narės gali paskirti operatorius, kuriems leidžiama surinkti EEĮ atliekas iš privačių namų ūkių. Kiekviena valstybė narė užtikrina, kad būtų įgyvendinamas gamintojo atsakomybės principas ir dėl to kasmet užtikrinamas minimalus atliekų surinkimo lygis. Direktyvos 2012/19/ES 8 straipsnis nustato, kad valstybės narės užtikrina, kad visos atskirai surinktos EEĮ atliekos būtų tinkamai apdorojamos. Valstybės narės draudžia atskirai surinktų EEĮ atliekų, kurios dar nebuvo apdorotos, kaip nurodyta 8 straipsnyje, šalinimą.

2011 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2011/65/ES dėl tam tikrų pavojingų medžiagų naudojimo elektros ir elektroninėje įrangoje apribojimo¹⁶⁷ nustatomos pavojingų medžiagų naudojimo elektros ir elektroninėje įrangoje (EEĮ) ribojimo taisyklės, siekiant prisidėti prie žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos, numatant aplinkos apsaugai priimtina EEĮ atliekų naudojimą ir šalinimą.

2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo.¹⁶⁸ Remiantis Direktyvos 2006/66/EB 7 straipsniu, valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad baterijų ir akumuliatorių atliekos būtų kuo dažniau su-

¹⁶⁶ 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų, OL L 197, 2012 7 24, p. 38–71.

¹⁶⁷ 2011 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/65/ES dėl tam tikrų pavojingų medžiagų naudojimo elektros ir elektroninėje įrangoje apribojimo, OL L 174, 2011 7 1, p. 88–110.

¹⁶⁸ 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo, OL L 266, 2006 9 26, p. 1–14.

renkamos atskirai ir kad baterijos ir akumulatoriai kuo rečiau būtų šalinami kaip nerūšiuotos komunalinės atliekos. Šios direktyvos 8 straipsnis numato, kad valstybės narės užtikrina, kad būtų sukurtos atitinkamos nešiojamų baterijų ir akumuliatorių atliekų surinkimo sistemos. Surinkimo sistemose galutiniams vartotojams turi būti suteikiama galimybė išmesti nešiojamų baterijų ir akumuliatorių atliekas prieinamuose surinkimo punktuose netoli jų gyvenamosios vietos, o platintojai nemokamai priimtų nešiojamų baterijų ar akumuliatorių atliekas, vartotojams nėra nustatomas mokestis už tokių atliekų išmetimą arba pareiga pirkti naują bateriją ar akumuliatorių. Direktyva valstybėms nustato šių atliekų minimalų surinkimo procentą.

Kitoms atliekoms nepatenkančioms į komunalinių atliekų srautą, tvarkyti taikomi šie pagrindiniai teisės aktai: 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/21/EB dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo ir iš dalies keičianti Direktyvą 2004/35/EB¹⁶⁹, 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių¹⁷⁰, 1996 m. rugsėjo 16 d. Tarybos direktyva 96/59/EB dėl polichlorintų bifenių ir polichlorintų terfenilų šalinimo (PCB/PCT)¹⁷¹, 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1257/2013 dėl laivų perdirbimo, kuriuo iš dalies keičiami Reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 ir Direktyva 2009/16/EB¹⁷², 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1021 dėl patvariųjų organinių teršalų¹⁷³.

Apibendrinami galime teigti, kad atliekų šalties reglamentavimas ES yra sudėtingas ir pasižymi teisės aktų gausa. ES komunalinių atliekų, kaip ir bendrai atliekų, teisinio reguliavimo pagrindą sudaro Direktyva 2008/98/EB ir Reglamentas Nr. 1013/2006. Kitos direktyvos skirtos atskiriems atliekų srautams, į kuriuos dažniausiai patenka ir komunalinės atliekos, arba atskiroms atliekų tvarkymo operacijoms reglamentuoti.

¹⁶⁹ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/21/EB dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo ir iš dalies keičianti Direktyvą 2004/35/EB, OL L 102, 2006 4 11, p. 15–34.

¹⁷⁰ 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, OL L 269, 2000 10 21, p. 34–43.

¹⁷¹ 1996 m. rugsėjo 16 d. Tarybos direktyva 96/59/EB dėl polichlorintų bifenių ir polichlorintų terfenilų šalinimo (PCB/PCT), OL L 243, 1996 09 24, p. 0031–0035.

¹⁷² 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1257/2013 dėl laivų perdirbimo, kuriuo iš dalies keičiami Reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 ir Direktyva 2009/16/EB, OL L 330, 2013 12 10, p. 1–20.

¹⁷³ 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1021 dėl patvariųjų organinių teršalų, OL L 169, 2019 6 25, p. 45–77.

2.3. Valstybių narių pareigos komunalinių atliekų tvarkymo srityje

Narystė ES įpareigoja valstybes nares atliekų tvarkymo klausimus, kuriuos kiekviena valstybė spręstų atskirai, spręsti vadovaujantis ES sutarčių nuostatomis ir paisant nustatytos kompetencijos.

Atliekų tvarkymo sritis patenka į aplinkosaugos sritį, kuri priskiriama pasidalijamajai ES ir valstybių narių kompetencijai (Lisabonos sutarties 2c str.¹⁷⁴, SESV 4 str.). Kai sutartys konkrečioje srityje suteikia ES kompetenciją, kurią ji dalijasi su valstybėmis narėmis, ES ir valstybės narės gali toje srityje priimti teisiškai privalomus aktus. Valstybės narės naudojami savo kompetencija tiek, kiek ES nepasinaudojo savo kompetencija arba kiek ES nusprendė nesinaudoti savo kompetencija (SESV 2 str. 2 d.).

Pasisakydamas dėl pasidalijamosios kompetencijos, Konstitucinis Teismas 2017 m. gruodžio 20 d. sprendime padarė išvadą: „Kadangi žemės ūkio, vidaus rinkos sritys priskiriamos pasidalijamajai Europos Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, nėra pagrindo aiškinti su šiomis sritimis susijusių Konstitucijos, *inter alia* jos 46 straipsnio, nuostatų kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja Europos Sąjungos teisė.“¹⁷⁵ Konstitucinis Teismas atskirai nepasisakė, kad aplinkosaugos srities teisės aktų nėra pagrindo aiškinti kitaip, nei nurodytas sritis reguliuoja ES teisė, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad aplinkosauga kaip ir minėtos žemės ūkio, vidaus rinkos sritys priskiriamos padalijamajai kompetencijai, todėl aplinkosaugos nuostatos turėtų būti aiškinamos analogiškai. Konstitucinis Teismas minėtame nutarime išskyrė teisės aiškinimo atsižvelgiant į ES teisę prioritetą. Atsižvelgiant į tai, Lietuvos aplinkosaugos srities teisinio reguliavimo turinys turi būti aiškinamas atsižvelgiant į tai, kaip ši sritis reguliuojama ES.

SESV 288 straipsnyje nustatyta, kad, vykdydamos Sąjungos kompetenciją, ES institucijos priima reglamentus, direktyvas, sprendimus, rekomendacijas ir nuomones. ES teisę gali įgyvendinti ir pačios ES institucijos, tačiau laikomasi nuostatos, kad paprastai ES teisė yra įgyvendinama per valstybes nares, o konkrečiai – šių valstybių institucijas. Tai pozityviojo teisės derinimo pavyzdys, o negatyvųjų teisės derinimą atlieka ESTT, kurio sprendimuose pateiktas aiškinimas gali riboti valstybių narių priimtų taisyklių taikymą (pvz., prejudicinių sprendimų priėmimas remiantis SESV 267

¹⁷⁴ Lisabonos Sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos Sutartį ir Europos Bendrijos Steigimo Sutartį, 2007 m. gruodžio 13 d., žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TX-T/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>.

¹⁷⁵ Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. KT21-S11/2017 „Dėl kreipimosi į Europos Sąjungos Teisingumo teismą priimti prejudicinį sprendimą“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1772/content>.

str.). Valstybių narių teisės derinimas vyksta daugiausia derinant su ES antrinės teisės šaltiniais – reglamentais, direktyvomis ir sprendimais. Be to, remiantis SESV 193 straipsniu, aplinkos apsaugos srityje valstybėms narėms leidžiama taikyti griežtesnius reikalavimus.

ES direktyvose¹⁷⁶ valstybių narėms yra nustatyti atliekų tvarkymo tikslai, kuriuos jos turi pasiekti. Valstybės narės atliekų tvarkymo srityje susiduria su nemažai iššūkių ir prioritetų¹⁷⁷: reikia mažinti atliekų susidarymą ir geriau valdyti atskirus atliekų srautus, sukurti reikiamą atliekų šalinimo ir naudojimo įrenginių tinklą, kovoti su neteisėta atliekų prekyba ir neteisėtu atliekų šalinimu, pereiti prie žiedinės ekonomikos.

Direktyvoje 2008/98/EB apibrėžtas valstybių narių pareigas galime išskirti į keletą grupių:

1. **Atliekų planavimas.** Jis apima atliekų tvarkymo planų priėmimą ir atliekų prevencijos programų parengimą, taip pat atliekų infrastruktūros planavimą.

Atliekų tvarkymo planai yra vienas pagrindinių Direktyvoje 2008/98/EB nustatytų teisinių instrumentų. Atliekų tvarkymo planuose pateikiama esamos atliekų tvarkymo padėties atitinkamoje geografinėje teritorijoje analizė, priemonės, kurių reikia imtis siekiant pagerinti aplinką tausojantį pasirengimą atliekoms pakartotinai panaudoti, perdirbti, naudoti ir šalinti, taip pat įvertinama, kaip planas padės įgyvendinti šios direktyvos tikslus ir nuostatas. Direktyvos 2008/98/EB 28 straipsnyje smulkiai detalizuota, kokia informacija turi būti nurodyta atliekų tvarkymo planuose, pavyzdžiui, esami pagrindiniai šalinimo ir naudojimo įrenginiai, bendra atliekų tvarkymo politika ir kt.

Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsniu, valstybės narės turi įkurti integruotą ir tinkamą šalinti skirtų atliekų ir surinktų mišrių komunalinių atliekų ap-

¹⁷⁶ 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (OL 2004 m. specialusis leidimas, 13 skyrius, 13 tomas, p. 349) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2005 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Nr. 2005/20/EB (OL 2005 L 70, p. 17); 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 4 tomas, p. 228) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2003 m. rugsėjo 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1882/2003 (OL 2004 m. specialusis leidimas, 1 skyrius, 4 tomas, p. 447); 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (OL 2012 L 197, p. 38); 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo (OL 2006 L 190, p. 1) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2010 m. gegužės 12 d. Komisijos reglamentu (ES) Nr. 413/2010 (OL 2010 L 119, p. 1); 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo (OL 2006 L 266, p. 1); 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas (OL 2008 L 312, p. 1).

¹⁷⁷ Jasmina Kostelac Bjegovic, *Handbook on the Implementation of EU Environmental Legislation*, European Commission, Directorate-General for Environment, 2016, 449, <https://op.europa.eu/s/phnd>.

dorojimo įrenginių tinklą, atsižvelgdamos į geriausią turimą technologiją, ir kurti šį tinklą taip, kad jos, be kita ko, individualiai siektų šias atliekas apdoroti savarankiškai ir toks apdorojimas galėtų vykti viename iš tinkamų įrenginių, kurie yra arčiausiai atliekų susidarymo vietos. Atliekų planavimas yra svarbi priemonė, kurios pagrindu turi būti plėtojamas atliekų šalinimo ir apdorojimo įrenginių tinklas. Kad sukurtų tokį integruotą tinklą, valstybės narės turi diskreciją pasirinkti teritorinį pagrindą, kuris, kaip jos mano, tinkamas nacionaliniam savarankiškumui pasiekti, kiek tai susiję su aptariamų atliekų apdorojimu.¹⁷⁸

Tinkamas atliekų planavimas sudaro sąlygas Europos mastu sukurti visą atliekų naudojimo ir šalinimo tinklą, kurį sudarytų valstybių narių atliekų tvarkymo planai. Tačiau jau anksčiau buvo atvejų, kai valstybės narės nepateikdavo atliekų tvarkymo planų EK arba jų neparengdavo laiku, dėl to valstybės sulaukdavo EK įspėjimų. Nepaisant pasitaikančių įgyvendinimo sunkumų, atliekų tvarkymo planai turi didelę praktinę reikšmę.

2. **Administravimo sistemos sukūrimas: leidimų išdavimas ir atliekų tvarkytojų registravimas.** Direktyvos 2008/98/EB 23 straipsnio 1 dalis nustato, kad valstybės narės reikalauja, kad bet kuri įstaiga ar įmonė, ketinanti atlikti atliekų apdorojimą, gautų kompetentingos institucijos leidimą. Valstybės narės gali leisti įmonėms ar įstaigoms vykdyti veiklą be leidimo šioms operacijoms: jų pačių nepavojingų atliekų šalinimą gamybos vietoje arba atliekų naudojimą (Direktyvos 2008/98/EB 24 str.). Valstybės narės priima taisykles apie minėtų išimčių taikymą ir informuoja apie jas EK. Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 26 straipsniu, jeigu toliau nurodytiems subjektams netaikomi reikalavimai turėti leidimą, valstybės narės užtikrina, kad kompetentingos institucijos turėtų registrą, kuriame registruotų: a) įstaigas ar įmones, kurių profesinė veikla yra atliekų surinkimas ar vežimas; b) prekyautojus ar tarpininkus; ir c) įstaigas ar įmones, kurioms taikomos reikalavimų turėti leidimą išimties pagal 24 straipsnį.

3. **Atskiro atliekų surinkimo sistemų diegimas.** Atskirai surinktos buitinės ir į jas savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios atliekos iš kitų šaltinių sudaro svarbią komunalinių atliekų dalį. Direktyvos 2008/98/EB 10 straipsnio 2 dalyje nustatytas bendras įpareigojimas vykdyti atskirą surinkimą „siekiant palengvinti ar pagerinti parengimą pakartotiniam naudojimui, perdirbimą ir kitokią naudojimą, atliekos turi būti surenka-

¹⁷⁸ Pagal analogiją žr. Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 4 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-297/08, 62 punktas, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82679&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13753926>.

mos atskirai ir nemaišomos su kitomis atliekomis ar medžiagomis, turinčiomis kitokias savybes“. Ši nuostata mini bendrai atliekų naudojimo būdus ir neišskiria konkretaus atliekų naudojimo būdo, nes atliekų rūšiavimas ir atskiras surinkimas turi teigiamą poveikį visiems šiems būdams. Direktyvos 2008/98/EB 11 straipsnio 1(2) dalyje nustatytas bendras įpareigojimas įvesti atskiro surinkimo sistemą „siekiant paskatinti kokybišką perdirbimą“. Tokiu atveju valstybės narės imasi priemonių, kad paskatintų kokybišką perdirbimą ir šiuo tikslu pagal 10 straipsnio 2 ir 3 dalis *įveda atskiro atliekų surinkimo sistemą*. Įpareigojimas vykdyti atskirą atliekų surinkimą nėra absoliutus, nes Direktyvos 2008/98/EB 10 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos sąlygos, leidžiančios nukrypti nuo atskiro surinkimo vykdymo. Valstybės narės, laikydamosi Direktyvos 2008/98/EB 10 straipsnio 2 ir 3 dalių, atskiro surinkimo sistemą įveda bent popieriui, metalui, plastikui ir stiklui (iki 2015 m.), o nuo 2025 m. sausio 1 d. ir tekstilės gaminiams. Pagal Atliekų direktyvos 22 straipsnį, valstybės narės užtikrina, kad ne vėliau kaip 2023 m. gruodžio 31 d., laikantis 10 straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatų, biologinės atliekos būtų arba atskiriamos ir perdirbamos jų susidarymo vietoje arba surenkamos atskirai ir nemaišomos su kitų tipų atliekomis. Atskiro biologinių atliekų surinkimo svarba, įvertinant šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo mažinimą, pabrėžta Direktyvos 2008/98/EB 35 konstatuojamoje dalyje. Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 20 straipsniu iki 2025 m. sausio 1 d. valstybės narės įveda atskiro namų ūkiuose susidarančių pavojingų atliekų frakcijų surinkimo sistemą. Direktyvos 2008/98/EB 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės imasi priemonių, kad paskatintų rūšiuojamąjį griovimą, siekdamas, kad būtų galima atskirti ir saugiai tvarkyti pavojingas medžiagas, sudaryti palankesnes sąlygas, kai atskiriamos atrinktos medžiagos, pakartotiniam naudojimui ir kokybiškam perdirbimui bei užtikrinti, kad būtų įvestos statybos ir griovimo atliekų rūšiavimo sistemos bent medienai, mineralinėms frakcijoms (betonui, plytom, plytelėms ir keramikai, akmeniui), metalui, stiklui, plastikui ir gipsui. Atskirai gali būti renkamos ir komunaliniam srautui nepriskirtos atliekos (pvz., maisto atliekos iš kavinų ir restoranų). Pagal Direktyvos 2008/98/EB 17 konstatuojamąją dalį, neturėtų būti reikalaujama registruoti atliekų surinkimo sistemas, valdomas ne profesinės veiklos pagrindu, nes jos kelia mažesnę pavojų ir prisideda prie atskiro atliekų surinkimo. Tokių sistemų pavyzdžiai: vaistinių surenkamos vaistų atliekos, vartojimo prekių priėmimo parduotuvėse sistemos ir bendruomenių sistemos mokyklose.

Atskiro atliekų surinkimo reikalavimai yra nustatyti ir kitose direktyvose (Di-

rektyvos 2012/19/ES¹⁷⁹ 5 straipsnis; Direktyvos 2006/66/EB¹⁸⁰ 7 straipsnis; Direktyvos 2000/53/EB¹⁸¹ 6 straipsnio 1 ir 3 dalys ir 1 priedas; Direktyvos 96/59/EB¹⁸² 6 straipsnio 3 dalis).

4. **Stebėseną ir įgyvendinimą.** Atliekas apdorojančios įmonės ir įmonės, kurių profesinė veikla yra atliekų surinkimas ar vežimas, tarpininkai, prekiautojai ir įstaigos bei įmonės, kurios gamina pavojingas atliekas, periodiškai tikrinami kompetentingų institucijų (Direktyvos 2008/98/EB 34 straipsnis). Turi būti nustatomos veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios sankcijos, taikomos už šios direktyvos nuostatų pažeidimus, ir imtasi visų būtinų priemonių jų įgyvendinimui užtikrinti (Direktyvos 2008/98/EB 36 str. 2 d.).

5. **Informavimas ir ataskaitų teikimas.** Valstybės narės teikia EK ataskaitas apie Direktyvos įgyvendinimą bei turi pranešti apie atskirus sprendimus (pvz., išimtis leidimų išdavimui remiantis Direktyvos 2008/98/EB 25 str. 3 d.). Taip pat turi būti užtikinta, kad atliekų tvarkymo operatoriai teiktų reikiamas ataskaitas.

6. **Kitų direktyvai įgyvendinti reikalingų priemonių priėmimas.** Atliekų srities direktyvose nustatytos įvairios priemonės, kurių valstybės narės turi imtis, kad būtų pasiekti keliama tikslai. Pavyzdžiui, Direktyvos 2008/98/EB 18 straipsnis nustato, kad valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad pavojingos atliekos nebūtų maišomos su kitomis pavojingų atliekų kategorijomis arba su kitomis atliekomis ar medžiagomis. Įgyvendinamos šią direktyvos nuostatą, valstybės narės paprastai savo teisinėje sistemoje įtvirtina tokių veiksmų draudimą.

Direktyvoje 2008/98/EB valstybėms narėms privalomos priemonės formuluojamos įvairiais būdais: siektini tikslai išreiškiami kiekybiniais rodikliais (pavyzdžiui, iki 2035 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį tiek, kad jos sudarytų bent 65 proc. atliekų pagal svorį) arba kokybiniais rodikliais (pavyzdžiui, 13 str. nuostata, kad valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekų tvarkymas būtų atliekamas nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai). Valstybės turi įgyvendinti tiek kokybiniais, tiek kiekybiniais

¹⁷⁹ 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų, OJ L 197, 24.7.2012, p. 38–71.

¹⁸⁰ 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo, OJ L 266, 26.9.2006, p. 1–14.

¹⁸¹ 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, OJ L 269, 21.10.2000, p. 34–43.

¹⁸² 1996 m. rugsėjo 16 d. Tarybos direktyva 96/59/EB dėl polichlorintų bifenilių ir polichlorintų terfenilų šalinimo, OJ L 243, 24.9.1996, p. 31–35.

rodikliais išreikštas priemonės. Kokybinių priemonių įgyvendinimą sunkiau įvertinti ir patikrinti, nes paprastai trūksta kiekybinių rodiklių tokių priemonių įgyvendinimui pamatuoti ir valstybių narių pažangai palyginti. Dėl to gali imti atrodyti, kad pakanka priimti nacionalinį teisės aktą ir jo realiai neįgyvendinant tikėtis, kad tokie veiksmai nebus traktuojami kaip netinkamas direktyvos įgyvendinimas. Siekiant atsakyti į šiuos klausimus, reikėtų atsižvelgti į ESTT, kuris turi teisę aiškinti ES teisę, praktiką atliekų tvarkymo srityje.

ESTT pasisakė, kad „valstybės narės pareiga imtis visų būtinų priemonių siekiant direktyvoje numatyto rezultato įtvirtinta SESV 288 straipsnio trečioje pastraipoje ir Direktyvoje 2008/98 kaip privaloma pareiga“. Iš teismų praktikos taip pat matyti, kad net tais atvejais, kai valstybės narės perkeldamos direktyvą į nacionalinę teisę turi didelę diskreciją pasirinkti priemones, jos privalo užtikrinti visišką šios Direktyvos veiksmingumą ir laikytis joje nustatytų terminų, kad ji būtų vienodai vykdoma visoje Sąjungoje.

Atliekų tvarkymo srityje pagal nagrinėtų bylų pobūdį ESTT praktiką galima suskirstyti į keletą kategorijų.

1. Bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos atliekas tvarkyti aplinkai saugiu būdu.

Šios kategorijos byloje dėmesys kreipiamas ne vien į patį ES teisės perkėlimo faktą, bet ir į valstybių narių pareigą sukurti reikiamą teisinę ir administracinę sistemą, kad būtų taikomos ir įgyvendinamos direktyvos nuostatos. Pavyzdžiui, 1981 m. gruodžio 17 d. ESTT sprendime¹⁸³ buvo konstatuota, kad Italija neįvykdė direktyvos dėl atliekų, nes laiku nepriėmė nustatytų priemonių.

Vėlesnėse ESTT bylose buvo pradėtas vertinti valstybių narių išsipareigojimų vykdymas vertinant faktinę situaciją, t. y. ar atliekos tvarkomos nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai. ESTT 1992 m. sprendime¹⁸⁴ nusprendė, kad nesiimdama būtinų priemonių užtikrinti, kad Chanijos teritorijoje atliekos bei pavojingos atliekos būtų tvarkomos nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, ir nesudariusi šios teritorijos planų, Graikijos Respublika neįvykdė išsipareigo-

¹⁸³ Teisingumo Teismo 1981 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. 30 iki 34/81, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0030>.

¹⁸⁴ Teisingumo Teismo 1992 m. balandžio 7 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Graikijos Respubliką* Nr. C-45/91, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0045>.

jimų pagal atliekų direktyvas.

Kitame 1994 m. sprendime ESTT pasisakė¹⁸⁵, kad Direktyvos 75/442 dėl atliekų 4 straipsnis, kuriame reikalaujama, kad valstybės narės imtųsi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos būtų tvarkomos nepakenkiant žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, nesuteikia asmenims teisių, kurias privalo užtikrinti nacionaliniai teismai, t. y. ši nuostata neturi tiesioginio veikimo. Šio sprendimo 14 punkte akcentuota, kad Direktyva apibrėžia valstybių narių veiksmų, kiek tai susiję su atliekų tvarkymu, pagrindus, tačiau savaime nereikalauja konkrečių priemonių ar konkrečių atliekų šalinimo būdų.

Vadinamojoje *San Rocco* byloje Italija kėlė klausimą, kad išvada dėl Direktyvos 75/442 4 straipsnio nevykdymo negali būti automatiškai daroma iš to, kad padėtis vietoje neatitinka šioje nuostatoje nustatytų tikslų, o ypač jeigu kalbama apie nedidelę šalies teritoriją – San Rocco slėnį (į jį buvo leidžiamos atliekos). ESTT šioje byloje priimtame sprendime¹⁸⁶ konstatuota, kad nors Direktyvos 4 straipsnio pirmoji pastraipa tiksliai nenurodo konkrečių priemonių, kurių reikia imtis užtikrinti, kad atliekos būtų pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nedarant žalos aplinkai, turinio, tačiau ji valstybes nares įpareigoja siektino tikslo atžvilgiu, palikdama valstybėms narėms diskreciją šių priemonių reikalingumui įvertinti. Vien iš fakto, kad situacija neatitinka Direktyvos 4 straipsnio pirmojoje pastraipoje nurodytų tikslų, negalima daryti tiesioginės išvados, kad atitinkama valstybė narė iš tikrųjų neįvykdė savo įsipareigojimų pagal šią nuostatą, t. y. imtis būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos būtų pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nedarant žalos aplinkai. Tačiau jei tokia padėtis išlieka ir užtrunka gerokai pablogėjus aplinkai per ilgą laiką, nešiimant jokių kompetentingų institucijų veiksmų, tai gali reikšti, kad valstybės narės viršijo šioje nuostatoje joms suteiktą diskreciją, t. y. neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvą dėl atliekų.

Vėliau ESTT sprendime¹⁸⁷ pripažino, kad nesiimdama būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos, išverstos *Péra Galini* vietovėje, esančioje Herakliono savivaldybės teritorinėje apygardoje, būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai, vandeniui, orui, dirvožemiui, augalams ir gyvūnams, nesukeliant triukšmo

¹⁸⁵ Teisingumo Teismo 1994 m. vasario 23 d. sprendimas byloje *Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava and others v Regione Lombardia* Nr. C-236/92, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0236>.

¹⁸⁶ Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-365/97, 67–68, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0365>.

¹⁸⁷ Teisingumo Teismo 2004 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Graikijos Respubliką* Nr. C-420/02, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49682&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8355976>.

ar kvapų, ir suteikdama leidimą naudoti šį sąvartyną, kuriame nėra būtinos informacijos, Graikijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 75//442/EEB dėl atliekų 4 ir 9 straipsnius.

San Rocco byloje suformuoti kriterijai toliau buvo plėtojami ESTT 2010 m. sprendime *EK prieš Italiją*¹⁸⁸, kuriame buvo sprendžiama dėl Kampanijoje (Italija) kilusios atliekų krizės, kai prie viešųjų kelių buvo išverstas didelis atliekų kiekis. Šiame sprendime buvo plačiau pasisakyta dėl įrodinėjimo naštos pasiskirstymo. Komisija, kuri neturi įgaliojimų atlikti tyrimą šioje srityje, yra labai priklausoma nuo skundą pateikti galinčių asmenų, privačių ir viešųjų subjektų, bei pačios valstybės narės pateiktų įrodymų, todėl jei Komisija pateikia pakankamai įrodymų, patvirtinančių tam tikras faktines aplinkybes, atsiradusias valstybės narės atsakovės teritorijoje, ši turi iš esmės ir išsamiai užginčyti pateiktus duomenis ir jų sukeliamas pasekmes. Kampanijos regione nesiimdama visų priemonių, būtinų užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, t. y. nesudarydama integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos Nr. 2006/12/EB 4 ir 5 straipsnius.

ESTT 2010 m. sprendime Komisija prieš Italiją¹⁸⁹ ***integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo*** sukūrimas apibūdintas kaip priemonė, padedanti užtikrinti tokių atliekų apdorojimą, kuris nesukelia pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkia aplinkai. Šio sprendimo 66 punkte pasisakyta, kad nepavojingoms komunalinėms atliekoms iš principo nereikia specialių įrenginių, kokių reikia pavojingoms atliekoms tvarkyti, o valstybės narės privalo užtikrinti, kad veiktų tinklas, suteikiantis galimybę patenkinti poreikį turėti atliekų šalinimo įrenginius arčiausiai jų susidarymo vietos, nepažeidžiant galimybės organizuoti tokių tinklą, atitinkantį artumo principą, bendradarbiaujant tarp regionų arba net su kitomis valstybėmis. Todėl, jei tokia valstybės narės nustatyta nacionaliniame tinkle vienas iš regionų svarbioje dalyje arba ilgą laiką neturi infrastruktūros, kurios pakaktų atliekų šalinimo poreikiams tenkinti, galima daryti išvadą, kad tokie labai dideli trūkumai regioniniu lygiu gali daryti poveikį šiam nacionaliniam atliekų šalinimo įrenginių tinklui, kuris nebebus integruotas ir tolygus, kaip to reikalaujama Direktyvoje Nr. 2006/12/EB, ir nesuteiks galimybės suinteresuotai valstybei narei individualiai siekti savarankiškumo tikslo. Todėl vietovės

¹⁸⁸ Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 4 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-297/08, *supra note*, 178.

¹⁸⁹ Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 4 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-297/08, *supra note*, 178.

parinkimo kriterijai turi būti grindžiami kaip tik tokių objektų didesniu atstumu nuo gyvenamosios vietos, kurioje susidaro atliekos, draudimu įrengti tokius įrenginius arti jautrių zonų ir tolygia atliekų pervežimo infrastruktūra, pavyzdžiui, prijungimu prie transporto tinklų.¹⁹⁰

EK prieš Airiją inicijavo bylą Nr. C-494/01, kurioje buvo siekiama ne tik pripažinti įsipareigojimų neįvykdymą konkrečiais dvylikoje skundų nurodytais atvejais, kai pažeidimai susiję su **netinkamu atliekų tvarkymu ir netinkamu leidimų išdavimo sistemos veikimu**, bet taip pat ir dėl „bendrų bei ilgalaikių trūkumų“¹⁹¹, kurie būdingi Direktyvos įgyvendinimui ir kuriuos parodo konkrečios situacijos, nurodytos šiuose skunduose. ESTT 2005 m. balandžio 26 d. sprendimo 116 punkte pasisakė, kad Direktyvos nuostatos įpareigoja, jog įmonės arba įstaigos, vykdančios atliekų šalinimo ar panaudojimo operacijas šių valstybių narių teritorijoje, turėtų leidimus.¹⁹² Iš to išplaukia, kad valstybė narė įvykdo šias pareigas minėtų nuostatų atžvilgiu tik tada, jei, be tinkamo jų perkėlimo į vidaus teisę, atitinkami ūkio subjektai turi reikalaujamą leidimą. Valstybės narės turi užtikrinti, kad nustatyta leidimų tvarka būtų veiksmingai taikoma ir jos būtų laikomasi, be kita ko, vykdydamos atitinkamą kontrolę šiuo tikslu ir užtikrindamos operacijų, vykdomų neturint leidimo, nutraukimą bei realų nubaudimą. ESTT 2005 m. balandžio 26 d. buvo konstatuotas bendro ir ilgalaikio pobūdžio iš Direktyvos 4 straipsnio kylančių valstybės pareigų nevykdymas, konstatavus, kad Airijoje egzistavo bendra tendencija, jog kompetentingos valdžios institucijos toleravo minėtų nuostatų nesilaikymo atvejus. ESTT pripažino teisę EK teikti ieškinį remiantis bendrais bei ilgalaikiais trūkumais, kurio vienas pagrindinių ypatumų tai, kad EK įgyja teisę papildyti ieškinį naujomis aplinkybėmis, nes įprastais atvejais valstybė susitelktų į nurodytų aplinkybių taisymą, o dėl naujų aplinkybių turėtų būti kartojamos pažeidimo procedūros. Be to, skiriasi tokių pažeidimų pasekmės, nes pripažinus bendrus bei ilgalaikius trūkumus neužtektų pataisyti tik byloje nurodytus atvejus, turėtų būti

¹⁹⁰ Teisingumo Teismo 2004 m. balandžio 1 d. sprendimas sujungtose bylose *Commune de Braine-Le-Château ir kt.* Nr. C-53/02 ir C-217/02, 34, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49068&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=8145813>.

¹⁹¹ Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 26 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Airiją* Nr. C-494/01, 23, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=58802&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8369722>.

¹⁹² *Ibid.*

pašalinta netinkama praktika visoje valstybės teritorijoje.¹⁹³ Tinkamas nepašalinimas gali lemti tolesnes pasekmes – vienkartinės sumos arba periodinės baudos mokėjimą (remiantis SESV 260 str. 2 d.). Jeigu atsirastų naujų tokio pobūdžio pažeidimų, EK gali nedelsdama pradėti EB 260 straipsnio procedūrą, taip apeidama naujo pažeidimų etapo, remiantis SESV 258 straipsniu, būtinybę.¹⁹⁴

ESTT 2007 m. balandžio 26 d. byloje *Komisija prieš Italija*¹⁹⁵, plėtojant byloje *Komisija prieš Airiją* bei kitose bylose¹⁹⁶ pateiktą aiškinimą, buvo konstatuota, kad Italijos Respublika bendrai ir nuolat nevykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 75/442 4, 8 ir 9 straipsnius, Direktyvos 91/689 2 straipsnio 1 dalį ir Direktyvos 1999/31 14 straipsnio a–c punktus.

2. Bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos priimti atliekų tvarkymo planus ir programas

1990 m. birželio 14 d. ESTT sprendime¹⁹⁷ konstatuota, kad planų ir ataskaitų, nurodytų Direktyvos 75/442 / EEB dėl atliekų 3 straipsnio 2 dalyje ir 12 straipsnyje bei kitose direktyvose, nepateikimas reiškia, kad šalis narė neįvykdė įsipareigojimų pagal šias direktyvas.

ESTT pažymėjo, kad viena iš svarbiausių priemonių, kurią valstybės narės privalo priimti įgyvendindamos Direktyvoje Nr. 2006/12 numatytą pareigą, t. y. sudaryti tvarkymo planus, reiškia galimybės vykdyti atliekų šalinimą artimiausiame objekte įgyvendinimą.¹⁹⁸

3. Bylos, kuriose sprendžiama dėl principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo sąlygų

¹⁹³ Pål Wennerås, „A New Dawn for Commission Enforcement Under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments“, *Common Market Law Review* 43 (2006), 42, <https://papers.ssrn.com/abstract=1612286>.

¹⁹⁴ Wennerås, *supra note*, 195: 62.

¹⁹⁵ Teisingumo Teismo 2007 m. balandžio 26 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-135/05, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61312&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8211120>.

¹⁹⁶ Teisingumo Teismas jau pripažino Komisijos ieškinius, pareiktus analogiškoms aplinkybėmis, kuriuose pastaroji rėmėsi būtent struktūriniu ir bendru valstybės narės Direktyvos 75/442 4, 8 ir 9 straipsnių pažeidimu (2005 m. spalio 6 d. sprendimas *Komisija prieš Graikiją*, C-502/03) ir Direktyvos 1999/31 tų pačių straipsnių bei 14 straipsnio pažeidimu (2007 m. kovo 29 d. sprendimas *Komisija prieš Prancūziją*, C-423/05).

¹⁹⁷ Teisingumo Teismo 1990 m. birželio 14 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-48/89, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TX-T/?uri=CELEX%3A61989CJ0048>.

¹⁹⁸ Teisingumo Teismo 2009 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* Nr. C-480/06, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d.

Pagal šioje srityje galiojančius ES teisės aktus kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos turi didelę diskreciją nustatyti kainų apskaičiavimo sąlygas, tačiau ji nėra absoliuti: nacionalinis teismas turi patikrinti, ar prašoma kaina ir šis papildomas mokestis nelems to, kad tam tikriems „turėtojams“ teks išlaidos, akivaizdžiai neproporcingos atliekų, kurias jie gali pagaminti, kiekiui arba pobūdžiui.¹⁹⁹ ESTT praktika plačiau pristatoma 3.2.3 poskyryje „Principas „teršėjas moka“.

ESTT praktika įgyvendinant atliekų srities ES teisės aktus buvo nuosekliai plėtojama. ESTT praktikoje atliekų srities teisės aktų įgyvendinimas vertintinas keliais pagrindiniais aspektais: buvo vertinamas ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę aspektu, tačiau kartu buvo vertinama faktinė atliekų tvarkymo situacija, kuri leidžia spręsti apie ES teisės tinkamą įgyvendinimą (pavyzdžiui, ar atliekos tvarkomos nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai).

ESTT formuotoje praktikoje netinkami atliekų srities direktyvų įgyvendinimo atvejai buvo grindžiami atsižvelgiant į faktinę kokybinių kriterijų išraišką (pavyzdžiui, neteisėto atliekų teršimo faktą, trukmę ir pan.). ESTT pripažino EK teisę vykdyti efektyvesnę priežiūrą, nes pripažino teisę konstatuoti šalių bendro ir ilgalaikio pobūdžio valstybės narės pareigų nevykdymą. EK turi efektyvius instrumentus užtikrinti atliekų direktyvų įgyvendinimą, tačiau praktikoje šių instrumentų panaudojimą apibrėžia administracinės ir organizacinės galimybės.

Verta paminėti, kad valstybių narių pareiga imtis visų tinkamų priemonių, tiek bendrų, tiek konkrečių, įpareigoja visas valstybių narių valdžios institucijas, įskaitant teismus jų jurisdikcijai priklausančiuose klausimuose.²⁰⁰

ESTT taip pat detalizavo, kad pagal ES teisę ir Direktyvą 2008/98/EB draudžiamas nacionalinės teisės aktas, kuriuo viena šios direktyvos nuostata perkeliama į nacionalinę teisę, tačiau kurio įsigaliojimas priklauso nuo vėlesnio vidaus akto priėmimo, jei šis aktas įsigalioja pasibaigus minėtoje direktyvoje nustatytam perkėlimo į nacionalinę teisę terminui.²⁰¹

Be to, valstybės narės gali, pavyzdžiui, apibrėžti įvairias atliekų kategorijas, siek-

¹⁹⁹ Pagal analogiją žr. Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16 d. sprendimas byloje *Futura Immobiliare srl Hotel Futura* Nr. C-254/08, 55 ir 56 punktai, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0254&from=en>.

²⁰⁰ 1990 m. spalio 22 d. sprendimo *Marleasing* byloje C-106/89 8 punktas ir 1997 m. gruodžio 18 d. sprendimo *Inter-Environnement Wallonie* byloje C-129/96, *supra note*, 80 : 40 punktas

²⁰¹ Teisingumo Teismo 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA prieš Comune di Quartu S. Elena, Commissione tributaria provinciale di Cagliari* Nr. C-551/13, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=eli%3AEC%3AEU%3AC%3A2014%3A2467>.

damas palengvinti jų tvarkymo organizavimą bei kontrolę, jeigu laikomasi iš direktyvos ar kitų su šiomis atliekomis susijusių ES teisės nuostatų išplaukiančių įpareigojimų ir jeigu perkeltiant direktyvoje įtvirtintus įsipareigojimus priimtų nuostatų netaikymas galimoms kategorijoms atitinka direktyvos 2 straipsnio 1 dalį.²⁰²

Be minėtų ES teisės įgyvendinimo priemonių reikėtų paminėti, kad egzistuoja nemažai organizacinių priemonių, kurios skatina skirti didesnę dėmesį ES teisės atliekų srityje įgyvendinimui. „Eurostatas“ skelbia palyginamąją informaciją apie atliekų tvarkymo situaciją ES valstybėse, rengiamos kiekvienos šalies ataskaitos. Tai turi skatinti valstybes nares geriau įgyvendinti atliekų sritys teisės aktus bei stebėti daromą pažangą.

Valstybės narės politikos formuotojai turėtų įvertinti, kokios yra valstybių narių pareigos atliekų tvarkymo srityje ir atsakomybės taikymo sąlygos ir ribos. Įgyvendinant ES teisės aktus ir priimant nacionalines priemones svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad atliekų srityje vien formalus įgyvendinimo nepakanka, o gali būti vertinamas faktinė atliekų tvarkymo situacija, ypač jeigu susiduriama su disfunkcijomis. Šių aplinkybių suvokimas gali padėti sprendžiant dėl atliekų valdymo funkcijų ir įgaliojimų priskyrimo ar tam tikrų kontrolės funkcijų vykdymo.

Šiuo aspektu galima vertinti ir anksčiau kilusias teisėkūros iniciatyvas²⁰³, kurio mis valstybė siekė tam tikra prasme „apsidrausti“, t. y. dėl netinkamo atliekų sritys direktyvų įgyvendinimo valstybei narei paskirtas baudas perkelti mokėti savivaldybėms, kurios jas turėtų mokėti į valstybės biudžetą. Tokios iniciatyvos rodo kilusią įtampą ir nepasitikėjimą tarp centrinės valdžios ir savivaldos institucijų, nes valstybės uždavinių ir funkcijų įgyvendinimas grindžiamas baudimo santykiais. Reikia pastebėti, kad institucinių santykių įgyvendinimo ypatumai neturėtų būti laikomi aplinkybe, kuri šalintų valstybės atsakomybę už ES teisės netinkamą įgyvendinimą. Todėl valstybė narė turi ne tik perkelti ES teisės aktus į nacionalinę teisę, bet ir užtikrinti institucinės sistemos, kuri pajėgi įgyvendinti nustatytas pareigas, veikimą.

Apibendrinami galime teigti, kad aplinkosauga, įskaitant atliekų tvarkymą,

²⁰² Teisingumo Teismo 2007 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-195/05, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71919&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11479476>.

²⁰³ „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 30, 30(2), 33, 34 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 35(1), 35(2), 35(3), 35(4) straipsniais įstatymo projektas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.463248?positionInSearchResults=9&-searchModelUUID=b5a0a470-7002-4a58-a969-585ef11d277f>.

priskiriama pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai. Direktyvoje 2008/98/EB valstybių narių pareigas galime išskirti į ketelę grupių: atliekų planavimas, administravimo sistemos sukūrimas, stebėseną ir įgyvendinimas, informavimas ir ataskaitų teikimas, kitų direktyvai įgyvendinti reikalingų priemonių priėmimas. ESTT praktikoje atliekų srities teisės aktų įgyvendinimas vertintinas ne tik ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę aspektu, tačiau ir atsižvelgiant į faktinę atliekų tvarkymo padėtį, iš kurios sprendžiama apie ES teisės tinkamą įgyvendinimą atliekų tvarkymo srityje. Atlikto tyrimo metu, įvertinus aktualias ESTT nagrinėtas bylas dėl valstybių narių pareigų įgyvendinimo atliekų tvarkymo srityje, buvo išskirtos šių kategorijų bylų: a) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos atliekas tvarkyti aplinkai saugiu būdu, b) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos priimti atliekų tvarkymo planus ir programas; c) bylos, kuriose sprendžiama dėl principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo.

2.4. Komunalinių atliekų teisinio reguliavimo ypatumai Lietuvoje

Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucijos²⁰⁴ 53 ir 54 straipsniai. Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalis nustato, kad valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingo poveikio. Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją. Be to, valstybė prižiūri, kad su saiku būtų naudojami gamtos išteklių. Konstitucinis Teismas ne kartą pasisakė, kad aplinkos apsauga yra viešasis interesas²⁰⁵, o žmogaus ir visuomenės sveikata yra viena svarbiausių visuomenės

²⁰⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

²⁰⁵ Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (2004 m. sausio 15 d. redakcija) 22 straipsnio 6 dalies (2006 m. birželio 8 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635 „Dėl Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo 7.2 punkto (2007 m. sausio 15 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 641 „Dėl Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos patvirtinimo“ 1 punktu patvirtintos Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos 7.4 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo nuostatomis“ byloje Nr. 16/07-17/07-20/08, *Žin.*, 2009-06-25, Nr. 75-3074; Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.103 straipsnio (2006 m. spalio 17 d. redakcija) 3 dalies ir Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 28 straipsnio (2006 m. spalio 17 d., 2009 m. lapkričio 19 d. redakcijos) 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, *Žin.*, 2011-02-03, Nr. 14-602.

vertybių²⁰⁶, ir tai formuluoja vieną iš valstybės veiklos tikslų – užtikrinti žmonių teises į sveiką ir švarią aplinką²⁰⁷. Nors Konstitucijoje nėra vartojamas žodis „atliekos“, tačiau oficialioje konstitucinėje doktrinoje pripažįstama netinkamo atliekų tvarkymo žala: „<..> įstatymų leidėjas turi atsižvelgti į tai, kad netinkamai tvarkomos atliekos sukelia grėsmę aplinkai, žmonių ir visuomenės sveikatai, taip pat turi paisyti racionalaus gamtos išteklių naudojimo imperatyvo.“²⁰⁸

Siekdamas užkirsti kelią dėl netinkamo atliekų tvarkymo kylančiai žalai, įstatymų leidėjas dažnai nustato griežtesnes ūkinės veiklos sąlygas arba tam tikrus veiklos ribojimus. Todėl oficialioje Konstitucinio Teismo doktrinoje atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo atitiktis Konstitucijai buvo ne kartą nagrinėtas kaip tik atitiktis Konstitucijos 46 straipsniui aspektu. Toks vertinimas paprastai neatsiejamas nuo vertinimo, ar nustatytas teisinis reguliavimas atitinka teisinės valstybės principą, kuris yra talpus ir apima daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų. Teisinės valstybės principo elementu laikomas proporcingumo principas. Teisinės valstybės principas suponuoja pareigą laikytis teisės aktų hierarchijos. Teisės aktų hierarchijos samprata išplėta

²⁰⁶ Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Žin., 2002-07-17, Nr. 72-3080.

²⁰⁷ Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N7/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtinto Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 166.4 punkto (2007 m. spalio 31 d., 2010 m. gruodžio 1 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2014-05-12, Nr. 5321.

²⁰⁸ Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N7/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtinto Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 166.4 punkto (2007 m. spalio 31 d., 2010 m. gruodžio 1 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2014-05-12, Nr. 5321.

Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatose²⁰⁹, mokslinėje doktrinoje²¹⁰, jos svarbą savo sprendimuose ir praktikos apibendrinime pripažįsta ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas²¹¹.

Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarime²¹² ir 2020 m. vasario 18 d. nutarime²¹³ aiškiai suformuluota, kad valstybė, reguliuodama atliekų tvarkymo ūkinę veiklą, turi derinti įvairias konstitucines vertybes, *inter alia* saugomas pagal Konstitucijos 46, 53, 54 straipsnius: asmens ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, sąžiningos konkurencijos laisvę, žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugą nuo kenksmingų poveikių, ir užtikrinti konstitucinį imperatyvą reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei.

Vienas iš būdų suderinti šias konstitucines vertybes yra patikrinti, ar nustatytas teisinis reguliavimas yra proporcingas, t. y. priemonės turi būti proporcingos siekiamam tikslui, neriboti asmens teisių labiau, negu būtina teisėtam ir visuotinai reikšmingam tikslui pasiekti. Proporciumo principas buvo pasitelktas ir Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. nutarime, kai buvo padaryta išvada, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 6 dalis, nustačiusi, kad valstybinės reikšmės objektai – atliekų

²⁰⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos: 1993–2009.

^{Vilnius:} Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010, 99–157 p., <https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2017/05/konstytuc-doktrinos-nuostatos-1993-2009.pdf>; Oficialioji konstitucinė doktrina: svarbiausios nuostatos (1993–2020). Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2020, 70–102 p. Teisės aktų hierarchija reiškia, kad įstatymai nustato bendro pobūdžio taisykles, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali būti detalizuojamos, gali būti reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka (Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1996 m. gruodžio 19 d., 2004 m. kovo 5 d. nutarimai); neleidžiama poįstatyminiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatymu, poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d., 2010 m. kovo 9 d., 2012 m. balandžio 18 d., 2013 m. vasario 20 d., 2013 m. gegužės 9 d. nutarimai).

²¹⁰ Mykolo Romerio universitetas, *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2017. <https://repository.mruni.eu/handle/007/16215>, 4, 53, 184, 541, 544–545.

²¹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas, 2019, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/apibendrinimas-biuletenis_36.pdf.

²¹² Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. KT6-N5/2017 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 34(23) straipsnio 19 dalies 6 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2017-05-30, Nr. 9149.

²¹³ Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. Nr. KT31-N3/2020 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo, Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 2 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 2 d. nutarimu Nr. 113 patvirtinto Valstybinės reikšmės atliekų tvarkymo objektų steigimo ir pripažinimo tvarkos aprašo (2014 m. vasario 19 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2020-02-18, Nr. 3538.

deginimo įrenginiai turi būti statomi ne arčiau kaip 20 kilometrų atstumu nuo gyvenamosios teritorijos, vertintina kaip neproporcingas ūkinės veiklos subjektų galimybių tvarkyti atliekas pasunkinimas. Be to, šiame nutarime buvo pasisakyta, kad įstatymų leidėjas, nustatęs, kad Vyriausybė, vadovaudamasi visuomenės sveikatos interesais, gali priimti sprendimus dėl pradėtų įgyvendinti atliekų deginimo projektų tolesnio įgyvendinimo, jų apribojimo arba nutraukimo, nesilaikė iš Konstitucijos 46 straipsnio 1, 3 dalių kylančių reikalavimų ūkinės veiklos laisvės apribojimus nustatyti tik įstatymu ir ūkinės veiklos laisvę reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančio reikalavimo užtikrinti atliekų deginimo ūkinę veiklą vykdančių subjektų teisėtą lūkesčių apsaugą.

2020 m. vasario 18 d. nutarime²¹⁴ Konstitucinis Teismas savo iniciatyva pasisakė dėl Konstitucijai prieštaraujančios, tačiau pareiškėjo neginčytos Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 6 dalies nuostatos. Pagal šią nuostatą po rūšiavimo likusios ir perdirbti netinkamos energinę vertę turinčios komunalinės atliekos gali būti deginamos ar planuojamos deginti tik tuose atliekų tvarkymo objektuose, kurie atitinka Vyriausybės nustatytus atliekų tvarkymo objektų pripažinimo valstybinės reikšmės objektais kriterijus; šiuo teisiniu reguliavimu Vyriausybei pavesta nustatyti atliekų tvarkymo objektų pripažinimo valstybinės reikšmės objektais kriterijus. Tokiu būdu buvo nustatytos atliekų deginimo ūkinės veiklos vykdymo sąlygos: šių kriterijų neatitinkančiuose atliekų tvarkymo objektuose po rūšiavimo likusios ir perdirbti netinkamos energinę vertę turinčios komunalinės atliekos negali būti deginamos.

Šiame nutarime pasisakyta, įstatymų leidėjui kyla pareiga įstatymu nustatyti esmines atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygas, inter alia aiškius kriterijus, pagal kuriuos galėtų būti nustatyti subjektai, galintys užsiimti atitinkama atliekų tvarkymo veikla. Dėl to Vyriausybės patvirtinto Aprašo 5, 6 punktuose nustatytu teisiniu reguliavimu nesilaikyta iš Konstitucijos 46 straipsnio 1, 3 dalių, kylančio reikalavimo esmines atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygas ir aiškius kriterijus, pagal kuriuos galėtų būti nustatyti subjektai, galintys užsiimti atitinkama atliekų tvarkymo veikla, nustatyti įstatymu, taip pat nesilaikyta konstitucinio teisinės valstybės principo, pagal kurį poįstatyminiais teisės aktais negali būti reguliuojami santykiai, kurie turi būti reguliuojami

²¹⁴ Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. Nr. KT31-N3/2020 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo, Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 2 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 2 d. nutarimu Nr. 113 patvirtinto Valstybinės reikšmės atliekų tvarkymo objektų steigimo ir pripažinimo tvarkos aprašo (2014 m. vasario 19 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2020-02-18, Nr. 3538.

įstatymu.

Konstitucinis Teismas 2017 m. gegužės 30 d. nutarime²¹⁵ pripažino, kad proporcingumo principui neprieštaruoja Atliečių tvarkymo įstatymo 34²³ straipsnio 19 dalies 6 punkte nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį licencijos galiojimas yra panaikinamas paskyrus trečią per paskutinius dvejus metus išpėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą. Toks reguliavimas vertintinas kaip veiksminga priemonė siekiant užkirsti kelią galimai netinkamai tvarkomų atliekų žalai aplinkai ir žmonių sveikatai atsirasti, kuri taikoma tokiems ūkio subjektams, kurie pakartotinai (sistemiškai) pažeidžia įstatymais nustatytas atliekų tvarkymo organizavimo veiklos sąlygas ir už tai jiems skiriami išpėjimai apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą. Dėl licencijų Konstitucinis Teismas pasisakė ir ankstesniame 2008 m. kovo 15 d. nutarime²¹⁶, kai konstatavo, kad pagal Taisyklių 34 punktą supirkimo vietos adresas iš supirkėjo turimos licencijos išbraukiamas nenurodant tokio išbraukimo termino, nevertintina kaip nukrypimas nuo Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo, teisinės valstybės imperatyvų, Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies pažeidimas.

Dėl proporcingumo principo buvo pasisakyta ir Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarime.²¹⁷ Atliečių tvarkymo plano 166.4 punkte alyvos gamintojams ir importuotojams yra nustatyta pareiga nuo 2008 metų regeneruoti arba perdirbti (ar kitaip naudoti) nurodytą alyvos kiekį, tačiau negalima teigti, kad įtvirtintas reguliavimas yra neproporcingas siekiamiems konstituciškai reikšmingiems tikslams ar yra objektyviai neįgyvendinamas. Vyriausybė, priimdama ginčijamą teisės aktą, siekė konstituciškai reikšmingų žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tikslų, todėl nustatydamą tokią užduotį Vyriausybė paisė iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

Konstitucinis Teismas 2015 m. kovo 5 d. nutarime²¹⁸ konstatavo, kad Atliečių

²¹⁵ Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. KT6-N5/2017 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 34(23) straipsnio 19 dalies 6 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2017-05-30, Nr. 9149.

²¹⁶ Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimu Nr. 177 „Dėl Skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) patvirtintų Skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, *Valstybės žinios*, 2008-03-18, Nr. 32-1114.

²¹⁷ Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N7/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtinto Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 166.4 punkto (2007 m. spalio 31 d., 2010 m. gruodžio 1 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

²¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2015-03-05, Nr. 3412.

tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 4 dalies nuostata tiek, kiek pagal joje nustatytą teisinį reguliavimą savivaldybės galėjo pavesti (kaip privalomą užduotį) savivaldybės įsteigta bendrovei arba kelių savivaldybių įsteigta atliekų tvarkymo įstaigai, įmonei ar organizacijai vykdyti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo veiklą, neprieštaravo Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, 46 straipsnio 1, 3, 4 dalims. Teismas pasisakė kad toks pavedimas (kaip privaloma užduotis) buvo galimas tik tokiu atveju, kai tokiu pavedimu šiai bendrovei, įstaigai, įmonei ar organizacijai neteikta privilegijų, nediskriminuoti kiti šioje rinkoje veikiantys ūkio subjektai, užtikrintas atliekų naudojimo ir šalinimo viešųjų paslaugų teikimo nepertraukiamumas, gera kokybė ir prieinamumas. Ginčijamu teisiniu reguliavimu nebuvo sudarytos prielaidos pažeisti sąžiningos konkurencijos laisvę, iškreipti komunalinių atliekų tvarkymo rinką ar ją monopolizuoti, diskriminuoti šios rinkos dalyvius.

Konstitucinio Teismo 2020 m. lapkričio 3 d. nutarime²¹⁹, be kitų klausimų, buvo pasisakyta ir komunalinių atliekų tvarkymo finansavimo klausimais. Šiame nutarime pasisakyta, kad Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje ir Atliekų tvarkymo įstatymo 34 straipsnio 4 dalyje nustatytu teisiniu reguliavimu, pagal kurį einamaisiais biudžetinėmis metais nepanaudotos Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšos ne grąžinamos į valstybės biudžetą, o naudojamos kitais biudžetinėmis metais vykdomoms aplinkos apsaugos priemonėms finansuoti, nepaisoma Konstitucijos 129 straipsnio, 131 straipsnio 2 dalies nuostatos, nes tokiu teisiniu reguliavimu paneigiama konstitucinė biudžetinių metų samprata bei nuostatos, kad negalima mažinti įstatymų numatytų išlaidų, kol tie įstatymai nepakeisti. Šiame nutarime pasisakyta ir dėl Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 1 punkto prieštaravimo eilei Konstitucijos nuostatų. Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 1 punkte nustatytu teisiniu reguliavimu, konkreti mokesčio už aplinkos teršimą dalis, mokama į valstybės biudžetą, gali būti naudojama tik konkrečioms įprastinėms (kasdienėms) šio fondo lėšų administravimo ir aplinkos apsaugos reikmėms, todėl nepaisoma Konstitucijos 131 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos įstatymų, numatančių tam tikras išlaidas, sampratos ir su ja susijusio draudimo įstatymais, kurie nėra valstybės biudžeto įstatymas, numatyti konkretaus dydžio išlaidas valstybės nuolatinėms funkcijoms vykdyti, visuomenės kasdienėms reikmėms finan-

²¹⁹ Konstitucinio Teismo 2020 m. lapkričio 3 d. nutarimas Nr. KT187-N15/2020 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų, kuriais reguliuojamas tam tikrų programų, fondų arba institucijų finansavimas, nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2020-11-04, Nr. 23045.

suoti. Tokiu teisiniu reguliavimu taip pat paneigiamos iš Konstitucijos 129 straipsnio kylančios Vyriausybės konstitucinės teisė ir pareiga sudaryti valstybės biudžetą biudžetiniams metams bei Seimo konstitucinės teisė ir pareiga tvirtinti valstybės biudžetą būtent biudžetiniams metams, ribojami Konstitucijos 94 straipsnio 4 punkte, 130 straipsnyje nustatyti Vyriausybės įgaliojimai rengti valstybės biudžeto projektą ir Konstitucijos 67 straipsnio 14 punkte, 131 straipsnio 1 dalyje nustatyti Seimo įgaliojimai tvirtinti valstybės biudžetą.

Oficialioje konstitucinėje doktrinoje laikomasi požiūrio, kad atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas turi derinti įvairias konstitucines vertybes, o tai atskleidžiama konkrečiose konstitucinėse bylose. Kaip minėta, 2020 m. vasario 18 d. nutarime motyvuojant tuo, kad kyla pareiga įstatymu nustatyti esmines atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygas, buvo konstatuotas Vyriausybės nutarimo prieštaravimas Konstitucijai. Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarime Vyriausybės nutarimu patvirtintas Atliekų tvarkymo plano 166.4 punktas, nustatantis pareigą alyvos gamintojams ir importuotojams sutvarkyti tam tikrą kiekį atliekų, nebuvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, nors tokia Vyriausybės kompetencija nekilo iš įstatyminio pagrindo, tačiau ja buvo siekiama konstituciškai reikšmingų žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tikslų. Tai kelia teisinį klausimą kaip reikėtų vertinti oficialios konstitucinės doktrinos kitimą: ar esminės atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygos turi būti nustatomos tik įstatymais, ar vis dėlto išlieka galimybė tam tikras esmines ūkinės veiklos sąlygas nustatyti ir poįstatyminiuose teisės aktuose, ypač kai tai susiję su žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos tikslais. Manytina, kad atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. nutarimą įstatymai turėtų apibrėžti visas esmines atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygas.

Apibendrinus ir ištyrus pagrindinę oficialią konstitucinę doktriną komunalinių atliekų tvarkymo srityje, būtina detaliau išnagrinėti pagrindinius teisės aktus, reguliuojančius komunalinių atliekų tvarkymą.

Komunalinių atliekų tvarkymo nacionalinis teisinis reguliavimas yra gana sudėtingas, priimta daug įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų. Tyrimo tikslais komunalinių atliekų tvarkymą reguliuojantys teisės aktai išskirti į šias grupes: 1) bendri komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojantys teisės aktai, 2) teisės aktai, skirti reglamentuoti atskiras atliekų tvarkymo operacijas, 3) teisės aktai, skirti reglamentuoti atskirų atliekų srautų tvarkymą, 4) ketvirtai grupei priskirtini savivaldybių teisės aktai (pirmos–trečios grupės teisės aktai apima įstatymus ir centrinės valdžios priimtus poįstatyminius

teisės aktus).

Pagrindinis atliekų sritį reglamentuojantis įstatymas yra 1998 m. priimtas Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas.²²⁰ Jis nustato teisinio reguliavimo pagrindus kiekvienoje iš minėtų grupių – tiek atliekų tvarkymo operacijų, tiek atskirų atliekų srautų tvarkymui. Bendrai Europos šalyse yra įprasta priimti atskirus atliekų tvarkymo įstatymus. Tai yra įprasta ir pasaulio mastu, nes apie du trečdaliai pasaulio šalių yra sukūrę tikslius atliekų tvarkymo įstatymus ir reglamentus.²²¹

Prie ***bendrų komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojančių teisės aktų*** priskirtini šie įstatymai: Atliekų tvarkymo įstatymas²²², Aplinkos apsaugos įstatymas²²³, Vietos savivaldos įstatymas²²⁴.

Pirmiausia reikėtų paminėti ypatingą Atliekų tvarkymo įstatymo ir Aplinkos apsaugos įstatymo santykį. Aplinkos apsaugos įstatymas yra bendras aplinkosaugos srities įstatymas, reguliuojantis šioje srityje kylančius visuomeninius santykius. Aplinkos apsaugos įstatymo 2 straipsnyje yra apibrėžta įstatymo paskirtis bei siekis užtikrinti sveiką ir švarią aplinką. Vis dėlto Aplinkos apsaugos įstatyme nei nustatant įstatymo paskirtį, nei apibrėžiant aplinkos apsaugos objektą nėra minimas žodis „atliekos“. Tik Aplinkos apsaugos įstatymo 23 straipsnyje pateikiama blanketinė norma, kad asmenys privalo laikytis Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytų atliekų tvarkymo reikalavimų, o atliekų tvarkymo išlaidas apmoka teršėjas. Kituose straipsniuose nustatyta juridinių asmenų atsakomybė už atliekų sritį reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus. Esamas atliekų tvarkymo reglamentavimas Aplinkos apsaugos įstatyme atrodo atsitiktinis ir stichiškas, nes pateiktos tik nuorodos į kitus teisės aktus, o plačiau reglamentuoti tik juridinių asmenų atsakomybės klausimai. Siekiant aiškiai apibrėžti aplinkos apsaugos ir atliekų tvarkymo santykį, tikslinga Aplinkos apsaugos įstatymo bendruose nuostatuose apibrėžti, kad šis įstatymas taikomas ir atliekoms tvarkyti. Tokia įstatymo dėstymo teisinė technika atitiktų ir kitų valstybių taikomą praktiką. Pavyzdžiui, Nyderlandų aplinkos apsaugos įstatyme²²⁵ yra aiškiai nurodyta, kad aplin-

²²⁰ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *supra note*, 74.

²²¹ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 87.

²²² Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *supra note*, 74.

²²³ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas, *Lietuvos aidas*, Nr. 20; 1992, Nr. 5-75.

²²⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290. VSĮ 6 straipsnio 31 punktą nustato savivaldybių savarankiškąją funkciją – komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimą, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimą, sąvartynų įrengimą ir eksploatavimą.

²²⁵ „Wet milieubeheer“ (Aplinkos apsaugos įstatymas), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2019-01-01#Hoofdstuk10>.

kos apsauga taip pat apima aplinkos gerinimą, rūpinimąsi efektyviu atliekų tvarkymu ar efektyviu nuotekų tvarkymu. Suomijos aplinkos apsaugos įstatymo²²⁶ 1 straipsnyje apibrėžta, kad šio įstatymo tikslas skatinti tvarų gamtos išteklių naudojimą, mažinti atliekų kiekį ir kenksmingumą bei užkirsti kelią neigiamam atliekų poveikiui. Be to, 2 straipsnyje nustatyta, kad šis įstatymas taikomas veikloms, kurių metu susidaro atliekos ir jas apdorojant.

Atliekų tvarkymo įstatymas nustato bendruosius atliekų prevencijos ir tvarkymo reikalavimus ir tvarkymo prioritetų eiliškumą, pagrindinius atliekų tvarkymo sistemų organizavimo ir planavimo principus, reikalavimus atliekų turėtojams ir atliekų tvarkytojams, atliekų tvarkymo ekonomines ir finansines priemones. Įstatymas nustato atliekų tvarkymo institucijų kompetenciją, atliekų planavimo sistemą, nustato leidimų sistemos bei atliekų tvarkytojų valstybės registro veikimo teisinius pagrindus, reikalavimus atliekų apskaitai ir ataskaitų teikimui. Atliekų tvarkymo įstatymas nustato pavojingų atliekų tvarkymo ypatumus bei reikalavimus atskirų atliekų srautų tvarkymui.

Viena pagrindinių Atliekų tvarkymo įstatymo sąvokų – komunalinių atliekų tvarkymo sistema yra apibrėžta kaip organizacinių, techninių ir teisinių priemonių visuma, susijusi su savivaldybių funkcijų įgyvendinimu atliekų tvarkymo srityje. Šiame apibrėžime yra apibrėžimo rato požymių, nes komunalinių atliekų tvarkymo sistema apibrėžiama per savivaldybių funkcijų įgyvendinimą, o savivaldybių funkcijos Vietos savivaldos įstatyme apibrėžiamos kaip komunalinių atliekų tvarkymo sistemos diegimas. Pats terminas „sistema“²²⁷ suprantamas kaip planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas arba organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma, todėl į nagrinėjamą apibrėžimą įtraukus tik vieno sistemos dalyvio funkcijas lieka neatskleista pačios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kaip tam tikros visumos esmė. Be to, komunalinių atliekų tvarkymo sistema apima bendrai visų atliekų tvarkymą. Direktyvoje 2008/98/EB vartojama terminas, apibrėžiantis ne vieną komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, o atskiras sistemas, išskirtas pagal tam tikrus funkcinis požymius.²²⁸ Tai parodo, kad komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžimo nauda yra ribota.

²²⁶ „Environmental Protection Act“ (Suomijos aplinkos apsaugos įstatymas), 1, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2014/en20140527_20190049.pdf.

²²⁷ „Tarptautinių žodžių žodynas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://tzz.lt/s/sistema/>.

²²⁸ „Atskiro surinkimo sistema“ (11 str. 1 d., IVa priedas), „didesnės gamintojo atsakomybės sistema“ (3 str. 21 p., 8 str., 8a str.), „statybos ir griovimo atliekų rūšiavimo sistema“ (11 str.), „komunalinių atliekų atsekamumo sistema“ (11a str.), „namų ūkiuose susidaranciu pavojingų atliekų frakcijų surinkimo sistema“ (20 str.), „esamų atliekų surinkimo sistema“ (28 str.), „naujų surinkimo sistema“ (28 str.), „susimokėjimo už išmetamą kiekį sistema“ (IVa priedas), „užstato grąžinimo sistema“ (IVa priedas), „institucijų, susijusių su atliekų tvarkymu, veiklos koordinavimo sistema“ (IVa priedas).

Analizuojant bendrus komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojančius teisės aktus būtina atskirai paminėti gausią *poįstatyminių norminių teisės aktų dalį*, t. y. Vyriausybės nutarimus ir aplinkos ministro įsakymus. Atliekų tvarkymo įstatymas yra daugelio šių poįstatyminių teisės aktų teisinis pagrindas, nes jais įgyvendinamas šis įstatymas.

Vienas svarbiausių teisės aktų yra Valstybinis atliekų tvarkymo 2014–2020 metų planas (toliau – Valstybinis atliekų tvarkymo planas).²²⁹ Šio plano tikslas – nustatyti strateginius atliekų tvarkymo iki 2020 metų tikslus, uždavinius ir priemones, būtinas užsibrėžtiems tikslams pasiekti, valstybines atliekų tvarkymo užduotis ir atliekų tvarkymo užduotis savivaldybėms, nacionalinės ir ES struktūrinės paramos finansavimo kryptis ir plano įgyvendinimo vertinimo kriterijus. Šis planas apima komunalines, gamybos ir kitos ūkinės veiklos atliekas, jų tvarkymo organizavimą ir tvarkymą Lietuvos Respublikos geografinėje teritorijoje, o atskiras antrasis skirsnis skirtas komunalinių atliekų tvarkymui organizuoti.

Nuo 2021 m. sausio 1 d. įsigaliojo Atliekų tvarkymo įstatymo 26 straipsnio redakcija, kuria remiantis turi būti rengiamas valstybinis atliekų prevencijos ir tvarkymo planas. Tokiu būdu buvo pasirinkta viename dokumente įgyvendinti abu Direktyvos 2008/98/EB 28 ir 29 straipsnius, numatančius reikalavimus dėl atliekų tvarkymo plano ir atliekų prevencijos programos parengimo. Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 30 straipsniu, valstybės narės užtikrina, kad atliekų tvarkymo planai ir atliekų prevencijos programos būtų įvertinami bent kas šešerius metus ir prireikus būtų patikslinami pagal 9 ir 11 straipsnių nuostatas.²³⁰

Vyriausybė nepatvirtino naujo atliekų tvarkymo plano, kuris įsigaliojūt nuo 2021 m. sausio 1 d., o ši aplinkybė atskleidė teisinio reguliavimo spragas, susijusias su valstybinio plano galiojimo ir taikymo klausimais. Iš Atliekų tvarkymo įstatymo ir Direktyvos 2008/98/EB nuostatų matyti, kad valstybė turi turėti atliekų prevencijos ir tvarkymo planą bei užtikrinti periodinį jo vertinimą kas šešerius metus ir patikslinimą, tačiau jos neapibrėžia valstybinio plano galiojimo ar taikymo terminų. Tai reiškia, kad tai turėtų būti sprendžiama remiantis paties valstybinio atliekų plano nuostatomis. Jau pati antraštė ir plano tikslas yra apibrėžti laike, nes numato, kad strateginiai atliekų tvarkymo tikslai nustatomi iki 2020 m. Pasibaigus 2020 m., formaliai nelieka pagrindo

²²⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo“. TAR 2014-04-30, Nr. 4989.

²³⁰ Tokia nuostata yra įtvirtinta Atliekų tvarkymo įstatymo 26 straipsnio 5 dalyje.

toliau taikyti valstybinio 2014–2020 m. atliekų tvarkymo plano, nors bendrąja prasme valstybė turi turėti atliekų tvarkymo planą, t. y. neturi būti tokios situacijos, kad valstybė neturi valstybinio atliekų tvarkymo plano. Teisinį neapibrėžtumą sukelia situacija, kai, pasibaigus terminui, nėra priimamas planas naujam planavimo laikotarpiui ir nėra priimta jokių nuostatų, kurios apibrėžtų plano galiojimą. Kitose ES valstybėse įstatymuose yra aptarti tokių situacijų sprendimo būdai. Nyderlandų aplinkos apsaugos įstatymo 10.12 str. nustatyta galimybė pratęsti atliekų tvarkymo plano galiojimą vieną kartą daugiausiai dvejiems metams.²³¹ Manytina, kad Atliekų tvarkymo įstatyme galėtų būti priimta nuostata, kuri leistų pratęsti atliekų tvarkymo plano galiojimą, nes įstatyme šešerių metų terminas yra ne maksimalus plano galiojimo terminas, jis tik pažymi terminą, per kurį turi būti įvertintas planas.

Kitas svarbus teisės aktas yra Atliekų tvarkymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymu Nr. 217.²³² Jos nustato bendrus reikalavimus atliekų rūšiavimui, laikinajam laikymui, surinkimui, vežimui, apdorojimui bei atskirų atliekų rūšių tvarkymo ypatumus, atliekų apskaitos ir tvarkymo dokumentų saugojimo tvarką.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. gegužės 3 d. įsakymu Nr. D1-367 patvirtintos Atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos ir ataskaitų teikimo taisyklės²³³, kurios nustato atliekų apskaitos vykdymo ir atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos ataskaitų teikimo tvarką. Šios tvarkos taikymo sritis apima komunalines atliekas.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymu Nr. D1-857 patvirtinti Minimalūs komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimai²³⁴, kurių tikslas – nustatyti minimalius komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos, išskyrus komunalinių atliekų naudojimą ir šalinimą, bet įskaitant komunalinių atliekų paruošimą naudoti pakartotinai, kokybės reikalavimus.

Prie bendrų komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojančių teisės aktų

²³¹ Wet milieubeheer, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://wetten.overheid.nl/BW-BR0003245/2019-01-01#Hoofdstuk10>.

²³² Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 „Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 63-2065; TAR, 2017-10-11, Nr. 2017-16089.

²³³ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. gegužės 3 d. įsakymas Nr. D1-367 „Dėl Atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos ir ataskaitų teikimo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 57-2720; TAR, 2015-12-02, Nr. 2015-19145; 2017-10-19, Nr. 2017-16525.

²³⁴ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymas Nr. D1-857 „Dėl Minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 125-6295.

priskirtini teisės aktai, reguliuojantys apmokėjimą už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas. Paminėtini šie pagrindiniai įstatymo lygmens teisės aktai: Atliekų tvarkymo įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas bei Rinklių įstatymas²³⁵.

Atliekų tvarkymo įstatymas nustato mokesčių už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą nustatymo principus ir kainodaros taisykles. Remiantis Atliekų tvarkymo įstatymu savivaldybės gali pasirinkti vieną iš dviejų mokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą būdų: nustatyti vietinę rinkliavą arba įmoką už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą.

Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 37 punkte išimtinai savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtas vietinių rinklių, įmokų ir mokesčių tarifų nustatymas įstatymų nustatyta tvarka, kainų ir tarifų už savivaldybės valdomų įmonių, biudžetinių ir viešųjų įstaigų teikiamas atlygintinas viešąsias paslaugas, taip pat 18 punkte priskirtas mokesčių, rinklių lengvatų teikimas arba jų kompensavimas savivaldybės biudžeto sąskaita.

Rinklių įstatymo 11 straipsnio 8 punktas nustato, kad savivaldybės taryba turi teisę savivaldybės teritorijoje nustatyti vietines rinklias už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą. Rinklių įstatymas nustato reikalavimus vietinių rinklių nustatymui, t. y. apibrėžia vietinės rinklios nuostatų turinį bei nustato rinklios grąžinimo pagrindus.

Atskirai reiktų paminėti pagrindinius **poįstatyminius norminius** teisės aktus, nustatančius apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir komunalinių atliekų tvarkymą sistemą.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimu Nr. 711 patvirtintos Vietinės rinklios ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklės²³⁶ nustato bendruosius vietinės rinklios ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo reikalavimus, kuriais vadovaujasi savivaldybės tvirtindamos vietinės rinklios ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir komunalinių atliekų tvarkymą dydžius.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. vasario 20 d. Nr. D1-150 įsakymu yra patvirtintas Nekilnojamojo turto objektų, kurių savininkas arba įgalioti as-

²³⁵ Lietuvos Respublikos rinklių įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 52-1484.

²³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 711 „Dėl Vietinės rinklios ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 85-4260; TAR, 2016-04-22, Nr. 2016-10291.

menys privalo mokėti nustatytą rinkliavą arba sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartį, rūšių sąrašas.²³⁷

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. lapkričio 20 d. įsakymu Nr. D1-950 patvirtintas Komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašas²³⁸ nustato savivaldybės ar jos pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus, vykdomą komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarką. Registravimo tikslas – tvarkyti atliekų turėtojų duomenis, reikalingus paslaugų kainai nustatyti ir paslaugos teikimo kokybės stebėsenai ir kontrolei vykdyti.

Prie bendrų komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojančių teisės aktų priskirtini teisės aktai, nustatantys atliekų finansavimo sistemos veikimą. Pagrindiniais įstatymo lygmens teisės aktais laikytinas Atliekų tvarkymo įstatymas, Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas²³⁹, Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas²⁴⁰, Klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymas²⁴¹.

Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo paskirtis – ekonominėmis priemonėmis siekti mažinti aplinkos teršimą, skatinti naudoti naujas, aplinką tausojančias technologijas, remti tvarią ekonomikos plėtrą, vykdyti atliekų prevenciją ir tvarkymą, skatinti gaminių daugkartinį naudojimą. Šis įstatymo 3 straipsnis nustato mokesčius: už aplinkos teršimą iš stacionariųjų taršos šaltinių; už aplinkos teršimą iš mobiliųjų taršos šaltinių; už aplinkos teršimą gaminių atliekomis; už aplinkos teršimą pakuočių atliekomis; už aplinkos teršimą sąvartyne šalinamomis atliekomis. Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas nustato Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšų šaltinius bei jų naudojimo tvarką.

Antrai grupei priskirti teisės aktai reglamentuoja atskiras atliekų tvarkymo operacijas. Be bendrų Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatų, aktualios Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2000 m. spalio 18 d. įsakymu Nr. 444 patvirtintos Atliekų sąvartynų

²³⁷ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. vasario 20 d. įsakymas Nr. D1-150 „Dėl Nekilnojamojo turto objektų, kurių savininkas arba įgalioti asmenys privalo mokėti nustatytą rinkliavą arba sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartį, rūšių sąrašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 22-1072.

²³⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. D1-950 „Dėl Komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 135-6938

²³⁹ Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 47-1469; 2002, Nr. 13-474; TAR, 2020-07-07, Nr. 2020-15136)

²⁴⁰ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 92-2872.

²⁴¹ Lietuvos Respublikos klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymas, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 87-3662.

įrengimo, eksploatavimo, uždarymo ir priežiūros po uždarymo taisyklės²⁴².

Trečiai grupei priskirti teisės aktai reglamentuoja atskirų atliekų tvarkymo srautų tvarkymą. Atliekų tvarkymo įstatymas nustato atskirų srautų tvarkymo pagrindus, tačiau yra priimti ir atskiri tai reglamentuojantys teisės aktai.

2001 m. priimtas Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas²⁴³ nustato pagrindinius pakuočių reikalavimus, bendruosius pakuočių ir pakuočių atliekų apskaitos, ženklavimo, surinkimo, naudojimo reikalavimus, kad būtų išvengta pakuočių ir pakuočių atliekų neigiamo poveikio aplinkai ir žmonių sveikatai, taip pat gamintojų, importuotojų, pardavėjų, vartotojų, atliekų tvarkytojų teises ir pareigas tvarkant pakuotes ir pakuočių atliekas, taip pat užstato sistemos už vienkartinės pakuotes pagrindus. Šis įstatymas nustato bendrą pareigą gamintojams ir importuotojams užtikrinti visų pakuočių atliekų rūšiuojamąjį surinkimą, vežimą, paruošimą naudoti, naudojimą, jeigu jos susidarė naudojant gamintojų ir importuotojų tiektus Lietuvos Respublikos vidaus rinkai supakuotus gaminius. Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 36¹ dalyje nustato, kad gamintojo atsakomybės principas yra gamintojams ir importuotojams taikomas principas, pagal kurį gamintojai ir importuotojai atsakingi už jų vidaus rinkai tiekiamų gaminių ir pakuočių poveikį aplinkai per visą jų gyvavimo ciklą nuo gamybos iki saugaus atliekų sutvarkymo. Taigi Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas gamintojų ir importuotojų pareigas sieja su rūšiuojamuoju surinkimu ir tokiu būdu susiaurina gamintojo atsakomybės principo taikymą, kuris apima visų gaminių ir pakuočių poveikį aplinkai, nepriklausomai nuo surinkimo sistemos. Jau bendros nuostatos atspindi probleminį Atliekų tvarkymo įstatymo ir Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo santykį.

Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas numato skirtingus pakuočių atliekų tvarkymo teisinius mechanizmus priklausomai nuo to, ar pakuočių atliekos susidaro komunalinių ar nekomunalinių atliekų sraute. Pakuočių atliekų tvarkymas komunalinių atliekų sraute organizacine ir teisine prasme yra sudėtingesnis, nes gamintojai savo pareigas turi įgyvendinti kartu su savivaldybėmis, t. y. dalyvauti organizuojant tokių atliekų tvarkymą savivaldybių organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. Gamintojai pakuočių atliekų tvarkymą turi teisę vykdyti individualiai arba

²⁴² Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2000 m. spalio 18 d. įsakymas Nr. 444 „Dėl Atliekų sąvartynų įrengimo, eksploatavimo, uždarymo ir priežiūros po uždarymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 96-3051.

²⁴³ Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 85-2968.

kolektyviai per gamintojų ir importuotojų organizacijas (toliau – Organizacija).

2021 m. birželio 17 d. buvo priimtas Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas²⁴⁴, kuriuo siekiama spręsti komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atliekų tvarkymo ir jo finansavimo klausimus. Šiuo pakeitimu keičiamos nuostatos dėl bendradarbiavimo ir trišalių sutarčių sudarymo sąlygų.

Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas įtvirtina sutartis kaip vieną svarbiausių pakuočių atliekų valdymo instrumentų.²⁴⁵ Sutartys pasižymi skirtumais organizuojant pakuočių atliekų tvarkymą *komunalinių atliekų sraute* ir *nekomunalinių atliekų sraute*. Siekdami įvykdyti nustatytas pareigas, gamintojai gali diegti savivaldybės organizuojamą komunalinių atliekų tvarkymo sistemą papildančias pakuočių atliekų surinkimo sistemas.

Šio įstatymo 9 straipsnis nustato, kad atliekų turėtojas privalo atskirti pakuočių atliekas nuo kitų atliekų, tai yra rūšiuoti pakuočių atliekas jų susidarymo vietoje, o vartotojai ir komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atliekų turėtojai privalo naudotis organizuotomis pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo sistemomis. Pakuočių atliekų sutvarkymas įrodomas Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytus reikalavimus atitinkančiais dokumentais, patvirtinančiais susidariusių pakuočių atliekų sutvarkymą. Jeigu nevykdo Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytų pakuočių atliekų tvarkymo užduočių, gamintojai ir importuotojai privalo mokėti mokestį už aplinkos teršimą pakuočių atliekomis Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo nustatyta tvarka.

Tyrimo metu ekspertai atskleidė ir problematiką, susijusią su Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo taikymu. Respondentai 1 ir 8 pažymėjo, kad egzistuoja neaiškumas dėl juridinių asmenų, kurie nevykdo plačios gamybinės veiklos ir kuriems nereikalingas taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimas, veikloje susidarantių pakuočių atliekų traktavimo, nes praktikoje jų pakuočių atliekų tvarky-

²⁴⁴ Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo Nr. IX-517 2, 4, 4-2, 7, 10, 11-2 straipsnių ir 2 priedo pakeitimo įstatymas, TAR, 2021-06-30, Nr. 2021-14791.

²⁴⁵ Šio įstatymo 10 straipsnio 4 dalyje reglamentuotos Organizacijų sudaromų sutarčių rūšys: 1) organizuojant *komunalinių atliekų sraute* susidarantių pakuočių atliekų tvarkymą turi būti sudaromos dvi rūšių sutartys: pirma, Organizacijos su visomis savivaldybėmis (arba Administratoriumi) sudaro sutartis dėl bendradarbiavimo organizuojant komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atliekų tvarkymą; antra; sudaro pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo sutartis su visomis savivaldybėmis (arba Administratoriumi) ir pagal bendradarbiavimo sutartyse nustatytą tvarką parinktais atliekų surinkėjais dėl komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių tvarkymo; 2) dėl *ne komunalinių atliekų sraute* susidarantių pakuočių atliekų tvarkymo Organizacijos sudaro sutartis Organizacijos aplinkos ministro nustatyta tvarka išrinktais pakuočių atliekų surinkėjais arba su surinkėjais, pakuočių atliekų naudotojais, perdirbėjais ar eksportuotojais.

mas nėra priskiriamas komunalinių atliekų srautui, todėl jiems nėra garantuojamas nemokamas konteinerių suteikimas bei nemokamas atliekų išvežimas. Manytina, kad pateiktas teisės taikymo pavyzdys yra ydingas ir juo siaurinamas gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimas. Be to, Direktyvoje 2018/851 ir Atliekų tvarkymo įstatyme pateikta komunalinių atliekų apibrėžtis įpareigoja komunalinėms atliekoms priskirti atskirai surinktas atliekas ne tik iš namų ūkių, bet ir iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. birželio 27 d. įsakymu Nr. 348 patvirtintos Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo taisyklės²⁴⁶, kurių reikalavimai taikomi visoms pakuočių atliekoms nepriklausomai nuo to, iš kokių medžiagų jos pagamintos bei kur jos naudojamos ir gaminamos (pramonės, prekybos, paslaugų, buities ar kitose srityse).

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. rugsėjo 10 d. įsakymu Nr. D1-481 patvirtintos Elektros ir elektroninės įrangos bei jos atliekų tvarkymo taisyklės²⁴⁷, kurios nustato elektros ir elektroninės įrangos ženklavimo, elektros ir elektroninės įrangos atliekų tvarkytojų ir šios įrangos vartotojų informavimo, elektros ir elektroninės įrangos atliekų surinkimo, saugojimo, apdorojimo, elektros ir elektroninės įrangos ir jos atliekų apskaitos reikalavimus bei tvarką.

Ketvirtai grupei priskirtini savivaldybių teisės aktai, kurie į atskirą grupę išskirti dėl specifinės vietos teisės aktų hierarchijoje. Vietos savivaldos įstatymas 4 straipsnio 6 punktą nustato, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime²⁴⁸ pažymėta, kad Konstitucijoje skiriamos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda. Taigi, nors vietos savivalda yra nuo valstybės valdymo atskirta viešosios valdžios sistema, tačiau teisės aktų hierarchija įtvirtina žemesnę vietos savivaldos institucijų priimamų teisės aktų teisinę galią.

Savivaldybių tarybos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra įpareigtos priimti šiuos svarbiausius teisės aktus: savivaldybės lygmens atliekų tvarkymo taisyklės

²⁴⁶ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. birželio 27 d. įsakymas Nr. 348 „Dėl Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 81-3503; TAR, 2016-04-01, Nr. 2016-06779.

²⁴⁷ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. rugsėjo 10 d. Nr. D1-481 įsakymas „Dėl Elektros ir elektroninės įrangos bei jos atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 141-5168.

²⁴⁸ Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2612D3F6EA7C>.

ir bei nustatyti apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemą. Atliekų tvarkymo įstatymo 31 straipsnis nustato, kad savivaldybių tarybos turi patvirtinti taisykles, reglamentuojančias savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimą, komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą ir užtikrinančias, kad šios paslaugos atitiktų aplinkosaugos, techninius-ekonominius, higienos reikalavimus ir savivaldybių bei regioninių atliekų prevencijos ir tvarkymo planų įgyvendinimą nustatančias komunalinių atliekų tvarkymo sąlygas. Savivaldybių tarybos priimamas taisykles pavadina „Atliekų tvarkymo taisyklėmis“ arba „Komunalinių atliekų tvarkymo taisyklėmis“. Reikia pastebėti, kad už savivaldybių tarybų patvirtintų atliekų tvarkymo taisyklių pažeidimus, numatytas administracinės atsakomybės kilimas remiantis Administracinių nusižengimų kodekso 367 straipsniu. Nustatyti apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir komunalinių atliekų tvarkymą sistemą, savivaldybės taryba gali pasirinkti vieną iš dviejų sistemų: vietinę rinkliavą ir jos dydžius bei įmoka ir jos dydžius. Nustatant vietinę rinkliavą turi būti atsižvelgta į Rinkliavų įstatymo nuostatas.

Atlikta analizė atskleidžia tam tikrą teisinio reguliavimo ydingumą: komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuojantys poįstatyminiai teisės aktai yra priimti remiantis įstatyme nustatytais teisiniais pagrindais, tačiau patys įstatyme nustatyti teisiniai pagrindai yra labai abstraktūs ir bendri, todėl gali susidaryti situacija, kai konkuruoja poįstatyminiuose teisės aktuose nustatyta teisinis reguliavimas. Pateikiamas konkretus pavyzdys. Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad atliekos tvarkomos aplinkos ministro patvirtintose Atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta tvarka, o komunalinės atliekos tvarkomos savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta tvarka. Be to, Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 8 dalyje nustatyta, kad minimalius komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimus nustato Aplinkos ministerija. Kiekvienas iš paminėtų teisės aktų priimamas remiantis įstatyme nustatytu teisiniu pagrindu, todėl formaliai atitinka suteiktą kompetenciją. Didesnį klausimą kelia paties Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos, kurios sukuria teisinius pagrindus priimti net tris norminius poįstatyminius teisės aktus, nustatančius komunalinių atliekų tvarkymo reikalavimus. Vis dėlto šių poįstatyminių teisės aktų teisiniai pagrindai formuluojami pakankamai abstrakčiai, todėl iš įstatymo nuostatos sudėtinga įvertinti, kas, įstatymo leidėjo požiūriu, turi būti nustatyta poįstatyminiame teisės akte (kokia jo paskirtis ir reglamentavimo dalykas). Kadangi įstatyme nėra aiškiai reglamentuota, kas turi nustatyti poįstatyminiuose teisės aktuose, didelė diskrecija nuspręsti, kas ir kaip

turi būti reglamentuojama, paliekama poįstatyminių teisės aktų rengėjams. Aptartas reglamentavimas sukuria neapibrėžtą savivaldybių teisės aktų galiojimo situaciją: savivaldybės priima atliekų tvarkymo taisykles, tačiau jų turinys turi būti derinamas su aplinkos ministro priimtomis atliekų tvarkymo taisyklėmis ir Minimaliais reikalavimais. Tai reiškia, kad savivaldybių kompetencija priimti taisykles nėra aiškiai apibrėžta, o jos įgyvendinimo ribas apibrėžia aplinkos ministro priimamų teisės aktų turinys. Dėl to gali susidaryti situacija, kad galiojusios savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklės nebeatitinka teisės aktų reikalavimų dėl vėlesnio aplinkos ministro priimto teisės akto pakeitimo. Manytina, kad Atliekų tvarkymo įstatyme turėtų būti aiškiau ir konkrečiau apibrėžta, kokiam tikslui priimamas vienas ar kitas poįstatyminis teisės aktas. Be to, Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatas palyginus su Lenkijos Respublikos įstatymu „Dėl švaros ir tvarkos palaikymo savivaldybėse“²⁴⁹, matyti, kad jame konkrečiau ir daugiau apibrėžiama komunalinių atliekų tvarkymo srities poįstatyminių teisės aktų turinys ir paskirtis²⁵⁰.

Tyrimo metu ekspertai išskyrė skirtingus komunalinių atliekų teisinio reguliavimo aspektus. I respondentų nuomone, Atliekų tvarkymo įstatymas tapo labai platus ir nefunkcionalus, daug įstatymų ir net neaišku, kuris yra bendras, o kuris specialus, dėl

²⁴⁹ Lenkijos Respublikos įstatymas dėl „Dėl švaros ir tvarkos palaikymo savivaldybėse“, *Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o Utrzymaniu Czystości i Porządku w Gminach*, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961320622/U/D19960622Lj.pdf>.

²⁵⁰ Lenkijos Respublikos įstatymo „Dėl švaros ir tvarkos palaikymo savivaldybėse“ 4 str. nustatyta, kad Komunos taryba priima Švaros ir tvarkos palaikymo patalpose nuostatus, kuriuose nustatomi: 1) reikalavimai dėl: 1) atskiro komunalinių atliekų surinkimo, įskaitant bent jau: popierių, metalą, plastiką, stiklą, pakuotės ir biologinės atliekas; b) atskiro komunalinių atliekų surinkimo punktuose, leidžiant patekti visiems komunos gyventojams ir užtikrinti šių komunalinių atliekų priėmimą: paminėtų a punkte, pavojingos atliekos, pasibaigusio galiojimo vaistai ir chemikalai, adatos ir švirškštai, naudotos baterijos ir akumuliatoriai, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, baldai ir kitos didelių gabaritų atliekos, naudotos padangos, statybinės ir griovimo atliekos, taip pat tekstilės ir drabužių atliekos, 2) komunalinių atliekų surinkimo konteinerių ar maišelių rūšis, mažiausią talpumą, šių talpyklų ir maišų talpinimo bei konteinerių laikymo sąlygas, sanitarinę tvarką ir techninę būklę, atsižvelgiant į: a) vidutinį buitinių atliekų ar kitų šaltinių sudarančių komunalinių atliekų kiekį, b) žmonių, kurie naudojami šiomis talpyklomis ar maišais, skaičių; 3) komunalinių atliekų ir skystų atliekų iš viešojo naudojimo turto ir teritorijų šalinimo dažnumas ir būdas; bei kitus reikalavimus, nustatytus vaivadijos atliekų tvarkymo plane. Be to, Komunos taryba nuostatuose gali: 1) įvesti įpareigojimą atskirai rinkti komunalines atliekas, kurios neturi būti privalomai renkamos atskirai; 2) nuspręsti surinkti žaliąsias atliekas, sudarančias iš žaliųjų zonų, sodų, parkų ir kapinių priežiūros, atskirai nuo kitų biologinių atliekų, sudarančių komunalines atliekas; 3) apibrėžti papildomas sąlygas, kad būtų lengviau selektyviai rinkti atliekas žmonėms su negalia, ypač silpnaregiams; 4) apibrėžti komunalinių atliekų sudedamųjų biologinių atliekų kompostavimo reikalavimus namų komposteriuose nekilnojamojo turto, pastatyto su gyvenamaisiais namais, patalpose, ir visiškai ar iš dalies atleisti tokio nekilnojamojo turto savininkus nuo pareigos turėti šių atliekų konteineris ar maišas. Šio įstatymo 3 str. nustatyta, kad ministras, atsakingas už klimato klausimus, reglamente nustato pasirengimo pakartotiniam naudojimui ir perdėbimo lygių apskaičiavimo metodą, o 4a straipsnis nustato, kad jis reglamentu gali apibrėžti pasirinktinio komunalinių atliekų surinkimo būdus.

to teisiškai reglamentuojant lieka daug „pilkųjų zonų“. 2 respondento nuomone, reikia subalansuoto Atliekų tvarkymo plano ir būtinas aiškus visos grandinės kainų reguliavimas, neveikia gamintojų ir importuotojų atsakomybė. 3 respondentas pažymėjo, kad įstatymais turi būti nustatyti pagrindiniai dalykai, o sistemos įgyvendinimas paliktas savivaldai, nes yra 60 savivaldybių ir jos skiriasi dydžiu, gyventojų ir ūkio struktūra. 6 respondento nuomone, iš esmės viskas sureglamentuota, pagrindinė problema yra pernelyg dažna reikalavimų kaita, todėl sektoriaus dalyviams tampa nebeaišku, kas ir už ką atsakingas, nespėjama įgyvendinti, kas numatyta, ir neleidžiama sistemai „įsibėgėti“.

Atlikus komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo analizę, atskleisti Lietuvos komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo ir kitų atliekų srautų (gamybos atliekų ar žemės ūkio atliekų tvarkymo) teisinio reglamentavimo bendrieji bruožai, kurie pasireiškia esminiais skirtumais. Komunalinių ir nekomunalinių atliekų tvarkymo teisinis reglamentavimo palyginimas atskleistas 4 lentelėje.

4 lentelė. Komunalinių ir nekomunalinių atliekų tvarkymo reikalavimų palyginimas

Komunalinės atliekos	Nekomunalinės atliekos
Komunalinės atliekos tvarkomos savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta tvarka, t. y. perduodamos į komunalinių atliekų tvarkytojams. Galimi du būdai (priklausomai nuo pasirinkto savivaldybėje): komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutarties sudarymas arba rinkliavos mokėjimas (sutartis nesudaroma).	Atliekų turėtojas turi atliekas perduoti atliekų tvarkytojams arba gali tvarkyti atliekas pats (ATĮ 4 str.).
Atliekų perdavimui tvarkyti komunalinių atliekų sistemoje rašytinės sutarties nereikalaujama.	Atliekų turėtojas atliekas perduoda atliekų tvarkytojams pagal sudarytą rašytinės formos sutartį dėl atliekų naudojimo ir (ar) šalinimo
Viešojo teisė nustato mokesčio už komunalinių atliekų tvarkymą dydžius, šie dydžiai tvirtinami savivaldybių tarybų sprendimais.	Mokesčio dydis aptariamas šalių susitarimu.

Komunalinių atliekų tvarkymo paslauga –viešoji paslauga, kuri turi būti užtikrinta visiems atliekų turėtojams.	Paslaugos teikiamos šalių susitarimu.
Savivaldybės vykdo paslaugos kokybės stebėseną.	Dėl paslaugos kokybės stebėsenos savivaldybės neatlieka, sprendžiama bendra teisės aktuose nustatyta tvarka.
Reglamentuota paslaugų kainodara, numatytos privalomos išlaidos, kurios turi būti įtrauktos (ATĮ 302 str.)	Kainodama ir išlaidos nereglamentuojamos.
Savivaldybės gali nustatyti, kad surinktos atliekos vežamos į mechaninio apdorojimo įrenginius.	Privalomos po surinkimo atliekų tvarkymo operacijos nereglamentuotos.
Nustatyta reikalavimas iki 2025 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį, kad jos sudarytų 55 proc. (Direktyvos 2008/98/EB 11 str. 2 d.)	Nėra reikalavimų pasiekti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekius.
Nustatyta reikalavimas, kad mažiausiai 50 proc. namų ūkių atliekų medžiagų, tokių kaip popierius, metalas, plastikas ir stiklas, būtų paruošiamos pakartotinai naudoti ir perdirbti (Direktyvos 2008/98/EB 11 str. 2 d.)	Nėra nustatyto analogiško reikalavimo, išskyrus tai, kad iki 2020 m. mažiausiai 70 proc. nepavojingų statybos ir griovi- mo atliekų būtų paruošiamos pakartoti- nai naudoti, perdirbti ir kitaip naudoti.

Šaltinis: sudaryta autorės

Komunalinių atliekų tvarkymas reglamentuotas iš esmės viešosios teisės normomis, nustatomi aukšti reikalavimai šių atliekų tvarkymui bei atskaitomybei, komunalinių atliekų tvarkymo paslauga teikiama kaip viešoji paslauga, o nekomunalinių atliekų tvarkymas remiasi privačių sutarčių sudarymu. Atskleisti Lietuvos komunalinių atliekų ir nekomunalinių atliekų teisinio reglamentavimo skirtumai lemia didesnę viešojo sektoriaus institucijų vaidmenį komunalinių atliekų tvarkymo srityje.

Apibendrinant galima teigti, kad įvertinus atliktą tyrimą bei ekspertų išvalgas, darytina išvada, kad komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas pasižymi sisteminiiais trūkumais: neapibrėžtas Aplinkos apsaugos įstatymo santykis su atliekų tvarkymo

sritimi, probleminis Atliekų tvarkymo įstatymo ir Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas santykis, esminės atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygos vis dar nustatomos poįstatyminiuose teisės aktuose, o dėl Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis tampa neapibrėžta, o reguliavimo dalykas nenuspėjamas. Tyrimo metu nustatytos teisinio reglamentavimo spragos, susijusios su valstybinio atliekų tvarkymo plano galiojimu, kai nepriėmus naujo atliekų tvarkymo plano, formaliai nelieta pagrindo taikyti ankstesnį atliekų tvarkymo planą (ir teikiami siūlymai dėl reglamentavimo).

Viena pagrindinių Atliekų tvarkymo įstatymo kategorijų – komunalinių atliekų tvarkymo sistema – apibrėžiama ydingai, nes ji apibrėžiama per savivaldybių funkcijų įgyvendinimą, o savivaldybių funkcijos apibrėžiamos kaip komunalinių atliekų tvarkymo sistemos diegimas (apibrėžimo rato klaidos požymis). Į komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžtį įtrauktos tik vieno sistemos dalyvio – savivaldybės funkcijos, todėl lieka neatskleista pačios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, apimančios įvairių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių įgaliojimus ir veiklą, esmė.

Komunalinių atliekų tvarkymo proceso analizė

Komunalinių atliekų tvarkymo procesui būdinga, kad jis vyksta tam tikrais etapais, kuriuos atskleidžia pati komunalinių atliekų tvarkymo sąvoka. Neištyrus komunalinių atliekų tvarkymo būtų labai sunku suprasti, kaip taikomi ir įgyvendinami komunalinių atliekų srities teisės aktai, nes tai viena pagrindinių šios srities sąvokų.

Atliekų tvarkymo terminas yra bendras terminas, kuris taikomas visoms atliekų rūšims, įskaitant komunalines atliekas, ir nurodo, kokie elementai patenka į atliekų tvarkymo sąvoką, t. y. bet kuri iš išvardytų atliekų tvarkymo operacijų žymi atliekų tvarkymo buvimą. Atliekų tvarkymo terminas apibrėžiamas tiek Direktyvoje 2008/98/EB, tiek Atliekų tvarkymo įstatyme, tačiau, esant formulavimo skirtumų, pateikiami abu apibrėžimo variantai:

Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 9 dalis	Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 18 dalis
Atliekų tvarkymas – tai:	

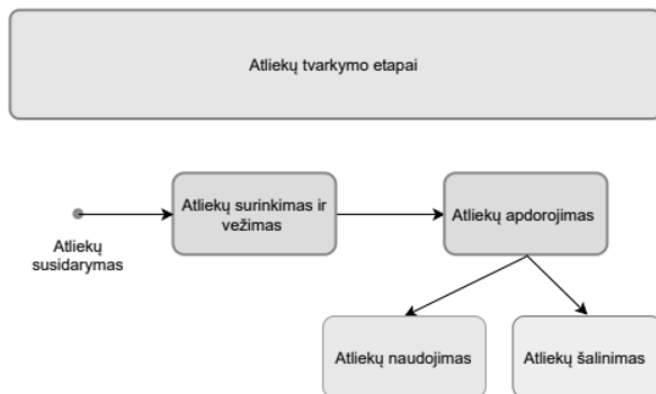
atliekų surinkimas, vežimas, naudojimas (įskaitant rūšiavimą) ir šalinimas, taip pat tokių operacijų priežiūra ir šalinimo vietų vėlesnė priežiūra, įskaitant tokio pobūdžio veiksmus, kurių imasi prekyautojas ar tarpininkas.

atliekų surinkimas, vežimas, paruošimas naudoti, įskaitant pradinį apdorojimą, naudojimas ir šalinimas, šių veiklų organizavimas ir stebėseną, šalinimo vietų vėlesnė priežiūra, įskaitant, kai minėtus veiksmus atlieka prekyautojas atliekomis ar tarpininkas.

Atliekoms tvarkyti kaip veiklai būdinga tam tikra eiliškumo logika, kuri prasideda nuo atliekų susidarymo ir baigiasi galutiniu jų sutvarkymu. Mokslinėje literatūroje²⁵¹ atliekų tvarkymo procesas analizuojamas skaidant jį į tris etapus (atliekų susidarymas, naudojimas ir šalinimas) arba skaidant į penkis etapus (atliekų susidarymas, atliekų rūšiavimas susidarymo vietoje, surinkimas ir vežimas, atliekų naudojimas ir atliekų šalinimas).

Vadovaudamasi Atliekų tvarkymo įstatymo ir Direktyvos 2008/98/EB nuostatomis, autorė sudarė atliekų tvarkymo proceso schemą, kuri apima atliekų surinkimą ir vežimą bei atliekų apdorojimą, susidedantį iš atliekų naudojimo arba atliekų šalinimo, nes atliekų tvarkymas turi pasibaigti vienu iš minėtų būdų (žr. 2 paveikslą).

2 paveikslas. Atliekų tvarkymo etapų principinė schema



Šaltinis: sudaryta autorės

²⁵¹ Juozas Bivainis ir Viktorija Podgaiskytė, „Municipal Waste Management Structural Analysis“, *Business: Theory and Practice* 11, no. 4 (20 October 2010): 326, <https://doi.org/10.3846/btp.2010.35>.

2.5.1. Komunalinių atliekų susidarymo veiksniai

Atliekų tvarkymo teisinis apibrėžimas neapima atliekų susidarymo, tačiau literatūroje atliekų susidarymas pristatomas kaip atskiras atliekų tvarkymo etapas, todėl tikslinga įvertinti šios kategorijos ryšį su atliekų tvarkymu.

Atliekų susidarymas žymi momentą, po kurio medžiaga ar objektas įgyja teisinį atliekos statusą. Atliekų susidarymas sudaro pagrindą kitų atliekų tvarkymo operacijų vykdymui, tačiau pats nėra laikomas atliekų tvarkymo operacija ar etapu. Pati konstrukcija „atliekų susidarymas“ plačiai vartojama tiek Direktyvoje 2008/98/EB, tiek Atliekų tvarkymo įstatyme. Didelę atliekų susidarymo svarbą patvirtina ir Direktyva 2008/98/EB, kurios 1 straipsnyje šis žodžių junginys paminėtas net 4 kartus. Atliekų tvarkymo įstatymas 2 straipsnio 13 ir 15 dalyse apibrėžia kitus su atliekų susidarymu susijusius terminus – atliekų susidarymo vietą, atliekų rūšiavimą jų susidarymo vietoje. Toks platus šio termino vartojimas leidžia daryti išvadą, kad tai yra labai svarbi kategorija, per kurią galima apibrėžti atliekų tvarkymo operacijų vykdymą, atliekų tvarkymo dalyvių teises ir pareigas.

Atliekų susidarymas sietinas su atliekų statuso įgijimu ir sukelia teises pareigas atliekų turėtojams. Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Atliekų turėtojai privalo rūšiuoti atliekas jų susidarymo vietoje.“ Remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 45 punktu, laikinasis atliekų laikymas yra pavojingųjų atliekų laikymas ne ilgiau kaip šešis mėnesius, o nepavojingųjų atliekų – ne ilgiau kaip vienus metus šių atliekų susidarymo vietoje iki jų surinkimo, paruošiant atliekas išvežti į atliekų naudojimo ar šalinimo įrenginį. Be to, įmonės, dėl kurių veiklos susidaro atliekų, nelaikomos atliekų tvarkytojais, jeigu atliekos laikinai laikomos jų susidarymo vietoje iki jų surinkimo (Atliekų tvarkymo įstatymo 4 str. 12 d.).

M. Vasiliauskas išreiškė nuomonę, kad atliekų susidarymui turi būti skiriamas didesnis dėmesys, o patį atliekų susidarymą pasiūlė apibrėžti kaip „procesą, kurio metu medžiagos ir daiktai įgauna atliekų statusą“²⁵². Kaip matyti iš pateiktų apibrėžimų, pagrindiniai su atliekų susidarymu susiję veiksmai – atliekų rūšiavimas jų susidarymo vietoje ir laikinasis atliekų laikymas – patenka į atliekų surinkimo etapą, todėl atliekų susidarymo reikšmė lieka pakankamai siaura, skirta objekto ar medžiagos tapimo atlieka faktui pažymėti. Vis dėlto pasiūlymas susitelkti į patį tapimo atliekomis procesą diskutuotinas, nes nėra aiški tokio proceso teisinė reikšmė bei galimybės realiai stebėti

²⁵² Vasiliauskas, *supra note*, 14: 17.

ir matuoti šį procesą.

Teisės literatūroje ir teisės aktuose daug dėmesio skiriama tam, kaip išvengti atliekų susidarymo, kad medžiagos ir daiktai kuo ilgiau netaptų atliekomis (tokiu atveju atliekos net nesusidaro). Manytina, kad prioritetas turėtų būti teikiamas ne tiek siekiui detaliam reglamentuoti atliekų susidarymą procesą, o tam, kad apskritai būtų išvengta atliekų susidarymo.

Atsižvelgiant į tai, atliekų susidarymas sietinas su atliekų statuso pradžia, tačiau atliekų susidarymas nesudaro atliekų tvarkymo operacijos.

2.5.2. Komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo teisinė analizė

Atliekų surinkimas ir vežimas yra glaudžiai susijusios sąvokos ir viena kita papildančios operacijos, kurias galima išskirti į vieną atliekų tvarkymo etapą.

Atliekų surinkimo apibrėžimas yra pateiktas tiek Direktyvoje 2008/98/EB, tiek Atlieku tvarkymo įstatyme. Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 10 punktą nustato, kad „*surinkimas – atliekų rinkimas, įskaitant preliminarų atliekų rūšiavimą ir preliminarų saugojimą tam, kad jos būtų nuvežtos į atliekų apdorojimo įrenginius*“. Atlieku tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 14 dalis atliekų surinkimą apibrėžia panašiai.²⁵³

Nors Direktyva 2008/98/EB atliekų vežimo termino nepateikia, tačiau jau pačiame surinkimo apibrėžime surinkimas siejamas su atliekų vežimo tikslu, „<...>kad jos būtų nuvežtos <...>“. Atlieku tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 22 dalyje nustatyta, kad „*atliekų vežimas – atliekų paėmimas iš jų turėtojo, vežimas ir perdavimas atliekų naudotojui ar šalintojui*“. Atlieku paėmimas iš atliekų turėtojų Atlieku tvarkymo įstatyme yra įtrauktas tiek į atliekų surinkimo, tiek į atliekų vežimo sąvokas.

Komunalinių atliekų surinkimas neįsivaizduojamas be atskiro atliekų surinkimo. Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 11 punkte pateikiamas termino „atskiras surinkimas“ apibrėžimas: „*atskiras surinkimas – tai atliekų surinkimas, kai atliekų srautai atskiriami atsižvelgiant į atliekų rūšį ir pobūdį, taip palengvinant jų specialų apdorojimą*.“

Kad atliekos galėtų būti surenkamos atskirai, pirminiai atliekų gamintojai (namų ūkiai ir pan.) turi rūšiuoti atliekas. Atlieku tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 59 dalyje naudojamas rūšiuojamojo atliekų surinkimo terminas, kuris reiškia atliekų su-

²⁵³ „Atliekų surinkimas – atliekų paėmimas iš atliekų turėtojų, įskaitant rūšiuojamąjį atliekų surinkimą ir (ar) parengiamąjį laikymą iki atliekų surinkimo įrenginiuose, kuriuose atliekos iškraunamos, kad jas galima būtų paruošti pervežti į atliekų naudojimo ar šalinimo įrenginius.“

rinkimą, kai jos atskiriamos pagal rūšį ir pobūdį siekiant palengvinti specialų tos rūšies ir pobūdžio atliekų apdorojimą.

Praktikoje iškyla klausimas, ar atskiru surinkimu bus laikomas tam tikrų atskirai renkamų atliekų surinkimas kartu, pavyzdžiui, ar galima viename konteineryje rinkti plastiką ir metalą. Tokią galimybę galima įžvelgti iš Direktyvos 2018/851 42 konstatuojamosios dalies. Be to, plastiko ir metalo atliekų rinkimas viename konteineryje įtvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių 31.1.3 ir 57.2 punktuose.²⁵⁴ Praktika, kad tam tikros sausos medžiagos (pvz., metalas ir plastikas) galėtų būti surenkamos kartu, jei jos galėtų būti atskirtos ir naudojamos kokybiškam perdirbimui, yra taikoma ir Didžiojoje Britanijoje.²⁵⁵ Manytina, kad kelių atliekų srautų surinkimas kartu gali būti priimtas kaip atitinkantis atskiro surinkimo reikalavimą, tačiau reikėtų įvertinti „kokybiško perdirbimo“ etalono pasiekimo galimybes. Jei vėlesnis atskyrimas gali pasiekti aukštos kokybės perdirbimą, panašų į tą patį, kuris pasiekiamas atliekant atskirą surinkimą, tada perdirbimas atitiktų Atliekų direktyvos 11 straipsnį ir atliekų hierarchijos principus.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje paprastai surinkimo etape atliekos atskiriamos nuo pirminio atliekų turėtojo – namų ūkio arba panašaus pobūdžio atliekas sukuriančio kito atliekų turėtojo. Pirminis atliekų turėtojas netenka nuosavybės į atliekas, kai jos patenka į atliekų surinkimo sistemą (konteinerius, specialius maišus arba surinkimo aikšteles). Toliau atliekos patenka atliekų surinkimo įmonei, sąvartyno operatoriui, perdirbimo įmonei ar kitiems sistemos dalyviams. Nors šie dalyviai įprasta prasme „neatsikrato“ atliekų, tačiau atliekos toliau išlaiko savo teisinį statusą. Komunalinių atliekų surinkimas ir vežimas iš kitų atliekų tvarkymo elementų išsiskiria atliekų turėtojų tiesioginiu dalyvavimu: atliekų turėtojai rūšiuoja atliekas, meta atliekas į konteinerius bei mato, kaip jos tvarkomos (ar atliekos surenkamos pagal grafiką, ar nepersipildo konteineriai, ar švari aplinka aplink konteinerius). O kituose atliekų deginimo ir šalinimo etapuose atliekų turėtojai tiesiogiai praktiškai nedalyvauja.

Apibrėžiant atliekų surinkimą tiek Direktyvoje 2008/98/EB, tiek Atliekų tvarkymo įstatyme į jo apibrėžimą patenka laikinas atliekų laikymas, kuris apibrėžiamas kaip atliekų laikymas susidarymo vietoje iki jas surenkant. Tai reiškia, kad jeigu atlie-

²⁵⁴ „Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. 1-445 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“, TAR, 2016-05-23, Nr. 13805, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a0f55990212111e6acbed8d454428fb7/asr>.

²⁵⁵ „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste“, 56, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf.

kų turėtojas rūšiuoja atliekas namuose ir preliminariai saugo jas iki atliekų surinkimo, tai priskirtina atliekų surinkimui. Teisiškai apibrėžiant surinkimas apima preliminarių rūšiavimą ir saugojimą ir toks sujungimas yra logiškas, nes rūšiavimas ir preliminarus saugojimas savaime nesukuria rezultato, tik turi prasmę kaip surinkimo etapo elementas. Pavyzdžiui, asmuo gali rūšiuoti atliekas, tačiau gali nuspręsti neperduoti jų atliekų surinkėjui ir išmesti į bendrą konteinerį.

Kaip minėta, atliekų surinkimas apima ir preliminarių atliekų saugojimą iki surinkimo, kurį reikia atskirti nuo saugojimo, atliekamo kituose atliekų tvarkymo etapuose. Direktyvos 2008/98/EB 15 konstatuojamoje dalyje išskiriami skirtingi atliekų saugojimo tipai: 1) laikinas atliekų saugojimas iki jų surinkimo; 2) atliekų saugojimas iki apdorojimo; ir 3) atliekų saugojimas kaip surinkimo proceso dalis. Direktyvos 2008/98/EB 16 konstatuojamoje dalyje minima, kad preliminarus atliekų saugojimas iki surinkimo turėtų būti atskirtas nuo atliekų saugojimo iki apdorojimo atsižvelgiant į atliekų rūšį, kiekį, saugojimo laikotarpį ir surinkimo tikslą. Valstybės narės turėtų atskirti šias operacijas. Be to, Direktyvos 2008/98/EB 23 ir 26 straipsniuose aiškiai atskiriamos surinkimo (įskaitant laikiną saugojimą) ir apdorojimo operacijos²⁵⁶, nes tai susiję su skirtingais jiems taikomais leidimų ir registracijos reikalavimais.

EK užsakymu atliktame ES atskiro atliekų surinkimo sistemų tyrime²⁵⁷ apibendrinti dažniausiai taikomi atliekų surinkimo būdai²⁵⁸. Reikia pastebėti, kad atliekų tvarkymą reglamentuojančiuose įstatymuose paprastai apsiribojama bendromis nuostatomis dėl atliekų surinkimo, tačiau nėra nustatyti reikalavimai atliekų surinkimui pagal atskirus atliekų surinkimo būdus, nors šie būdai lemia nemažus įgyvendinimo skirtumus.

Surinktos atliekos gali būti panaudojamos įvairiais būdais skirtinguose apdorojimo įrenginiuose, jos gali būti eksportuotos į užsienio valstybes, tačiau svarbiausia,

²⁵⁶ Apdorojimo operacijos apima saugojimą, kol bus vykdomos utilizavimo ir šalinimo operacijos, kurios atitinkamai klasifikuojamos kaip Atliekų direktyvos II priedo R13 ir I priedo D15 operacijos.

²⁵⁷ „Assessment of Separate Collection Schemes in the 28 Capitals of the EU: Final Report“, Commission of the European Union, Directorate General for the Environment, BIPRO, Copenhagen Resource Institute: Publications Office of the European Union (2015), <https://data.europa.eu/doi/10.2779/49194>.

²⁵⁸ Surinkimas „nuo durų iki durų“: surenkamos mišrios komunalinės atliekos arba rūšiuotos atliekos (atskiri srautai), sudėtos maišuose, šiukšliadėžėse, konteineriuose tiesiogiai iš namų ūkių; • surinkimas iš pristatymo taškų: namų ūkiai atneša savo atliekas į šiukšliadėžes ir (arba) konteinerius, esančius viešose nustatytose vietose; • atliekų surinkimo aikštelės / žalieji taškai: namų ūkiai į aikšteles atveža perdirbamas atliekas ir specialias atliekas, tokias kaip pavojingos buitinės atliekos, didelių gabaritų atliekos, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, naudotos baterijos, statybinės ir griovimo atliekos, tirpikliai, dažai ir kt. • užstato ir grąžinimo sistema: paprastai taikomas gėrimų buteliukams ir skardinėms, pagamintoms iš stiklo, plastiko ar metalo.

kad surinktos atliekos būtų toliau apdorojamos teisės aktu nustatyta tvarka.

2.5.3. Komunalinių atliekų apdorojimo veiklų teisinė tvarka

Mišrių ir atskirai surinktų atliekų surinkimas ir vežimas yra tarpinis atliekų tvarkymo etapas, o atliekų apdorojimo operacijos realiai užbaigia atliekų tvarkymo procesą. Atliekų apdorojimas yra bendras terminas, kuris apima atliekų naudojimo ir šalinimo operacijas. Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 14 punkte apibrėžiama atliekų apdorojimo sąvoka: „apdorojimas – naudojimo ar šalinimo operacijos, įskaitant parenjamiuosius veiksmus prieš naudojimą ar šalinimą.“

Atliekų apdorojimu siekiama sumažinti atliekų pavojingumą, atskirti atliekas į atskirus komponentus, iš kurių kai kuriuos arba visus galima toliau naudoti; sumažinti atliekų, kurios turi būti galutinai siunčiamos šalinti, kiekį; atliekas paversti naudinga medžiaga.²⁵⁹ Valstybiniame atliekų tvarkymo plane įtvirtintas siekis Lietuvoje sukurti pakankamus mišrių komunalinių atliekų naudojimo ir atliekų šalinimo įrenginių pajėgumus, atsižvelgiant į geriausiai prieinamas technologijas. Išleisti Geriausių turimų technologijų (BAT), skirtų atliekų naudojimo pramonei²⁶⁰ bei atliekų deginimui²⁶¹, dokumentai.

Pagrindiniai atliekų apdorojimo būdai yra šie: mechaninis atliekų apdorojimas (pavyzdžiui, mechaninio-biologinio apdorojimo įrenginiai); biologinis atliekų apdorojimas; fizinis ir cheminis atliekų apdorojimas; atliekų deginimas; atliekų perdirbimas; atliekų šalinimas sąvartyne.

Pažymėtina, kad atliekų apdorojimo įrenginių įrengimas reikalauja didelių investicijų, todėl komunalinių atliekų sistemos politikos priemonės turėtų būti apgalvotos ir ilgalaikės. Komunalinių atliekų sistemoje turėtų būti suderintos politikos kryptys, apimančios atliekų surinkimą ir atliekų apdorojimą. Tuo atveju, jeigu komunalinių atliekų tvarkymo sistema pagrįsta atliekų deginimu, tai ilgainiui prarandama motyvacija rūšiuoti atliekas ir sudėtinga rasti motyvą kokybiškam rūšiavimui bei aukšto lygio atliekų perdirbimui.

²⁵⁹ Antoine Pinasseau ir kt., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Treatment Industrial Emissions Directive 2010/75/EU*, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018), <https://doi.org/10.2760/407967>, 1.

²⁶⁰ *Ibid*

²⁶¹ Frederik Neuwahl ir kt., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Incineration: Industrial Emissions Directive 2010/75/EU*, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019), <https://data.europa.eu/doi/10.2760/761437>.

2.5.3.1. Teisiniai reikalavimai naudojimo operacijoms pagal ES antrinę ir Lietuvos teisę

Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 15 punkte pateiktas termino „naudojimas“ apibrėžimas – tai bet kokia operacija, kurios pagrindinis rezultatas yra atliekų panaudojimas naudingu tikslu, pakeičiant jomis kitas medžiagas, kurios priešingu atveju būtų buvusios panaudotos konkrečiai funkcijai atlikti, arba kurios rezultatas yra tai, kad atliekos parengiamos tai funkcijai atlikti, įmonėje ar visoje ekonomikoje. II priede pateikiamas neišsamus naudojimo operacijų sąrašas. Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 11 dalyje atliekų naudojimas apibrėžiamas kaip veikla, kurios pagrindinis rezultatas yra atliekas sudarančių medžiagų naudojimas konkrečiai paskirčiai vietoj kitų medžiagų, arba veikla, kurios rezultatas yra atliekų paruošimas naudoti pagal tą paskirtį įmonėje arba visame ūkyje. Nebaigtinių atliekų naudojimo veiklų sąrašą nustato Aplinkos ministerija.

Direktyvoje 2008/98/EB ir Atliekų tvarkymo įstatyme „naudojamas“ apibrėžiamas panašiai, tačiau Atliekų tvarkymo įstatyme naudojama formuluotė neįtraukė atliekų naudojimo naudingo tikslu kriterijaus, o apibrėžė medžiagų naudojimą konkrečiai paskirčiai. Direktyvoje 2008/98/EB patikslinus naudojimo apibrėžimą buvo palengvintas atliekų deginimo įrenginių, kuriuose efektyviai gaminama energija, operacijų klasifikavimas kaip naudojimo operacijų, nes nustatyta, kad medžiagų pakeitimas gali būti atliekamas ne tik įmonėje, kurioje atliekos apdorojamos, bet ir „visoje ekonomikoje“.

Šiuo metu Direktyvoje 2008/98/EB nustatyti atliekų naudojimo ir šalinimo apibrėžimai pirma buvo išplėtoti ETT praktikoje, nes anksčiau galiojusi Direktyva 91/156/EEB²⁶² pateikė ne atliekų naudojimo ir šalinimo apibrėžtis, o tik nuorodas į atskirus priedus. Direktyvos 2008/98/EB II priede (pagal ankstesnę Direktyvos redakciją priedas vadinamas IIA priedas) pateikiamas naudojimo operacijų, kurias valstybės narės turi laikyti „naudojimo“ operacijomis, sąrašas ir jas galima iš dalies pakeisti atsižvelgiant į mokslo ir technikos pažangą. Nors sąrašas nėra išsamus, jis turi praktinę naudą, nes juo vadovaujamosi, o paties sąrašo neišsamumas turi ir teigiamą reikšmę, kad būtų galima pagrįsti naujų operacijos priskyrimą remiantis mokslo pažanga ir nelaukiant Direktyvos 2008/98/EB peržiūrėjimo. ETT vienoje bylų pasisakė, kad prieduose siekiama išvardyti dažniausiai pasitaikančias šalinimo ir naudojimo operacijas, o ne

²⁶² 1991 m. kovo 18 d. Tarybos Direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, OJ L 078, 26/03/1991, p. 0032–0037.

tiksliai ir išsamiai nurodyti visas šalinimo ir naudojimo operacijas, kurioms taikoma Direktyva.²⁶³ Kai kurios operacijos pažodžiui gali atitikti abiejų priedų formuluotes, todėl priskyrimas konkrečiai operacijai turi būti atliktas įvertinus naudojimo sąvokos apibrėžimą.

Pastebėtina, kad faktinio atliekų naudojimo priskyrimo praktika lemia skirtumus, kurie galėjo lemti skirtingus ataskaitose naudojamus valstybių rodiklius. Atliktoje studijoje²⁶⁴ pažymima, kad valstybės narės galėjo naudoti keturis skirtingus nacionalinių perdirbimo normų apskaičiavimo metodus. Tačiau pabrėžiama neigiama pasekmė, kad perdirbtų atliekų duomenys apėmė ir surinktas ar išrūšiuotas atliekas, kurios iš tikrųjų gali būti net neperdirbtos.

Atliekų naudojimas yra plati kategorija, apimanti skirtingus atliekų naudojimo būdus ir savo pobūdžiu skirtingas operacijas. EK nuomone, naudojimo sąvokos subkategorijomis laikytinas parengimas pakartotiniam naudojimui, perdirbimas ir kitas naudojimas.²⁶⁵

Parengimas pakartotiniam naudojimui Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 16 punkte apibrėžiamas kaip naudojimo operacija tikrinant, valant ar taisant, kurios metu atliekomis tapę produktai ar produktų sudėtinės dalys parengiami taip, kad būtų vėl panaudojami be jokio kito išankstinio apdirbimo. Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 17 punktu, perdirbimu laikytina bet kokia naudojimo operacija, kuria atliekų medžiagos perdirbamos į produktus ar medžiagas, panaudojamas pirminiais ar kitais tikslais. Ji apima organinių medžiagų perdirbimą, tačiau neapima naudojimo energijai gauti ir perdirbimo į medžiagas, kurios turi būti naudojamos kaip kuras ar užpildymo operacijoms.

Kitas naudojimas, pavyzdžiui, naudojimas energijai gauti, Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnyje apibrėžtas kaip vienas iš atliekų hierarchijos žingsnių. Direktyva 2018/851 papildė Direktyvą 2008/98/EB nauja atliekų „naudojimo medžiagoms gauti“ apibrėžtimi.²⁶⁶ Iš pateikto apibrėžimo matyti, kad naudojimo medžiagoms gauti operacijos apibrėžiamos plačiai, tačiau neapima kito naudojimo operacijų, t. y. naudojimo

²⁶³ Teisingumo Teismo 2002 m. vasario 27 d. sprendimas byloje *Abfall Service AG (ASA) prieš Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie* Nr. C-6/00, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0006>.

²⁶⁴ Dubois ir kt., *supra note*, 5: 60.

²⁶⁵ Calster, *supra note*, 12: 51.

²⁶⁶ Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 15a punkte nustatyta, kad naudojimas medžiagoms gauti yra bet kuri naudojimo operacija, išskyrus naudojimą energijai gauti ir perdirbimą į medžiagas, kurios bus naudojamos kaip kuras, ir kitus veiksmus, atliekamus siekiant generuoti energiją. Naudojimas medžiagoms gauti apima, be kita ko, parengimą pakartotiniam naudojimui, perdirbimą ir panaudojimą užpildymui.

energijai gauti (deginimą) bei perdirbimo į medžiagas, kurios bus naudojamos kaip kuras, bei kitus veiksmus, atliekamus siekiant generuoti energiją. Naudojimo medžiagoms gauti pavyzdžiu laikomas atliekų apdorojimas, po kurio atliekos tampa antrinėmis žaliavomis, kurias galima panaudoti inžineriniais tikslais kelių ar kitos infrastruktūros statybose. Priklausomai nuo konkrečių faktinių aplinkybių, atliekų naudojimas medžiagoms gauti gali atitikti perdirbimo apibrėžtį, jeigu naudojimas medžiagoms gauti grindžiamas tinkama kokybės kontrole ir atitinka visus konkrečios paskirties naudojimui taikomus standartus, normas, specifikacijas ir aplinkos bei sveikatos apsaugos reikalavimus. Naudojimas medžiagoms gauti galimas atliekant parengimą pakartotiniam naudojimui, perdirbimą ir panaudojimą užpildymui.

Direktyva 2018/851 papildė Direktyvą 2008/98/EB nauja „užpildymo“ apibrėžtimi. Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 17a punktu, užpildymas yra bet kuri naudojimo operacija, kai tam tinkamos nepavojingos atliekos naudojamos išskatoms vietoms užpildyti arba inžineriniais tikslais kraštovaizdžiui formuoti. Užpildymui naudojamomis atliekomis turi būti pakeičiamos neatliekinės medžiagos, jos turi būti tinkamos naudoti minėtais tikslais ir jų turi būti naudojama tik tiek, kiek iš tikrųjų būtina tiems tikslams pasiekti. Užpildymo sąvoka anksčiau Direktyvoje 2008/98/EB nebuvo nustatyta, tačiau EK jau 2011 m. lapkričio 18 d. sprendime²⁶⁷ nustatė taisykles ir skaičiavimo metodus bei įpareigojo atskirai teikti informaciją apie atliekų panaudotų užpildymo operacijoms kiekius. Apibrėžus naujas užpildymo ir naudojimo medžiagoms gauti sąvokas, Direktyvos 2008/98/EB 37 straipsnio 2 dalis įpareigoja valstybes nares teikti užpildymo ir kitose operacijose medžiagoms gauti panaudotų atliekų kiekio duomenis atskirai nuo pakartotiniam naudojimui parengtų arba perdirbtų atliekų kiekio duomenų.

Bet kuri naudojimo operacija baigiama, kai gautas produktas nekelia su atliekomis susijusios rizikos ir atitinka Direktyvos 2008/98/EB 13 straipsnį „Žmonių sveikatos ir aplinkos apsauga“. Atliekų perdirbimas ar kitas naudojimas sietinas su atliekų statuso pabaiga, jeigu įvykdytos Direktyvos 2008/98/EB 6 straipsnio sąlygos: a) medžiaga arba objektas skirtas naudoti konkrečioms tikslams; b) tokiai medžiagai ar objektui egzistuoja rinka ar paklausa; c) medžiaga ar objektas tenkina techninius reikalavimus konkrečioms tikslams ir atitinka produktams taikytinus galiojančius teisės aktus bei standar-

²⁶⁷ 2011 m. lapkričio 18 d. Komisijos sprendimas 2011/753/ES, kuriuo nustatomos taisyklės ir skaičiavimo metodai, pagal kuriuos tikrinama, kaip siekiama Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB 11 straipsnio 2 dalyje nustatytų tikslų, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0753&from=PL>.

tus; ir d) naudojant medžiagą ar objektą nebus padarytas bendras neigiamas poveikis aplinkai ar žmonių sveikatai.

ESTT 2013 m. kovo 7 d. sprendimo, priimto byloje C-358/11²⁶⁸, 55 punkte pasisakė, kad „Direktyvos 2008/98 6 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje tik pateikiamos sąlygos, kurias turi atitikti konkretūs kriterijai, padedantys nustatyti, kurios atliekos nustoja būti atliekos pagal šios direktyvos 3 straipsnio 1 punktą, kai jos naujai panaudojamos arba perdirbamos. Todėl pačios šios sąlygos nėra tiesioginis pagrindas nustatyti, kad tam tikros atliekos tokiomis nebelaikytinos“. Direktyvos 2008/98/EB 22 konstatuojamojoje dalyje pasisakyta, „kad būtų suteiktas „neblaikymo atliekomis“ statusas, naudojimo operacija gali būti tiesiog atliekų patikrinimas norint įsitikinti, ar jos atitinka „neblaikymo atliekomis“ kriterijus“.

ESTT išplėtota praktika, kad nors su atliekomis atlikta visiško panaudojimo operacija, dėl kurios nagrinėjama medžiaga įgijo tas pačias savybes ir charakteristikas kaip žaliava, vis dėlto ši medžiaga gali būti laikoma atlieka, jei, kaip tai apibrėžta Direktyvos 2008/98 3 straipsnio 1 punkte, jos turėtojas jos atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti.²⁶⁹ Aplinkybė, kad medžiaga yra panaudojimo operacijos, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2008/98, rezultatas, yra tik vienas iš elementų į kuriuos reikia atsižvelgti, siekiant nustatyti, ar ši medžiaga dar yra atliekos, tačiau vien iš šios aplinkybės negalima šiuo atžvilgiu daryti galutinės išvados (minėto sprendimo *ARCO Chemie Nederland ir kt.* 97 punktas).

ESTT minėtoje byloje Nr. C-358/11 priimtame sprendime²⁷⁰ pasisakė, kad siekiant nustatyti, ar panaudojimo operacija leidžia iš nagrinėjamo objekto padaryti gaminį, kurį galima panaudoti, reikia, atsižvelgiant į visas bylos aplinkybes, patikrinti, ar šį objektą galima panaudoti laikantis Direktyvos 2008/98/EB reikalavimų, konkrečiai kalbant, pateiktų šios direktyvos 1 ir 13 straipsniuose, nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nedarant žalos aplinkai. Direktyvoje 2008/98/EB nustatyta priežiūros ir valdymo sistema iš tiesų siekiama apimti visus objektus ir medžiagas, kurių savininkas

²⁶⁸ Teisingumo Teismo 2013 m. kovo 7 d. sprendimas byloje *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue prieš Lapin luonnonsuojelupiiri* ry Nr. C-358/11, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134608&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1972908>.

²⁶⁹ šiuo klausimu žr. 2000 m. birželio 15 d. sprendimo *ARCO Chemie Nederland ir kt.*, C 418/97 ir C 419/97, *supra note*, 79: 94 punktas ir 2002 m. balandžio 18 d. sprendimo *Palin Granit ir Vehmassalon kansanterveysystyön kuntayhtymän hallitus*, C 9/00, *supra note*, 86: 46 punktą.

²⁷⁰ Teisingumo Teismo 2013 m. kovo 7 d. sprendimas byloje *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue prieš Lapin luonnonsuojelupiiri* ry Nr. C-358/11, *supra note*, 270: 58 punktas.

atsikrato, net jeigu jie turi komercinę vertę ir renkami siekiant juos perdirbti, atnaujinti ar pakartotinai panaudoti komerciniais tikslais.²⁷¹

2.5.3.2. *Atliekų šalinimo operacijų atlikimo tvarka pagal ES antrinę ir Lietuvos teisę*

Atliekų šalinimas Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 19 punkte apibrėžiamas kaip naudojimui priešinga operacija, t. y. *operacija, kuri nėra naudojimas, net kai tokios operacijos antrinis rezultatas yra medžiagų ar energijos atgavimas. I priede pateikiamas neišsamus šalinimo operacijų sąrašas.*

Direktyvos 2008/98/EB I priede pateikiamas neišsamus šalinimo operacijų sąrašas, kuriame šalinimo operacijos žymimos D raide ir skaičiais nuo 1 iki 15 (pagal ankstesnę Direktyvos redakciją priedas vadinamas IIB priedu). Įprasčiausios atliekų šalinimo operacijos yra atliekų šalinimas sąvartynuose, giluminis įpurškimas, atliekų deginimas sausumoje.

Atliekų apdorojimo įrenginiai yra pakankamai skirtingi ir praktikoje atliekų šalinimo ir naudojimo klasifikavimas sukelia nemažai klausimų ir ginčų. Tai galima paaiškinti tuo, kad šioms dviem operacijų kategorijoms galima taikyti atskiras Direktyvoje 2008/98/EB nustatytas taisykles ir skirtingas Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatas.²⁷²

Atliekų šalinimui keliami griežtesni reikalavimai bei sudėtingesnės procedūros išvežant iš valstybės, todėl paprastai atliekų tvarkytojams yra palankiau, kad atliekų tvarkymo operacijos būtų traktuojamos kaip atliekų naudojimo, o ne šalinimo operacijos. Svarbu atskirti atliekų naudojimo ir šalinimo operacijas, nes jų vykdymas turi skirtingą teisinę reikšmę ir pasekmes:

1. Atliekų naudojimo operacijų atlikimui valstybės narės gali leisti įstaigoms ar įmonėms nesilaikyti reikalavimo turėti leidimą (Direktyvos 2008/98/EB 24 straipsnis). Šalinimo operacijoms atlikti tokia išimtis netaikoma.

2. Reglamentas Nr. 1013/2006 nustato skirtingas taisykles ir procedūras priklausomai nuo to, ar atliekos skirtos naudoti ar šalinti (šalinimo operacijoms taikomi griežtesni reikalavimai).

3. Atliekų statuso pabaiga, jeigu yra įvykdytos Direktyvos 2008/98/EB 6 straipsnio sąlygos, galima po jų perdirbimo ar kitų jų naudojimo operacijų, tačiau ne po šali-

²⁷¹ Šiuo klausimu žr. 2008 m. birželio 24 d. sprendimo *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, 40 punktą ir 2013 m. spalio 3 d. sprendimo *Brady*, C-113/12, EU:C:2013:627, 42 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

²⁷² Teisingumo Teismo 2002 m. vasario 27 d. sprendimas byloje *Abfall Service AG (ASA) prieš Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie* Nr. C-6/00, *supra note*, 265: 62 punktas.

nimo operacijų.

Apibendrinami galime teigti, kad Atliekų tvarkymo įstatyme ir Direktyvoje 2008/98/EB išskirtini šie pagrindiniai komunalinių atliekų tvarkymo proceso elementai: 1) atliekų surinkimas ir vežimas; 2) atliekų apdorojimas, apimantis atliekų naudojimą ir atliekų šalinimą. Atliekų susidarymas sietinas su atliekų statuso pradžia, tačiau nesudaro atskiro atliekų tvarkymo etapo. Mišrių ir atskirai surinktų atliekų surinkimas ir vežimas yra tarpinis atliekų tvarkymo etapas, o atliekų apdorojimo operacijos realiai užbaigia atliekų tvarkymo procesą. Atliekų apdorojimo įrenginiai yra pakankamai skirtingi ir praktikoje atliekų šalinimo ir naudojimo klasifikavimas sukelia nemažai klausimų ir ginčų, ypač įvertinus tai, kad atliekų naudojimui taikomas švelnesnis teisinis režimas bei paprastesnės tarpvalstybinio pervežimo sąlygos.

2.6. Komunalinių atliekų vežimo ES viduje ir už ES ribų teisinio reguliavimo ypatumai

Komunalinių atliekų vežimo ES viduje arba už ES ribų yra mažai nagrinėti Lietuvos teisės moksle. Tai labai svarbus ir vertas atskiro aptarimo klausimas, kurio praktinė reikšmė didėjant atliekų perdirbimo mastams tik didės.

Komunalinių atliekų vežimo ES viduje arba už ES ribų klausimas nagrinėtinas keliais aspektais. **Pirma**, bendras tarpvalstybinis atliekų vežimo sistemos veikimas išreiškia vertybinius ir politinius-ekonominius pasirinkimus kaip geriausias tvarkyti atliekas. Turtingesnės pasaulio šiaurės valstybės (JAV, ES, Kanada) eksportuoja didelius atliekų kiekius į ekonomiškai silpnesnes valstybes, daugiausia į Azijos šalis, kurios nepajėgia užtikrinti atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu (kaupiasi atviros sankaupos, užteršiami gruntiniai vandenys). Bazelio konvencija skirta užkirsti kelią pavojingoms atliekoms vežti. Vis dėlto pietų šalys, kurių nacionaliniai įstatymai paprastai lankstesni ir (arba) kurių tikrinimo struktūros yra nesaugesnės, ir toliau gauna daug atliekų, kurios nepatenka į „pavojingų“ kategoriją, taip pat pavojingas atliekas, užmaskuotas kaip kitas kategorijas.²⁷³ Vis dėlto per Bazelio konvencijos galiojimo laikotarpį užfiksuoti tik 8 pažeidimo atvejai.²⁷⁴

„Eurostato“ duomenimis²⁷⁵, 2020 m. ES atliekų eksportas į ES nepriklausančias šalis sudarė 32,7 mln. t ir nuo 2004 m. padidėjo trimis ketvirčiais (+ 75 proc.). Priešingai, atliekų importas iš ES nepriklausančių šalių nuo 2004 m. sumažėjo 10 proc., t. y. 2020 m. iki 16,0 mln. t. Turkija yra didžiausia iš ES eksportuojamų atliekų paskirties vieta: 2020 m. išvežamos iš ES atliekos sudarė apytiksliai 13,7 mln. t, t. y. daugiau nei tris kartus daugiau nei 2004 m. Toliau eina Indija (2020 m. gavo beveik 2,9 mln. t atliekų), Jungtinė Karalystė (1,8 mln. t), Šveicarija (1,6 mln. t), Norvegija (1,5 mln. t), Indonezija ir Pakistanas (abi po 1,4 mln. t). Pastaraisiais metais pastebimai išaugo ES atliekų vežimas į Pakistaną. Didelis kontrastas, tačiau ES atliekų eksportas į Kiniją sumažėjo nuo 10,1 mln. t 2009 m. iki 0,6 mln. t 2020 m. Taigi ES yra atliekas eksportuojantis regionas, kuriame matoma eksporto didėjimo tendencija.

Atliktų tyrimų rezultatai parodo, kad 2012 m. Europoje susidarė 25,2 mln. t

²⁷³ Pope, *supra note*, 13: 3.

²⁷⁴ „Basel Convention – Cases of Illegal Traffic“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/CasesofIllegalTraffic>.

²⁷⁵ „Where does EU waste go?“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210420-1>.

plastiko atliekų, o perdirbti surinkta 6,3 mln. t, iš kurių 2,0–3,5 mln. t buvo teisėtai eksportuota, daugiausia perdirbimui Azijoje, ypač Kinijoje. Be to, yra požymių, kad oficialūs plastiko eksporto duomenys gali būti nepakankamai tikslūs ir gali būti sumažinti.²⁷⁶

Kinijai pradėjus riboti antrinių žaliavų eksportą, tai turėjo didelę įtaką daugiausia eksportuojančiose Šiaurės Amerikos, Europos ir Australijos valstybėms, nes krito antrinių žaliavų kaina pasaulinėje rinkoje, kilo sunkumų užtikrinti rūšiavimo programų vykdymą bei paaiškėjo perdirbimo pajėgumų trūkumas eksportuojančiuose šalyse. Vėliau pasikeitė eksportas paskirties valstybės.

Kalbant apie tarptautinio atliekų vežimo problematiką, egzistuoja problema, kad išvežus iš ES atliekas dažnai nėra užtikrinamas tinkamas jų sutvarkymas. Kaip skelbiama specializuotame atliekų tvarkymo žurnale Kinijai įvedus plastiko atliekų importo apribojimus, Turkija tapo naujausia iš ES importuojamų atliekų vieta²⁷⁷. Didžiosios Britanijos eksportas į šalį padidėjo nuo 12 000 t 2016 m. iki 209 642 t 2020 m., Vokietijos duomenys rodo panašų padidėjimą, tai reiškia, kad eksportas iš šių valstybių didėjo didesniu mastu bendras ES eksporto skaičius. Toks didelis atliekų kiekis tapo rimtu išbandymu Turkijos atliekų tvarkymo sistemai. Organizacijos „Greenpeace“ atstovai fiksavo plastiko atliekų krūvas, nelegaliai išmestas pakelėje, laukuose arba išsiliejusias į upes ir plaukiančias pasroviui. Daugeliu atvejų plastikas degė arba buvo sudegęs. Paskelbta, kad plastiko atliekos iš Didžiosios Britanijos ir Vokietijos buvo rastas visose tikrintose vietose. Reaguodama į iškilusius klausimus, Vokietijos atsakinga institucija paskelbė informaciją plastikų eksporto tema, kurioje informuota apie atliekamų tyrimus ir nustatytus pažeidimus.²⁷⁸

Pasaulio žiniasklaidoje ne kartą pasirodė pranešimų apie atliekų, išvežtų perdirbimo ar panaudojimo tikslais, šalinimą nesaugiais būdais. Tokia situacija vaizdžiai įvardyta kaip valdžios galios ir rūšiavimo „ekologinė išdavystė“²⁷⁹, kuri pasireiškė tuo, kad namų ūkiams nustatoma prievolė rūšiuoti atliekas ir net plauti maisto skardines, atskirti pakuotėse kartoną nuo plastiko, tačiau vėliau jie sužino, kad kruopščiai išrūšiuotos atliekos yra ne perdirbamos, o yra eksportuotos į trečiąsias šalis.

Požiūris į tai, kaip pasaulio mastu turi būti tvarkomos atliekos ir kaip jos tvar-

²⁷⁶ „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, *supra note*, 120: 43.

²⁷⁷ „Plastic From the Uk and Germany Illegally Dumped in Turkey“, *Waste Managment World*, 3 (2021), https://imgs.waste-management-world.com/e/55_c567117f8cc26bda3846c3edc11bd032387f7d8f.pdf, 9.

²⁷⁸ „Fact-Sheet zum Thema „Kunststoffexporte“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.verpackungsregister.org/information-orientierung/neuigkeiten-presse/aktuelles/detail-ansicht-newseintraege/news/fact-sheet-zum-thema-kunststoffexporte>.

²⁷⁹ Jeyaraj, *supra note*, 49: 9.

komos, atskleidžia ir bendrą požiūrį į tvarką, atsakomybės prisiėmimą ir pan. Nors egzistuoja didelė pasaulinė atliekų problema, vandenynų tarša plastikų, tačiau ir valstybėms nesvetimas NIMBY požiūris, kuris skatina atliekas tvarkyti „ne savo kieme“. Juk išvežtos iš valstybės atliekos nebėra šios valstybės atliekų tvarkymo sistemos rūpestis, jos turės būti galutinai sutvarkomos kitoje valstybėje. Tarptautinis atliekų vežimas yra komercinė praktika, o klausimą kelia, kiek ji yra etiška, kai suvokiama, kad paskirties vietoje nebus tinkamai sutvarkytos.

Reaguojant į susiklosčiusią situaciją, buvo imtasi žingsnių ribojant plastiko atliekų vežimą – 2019 m. balandį vykusioje Bazelio konvencijos šalių konferencijoje buvo pritarta Bazelio konvencijos priedų pakeitimams, į juos įtraukiant plastiko atliekas.²⁸⁰ Įgyvendinant šiuo pakeitimus, atitinkamai buvo pakeistas Reglamentas Nr. 1013/2006, kuriuo remiantis bus uždrausta eksportuoti pavojingas plastikų atliekas ir plastikų atliekas, kurias sunku perdirbti iš ES į ne EBPO šalis, o švarias, nepavojingas atliekas (skirtas perdirbti) iš ES eksportuoti į ne EBPO šalis bus leidžiama tik esant tam tikroms sąlygoms.²⁸¹ Atliekų eksporto iš ES problema pripažįstama Naujame žiedinės ekonomikos veiksmų plane, tuo tikslu planuojama nuodugniai peržiūrėti ES atliekų vežimo taisykles.²⁸² Europos regionų komitetas siūlo nustatyti griežtus reikalavimus importui ir eksportui į ES ir iš jos, kad žiedinės ekonomikos principai būtų taikomi ir trečiosioms šalims.²⁸³

Antra, atliekų vežimas tarp valstybių yra detalai reglamentuota procedūra, skirta atliekų vežimo stebėjimui ir kontrolei užtikrinti.

Reglamentas Nr. 1013/2006 nustato atliekų vežimo procedūrų ir kontrolės režimą, priklausantį nuo atliekų kilmės, paskirties vietos ir vežimo maršruto, vežamų atliekų tipo ir jų tvarkymo būdo paskirties vietoje. Reglamentas Nr. 1013/2006 taikomas atliekoms vežti ES viduje ir tarp ES bei Europos laisvosios prekybos asociacijos (ELPA), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) ir ne ES šalių, kurios

²⁸⁰ „Fourteenth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP14/tabid/7520/Default.aspx>.

²⁸¹ „Plastic waste shipments: new EU rules on importing and exporting plastic waste“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/news/plastic-waste-shipments-new-eu-rules-importing-and-exporting-plastic-waste-2020-12-22_lt.

²⁸² „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui 2020-03-11 Nr. COM(2020) 98 „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0098>.

²⁸³ Europos regionų komiteto nuomonė. „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/default.aspx?id=1929&crd=1237671&q=6979705>.

pasirašė Bazelio konvenciją. Reglamentu Nr. 1013/2006 į ES teisę įtraukiamos Bazelio konvencijos nuostatos ir peržiūrėtas 2001 m. EBPO sprendimas C(2001)107 (galutinis) dėl naudoti skirtų atliekų tarpvalstybinio vežimo kontrolės.

Visose valstybėse narėse tiesiogiai taikomas Reglamento Nr. 1013/2006 nustatomos procedūros, sąlygos ir reikalavimai, kuriuos reikia vykdyti vežant atliekas tarpvalstybiniu lygmeniu, įskaitant vežimą iš vienos valstybės narės į kitą.

Remiantis Reglamento Nr. 1013/2006 34 ir 36 straipsniais, visas šalinti skirtų atliekų eksportas iš Bendrijos yra draudžiamas, išskyrus vežimą šalinti ELPA šalyse, kurios taip pat yra pasirašiusios Bazelio konvenciją. Taip pat draudžiama eksportuoti pavojingąsias atliekas iš ES į bet kurią šalį, kuriai netaikomas EBPO sprendimas.

Reglamentas išskiria atliekas, kurioms prieš atliekant jų gabenimą per valstybės sienas turi būti atlikta oficiali patvirtinimo procedūra, ir atliekos, kurias galima vežti be išankstinės kontrolės procedūros.

Reglamente Nr. 1013/2006 numatytos dvi atliekų vežimo kontrolės procedūros:

1) bendri informacijos reikalavimai pagal 18 straipsnį, kuris paprastai taikomas III (atliekų, išvardytų „žaliajame“ sąrašė) ar IIIA priede išvardytų naudoti skirtų atliekų vežimui, ir

2) išankstinio rašytinio pranešimo ir sutikimo procedūra visų kitų tipų atliekų vežimui. Identifikuojant atliekas bei siekiant laikytis procedūros, jos klasifikuojamos pagal Reglamento Nr. 1013/2006 III–IV priedų sąrašus (į reglamentą įtrauktus tarptautinių susitarimų sąrašus). Šiuose sąrašuose taikomas kitoks klasifikavimo metodas nei Europos atliekų sąrašė. Šis kontrolės procesas veikia kaip prevencinis draudimas su leidimo rezervavimu: jis apima pranešimą apie planuojamus atliekų vežimus ir raštišką kompetentingų institucijų sutikimą

Reglamento Nr. 1013/2006 3 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad iš privačių namų ūkių, įskaitant kitus tokių atliekų gamintojus, surinktomis mišrioms komunalinėms atliekoms (20 03 01 atliekų įrašas), vežamoms į naudojimo ar šalinimo įrenginius, pagal šį reglamentą taikomos tos pačios nuostatos, kaip ir šalinimui skirtų atliekų vežimui.²⁸⁴ Taigi mišrių komunalinių atliekų vežimui tarp ES valstybių taikomi griežtesni reikalavimai – kaip šalinimo operacijoms.

²⁸⁴ Reglamento 39 konstatuojamoje dalyje pasisakyta, kad nagrinėjant mišrias atliekas, kurios turi būti papildomai įrašytos į IIIA priedą, *inter alia*, turėtų būti svarstoma ir ši informacija: atliekų ypatybės, pavyzdžiui, jų galimos pavojingos savybės, taršos galimybė ir jų fizinė būklė; tvarkymo aspektai, pavyzdžiui, technologinės galimybės panaudoti atliekas ir dėl naudojimo operacijų atsirandanti nauda aplinkai, įskaitant tai, ar gali būti pakenkta atliekų tvarkymui aplinkai saugiu būdu.

Visos susijusios šalys turi užtikrinti, kad atliekos būtų tvarkomos aplinkai saugiu būdu, laikantis ES ir tarptautinių taisyklių viso vežimo proceso metu, taip pat atliekas naudojant arba šalinant. Pagal pranešimo procedūrą reikalaujama, kad susijusių šalių (išsiuntimo, tranzito ir paskirties šalių) kompetentingos institucijos išduotų išankstinį rašytinį pritarimą per 30 dienų. Pranešėjas turi pareigą atsiimti atliekas, jei nustatoma, kad jų vežimas yra neteisėtas arba negali būti užbaigtas taip, kaip ketinta (įskaitant atliekų naudojimą ir šalinimą). Be to, veikia finansinių garantijų ar lygiaverčio draudimo sistema.

Priskyrimas atliekų naudojimo ar šalinimo operacijai lemia skirtingus atliekų vežimo Bendrijos viduje ir už jos ribų režimus, o tai neišvengiamai susiję laisvos prekybos įgyvendinimo klausimais. Šiame kontekste svarbiausias Reglamento Nr. 1013/2006 11 straipsnis „Prieštaravimas dėl šalinimui skirtų atliekų vežimo“ ir 12 straipsnis „Prieštaravimas dėl naudojimui skirtų atliekų vežimo“. Jeigu ES viduje vežamos atliekos yra priskiriamos šalinimo operacijoms, valstybės narės turi platesnes teises pareikšti prieštaravimus dėl atliekų vežimo remiantis aplinkosauginiais motyvais nei naudojimo atveju. ETT eilėje bylų pasisakė dėl valstybių narių kompetencijos įgyvendinimo atliekų vežimo atvejais bei atliekų priskyrimo šalinimo arba naudojimo operacijoms.

ESTT 2002 m. vasario 27 d. sprendime *Abfall* byloje²⁸⁵ nagrinėtas atvejis, kai kompetentinga institucija po atliekų deginimo likusių atliekų (šlakų ir pelenų) laikymą buvusioje druskos kasykloje klasifikavo kaip šalinimo operaciją – nuolatinis saugojimas (D12). ESTT šioje byloje pasisakė, kad atliekų laikymas nenaudojamoje kasykloje nebūtinai reiškia šalinimą, o turi būti atliktas vertinimas, nes gali būti priskirta atliekų naudojimui, jei pagrindinis tikslas yra tai, kad atliekos būtų naudingos pakeičiant kitas medžiagas, kurias būtų reikėję naudoti šiam tikslui.

ESTT 2003 m. vasario 13 d. sprendime byloje *EK prieš Vokietiją* Nr. C-228/00²⁸⁶ nurodė tris sąlygas, į kurias reikia atsižvelgti nustatant, ar atliekų panaudojimas kuro energijai gauti yra Direktyvos 75/442 IIB priedo R1 punkte paminėta naudojimo operacija. Visų pirma, operacijos pagrindinis tikslas turėtų būti naudingos funkcijos atlikimas, konkrečiai, energijos gamyba. Antra, deginant atliekas turi būti gaunama daugiau energijos, nei jos sunaudojama deginimo procese, ir taip deginant gauta perteklinė

²⁸⁵ Teisingumo Teismo 2002 m. vasario 27 d. sprendimas byloje *Abfall Service AG (ASA) prieš Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie* Nr. C-6/00, *supra note*, 265: 60 punktas.

²⁸⁶ Teisingumo Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas byloje Komisija prieš Vokietiją Nr. C-228/00, 41–43, 47 punktai, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0228>.

energijos dalis turi būti efektyviai panaudota arba nedelsiant dėl deginimo gautos šilumos, arba perdirbus elektros energijos pavidalu. Trečia, didžioji atliekų dalis turėtų būti sunaudojama operacijos metu ir didžioji grynos energijos dalis turėtų būti perimta bei panaudota. ESTT nuomone, į tokius kriterijus kaip šiluminė atliekų vertė, kenksmingų medžiagų kiekis deginamose atliekose arba tai, kad atliekos buvo ar nebuvo maišytos, atsižvelgti negalima. Kartu ESTT pasisakė, kad net jei tam tikra operacija gali būti klasifikuojama kaip naudojimas, paskirties ir išsiuntimo valstybių kompetentingos institucijos gali pareikšti prieštaravimus dėl atliekų vežimo, taip pat jei panaudojamų ir nepanaudojamų atliekų santykis, numatoma galutinai panaudoti medžiagų vertė arba atliekų neatgautos dalies naudojimo ir šalinimo išlaidos nepateisina naudojimo ekonominiais ir aplinkosauginiais sumetimais. Šioje byloje ETT pabrėžė, kad Direktyvos tikslas yra gamtinių išteklių tausojimas, o ne vien tik aplinkosauginiai bei sveikatos apsaugos reikalavimai.

Ši praktika buvo formuojama toliau ir ESTT 2004 m. spalio 14 d. sprendime byloje *EK prieš Nyderlandų karalystę* Nr. C-113/02²⁸⁷ pasisakė, kad Nyderlandų teisės akte nustatius skirtumą tarp panaudojimo (deginant) ir šalinimo (deginant) pagal su atliekų deginimu susijusios šiluminės vertės ir chloro kiekio kriterijus buvo netinkamai perkelti Direktyvos 75/442 1 straipsnio e ir f punktai. Nyderlandų atliekų vežimo tvarka pripažinta nesuderinta su Reglamento Nr. 259/93²⁸⁸ 7 straipsnio 4 dalies a punktu, kadangi prieštaravimą dėl vežimo iš esmės grindė vien tik galimų ir negalimų panaudoti atliekų santykiu, siunčiančiojoje bei paskirties valstybėje turimų tvarkymo įrenginių palyginimu ir leido neatsižvelgti į kitus minėto punkto kriterijus.

Sprendžiant ginčą dėl vežamų atliekų, kurias numatoma deginti ir jų pelenus naudoti kaip žaliavą cemento klinkerio gamybai, nepriskyrimo naudojimo operacijoms, ESTT 2003 m. balandžio 3 d. sprendime byloje *SITA EcoService Nederland C-116/01*²⁸⁹ padarė išvadą, kad jei atliekų apdorojimo procesą sudaro keli skirtingi etapai atsižvelgiama tik į pirmąją operaciją, kuri atliekama su atliekomis po jos išvežimo.

²⁸⁷ Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 14 d. sprendimas byloje Europos Komisija prieš Nyderlandų karalystę Nr. C-113/02, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49212&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1295029>.

²⁸⁸ 1993 m. vasario 1 d. Tarybos Reglamentas (EEB) Nr. 259/93 dėl atliekų vežimo Europos bendrijos viduje, į Bendriją ir iš jos priežiūros ir kontrolės, OL L 30, 1993 2 6, p. 1–28, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1993/259/oj>.

²⁸⁹ Teisingumo Teismo 2003 m. balandžio 3 d. sprendimas byloje *SITA EcoService Nederland BV prieš Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* Nr. C-116/01, p. 49, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48182&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1318454>.

Atliekų deginimo priskyrimo naudojimo ar šalinimo operacijoms klausimas buvo sprendžiamas byloje C-458/00²⁹⁰ *EK prieš Liuksemburgą*, kurioje įmonė siekė namų ūkių ir panašias atliekas išvežti iš Liuksemburgo į Prancūzijoje deginti (naudojimo operacijai), o kompetentinga Liuksemburgo institucija *ex officio* perkvalifikavo tai į šalinimui skirtų atliekų vežimą. Jos nuomone, tokie vežimai galėjo būti atliekami „tik įrodžius, kad dėl techninių priežasčių ar dėl nepakankamo pajėgumo atliekos negalėjo būti pristatytos į Liuksemburgo šalinimo įmonę“. ESTT šioje byloje priištame 2003 m. vasario 13 d. sprendime pasisakė, kad atliekų deginimas yra naudojimo operacija, kurios pagrindinis tikslas yra tai, kad atliekos galėtų atlikti naudingą funkciją kaip energijos generavimo priemonė, pakeičianti pirminės energijos šaltinio, kuris turėjo būti naudojamas šiai funkcijai atlikti, naudojimą.

Trečia, atliekų kaip laisvo prekių judėjimo pavyzdys.

ESTT anksti aiškiai pasakė²⁹¹, kad atliekos yra prekės, kaip apibrėžta SESV 28 straipsnyje, ir joms netaikomi eksporto apribojimai, kaip apibrėžta SESV 35 straipsnyje. Laisvas prekių judėjimas iš esmės taikomas visoms atliekoms.

Suformuotoje teismų praktikoje ESTT nurodė ir apibūdino laisvo atliekų prekių judėjimo sritį. Pagal ESTT praktiką, atliekos yra prekės pagal SESV 28 ir paskesnius straipsnius, neatsižvelgiant į tai, ar jos turi kokią nors vertę ir ar jie yra pakartotinai naudojami, ar ne. Tai reiškia, kad tiek perdirbti, tiek šalinti skirtos atliekos patenka į prekių ir laisvo prekių judėjimo apibrėžimą. Laisvas atliekų kaip prekių judėjimas apima atliekų gamintojų ir savininkų laisvę pasirinkti atliekas perduoti pasirinktoms įmonėms, kad jos būtų perdirbtos užsienyje.

Nacionaliniai teisės aktai, pagal kuriuos atliekų turėtojas ar kitas asmuo privalo atliekas perduoti pagal nacionalinę teisę patvirtintoms bendrovėms naudoti arba turi atliekas pristatyti į tam tikrus atliekų šalinimo įrenginius, sukuria eksporto apribojimus. Valstybių narių priemonės, ribojančios šalinamų atliekų ir mišrių komunalinių atliekų transportavimą, turi būti vertinamos pagal Reglamentą Nr. 1013/2006, o ne pa-

²⁹⁰ Teisingumo Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas Europos Bendrijų Komisija prieš Liuksemburgą Didžiąją Hercogystę Nr. C-458/00, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0458>.

²⁹¹ Teisingumo Teismo 1983 m. kovo 10 d. sprendimas *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage ir kiti prieš Groupement d'intérêt économique „Inter-Huiles“ ir kt.* byloje C-172/82, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0172> ir Teisingumo Teismo 1984 m. vasario 9 d. sprendimas *Groupement d'Intérêt Economique „Rhône-Alpes Huiles“ ir kiti prieš Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage ir kiti* byloje 295/82, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0295>.

gal SESV 30 ir kitus straipsnius.²⁹²

Mišrių komunalinių atliekų, kurių kodas 20 03 01, vežimas dėl aplinkos apsaugos, artumo principo, savarankiško šalinimo ar perdirdbimo prioriteto gali būti apribotas, tačiau tam turi būti individualus prieštaravimas remiantis Reglamentu Nr. 1013/2006. Artumo principas pagal Direktyvos 2008/98/EB16 straipsnį yra pagrindinis laisvo prekių judėjimo ribojimo pagrindas.

Lietuvoje atliekų vežimo apribojimas yra nustatytas Atliekų tvarkymo įstatyme. 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 4¹ dalies²⁹³ nuostata, draudžianti įvežti (importuoti) į Lietuvą iš kitų valstybių komunalines ir pavojingąsias atliekas, skirtas šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučius (pelenus ir šlakus). Seimo Aplinkos apsaugos komiteto išvadoje²⁹⁴ pažymėta, kad iš esmės ES teisės aktai suteikia teisę valstybėms narėms, laikantis tam tikrų sąlygų, apriboti įvežamų deginti skirtų atliekų kiekį, tačiau nustatomi apribojimai turi atitikti ES teisės aktuose nustatytus reikalavimus ir apie juos turi būti pranešta Europos Komisijai. Pateikta nuomonė, kad siūlomas draudimas atitiktų ES teisę tik tuo atveju, jei aiškiai, argumentuotai ir remiantis faktiniais skaičiavimais būtų pagrįstas tokio draudimo poreikis, tačiau net šios įstatymo projekto aiškinamajame rašte nėra nurodyta, ar siūlomu draudimu importuoti ar įvežti į Lietuvos Respubliką deginti skirtas atliekas siekiama Reglamento Nr. 1013/2006 11 straipsnio 1 dalies a punkte arba Direktyvos 2008/98 16 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje nurodytų tikslų.

Vertinant Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytą atliekų įvežimo apribojimą, aktualus ESTT aiškinimas *Ragn-Sells* byloje²⁹⁵, kurioje pasisakyta, kad, kalbant pirmiausia apie šalinimo operacijoms skirtas atliekas ir mišrias komunalines atliekas, pažymėtina,

²⁹² Christian Suhl, „Unionsrechtliche Probleme der Überlassungspflicht für sortenrein erfasste Haushaltsabfälle zur Verwertung“ („ES teisės problemos perduodant išrūšiuotas buitines atliekas perdirdbti“), (daktaro disertacija, Universitätsverlag Göttingen, 2018), 45, https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/37171/GSOER11_suhl.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁹³ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymas, žiūrėta 2021 m. spalio 6 d., <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=2c39f7c0c04e11ea9815f635b9c0dcef>.

²⁹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto (pagrindinio komiteto) 2019-12-18 išvada Nr. 107-P-41 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projekto Nr. XIII-P-1555“, žiūrėta 2021 m. spalio 6 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4abeb6c03c3411eabd71c05e81f09716?jfwid=-1cef7q7quz>.

²⁹⁵ Teisingumo Teismo 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-292/12 *Ragn-Sells AS prieš Sillamäe Linnalitsus*, 56–57 punktai, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0292>.

kad iš Reglamento Nr. 1013/2006 11 straipsnio 1 dalies a punkto ir Direktyvos 2008/98 16 straipsnio matyti, kad valstybės narės, siekdamos pagal Direktyvą 2006/12 įgyvendinti artumo, naudojimo prioriteto ir savarankiškumo principus, gali imtis šių atliekų vežimą tarp valstybių narių apribojančių visuotinai taikomų priemonių ir nustatyti bendrus ar dalinius vežimo draudimus. Tačiau minėto 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimo 66 punkte pažymėta, kad iš Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatų, taikomų naudojimo operacijoms skirtų atliekų, kitų nei mišrios komunalinės atliekos, vežimui tarp valstybių narių, nagrinėjimo matyti, kad šiame reglamente nenumatyta nacionalinės valdžios institucijos galimybė priimti visuotinai taikomą priemonę, kuria visiškai ar iš dalies būtų uždraustas tokių atliekų vežimas apdoroti į kitas valstybes nares.

Taigi Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnyje nustatytas atliekų importo į Lietuvą draudimas gali apimti ir naudojimo operacijoms skirtas atliekas, kitokias nei mišrios komunalinės atliekos, todėl šis draudimas gali būti prilyginamas visuotinai taikomai priemonei, kuria visiškai ar iš dalies būtų uždraustas tokių atliekų vežimas, kuri nesuderinta su Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatomis.

Ketvirta, atliekų vežimo apribojimo siejimas su valstybės pajėgumais.

Reglamente Nr. 1013/2006 atliekų vežimas šalinimui apibrėžiamas kaip veika, kuri neturėtų būti praktikuojama. Reglamento 20 konstatuojamoje dalyje pasisakyta, kad šalinimui skirtų atliekų vežimo atveju valstybės narės turėtų imtis priemonių, kuriomis tokie vežimai būtų visai ar iš dalies uždrausti arba jiems sistemingai prieštaraujama.

O atliekų vežimas naudojimui yra labiau priimtinas ir pageidaujamas nei atliekų vežimas šalinimui, tačiau net ir atlikdamos tokį vežimą valstybės narės turėtų imtis veiksmų, kurie prisidėtų prie to, kad atliekos bus tinkamai ir aplinkai saugiu būdu naudojamos. Remiantis Reglamento Nr. 1013/2006 21 konstatuojamąja dalimi, veždamos naudojimui skirtas atliekas, valstybės narės turėtų galėti užtikrinti, kad atliekų tvarkymo įmonių įrenginiuose būtų taikomi geriausi prieinami būdai, laikantis suteikto leidimo. Valstybės narės taip pat turėtų galėti užtikrinti, kad atliekos būtų tvarkomos laikantis ES teisės aktuose naudojimo operacijoms nustatytų teisiškai privalomų aplinkos apsaugos standartų ir atliekos būtų tvarkomos pagal atliekų tvarkymo planus, siekiant užtikrinti ES teisės aktuose nustatytą teisiškai privalomą naudojimo ar perdirbimo įpareigojimų įgyvendinimą.

Reglamento Nr. 1013/2006 20 konstatuojamoje dalyje pažymėta, kad reikėtų atsižvelgti į Direktyvoje 2006/12/EB nustatytą reikalavimą valstybėms narėms sukurti

integruotą ir pakankamą atliekų šalinimo įrenginių tinklą, kad ES, kaip visuma, galėtų pasikliauti savo išgalėmis šalinti atliekas, o valstybės narės tokio tikslo siektų individualiai, atsižvelgdamos į geografines sąlygas ar tam tikros rūšies atliekoms reikalingus specializuotus įrenginius. Nustatomas siekis ES, kaip visumai, o valstybėms narėms – individualiai pasikliauti savo atliekų šalinimo pajėgumai. Toks tikslas koreliuoja su bendru šalinimui skirtų atliekų eksporto iš Bendrijos draudimu.

Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad tinklas sudaro galimybę šalinti atliekas arba naudoti 1 dalyje nurodytas mišrias komunalines atliekas viename iš artimiausių įrenginių tinkamiausiais būdais ir technologijomis, kad būtų užtikrinta aukšto lygio aplinkos ir visuomenės sveikatos apsauga. Iš Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnio negalima daryti išvados apie esminį laisvo prekių judėjimo apribojimą dėl savarankiškumo ir artumo principų taikymo. Tačiau pateisinant laisvo prekių judėjimo apribojimus reikia atsižvelgti į Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnio reikalavimus.²⁹⁶

Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnio 1 dalimi, nukrypdamos nuo Reglamento Nr. 1013/2006 valstybės narės gali, kad būtų apsaugotas jų tinklas, apriboti atvežamų atliekų kiekį, skirtų naudojimo operacijoms priskiriamoms deginimo įrenginiams, jeigu buvo nustatyta, kad tokio vežimo pasekmė bus ta, kad nacionalinės atliekos turės būti pašalintos arba kad atliekos bus apdorotos tokiu būdu, kuris neatitinka jų atliekų tvarkymo plano. Valstybės narės praneša apie tokį sprendimą Komisijai. Valstybės narės taip pat gali apriboti išvežamų atliekų kiekį aplinkosaugos sumetimais, kaip nurodyta Reglamente Nr. 1013/2006.

Direktyva 2008/98/EB atliekų tvarkymo planui suteikia svarbų vaidmenį, nes jis gali būti naudojamas kaip instrumentas, kurio pagrindu gali būti ribojami atvežamų atliekų kiekiai. Reikia pastebėti, kad tiek galiojančiame Lietuvos valstybiniame atliekų tvarkymo plane, tiek 2021–2027 m. plano projekte²⁹⁷ nėra siūloma nustatyti aiškių kriterijų, kuriais remiantis būtų galima riboti atvežamų atliekų kiekius, t. y. teikti prieštaravimus dėl naudojimui ar šalinimui skirtų atliekų vežimo.

Atliekų naudojimo ir šalinimo įrenginių tinklo plėtojimas yra Lietuvai aktualus klausimas. Vis dėlto Valstybiniame atliekų tvarkymo 2021–2027 m. plane išryškėjo skirtingos ir sunkiau suderinamos kryptys, nes tuo pačiu metu siekiama ir didinti per-

²⁹⁶ Suhl, *supra note*, 293: 36.

²⁹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektas „Dėl valstybinio atliekų prevencijos ir tvarkymo 2021–2027 metų plano patvirtinimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/5784c061b79511ebb83ad5fbec9dd554?jfwid=-139xovy26c>.

dirbimo pajėgumus, ir riboti atliekų importą.²⁹⁸ Šiuo metu atliekų importo į Lietuvą mastai nėra dideli.²⁹⁹ Atliekų eksportas iš Lietuvos siejamas su nepakankamai išvystyta plastiko, popieriaus ir kartono bei metalų atliekų perdirbimo infrastruktūra (pajėgumų trūkumu), vidaus rinkoje vyraujančiomis antrinių žaliavų supirkimo kainomis, per menkomis atliekų rūšiavimo apimtimis vietinėje rinkoje bei prastesne žaliavų kokybe. Manytina, kad turėtų būti geriau išnaudojamos atliekų tvarkymo plano kaip instrumento, skirto atvežamų atliekų kiekiams riboti, galimybės. Esant pagrįstų abejonių dėl Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio, nustatančio atliekų importo į Lietuvą draudimą, nuostatos dalinės neatitikties Reglamentui Nr. 1013/2006, atliekų įvežimo klausimai galėtų būti sprendžiami pasitelkiant atliekų tvarkymo planą.

Atliekų tarptautinio vežimo mastai ir apimtys iš ES į ES nepriklausančias šalis didėja, sukeldami didelį susirūpinimą, nes ekonomiškai silpnesnės valstybės nepajėgia užtikrinti atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu. Kartu atliekas rūšiaavę žmonės patiria tam tikrą „ekologinę išdavystę“, nes tik dalis atliekų yra naudingai perdirbamos. Be to, pastarojo meto atliekų eksporto apribojimai atskleidė ir atliekų perdirbimo pajėgumų trūkumą Europoje.

ESTT dar 1983 m. sprendime pasakė, kad atliekos pripažįstamos prekėmis, joms netaikomi eksporto apribojimai. Reglamentas Nr. 1013/2006 atliekoms vežti ES viduje ir už jos ribų nustato skirtingus režimus, priklausomai nuo to, ar atliekos bus skirtos naudoti ar šalinti. Naudojimo operacijoms skirtų atliekų vežimo atvejais Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnyje įtvirtintas artumo principo taikymas nėra absoliutus. Mišrioms komunalinėms atliekoms vežti tarp ES valstybių taikomi griežtesni reikalavimai – kaip šalinimo operacijos.

²⁹⁸ Šio plano 271.4.2 punkte keliamas strateginis tikslas – skatinti atliekų perdirbimo pajėgumų, inovatyvių žaliųjų technologijų kūrimą ir diegimą, užtikrinant ir tobulinant atgautų žaliavų gamybą. Šis tikslas yra labai abstraktus, nenurodyta, nei kokiems srautams perdirbti reikalingi didesni pajėgumai, ar bus statomi nauji įrenginiai ar plečiami nauji, nenurodytos net tokių įrenginių vietos. Kita vertus, 2021–2027 m. plano projekto 200 punkte minima, kad Lietuvoje neperdirbamas atliekas galima išvežti (eksportuoti) naudoti į kitas valstybes dėl pasaulyje besiplečiančių antrinių žaliavų naudojimo rinkų. Toliau planuojami atliekų importo apribojimai, t. y. siekiant užtikrinti, kad atliekų naudojimo energijai gauti įrenginiuose būtų naudojamos, o atliekų šalinimo įrenginiuose – šalinamos Lietuvoje susidariusios atliekos, gali būti taikomi atliekų, skirtų naudoti šiuose įrenginiuose, importo (įvežimo) apribojimai (237 punktas).

²⁹⁹ 2021–2027 m. valstybiniame atliekų tvarkymo plano projekte analizuota Lietuvos atliekų importo / eksporto padėtis: valstybinės atliekų apskaitos duomenimis, į Lietuvos atliekų tvarkymo sistemą iš užsienio valstybių galutinai patenkanti atliekų dalis sudaro tik 0,8 proc. visų Lietuvoje susidarančių atliekų, o daugiausia importuojamos 15 kodu pažymėtos atliekos sudaro tik 16,6 proc. visų 15 kodu pažymėtų ir susidariusių atliekų (2021–2027 m. plano projekto 14 punktas). Lietuva daugiau eksportuoja atliekų (639,6 tūkst. t 2018 m.) nei importuoja (282,93 tūkst. t 2017 m.), t. y. skiriasi 2,3 kartą.

Atsižvelgiant į ESTT praktiką, Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnyje nustatytas atliekų importo į Lietuvą draudimas gali būti vertinamas kaip iš dalies nesuderintas su Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatomis. Turėtų būti geriau išnaudojamos atliekų tvarkymo plano kaip instrumento, skirto atvežamų atliekų kiekiams riboti, galimybės.

3. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISĖS PRINCIPAI

3.1. Aplinkos apsaugos teisės principų santykis su atliekų tvarkymo principais

Bendrieji teisės principai sietini su modernios teisės tradicija ir yra pagrindinė Vakarų teisės tradicijos dalis. Tai – „teisės sistemos pamatinės nuostatos“³⁰⁰. Daugelis mokslininkų teisinių principų sampratą kildino iš romėnų teisės *regulae iuris* sampratos, o Europoje „principo“ sąvoka pradėta vartoti pradėjus teisės aktų kodifikavimą (XVII a. pab.–XIX a. pr.).³⁰¹

Mokslinėje teisės literatūroje teisės principų reikšmė ir svarba vertintini nevienareikšmiškai. Teisės teorijoje kyla ginčų dėl to, kiek principai ir vertybės gali būti vertinami kaip peržengiantys šaltiniais pagrįstas taisykles bei besiremiantys moralinėmis ir politinėmis vertybėmis.³⁰² Teisės normos gali būti lengvai susietos su socialiniais faktais, tačiau teisinių principų ryšys su socialiniais faktais yra sudėtingesnis, nes jie apima moralinius kriterijus, nepriklausančius nuo su teisine praeitimi susijusių socialinių faktų.³⁰³ R. Dworkino nuomone, įstatymo turinys priklauso nuo vertybinių faktų.³⁰⁴ Savo darbuose jis norėjo pabrėžti, kaip principų nepaisymas gali būti teisės filosofijos, o ypač teisinio pozityvizmo problema.³⁰⁵

Aplinkos apsaugos teisės principai taip pat vertintini nevienareikšmiškai. R. Ragulskytė-Markovienė išskiria šiuos aplinkos apsaugos politikos principų bruožus: jie yra privalomi taikyti, priskiriami prie bendrųjų Bendrijos teisės principų, jų turinys ir reikšmė priklauso nuo to, kaip jie atsispindi atskirose priemonėse.³⁰⁶ Aplinkos apsaugos teisėje, veikiamai postmodernios teisės, vystėsi nauja nukreipiančiųjų principų kategorija, kuri vaidina svarbų vaidmenį apibrėžiant ir įgyvendinant viešąją politiką ir nustatant tikslus valdžios institucijoms.³⁰⁷ Nukreipiantieji principai atskleidžia, kad aplinkos apsaugos srityje teisės ir politikos ryšys yra labai glaudus. E. Scotford³⁰⁸ lai-

³⁰⁰ Lietuvos konstitucinė teisė, *supra note*, 212: 202.

³⁰¹ Jiménez, *supra note*, 130: 8.

³⁰² Taekema, *supra note*, 141: 7.

³⁰³ Jiménez, *supra note*, 130: 21.

³⁰⁴ Greenberg, *supra note*, 144: 158.

³⁰⁵ Jiménez, *supra note*, 130: 8.

³⁰⁶ Ragulskytė-Markovienė, *supra note*, 18: 41–56.

³⁰⁷ Sadeleer, *supra note*, 124: 403.

³⁰⁸ Scotford, *supra note*, 18.

kosi nuomonės, kad aplinkos apsaugos principai, visų pirma, yra politikos idėjos, kaip turėtų būti siekiama aplinkos apsaugos ir darnaus vystymosi. Tai reiškia, kad aplinkos apsaugos principai yra politika plačiąja prasme, t. y. į pageidaujamų rezultatų siekimą nukreiptos veiksmų kryptys. N. Sadeleeras pasisakė, kad aplinkosaugos principai reiškia tai, kad racionalumas atrandamas iš naujo, nes jie naudojami priešingų interesų, skirtingų teisės šakų ir skirtingų teisinių sistemų santykiams persvarstyti.³⁰⁹

Kiti autoriai pasisako, kad aplinkos apsaugos principai neturi iš anksto užprogramuoto teisinio tapatumo, jie greičiau yra bendrai išreikštos politikos idėjos, „paradigmos, kurias valdo skirtingos socialinės aplinkos sistemos“³¹⁰. Šią išvadą siekiama iliustruoti skirtingu principų ir teises normų veikimu. Teisės norma atlieka to, kas įvyko aplinkoje, kodavimą teisinėje sistemoje „teisėta / neteisėta“, o principas apibūdina sprendimų, pagrįstų įvairiais skirtingų socialinių sistemų stebėjimais, svarbą.³¹¹ Atsargumo principas apibūdina struktūrinę mokslinės sistemos, ekonominės sistemos ir teisinės sistemos sąsają, nes koduojamas ryšys „teisėta / neteisėta“ priklauso nuo to, kiek jis yra mokslškai teisingas „tikra / netikra“ ir turintis ekonominę reikšmę „patirtos sąnaudos / nepatirtos sąnaudos“.³¹² Dėl to daroma išvada, kad teisinės išvados dėl principų pažeidimo bus neapibrėžtos ir nepagrįstos, kol nebus atliktas situacijos vertinimas susijusiuose kontekstuose, pavyzdžiui, įvertinta žala gamtai, technologinės galimybės, mokslinis pagrindumas ir pan.

Aplinkos apsaugos teisės principai yra nustatyti įvairiais lygiais: tarptautiniu lygiu daugiašaliuose ir dvišaliuose susitarimuose, regionų ir valstybių lygiu, todėl jų reikšmė, privalomumas ir taikymas yra skirtingas. Tai reiškia, kad teisės aktuose bei teisinėje ir mokslinėje literatūroje nėra vieno bendrai priimto aplinkos apsaugos teisės principų katalogo.

Aplinkos apsaugos teisės principai buvo plėtojami nemažai tarptautinių susitarimų. Pagrindiniai aplinkos apsaugos teisės principai išdėstyti 1972 m. Jungtinių Tautų Žmogaus aplinkos konferencijos deklaracijoje³¹³ (dar žinoma kaip Stokholmo deklara-

³⁰⁹ Sadeleer, *supra note*, 124: 403.

³¹⁰ Jeyaraj, *supra note*, 49: 189-190..

³¹¹ *Ibid.*, 160.

³¹² *Ibid.*

³¹³ „Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://www.ipcc.ch/apps/nj-lite/srex/nj-lite_download.php?id=6471.

cija)³¹⁴, 1982 m. Pasaulinėje gamtos chartijoje³¹⁵ ir 1992 m. Rio de Žaneiro deklaracijoje dėl aplinkos ir plėtros³¹⁶. Neseniai JT lygiu buvo aptarta Pasaulinio aplinkos pakto idėja sintezuoti ir kodifikuoti tarptautinės aplinkosaugos teisės principus.³¹⁷

Aplinkos apsaugos teisės principai nustatyti ir ES teisėje. ES lygiu aplinkos politika ir teisė įtvirtinti tik 1987 m. Suvestiniame Europos akte. SESV sutarties 191 straipsnio 2 dalyje³¹⁸ įtvirtinti šie aplinkos apsaugos principai: *„Sąjungos aplinkos politika siekiama aukšto apsaugos lygio atsižvelgiant į skirtingų Sąjungos regionų būklės įvairovę. Ši politika yra grindžiama atsargumo principu bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygina teršėjas.“*

Aplinkos apsaugos teisės principams gali būti priskiriami ir kiti principai, kurie SESV 191 straipsnio 2 dalyje nėra aiškiai įvardyti kaip principai, o toks principų statusas gali būti suteikiamas, atsižvelgiant į ESTT jurisprudenciją bei principų pripažinimą tarptautinėje teisėje.

Pavyzdžiui, SESV 191 straipsnyje aukštas apsaugos lygis nurodomas kaip ES aplinkos politikos tikslas, tačiau kartu aukšto lygio aplinkos apsauga pripažįstama ir aplinkos apsaugos teisės principu. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos³¹⁹ 37 straipsnyje nustatyta: *„Aukštas aplinkosaugos lygis ir aplinkos kokybės gerinimas turi būti integruotas į Sąjungos politiką ir užtikrintas pagal tvaraus vystymosi principus.“* Iš šios nuostatos kildinamas integracijos principas, kuris labai svarbus politikos formavimo ir teisės aktų leidybos srityje.

Literatūroje aptinkamų aplinkos apsaugos principų skirtingo skirstymo pavyzdžiai pateikti autorės sudarytoje 5 lentelėje „Aplinkos apsaugos teisės principų palyginimas“.

³¹⁴ „United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.informea.org/en/united-nations-conference-human-environment>.

³¹⁵ „World Charter for Nature (UN General Assembly (37th sess. 1982–1983))“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://digitallibrary.un.org/record/39295>.

³¹⁶ „United Nations Declaration on Environment and Development (1992)“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.informea.org/en/united-nations-declaration-environment-and-development>.

³¹⁷ Report by the Secretary General of the United Nations „Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://globalpact.informea.org/report>.

³¹⁸ SESV 191 straipsnis (EB sutarties ex 174 straipsnis), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TX-T/?uri=CELEX:12016E191>.

³¹⁹ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, OL C 202, 2016 6 7, p. 389–405; ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj.

5 lentelė. Aplinkos apsaugos teisės principų palyginimas

N. Sadeleero išskiriami materialiniai ir procedūriniai aplinkos apsaugos teisės principai:	JTO generalinio sekretoriaus ataskaitoje išskirti principai:	R. Ragulskytės-Markovienės išskirti principai:	E. Scotford išskirti aplinkos apsaugos principai:
bendros, bet diferencijuotos atsakomybės principas	prevencijos	aukšto aplinkos apsaugos lygio principas	prevencijos principas
ekologinio vientisumo principas	Atsargumo	atsargumo ir prevencinių veiksmų principas	žalos aplinkai ištaisymo ten, kur yra jos šaltinis, principas
bendros žmonijos paveldo principas	teršėjas moka	žalos šaltinio principas	atsargumo principas
ekologinis solidarumas	aplinkos demokratija	principas „teršėjas moka“	principas „teršėjas moka“
teisingo ir pagrįsto naudojimo principas	bendradarbiavimas	integracijos principas	integracijos principas
tvaraus naudojimo principas	teisė į švarią ir sveiką aplinką	darnaus vystymosi principai	darnaus vystymosi principas
teisingumo tarp kartų principas	darnus vystymasis		
aukštas aplinkos apsaugos lygis	bendra, bet diferencijuota atsakomybė ir atitinkamos galimybės		
integracijos principas	neregresijos ir progresavimo principas		

neregresavimo principas ir jo pasekmis progresavimo principas			
in dubio pro natura			
ekologinė turto funkcija			
bendradarbiavimo principas ir žalos aplinkai taisymo principas			
artumo ir sąvarankiškumo principas			
atliekų sumažinimo principas			
jūrų aplinkos apsaugos ir išsaugojimo principas			
„kuo žemesnė, nei įmanoma pasiekti“ principas			
procedūriniai principai (informavimo, dalyvavimo, poveikio aplinkai vertinimo ir kt.)			

Šaltiniai: N. Sadeleero³²⁰ išskirti materialiniai ir procedūriniai aplinkos apsaugos teisės principai, E. Scotford išskirti Europos teismų praktikoje pripažįstami aplinkos apsaugos principai³²¹, R. Ragulskytės-Markovienės išskirti principai³²² nei Jungtinių Tautų generalinio sekretoriaus ataskaitoje³²³ aptarti principai.

³²⁰ Sadeleer, *supra note*, 124: 5.

³²¹ Scotford, *supra note*, 18.

³²² Ragulskytė-Markovienė, *supra note*, 18: 41-56.

³²³ Un Secretary-General, „Gaps in International Environmental Law and Environment-Related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment“, 2018, <https://digitallibrary.un.org/record/1655544>.

N. Sadeleeras pateikia didžiausią ir išsamiausią aplinkos teisės principų sąrašą, juos išskiria atsižvelgdamas į tarptautines sutartis, teismų praktiką, minkštąją teisę ir doktriną.

Reikėtų paminėti, kad Lietuvoje aplinkos apsaugos principai įtvirtinti ne tik Aplinkos apsaugos įstatymo 4 straipsnyje, bet ir Seimo patvirtintoje Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje³²⁴. Juose principai apibrėžiami skirtingai, o tai tik parodo, kad aplinkos apsaugos principų sąrašas nėra griežtai apibrėžtas ne tik teisės doktrinoje, bet ir nacionalinėje teisėje.

Atliekų tvarkymo specifika lėmė tai, kad aplinkos apsaugos teisės principai nėra vienodai aktualūs atliekų tvarkymo srityje. Atlikus aplinkos apsaugos teisės principų analizę, matyti, kad dalis principų sietini kaip tik su atliekų tvarkymo sritimi, pavyzdžiui, atliekų mažinimo principas. Kitų aplinkos apsaugos principų aktualumas atliekų tvarkymo srčiai turi būti įvertintas atlikus detalesnę atliekų srities teisės aktų ir mokslinės literatūros analizę.

Pastebėtina, kad nėra vieno vienos atliekų tvarkymo teisės principų sąrašo, naudojamos skirtingos šių principų klasifikacijos (žr. 6 lentelę „Atliekų tvarkymo teisės principai“).

6 lentelė. Atliekų tvarkymo teisės principai

Direktyva 2008/98/EB	Bazelio konvencijos įgyvendinimo 2012–2021 m. programa	Atliekų tvarkymo įstatymas	Valstybinis atliekų tvarkymo planas ir projektas	E. Monkevičius	K. Kummer Peiry, A. R. Ziegler, and J. Baumgartner	N. Buclet ir O. Godard
atsargumas	atliekų hierarchija ir šios priemonės:	atsargumas	savarankiškumas	prevencijos principas	savarankiškumo principas	valorizacija ³²⁵

³²⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. XII-1626 „Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“, TAR, 2015-04-24, Nr. 6178.

³²⁵ Valorizacija yra bendras terminas, apimantis perdirbimą, kompostavimą, sudeginimą su energijos atgavimu ir bet kokią kitą energijos atgavimo formą.

tvarumas	tvarus išteklių naudojimas	tvarumas	artumas	atliekų perdirbimo ir panaudojimo principas	artumo principas	prevencija
principas „teršėjas moka	atliekų pripažinimas ištekliais, kai tai tinkama	principas „teršėjas moka“	atsargumas	saugaus atliekų šalinimo principas	atliekų kiekio mažinimo principas	artumo principas
savarankiškumas	integruotą atliekų tvarkymą	savarankiškumas	tvarumas	principas „teršėjas moka“	atliekų tvarkymo saugiu aplinkai būdu principas	savarankiškumo principas
artumas	gyvavimo ciklo metodus	artumas	techninis galimumas	atsargumo principas	išankstinio informuoto sutikimo principas	principas „teršėjas moka“
atliekų hierarchija	principas „teršėjas moka“	gamintojo atsakomybės principas	ekonominis gyvybingumas	artumo principas		
atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas	išplėstinė gamintojo atsakomybė	atliekų hierarchija	visuotinumą	saugaus atliekų pervežimo principas		

atliekų susidarymo mažinimo principas	atsargumo principas	atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas	„teršėjas moka“			
gamintojo atsakomybės principas	artumo principas		gamintojo atsakomybės principas			
	partnerystė, bendradarbiavimas ir sinergija					
	tvarus vartojimas ir gamyba					

Šaltinis: Bazelio konvencijos įgyvendinimo 2012–2021 m. programa³²⁶, vadovėlis „Aplinkosaugos teisė“³²⁷, K. Kummer Peiry, A. R. Ziegler, and J. Baumgartner knyga³²⁸ bei N. Buclet ir O. Godard knyga³²⁹ bei Valstybinis atliekų tvarkymo 2014–2020 m. planas ir 2021–2027 m. plano projektas³³⁰

Apibrėžiant atliekų tvarkymo teisės principus, svarbu paminėti 1987 m. Kairo pagrindines nuostatas ir principus dėl aplinkosaugos požiūriu tinkamo pavojingų atliekų tvarkymo³³¹, į kuriuose buvo atsizvelgta priimant 1989 m. Bazelio konvenciją³³² bei

³²⁶ „The Strategic Framework for the Implementation of the Basel Convention for 2012–2021“, 2, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.basel.int/Implementation/StrategicFramework/Overview/tabid/3807/Default.aspx>.

³²⁷ Monkevičius ir kt., *supra note*, 18: 245.

³²⁸ Peiry, Ziegler, ir Baumgartner, *supra note*, 25: 15.

³²⁹ Buclet ir Godard, *supra note*, 21: 220.

³³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektas „Dėl valstybinio atliekų prevencijos ir tvarkymo 2021–2027 metų plano patvirtinimo“, *supra note*, 297.

³³¹ „Kairo pagrindinės nuostatos ir principai dėl aplinkosaugos požiūriu tinkamo pavojingų atliekų tvarkymo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-COMP-GUID-CairoESMofHazardousWaste1987.English.pdf>.

³³² Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės, OJ L 39, 16.2.1993, p. 3–22, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TX-T/?uri=celex%3A21993A0216%2802%29>.

kitas regionines konvencijas, skirtas atliekomis tvarkyti.

Bazelio konvencija, kuri įsigaliojo 1992 m., yra išsamiausias daugiašalis aplinkos apsaugos susitarimas dėl pavojingų ir kitų atliekų. Ja siekiama apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką nuo pražūtingo poveikio, kurį gali sukelti pavojingų ir kitų atliekų gamyba, tarpvalstybiniai (kertantys sienas) pervežimai ir tvarkymas. Bazelio konvencijos 1 straipsnio 2 dalyje „kitokiomis atliekomis“ vadinamos atliekos, patenkančios į bet kurią kategoriją, nurodytą II priede, t. y. buitiniams atliekomis ir buitinių atliekų deginimo proceso likučiams, kai jos numatomos tarpvalstybiniais pervežimams. Tai reiškia, kad Bazelio konvencija turi įtakos ir buitinių atliekų tarptautiniams pervežimams, nors pagrindinis reguliavimo objektas yra pavojingos atliekos. Bazelio konvencija remiasi šiais trimis ramsčiais³³³: 1) pasauline Jungtinių Tautų tarpvalstybinio atliekų pervežimo kontrolės sistema; 2) atliekų tvarkymu aplinkai saugiu būdu ir 3) atliekų susidarymo mažinimu.

Strateginėje Bazelio konvencijos įgyvendinimo 2012–2021 m. programoje nurodyti šie pagrindiniai atliekų tvarkymo teisės principai³³⁴: atliekų tvarkymo hierarchijos (prevencija, mažinimas, pakartotinis naudojimas, perdirbimas, kitas naudojimas, įskaitant energijos naudojimą, ir galutinis šalinimas) pripažinimas, pasirenkant geriausius pasekmių aplinkai požiūriu atliekų tvarkymo būdus, atsižvelgiant į gyvavimo ciklą; atliekų tvarkymo politikos priemonių naudojimu (žr. 6 lentelėje „Atliekų tvarkymo teisės principai“); pagarba kiekvienos šalies atliekų tvarkymo teisei bazei, įskaitant tai, kad šalis turi savo nacionalinius įstatymus ir įgyvendinimo mechanizmus, skirtus tarpvalstybiniam pavojingų ir kitokių atliekų pervežimui kontroliuoti ir keliui neteisėtam atliekų pervežimui užkirsti, taip pat susijusius su pavojingų ir kitų atliekų tarpvalstybinio judėjimo kontrole.

ES vienas svarbiausių šaltinių, nustatančių atliekų tvarkymo teisės principus, yra Direktyva 2008/98/EB. Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad pagal 1 ir 13 straipsnius valstybės narės atsižvelgia į bendrus aplinkos apsaugos principus – atsargumą ir tvarumą. Taip pabrėžiama bendrųjų aplinkos apsaugos principų svarba atliekų tvarkymui. Direktyvoje 2008/98/EB yra įvardyti ir kiti atliekų tvarkymo teisės principai: „teršėjas moka“ (10 str. 3 d., 14 str., IVb priedo 6 p.), savarankiškumo ir

³³³ „Basel Convention – Report on Terminology“, 3, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/History/Providingfurtherlegalclarity/Reportonterminology/tabid/2674/Default.aspx>.

³³⁴ „The Strategic Framework for the Implementation of the Basel Convention for 2012–2021“, *supra note*, 326: 2.

artumo principai (16 str.). Direktyvoje 2008/98/EB įtvirtintos ir kitos nuostatos, kurios nėra nurodytos kaip atliekų tvarkymo principai, tačiau jos priskiriamos principams, atsižvelgiant į pačios direktyvos nuostatas, pripažinimą teismų praktikoje arba mokslinėje doktrinoje. Tai atliekų hierarchija (Direktyvos 2008/98/EB 4 str.), atliekų tvarkymo aplinkai ir saugiu būdu principas (13 str.), gamintojo atsakomybės principas (8 str.), atliekų susidarymo mažinimo principas (1 str.).

Atliekų tvarkymo įstatyme tiesiogiai įtvirtinti šie atliekų tvarkymo teisės principai: atsargumo ir tvarumo principai (3 str. 2 d.), principas „teršėjas moka“ (32 str.), gamintojo atsakomybės principas (2 str. 36¹ d.). Atliekų tvarkymo teisės principams priskirtinos Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos, kurios nors ir nėra įvardytos kaip principai, tačiau atliekų tvarkymui turi ypatingą svarbą: atliekų hierarchija (3 str. 1 d.), atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas (4¹ str.).

Atliekų tvarkymo teisės principai išdėstyti ne tik Atliekų tvarkymo įstatyme, bet ir Vyriausybės patvirtiname Valstybiniame atliekų tvarkymo plane bei 2021–2027 m. plano projekte (žr. 6 lentelę). Praktika, kai atliekų tvarkymo teisės principai dėstomi tiek įstatyme, tiek Vyriausybės patvirtintame plane, vertintina kritiškai teisės aktų hierarchijos aspektu. Kaip minėta, Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad teisės aktų hierarchija reiškia ir tai, kad neleidžiama poįstatymiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytoju įstatymu, poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais. Atliekų tvarkymo teisės principai reglamentuoti Atliekų tvarkymo įstatyme ir šis įstatymas nesuteikia jokių įgaliojimų Vyriausybei nustatyti atliekų tvarkymo teisės principus ir papildyti jų sąrašą poįstatyminiame akte. Dėl to poįstatyminiame teisės akte, t. y. Vyriausybės patvirtintame plane, teisės principai reglamentuojami nesant įstatyme nustatyto pagrindo. Tokia teisinė technika lemia įstatyme ir plane įtvirtintų atliekų tvarkymo teisės principų konkurenciją, kuri nedera su teisės aktų hierarchijos reikalavimais. Be to, iškyla klausimas, kiek Vyriausybės nustatyti atliekų tvarkymo teisės principai privalomi įstatymų leidėjui. Viena iš normų konkurencijos pavyzdžių yra tai, kad tiek Valstybiniame atliekų plane, tiek 2021–2027 m. plano projekte įtvirtintas visuotinumų principas. Kaip atskiras principas jis nėra formuluojamas nei Direktyvoje 2008/98/EB, nei Atliekų tvarkymo įstatyme, nei analizuotoje mokslinėje literatūroje. Jeigu principai skiriasi nuo teisės normų, jie neturėtų būti formuluojami poįstatyminiuose teisės aktuose, nes teisine prasme bet kuri Atliekų tvarkymo įstatymo norma yra aukštesnės teisinės galios už Vyriausybės patvirtintus atliekų tvarkymo teisės principus. Atliekų tvarkymo teisės principų nu-

statymas Lietuvos poįstatyminiuose teisės aktuose sumenkina pačių principų reikšmę, ypač įvertinus tai, kad valstybinių planų terminuotas galiojimas suponuoja ir šių principų galiojimą terminuotai.

Atliekų tvarkymo ypatumai lėmė tai, kad aplinkos apsaugos teisės principai nėra vienodai aktualūs atliekų tvarkymo srityje, todėl autorė, ištyrusi jų įtvirtinimą teisės aktuose ir teisinėje literatūroje, sudarė ir siūlo tokį atliekų tvarkymo teisės principų sąrašą: 1) savarankiškumo principas; 2) artumo principas; 3) principas „teršėjas moka“; 4) atliekų hierarchijos principas; 5) gamintojo atsakomybės principas; 6) atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas; 7) atliekų susidarymo mažinimo principas; 8) atsargumo principas; 9) tvarumo principas.

Atliekų tvarkymo teisės principai iš šio sąrašą įtraukti pirmiausia atsižvelgiant į Direktyvos 2008/98/EB ir Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatas. Direktyvoje 2008/98/EB ir Atliekų tvarkymo įstatyme principais tiesiogiai įvardyti atsargumo, tvarumo, savarankiškumo, artumo principas bei principas „teršėjas moka“, todėl dėl jų priskyrimo nekyla abejonių. Atliekų hierarchija, gamintojo atsakomybės principas, atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas ir atliekų susidarymo mažinimo principas dėl savo reikšmingumo ir svarbos kildintini iš Direktyvos 2008/98/EB ir Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatų, nors juose nėra tiesiogiai įvardyti kaip atliekų tvarkymo teisės principai, taip pat dėl pripažinimo mokslinėje literatūroje. Literatūroje atliekų hierarchija įvardijama skirtingais terminais: atliekų perdirbimo ir panaudojimo principas, valorizacija. Atsižvelgiant į tai, toliau kiekvienas principas trumpai apibūdinamas.

3.2. Atliekų tvarkymo teisės principų poveikis komunalinių atliekų tvarkymui

3.2.1. Savarankiškumo principas

Atliekų tvarkymo srityje savarankiškumo principas nustatytas Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnyje „Savarankiškumo ir artumo principai“. Taip atliekų tvarkymo srityje konkretizuojamas tarptautiniu lygiu apibrėžtas savarankiškumo (suverenumo) principas, kuris buvo įtvirtintas Stokholmo deklaracijoje (kaip 21 principas) ir Rio deklaracijoje (kaip 2 principas). Jis reiškia, kad valstybės turi suverenias teises naudoti savo išteklius pagal savo aplinkosaugos ir plėtros politiką, bei užtikrina, kad jų jurisdik-

cijai priklausanti ar kontroliuojama veikla nepadarytų žalos kitų valstybių ar teritorijų, esančių už nacionalinės jurisdikcijos ribų, aplinkai.

Remiantis Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsniu, valstybės narės, bendradarbiaudamos su kitomis valstybėmis narėmis, turi sukurti integruotą ir tinkamą atliekų šalinimo įrenginių tinklą, kuris „kuriamas taip, kad visai ES suteiktų galimybę savarankiškai tvarkyti atliekų šalinimą bei tam tikrų atliekų naudojimą, o valstybėms narėms – siekti to tikslo individualiai, atsižvelgiant į geografines sąlygas ar tam tikrų rūšių atliekoms reikalingų specialių įrenginių poreikį“. Savarankiškumo principas pasireiškia tuo, kad valstybėms narėms suteikiama teisė apsaugoti minėtą tinklą. Savarankiškumo principas atliekų tvarkymo kontekste pasireiškia valstybei kuriant atliekų šalinimo įrenginių tinklą ir sprendžiant atliekų įvežimo ir išvežimo iš valstybės klausimus.

ESTT 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimo, priimto *Ragn-Sells* byloje C-292/12³³⁵, 60 punkte nurodė: „Kad sukurtų tokį integruotą tinklą, valstybės narės turi diskreციją pasirinkti teritorinį pagrindą, kuris, kaip jos mano, tinkamas nacionaliniam savarankiškumui pasiekti, kiek tai susiję su aptariamų atliekų apdorojimu.“ Valstybių narių savarankiškumo principo įgyvendinimą apriboja Reglamento Nr. 1013/2006 taikymas, nes ESTT suformulavo teisės aiškinimo taisykles, pagal kurias galimybė drausti atliekų vežimą iš kitų valstybių narių arba į kitas valstybes nars nėra absoliuti. ESTT jau anksčiau buvo nusprendęs, kad, atsižvelgiant į Sąjungos atliekų vežimo taisykles, savarankiškumo ir artumo principai netaikomi perdirtbi skirtų atliekų vežimui (1998 m. birželio 25 d. sprendimo *Dusseldorp ir kt.*, C203/96, 27–34 punktai).³³⁶

Valstybei sprendžiant atliekų šalinimo klausimus savarankiškumo principo taikymo ribos yra gerokai platesnės. Be to, savarankiškumo principas nereiškia, kad kiekviena valstybė narė savo teritorijoje turi turėti visą spektrą galutinio naudojimo įrenginių. Tai leidžia kalbėti apie tikslą, kad visa ES atliekų tvarkymo požiūriu turėtų tapti savarankiška.³³⁷

Savarankiškumo ir artumo principų taikymas detalizuotas Valstybiniame atliekų tvarkymo plane. Šio plano 207 punkte nurodoma, kad siekiant užtikrinti, kad atliekoms naudoti ir šalinti būti naudojamos Lietuvoje susidariusios atliekos, gali būti taikomi atliekų, skirtų naudoti šiuose įrenginiuose, importo (įvežimo) apribojimai. Plano 209 punkte nurodoma, kad, vadovaujantis savarankiškumo principu, gali būti

³³⁵ Teisingumo Teismo 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-292/12 *Ragn-Sells AS prieš Sillamäe Linnavalitsus*, *supra note*, 297.

³³⁶ Calster, *supra note*, 12: 129.

³³⁷ Kostelac Bjegovic, *supra note*, 177: 514.

svarstoma galimybė atliekas šalinti, o mišrias komunalines atliekas naudoti kitose ES valstybėse narėse esančiuose įrenginiuose.

Savarankiškumo principas atliekų tvarkymo srityje pasireiškia valstybių diskrecija kurti atliekų šalinimo įrenginių tinklą ir spręsti atliekų įvežimo ar išvežimo į kitas valstybes klausimus. Valstybių narių savarankiškumo principo įgyvendinimą apriboja Reglamento Nr. 1013/2006 taikymas, nes ESTT suformulavo teisės aiškinimo taisykles, pagal kurias galimybė drausti atliekų įvežimą ir išvežimą į kitas valstybes narių nėra absoliuti.

3.2.2. Artumo principas

Artumo principas bendrai pripažįstamas atliekų tvarkymo teisės principu tiek teisės aktuose, tiek mokslinėje literatūroje.

Remiantis artumo principu atliekos turi būti šalinamos kuo arčiau jų susidarymo šaltinio. Artumo principo taikymas apibrėžtas Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnyje, kurio 3 ir 4 dalyse nustatyta, kad tinklas sudaro galimybę šalinti atliekas arba jas naudoti viename iš artimiausių įrenginių tinkamiausiais būdais ir technologijomis, kad būtų užtikrinta aukšto lygio aplinkos ir visuomenės sveikatos apsauga. Artumo ir savarankiškumo principai nereiškia, kad kiekviena valstybė narė savo teritorijoje turi turėti visą spektrą galutinio naudojimo įrenginių.

ESTT 2009 m. birželio 9 d. sprendimo, priimto byloje EK prieš Vokietiją C-480/06, 37 punkte nurodė, kad vertinant vietos valdžios institucijų bendradarbiavimą, kuriuo siekiama bendro uždavinio – atliekų pašalinimo – įgyvendinimo, reikia įvertinti, kad šis uždavinys susijęs su 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų, kuri įpareigoja valstybes nares sudaryti atliekų valdymo planus, kurių svarbiausia priemonė yra galimybė atliekas šalinti bet kuriame iš artimiausių objektų.³³⁸

ESTT 2010 m. kovo 4 d. sprendimo, priimto byloje C-297/08³³⁹ EK prieš Italiją, 66 ir 67 punktuose nurodė dėl artumo principo įgyvendinimo: „Todėl tiek, kiek tai susiję su nepavojingomis komunalinėmis atliekomis <...> valstybės narės privalo užtikrinti, kad veiktų tinklas, suteikiantis galimybę patenkinti poreikį turėti atliekų šalinimo įrenginius arčiausiai jų susidarymo vietos, nepažeidžiant galimybės organizuoti tokį

³³⁸ Teisingumo Teismo 2009 m. birželio 9 d. sprendimas byloje Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką Nr. C-480/06, ECLI:EU:C:2009:357, 37 punktas, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0480>.

³³⁹ Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 4 d. sprendimas byloje Europos Komisija prieš Italijos Respubliką Nr. C-297/08, *supra note*, 178: 66-67 punktai.

tinklą, atitinkantį artumo principą, bendradarbiaujant tarp regionų arba net su kitomis valstybėmis.“ Kai valstybė narė nusprendžia viena organizuoti savo teritorijos atliekų šalinimą regioniniu pagrindu, iš to reikia daryti išvadą, kad kiekvienas regionas, turintis savo planą, privalo iš principo užtikrinti savo atliekų apdorojimą ir šalinimą kuo arčiau atliekų susidarymo vietos. Šiame sprendime buvo pakartotos ankstesnio 1993 m. kovo 17 d. sprendimo, priimto byloje EK prieš Tarybą C-155/91, 13 punkto išvados, kad SESV 191 straipsnyje įtvirtintas Bendrijos veikimo aplinkos srityje principas, pagal kurį žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur daroma, reikalauja, kad kiekvienas regionas, komuna ar kitas vietos subjektas imtųsi atitinkamų priemonių, siekdamas užtikrinti vietinių atliekų surinkimą, apdorojimą ir šalinimą, ir kad jos turi būti šalinamos kuo arčiau jų susidarymo vietos, kad kuo mažiau būtų pervežama. Taigi ESTT praktikoje akcentuojama vietos valdžios subjekto pareiga imtis priemonių, kad vietinės atliekos būtų šalinamos kuo arčiau jų susidarymo vietos ir kad kuo mažiau jų būtų pervežama.

Laikomasi nuomonės, kad valstybės narės turi užtikrinti vietinių atliekų surinkimą, apdorojimą ir šalinimą artimiausiam įrenginyje, o medžiagos, kurias galima atgauti ar perdirbti, nėra įtrauktos į šį principą.³⁴⁰ ESTT praktikoje artumo principo taikymas pasižymi tam tikrais niuansais ir tai daugiausia yra susiję su tuo, kad Reglamentas Nr. 1013/2006 nustato skirtingus atsisakymo vežti atliekas pagrindus, priklausomai nuo to, ar atliekos vežamos naudojimui ar šalinimui. ESTT 2004 m. spalio 14 d. sprendime byloje C-113/02 *EK prieš Nyderlandų* karalystę pasisakė, kad Bendrijos atliekų vežimo tvarkos atžvilgiu argumentai dėl ekonominio pakankamumo ir artumo panaudotinių (perdirbimui skirtų atliekų) atliekų vežimui netaikomi (taip pat žr. 1998 m. birželio 25 d. sprendimo *Dusseldorf ir kt.*, C203/96, 27–34 punktus).³⁴¹

ESTT 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimo *Ragn-Sells* byloje C-292/12³⁴² 61 punkte nurodė, kad „[...] viena iš svarbiausių priemonių, kurias turi priimti valstybės narės, visų pirma per kompetenciją šiuo atžvilgiu turinčias vietos savivaldybes, yra stengtis šias atliekas apdoroti įrenginyje, kuris yra kuo arčiau atliekų susidarymo vietos, ypač kiek tai susiję su mišriomis komunalinėmis atliekomis, siekiant kuo labiau apriboti jų vežimą“. Šiame sprendime byloje pateikiamas skirtingas Reglamento Nr. 1013/2006 ir

³⁴⁰ Kostelac Bjegovic, *supra note*, 177: 514.

³⁴¹ Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 14 d. sprendimas byloje C-113/02 Europos Komisija prieš Nyderlandų karalystę, *supra note*, 289.

³⁴² Teisingumo Teismo 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-292/12 Ragn-Sells AS prieš Sillamäe Linnaitus, *supra note*, 297.

Atliekų direktyvos 2008/98/EB nuostatų, susijusių su artumo principo turiniu, aiškinimas, priklausomai nuo to, ar vežamos mišrios komunalinės ar pramoninės ir statybinės atliekos:

- vietos savivaldybei leidžiama įpareigoti įmonę, kuriai pavesta surinkti atliekas tos savivaldybės teritorijoje, vežti iš privačių namų ūkių ir tam tikrais atvejais iš kitų atliekų gamintojų surinktas *mišrias komunalines atliekas* į artimiausią tinkamą apdorojimo įrenginį, esantį toje pačioje valstybėje narėje kaip ir ši savivaldybė,
- vietos savivaldybei neleidžiama įpareigoti įmonės, kuriai pavesta surinkti atliekas tos savivaldybės teritorijoje, vežti tos savivaldybės teritorijoje susidariusias pramonines ir statybines atliekas į artimiausią tinkamą apdorojimo įrenginį, esantį toje pačioje valstybėje narėje kaip ir ši savivaldybė, kai šios atliekos skirtos naudojimo operacijoms, jeigu šių atliekų gamintojai privalo arba perduoti jas minėtai įmonei, arba nuvežti jas tiesiogiai į minėtą įrenginį.

Pažymėtina, kad *Ragn-Sells* byloje ESTT pasisakė, kad iš Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatų, taikomų naudojimo operacijoms skirtų atliekų, kitų nei mišrios komunalinės atliekos, vežimui tarp valstybių narių, nagrinėjimo matyti, kad šiame reglamente nenumatyta nacionalinės valdžios institucijos galimybė priimti visuotinai taikomą priemonę, kuria visiškai ar iš dalies būtų uždraustas tokių atliekų vežimas apdoroti į kitas valstybes nares.³⁴³ Pagal analogiją iš ESTT 2000 m. gegužės 23 d. sprendimo byloje C-209/98³⁴⁴ 37–42 punktų matyti, kad vietos savivaldybės įmonei, kuriai pavesta surinkti atliekas tos savivaldybės teritorijoje, nustatytas įpareigojimas vežti tam tikrų rūšių atliekas į toje pačioje valstybėje narėje esantį apdorojimo įrenginį prilygtų Reglamento Nr. 1013/2006 11 straipsnio 1 dalies a punkte nurodytai visuotinai taikomai priemonei, kuria nustatomas draudimas vežti atitinkamas atliekas į kitus įrenginius, jeigu šių atliekų gamintojai būtų priversti patys vežti jas arba į minėtą įmonę, arba į minėtą įrenginį.

Be to, artumo principas yra įtvirtintas ir Valstybinio atliekų tvarkymo plano 206

³⁴³ Teisingumo Teismo 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-292/12 *Ragn-Sells AS* prieš *Sillamäe Linnavalitsus*, *supra note*, 297.

³⁴⁴ Teisingumo Teismo 2000 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) prieš Københavns Kommune* Nr. C-209/98, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0209>.

punkte³⁴⁵, tačiau principo taikymą apibrėžiančios formuluotės yra formuluojamos ne kaip teisiškai įpareigojančios, o tik kaip siekiami tikslai.

Artumo principas svarbus ne tik vežant atliekas iki šalinimo įrenginių, tačiau ir organizuojant atliekų surinkimą bei sudarant konteinerių tinklą. Pavyzdžiui, artumo principas susijęs su reikalavimu, kad nuo gyvenamųjų namų konteineriai nebūtų statomi nedidesniais nei tam tikri nustatyti atstumai.

Taigi artumo principas bendrai pripažįstamas atliekų tvarkymo teisės principu tiek teisės aktuose, tiek mokslinėje literatūroje. Remiantis ESTT suformuota praktika, valstybės narės turi užtikrinti vietinių atliekų šalinimą artimiausiame įrenginyje, tačiau medžiagos, kurias galima atgauti ar perdirbti, nėra įtrauktos į šį principą.

3.2.3. Principas „teršėjas moka“

Principas „teršėjas moka“, kuris horizontaliai apima daugybę sričių, buvo įtvirtintas dar pirmojoje 1975 m. Direktyvoje 75/442/EEB ir šiuo metu yra nustatytas galiojančios Direktyvos 2008/98/EB 14 straipsnio 1 dalyje: pagal principą „teršėjas moka“ atliekų tvarkymo išlaidas, įskaitant išlaidas reikiamai infrastruktūrai ir jos veiklai, padengia pirminis atliekų gamintojas arba esami ar ankstesni atliekų turėtojai. Atliekų tvarkymo įstatymo 32 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad atliekų tvarkymo srityje taikomas principas „teršėjas moka“ reiškia, kad atliekų tvarkymo išlaidas turi apmokėti pirminis atliekų darytojas arba dabartinis ar ankstesnis atliekų turėtojas ir (ar) produktų, dėl kurių naudojimo susidaro atliekos, gamintojas ar importuotojas.

Principas „teršėjas moka“ pradėjo formuotis iš ekonominių teorijų, kai buvo pastebėta, kad prekių gamybos procesams neigiamai paveikus aplinką, vartotojų mokama kaina dažnai neatspindi padarytos žalos. A. C. Pigou teigė, kad tokios neigiamos išorės sąnaudos turėtų būti „internalizuotos“, t. y. integruotos į prekių ar paslaugų kainą.³⁴⁶ Sandorio kaštų teorijos pradininkas N. Coase'as³⁴⁷ pasisakė, kad tarša neturėtų

³⁴⁵ Šio plano 206 punkte nurodoma: „Vadovaujantis artumo principu, siekiama, kad mišrios komunalinės atliekos būtų naudojamos (pavyzdžiui, energijai gauti) artimiausiame tinkamai įrengtame atliekoms deginti skirtame įrenginyje, o netinkamos perdirbti ir kitaip naudoti atliekos – šalinamos artimiausiame tinkamai įrengtame atliekų šalinimo įrenginyje. Siekiama, kad Lietuvoje būtų sukurti pakankami mišrių komunalinių atliekų naudojimo ir atliekų šalinimo įrenginių pajėgumai, atsižvelgiant į geriausiai prieinamas technologijas.“

³⁴⁶ Sadeleer, *supra note*, 124:31.

³⁴⁷ Ligita Gasparėnienė, *Išorinių paslaugų sandorio kaštų vertinimo metodologija* (Mykolo Romerio universitetas, 2013), 15–16, 110.

būti įtraukta į sąnaudas, o teršėjo teisė teršti turėtų būti įgyvendinama per susitarimus su teršimo aukomis, nors praktiškai tai įgyvendinti yra sunku.

Principas „teršėjas moka“ ilgainiui tapo teisiniu priemonių, esančių aplinkosaugos teisės aktuose, esminiu konceptualių pagrindų ir pradėtas naudoti teismų kaip aiškinimo elementas. Principas „teršėjas moka“ taip pat buvo įtvirtintas Rio Aplinkos ir plėtros deklaracijoje.³⁴⁸ ES lygiu įtvirtintas SESV sutarties 191 straipsnio 2 dalyje, taip pat ir atliekų srities teisės aktuose.

ES lygiu 1973 m. priimtoje Deklaracijoje³⁴⁹ pristatytos pagrindinės idėjos, kurio-
mis remiasi Bendrijos aplinkos apsaugos politika, iš jų pažymėtina tai, kad prevencijos ir pašalinimo išlaidas turi padengti teršėjas. Galimi nukrypimai ir šio principo taikymo išimtys, tačiau nedarant poveikio tarptautinei prekybai ir investicijoms. Nepažeidžiant Sutarčių nuostatų taikymo, šis principas turėtų būti aiškiai apibrėžtas, o jo taikymo tvarka ir išimtys turėtų būti apibrėžta Bendrijos lygiu. Taip pat pabrėžta bendradarbiavimo su EPBO svarba, ypač pirminiuose kaštų apskaičiavimo metodų nustatymo etapuose.

1975 m. kovo 3 d. Tarybos rekomendacijoje 75/436³⁵⁰ dėl išlaidų paskirstymo ir valdžios institucijų veiksmų aplinkosaugos klausimais pasisakyta, kad teršėjas yra tas, kuris tiesiogiai ar netiesiogiai kenkia aplinkai arba sukuria sąlygas tokiai žalai sukelti. Teršėją nustatyti sudėtinga arba neįmanoma, kai taršą lemia keletas atskirų priežasčių arba susijusių priežasčių, kurios sudaro „taršos grandinę“. Pateikta išvada, kad taršos grandinių atveju išlaidos galėtų būti apmokestinamos tuo momentu, kai ekonominės veiklos vykdytojų yra mažiausiai ir kontrolė lengviausia, arba tuo metu, kai efektyviausiai prisidedama prie aplinkos gerinimo ir mažiausiai iškraipoma konkurencija.

EBPO rekomendacijose nurodė, kad principas „teršėjas moka“ reiškia, kad paprastai teršėjas turi padengti taršos kontrolės ir prevencijos priemonių išlaidas, neatsižvelgdamas į tai, ar šios išlaidos yra patirtos dėl taršos išmetimo nustatymo ar tam tikro

³⁴⁸ *Darbotvarkė 21: subalansuotos plėtros veiksmų programa. Rio deklaracija: apie aplinką ir plėtrą; miškininkystės principai* (Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, 2001), 1, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/%C5%A0ESD%20apskaitos%20ir%20kt%20ataskaitos/Agenda21.pdf>.

³⁴⁹ „Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Programme of Action of the European Communities on the Environment“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.1973.112.01.0001.01.ENG&toc=O-J%3AC%3A1973%3A112%3ATOC.

³⁵⁰ „75/436/Euratom, ECSC, EEC: Council Recommendation of 3 March 1975 Regarding Cost Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters“, *OJ L*, vol. 194, 1975 m. liepos 25 d., 436, <http://data.europa.eu/eli/reco/1975/436/oj/eng>.

mokesčio, arba jos nurašomos taikant kokį nors kitą tinkamą ekonominį mechanizmą, arba yra atsakas į tam tikrą tiesioginį reguliavimą, dėl kurio mažėja tarša.³⁵¹ Principas „teršėjas moka“ sujungia efektyvumą (išorinių kaštų įtraukimą) su teisingumu (apmokestinama už išlaidas atsakinga šalis).³⁵² Principas „teršėjas moka“ yra ekonominė išlaidų paskirstymo taisyklė, kurios šaltinis slypi būtent išorinių kaštų teorijoje, kuri reikalauja, kad teršėjas prisiimtų atsakomybę už išorines išlaidas, kylančias dėl teršimo. Principo taikymas turės skirtingus praktinius rezultatus, priklausomai nuo to, ar teršėju bus laikomas gamintoju ar vartotoju.

Dar 1991 m. EBPO rekomendacijose³⁵³ buvo aptartos atliekų tvarkymo srityje veiksmingos ekonominės priemonės: finansavimo (naudojimo) mokesčiai, išmetimo (šalinimo) mokesčiai, produktų rinkliavos ar mokesčiai, užstato grąžinimo sistemos. Pagrindinės ekonominių atliekų tvarkymo priemonių tikslinės grupės yra pramonė, žemės ūkis, namų ūkiai ir atliekų tvarkymo sektorius, nesvarbu, ar jis būtų valstybinis, ar privatus. Taigi tai rodo, kad principas „teršėjas moka“ suprantamas plačiai kaip sisteminis sprendimas, neapsiribojant tik fiziškai šiukšlinančių asmenų išaiškinimu.

Platų principo „teršėjas moka“ taikymą atskleidžia pakuočių atliekų apmokestinimo atvejis. Direktyvos 94/62/EB 29 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, jog „svarbu, kad visi, kurie dalyvauja gaminant, naudojant, importuojant pakuotes ir pakuotus produktus bei jais prekiauja, geriau suvoktų pakuočių tapimo atliekomis mastus ir pagal principą „teršėjas moka“ prisiimtų atsakomybę už tokias atliekas“. Direktyvos 94/62/EB 15 straipsnis suteikia teisę valstybėms narėms, laikantis ES aplinkosaugos principų bei principo „teršėjas moka“, imtis tikslams įgyvendinti reikalingų priemonių, kai Taryba nepriėmė ekonominių instrumentų.

ESTT buvo nagrinėjamas klausimas, ar ekonominės veiklos vykdytojas, kuris tik importuoja prekes ir veikia kaip tarpininkas ir pats pakuočių nekeičia pagal nacionalinę teisę, gali būti įpareigotas mokėti įmokas Aplinkos fondui. ESTT 2018 m. kovo 15 d. sprendime³⁵⁴ pasisakė, kad principas „teršėjas moka“ taikomas ne tik tiems, kas tiesiogiai atsako už atliekų susidarymą, jo apimtis platesnė. Jis taip pat taikomas tiems,

³⁵¹ *The Polluter-Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation*, OECD Publications, 34. 149 (Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1975), 15.

³⁵² *Ibid*, 25.

³⁵³ „Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0258>.

³⁵⁴ Teisingumo Teismo 2018 m. kovo 15 d. sprendimas byloje C-104/17 *SC Cali Esprou SRL prieš Administratia Fondului pentru Mediu*, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0104>.

kas prisideda prie tokio atliekų susidarymo, be kita ko, importuotojams ir įpakuotų prekių platintojams. Šioje byloje buvo padaryta išvada, kad Direktyvos 94/62/EB 15 straipsniui ir jame įtvirtintam principui „teršėjas moka“ neprieštaruja nacionalinės teisės normos, kuriomis ekonominės veiklos vykdytojas, kuris niekaip nepakeičia rinkai pateikiamų pakuočių, įpareigojamas mokėti mokestį, apskaičiuojamą pagal pakuočių atliekų masės, atitinkančios minimalius jų panaudojimo energijai gauti ir perdirbimo tikslus, ir realiai panaudotų arba perdirbtų pakuočių atliekų masės skirtumą.

Direktyvos 1999/31/EB 5 konstatuojamoje dalyje nurodyta, kad pagal principą „teršėjas moka“ būtina atsižvelgti ir į sąvartynų daromą žalą aplinkai. Aiškus principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo pavyzdys yra Direktyvos 99/31/EB 10 straipsnis, numatantis, kad valstybės narės imasi priemonių užtikrinti, kad mokestis, kurio sąvartyno operatorius reikalauja už visų rūšių atliekų šalinimą sąvartyne, padengtų visas sąvartyno įrengimo ir eksploatavimo sąnaudas bei vėlesnės priežiūros bent 30 metų po uždarymo sąnaudas.

ESTT praktikoje valstybėms narėms pripažįstami platūs įgaliojimai nustatyti įvairias priemones remiantis principu „teršėjas moka“. Valstybė narė nėra įpareigojama organizuoti sąvartyno eksploatavimo sąnaudų apmokėjimą kokiu nors konkrečiu būdu, todėl toks finansavimas valstybės narės pasirinkimu gali būti užtikrintas nustatant mokestį, rinkliavą ar bet koki kitą būdą.³⁵⁵ Šis principas susijęs su tuo, kad valstybės narės turi imtis tinkamų priemonių, skatinančių, kad nebūtų gaunama atliekų arba gaunama mažiau atliekų.³⁵⁶ ESTT padarė išvadą, kad nedraudžiama taikyti tokių nacionalinių teisės aktų, pagal kuriuos sąvartyno operatorius apmokestinamas mokesčiu, kurį jam turi grąžinti vietos bendruomenė, pristačiusi atliekas į sąvartyną, tačiau mokestis turi būti grąžinamas realiai ir per trumpą laiką.³⁵⁷

Iš ESTT 2020 m. gegužės 14 d. sprendimo³⁵⁸ matyti, kad Malagrotos sąvartyno priežiūros po jo uždarymo laikotarpis pagal Direktyvos 1999/31 10 straipsnį pailgintas iki 30 metų vietoj minėtoje sutartyje iš pradžių numatyto 10 metų laikotarpio. Sąvarty-

³⁵⁵ Teisingumo Teismo sprendimas *Futura Immobiliare ir kt.*, supra note, 201: 48 punktas, 2010 m. vasario 25 d. sprendimo *Pontina Ambiente* Nr. C-172/08, 33 punktas, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0172&from=en>.

³⁵⁶ Teisingumo Teismo 2010 m. vasario 25 d. sprendimas byloje *Pontina Ambiente Srl prieš Regione Lazio* Nr. C-172/08, *ibid*, 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

³⁵⁷ *Ibid*.

³⁵⁸ Teisingumo Teismo 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas byloje *A. m. a. – Azienda Municipale Ambiente SpA prieš Consorzio Laziale Rifiuti – Co. La. Ri.* Nr. C-15/19, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=polluter%2Bpays&docid=226494&pageIndex=0&clang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=14120268#ctx1>.

no priežiūros laikotarpio pailginimas iškėlė klausimą, ar atliekomis, kurios į sąvartyną atvežtos prieš baigiantis perkėlimo į nacionalinę teisę terminui, sąvartyno priežiūros po jo uždarymo pareiga taikoma 10 metų, o atliekomis, kurios į jį atvežtos tam terminui pasibaigus, – 30 metų, ar ši pareiga taikoma visam sąvartynui. To sąvartyno operatoriumi ir jame laikomų atliekų turėtojui tai yra atvejis, kai nauja taisyklė taikoma situacijos, kuri susiklostė galiojant ankstesnei taisyklei, būsimoms pasekmėms. Teismas pasisakė, kad Direktyvos 1999/31/EB 10 ir 14 straipsnius reikia aiškinti taip, kad pagal juos nedraudžiamas nacionalinės teisės nuostatos aiškinimas, pagal kurį šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę metu veikusiam sąvartynui reikia taikyti šioje direktyvoje nustatytas pareigas, taip pat ir šio sąvartyno priežiūros po jo uždarymo laikotarpio pailginimą, ir nereikia daryti skirtumo pagal atliekų atvežimo į sąvartyną datą ar numatyti priemones, skirtos apriboti tokio pailginimo finansinį poveikį atliekų turėtojui.

Be to, ESTT sprendė dėl komunalinių atliekų surinkimo mokesčio dydžio nustatymo ir jo atitikties principui „teršėjas moka“. ESTT 2009 m. liepos 16 d. sprendime³⁵⁹ pasisakė, kad nedraudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis atliekų tvarkymo ir šalinimo paslaugos išlaidoms padengti numatytas mokestis, apskaičiuojamas pagal dėl šios paslaugos vartotojų veiklos galinčių susidaryti atliekų kiekį, o ne pagal faktiškai susidariusių ir perduotų tvarkyti atliekų kiekį. ESTT šio sprendimo 52 punkte pasisakė, kad principas „teršėjas moka“ netrukdo tam, kad valstybės narės nustatytų, remdamosi vartotojų kategorijomis, apibrėžtomis pagal dėl jų vykdomos veiklos galinčių susidaryti atliekų kiekį, kokią dalį išlaidų, reikalingų komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo sistemai finansuoti, padengia kiekviena iš šių kategorijų. Šioje byloje ESTT padarė svarbią išvadą dėl kolektyvinio išlaidų atlyginimo, t. y. kalbant apie komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo išlaidų padengimą, *kiek tai susiję su paslauga*, kuri kolektyviai teikiama visiems „turėtojams“, valstybės narės turi užtikrinti, kad iš principo visi šios paslaugos vartotojai, kaip „turėtojai“, kolektyviai padengtų visas minėtų atliekų šalinimo išlaidas (46 punktas).

Pagal šiuo metu galiojančius ES teisės aktus kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos turi didelę diskreciją nustatyti kainų apskaičiavimo sąlygas, tačiau ji nėra absoliuti: nacionalinis teismas turi patikrinti, ar prašoma kaina ir šis papildomas mokestis nelems to, kad tam tikriems „turėtojams“ teks išlaidos, akivaizdžiai nepro-

³⁵⁹ Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16 d. sprendimas byloje *Futura Immobiliare srl Hotel Futura* Nr. C-254/08, *supra note*, 201.

porcingos atliekų, kurias jie gali pagaminti, kiekiui arba pobūdžiui.³⁶⁰ ESTT 2017 m. kovo 30 d. sprendime³⁶¹ pasisakė, kad nacionalinis teismas gali atsižvelgti, be kita ko, į su paslaugos gavėjų užimamo nekilnojamojo turto rūšimi susijusius kriterijus, šio turto plotą ir paskirtį, „turėtojų“ pajėgumus gaminti atliekas, paslaugos gavėjams duotų kontenerių tūrį ir surinkimo dažnumą, nes šie parametrai gali daryti tiesioginę įtaką atliekų tvarkymo išlaidų sumai.

Principo „teršėjas moka“ taikymo prasme svarbi Direktyva 2004/35³⁶², kurios tikslas – sukurti atsakomybės už aplinkos apsaugą sistemą pagal „teršėjas moka“ principą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti). Tai reiškia, kad subjektai iš esmės turi atlyginti jų sukeltą žalą aplinkai. Toks sąnaudų priskyrimas skatina subjektą imtis prevencinių aplinkos apsaugos priemonių. Jis pateisinamas tada, kai subjektai, ypač atsakomybės be kaltės atveju, vykdo pavojingą veiklą ir paprastai iš jos gauna ekonominį pelną.

Generalinės advokatės J. Kokott išvadoje³⁶³ pažymėta, kad, remiantis Atliekų direktyva, kaltė nėra būtina atsakomybės sąlyga. Kitaip nei Direktyvoje 2004/35, jos nuostatose tiksliai nenurodyta, kuris iš šių asmenų turi padengti atliekų šalinimo išlaidas. Daug faktų patvirtina nuomonę, kad pagrindinėse bylose pagal Direktyvą dėl atliekų už kenksmingų medžiagų pašalinimą yra atsakingos tos įmonės, iš kurioms priklausančių įrenginių šios medžiagos pateko į aplinką.

Principo „teršėjas moka“ taikymas iškelia ūkinės veiklos vykdytojo ar žemės arba patalpų savininko, kai nėra nustatytų teršėjų, atsakomybės už žalos atlyginimą klausimą. Vis dėlto jiems atsakomybė kyla ne automatiškai, turi būti vertinama faktinė veiklos ir taršos atsiradimo situacija. ESTT 2015 m. kovo 4 d. sprendimo, priimto byloje C-534/13³⁶⁴, 57 ir 58 punktuose nurodė, kad principo „teršėjas moka“ taikymui

³⁶⁰ Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16 d. sprendimas byloje C-254/08 *Futura Immobiliare ir kt.*, *supra note*, 201: 55 ir 56 punktai.

³⁶¹ Teisingumo Teismo 2017 m. kovo 30 d. sprendimas byloje C-335/16 *VG Čistoća d. o. o. prieš Đuro Vladika, Ljubica Vladika*, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=polluter%2Bpays&docid=189343&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8898090>.

³⁶² 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti), OL L 143, 30/04/2004, p. 0056–0075.

³⁶³ Generalinės advokatės Juliane Kokott išvada, pateikta 2009 m. spalio 22 d. byloje C-378/08, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008C-C0378&from=en#Footref29134-137>.

³⁶⁴ Teisingumo Teismo 2015 m. kovo 4 d. sprendimas byloje C-534/13 *Fipa Group ir kiti*, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0534&from=lt>.

ypatinga priežastinio ryšio tarp subjekto veiklos ir žalos aplinkai svarba.³⁶⁵ Tačiau žemės savininkui gali kilti atsakomybė dėl užteršto sklypo turėjimo. Tai pažymėta generalinės advokatės J. Kokott išvados³⁶⁶ 107 punkte: „Nagrinėjamoje byloje, pavyzdžiui, būtų galima manyti, kad žemės sklypo savininką arba naudotoją, kurio žemės sklypo būklė kelia žalą aplinkai, būtų galima laikyti teršėju, nepaisant jo profesinės veiklos. Žalos priežastis yra jo valdomoje teritorijoje ir prie žalos šalinimo jis turi prisidėti. Todėl principui „teršėjas moka“ neprieštarauja tai, kad žemės sklypo savininkas ar naudotojas būtų įtraukiamas į žalos pašalinimo veiklą.“

Taigi ES teisė atliekų srityje principą „teršėjas moka“ nustato plačiai ir jis apima praktiškai visus atliekų teisės reglamentavimo etapus – pradedant nuo gamintojo atsakomybės įtvirtinimo, mokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir sąvartynų mokesčio nustatymo iki atliekų sukeltų incidentų pasekmių pašalinimo.

Principo „teršėjas moka“ svarba pripažinta ir Lietuvos strateginio planavimo dokumentuose. Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje pabrėžta, kad atliekų tvarkymui neefektyviai taikant principą „teršėjas moka“, nebus sukurta veiksminga atliekų tvarkymo sistema.³⁶⁷ Valstybinio atliekų tvarkymo plano 215 punkte išskirtos trys pagrindinės kryptys, kuriose Lietuvoje taikomas principas „teršėjas moka“: kuriant komunalinių atliekų tvarkymo sistemą; tvarkant gamybos ir kitos ūkinės veiklos atliekas; organizuojant gamintojo atsakomybės principu pagrįstą gaminių ir pakuočių atliekų tvarkymą.

Apibendrinant galima teigti, kad valstybėms narėms pripažįstami platūs įgaliojimai nustatyti įvairias priemones remiantis principu „teršėjas moka“, apimančias tiek sąvartynų mokesčius, tiek mokesčius už komunalinių atliekų surinkimą.

³⁶⁵ Taigi ir Direktyvoje 2004/35 įtvirtintam atsakomybės mechanizmui, tai matyti iš tos direktyvos nuostatų, reglamentuojančių pasekmes, kurių kyla, kai subjektas neprisideda prie taršos ar taršos grėsmės, o subjektas neprivalo padengti žalos ištaisymo veiksmų, kurių imtasi taikant šią direktyvą, išlaidų, kai gali įrodyti, kad žala aplinkai kilo dėl trečiųjų asmenų, nepaisant tinkamų apsaugos priemonių, arba dėl viešosios valdžios institucijos įsakymo ar nurodymo.

³⁶⁶ Generalinės advokatės Juliane Kokott išvada, pateikta 2009 m. spalio 22 d. byloje C-378/08, *supra note*, 365.

³⁶⁷ *Nacionalinė darnaus vystymosi strategija* (Kaunas: Lututė, 2011), 27, https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/ES_ir_tarptautinis_bendradarbiavimas/Darnaus%20vystymosi%20tikslai/NDVS/NDVS.pdf.

3.2.4. Atliekų hierarchija

Atliekų hierarchija iškilo apie 1980 m. kaip pasaulyje³⁶⁸ plačiai žinoma 3R koncepcija³⁶⁹ (angl. *Reduce, Reuse, Recycle*³⁷⁰), kurios pirminis siekis nukreipti atliekas nuo šalinimo sąvartynuose³⁷¹.

Jau Direktyvos 75/442 3 straipsnyje valstybės narės buvo raginamos skatinti prevenciją, perdirbimą ir kitokį atliekų pakartotinį panaudojimą, nors toks eiliškumas nebuvo tiesiogiai įvardytas kaip atliekų hierarchija. Šios nuostatos buvo tikslinamos vėlesniuose Direktyvos pakeitimuose (Direktyvoje 91/156 ir 2006/12/EB), tačiau atliekų hierarchijos kaip tokios sąvoka nebuvo įvesta. 2005 m. ES komunikate buvo konstatuota, kad „ES atliekų politika grindžiama atliekų tvarkymo būdų hierarchijos principu“³⁷². Nuostatos dėl atliekų hierarchijos svarbos ir būtinumo ne kartą atkartotos kituose ES komunikatuose ir teisės aktuose.

Nauja atliekų hierarchija buvo įtvirtinta Direktyvoje 2008/98/EB, kurioje vienas esminių pakeitimų buvo sąvokų „naudojimas“ ir „šalinimas“ patikslinimas. Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnyje kaip prioritetų eiliškumas nustatoma tokia atliekų hierarchija: a) prevencija; b) parengimas pakartotinai naudoti; c) perdirbimas; d) kitas naudojimas, pvz., naudojimas energijai gauti; ir e) šalinimas.

Atliekų hierarchijos adresatai yra valstybės narės, kurios turi gerbti atliekų hierarchiją savo atliekų tvarkymo politikoje ir teisės aktuose.³⁷³ Atliekų tvarkymo įstatymo 3 straipsnyje nustatyta atliekų hierarchija atitinka Direktyvoje 2008/98/EB nustatytą eiliškumą, tačiau Atliekų tvarkymo įstatyme atliekų hierarchijos adresatas yra ne valstybė, o atliekas tvarkant dalyvaujantys subjektai.

Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnio 2 dalis suteikia valstybėms narėms atliekų hierarchijos įgyvendinimo laisvumą. Jos įpareigotos naudoti tas galimybes, kurių

³⁶⁸ Shin-ichi Sakai et al., „International Comparative Study of 3R and Waste Management Policy Developments“, *Journal of Material Cycles and Waste Management* 13, no. 2 (1 August 2011): 86, <https://doi.org/10.1007/s10163-011-0009-x>.

³⁶⁹ Pavadinimas kilo nuo išteklių vertės atgavimo būdo, kitaip tai vadinama „R-kopėčios“ arba R-imperatyvas. Raidė „R“ vartojama žodžiams su pirmu skiemeniu „re-“, apibūdinti (iš lot. „vēl“, 3R lietuviškai: atliekų mažinimas, pakartotinis panaudojimas, perdirbimas).

³⁷⁰ S. Van Ewijk and J. A. Stegemann, „Limitations of the Waste Hierarchy for Achieving Absolute Reductions in Material Throughput“, *Journal of Cleaner Production*, Absolute Reductions in Material Throughput, Energy Use and Emissions, 132 (20 September 2016): 123, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.11.051>.

³⁷¹ *Ibid.*, 125.

³⁷² Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui – Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija KOM/2005/666.

³⁷³ „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste“, 51.

rezultatas visais požiūriais palankiausias aplinkai, o nukrypimas galimas atskiriems atliekų srautams, kai tai pagrindžiama gyvavimo ciklo samprata, aprėpiančia bendrą tokių atliekų susidarymo ir tvarkymo poveikį. Atliekų hierarchija neturėtų būti vertinama kaip griežtas receptas ypač todėl, kad skirtingi atliekų apdorojimo metodai gali turėti skirtingą poveikį aplinkai. ESTT požiūriu „atliekų hierarchija yra tikslas, paliekantis diskreciją valstybėms narėms, neverčiantis jų pasirinkti vieno konkretaus prevencijos ir tvarkymo sprendimo“³⁷⁴. Taigi jei atliekų tvarkymo galimybė, kuri paprastai yra žemesnė pagal hierarchiją, konkrečioje situacijoje daro mažesnę poveikį aplinkai, ji ir turėtų būti įgyvendinama.

Mokslinėje literatūroje keliamas ne tik atliekų hierarchijos teisinio privalomumo klausimas, bet ir kritiškai pastebėjimai dėl jos veiksmingumo. Teisės literatūroje atliekų hierarchija vadinama „aprioristine hierarchija“, o tai reiškia, kad nors valstybės narės, vykdydamos atliekų tvarkymą, turi griežtai laikytis hierarchijos, ji yra tik atspirties taškas analizėms, kurios turi būti atliekamos atsižvelgiant į konkrečius atvejus.³⁷⁵ Pavyzdžiui, Direktyva 2008/98/EB leidžia tam tikriems atliekų srautams nukrypti nuo hierarchijos, pasinaudojant minėta 4 straipsnio 2 dalies nuostata.

Esama nuomonių, kad atliekų hierarchija yra norminė, nes nustato atliekų tvarkymo praktikos pageidautinumą.³⁷⁶ ESTT ne kartą yra nusprendęs, kad „valstybės narės pareiga imtis visų būtinų priemonių, kad būtų pasiektas direktyvoje numatytas rezultatas, tiek bendras, tiek konkretus, yra privalomas visoms valstybių narių valdžios institucijoms, įskaitant teismus jų jurisdikcijai priklausančiais klausimais“³⁷⁷. Tai reiškia, kad atliekų hierarchijos turi laikytis ir taikyti visi atitinkami tam tikros valstybės narės administraciniai lygmenys, atsakingi už atliekų politiką ir įstatymus. Tačiau kiti autoriai atliekų hierarchijos teisinio privalomumo pobūdį vertina kritiškiau. Pavyzdžiui, L. Kramer hierarchiją apibūdina kaip politinę rekomendaciją, o teisinius veiksmus prieš valstybes nares dėl hierarchijos nepaisymo – kaip „neįsivaizduojamus“³⁷⁸.

Kitas atliekų hierarchijos trūkumas yra tai, kad praktikoje dažnai pasirenkami

³⁷⁴ Teisingumo Teismo 2019 m. gegužės 8 d. sprendimas byla *Verdi Ambiente* Nr. C-305/18, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0305&from=en>.

³⁷⁵ Pope, *supra note*, 13: 250.

³⁷⁶ Johan Hultman ir Hervé Corvellec, „The European Waste Hierarchy: From the Sociomateriality of Waste to a Politics of Consumption“, *Environment and Planning A: Economy and Space* 44, nr. 10 (2012): 2414, <https://doi.org/10.1068/a44668>.

³⁷⁷ Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Inter-Environnement Wallonie ASBL prieš Région Wallonne* Nr. C-129/96, *supra note*, 80 : 40.

³⁷⁸ Ludwig Kramer, *EU Environmental Law* (8th ed., Sweet & Maxwell 2015), 361.

žemesni atliekų tvarkymo prioritetai. Atliekų hierarchija laikoma solidžia strategija, padedančia išvengti sąvartynų, tačiau jos „įgyvendinimas apsiribojo daugiausia žemesniojo pasirinkimo variantais“³⁷⁹, todėl kyla abejonių dėl hierarchijos gebėjimų kuo labiau sumažinti poveikį aplinkai ir gamtos išteklių naudojimą³⁸⁰. Ribotas atliekų hierarchijos naudingumas ir per platus atliekų apibrėžimas nesugeba sumažinti įtampos tarp atliekų tvarkymo (ką mes darome su daiktais, kai jie tampa atliekomis) ir atliekų prevencijos (kaip užkirsti kelią medžiagoms tapti atliekomis).³⁸¹ Atliekų hierarchija turėtų būti siekiama ne tik išvengti šalinimo sąvartynuose, bet ir paskatinti rinktis kuo aukštesnius atliekų hierarchijos lygmenis, nepaisant kylančios vidinės konkurencijos tarp atskirų atliekų hierarchijos žingsnių, pavyzdžiui, atliekų perdirbimo ir kito naudojimo – atliekų deginimo.

Ši atliekų hierarchijos problema, kai atliekos apdorojamos žemesniuose lygmenyse, suprantama ES lygiu, todėl Direktyvos 2018/851 41 konstatuojamoje dalyje nurodoma, kad siekiant išvengti atliekų apdorojimo, kurį vykdant ištekliai paliekami žemesniuose atliekų hierarchijos lygmenyse, valstybės narės turėtų užtikrinti tvirtą ipareigojimo atskirai surinkti atliekas įgyvendinimą. Taigi ES atliekų politika nukreipta į atskiro atliekų surinkimo skatinimą, kuris matomas kaip priemonė, turinti skatinti atliekų hierarchijos ir perdirbimo įgyvendinimą.

Vis dėlto pasirinkimas iš atliekų hierarchijos prioritetų nėra toks vienareikšmis. Pavyzdžiui, nors atliekų perdirbimas hierarchijoje yra aukščiau už deginimą, ne visas atliekas galima perdirbti ir ne visų atliekų perdirbimas yra geresnis sprendimas aplinkosaugos požiūriu, todėl suprantama, kad turi būti galimybė deginti atliekas, nes tai atliekų hierarchijos požiūriu yra geresnis pasirinkimai nei atliekų šalinimas sąvartyne. Tačiau dideli atliekų deginimo pajėgumai dažnai vertinami kaip veiksnys, stabdantis atliekų perdirbimą. Atliekų hierarchija skatina aukštesnio lygmens atliekų tvarkymo pasirinkimą, tačiau praktinis to įgyvendinimas yra sudėtingas procesas, reikalaujantis gero esamos situacijos ir raidos perspektyvų įvertinimo, suderinto su techninėmis ir finansinėmis galimybėmis.

Atliekų tvarkymo būdai reikalauja tam tikros infrastruktūros, kuri yra brangi ir kurią vėliau pakeisti ar jos atsisakyti nėra taip paprasta, įrengimo. Direktyvos 2018/851

³⁷⁹ Van Ewijk and Stegemann, „Limitations of the Waste Hierarchy for Achieving Absolute Reductions in Material Throughput“, 127.

³⁸⁰ *Ibid.*, 127.

³⁸¹ Carrie Bradshaw, „Waste Law and the Value of Food“, *Journal of Environmental Law* 30, no. 2 (1 July 2018): 312, <https://doi.org/10.1093/jel/eqy009>.

5 konstatuojamoje dalyje nurodoma, kad daug valstybių narių dar nėra sukūrusios visos reikiamos atliekų tvarkymo infrastruktūros. Todėl būtina nustatyti aiškius ilgalaikius politikos tikslus, kurie padėtų nukreipti priemones ir investicijas, visų pirma neleidami sukurti pernelyg didelių struktūrinių galutinių atliekų apdorojimo pajėgumų ir palikti medžiagų, kurias galima perdirbti, žemesniuose atliekų hierarchijos lygmenyse. Taigi ši direktyva infrastruktūros pajėgumų planavimą mato kaip galimybę išvengti atliekų apdorojimo žemesniuose atliekų hierarchijos lygmenyse.

Mintis, kad viešasis finansavimas turi skatinti perėjimą prie tvaresnių atliekų tvarkymo sistemų, toliau plėtojama planuojant būtinas investicijas. EK komunikate nurodoma: „Norint, kad viešasis finansavimas (tiek nacionalinis, tiek ES) skatintų perėjimą prie žiedinės ekonomikos, skiriant lėšas turėtų būti atsižvelgiama į tikslą tvarkyti atliekas kuo aukštesniu ES atliekų tvarkymo hierarchijos lygmeniu.“³⁸² Tokiu atveju keliama išankstinė sąlyga, kad naujos investicijos į atliekų sektorių atitiktų atliekų tvarkymo planus, kuriuos valstybės narės parengė įgyvendindamos pasiruošimo pakartotiniam naudojimui ir perdirbimui tikslus. Kaip teigiama Žiedinės ekonomikos veiksmų plane, tai reiškia, kad pinigai investicijoms į galutinių atliekų apdorojimo įrenginius, pavyzdžiui, į papildomus deginimo pajėgumus, būtų skiriami tik ribotais ir gerai pagrįstais atvejais, jei nekyla rizika, kad tai bus pertekliniai pajėgumai, ir jei tikrai laikomasi atliekų tvarkymo hierarchijos tikslų.

Toliau nagrinėtini atskiri atliekų hierarchijos žingsniai, pradedant nuo labiausiai pageidaujamo.

Prevencija. Atliekų prevencija yra „efektyviausias būdas efektyviau naudoti išteklius ir sumažinti atliekų poveikį aplinkai“ – tai pabrėžta Direktyvos 2018/852³⁸³ 4 konstatuojamoje dalyje.

Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 12 dalyje prevencija yra priemonės, kurių imamasi prieš medžiagai ar produktui virstant atliekomis ir kurios sumažina: a) atliekų kiekį, įskaitant pakartotinai naudojant produktus ar prailginant produktų gyvavimo ciklą; b) susidariusių atliekų neigiamą poveikį aplinkai ir žmonių sveikatai arba; c) pavojingų medžiagų kiekį medžiagose ir produktuose.

³⁸² Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui energijos iš atliekų vaidmuo žiedinėje ekonomikoje, 2017 01 26, COM(2017) 34 Final, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0034&from=en>.

³⁸³ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, OJ L 150 (2018), <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/852/oj/lit>.

Atliekų prevencija gali būti vykdoma tik tada, kai medžiaga ar produktas dar netapo atliekomis. Nors pati atliekų prevencija yra priskirta Direktyvos 2008/98/EB taikymo sričiai, ji iš esmės nėra atliekų tvarkymo priemonė, nes susijusi su medžiagomis ar daiktais, kol jie dar netampa atliekomis. Konceptuali atliekų hierarchijos problema yra prevencijos įtraukimas į priemonę, kuri iš esmės skirta atliekų tvarkytojams.³⁸⁴ Atliekų tvarkytojams stinga suinteresuotumo ir paskatų spręsti atliekų prevencijos klausimus, nes pagrindinė jų veiklos sritis yra tvarkyti atliekas. Atliekų prevencijos neapibrėžtumas, sisteminis nesuderinamumas su atliekų tvarkymo sistemos veikimu gali lemti tai, kad pačios atliekų hierarchijos tikslai bus nepasiekti arba tik iš dalies pasiekti.

Kita vertus, prevencija siekiama sumažinti atliekų kiekį ar atliekų neigiamą poveikį, o tai rodo, kad ji nėra smarkiai nutolusi nuo pačios atliekų koncepcijos. Taip išryškėja tam tikras prieštaravimas, nes prevencijos priemonės toliau siejamos su atliekų kiekių susidarymu ar jų neigiamu poveikiu. Tyrimuose pažymima, kad EK taiko emisijų, kurios pasiekiamos išvengus atliekų susidarymo, skaičiavimus.³⁸⁵ Vis dėlto atliekų prevenciją vertinti per atliekų nesusidarymą yra gana sudėtingas praktinis sprendimas, kuris nėra prieinamas paprastiems vartotojams ar įmonėms.

Viena svarbiausių ir populiariausių atliekų prevencijos priemonių yra pakartotinis naudojimas, kai produktas naudojamas tam pačiam tikslui, kuriam buvo sukurtas. Tokio naudojimo pavyzdžiai yra medinių padėklų uždaro ciklo sistema arba pakartotinio naudojimo užstato grąžinimo sistemos. Atliekų prevencija yra pačioje atliekų hierarchijos „viršuje“, tačiau pastebėta, kad daugkartinių buitinių pakuočių rinkos dalis mažėja.³⁸⁶ Direktyva 2018/851 atkreipia dėmesį į reikalingumą skatinti kurti ir remti parengimo pakartotiniam naudojimui ir taisymo tinklus, kurie paskatintų atliekas pakartotinai naudoti (11 str. 1 d.). Tai glaudžiai susiję su teisės į remontą įtvirtinimu ES žaliajame kurse. Rūšiuojamojo griovimo skatinimas yra vienas būdų paskatinti medžiagų atskirimą pakartotiniam naudojimui ir kitoms veikloms.

Atliekų prevencija yra vienintelis atliekų hierarchijos prioritetas, tai atliekant iki atliekų susidarymo, kiti atliekų tvarkymo prioritetai įgyvendinami kaip atliekų apdorojimo sprendimai.

Parengimas pakartotiniam naudojimui. Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 16 punkte nustatyta, kad „parengimas pakartotiniam naudojimui“ – naudojimo

³⁸⁴ Van Ewijk ir Stegemann, „Limitations of the Waste Hierarchy for Achieving Absolute Reductions in Material Throughput“, 125.

³⁸⁵ Dubois ir kt., *supra note*, 5.

³⁸⁶ *Ibid.*, 25.

operacija tikrinant, valant ar taisant, jos metu atliekomis tapę produktai ar produktų sudėtinės dalys parengiami taip, kad būtų vėl panaudojami be jokio kito išankstinio apdirbimo. Tai atliekų naudojimo operacija, atliekama produktui tapus atliekomis. Jei-gu atliekos buvo tvarkomos šiame – parengimo pakartotiniam naudojimui – etape, jos gali būti nelaikomos atliekomis remiantis Direktyvos 2008/98/EB 6 straipsnyje „Atliekų statuso pabaiga“ nustatytais reikalavimais. Pasirengimo pakartotiniam naudojimui pavyzdžiai: baldų, dviračių taisymas, butelių plovimas prieš pakartotai juos naudojant.

Perdirbimas. Atliekų perdirbimas yra bet kokia naudojimo operacija, kurios metu atliekų medžiagos perdirbamos į produktus ar medžiagas, kurios panaudojamos pirminiais ar kitais tikslais. Perdirbimas apima organinių medžiagų perdirbimą, tačiau neapima naudojimo energijai gauti ir perdirbimo į medžiagas, kurios turi būti naudojamos kaip kuras ar užpildymo operacijoms. Perdirbimo pavyzdžiai yra organinių medžiagų perdirbimas į kompostą, plastiko atliekų perdirbimas į granuliuotą plastiką, susmulkintų stiklo atliekų naudojimas sprogdinti. Remiantis „Eurostat“ 2017 m. duomenimis (ES 28), vidutinis komunalinių atliekų perdirbimo lygis Europoje yra 46 proc.³⁸⁷

Siekiant paskatinti perdirbimą svarbu, kad atskirai perdirbti surinktos atliekos nebūtų deginamos. Atitinkama nuostata įtvirtinta Direktyvos 2008/98/EB 10 straipsnyje, čia nustatytas įpareigojimas užtikrinti, kad atliekos, surinktos atskirai siekiant jas parengti pakartotiniam naudojimui ir perdirbti, nebūtų deginamos, išskyrus atliekas, kurios susidaro vykdant vėlesnes atskirai surinktų atliekų apdorojimo operacijas ir kurių deginimas duoda geriausią aplinkosaugos požiūriu bendrą rezultatą laikantis atliekų hierarchijos.

Perdirbimo technologijos tobulėja, todėl keliami klausimai dėl cheminio perdirbimo vietos atliekų hierarchijoje, siūlant „perdirbimu“ laikyti cheminių medžiagų perdirbimo technologijas, kurios gamina polimerines medžiagas, o procesus, kurie gamina žaliavą naftos cheminėms medžiagoms, siūloma apibrėžti kaip „cheminį šalinimą“.³⁸⁸

Kitas naudojimas, pvz., naudojimas energijai gauti. Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnyje kitas naudojimas, pavyzdžiui, naudojimas energijai gauti, sudaro žemesnį nei perdirbimas atliekų hierarchijos lygmenį. Direktyvoje 2008/98/EB perdirbimas yra

³⁸⁷ „Atliekų tvarkymas ES: faktai ir skaičiai (infografikas) | Europos Parlamentas“.

³⁸⁸ „Clarification on the definition and position of chemical recycling in the waste hierarchy“, Zero Waste Europe, 2021 m. lapkričio 22 d., <https://zerowasteurope.eu/library/clarification-on-the-definition-and-position-of-chemical-recycling-in-the-waste-hierarchy/>.

apibrėžiamas kaip naudojimo operacija, todėl „kitas naudojimas“ apimta tai, kas nepatenka į perdirbimo apibrėžtį, t. y. naudojimas energijai gauti ir perdirbimas į medžiagas, kurios turi būti naudojamos kaip kuras ar užpildymo operacijoms.

ESTT savo praktikoje nustatė atliekų naudojimo kriterijus, kurie turėjo įtakos atliekų deginimo operacijoms klasifikuoti, o tai turėjo įtakos vėlesniam teisėkūros procesui. „Kito naudojimo“ žingsnio išskyrimas atliekų hierarchijoje yra susijęs su Direktyvos 2008/98/EB priėmimo svarstymo metu iškilusiais ginčais, kokią vietą atliekų hierarchijoje turi užimti atliekų deginimas. Dėl to Europos Parlamente dėl to nuomonės išsiskyrė, tačiau buvo susitarta dėl bendros pozicijos, kad deginimas turėtų būti priskiriamas prie naudojimo, jei jis atitinka tam tikrus energijos vartojimo efektyvumo rodiklius (aprašytus Direktyvos II priede).

Bendrai atliekų deginimas, atsižvelgiant į Direktyvos 2008/98/EB I ir II priedus, gali būti priskiriamas tiek šalinimo, tiek naudojimo operacijoms:

II PRIEDAS NAUDOJIMO OPERACIJOS	I PRIEDAS ŠALINIMO OPERACIJOS
R 1 Iš esmės naudojama kurui ar kitais būdais energijai gauti (* ³⁸⁹)	D 10 Deginimas sausumoje D 11 Deginimas jūroje (*)

Jeigu deginimas neatitinka kito naudojimo sąlygų, jis turėtų būti priskiriamas šalinimo operacijai, pavyzdžiui, deginimui sausumoje.

Kaip pastebėjo E. Calsteris, atliekų deginimas įtraukiamas į „kito naudojimo operacijų“ sąrašą tik tuo atveju, kai tai susiję su labai energiją taupančiais komunalinių atliekų deginimo įrenginiais, skirtais tik tokioms atliekoms naudoti.³⁹⁰

Lietuvoje trijuose didžiausiuose miestuose pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, kurių tikslas nukreipti atliekas nuo atliekų šalinimo sąvartynuose ir taip prisidėti prie atliekų hierarchijos įgyvendinimo. Visgi atliekų deginimo etapas nėra nuosekliai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl to, kad neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytas mechanizmas, kaip turėtų būti nustatoma kaina, jeigu nepavyksta dėl jos susitarti. Atliekų deginimo klausimų problemišumą atskleidė ir ekspertų apklausa. 1 respondentas 1 laikosi nuomonės, kad atliekų deginimo įrenginiai buvo statomi kaip valstybinės reikšmės objektai ir atliekų tvarkymo grandinės dalis, tačiau

³⁸⁹ Tai apima deginimo įrenginius, skirtus komunalinėms kietosioms atliekoms perdirbti tik tada, kai jų energetinis naudingumo koeficientas yra lygus arba didesnis negu nustatyti dydžiai.

³⁹⁰ Calster, *supra note*, 12: 187.

jie netapo viešosios paslaugos dalimi, o tiesiog veikia rinkoje, nori dalyvauja konkursuose dėl deginti skirtų atliekų pirkimo, jeigu nenori – nedalyvauja. Didieji miestai užsitikrina atliekų deginimą, tačiau nutolę regionai ir jų atliekamos tapo nereikalingos. Nepaisoma solidarumo, kad vežimo iki įrenginių kaina neturi priklausyti nuo atstumo. 2, 3, 4 ir 6 respondentų nuomone, atliekų deginimo kainos turi būti reguliuojamos. 2 respondentas pasisakė, kad komunalinių atliekų srautas, o ne gamybinis / komercinis priimant deginti turi turėti prioritetą. 6 respondentas siūlo, kad importuojamos atliekos neturėtų išstumti lietuviškų atliekų, dabar regionai neturi kur deginti dalies atliekų ir yra priversti jas šalinti sąvartyne, o tai prieštarauja tvarumo ir žiediško principams. Šis pavyzdys atskleidžia, kad, netinkamai suregulius atliekų priėmimo deginti tvarką, iškyla pavojus nukrypti nuo atliekų hierarchijos ir rinktis mažiausiai pageidaujama atliekų šalinimą sąvartyne. Jeigu būtų siekiama įtvirtinti įpareigojimą atliekų deginimo įmonėms tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų, tai pagrindai turėtų būti suformuluoti Atliekų tvarkymo įstatyme, techninius sprendinius numatant Valstybiniame atliekų tvarkymo plane.

Šalinimas. Tradiciniai atliekų šalinimo būdai, tokie kaip deginimas ir sąvartynai, gali palengvinti su atliekomis susijusias problemas, tačiau jie gali sukelti antrinę taršą. Pavyzdžiui, atliekų deginimas laikomas brangiu, jo metu susidaro daug kenksmingų dujų ir sunkiųjų metalų. Sąvartynai sukelia gruntinio vandens taršą, o fermentacijos metu susidaręs metanas padidina šiltnamio efektą.³⁹¹

Atliekų šalinimas pagal atliekų hierarchiją yra paskutinis ir mažiausiai pageidaujamas sprendimas. ES lygiu siekiama mažinti atliekų šalinimą sąvartynuose ir 2030 m. nustatytas 10 proc. šalinimo sąvartynuose tikslas. Atliekų tvarkymo įstatymo 26 straipsnio 4 dalies 6 punkte nustatyta tikslas, kad ne vėliau kaip 2035 m. sąvartynuose šalinamų komunalinių atliekų kiekis turi būti sumažintas ir sudaryti ne daugiau kaip 5 proc. ar mažiau visų susidarančių komunalinių atliekų (pagal svorį).

Europos Parlamento užsakymu atliktoje studijoje pažymėta, kad visose 28 ES valstybėse narėse 2012 m. buvo pašalinta sąvartynuose 77 mln. tonų komunalinių atliekų, o tai atitinka 32 proc. visų susidariusių komunalinių atliekų. Nors 6 valstybės narės

³⁹¹ Yongxi Yi et al., „A Joint Optimal Emissions Tax and Solid Waste Tax for Extended Producer Responsibility“, *Journal of Cleaner Production* 314 (2021 m. rugsėjo 10 d.): 128007, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.128007>; Haiping Xiao et al., „Destruction and Formation of Polychlorinated Dibenzo-p-Dioxins and Dibenzofurans during Pretreatment and Co-Processing of Municipal Solid Waste Incineration Fly Ash in a Cement Kiln“, *Chemosphere* 210 (2018 m. lapkritis): 779–788, <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2018.07.058>.

jau pasiekė 2030 m. šalinimo sąvartynuose tikslą, tačiau iššūkis bus jį pasiekti net pusei valstybių narių, kurių šalinimo sąvartyne procentas šiuo metu viršija 50 proc. (6 valstybės, kurios sąvartynuose šalina didesnę proc. atliekų nei Lietuva).³⁹² Šioje studijoje pateiktas pastebėjimas, kad uždraudus šalinimą sąvartynuose pirmiausia plastikinės atliekos buvo perkeltos iš sąvartynų į deginimą.³⁹³ Taigi draudimo efektas pasižymi ribotumu, nes buvo pasirenkamas deginimas, o ne labiau pageidaujamas atliekų hierarchijos žingsnis – perdirbimas.

Didžiausią pažangą mažindamos sąvartynuose šalinamų atliekų kiekį 2006–2017 m. padarė Slovėnija, Lietuva, Latvija, Estija ir Suomija.³⁹⁴ EK atliktoje ataskaitoje pažymėta, kad Lietuvoje taikomi sąvartynų mokesčiai yra vieni mažiausių Europos Sąjungoje. Mažas mokesčio tarifas ir mažas sąvartynų vartų mokestis trukdo gerinti ekonomines perdirbimo perspektyvas, nes šalinimas sąvartynuose vis dar yra pigiausia atliekų apdorojimo galimybė. Numatoma, kad, padidinus mokestį, priemonės veiksmingumas turėtų padidėti.³⁹⁵

Atliekų hierarchija yra vienas svarbiausių atliekų tvarkymo teisės principų, nustatančių aiškius atliekų tvarkymo prioritetus, tačiau kartu paliekančių teisę valstybėms narėms priimti konkrečius sprendimus dėl prevencijos ir tvarkymo. Atliekų hierarchijos principas veiksmingai padeda išvengti mažiausia pageidaujamo prioriteto – atliekų šalinimo sąvartynuose, tačiau jo veikimas ribotas, nes renkantis iš aukštesnių atliekų tvarkymo prioritetų neužkertamas kelias atliekoms tvarkyti žemesniuose lygmenyse.

3.2.5. Gamintojo atsakomybės principas

Didesnės gamintojo atsakomybės sistemos sąvoka apibrėžta Direktyvos 2008/98/EB 3 straipsnio 21 punkte kaip valstybių narių nustatytų priemonių rinkinys, taikomas siekiant užtikrinti, kad produktų gamintojai prisiimtų finansinę atsakomybę arba finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymo etapą produkto gyvavimo cikle. Direktyvos 2018/851 14 konstatuojamojoje dalyje patikslinta, kad gamintojų pareigos gali apimti organizacinę atsakomybę ir atsakomybę prisidėti prie atliekų pre-

³⁹² „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, *supra note*, 120: 34.

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ „Atliekų tvarkymas ES: faktai ir skaičiai (infografikas). Europos parlamentas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.europarl.europa.eu/news/lt/headlines/society/20180328STO00751/atlieku-tvarkymas-es-faktai-ir-skaiciai-infografikas>.

³⁹⁵ „2019 m. ES Aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūra. Šalies ataskaita – Lietuva“, 7, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lt_lt.pdf.

vencijos, produktų tinkamumo pakartotiniam naudojimui ir produktų perdirbamumo, o į minėtus atliekų tvarkymo etapus įskaitomas atskiras surinkimas, rūšiavimas ir apdorojimo operacijos.

Direktyvos 2008/98/EB 8 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės, siekdamos sustiprinti atliekų pakartotinį naudojimą, prevenciją, perdirbimą ir kitokį naudojimą, gali imtis įstatymuose arba ne įstatymuose numatytų priemonių, kad užtikrintų, jog bet kurio gamintojo atsakomybė būtų didesnė. Tokios priemonės gali būti grąžinamų produktų ir po produktų panaudojimo liekančių atliekų priėmimas, taip pat vėlesnis atliekų tvarkymas ir finansinė atsakomybė už tokią veiklą. Viena šių priemonių gali būti prievolė viešai teikti informaciją, ar produktą galima pakartotinai naudoti ar perdirbti. Direktyvos 2008/98/EB 8a straipsnyje nustatyti bendrieji didesnės gamintojo atsakomybės sistemos būtiniausi reikalavimai.³⁹⁶

Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 36¹ dalyje gamintojo atsakomybės principas apibrėžiamas kaip gamintojams ir importuotojams taikomas principas, pagal kurį gamintojai ir importuotojai atsakingi už jų vidaus rinkai tiekiamų gaminių ir pakuočių poveikį aplinkai per visą jų gyvavimo ciklą nuo gamybos iki saugaus atliekų sutvarkymo. Gamintojo atsakomybės principo taikymas, remiantis Atlieku tvarkymo įstatymo 26 straipsnio 3 dalimi, gali būti nustatytas Valstybiniame atliekų prevencijos ir tvarkymo plane.

Didesnės gamintojo atsakomybės schemų įgyvendinimas kartu su ekonominėmis priemonėmis (sąvartynų mokesčiais, draudimais, apmokestinimo pagal faktinį susidariusių atliekų kiekį schemomis) buvo ypač veiksmingas būdas pasiekti nustatytų pakuočių perdirbimo ir panaudojimo tikslus.³⁹⁷ Pagrindinis didesnės gamintojo atsakomybės politikos pranašumas prieš politiką, pagrįstą atliekų sutvarkymo mokesčiais, yra tai, kad ji gali panaikinti paskatas neteisėtam šalinimui.³⁹⁸ Atlieku sutvarkymo mo-

³⁹⁶ Valstybės narės turi aiškiai apibrėžti visų atitinkamų susijusių subjektų funkcijas ir atsakomybę; nustatyti atliekų tvarkymo tikslus, atskaitų teikimo sistemą. Valstybės narės imasi reikiamų priemonių siekdamos užtikrinti, kad atliekų turėtojai būtų informuoti apie atliekų prevencijos priemones, pakartotinio naudojimo ir parengimo pakartotiniam naudojimui centrus, grąžinimo ir surinkimo sistemas ir šukšlinimo prevenciją. Valstybės narės taip pat imasi priemonių (ekonominių iniciatyvų ar reguliavimo nuostatų, kai tikslinga), kad atliekų turėtojus paskatintų prisiimti atsakomybę už savo atliekų pateikimą įdiegtoms atskiro atliekų surinkimo sistemoms. Remiantis šiuo straipsniu, valstybės narės imasi priemonių siekdamos užtikrinti, kad didesnės gamintojo atsakomybės sistemos, įdiegtos anksčiau nei 2018 m. liepos 4 d., šio straipsnio reikalavimus įvykdytų ne vėliau kaip 2023 m. sausio 5 d.

³⁹⁷ Veronique Monier, Mathieu Hestin, ir Clementine O'Connor, „Implementing EU Waste Legislation for Green Growth“ (BIO Intelligence Service, Directorate-General for Environment (European Commission, 2011)), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://op.europa.eu/s/uVzE>, 23.

³⁹⁸ Shinkuma ir Managi, *supra note*, 17: 45.

kesčius tiesiogiai turėtų padengti vartotojai, kurie neturėtų suinteresuotumo tinkamai tvarkyti atliekas. Didesnės gamintojo atsakomybės principas įpareigoja gamintojus organizuoti atliekų surinkimą, perdirbimą ir šalinimą.

Gamintojo atsakomybės principas yra tiesiogiai susijęs su principu „teršėjas moka“ ir gali būti vertinamas kaip tam tikra šio principo modifikacija, sukonkretinanti šio principo taikymą: teršėjo pareiga atlyginti išlaidas pereina gamintojams, kurių veikla ir sukelia taršą. Tai reiškia, kad tam tikrų produktų atliekų tvarkymo išlaidas turi apmokėti produktų, dėl kurių naudojimo susidaro atliekos, gamintojas ar importuotojas. Gamintojo atsakomybės sistema atitinka principą „teršėjas moka“ tiek, kiek finansinė atsakomybė už netinkamą naudoti produktų apdorojimą nuo mokesčių mokėtojų ir savivaldybių yra perkelta gamintojams ir galiausiai vartotojams.³⁹⁹ Tai yra aplinkos politikos metodas, kai gamintojo atsakomybė už produktą išplečiama į produkto gyvavimo ciklo po vartojimo einantį etapą (pavyzdžiui, reikalavimas atsiimti gaminį, užstato grąžinimo sistema arba išankstinis šalinimo mokestis).⁴⁰⁰ Daugumoje gamintojų atsakomybės sistemų skirtingai tvarkomos pakuotės, susidarančios komunaliniame ir nekomunaliniame (daugiausia pramoniniame) srautuose.⁴⁰¹ Reikia pažymėti, kad didesnės gamintojų atsakomybės sistema taikoma konkreitiems produktams, todėl gali skirtis pakuotėms, elektronikos atliekoms ar tekstilėi taikomos sistemos.

Gamintojo atsakomybės principas vertinamas kaip unikali privataus sektoriaus dalyvavimo tvarkant atliekas forma. Pagal šią sistemą galutinio medžiagų perdirbimo ar šalinimo išlaidas padengia prekės gamintojas. Gamintojai gali tiesiogiai sumokėti savivaldybei atliekų surinkimo ir šalinimo išlaidas arba sukurti sistemą piliečiams grąžinti produktą. Bet kuriuo atveju gamintojai dažnai nustato produkto šalinimo išlaidas, kurias galiausiai padengia vartotojai. Todėl tiek gamintojai, tiek vartotojai yra finansine ir logistikos prasme atsakingi už savo išteklių naudojimą. Gamintojo atsakomybės sistemos galiausiai sumažina Vyriausybių išlaidas, nukreipia atliekas iš šalinimo įrenginių, kad sutaupyti vietas ir skatintų ekologišką vartojimą.⁴⁰²

Gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimas yra glaudžiai susijęs su ekono-

³⁹⁹ „Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management | OECD“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.oecd.org/development/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm>.

⁴⁰⁰ Shinkuma ir Managi, *supra note*, 17: 41.

⁴⁰¹ Ana Pires ir kt., „Extended Producer Responsibility: A Differential Fee Model for Promoting Sustainable Packaging“, *Journal of Cleaner Production* 108 (2015 m. gruodžio 1 d.): 343–353, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.084>.

⁴⁰² Kaza ir kt, *supra note*, 4: 109.

minių modeliavimu. EPBO organizacijos atnaujintose gairėse⁴⁰³ pažymėta, kad didesnė gamintojo atsakomybė remiasi keturiomis instrumentų grupėmis⁴⁰⁴. Labai svarbu ne tik bendras principas, kad atliekų tvarkymo išlaidas padengia gamintojas, bet ir kaip šios išlaidos paskirstomos gamintojams. Kai kiekvienam produktui taikomas mokestis skiriasi atsižvelgiant į pakuotėje naudojamą medžiagos svorį ir rūšį, tai skatina įmones kurti gaminius pagal ekologiško dizaino strategijas ir inovacijas.⁴⁰⁵

Nustatant didesnės gamintojų atsakomybės sistemas, pasaulyje buvo laikomasi kelių požiūrių, kaip reglamentuoti ir organizuoti Organizacijų veiklą⁴⁰⁶: veikia viena Organizacija, konkuruojančios Organizacijos, prekybiniai kreditai ir valstybės valdomos didesnės gamintojų atsakomybės sistemos.

1. **Didesnės gamintojų atsakomybės sistema su viena Organizacija.** Šioje sistemoje Organizacijos steigiamos gamintojų įsipareigojimams organizuoti ir vykdyti: registruoti atsakingus gamintojus ir rinkti įsipareigojimams nustatyti bei gamintojų mokesčiams nustatyti pagal užimamas rinkos dalis reikalingus duomenims, sudaryti sutartis dėl tam tikrų produktų surinkimo ir perdirbimo su surinkimo ar perdirbimo įmonėmis arba savivaldybėmis, teikti valstybės institucijoms sertifikuoti reikalingus duomenis ir ataskaitas. Tam tikrais atvejais gamintojų registravimo funkcijas gali vykdyti valstybinės įstaigos, pavyzdžiui, Švedijos aplinkos apsaugos agentūra dėl elektronikos atliekų. Tokio modelio pavyzdžiai yra „FOST Plus“ Belgijoje namų ūkio pakuotėms.

2. **Didesnės gamintojų atsakomybės sistema su konkuruojančiomis Organizacijomis.** Tokiu atveju veikia keletas Organizacijų ir gamintojai savo įsipareigojimus atlieka per vieną iš organizacijų. Gamintojų registravimą paprastai atlieka įgaliota valstybės įstaiga. Konkuruojančios Organizacijos veikia Lietuvoje pakuočių atliekų tvarkymo srityje, Vokietijoje pakuočių bei dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų srityje. Organizacijos konkuruoja siekdamos kuo palankesnėmis sąlygomis pritraukti gamintojų, todėl su jų veiklos principais sunkiai suderinami sektoriaus veiklos kontrolės tikslai bei reikalavimų laikymosi priežiūra. Lietuvoje dalį šio sektoriaus priežiūros funkcijų yra pavesta vykdyti Aplinkos apsaugos agentūrai.

⁴⁰³ „Extended Producer Responsibility“, *supra note*, 16.

⁴⁰⁴ 1. Reikalavimais dėl produktų grąžinimo. 2. Ekonominėmis ir rinkos priemonėmis, 3. Taisyklėmis ir standartais. 4. Informaciniais instrumentais.

⁴⁰⁵ Bruno Duarte Azevedo et al., „Improving Urban Household Solid Waste Management in Developing Countries Based on the German Experience“, *Waste Management* 120 (2021 m. vasario 1 d.): 773, <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2020.11.001>.

⁴⁰⁶ „Extended Producer Responsibility“, *supra note*, 16.

3. **Prekybiniai kreditai.** Taikant šį metodą, gamintojas laikosi didesnės gamintojų atsakomybės įsipareigojimų, kai gamintojas turi surinkti ir perdirbti naudoti netinkamų produktų kreditų skaičių, lygų nustatytam tikslui. Akredituoti sistemos dalyviai surenka tam tikrą kiekį atitinkamų produktų, juos apdoroja arba eksportuoja ir taip sukuria kreditą. Prekybiniai kreditai ar leidimai, kaip rinkos priemonė, buvo plačiai aptariami ir naudojami įvairiems aplinkos politikos tikslams, įskaitant oro taršos reguliavimą, vandens tiekimo ir kokybės valdymą. Tačiau jie nebuvo plačiai naudojami tvarkant kietąsias atliekas. Dešimtojo dešimtmečio pradžioje JAV jie buvo pasiūlyti kaip priemonė įvykdyti įsipareigojimus perdirbti laikraščius. Tokia sistema veikia JK pakuočių sistemoje. Kreditai kaupiami dokumentų, kurie patvirtina, kad akredituotas atliekų perdirbėjas perdirbo arba eksportavo atliekas perdirbti, pagrindu. Veikia kliringo įstaiga – Nacionalinė atliekų pakuočių duomenų bazė, kuri registruoja gamintojus, akredituoja perdirbėjus, paskirsto kreditus, tvarko ataskaitas ir stebi, ar sistemos privalumais nesinaudoja joje nedalyvaujantys gamintojai. Įsipareigojimai paskirstomi pakuočių tiekimo grandinės nariams.⁴⁰⁷ JK nustatyti tikslai gali būti pasiekti renkant pakuotes iš buitinių ir komercinių srautų, o prekybinių kreditų sistema neapima gamintojo įsipareigojimų dėl visuomenės švietimo ar ekologinio projektavimo.

4. **Valstybės valdomos didesnės gamintojų atsakomybės sistemos.** Valstybė vaidina tiesioginį vaidmenį renkant ir išmokant mokesčius. Tokių pavyzdžių esama Kinijoje elektros ir elektronikos srityje, kai kuriose JAV valstijose. Pavyzdžiui, mokesčiai iš gamintojų gali būti renkami tiesiogiai kartu su pridėtinės vertės mokesčiais, vidaus įmonių mokesčius administruojant valstybinei mokesčių administracijai, o užsienio įmonių – per muitinę. Šioje sistemoje išvengiama nesklaidumų, susijusių su Organizacijų veikla, pavyzdžiui, neteisingų duomenų pranešimo, finansinių skandalų, nepakankamo skaidrumo ir netinkamo Organizacijos atsakomybės planavimo.

Vienas didžiausių sistemos su konkuruojančiomis Organizacijomis trūkumų yra tai, kad Organizacijos pradeda konkuruoti dėl gamintojų kaina, o tai neigiamai veikia atliekų sutvarkymo ir tvarių pakuočių naudojimo tikslų pasiekimą. Šie sisteminiai trūkumai yra bendri ir būdingi ne vien Lietuvai, jie atsispindi bendroje ekspertų nuomonėje apie gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimą Lietuvoje. Net du ekspertai gamintojo atsakomybės principo neįgyvendinimą laiko pagrindine komunalinių

⁴⁰⁷ Pavyzdžiui, pakavimo medžiagų gamintojams – 6 proc., perdirbėjams, kurie gamina pakuotes iš pakavimo medžiagų, – 9 proc., pakuotojams, kurie įdeda gaminį į pakuotę, – 37 proc., supakuoto produkto pardavėjams – 48 proc.

atliekų tvarkymo problema (1, 6 respondentai), o vienas ekspertas (2 respondentas) net išreiškė abejonę dėl Organizacijų reikalingumo komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje. Ekspertai bendrai pabrėžė būtinybę užtikrinti finansinę Organizacijų atsakomybę už atliekų tvarkymą, tačiau nuomonės buvo skirtingos, kaip turėtų būti įgyvendinami organizacinės atsakomybės klausimai. 7 respondentas pasigenda realaus finansinės atsakomybės įgyvendinimo, nes tai prilyginama paprastų sutartinių santykių įgyvendinimui. Ekspertai paminėjo ir kitus šios sistemos trūkumus: nėra kontrolės, atsakomybės, nepatikima apskaita, neveiksminga informacinė sistema, kurioje operuojama nepatikimais duomenis.

Atsižvelgiant į poreikį užtikrinti kokybišką atliekų srautų atskyrimą ir aukšto lygio atliekų perdirbimą, manytina, kad Lietuvoje galėtų būti svarstomi pakuočių atliekų institucijų veiklos tobulinimo klausimai, įsteigiant atskirą Organizacijų veiklą kontroliuojančią instituciją. Toks sprendimas buvo įgyvendintas Vokietijoje, nes 2019 m. buvo įgyvendinta pakuočių surinkimo sistemos ir institucijų funkcijų peržiūra bei įsteigtas Centrinis pakuočių registro biuras.⁴⁰⁸ Ekspertų nuomonė dėl Organizacijų veiklos tobulinimo skiriasi: dalis ekspertų pasisakė už Vokietijos modelio diegimo galimybę (3 ekspertai), dalis – kad Lietuvoje reikia palikti vieną Organizaciją (3 ekspertai), o vieno eksperto manymu, tikslinga palikti konkuruojančias Organizacijas, tačiau reikia pašalinti teisinio reguliavimo spragas. Ekspertų nuomonei bendra tai, kad reikalingas didesnis Organizacijų atskaitingumas ir skaidrumas.

1 respondentas atkreipė dėmesį į dalinį gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimą, nes Organizacijos prisiima atsakomybę tik už atliekas, kurios patenka į pakuočių atliekų kontenerius, tačiau net ir patekusi į mišrių komunalinių atliekų srautą

⁴⁰⁸ Buvo priimtas naujas Vokietijos pakuočių įstatymas (vok. „VerpackG“), kurio tikslas įsteigti Centrinį pakuočių registrą kaip organizacinę ir kontrolės instituciją, prižiūrinčią, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Tai yra civilinės teisės pagrindu įsteigtas fondas, kuris vykdo šias funkcijas: gamintojų registracija prieš išleidžiant prekes į apyvartą, duomenų ir atskaitų iš gamintojų ir sistemų gavimas, įskaitant duomenis apie pakuočių kiekius ir rūšis, masės srautų patikrinimas, atitikimo deklaracijų pateikimas, tikrintojų (ekspertų vertintojų, auditorių, mokesčių konsultantų, buhalterių) registras. Manoma, kad Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimas užtikrina geresnį elgesį rinkoje ir atitiktą aplinkosaugos reikalavimams. Visos sistemos gijos sujungiamos naujai sukurtame Centriniam pakuočių registre, nes jis tikrina, ar internetiniai mažmenininkai, taip pat ir dualistinės sistemos laikosi įsipareigojimų. Centrinis pakuočių registras dalyvavo nustatant minimalų pakuočių perdirbimo standartą, peržiūri dualistinių sistemų atskaitas. Siekiama, kad nustatyti standartai ir tikrinimai skatintų projektuoti ekologiškesnes pakuotes. Atsižvelgiant į aplinkos apsaugos ir prisitaikymo prie klimato kaitos tikslus, siekiama, kad pakuočės būtų šalinamos Vokietijoje ir būtų perdirbta dar daugiau pakuočių atliekų. Numatoma, kad vidutinės trukmės laikotarpiu dalyvavimo mokesčius lems ekologiniai kriterijai.

plastiko pakuotė gali būti atskirta ir sutvarkyta, tačiau Organizacijos tokio apdorojimo nefinansuoja. Pasak 1 respondento, kita problema, kad pakuotės dėl mokestinės naudos apiforminamos kaip perdirbamos, ir nors vėliau atliekų tvarkymo sistemoje jos atpažįstamos kaip neperdirbamos, būna nebeįmanoma atsekti gamintojo ar importuotojo. Dažnai įvardijama problema, kad gyventojai blogai rūšiuoja atliekas, pakuočių nesutvarkymo priežastys yra Gilesnės ir problema tiesiog permetama gyventojams.

Taigi praktika rodo, kad gamintojo atsakomybės principas nėra visiškai įgyvendinamas. Kaip pažymėta Europos regionų komitetų nuomonėje⁴⁰⁹, vietos ir regionų valdžios institucijoms tenka priimti neigiamas pasekmes dėl gaminių, kurių naudojimosi laikas baigėsi ir kurių gamintojas neprivalo priimti atgal, o vietos ir regionų valdžios institucijoms tenka padengti jų šalinimo išlaidas (43 punktas).

EBPO gairėse⁴¹⁰ pabrėžta, kad sudėtinga išskirti gerąją praktiką dėl skirtingų sąlygų bei užduočių ir duomenų bei palyginamumo trūkumo. Rekomenduojama vyriausybėms privalomose sistemose nustatyti nuoseklias ir patikimas gamintojų atsakomybės įsipareigojimų vykdymo priemonės, įskaitant gamintojų registrus, Organizacijų akreditavimą ir atitinkamas sankcijas.⁴¹¹ Vyriausybės ir pramonė turėtų bendradarbiauti, kad sukurtų veiksmingas ir pakankamai išteklių turinčias stebėsenos sistemas; tam tikromis aplinkybėmis jie gali apsvarstyti galimybę įsteigti nepriklausomą priežiūros įstaigą, finansuojamą iš Organizacijų mokesčio. Reikėtų reikalauti, kad Organizacijos reguliariai teiktų ataskaitas apie techninius ir finansinius jų veiklos aspektus; jų veikla turėtų būti reguliariai tikrinama, pageidautina nepriklausomai; turėtų būti suderintos gamintojo atsakomybės sistemų apibrėžtys ir ataskaitų teikimo tvarka ir nustatytos duomenų kokybės ir palyginamumo tikrinimo priemonės; Organizacijos turėtų būti skatinamos būti kuo skaidresnės ir periodiškai atlikti nepriklausomą savo veiklos vertinimą.

ES tarp suinteresuotųjų šalių plačiai sutariama, kad valstybės narės ir Organizacijos turėtų būti atsakingos už gamintojo atsakomybės sistemų stebėseną, tačiau mažiau sutariama dėl atsakomybės ir išlaidų pasidalijimo. Baudų skyrimas paprastai yra vyriausybinių agentūrų užduotis. EK siūlo, kad kai kuriais atvejais gali būti tikslinga įsteigti *ad hoc* nepriklausomą priežiūros ir reguliavimo instituciją ir kad ji galėtų būti finansuojama iš Organizacijų mokesčio.⁴¹²

⁴⁰⁹ Europos regionų komiteto nuomonė „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, *supra note*, 284.

⁴¹⁰ „Extended Producer Responsibility“, *supra note*, 16..

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² *Ibid.*

Taigi matome, kad gamintojo atsakomybės principas įtvirtina gamintojų atsakomybę už atliekų sutvarkymą viso produkto gyvavimo ciklo metu, tačiau jo veiksmingam veikimui būtina aiškiai nustatyti teisinius reikalavimus, kurie turi būti derinami su ekonominėmis priemonėmis bei kontrolės funkcijomis.

3.2.6. Atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas

Atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas yra vienas iš Bazelio konvencijos ramsčių, taip pat vienas pagrindinių ES atliekų direktyvose nustatytų principų. Šis principas išreiškia saugaus atliekų tvarkymo svarbą ir būtinybę.

Dar Tarybos direktyvoje 75/442/EB⁴¹³ buvo įtvirtinta, kad pagrindinis visų nuostatų dėl atliekų šalinimo tikslas turi būti žmonių sveikatos ir aplinkos apsauga nuo kenksmingo poveikio, kylančio dėl atliekų surinkimo, vežimo, apdorojimo, saugojimo ir išvertimo. Žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos siekis ir imperatyvas yra aiškiai užkodotas Direktyvos 2008/98/EB 1 straipsnyje: „Šia direktyva nustatomos priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti aplinką ir žmonių sveikatą <...>.“ Direktyvos 2008/98/EB 6 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad *pirmasis visų atliekų politikos krypčių tikslas turėtų būti siekis sumažinti neigiamą atliekų susidarymo ir tvarkymo įtaką žmonių sveikatai ir aplinkai.*

Atliekų tvarkymas aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principo įgyvendinimas realizuojamas Direktyvos 2008/98/EB 13 straipsnyje⁴¹⁴, o toliau tekste daugelyje vietų daromos nuorodos⁴¹⁵ į šį straipsnį. Šio principo turi būti laikomasi visų atliekų tvarkymo procesų ir operacijų vykdymo metu pradedant nuo jų planavimo iki visiško sutvarkymo.

Minėtas principas yra dėstomas ir Atliekų tvarkymo įstatymas 4¹ straipsnyje, kuris įpareigoja tvarkyti atliekas neviršijant teisės aktuose nustatytų aplinkos apsaugos normatyvų vandens, oro ar dirvožemio taršai, nekeltiant neigiamo poveikio visuomenės sveikatai, gyvūnijai ar augalijai bei neviršijant teisės aktuose nustatytų triukš-

⁴¹³ Oficialusis leidinys L 194 , 25/07/1975, p. 0039–0041.

⁴¹⁴ Valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekų tvarkymas būtų atliekamas nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, visų pirma: a) nesukeliant pavojaus vandeniui, orui, dirvožemiui, augalams ar gyvūnams; b) nekeltiant nepatogumų dėl triukšmo ar kvapų; ir c) nedarant neigiamo poveikio kraštovaizdžiui ar ypač svarbioms vietovėms.

⁴¹⁵ 4 str. 2 d., 8 str. 2 d., 10 str. 1 d. ir 5 d., 12 str. 1-2 d., 15 str. 1 d., 17 str., 18 str. 2(b), 3 d., 21 str. 1(b) d., 22 str. 2 d., 23 str. 3 d., 25 str. 1 d., 27 str. 3(b) d., 28 str. 1, 5 d.

mo ar kvapų normatyvų. Atliktas tyrimas⁴¹⁶ atskleidė, kad Atliekų tvarkymo įstatyme atliekų tvarkymas yra orientuojamas į minėtų normatyvų neviršijimą, kai Direktyvoje 2008/98/EB ir Lenkijos atliekų tvarkymo įstatyme yra naudojama bendresnė formuluo-tė, kuri tiesiogiai nėra siejama su normatyviniais dydžiais.

Valstybės narės atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu prin-cipo įgyvendinimas yra svarbus, nes valstybės juo gali pagrįsti reikalingas ir būtinas priemones, įgyvendinamas atliekų tvarkymo srityje.

E. Monkevičius išskiria šiuos du atskirus atliekų tvarkymo principus: saugus atliekų šalinimas ir saugaus atliekų pervežimas.⁴¹⁷ Tokiu būdu atkreipiamas dėmesys į atskiras atliekų tvarkymo operacijas, kurių metu iškyla didžiausia aplinkos užteršimo rizika. Vis dėlto būtinybė visų atliekų tvarkymo etapų metu užtikrinti saugų atliekų tvarkymą leidžia šiuo principus sujungti į vieną atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principą.

3.2.7. Atliekų susidarymo mažinimo principas

Atliekų susidarymo mažinimo principas išreiškia pagrindinį ir svarbiausią atlie-kų tvarkymo politikos tikslą, kuriuo siekiama išspręsti atliekų problemą užkertant kelią jų susidarymui.

Šis principas kildinamas iš Direktyvoje 2008/98/EB 4 straipsnio ir Bazelio kon-vencijos 4 straipsnio 2(a) dalies nuostatų. Atliekų susidarymo mažinimas yra ne tik vienas iš trijų Bazelio konvencijos ramsčių, tačiau vienas iš pagrindinių Direktyvos 2008/98/EB tikslų. N. de Sadeleeris⁴¹⁸ *atliekų minimizavimo* principą formuluoja net kaip vieną iš aplinkos apsaugos principų, o tai parodo didelę atliekų mažinimo svarbą vertinant iš platesnės aplinkosaugos perspektyvos.

Atliekų susidarymo mažinimo principas skatina permąstyti visą gamybos ir vartojimo grandinę, kurios metu susidaro atliekos. Suprasti atliekų susidarymo mecha-nizmą padeda gyvavimo ciklo samprata, kuri minima Direktyvoje 2008/98/EB. Me-džiaga ar objektas turi savo gyvavimo ciklą, o atliekų tvarkymas yra vienas iš produkto gyvavimo ciklo etapų. Vienas iš būdų nutolinti atliekų susidarymo momentą – pailgi-

⁴¹⁶ Elżbieta Zębek ir Leda Żilinskienė, „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“, iš *Human rights – From reality to the virtual world*, sud. Iwona Florek, Il-dikó Laki, (WSGE, Józefów, 2021: 368–382), p. 380, žiūrėta 2021 m. gruodžio 12 d., <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>.

⁴¹⁷ Eduardas Monkevičius ir kt, *supra note*, 18: 244–245.

⁴¹⁸ Sadeleer, *supra note*, 124: 5.

nant produktų gyvavimo ciklą. Atliekos vis labiau suvokiamos kaip gamybos proceso dalis, sukurianti veiklai reikalingas žaliavas. Gamybos procese naudojant atliekas taupomi pirminiai gamtiniai išteklių.

Produkto gyvavimo ciklas parodo, kad egzistuoja įvairios galimybės atitolinti atliekų susidarymo momentą. Didelis dėmesys skiriamas ekologiniam projektavimui, kurio metu produktai ir jų pakuotės projektuojamos taip, kad susidarytų kuo mažiau atliekų, pakuotėms būtų naudojamos perdirbimui tinkamos medžiagos ir būtų vengiama sudėtinių medžiagų, kurias sunku atskirti. Ekologinis projektavimas turi didelį potencialą, nes tai planinga ir tikslinga veikla, prevenciškai nukreipta į atliekų susidarymo mažinimą.

Atliekų susidarymo mažinimo principas yra platus principas, su kuriuos susiję kiti atliekų tvarkymo teisės principai. Labiausiai su šiuo principu susijusi atliekų hierarchija, kuri pateikia sprendimus, kokių prioritetinių veiksmy imtis tvarkant atliekas. Atliekų susidarymo mažinimo principas orientuotas į bendros atliekų susidarymo problemos sprendimą.

Atliekų susidarymo mažinimo principas išreiškia pačią atliekų tvarkymo politikos esmę ir pagrindinį tikslą, kad pirmiausia turi būti vengiama atliekų susidarymo. Atsižvelgiant į tai, iš esmės visi atliekų srities teisės aktai turėtų būti priimami, įvertinant, kiek jie prisideda prie to, kad atliekų susidarytų kuo mažiau.

3.2.8. Atsargumo principas

Tarptautiniu lygiu atsargumo principas buvo suformuotas 1992 m. Rio de Žaneiro deklaracijoje (15 principas).⁴¹⁹ Remiantis SESV 191 str., ES aplinkos politika yra grindžiama atsargumo principu.

Atsargumo principas yra tiesiogiai įvardytas Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnio 2 dalies 3 pastraipoje kaip bendras aplinkos apsaugos principas, į kurį valstybės narės turi atsižvelgti taikydamos atliekų hierarchiją. Analogiškai jis įtvirtintas ir Atliekų tvarkymo įstatyme. Atsargumo principo turinys atskleistas ir Valstybiniame atliekų tvarkymo plane.⁴²⁰

⁴¹⁹ Šis principas formuluojamas taip: „Saugodamos aplinką, valstybės turi laikytis preventyvinio požiūrio. Esant rimtos ir nepataisomos žalos grėsmei, visapusiško mokslinio pagrindimo stoka negali būti argumentas atidėliojant ekonomiškai efektyvių priemonių, padedančių išvengti aplinkos degradacijų, panaudojimą.“

⁴²⁰ Remiantis šio plano 241 punktu, atsargumo principas reiškia, kad tuo atveju, kai medžiaga ar objektas gali kelti riziką ir nėra tai paneigiančių faktų, būtina imtis priemonių visuomenės sveikatos ir aplinkos apsaugai užtikrinti ir jas taikyti, kol atsiras riziką paneigiančių įrodymų.

EK 2000 m. priėmė komunikatą dėl atsargumo principo taikymo⁴²¹, nes jo taikymas kėlė daug ginčų, o sprendimų priėmėjai nuolat susiduria su poreikiu derinti skirtingus interesus (veiklos laisvę ir neigiamą poveikį aplinkai, riziką žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatai). Atsargumo principas buvo įvestas kaip racionalaus pasirinkimo modelio dalis, todėl visiško mokslinio tikrumo trūkumas neturėtų būti naudojamas kaip pasiteisinimas neveikti, kai kyla rimta grėsmė žmonių sveikatai ar aplinkai. Jeigu veikimas ar neveikimas kelia rimtą pavojų aplinkai ar žmonių sveikatai, turėtų būti siekiama veikimo atsižvelgiant į nustatytą riziką. Komunikate atskleisti du gana skirtingi atsargumo principo taikymo aspektai: 1) politinio sprendimo veikti arba neveikti priėmimas; 2) sprendimas kaip veikti, t. y. kokias priemones atsižvelgiant į atsargumo principą taikyti. Šiame komunikate pabrėžta, kad vadovavimasis atsargumo principu nepateisina nukrypimo nuo bendrųjų rizikos valdymo principų: proporcingumo, nediskriminavimo, nuoseklumo, kaštų ir išlaidų tyrimo, mokslo raidos tyrimo.

Iš atsargumo principo kyla ir daugiau atliekų tvarkymo teisinių nuostatų. Pavyzdžiui, Direktyvoje 2008/98/EB nustatytas draudimas maišyti pavojingas atliekas yra atsargumo principo išraiška.⁴²²

3.2.9. Tvarumo principas

Tvarumas laikomas atliekų tvarkymo teisės principu ir jo taikymas teisiškai yra įtvirtintas Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnyje, kuris įtvirtina atliekų hierarchijos laikymąsi bei nustato, kad valstybės narės atsižvelgia į bendrus aplinkos apsaugos principus – atsargumą ir tvarumą bei kitas aplinkybes⁴²³. Tvarumo principas panašiu

⁴²¹ Plačiau „Communication from the Commission on the Precautionary Principle /* COM/2000/0001 Final */“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX-%3A52000DC0001>.

⁴²² „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste“, 59.

⁴²³ Direktyvos 2008/98/EB 4 straipsnyje vartojamas žodis „tvarumas“, kurio atitikmuo angliškame vertime yra žodis *sustainability*. Tvarumas yra susijęs su darnaus (tvaraus) vystymosi koncepcija (angl. *sustainable development*) ir, nors šie terminai gali būti vartojami kaip sinonimai, tačiau išskiriami ir jų skirtumai. Atsižvelgiant į Direktyvoje 2008/98/EB vartojamą formuluotę, disertacijoje vartojamas terminas „tvarumo principas“, o tiek, kiek tiesiogiai vartojama kituose teisės aktuose ir literatūroje, pasitelkiamas darnaus (tvaraus) vystymosi terminas. Plačiau: Ragulskytė-Markovienė, *supra note*, 18: 41–56; Skaidrė Žičkienė, Guogis, Arvydas, Dangis Gudelis, „Darnaus vystymosi teorinė samprata ir jos praktinė reikšmė“, *Tiltai* 82, 1 (2021): 109–110, <https://doi.org/10.15181/tbb.v82i1.1970>; „Valstybinės lietuvių kalbos komisijos konsultacijų bankas: sustainable development, darnus vystymas(is)“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://vlkk.lt/konsultacijos/3772-sustainable-development-darnus-vystymas-is>; „Sustainable Development“, UNESCO, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development/what-is-esd/sd>.

būdu įtvirtintas ir Atliekų tvarkymo įstatymo 3 straipsnyje.

Tvaraus vystymosi koncepcijos pagrindą sudaro prielaida, kad plėtra turi atitikti šiuolaikinius poreikius, nekeldama pavojaus ateities kartų gerovei.⁴²⁴ Šios koncepcijos plėtrai ženklų postūmį padarė Romos klubo 1972 m. pranešimas „Augimo ribos“ (angl. *Limits to Grow*), numatęs, kad ekonominis augimas negali trukti amžinai dėl ribotų gamtinių išteklių (ypač naftos).⁴²⁵ Tvaraus vystymosi terminas **įteisintas** 1987 m. JT Pasaulio aplinkos ir plėtros komisijos, arba kitaip G. H. Brundtlando komisijos, ataskaitoje „Mūsų bendra ateitis“.⁴²⁶ Svarbiausias tvaraus vystymosi aplinkosauginės dimensijos aspektas yra ekologinės ribos, susijusios su neatsinaujinančiais gamtos ištekliais, floros ir faunos išsaugojimu, atliekomis, kurias gamtai (dėl per didelio jų kiekio) yra sunku absorbuoti. Juk ir pats tvaraus vystymosi terminas kilęs iš prancūzų veiksmažodžio *soutenir*, reiškiančio „laikyti arba palaikyti“⁴²⁷. Tvaraus vystymosi koncepcija reiškia vystymo politikos formą, kuria siekiama patenkinti visuomenės ekonominius, socialinius ir aplinkos gerovės poreikius: trumpalaikius, vidutinės trukmės ir ypač ilgalaikius. Atliekų tvarkymo srityje taikomas tvarumo principas išreiškia būtinybę ekonomikos augimą atsieti nuo atliekų susidarymo poveikio žmonėms ir aplinkai, t. y. mažinti susidarantių atliekų kiekius.

Tvaraus vystymasis sulaukė nuoseklaus pripažinimo tarptautiniu lygiu.⁴²⁸ 1972 m. Jungtinių Tautų Žmogaus aplinkos konferencijos deklaracijoje (dar žinoma kaip Stokholmo deklaracija)⁴²⁹ aptarti ekonominio vystymosi principai. 1992 m. Rio de Žaneire vykusioje JT Aplinkos ir plėtros konferencijoje⁴³⁰ buvo suformuluoti tvaraus vystymosi principai, pritarta Darbotvarkei 21 bei Pasaulinės subalansuotos plėtros veiksmų programai. Dar 1992 m. Pasaulinėje subalansuotos plėtros veiksmų programoje buvo išdėstytos atliekų kiekio mažinimo, principo „teršėjas moka“ ir atliekų perdirbimo skatinimo politikos kryptys, kurios aptinkamos daugelyje atliekų politiką

⁴²⁴ „Žodynėlis – darnus vystymasis“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/regional_policy/lt/policy/what/glossary/s/sustainable-development.

⁴²⁵ „Visuotinė lietuvių enciklopedija – Romos klubas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.vle.lt/straipsnis/romos-klubas/>.

⁴²⁶ „Report of the World Commission on Environment and Development“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://digitallibrary.un.org/record/139811>.

⁴²⁷ Geissdoerfer et al., „The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?“, 2.

⁴²⁸ Plačiau žr. Vytautas Naruševičius ir Imantas Lazdinis, *Darnaus vystymosi politika ir valdymas* (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, 240 p.), ISBN 978-9955-19-289-3.

⁴²⁹ Stokholmo deklaracija (Stockholm Declaration), 1972, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴³⁰ *Darbotvarke 21: subalansuotos plėtros veiksmų programa. Rio deklaracija: apie aplinką ir plėtrą; miškininkystės principai, supra note*, 348: 1.

nustatančių dokumentų tiek ES, tiek Lietuvos lygiu. 2015 m. rugsėjo 25 d. Niujorke vykusiame Jungtinių Tautų aukščiausiojo lygio susitikime tvaraus vystymosi klausimais priimta Jungtinių Tautų rezoliucija „Keiskime mūsų pasaulį. Darnaus vystymosi darbotvarkė iki 2030 m.“, į kurią įtraukta 17 tvaraus vystymosi tikslų.⁴³¹ Atliekų tvarkymas yra susijęs su šių tikslų įgyvendinimu, pavyzdžiui, gera sveikata ir gerovė (3 tikslas), švarus vanduo ir higiena (6 tikslas), darnūs miestai ir bendruomenės (11 tikslas) ir kt.

Vienu pagrindiniu ES tikslu tvarus vystymasis tapo nuo 1997 m., kai jis buvo įtrauktas į Amsterdamo sutartį kaip pagrindinis ES politikos tikslas. SESV 11 straipsnyje (EB sutarties ex 6 straipsnis) nustatyta, kad nustatant ir įgyvendinant ES politikos ir veiklos kryptis, ypač siekiant skatinti tvarią plėtrą, turi būti atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus. 2001 m. priimta ES tvaraus vystymosi strategija⁴³² – nustatyti ES veiksmai siekiant tvaraus vystymosi bei iškeltas tikslas nutraukti ryšius tarp ekonomikos augimo, išteklių naudojimo ir atliekų susidarymo. 2006 m. ES darnaus vystymosi strategija buvo atnaujinta, šalyms narėms įpareigotos atitinkamai atlikti nacionalinių darnaus vystymosi strategijų peržiūras. „Darnumas jau ilgą laiką yra Sąjungos projekto pagrindas, o Europos Sąjungos sutartis ir SESV atspindi jo socialinį ir aplinkos aspektus“ – taip apibendrinama Taksonomijos reglamento 4 konstatuojamoje dalyje.⁴³³

Lietuvoje 2003 m. buvo priimta, o 2009 m. atnaujinta Nacionalinė darnaus vystymosi strategija⁴³⁴, kurioje suformuluoti nacionaliniai darnaus vystymosi prioritetai, tikslai ir uždaviniai. Šioje strategijoje⁴³⁵ atliekų tvarkymo srityje išskelti ilgalaikiai ir trumpalaikiai tikslai. Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje⁴³⁶ nustatyta, kad darnaus vystymosi bus siekiama vadovaujantis esminiais aplinkos apsaugos politikos principais. Šioje Strategijoje darnus vystymasis yra įvardijamas kaip bendresnis tikslas, kuriam įgyvendinti pasitelkiami aplinkos apsaugos principai (jis pats nėra įvardijamas kaip aplinkos apsaugos principas). Toks darnaus vystymosi termino vartojimas teisės aktuose dar kartą parodo, kad tai yra talpi ir plati sąvoka.

Kartu reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad teisės aktai tvarumo principui priskiria

⁴³¹ „The 17 Goals | Sustainable Development“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://sdgs.un.org/goals>.

⁴³² Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's Proposal to the Gothenburg European Council), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0264>.

⁴³³ Taksonomijos reglamentas, *supra note*, 10.

⁴³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“, Žin., 2003-09-19, Nr. 89-4029.

⁴³⁵ Nacionalinė darnaus vystymosi strategija, *supra note*, 367: 74.

⁴³⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. XII-1626 „Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“, TAR, 2015-04-24, Nr. 6178.

nebūtinai jam yra būdingus bruožus. Pavyzdžiui, Valstybinio atliekų tvarkymo plano 211 punkte nustatyta, kad, vadovaujantis tvarumo principu, tvarkant atliekas turi būti palaikomas stabilumas ir vientisumas. Autorės nuomone, stabilumas ar vientisumas savaime nesietini su tvarumo principo įgyvendinimu, nes tai reikštų, kad stabilumas ir vientisumas turi būti užtikrinami ir tais atvejais, kai atliekų tvarkymas nėra tvarus (susidaro dideli atliekų kiekiai, nesilaikoma atliekų hierarchijos), kai šio principo įgyvendinimas kaip tik reikalautų įgyvendinti pokyčius.

Mokslinėje literatūroje esama įvairių nuomonių dėl tvarumo principo apibrėžimo ir teisinės reikšmės. Tvarumas tapo visa apimančia aplinkos valdymo sistemos sistema ir potencialia alternatyva vyraujančiai ekonominės plėtros paradigmai.⁴³⁷ Kai kurie autoriai tvarumo principą laiko pagrindiniu teisės ir valdymo principu, kuris turėtų apibrėžti ir formuoti tokias politikos sritis kaip ekonomika, finansai, sveikata, aplinkosauga.⁴³⁸ Mokslinėje literatūroje analizuojamas tvarumo principo normatyviškumo klausimas.⁴³⁹ V. Lowe⁴⁴⁰ tvarumą suvokė kaip „metapincipą“, kuriuo nėra siekiama tiesiogiai reglamentuoti asmenų elgesio, veikiau nustatyti santykį tarp pirminių normų (tų, kurios reguliuoja elgesį), išplečiant jų taikymo ribas, todėl šis principas gali atlikti svarbų vaidmenį teismo argumentavimo procese. Tokių normų pavyzdžiai kartu su tvarumu yra interesų pusiausvyra, proto žmogaus „testas“, jie laisvai gali būti taikomi su kitomis taisyklėmis, jas modifikuodami. V. Barral⁴⁴¹ teigė, kad tvarumo principas nustato aptakų tikslą, tačiau turi aiškiai identifikuojamą turinį ir siekia kreipti elgesį šiam tikslui pasiekti. Šis principas gali tiesiogiai reguliuoti elgesį ir gali sukelti tinkamas materialines ir teises pasekmes. Tvarumas yra įvardijamas kaip vienas iššūkių, su kuriais susiduria klasikinė nuosavybės teisės koncepcija, todėl nagrinėjami teoriniai pagrindai į nuosavybės teisės principus integruoti tvarumo reikalavimą.⁴⁴² S. Scotford pabrėžė, kad tvarumo principas yra išskirtinis, tai nėra akivaizdus „principas“ ir ESTT sprendimuose nėra suformuota jo taikymo doktrina (nors bendrai tvarumo

⁴³⁷ Gonzalez, Atapattu, ir Seck, *supra note*, 59: 3.

⁴³⁸ Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, (New York: Routledge, 2016), 1.

⁴³⁹ Virginie Barral, „Sustainable Development in International Law: Nature * and Operation of an Evolutive Legal Norm“, *European Journal of International Law* 23, no. 2 (2012): 377–400, <https://doi.org/10.1093/ejil/chs016>.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, 389.

⁴⁴¹ *Ibid.*, 390.

⁴⁴² Bram Akkermans, „(Normative) Models of Property Law. Using Van Erp’s Framework to Advance Sustainable Property Law“, *Sjef-Sache - Essays in Honour of Prof. mr. dr. J.H.M. (Sjef) van Erp on the Occasion of his Retirement*, (The Hague, Eleven International Publishing, 2021), 9, <https://papers.ssrn.com/abstract=3844476>.

principu remiamasi aiškinant teisinio reglamentavimo kontekstą, suteikiant tvarumui platesnę ar siauresnę prasmę)⁴⁴³. Tvarumas suvokiamas labiau kaip mokslinė ir politinė koncepcija arba metaprincipas, todėl jis įgyja išskirtinę vietą tarp kitų aplinkos apsaugos ir atliekų tvarkymo teisės principų. Tvarumo principą galima lengviau naudoti kaip teisinio argumentavimo instrumentą, kurio pagalba pagrindžiami atliekų tvarkymo politikos sprendimai arba pasirenkama tarp kelių sprendimų variantų, tačiau jis, kaip ir kiti aplinkos apsaugos principai, nepasižymi tuo, kad veiktų kaip savarankiškas teisinis pagrindas, galintis užkirsti kelią neteisėtiems veiksmais ir jų padariniams atliekų tvarkymo srityje.

Apibendrinami galime teigti, kad atliekų tvarkymo principai turi didelę reikšmę komunalinių atliekų tvarkymui, tačiau jų reikšmė pasireiškia skirtingai. Atsargumo ir atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principai atskleidžia pagrindines nuostatas, kurios turi būti įgyvendintos, kad atliekų tvarkymo veikla užtikrintų aplinkos apsaugą, t. y. apsaugą nuo neigiamo atliekų poveikio. Artumo ir savarankiškumo principai irgi padeda užtikrinti aplinkos apsaugą, tačiau jų veikimas pasireiškia per organizacinius atliekų tvarkymo aspektus. Pats bendriausias tvarumo principas siekia sudėtingo uždavinio – ekonominės plėtros suderinant dabarties poreikius ir nekeltiant pavojaus ateities kartų gerovei.

Atliekų sudarymo mažinimo principas ir atliekų hierarchijos principas nustato prioritetus, kuriais remiantis konstruojamas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos veikimas. Be to, šie principai skatina peržengti atliekų tvarkymo rėmus, nes siekiant mažinti atliekų susidarymą reikia peržiūrėti visą produktų gyvavimo ciklą.

Atliekų tvarkymo principų taikymas atskleidė, kad teisiniu požiūriu galimas diferencijuotas požiūris į komunalines atliekas, t. y. atsižvelgiama į tam tikras komunalinių atliekų panaudojimo ypatybes ir būdus, o ne vien tik į bendrą komunalinių atliekų kategoriją kaip tokią. Tai aiškiausiai patvirtina artumo principo pavyzdys, kurio taikymas diferencijuojamas priklausomai nuo to, ar atliekos skirtos šalinimui ar naudojimui. Remiantis suformuota ESTT praktika valstybės narės turi užtikrinti vietinių atliekų, ypač mišrių komunalinių atliekų, šalinimą artimiausiame įrenginyje, tačiau medžiagos, kurias galima atgauti ar perdirbti, nėra įtrauktos į šį principą. Gamintojo atsakomybės principas taip pat taikomas ne visoms komunalinėms atliekoms, tik tomis, kurioms jis yra įvestas, pavyzdžiui, gamintojų ir importuotojų vidaus rinkai tiekiamiems gaminiais ir pakuotėms.

⁴⁴³ Scotford, supra note, 18: 173-174.

4. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ VALDYMO IR PASLAUGŲ TEIKIMO ADMINISTRACINIAI TEISINIAI ASPEKTAI

4.1. Komunalinių atliekų valdymo institucijų sistema ir funkcijos

Komunalinių atliekų valdymo funkcijas valstybė įgyvendina per valstybėje sukurta ir funkcionuojančią institucijų sistemą.

Teisinė sistema gali išplėtoti supratimą apie bendrą valdymą tik per įvairias organizacijas – institucinę sistemą, kuri tarpininkauja tarp skirtingų (politinių, teisinių, ekonominių ir kitų) sistemų.⁴⁴⁴ Šiuo atžvilgiu organizacija yra pasirinkimo architektas, turintis „atsakomybę už konteksto, kuriame žmonės priima sprendimus, organizavimą“⁴⁴⁵. Institucinės sistemos sąranga, institucijoms keliami tikslai ir atliekamos funkcijos atskleidžia, kokius atliekų valdymo mechanizmus turi valstybė ir kaip veiksmingai jie veikia.

Atliekant tyrimą susidurta su teisės aktuose vartojamų terminų, žyminčių komunalinių atliekų valdymą, trūkumu. Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintos atliekų tvarkymo sąvokos nepakanka norint atskleisti su atliekų valdymu susijusius aspektus. Atliekų tvarkymas yra ūkinė veikla, kuri apibūdinama per atliekų tvarkymo operacijas – atliekų surinkimą, vežimą, naudojimą, šalinimą. Vis dėlto atliekų tvarkymas neapima valdymo ar administravimo veiksmų, kurie būtini tam, kad ši ūkinė veikla galėtų būti vykdoma: atliekų tvarkymo planų rengimo, veiklos licencijavimo, komunalinių paslaugų teikimo sąlygų nustatymo, atliekų tvarkytojų atrankos vykdymo ir panašiai. Kaip pastebėta literatūroje, atliekų tvarkymas yra susijęs ne su tikru fiziniu materijos apdorojimu, bet su tuo, ar visuomenė turi mechanizmus, kaip žmonės tvarko fizines medžiagas.⁴⁴⁶ Atliekų valdymo sąvoka reikalinga tam, kad būtų galima analizuoti, kaip veikia atliekų valdymo institucinė sistema, kokios valdymo funkcijos priskirtos ir kaip jos realizuojamos. Pažymėtina, kad vadybos mokslo atstovai irgi yra teikę siūlymą dėl „atliekų valdymo“ termino vartojimo.⁴⁴⁷ Atsižvelgiant į tai, disertacijoje toliau siūloma vartoti komunalinių atliekų valdymo terminą.

Lietuvos aplinkosaugos teisėje įprasta vartoti valstybinio aplinkos valdymo są-

⁴⁴⁴ Jeyaraj, *supra note*, 49: 153.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, 101.

⁴⁴⁶ Jeyaraj, *supra note*, 49: 80.

⁴⁴⁷ Pranas Mierauskas, *Aplinkosauga: šiuolaikinio valdymo iššūkiai* (VĮ Registrų centras, 2017), 28.

voką⁴⁴⁸, kurią perfrazavus galima sukonstruoti valstybinio komunalinių atliekų valdymo sąvoką – tai valstybės ir savivaldybės institucijų sistema, struktūra ir kompetencija reguliuoti ir valdyti komunalinių atliekų tvarkymo santykius. Šis apibrėžimas apima valstybės ir savivaldybių institucijas, o ne joms nepriskirtas institucijas, kurioms suteikti tam tikri komunalinių atliekų valdymo įgaliojimai, t. y. Administratoriams ir Organizacijoms suteiktų funkcijų komunalinių atliekų valdymo srityje. Disertacijoje tiriama komunalinių atliekų valdymo institucijų sistema, apsiribojant ne vien tik valstybinę komunalinių atliekų valdymą įgyvendinančiomis institucijomis.

Reikia pastebėti, kad tam tikrų komunalinių atliekų valdymo dėsningumų esama ir kitose šalyse. Paprastai atliekų tvarkymo administravimo įgaliojimai suteikiami regioniniam (apskričių, departamentų, žemių) ar vietos valdžios lygiui (vietos planavimo institucijai ar savivaldybei), o decentralizacija yra stipresnė federalinėse šalyse.⁴⁴⁹ Pasaulio banko užsakymu atliktoje pasaulinėje studijoje pateiktas pastebėjimas, kad nacionalinės vyriausybės paprastai yra atsakingos už aplinkos tvarkymo standartų ir paslaugų teikimo pagrindų nustatymą, paslaugų pirkimo iš privataus sektoriaus taisyklių priėmimą.⁴⁵⁰ Nacionaliniai įstatymai skatina vietos valdžios institucijas laikytis bendrų socialinių ir aplinkos standartų.⁴⁵¹ Daugumoje šalių savivaldybės ir atitinkamos vietos valdžios institucijos buvo ir yra atsakingos už bendrą komunalinių atliekų tvarkymą. Vietos valdžios institucijos dažnai yra atsakingos už konkretesnių vietinių taisyklių sukūrimą, atliekų surinkimą ir šalinimą, taip pat sprendimus, kaip paskirstyti fizinius ir finansinius išteklius ir kaip susigrąžinti patirtas išlaidas. Kiti autoriai, įvertinę dvejopą regionų ar vietos valdžios vaidmenį atliekų srityje (daugiapakopė administracinė struktūra ir atliekų surinkimo ir šalinimo vykdymas regiono ar vietos lygiu, naudojant planavimo, reguliavimo ir stebėjimo priemones), daro išvadą, kad atliekų srities direktyvoms įgyvendinti savaime nepakaks centrinės valdžios funkcijų įgyvendinimo, o vietos valdžia yra reikalinga ir svarbi atliekų politikos įgyvendinimo dalyvė.⁴⁵² Įvertinus bendrą komunalinių atliekų valdymo tendenciją, tikslinga išnagrinėti, kaip funkcionuoja Lietuvos komunalinių atliekų valdymo sistema.

Lietuvos komunalinių atliekų valdymo institucijų analizė pradedama nuo nacionaliniu lygiu veikiančių institucijų – Seimo, Vyriausybės, ministerijų ir joms pavai-

⁴⁴⁸ Monkevičius ir kt., *supra note*, 18: 65.

⁴⁴⁹ Kostelac Bjegovic, *supra note*, 177: 471.

⁴⁵⁰ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 89.

⁴⁵¹ *Ibid.*, 89.

⁴⁵² Kostelac Bjegovic, *supra note*, 177: 471.

džių įstaigų – funkcijų analizės.

Seimo kompetenciją *formuoti aplinkos apsaugos valstybės politiką* nustato Aplinkos apsaugos įstatymas.⁴⁵³ 2021 m. sausio 1 d. įsigaliojo Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimai, kurie patikslino Seimo kompetenciją, t. y. nustatė teisę tvirtinti Valstybės pažangos strategiją ir aplinkos apsaugos nacionalines darbotvarkes. Seimo teisė tvirtinti Valstybės pažangos strategiją jau anksčiau įtvirtinta Vyriausybės įstatymo 22 straipsnyje, tačiau tik minėtame Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitime ji įtvirtinta kaip aplinkos apsaugos valstybės politikos formavimo priemonė. Šiuo metu galioja Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015 patvirtinta Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“⁴⁵⁴, tačiau joje komunalinių atliekų tvarkymo rodikliai ar prioritetai nenustatyti. Aplinkos apsaugos nacionalinės darbotvarkės yra naujas planavimo dokumentų tipas, sietinas su Strateginio valdymo įstatymo, kuriame įtvirtintas naujas strateginio valdymo modelis, priėmimu ir įsigaliojimu.⁴⁵⁵

Atliekų tvarkymo įstatyme, kuris yra pagrindinis atliekų srities teisės aktas, nereglamentuota Seimo kompetencija atliekų tvarkymo politikos srityje. Seimo įgaliojimai atliekų tvarkymo valstybės politikos formavimo srityje kildintini iš įgaliojimų formuoti bendrą aplinkos apsaugos valstybės politiką, kuri apima ir atliekų tvarkymo politiką.

Vyriausybė Aplinkos apsaugos įstatymo 6 straipsnio 4 dalyje įvardyta kaip aplinkos apsaugos valstybės politiką įgyvendinanti institucija.⁴⁵⁶ Atliekų tvarkymo

⁴⁵³ Remiantis 5 straipsniu, Seimas nustato pagrindines aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo politikos vystymosi kryptis, tvirtindamas Valstybės pažangos strategiją ir priimdamas įstatymus; tvirtina aplinkos apsaugos nacionalines darbotvarkes; tvirtina valstybės biudžeto asignavimus aplinkos apsaugos priemonėms finansuoti; ratifikuoja ir denonsuoja svarbiausias tarptautines sutartis; vykdo kitas įstatymų nustatytas funkcijas.

⁴⁵⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012-05-30, Nr. 61-3050.

⁴⁵⁵ „Aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų pakeitimo įstatymų projektu“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/70dd4d001b2611eaa4a5fa76770768ee?jfwid=16b1fy9ae4>.

⁴⁵⁶ Pažymėtinos šios svarbiausios Vyriausybės funkcijos, susijusios su strateginių tikslų nustatymu: Vyriausybė Nacionaliniame pažangos plane nustato aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srities strateginius tikslus ir (arba) pažangos uždavinius, šiuos uždavinius įgyvendinančias nacionalines plėtros programas, nacionalinių darbotvarkių planus, valstybines gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos schemas. Vyriausybė įstatymų nustatyta tvarka formuoja valstybės institucijų, įgyvendinančių aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo politiką, sistemą bei koordinuoja valstybės ir vietos savivaldos valdymo institucijų veiklą aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje. Ji sudaro ir įgyvendina tarpvalstybines sutartis aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje; vykdo kitas įstatymų nustatytas funkcijas.

įstatyme Vyriausybės kompetencija nėra reglamentuota atskirame straipsnyje, tačiau jame nustatoma Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos kompetencija priimti tam tikrus teisės aktus. Įgyvendinama suteiktus įgaliojimus, Vyriausybė 2020 m. rugsėjo 9 d. patvirtino 2021–2030 m. nacionalinį pažangos planą⁴⁵⁷. Šiame plane keliamas tikslas: mažinti susidarančių atliekų kiekį ir efektyviai jas sutvarkyti, jame nustatyti konkretūs keliamų tikslų rodikliai 2025 ir 2030 metams.

Atliekų tvarkymo įstatymo penktajame skirsnyje „Atliekų tvarkymo valstybinis reglamentavimas“⁴⁵⁸ nustatytos žemesnio nei Vyriausybė lygmens, t. y. ministerijų (Aplinkos ministerijos, Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, Sveikatos apsaugos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos), Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos bei savivaldybių, funkcijos atliekų tvarkymo srityje.

Aplinkos ministerija yra už komunalinių atliekų tvarkymo srities politikos formavimą visos valstybės mastu atsakinga institucija. Aplinkos ministras Vyriausybės nutarimu yra paskirtas atsakingu už atliekų, išskyrus radioaktyviųjų, sritį.⁴⁵⁹

Remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo 20 straipsniu, Aplinkos ministerija reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, kontroliuoja nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą ir koordinuoja kitų valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško papildomų finansavimo šaltinių valstybės bei savivaldybių institucijų parengtiems atliekų tvarkymo projektams finansuoti. Aplinkos ministerijos funkcijos nustatytos keliuose teisės aktuose, todėl buvo atlikta Aplinkos ministerijos funkcijų atliekų tvarkymo srityje analizė (žr. 4 priedo 7 lentelę). Daugelį Aplinkos ministerijos funkcijų – teisėkūros, veiklos sąlygų nustatymo, planavimo, kontrolės – reglamentuoja Aplinkos apsaugos ir Atliekų tvarkymo įstatymai, o atskiros kontrolės funkcijos nustatytos ir Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatyme.⁴⁶⁰ Manytina, kad būtų prasminga bendrą atliekų srities institucijų kompetenciją išdėstyti viename teisės akte, pavyzdžiui, Aplinkos apsaugos įstatyme arba Atliekų tvarkymo įstatyme.

Viena svarbiausių Aplinkos ministerijos funkcijų – atliekų tvarkymo planavi-

⁴⁵⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 998 „Dėl 2021–2030 metų nacionalinio pažangos plano patvirtinimo“, TAR, 2020-09-16, Nr. 19293.

⁴⁵⁸ Egzistuoja neatitikimas tarp skirsnio pavadinimo ir skirsnio straipsnių pavadinimų reikšminių žodžių „reglamentavimas“ ir „funkcijos“, nes institucijų funkcijų vykdymas sietinas su valstybinio valdymo sąvoka, o ne valstybiniu reglamentavimu.

⁴⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“, Valstybės žinios, 2010, Nr. 38-1784.

⁴⁶⁰ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002-07-17, Nr. 72-3017.

mas. Aplinkos ministerija ne tik rengia valstybės lygmens planus, bet ir nustato reikalavimus žemesnio lygmens atliekų planams. Dar iki 2021 m. strateginio planavimo modelio pertvarkos buvo ieškoma sprendimų dėl atliekų srities planavimo dokumentų sistemos tobulinimo. Pavyzdžiui, nuo 2013 m. gruodžio 12 d. įsigaliojo Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas, kuriuo įstatymas buvo papildytas 29¹ straipsniu, numačiusiu Valstybinės atliekų prevencijos programos rengimą ir tvirtinimą (rengia ir tvirtina Aplinkos ministerija⁴⁶¹). 2018 m. gruodžio 18 d. buvo priimti Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimai⁴⁶², kurie nuo 2021 m. sausio 1 d. numatė visų lygių atliekų prevencijos ir tvarkymo planų rengimą (vietoje buvusių atskirų atliekų tvarkymo planų ir valstybinės atliekų prevencijos programos rengimo). Projekto Aiškinamajame rašte pažymėta, kad pakeitimai atlikti „siekiant sumažinti rengiamų strateginių atliekų sektoriaus teisės aktų skaičių“⁴⁶³.

Svarbų vaidmenį institucinėje sistemoje vaidina įstaigos prie ministerijos, kurios steigiamos valstybės politikai ministrui pavestose valdymo srityse įgyvendinti ir šios politikos formavimui bei įgyvendinimui aptarnauti (Vyriausybės įstatymo 30 straipsnis.). Atliekų valdymo srityje prie Aplinkos ministerijos veikia šios įstaigos: Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (toliau – Departamentas) ir Aplinkos apsaugos agentūra. Tai pagrindinės aplinkos apsaugos politiką įgyvendinančios įstaigos. Departamento ir Aplinkos apsaugos agentūros kompetencija nėra nurodyta Atliekų tvarkymo įstatymo ir Aplinkos apsaugos įstatymo skyriuose, skirtuose valdymo sistemai reglamentuoti, o jų funkcijos minimos tik fragmentiškai.⁴⁶⁴ Detali Departamento ir Aplinkos apsaugos agentūros funkcijų analizė pateikta 5 priedo 8 lentelėje. Pagal atliktą analizę Departamentui būdingas aplinkos apsaugos, įskaitant atliekų tvarkymą, reikalavimų kontrolės funkcijos vykdymas, apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų panaudojimo kontrolė, prevencinės veiklos vykdymas. Departamento aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės vykdymo funkcijas nustato Aplinkos apsaugos

⁴⁶¹ Konkretus pavyzdys – Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. spalio 22 d. įsakymas Nr. D1-782 „Dėl Valstybinės atliekų prevencijos programos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 113-5663.

⁴⁶² Atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 2, 32, 4, 30, 31, 3415, 3419, 3420 straipsnių, šeštojo skirsnio ir 5 priedo pakeitimo įstatymas Nr. XIII-1794, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=a1720ca0047d11e9a5eaf2cd290f1944>.

⁴⁶³ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/2b9a11b0c38a11e782d4fd2c44cc67af?jfwid=-i5h6b-03bh>.

⁴⁶⁴ Aplinkos apsaugos įstatymo 13¹ str. Aplinkos apsaugos agentūra paminėta kaip Lietuvos Respublikos upių, ežerų ir tvenkinių kadastro tvarkymo įstaiga, o Atliekų tvarkymo įstatymo 28 str. 8 d. nustatyta, kad Aplinkos apsaugos departamentui savivaldybė teikia informaciją apie įstatymuose ir kituose teisės aktuose savivaldybėms nustatytų reikalavimų ir Valstybiniame atliekų prevencijos ir tvarkymo plane nustatytų užduočių vykdymą atliekų tvarkymo srityje.

valstybinės kontrolės įstatymas, ypač jo 6 straipsnis.⁴⁶⁵ Aplinkos apsaugos įstatymo 37 straipsnis valstybiniams aplinkos apsaugos inspektoriams suteikia teisę tirti juridinių asmenų padarytus pažeidimus, surašyti juridinių asmenų padarytų pažeidimų protokolus. Aplinkos apsaugos agentūra atlieka licencijų išdavimo, atliekų apskaitos bei statistinių duomenų rinkimo, apdorojimo ir analizės funkcijas bei registrų tvarkytojų funkcijas. Tai reiškia, kad šioms dviem specializuotoms aplinkos apsaugos politiką įgyvendinančioms institucijoms suteikta svarbi komunalinių atliekų valdymo kompetencija: tiek leidimų ir licencijų išdavimas, tiek veiklos kontrolės vykdymas.

Reikia pažymėti, kad apskritai leidimų išdavimo procedūros ES valstybėse pasižymi įvairove. Dažnai leidimų išdavimą valstybėse narėse centralizuotai vykdo nacionalinė aplinkos agentūra (taip yra Lietuvoje) arba kompetentingos regioninės institucijos. Šios institucijos turėtų užtikrinti, kad į leidimus būtų įtrauktos tinkamos sąlygos, ypač susijusios su galima aplinkos tarša.⁴⁶⁶ Literatūroje minimi atvejai, kai vietos valdžios institucijoms priskiriamos licencijų išdavimo bei veiklos sąlygų laikymosi kontrolės funkcijos.⁴⁶⁷ Gairėse dėl atliekų tvarkymo operacijų leidimų išdavimo ir inspektavimo pažymėta, kad, vykdant daugumą atliekų tvarkymo operacijų, leidimų išdavimo procedūras tvarko regioninės valdžios institucijos.⁴⁶⁸ Tačiau už atliekų perdavimo, tarpininkavimo / prekybos ir atvirkštinės logistikos operacijas daugiausia atsako nacionalinės valdžios institucijos, kurios paprastai tvarko nacionalinių tokių operacijų registrą. Daugelyje ES valstybių narių vietos valdžios institucijoms taip pat priskiriamas leidimų išdavimas.⁴⁶⁹ Pavyzdžiui, leidimai vykdyti atliekų surinkimo veiklą centrinės valdžios lygiu išduodami Kipre, Estijoje ir Olandijoje, regiono lygiu – Austrijoje, Belgijoje, Ispanijoje, Vokietijoje, vietos lygiu – Prancūzijoje, Airijoje, Slovėnijoje, Portugalijoje.

ES valstybėse narėse atliekų tvarkymo įrenginių stebėseną ir tikrinimą paprastai

⁴⁶⁵ Įstatymo 6 str. nustatyta, kad aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę Lietuvos Respublikoje vykdo Aplinkos ministerijai pavaldūs teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – regionų aplinkos apsaugos departamentai. Aplinkos ministro 2018 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. D1-277 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos regionų aplinkos apsaugos departamentų reorganizavimo“ šie 8 regiono aplinkos apsaugos departamentai buvo reorganizuoti ir prijungti prie Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos. Kadangi šiuo metu įstatyme nurodyti kontrolę vykdančios subjektai neegzistuoja, reikėtų patikslinti įstatymo nuostatas.

⁴⁶⁶ Kostelac Bjegovic, *supra note*, 177: 523.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, 476.

⁴⁶⁸ BIPRO ir kt. *Guidance on Permitting and Inspection of Waste Management Operations*, 2012, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework/Guidance%20on%20permitting%20and%20inspection.pdf>, 42.

⁴⁶⁹ *Ibid.*

vykdo ta pati organizacija, kuri yra atsakinga už leidimų išdavimą.⁴⁷⁰ Tačiau kai kurios šalys pirmenybę teikė nepriklausomam tikrinimui, kad užtikrintų nešališkumą. Visose ES šalyse įprasta, kad kai kurios ar visos tikrinimo ir vykdymo išlaidos padengiamos iš licencijavimo mokesčių ir kitų mokesčių bei įplaukų, gautų paskyrus finansines baudas. ES laikomasi principo, kad jei atliekų tvarkymo įrenginys ar įmonė visiškai ar iš dalies priklauso vietos valdžios institucijai, įrenginių licencijavimą ir stebėjimą turėtų atlikti atskira reguliavimo institucija (Lietuvoje toks interesų konfliktas nekyla, nes savivaldybės nedalyvauja išduodant leidimus). Kompetentinga institucija taip pat turėtų sukurti ir tvarkyti viešą atliekų tvarkymo licencijų ir susijusios informacijos registrą.

Atsižvelgiant į minėtą užsienio šalių patirtį, tai, kad Lietuvos svarbiausius leidimus ir licencijas atliekų tvarkymo srityje išduoda specializuota aplinkos apsaugos politiką įgyvendinanti institucija, vertintina teigiamai, nes jos turi didesnes galimybes sukaupti specialias žinias ir patirtį. Vis dėlto ES valstybių patirtis išduodant leidimus paprastesniais komunalinių atliekų vežimo klausimais pasižymi skirtumais, todėl Lietuvoje taikomas modelis, kuris išduodant leidimus ir licencijas remiasi vien tik specializuotomis aplinkos apsaugos politiką įgyvendinančiomis institucijomis, turi alternatyvų.

Atliekų tvarkymo įstatymo 22 straipsnyje numatyta, kad Ekonomikos ir investicijų ministerija rengia ir tvirtina programas, skatinančias atliekų prevenciją, skatinančias mažinti gamyboje susidarantių atliekų kiekį, diegti mažaatliekes technologijas, kurti rinkas iš antrinių žaliavų pagamintiems produktams; koordinuoja šių programų įgyvendinimą, taip pat koordinuoja pramonės įmonių veiksmus diegiant jų gamyboje susidarantių atliekų tvarkymo pajėgumus.

Sveikatos apsaugos ministerija, vadovaujantis ATĮ 21 straipsniu, atlieka pavojingų atliekų, jų tvarkymo veiklos poveikio žmogaus ir visuomenės sveikatai ekspertizę, nustato žmonių sveikatos priežiūros ir su ja susijusių mokslinių tyrimų atliekų rūšiavimo jų susidarymo vietoje, surinkimo, pakavimo, ženklinimo, pradinio apdorojimo ir laikino laikymo reikalavimus sveikatos priežiūros įstaigose. Sveikatos apsaugos ministerija koordinuoja sveikatos priežiūros įstaigų veiksmus diegiant medicininių atliekų tvarkymo pajėgumus ir inicijuoja šių atliekų tvarkymo pajėgumų sukūrimo projektus.

Žemės ūkio ministerija, vadovaujantis ATĮ 23 straipsniu, koordinuoja žemės ūkio ir maisto pramonės įmonių veiksmus diegiant jų gamyboje susidarantių atliekų tvarkymo pajėgumus.

⁴⁷⁰ Kostelac Bjegovic, *supra note*, 177: 479.

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, pagal ATĮ 24 straipsnį, prižiūri maisto tvarkymo subjektuose susidarantių biologinių atliekų (išskyrus biologiškai skaidžias sodų ir parkų atliekas) tvarkymą šių atliekų susidarymo vietose, nustato gyvūnų sveikatos priežiūros ir su ja susijusių mokslinių tyrimų atliekų rūšiavimo jų susidarymo vietoje, surinkimo, pakavimo, ženklinimo, pradinio apdorojimo, laikino laikymo ir apskaitos reikalavimus šių atliekų darytojams.

Sisteminė teisės aktų analizė atskleidė tam tikrą nenuoseklumą, kuris susijęs su atliekų valdymo įgyvendinimu regionu lygmeniu. Laikomasi nuomonės, kad atliekų valdymas atliekamas ir regionų lygiu. Tačiau nuo 2010 m. panaikinus apskričių viršininko administracijas ilgą laiką nebuvo valstybinės institucijos, kuri vykdytų realų atliekų valdymą regiono lygmeniu. Net ir Atliekų tvarkymo įstatymo penktajame skirsnyje „Atliekų tvarkymo valstybinis reglamentavimas“ nėra apibrėžiama regiono lygmeniu atliekų tvarkymo valdymą vykdančių institucijų kompetencija. Tik Atliekų tvarkymo įstatymo 26 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad regioninius atliekų prevencijos ir tvarkymo planus rengia ir tvirtina Regionų plėtros tarybos. Jos teikia Aplinkos ministerijai informaciją apie jos patvirtinto regioninio atliekų prevencijos ir tvarkymo plano priemonių vykdymą. Taigi Regionų plėtros tarybos kompetencija atliekų tvarkymo srityje pasireiškia planavimo funkcijos vykdymu bei Europos Sąjungos struktūrinės paramos atliekų infrastruktūrai įrengti paskirstymu regionuose.

Nuo 2020 m. rugsėjo 1 d. įsigaliojo nauja redakcija išdėstytas Regioninės plėtros įstatymas⁴⁷¹, kuris naujai apibrėžė Regiono plėtros tarybos statusą ir veiklos pagrindus. Iki šio pakeitimo Regionų plėtros tarybos buvo sudaromos iš regiono savivaldybių merų, deleguotų savivaldybių tarybų narių ir Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos paskirto asmens. Pakeisto Regioninės plėtros įstatymo 16 straipsnyje nustatyta, kad Regiono plėtros taryba yra pagal šį įstatymą įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo. Regiono plėtros tarybą gali kartu steigti ne mažiau kaip 3/4 savivaldybių, kurių teritorijos pagal Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą priklauso vienos apskrities teritorijai. Įstatyme buvo nustatytos pereinamosios nuostatos, užtikrinančios iki pakeitimų įsigaliojimo dienos sudarytų regionų plėtros tarybų veiklos tęstinumą, kol atitinkamame regione bus įsteigta regiono plėtros taryba, bet ne ilgiau kaip iki 2021 m. kovo 1 d.

Iki nauja redakcija išdėstyto Regioninės plėtros įstatymo įgyvendinimo regionų

⁴⁷¹ Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000-08-04, Nr. 66-1987, TAR 2020-06-25, i. k. 2020-13953.

lygiu vykdomas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymas iš esmės pasireiškė savivaldybių ir jų sprendimais įsteigtų regioninius atliekų tvarkymo centrų bei regionų tarybų veikla, o ne valstybės teritorinių institucijų veikla (regionai neturi savarankiško biudžeto). Vis dėlto tai, kad regionuose veikia savivaldybių regioniniai atliekų tvarkymo centrai ne tiek parodo atliekų valdymą regionų lygiu, kiek išreiškia savivaldybių horizontalų bendradarbiavimą, sutampantį su regionų ribomis. Pažymėtina, kad regionų atliekų tvarkymo sistemos buvo pradėtos diegti nuo 2000–2006 m., kai savivaldybės bendradarbiavimo pagrindais steigė regioninius atliekų tvarkymo centrus. Poreikis šiems centrams steigti buvo sąlygotas siekio įvykdyti ES reikalavimus ir sukurti modernią atliekų tvarkymo sistemą Lietuvoje, kuri būtų atsakinga už atliekų tvarkymą ir jų pašalinimą, uždaryti reikalavimų neatitinkančius egzistuojančius sąvartynus, įrengti naujus sąvartynus ir juos eksploatuoti.

Pastebėtina, kad komunalinių atliekų tvarkymo regiono sąvoka⁴⁷² Atlieku tvarkymo įstatyme buvo įtvirtinta tik nuo 2012 m. balandžio 28 d. ir ji nėra tapati apskrities arba regiono sąvokoms, kaip jos apibrėžiamos Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme⁴⁷³ ir Regioninės plėtros įstatyme⁴⁷⁴. Komunalinių atliekų tvarkymo regiono ribos dažnu atveju atitinka apskričių ribas, tačiau yra išimčių, pavyzdžiui, Alytaus regiono atliekų tvarkymo teritorija apima visą Alytaus apskritį ir dvi Kauno apskrities savivaldybes.⁴⁷⁵

Akivaizdu, kad Regiono plėtros taryboms suteikus juridinio asmens statusą, skyrus nuolatinių darbuotojų ir išteklių, šios tarybos turėtų stiprėti ir įgyti didesnę vaidmenį valdant regionus. Atsižvelgiant į tai, Atlieku tvarkymo įstatyme būtų tikslinga apibrėžti regionų tarybos funkcijas ir kompetenciją. Šiuo metu atliekų srities teisės aktų pakeitimai neleidžia daryti išvados, kad stiprinamai institucijai – Regiono plėtros tarybai – yra numatytas specialus ar svarbus vaidmuo komunalinių atliekų valdymo srityje.

Savivaldybėms Atlieku tvarkymo įstatyme ir Vietos savivaldos įstatyme⁴⁷⁶ numatytas svarbus vaidmuo komunalinių atliekų valdymo sistemoje. Remiantis VSI 6

⁴⁷² Tai teritorija, apimanti daugiau negu vienos savivaldybės teritoriją, kurioje savivaldybės bendradarbiauja siekdamos užtikrinti efektyvų atliekų tvarkymo sistemos funkcionavimą, kokybiškų ir prieinamų komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą visiems regiono komunalinių atliekų turėtojams.

⁴⁷³ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183.

⁴⁷⁴ Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000-08-04, Nr. 66-1987, TAR 2020-06-25, i. k. 2020-13953.

⁴⁷⁵ Alytaus regiono atliekų tvarkymo planas (2008-2017), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.aratc.lt/uploads/ALYTAUS-REGIONO-ATLIEKU-TVARKYMO-PLANAS-2008-2017.pdf>, p. 18.

⁴⁷⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.

straipsnio 31 punktu, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas yra priskirtas savarankiškosioms savivaldybių funkcijoms.

Remiantis ATĮ 25 straipsniu, savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarantioms komunalinėms atliekoms tvarkyti, užtikrina tų sistemų funkcionavimą, organizuoja atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymą ir administruoja komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą. Savivaldybių vykdomas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimas apima ne tik organizavimo veiksmus, bet ir platesnį valdymo funkcijų spektrą. Bendrai valdymas kaip procesas apima planavimą, organizavimą, vadovavimą ir kontrolę.⁴⁷⁷

Savivaldybės vadovaujantis ATĮ 30 straipsniu, gali pavesti Administratoriui vykdyti visas ar dalį komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijų, kurių sąrašas nėra baigtinis.⁴⁷⁸

Savivaldybės turi užtikrinti viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą. Tai viena iš savivaldybių funkcijų (VSĮ 3 str. 8 d.). Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys (VSĮ 5 str. 1 d.). Siekiant skatinti atskaitomybę, paprastai subjektas, kuris kontroliuoja atliekų tvarkymą, yra atskirtas nuo subjekto, kuris teikia paslaugas.⁴⁷⁹

Be minėtų funkcijų, savivaldybėms priskirtos teisinio reglamentavimo ir planavimo funkcijos. Savivaldybių tarybos priima atliekų tvarkymo taisykles, kurios taikomos savivaldybių teritorijoje bei už kurių pažeidimą gali būti taikoma administracinė atsakomybė. Vietos lygmeniu savivaldybės atlieka atliekų planavimo funkciją. Vadovaujantis ATĮ 28 straipsnio 3 dalimi, savivaldybių tarybos tvirtina savivaldybių atliekų tvarkymo planus, o savivaldybės vykdomoji institucija atsakinga už patvirtintų savivaldybių atliekų tvarkymo planų priemonių įgyvendinimą (ATĮ 28 str. 7 d.).

Atliekų tvarkymą reglamentuojantys teisės aktai nustato ne tik savivaldybių

⁴⁷⁷ Audrius Bakaveckas, *Lietuvos vykdomoji valdžia* (Vilnius: Eugrimas, 2007), 84.

⁴⁷⁸ Pavyzdžiui, organizuoti konkursą komunalinių atliekų tvarkymo paslauga teikiančiam atliekų tvarkytojui parinkti; vykdyti tokių tvarkytojų sutartinių įsipareigojimų priežiūrą ir kontrolę; pateikti savivaldybės institucijai įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir komunalinių atliekų tvarkymą dydžio apskaičiavimą ir ją rinkti; registruoti komunalinių atliekų turėtojus; sudaryti sutartis su komunalinių atliekų turėtojais; taip pat vykdyti informacijos apie komunalinių atliekų tvarkymą ir pavestų užduočių įgyvendinimą rinkimą ir analizę, taip pat atlikti kitas su komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimu susijusias savivaldybių pavestas funkcijas.

⁴⁷⁹ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 89.

funkcijas, tačiau ir atliekų tvarkymo užduotis (reikalavimus) savivaldybėms. Remiantis ATĮ 30 straipsnio 17 dalimi, savivaldybės privalo įgyvendinti valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane joms nustatytas užduotis šiame plane nustatytais terminais ir užtikrinant plane numatytus minimalius reikalavimus. Užduočių nustatymo savivaldybėms kaip priemonės naudingumas yra ribotas, net ir pačiame Valstybiniame atliekų tvarkymo plane pripažįstama, kad kyla sunkumų įgyvendinant ir kontroliuojant savivaldybių veiklos rodiklius. Vien užduočių nustatymas savivaldybėms savaime neužtikrina jų pasiekimo, nes turi būti vykdoma kryptinga ir planinga veikla, kuri suderintų valstybės keliamus tikslus su savivaldybių poreikiais ir galimybėmis. Jeigu savivaldybės nevykdo Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės atstovui atsiranda pagrindas imtis veiksmų remiantis Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu.⁴⁸⁰ Vis dėlto tai yra reagavimo į netinkamą savivaldybių veikimą priemonė, kuri nėra įprastas valstybės ir savivaldybių veiklos koordinavimo būdas, kai siekiama bendrų tikslų konkrečioje srityje.

Kiekybinių tikslų ir užduočių savivaldybėms nustatymas atrodo savaime suprantama praktika, tačiau egzistuoja ir kitokių požiūrių. Atliekų prevencijos srityje Vokietijoje susilaikoma nuo kiekybinių tikslų nustatymo (be kita ko, atsižvelgiant į egzistuojantį neaiškumą dėl priežastinio ryšio tarp atliekų kiekių ir atliekų prevencijos priemonių), o remiamasi strateginiu dialogu su suinteresuotosiomis šalimis ir dalyviais. Šis požiūris buvo naudojamas siekiant motyvuoti suinteresuotąsias šalis prisiimti atsakomybę už atliekų prevencijos priemonių nagrinėjimą ir įgyvendinimą ir sudaryti jiems galimybę konkrečiai spręsti atliekų prevencijos galimybes.⁴⁸¹ Vis dėlto vertinant Vokietijos patirtį reikėtų įvertinti federacinėms valstybėms būdingą didesnę decentralizacijos mastą, kuris nėra būdingas Lietuvai.

Teisės aktai nustato savivaldybių atskaitingumą bei informacijos teikimo pareigą. ATĮ 28 straipsnio 8 dalyje nustatyta, kad savivaldybė Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka teikia Aplinkos apsaugos agentūrai informaciją apie įstatymuose ir kituose teisės aktuose savivaldybėms nustatytų reikalavimų ir Valstybiniame atliekų prevencijos ir tvarkymo plane nustatytų užduočių vykdymą atliekų tvarkymo srityje.

Aptarus valstybinį komunalinių atliekų valdymą įgyvendinančių institucijų sis-

⁴⁸⁰ Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998-06-03, Nr. 51-1392.

⁴⁸¹ Henning Wilts ir Laura Galinski, „Appropriate Evaluation Benchmarks and Indicators for Measuring the Success of Waste Prevention Measures“, 18.

temą, būtina išnagrinėti Administratorių ir Organizacijų statusą ir funkcijas, nes jiems yra pavestos tam tikros komunalinių atliekų valdymo funkcijos.

Administratorius, remiantis ATĮ 2 straipsnio 44 dalimi, yra vienos, kelių ar visų į komunalinių atliekų tvarkymo regioną įeinančių savivaldybių įsteigtas juridinis asmuo, savivaldybės (savivaldybių) pavedimu atliekantis komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas ir (ar) teikiantis atliekų tvarkymo paslaugas. Nagrinėjant Administratoriaus teisinį statusą, reikia pažymėti, kad juo gali būti vienos ar kelių savivaldybių įsteigtas juridinis asmuo, jį steigiančių savivaldybių skaičius neribojamas, tačiau jos turi būti viename komunalinių atliekų tvarkymo regione. Administratoriaus teisinis statusas ATĮ nėra siejamas su konkrečios teisinės formos turėjimu. Paprastai savivaldybės komunalinių atliekų sistemos organizavimo funkcijas paveda regioniniams atliekų tvarkymo centrams arba atskiriems savivaldybių įsteigtiems juridiniams asmenims, pavyzdžiui, savivaldybių įmonėms, biudžetinėms įstaigoms. Regioniniai atliekų tvarkymo centrai buvo įsteigti regiono savivaldybių nepavojingų atliekų sąvartynams eksploatuoti ir yra skirtingų teisinių formų – uždaroji akcinė bendrovė ar viešoji įstaiga. Dar Valstybės kontrolės audito ataskaitoje⁴⁸² pažymėta, kad 10 regionų situacija yra skirtinga, t. y. dalis centrų vykdo didesnę dalį funkcijų, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymu, šalinimu, įmokų rinkimu ir visos sistemos administravimu, kitų centrų veikla apsiriboja sąvartynų eksploatavimu ir / ar atliekų apskaita juose.

Jau pačiame Administratoriaus apibrėžime yra pabrėžtas jo statuso dvilypumas: jam gali būti pavestos tam tikros sistemos organizavimo (valdymo) funkcijos ir jis gali teikti atliekų tvarkymo paslaugas, t. y. vykdyti ūkinę veiklą. Administratoriaus statuso ypatybės pasireiškia tuo, kad jis gali vykdyti ATĮ 30 straipsnio pagrindu pavedamas savivaldybių funkcijas. Jam negali būti pavestos vykdyti išskirtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtos funkcijos. ATĮ 30 straipsnio 2 dalis nustato, kad Administratoriaus pareiga atlikti jam pavestas funkcijas nustatoma steigimo dokumentuose, savivaldybės ir Administratoriaus sudarytoje sutartyje ar kitame atitinkamame administraciniame akte.

Savivaldybių funkcijos, remiantis VSĮ 5 straipsnio 2 dalimi, pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Viešojo administravimo funkcijas atlieka ne tik savivaldybės taryba, meras ar savival-

⁴⁸² Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2013 m. rugpjūčio 2 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-9-11 „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“, p. 17, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3045>.

dybės vykdomoji institucija, bet ir kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. Savivaldybės funkcijos, kurios gali būti pavestos Administratoriui, priskirtinos viešojo administravimo funkcijoms. Jeigu Administratoriui pavedama vykdyti viešojo administravimo funkcijas, jam turėtų būti suteikiami ir viešojo administravimo įgaliojimai. Viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo forma ir mastas reglamentuoti Viešojo administravimo įstatymo⁴⁸³ 5 straipsnyje. Galime kalbėti apie nepakankamą Atliekų tvarkymo įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo ir Viešojo administravimo įstatymo nuostatų derėjimą, kai kalbama apie viešojo administravimo funkcijų vykdymą ir viešojo administravimo įgaliojimų suteikimą. Visų pirma, nėra aiški VSĮ 5 straipsnio 2 dalyje vartojama „tarnybos“ reikšmė, todėl abejotina, ar šio įstatymo taikymo tikslais uždaroji akcinė bendrovė (veikianti kaip Administratorius) gali būti laikoma tarnyba, kuri gali atlikti viešojo administravimo funkcijas. Antra, nėra aišku, ar pavedimas Administratoriui vykdyti funkcijas gali būti prilyginamas viešojo administravimo įgaliojimų savivaldybės teritorijoje suteikimui. Tyrimo metu buvo nustatyta, kad savivaldybių tarybos nustato Administratorių funkcijas, tačiau nėra praktikos priimti atskirų sprendimų dėl viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo. Viešojo administravimo įstatymas nenustato neigiamų pasekmių dėl viešojo administravimo įgaliojimų nesuteikimo, o juos suteikus kyla pareiga laikytis Viešojo administravimo įstatymo reikalavimų. Suinteresuotiems asmenims turėtų būti nustatyta aiški jų teisių įgyvendinimo tvarka viešojo administravimo institucijose bei pažeistų teisių gynimo garantijos, todėl turi būti pašalinti teisės aktų taikymo neaiškumai, susiję su viešojo administravimo įgaliojimų Administratoriams suteikimu.

Organizacijų kaip nevalstybinių institucijų, turinčių įgaliojimus komunalinių atliekų valdymo srityje, atsiradimas sietinas su gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimu. Vienas iš gamintojo atsakomybės ypatumų yra tai, kad atliekų tvarkymo srityje pradeda veikti nauji dalyviai – produktų gamintojai, kurie savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose pradeda vykdyti funkcijas, už kurias anksčiau atsakė vietos valdžia.

Atliekų tvarkymas kolektyviai per Organizacijas gali būti vykdomas ne tik organizuojant gaminių ar pakuočių, bet ir elektros ir elektroninės įrangos atliekų tvarkymą (ATĮ 34² str.), eksploatuoti netinkamų transporto priemonių tvarkymą (ATĮ 34⁵ str.), alyvos atliekų tvarkymą (ATĮ 34¹² str.), baterijų ir akumuliatorių atliekų tvarkymą

⁴⁸³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999-07-09, Nr. 60-1945.

(ATĮ 34²² str.), apmokestinamųjų gaminių atliekų tvarkymą (ATĮ 34¹⁹ str.). Kadangi kiekvienas atliekų srauto tvarkymas reglamentuojamas atskirai, todėl Organizacijų veiklos ypatumai turi būti vertinami atsižvelgiant į konkretaus srauto tvarkymui nustatytus reikalavimus.

Organizacija yra pelno nesiekiantis viešasis juridinis asmuo, steigiamas vadovaujantis Asociacijų įstatymo ar Viešųjų įstaigų įstatymo nustatyta tvarka. Organizacija turi gauti gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licenciją ir vykdyti licencijavimo sąlygas. Organizacija privalo priimti visus pageidaujancius į ją stoti ar su jais pasirašyti sutartį. Organizacijos steigėjais, dalyviais ir pavedimo davėjais gali būti tik gamintojai ir importuotojai. Vadovaujantis ATĮ 34²² straipsniu, gamintojai ir importuotojai gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymą kolektyviai organizuoja vienu iš nurodytų būdų: veikia kaip Organizacijos dalyviai arba sutartiniais pagrindais paveda Organizacijai organizuoti gaminių ar pakuočių atliekų tvarkymą ir vykdyti kitas nustatytas pareigas, netapdami Organizacijos dalyviais. ATĮ 34²² straipsnio 8 dalyje nustatyta, kad gamintojas ir (ar) importuotojas tuo pačiu metu negali tų pačių gaminių, įskaitant pakuotes, atliekų tvarkymo organizavimo pavesti daugiau negu vienai Organizacijai.

Bendrai gamintojų atsakomybės sistemos pagal savivaldybių vaidmenį skirstomos į *dualistines ir bendros atsakomybės sistemas*. Dualistinio modelio atveju gamintojams tenka visa veiklos ir finansinė atsakomybė už pakuočių atliekų surinkimą, rūšiovimą ir perdirbimą. Tokio surinkimo sistema yra atskirta nuo esamos savivaldybės sistemos ir lygiagreti jai. Savivaldybės gali veikti kaip vietines paslaugas Organizacijoms teikiantys rangovai, jos gali konkuruoti dėl surinkimo ir rūšiovimo teikimo Organizacijoms, tačiau Organizacijos neprivalo naudotis jų paslaugomis, t. y. savivaldybės šioje sistemoje jos neturi apibrėžto (automatinio) vaidmens. Šis metodas naudojamas pakuočių atliekoms tvarkyti Austrijoje, Vokietijoje ir Švedijoje. Bendros atsakomybės sistemoje savivaldybėms tenka pareiga ar prerogatyva surinkti, o kartais ir rūšiuoti atliekas, t. y. jos turi galimybę teikti paslaugas arba sudaryti sutartis dėl paslaugų teikimo. Tai dažnai aptinkama pakuočių atliekų srityje, kur savivaldybių surinkimo ir perdirbimo programos dažnai yra ankstesnės nei taisyklės dėl didesnės gamintojo atsakomybės. Tokiu atveju savivaldybėms visiškai ar iš dalies kompensuojamos jų paslaugų išlaidos, remiantis nustatytais kompensavimo taisyklėmis. Bendros atsakomybės principas dažniausiai taikomas visoje Europoje.⁴⁸⁴

⁴⁸⁴ Buclet ir Godard, *supra note*, 21: 25.

Lietuvos pakuočių atliekų tvarkymo sistema priskirtina bendros atsakomybės sistemai, nes gamintojai ir importuotojai ar jų Organizacijos neturi teisės savarankiškai vykdyti organizacinių funkcijų, susijusių su komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų tvarkymu, pavyzdžiui, negali savarankiškai atrinkti pakuočių atliekų surinkėjų.

ATĮ 30 straipsnio 16 dalyje nustatyta, kad, organizuodamos komunalinių atliekų sraute susidarančių elektros ir elektroninės įrangos ir pakuočių atliekų tvarkymą, savivaldybės arba Administratoriai privalo su gamintojais ir importuotojais, jų Organizacijomis sudaryti gaminių ir pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo sutartis. Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo 10 straipsnio 4 dalis 1 ir 2 punktai nustato bendradarbiavimo ir trišalių sutarčių sudarymo tvarką. Bendradarbiavimo sutartis turi apibrėžti komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų surinkėjų parinkimo tvarką, o šios tvarkos turi laikytis tiek savivaldybės, tiek Organizacijos. Kaip pažymėta Valstybinio atliekų tvarkymo plano 114 punkte komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių bei elektros ir elektroninės įrangos atliekų tvarkymas finansuojamas gamintojų bei importuotojų ir savivaldybių sudaromų sutarčių pagrindu. Kadangi veikia dėl gamintojų ir importuotojų konkuruojančios Organizacijos, tai reiškia, kad savivaldybės turi sudaryti sutartis su visomis Organizacijomis. Aplinkos apsaugos agentūra nustato Organizacijų užimamos rinkos dalis, pagal šias dalis vykdomas įsipareigojimų finansavimas.⁴⁸⁵

2021 m. birželio 17 d. pritarta Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimui⁴⁸⁶, kuriame atsisakoma tvarkos, kad atliekų tvarkytojų atranka vykdoma bendradarbiavimo sutarties pagrindu. Remiantis šiuo pakeitimu, Organizacija turi pasirašyti sutartį su savivaldybe ir jos parinktais atliekų surinkėjais ir tvarkytojais, kurie teiks komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų rūšiuojamojo surinkimo ir vežimo, taip pat paruošimo naudoti ir naudojimo paslaugą. Aplinkos ministras tvirtina būtinuosius reikalavimus, taikomus pakuočių atliekų, susidarančių komunalinių atliekų sraute, rūšiuojamojo surinkimo ir vežimo paslaugos teikimui, paruošimą naudoti ir naudojimą tvarką ir būtinuosius reikalavimus pakuočių atliekų tvarkymo

⁴⁸⁵ „Gamintojų ir importuotojų organizacijų užimamos pakuočių rinkos dalys“, žiūrėta, 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://aaa.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/atliekos/gamintoju-ir-importuotoju-uzimamos-rinkos-dalys/gamintoju-ir-importuotoju-organizaciju-uzimamos-pakuociu-rinkos-dalys>.

⁴⁸⁶ Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo Nr. IX-517 2, 4, 42, 7, 10, 112 straipsnių ir 2 priedo pakeitimo įstatymas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/42f32d90d3fa11eb9787d6479a2b2829?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=4a21ade7-aa17-48f6-9844-ecd5fac12ed7>.

organizavimo ir finansavimo sutarties sąlygoms. Jeigu Organizacija nepasirašo trišalės sutarties arba po pasirašymo nevykdo šioje sutartyje numatyto įsipareigojimo finansuoti pakuočių atliekų rūšiuojamojo surinkimo paslaugos teikimo, pakuočių atliekų rūšiuojamojo surinkimo paslaugos teikimas nustatyta tvarka finansuojamas, panaudojant banko garantiją ar laidavimo draudimo sutartį. Pakeitimuose detalios reglamentuoti veiksmai ir terminai (vėliausias terminas iki 2022 m. spalio 1 d.), kurie turi būti atlikti iki šių pakeitimų įsigaliojimo.

Jeigu iki šių Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimų trišalių sutarčių sudarymas ir vykdymas buvo pagrįstas priešingus interesus turinčių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių galimybėmis susitarti, tai po pakeitimų įgyvendintas priešingas požiūris – atsisakyta sutarties sąlygų derinimo Organizacijų ir savivaldybių lygiu, o remiamasi aplinkos ministro nustatytais tvirtinamais būtiniaisiais reikalavimais.

Manytina, kad ankstesnio reguliavimo trūkumas buvo tai, kad nepasiekus susitarimo nebuvo veiksmingų procedūros, kuri leistų priimti šalims privalomą sprendimą dėl pagrindinių sutarties sąlygų, pavyzdžiui, nebuvo nei preziumuojamos išlaidų kompensavimo tvarkos, kuri taikoma šalims per tam tikrą nepasiekus susitarimo, nei paskirtų institucijų, kurios galėtų tvirtinti sąlygas. Šį trūkumą siekiama ištaisyti priimant aplinkos ministro būtinuosius reikalavimus. Vis dėlto tokių reikalavimų tvirtinimas reiškia, kad aplinkos ministras įsiterpia į savivaldybių komunalinių atliekų sistemos organizavimo funkcijų vykdymo sritį. Aplinkos ministras komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje pradeda įgyvendinti tiek atliekų politikos formavimo, reglamentavimo, tiek ir atliekų politikos įgyvendinimo funkcijas.

Nors įstatymo pakeitime paliekama Organizacijų pareiga sudaryti bendradarbiavimo ir trišalės sutartis, kartu numatoma, kad net ir nesudarius sutarties bus finansuojamas sutarties vykdymas pasinaudojant Organizacijos pateikta banko garantija ar laidavimu. Tačiau Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas neaptaria atvejo, jeigu patiriamoms išlaidoms nepakaks banko garantijos ar laidavimu laiduotų sumų, pavyzdžiui, ar Organizacija turi pareigą papildyti banko garantiją ar laidavimą ir kokiais terminais. Organizacija kaip finansuotojas turi suinteresuotumą visuose etapuose – tiek nustatant būtinus reikalavimus, tiek skelbiant konkursą, todėl ji gali pasinaudoti teisinės gynybos priemonėmis, jeigu manys, kad priimami sprendimai pažeidžia jos teises ir teisėtus interesus. Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas nepanaikino gamintojo atsakomybės principo, kuris įgyvendinamas sutartiniais pagrindais, tačiau sutartinį principą tiek pakeitė, kad sutarčių interesų derinimą

ir derybas pakeitė administracinis metodas – aplinkos ministro tvirtinami būtinieji reikalavimai. Taigi minėto įstatymo pakeitimas dar labiau įtvirtino bendros atsakomybės sistemą, nes sumažino Organizacijų vaidmenį atrenkant paslaugų teikėjus. Sprendžiant pakuočių atliekų tvarkymo klausimus Lietuvoje ir Vokietijoje buvo pasirinkti skirtingi būdai – Lietuvoje tobulinama pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo sutarčių sąlygų nustatymo ir vykdymo tvarka, o Vokietijoje – tobulinama institucinė sistema.

Tyrimo metu ekspertai pateikė naudingų įžvalgų apie komunalinių atliekų tvarkymo srityje veikiančių institucijų veiklą. Respondentas 1 pažymėjo disfunkcijas, kurias sukelia funkcijų išskaidymas: Aplinkos apsaugos agentūra išduoda leidimą ir toliau atliekų tvarkymo veikla jai nerūpi, Departamentas patikrina atitikimą formaliai pagal leidimo sąlygas, savivaldybės yra kažkur šalia, o Regiono plėtros taryba beveik neveikia. Šiandien nėra koordinuojančios institucijos, Aplinkos ministerija bando reaguoti kritiniais atvejais. Leidimų išdavimo procedūrose daug netvarkos ir chaoso, o galiausiai labai daug kas priklauso nuo konkretaus specialisto suvokimo lygio. Šiai nuomonei pritarė ir 2 respondentas, kuris pasakė, kad Departamentas praktiškai neatlieka kontrolės funkcijų, tik formaliai tikrina atitiktį TIPK ir nežiūri, kaip geriau užkardyti galimą teršėjų žalą gamtai. 5 respondentas taip pat pažymėjo, kad reikia keisti seną ir neefektyvią leidimų išdavimo sistemą, pagal kurią viskam reikia leidimų, o veiklos vykdymu niekas nesirūpina. 4 respondentas atkreipė dėmesį į tai, kad Aplinkos apsaugos agentūra tikrina Organizacijų planus ir ataskaitas, tačiau tikrinimas lieka formalus, nes nėra apibrėžtas šių dokumentų turinys. Prastą atliekų vežėjų kontrolę bei formalius tikrinimus paminėjo ir 3 respondentas. Jis atkreipė dėmesį į tai, kad aplinkosaugos inspektoriai turi plačius įgaliojimus, tačiau praktikoje netiria ir nekontroliuoja atliekų vežėjų ir turėtojų, ypač komunalinių atliekų srityje, nors turėtų kontroliuoti visą atliekų sritį (pvz., patikrinus garažus randama ne tik komunalinių, bet ir pavojingų atliekų, tačiau savivaldybių viešosios tvarkos skyriai neturi specifinių žinių ir priemonių dirbti su tokiomis atliekomis). Viena pagrindinių problemų įvardijama Aplinkos ministerijos nekompetentingas darbas. 8 respondento nuomone, nėra tikslinga išskirti dvi Aplinkos ministerijai pavaldžias institucijas – Aplinkos apsaugos agentūrą ir Departamentą, jų funkcijas galėtų atlikti viena institucija. 2 respondentas pasisakė už savivaldybių funkcijų didinimą per regionų atliekų tvarkymo centrus. 6 respondentas pažymėjo, kad dėl dažnos reikalavimų kaitos sektoriaus dalyviams tampa nebeaišku, kas ir už ką atsakingas, nespėjama įgyvendinti to, kas numatyta. 7 respondentas nurodė, kad nuo 2023 m. sistemoje atsiras Valstybinė energetikos reguliavimo taryba (toliau – VERT) ir dar turės

susikurti nemažai papildomų organizacijų, pavyzdžiui, nuorūkų tvarkymo.

Apibendrinant šiame skyriuje atliktą tyrimą, išskirtini šie Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo institucinei sistemai būdingi bruožai. Pagrindinių atliekų valdymo srities institucijų sistema reglamentuota nenuosekliai skirtinguose teisės aktuose.

Komunalinių atliekų valdymo institucijų funkcijų vykdymas Lietuvoje yra gana atskirtas. Leidimus ir licencijas veiklai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo departamentai, o komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai. Be to, savivaldybės neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprasčiausioms atliekų tvarkymo operacijoms, netikrina, kaip laikomasi leidime nustatytų veiklos sąlygų. Dėl institucijų funkcijų komunalinių atliekų tvarkymo srityje atskyrimo egzistuoja tam tikra jų funkcijų fragmentacija, o dėl nepakankamo koordinavimo gali atsirasti spragų vykdant komunalinių atliekų tvarkymą.

Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemose tradiciškai yra pagrindinės valdymo institucijos. Komunalinių atliekų sistemos veikimas vietos lygmeniu gali skirtis, nes savivaldybės savarankiškai vykdo komunalinių atliekų organizavimą, priima atliekų tvarkymo taisykles ir pan.

Tam tikrą savivaldybių traukimosi iš komunalinių atliekų valdymo proceso rodo ir tai, kad jos savo funkcijas gali perduoti Administratoriui, kuris yra savivaldybių įsteigtas, tačiau atskiras juridinis asmuo. Viena pagrindinių Administratoriaus veiklos ypatybių yra tai, kad jam gali būti pavestos ir viešojo administravimo funkcijos, ir ūkinės veiklos vykdymas. Dėl nepakankamo įstatymų derėjimo nėra vienareikšmiškai aišku, kokiu pagrindu Administratoriui turėtų būti suteiktos viešojo administravimo teisės ir kaip turėtų būti užtikrinamos asmenų garantijos tokiu pačiu mastu kaip ir kitose viešojo administravimo institucijose.

Organizacijų kaip nevalstybinių institucijų, turinčių įgaliojimus komunalinių atliekų valdymo srityje, atsiradimas sietinas su gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimu. Organizacijos valdymo funkcijas atlieka teisės aktuose nustatyta tvarka sudarytų sutarčių pagrindu. Lietuvoje veikia gamintojų atsakomybės sistema, kurioje Organizacijos konkuruoja tarpusavyje. Atsižvelgiant į savivaldybių dalyvavimo lygį, pakuočių atliekų tvarkymo sistema priskirtina bendros atsakomybės sistemai, nes gamintojai ir importuotojai ar jų Organizacijos neturi teisės savarankiškai vykdyti organizacinių funkcijų, susijusių su komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atlie-

kų tvarkymu. Savivaldybės arba jų pavedimu Administratoriai privalo su gamintojais ir importuotojais, jų Organizacijomis sudaryti gaminių ir pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo sutartis. Sprendžiant pakuočių atliekų tvarkymo klausimus Lietuvoje ir Vokietijoje buvo pasirinkti skirtingi būdai – Lietuvoje tobulinama pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo sutarčių sąlygų nustatymo ir vykdymo tvarka, o Vokietijoje – įsteigtas centrinis pakuočių registras.

4.2. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimas

4.2.1. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai ir jų parinkimo kriterijai

Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai atskleidžia komunalinių atliekų valdymo administracinius teisinius aspektus, susijusius su tuo, kaip įgyvendinamos komunalinių atliekų valdymo funkcijos ir organizuojamas paslaugų teikimas.

Pagal privataus sektoriaus dalyvavimo faktą komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai bendriausia prasme skirstomi į viešuosius ir privačius modelius. Privataus sektoriaus įtraukimas į komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą lemia privataus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelio taikymą. Šiuo pagrindu literatūroje konstruojami teoriniai modeliai, tačiau jiems apibūdinti vartojami skirtinga terminija. Pagal nuosavybės struktūrą ir sprendimų priėmimo atsakomybės pasiskirstymą, išskiriami **šie** bendrieji komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo modeliai⁴⁸⁷: savivaldybės, tarpsavivaldybinis, viešojo privataus sektorių partnerystė, tarpsavivaldybinė viešojo privataus sektorių partnerystė (**žr.** 7 priedo 1 lentelę). Toks skirstymas leidžia nagrinėti ne tik vienos savivaldybės atvejį, bet ir kelių ar keleto savivaldybių lygiu vykdomą komunalinių atliekų valdymą, kai išlieka galimybė pasirinkti tarp viešosios ar privačios atsakomybės modelių. Kiti autoriai (van Dijkas ir Schoutenas) išskiria deleguotojo ir tiesioginio atliekų tvarkymo modelius, kurie

⁴⁸⁷ Réka Soós ir kt., *Operator Models. Respecting Diversity Concepts for Sustainable Waste Management* (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2013), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://star-www.giz.de/cgi-bin/getfile/53616c7465645f5fd2382d31148a4d-19c2f92b073b0679d26d89365da32b7ad6fa7a4ed656fd62e904f023d506e55b3a299fa0fcea8d6b-31c02334aae385c021ad2ab563ee6351cb/giz2014-0080en-waste-management-guidance.pdf>.

galimi tiek viešojo, tiek privataus paslaugų teikimo atvejais (žr. 7 priedo 2 lentelė).⁴⁸⁸ Deleguotasis viešasis atliekų tvarkymas ir deleguotasis privatus atliekų tvarkymas yra praktikoje dažniausiai aptinkami modeliai. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos gali būti teikiamos pasirenkant vieną iš šių modelių: a) per savivaldybės padalinius, b) per savivaldybei priklausančias atliekų tvarkymo įmones arba c) per užsakomųjų paslaugų teikimą (paprastai iš privačių subjektų).⁴⁸⁹

Privataus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelio taikymas gali būti realizuojamas įvairiomis formomis. V. Kavaliauskaitė ir R. Jucevičius⁴⁹⁰ išskyrė viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sampratą, kuri suprantama ir plačiau, ir siaurąja prasmėmis. Ž. Štavičienė rėmėsi plačia viešojo ir privataus sektorių partnerystės samprata ir jai priskyrė šias formas: paslaugų teikimo sutartis, eksploataavimo ir valdymo sutartis, nuomos sutartis, visiškai užbaigto (projekto, objekto) pirkimo arba statybos, eksploataavimo ir perdavimo schemas, sudarant viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis, koncesijos, franšizės, privaciai finansuojamų investicinių projektų, privatizavimo ir kitus modelius.⁴⁹¹ Platus požiūris būdingas ir labiau specializuotoms studijoms, kuriose pabrėžiama, kad teikiant atliekų tvarkymo paslaugas privataus sektoriaus dalyvavimas pasireiškia įvairiomis privataus ir viešojo sektoriaus bendradarbiavimo formomis, pavyzdžiui, trumpalaikėmis viešųjų pirkimų paslaugomis, koncesija, bendra viešojo ir privataus kapitalo įmone.⁴⁹² Pagal tokį platų aiškinimą privatus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelis apima tiek su privaciais subjektais sudaromas viešųjų pirkimų sutartis, tiek viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis, tokias kaip koncesija, tiek institucinę viešojo ir privataus sektorių partnerystę.

Remiantis plačia viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės samprata, galima paaiškinti bendrus viešojo ir privataus modelio, taikomo teikiant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas, skirtumus ir modelių parinkimo priežastis.

A. Coado tyrime apibendrino priežastis, kodėl atliekų tvarkymo paslaugų teiki-

⁴⁸⁸ Directorate-General for Internal Market, Industry, ir kt. *Legal Assistance on the Application of Public Procurement Rules in the Waste Sector: Final Report*, (Publications Office of the European Union, 2016), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/342324>, 23.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, 27.

⁴⁹⁰ Violeta Kavaliauskaitė, Robertas Jucevičius, „Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją“, *Ekonomika ir vadyba* 14 (2009): 811.

⁴⁹¹ Živilė Štavičienė, „Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę“, (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2013), 101–102, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/15978/Disertacija_%20utavi%20ien%20.pdf?sequence=1

⁴⁹² Rėka Soós ir kt., *supra note*, 487: 19.

mui nusprendžiama pasitelkti privačias įmones: noras parodyti, kad kas nors daroma; savivaldybei nepavyksta užtikrinti paslaugos teikimo; privatus sektorius veikia efektyviau; noras supaprastinti savo pačių atsakomybę; padidėjusios paslaugų teikimo apimtys; siekis atitikti valstybės politiką ir skolinančių institucijų spaudimas.⁴⁹³ Jis pažymėjo, kad egzistuoja priešingi požiūriai, kurie nemato privataus sektoriaus dalyvavimo naudos. Tai lemia politinės pažiūros, pasipriešinimas pokyčiams, profesinių sąjungų prieštaravimas, baimė dėl korupcijos, baimė tarnautojams prarasti galią, įtaką ir pajamas, ankstesnio bendradarbiavimo patirtis, manymas, kad privačios įmonės uždirba didelius pelnus ir kt.⁴⁹⁴ Kaip matyti, priešastys pasirinkti vieną arba kitą komunalinių atliekų valdymo modelį yra labiau politinės ir vadybinės. Tai reiškia, kad iš esmės panašiose savivaldybėse gali būti priimti kardinaliai skirtingi sprendimai, kaip turėtų būti teikiamos komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos. Taip pat nereikėtų pamiršti, kad organizacinės, teisinės, finansinės, techninės bei politinės rizikos gali būti skirtingai vertinamos. Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo sėkmę lemia savivaldybių kompetencija (gebėjimai bendradarbiauti su privačiu sektoriumi), kultūriniai-socialiniai lūkesčiai (įsitikinimas, kad viešasis sektorius turėtų rinkti mokesčius, kad privataus sektoriaus dalyvavimas rizikingas arba kad privatus sektorius veikia efektyviau), vietos valdžios tikslai (paslaugų prieinamumas arba ekonominis efektyvumas), teisinės aplinkybės (viešojo arba privataus sektoriaus rėmimas), rinkos praktika (atvira ir skaidri veikla ar monopolinė veikla), kurių visuma turi įtakos tinkamo modelio pasirinkimui.⁴⁹⁵

Galimybė sumažinti viešąsias išlaidas, skiriamas komunalinėms atliekomis tvarkyti, yra viena pagrindinių priežasčių, kodėl siekiama į šių paslaugų teikimą įtraukti privatų sektorių. Manoma, kad šio tikslo padeda pasiekti konkurencinga aplinka, kurioje veikia privataus sektoriaus subjektai. EBPO organizacija dar 1999 m. rėmėsi tyrimais, kad privataus atliekų surinkimo (konkurencingo konkurso būdu) išlaidos yra 15–40 proc. mažesnės negu išlaidos taikant viešojo surinkimo modelį.⁴⁹⁶ EBPO Konkurencijos komiteto sekretoriato 2019 m. pranešime⁴⁹⁷ pažymėta, kad, remiantis moksliniais tyrimais, atliekų šalinimo paslaugų teikėjų parinkimas organizuojant konkuren-

⁴⁹³ Coad, *supra note*, 19: 7–8.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, 8.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ Darryl R. Biggar, „Competition in Local Services: Solid Waste Management“, *SSRN Electronic Journal*, 2002, 184, <https://doi.org/10.2139/ssrn.318764>, 9.

⁴⁹⁷ Chris Pike ir Matteo Giangaspero, *Competition For-the-Market* (OECD, 2019), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2019\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2019)7/en/pdf), 17.

cingas procedūras leidžia sumažinti tokių paslaugų teikimo sąnaudas (vienoje studijoje nurodoma, kad sutaupoma 5–10 proc.), tačiau kartu duomenys rodo, kad laikui bėgant sutaupoma mažiau, o ir patiems tyrimams trūksta patikimumo. Konkurencijos naudą teikiant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas pripažino ir Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų rinkos tyrimo išvadose⁴⁹⁸ pažymėta, kad „mažiausios paslaugų kainos vyrauja savivaldybėse, kurios taiko konkurencingą procedūrą komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikėjams parinkti, tuo tarpu didžiausios paslaugų kainos vyrauja savivaldybėse, kurios šias paslaugas paveda teikti savo kontroliuojamoms įmonėms“. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų rinkos tyrimo išvadų 76 punkte pažymėta, kad „vien konkurencingos procedūros taikymas savaime negarantuos konkurencijos teikiamos naudos, jei nebus atsižvelgiama į keletą reikšmingų aplinkybių“⁴⁹⁹. Kadangi vien konkurencingos procedūros taikymas savaime negarantuoja konkurencijos teikiamos naudos, turi būti atsižvelgiama į šią konkurso sąlygų ir sutarčių nuostatas bei atliekų tvarkymo rinkos veikimo ypatumus.

Visų pirma, reikia įvertinti, kad, sudarius sutartį su privačia įmone dėl komunalinių atliekų paslaugų teikimo, ji įgyja didelę paskatą didinti pelną, mažindama paslaugų kokybę. Todėl tampa labai svarbu iš anksto apibrėžti, kaip bus užtikrinama paslaugų kokybė.⁵⁰⁰

Be to, atliekų tvarkymo rinka pasižymi tam tikra specifika. Atliekų tvarkymo sritį analizavę ekonomistai padarė išvadas, kad konkurencija atliekų rinkoje labai skiriasi nuo įprastų prekių rinkos, o tai verčia gerai apgalvoti atliekų tvarkymo paslaugų rinkos struktūrą.⁵⁰¹ Atliekų tvarkymo paslaugas, įskaitant šalinimą ir perdirbimą, teikia atliekų tvarkymo įmonės. Priešingai nei įprastos prekės, atliekos dažnai yra bevertės atliekų turėtojams ir atliekų tvarkymo įmonėms. Tiek turėtojas, tiek atliekų tvarkymo įmonės iš esmės turi paskatą nelegaliai atsikratyti atliekų, ypač tai daro atliekų tvarkymo įmonės, nes jos gali gauti papildomą pelną, gaudamos atliekų surinkimo mokestį ir paskui išmesdamos atliekas. Atliekų turėtojui rūpi tik atliekų tvarkymo kaina, o ne paslaugos kokybė, o tai yra žinoma atliekų tvarkymo įmonėms.⁵⁰² Net jei susirūpinęs

⁴⁹⁸ „Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų rinkos tyrimo išvados, patvirtintos Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2015 m. balandžio 30 d. nutarimu Nr. 1S-47/2015“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., http://kt.gov.lt/uploads/docs/docs/2467_ad494c66610b9f3dc1b02f2bc8882845.pdf, 81.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ Biggar, *supra note*, 499: 184.

⁵⁰¹ Shinkuma ir Managi, *supra note*, 17: 187.

⁵⁰² Shinkuma ir Managi, *supra note*, 17: 21.

atliekų turėtojas žinotų, kaip turi būti tvarkomos jo atliekos ir kur jos turi būti šalinamos, jam yra gana sunku įvertinti atliekų tvarkymo paslaugos kokybę, nes atliekos yra jau kažkieno kito „rankose“. Štai kodėl, kaip pabrėžia Hosoda (1999), konkurencija atliekų rinkoje nepakels atliekų tvarkymo paslaugos kokybės, ji gali tik sumažinti kainą – tai lemia, kad atliekos apdorojamos taikant minimalų technologijos lygį, o aplinkai labai pakenkiama, ypač kai jos šalinamos neteisėtai.⁵⁰³

G. Belas ir M. Warner daro išvadą, kad „atliekų surinkimo rinkoje būdinga silpna konkurencija arba slaptų susitarimų dėl koncentracijos rinkoje tendencijos“⁵⁰⁴. Dėl silpnos įmonių konkurencijos surenkant atliekas mažiau sutaupoma išlaidų. Autorių nuomone, reguliavimas gali būti veiksmingesnis už paprastą privatizavimą. Pats reguliavimas yra pagrindinis dalykas siekiant užtikrinti didesnę kokybę ir efektyvumą tiek reguliuojant monopolį, tiek vykdant antimonopolinę politiką.

Teisės literatūroje taip pat laikomasi nuomonės, kad privataus sektoriaus dalyvavimas teikiant atliekų tvarkymo paslaugas neturėtų būti laikomas panacėja savaime.⁵⁰⁵ Pripažįstama, kad privatus sektorius gali suteikti vertingų finansinių išteklių ir iš esmės pagerinti efektyvumą. Vis dėlto matoma rizika, kad, viešojo sektoriaus monopoliją tiesiog perkeltiant į privatų sektorių, neveiksmingumą gali pakeisti pelno gavimas.⁵⁰⁶ Todėl bet kokia sėkminga privatizavimo programa turi garantuoti, kad būtų užtikrintas stiprus konkurencijos ir reguliavimo elementas. Dėl to laikomasi nuomonės, kad esamoms viešojo sektoriaus įstaigoms, kurios jau veikia ilgai, taip pat turėtų būti leidžiama konkuruoti vienodomis sąlygomis. Savivaldybės neturėtų paprasčiausiai atsisakyti atsakomybės už paslaugų kokybę rangovų naudai, nes jos pačios galiausiai yra atskaitingos už paslaugų teikimą visuomenei

Be to, iš tyrimų aiškėja, kad esama nedaug įrodymų, kad kuris nors konkretus nuosavybės pobūdis ir veiklos privatizavimas natūralioje ar valstybės finansuojamos monopolijose iš esmės yra efektyvesnis už kitus modelius.⁵⁰⁷ Daroma išvada, kad „tai, kad privatus verslas nesugebėjo nuosekliai sutaupyti išlaidų šiuose dviejuose svarbiuose atliekų ir vandens sektoriuose, liudija teorinių sistemų, visų pirma pagrįstų konkuren-

⁵⁰³ *Ibid.*, 22.

⁵⁰⁴ Germà Bel ir Mildred Warner, „Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies“, *Resources, Conservation and Recycling* 52, nr. 12 (2008): 1343, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2008.07.014>.

⁵⁰⁵ Kostelac Bjegovic, *supra note*, 177: 472.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, 472.

⁵⁰⁷ Pike, *supra note*, 498: 15.

cijos ir nuosavybės prielaidomis, nepakankamumą⁵⁰⁸. Išlaidų sutaupymas labai priklauso nuo viešųjų paslaugų rinkų pobūdžio, pačios paslaugos ypatybių, geografinės rinkos, kurioje yra miestas, dimensijos ir pramonės sektoriaus struktūros. Nėra sistemingo optimalaus pasirinkimo tarp valstybinio ir privataus paslaugų teikimo, todėl siūloma, kad vadovai šį klausimą spęstų pragmatiškai.⁵⁰⁹

Tiek viešojo, tiek privataus modelio atveju yra blogų pavyzdžių⁵¹⁰, todėl laikomasi nuomonės, kad atrankos būdas tiesiogiai negarantuoja, kad paslaugos bus teikiamos tinkamai. Vis dėlto sutinkama, kad privatūs operatoriai tinkamomis sąlygomis gali užtikrinti atliekų tvarkymo sistemų efektyvumą ir finansinį saugumą, tačiau trūksta patikimų įrodymų dėl privataus modelio pranašumo ilguoju laikotarpiu vertinant tiek kainas, tiek paslaugų kokybės aspektus.⁵¹¹

Tyrimo metu ekspertų nuomonė dėl optimalaus modelio buvo skirtinga, tačiau dauguma respondentų pasisakė, kad savivaldybėms turėtų būti palikta galimybė pasirinkti tiekėją vidaus sandorio pagrindu arba Viešųjų pirkimų nustatyta tvarka (5 respondentai). 6 respondentas nurodė, kad viską turi vykdyti verslas. 2 respondento nuomone, atliekų tvarkymo grandinė turi būti savivaldybių rankose (vienas respondentas nuomonės nepareiškė). 1 respondentas akcentavo, kad, perkant rinkoje, reikia labai gerai žinoti paslaugą. Pasak 6 respondento, ilgalaikė patirtis rodo, kad savivaldybės, bendradarbiaudamos su privačiais paslaugų teikėjais, patiria didesnes išlaidas dėl turto ir infrastruktūros būklės išsaugojimo, sutarties administravimo, netikėtų, sutartimi neapibrėžtų situacijų sprendimo. 8 respondentas paminėjo, kad verslas daro didelį spaudimą savivaldybėms atsakyti savo įmonių.

Nurodoma, kad pasaulyje šiek tiek daugiau kaip 30 proc. atliekų tvarkymo paslaugų, pradedant pirminių jų surinkimu ir baigiant tvarkymu ir šalinimu, teikiamos taikant viešojo ir privataus sektorių partnerystę.⁵¹² ES lygiu privataus sektoriaus įsitraukimas į komunalinių paslaugų teikimą nėra naujas reiškinys, nes dar praėjusio amžiaus 8–9 dešimtmečiais vykdyta naujosios viešosios vadybos paveikta viešojo sektoriaus pertvarka ir įmonių privatizacija, kuri padarė poveikį ne tik Vakarų, bet ir Rytų Europos šalims.

⁵⁰⁸ Bel ir Warner, „Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs?“, *supra note*, 504:1343.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ Rodić ir Wilson, *supra note*, 135: 7.

⁵¹¹ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 93.

⁵¹² *Ibid.*

ES valstybėse egzistuoja skirtingos komunalinių atliekų tvarkymo praktikos, tradicijos ir tendencijos. Vienu metu gali rasti tiek remtis privačiais paslaugų teikėjais, tiek vykdyti paslaugų teikimo remunicipalizaciją. Privatus sektorius gali būti pasitelkiamas įvairiuose komunalinių atliekų tvarkymo etapuose: surenkant, vežant, naudojant ir šalinant atliekas bei įrengiant atliekų apdorojimo įrenginius. Studijos⁵¹³ rezultatai rodo, kad vykdant komunalinių atliekų surinkimą privatus atliekų tvarkymo modelis vyrauja Lenkijoje, Rumunijoje, Ispanijoje, Švedijoje, o Italijoje ir Vokietijoje labiau paplitęs viešasis tvarkymas. Atliekų naudojimo ir šalinimo etape privatus atliekų tvarkymas buvo naudojamas daugiausia Lenkijoje, Rumunijoje, Ispanijoje. Priešingai, Italijoje, Vokietijoje ir Švedijoje viešajam atliekų tvarkymui tenka tokia pati arba šiek tiek didesnė naudojimo ir šalinimo paslaugų dalis, lyginant su privataus sektoriaus dalimis. Taigi valstybės nebūtinai vienodus modelius taiko visoms komunalinių atliekų tvarkymo paslaugoms, valstybės lygiu surinkimo ir vežimo bei naudojimo ir šalinimo paslaugų organizavimui gali būti taikomi skirtingi modeliai.

Populiariausias komunalinių paslaugų tiekėjų atrankos būdas yra viešųjų pirkimų vykdymas. Atliktos studijos rodo, kad dažniausiai tiekėjai atrinkami atviro konkurso būdu (7 nagrinėtose valstybėse 88 proc. viešųjų pirkimų buvo atviri konkursai 2011–2013 m.).⁵¹⁴ Koncesijų atrankos būdas savo populiarumu gerokai nusileidžia viešųjų pirkimų būdui. Koncesija nebuvo populiari Italijoje, Vokietijoje, Lenkijoje, Jungtinėje Karalystėje, keletą atvejų naudota Švedijoje ir labiau populiari Ispanijoje ir Rumunijoje.⁵¹⁵

Skirtingas ES valstybėse komunalinių atliekų tvarkymo praktikas ir modelių taikymo įvairovę atskleidžia konkretūs pavyzdžiai.

Vokietijoje komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas beveik vienodai teikia ir viešieji, ir privatūs paslaugų teikėjai. 2016 m. duomenimis, savivaldybių bendrovių dalis buvo reikšminga, nes maždaug 550 savivaldybių atliekų įmonių vykdė atliekų surinkimą (56 proc.), apdorojimą (31 proc.) ir deginimą (4 proc.), iš viso tai sudarė 47 proc., o likusi dalis atiteko daugiausia stambiems privačių paslaugų teikėjams (įmonės „Remondis“, „Veolia“, „Sita“, „Alba“). Vokietijoje buvo pastebėta remunicipalizacijos tendencija, kai iš privačių įmonių komunalinių paslaugų teikimą savo atsakomybėn

⁵¹³ „Legal Assistance on the Application of Public Procurement Rules in the Waste Sector: Final Report“, *supra note*, 488: 24.

⁵¹⁴ *Ibid.*, 26.

⁵¹⁵ *Ibid.*, 28.

susigražina savivaldybės.⁵¹⁶

Vokietijoje teisiškai sureguliuotos sudėtingos taisyklės, kaip atliekų tvarkymo rinkoje veikia viešieji ir privatūs atliekų tvarkytojai. Toks sudėtingumas atskleidžia siekį suderinti žemių ir privačių teikėjų interesus bei būtinybę atsižvelgti į ES konkurencijos teisės reikalavimus. Valstybinio ir komercinio atliekų surinkimo reglamentavimas Vokietijos žiedinės ekonomikos įstatyme⁵¹⁷ kelia daug ginčų ir nesutarimų tarp viešų ir privačių vežėjų.⁵¹⁸

Italijoje tiesioginis viešasis valdymas per savivaldybių departamentus buvo pagrindinis atliekų paslaugų teikimo modelis apytiksliai 1000 iš 8000 savivaldybių. Italijos rinkai būdingas didelis valstybinių bendrovių (55 proc.) dalyvavimas, jos kartu su mišriomis bendrovėmis (27 proc.) sukuria apie 70 proc. šio sektoriaus pajamų, likusius 30 proc. uždirba privačios įmonės.

Rumunijoje neseniai atliktas sektoriaus tyrimas rodo, kad pagal viešųjų pirkimo procedūras sudarytų sutarčių dalis buvo šiek tiek didesnė (54 proc.) nei vidaus sudarytų sutarčių dalis (46 proc.).

Švedijoje surenkant atliekas vyrauja deleguotasis privatus valdymas, nes savivaldybės perka 71 proc. atliekų surinkimo paslaugų iš privačių bendrovių. Deleguotasis privatus atliekų tvarkymas yra būdingas ir atliekų apdorojimo etape, tačiau tik jas perdirbant, o atliekų deginimas atliekamas tiesiogiai valdant savivaldybių administracijoms (49 proc.) arba sudarius sutartis su valstybės įmonėmis. Švedijoje dėl savivaldybių

⁵¹⁶ David Hall, „Re-Municipalising Municipal Services in Europe“ (PSIRU University of Greenwich, 2012), 5, https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf.

⁵¹⁷ „Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.gesetze-im-internet.de/krwg/BJNR021210012.html>.

⁵¹⁸ Vokietijos žiedinės ekonomikos įstatymo 20 straipsnis nustato valstybinėms atliekų tvarkymo įmonėms pareigą (užduotį) tvarkyti privačių namų ūkių atliekas bei atliekas iš kitų šaltinių. Šio įstatymo 17 straipsnyje reglamentuota buitinių atliekų perdavimo pareiga, kuria remiantis buitinės atliekos perduodamos valstybinei atliekų tvarkymo įmonei, tačiau apibrėžiamos tokio perdavimo išimties, tarp kurių yra surinkimas remiantis gamintojo atsakomybės sistema, taip pat ne pelno siekiantys ar komerciniai surinkimai. Komerciniam surinkimui keliami tam tikri reikalavimai, jie turi būti atliekami tinkamu ir saugiu būdu, jeigu tokiame surinkime neprieštarauja viešieji interesai. Įstatymo 17 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodoma, kad šios išimties netaikomos mišrioms atliekoms iš privačių namų ūkių ir pavojingoms atliekoms. Tai reiškia, kad komerciniu surinkimu ir ne pelno siekiančiu surinkimu leidžiama rinkti rūšiuojamas perdirbti skirtas atliekas, tokias kaip popierius, plastikas, metalai, stiklas, sena tekstilė, medienos ir biologinės atliekos. Speciali buitinių atliekų šalinimo apsauga viešajam surinkimui pasiekama įstatyme 17 straipsnio 3 dalies 4 punkte, numatant, kad komercinis surinkimas turi būti efektyvesnis už valstybines atliekų tvarkymo įmonės ar jos parinktos įmonės veiklą. Pagal minėto įstatymo 18 straipsnį, apie komercinius ir ne pelno siekiančius surinkimus reikia pranešti atsakingai atliekų tvarkymo tarnybai, kuri gali nustatyti tam tikrus reikalavimus komerciniams ar ne pelno siekiantiems surinkėjams.

valdomų įmonių tolimesnio vaidmens tvarkant komunalines atliekas buvo iškilęs ginčas tarp savivaldybių valdomų ir privačių komunalinių atliekų tvarkomų įmonių, Švedijos Vyriausybės ir EK.⁵¹⁹ Savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo įmonės turėjo monopolį tvarkyti buitines atliekas jų savininkų jurisdikcijoje, tačiau taip pat galėjo tvarkyti kitų savivaldybių buitines ir pramonines atliekas, jei laimėdavo konkursus.⁵²⁰ Kadangi savivaldybėms priklausančios įmonės iš komercinės veiklos uždirba nemažai pajamų, joms iškilo grėsmė prarasti monopolines teises rinkti ir tvarkyti buitines atliekas jas įsteigusią savivaldybių ribose.

Ispanijoje dominuoja privatūs paslaugų teikėjai, kuriems pavesta tvarkyti surinkimą, gabenimą, apdorojimą ir šalinimą. Ispanijoje rinka stipriai koncentruota, nes veikiančioms bendrovėms (jų yra 5) tenka daugiau nei 70 proc. visos rinkos pajamų.

Lenkijoje atliekų tvarkymo tarnybose dominuoja privatūs paslaugų teikėjai, kuriems pavesta tvarkyti surinkimą, gabenimą, apdorojimą ir šalinimą. Remiantis Lenkijos Respublikos įstatymo „Dėl švaros ir tvarkos palaikymo savivaldybėse“⁵²¹ 6d straipsniu, savivaldybės vaitas, burmistras ar miesto prezidentas yra įpareigoti sudaryti viešojo pirkimo sutartį dėl komunalinių atliekų surinkimo arba surinkimo ir tvarkymo iš gyvenamųjų pastatų, o kitais nurodytais atvejais – gali sudaryti viešojo pirkimo sutartį.

Privataus sektoriaus reikšmė atliekų tvarkymo srityje didėja ir dėl gamintojų atsakomybės sistemų įgyvendinimo, kuris keičia savivaldybių vaidmenį. Dažnai būna ypač sunku apibrėžti savivaldybių vaidmenį gamintojų ir importuotojų organizacijų atžvilgiu: kuriant didesnės gamintojų atsakomybės sistemas reikia pakeisti vietos valdžios institucijų ir gamintojų atsakomybę bei apibrėžti naujus pajamų srautus. Kai kuriais atvejais savivaldybės ir toliau vaidina svarbų vaidmenį renkant ir apdorojant netinkamus produktus, o kitais atvejais jos gali tiesiog prižiūrėti gamintojų ir importuotojų organizacijų veiksmus.

Apibendrinami galime teigti, kad pagrindiniai komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai yra viešasis ir privatus modelis. Jų pasirinkimą lemia įvairios politinės ir vadybinės priežastys bei siekis sumažinti viešąsias išlaidas. Atlikti

⁵¹⁹ Hervé Corvellec, Torleif Bramryd, ir Johan Hultman, „The Business Model of Solid Waste Management in Sweden – a Case Study of Two Municipally-Owned Companies“, *Waste Management & Research* 30, nr. 5 (2012): 516, <https://doi.org/10.1177/0734242X11427944>.

⁵²⁰ Hultman ir Corvellec, *supra note*, 378: 2415.

⁵²¹ „Ustawa z Dnia 13 Września 1996 r. o Utrzymaniu Czystości i Porządku w Gminach“, *supra note*, 251.

moksliniai tyrimai nepateikia vienareikšmiškos ir neginčijamos išvados, kad vien privataus sektoriaus įtraukimas garantuoja paslaugų kokybę bei išlaidų mažėjimą, ypač įvertinus silpną konkurenciją atliekų tvarkymo srityje. Dėl šių priežasčių nė vienam iš minėtų modelių nėra iš anksto nustatomas prioritetas kito atžvilgiu.

4.2.2. ES teisės reikšmė komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių taikymui

Siekdamos taikyti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelius, valstybės narės turi paisyti ES teisėje įtvirtintų reikalavimų. Tai, be abejo, daro didelę įtaką nacionaliniu lygmeniu taikant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelius.

Viešąjį ir privatų komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelį atskiria privataus sektoriaus įtraukimas į šių paslaugų teikimą. Privataus modelis taikomas, kai su privačiais subjektais sudaroma viešųjų pirkimų sutartis, viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis, įskaitant koncesiją, vykdoma institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė. ES viešųjų pirkimų vykdymo pagrindus nustato 2014 m. vasario 26 d. direktyva 2014/24 dėl viešųjų pirkimų⁵²², koncesijų – 2014 m. vasario 26 d. direktyva 2014/23⁵²³ dėl koncesijos sutarčių suteikimo.

ES teisės aktuose tiesiogiai nėra teikiamas prioritetas viešam ar privačiam komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliui. Tai kyla iš to, kad ES teisė remiasi SESV 345 straipsnyje įtvirtintu Sutarčių neutralumo dėl nuosavybės sistemos valstybėse narėse principu. Šią nuostatą plėtoja Direktyva 2008/98/EB, kuri tiesiogiai neteikia prioriteto nė vienam iš aptartų – viešajam ar privačiam – paslaugų teikimo būdų. Direktyvos 2018/851⁵²⁴ 7 konstatuojamoje dalyje pažymėtos plačios atliekų tvarkymo sistemų pasirinkimo galimybės: a) leidžiama taikyti atliekų tvarkymo sistemas, pagal kurias savivaldybėms tenka bendro pobūdžio atsakomybė už komunalinių atliekų surinkimą; b) sistemas, pagal kurias sudaromos tokių paslaugų sutartys su privačiais ekonominės veiklos vykdytojais, ir c) bet kokias kitas atsakomybės paskirstymo viešojo ir privataus sektorių subjektams sistemas. Valstybės narės atsako už tai, kurią siste-

⁵²² 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014, p. 65).

⁵²³ 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo, OL L 94, 2014, p. 1.

⁵²⁴ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, *supra note*, 2.

mą pasirinkti, keisti sistemą ar jos nekeisti. Toks neutralumas įtvirtintas ir Direktyvos 2014/24 1 straipsnio 4 dalyje, pagal kurią šia *direktyva nedaromas poveikis valstybių narių teisei laisvai spręsti, laikantis Sąjungos teisės, kokias paslaugas jos laiko bendrojo ekonominio intereso paslaugomis, kaip tos paslaugos turėtų būti organizuojamos ir finansuojamos laikantis valstybės pagalbos taisyklių ir kokios konkrečios pareigos joms turėtų būti taikomos. Direktyva 2014/24 nedaromas poveikis viešųjų institucijų teisei spręsti ar, kaip ir koku mastu jos nori pačios atlikti viešąsias funkcijas pagal SESV 14 straipsnį ir Protokolą Nr. 26. Aktualios nuostatos dėl valstybių narių teisių teikti paslaugas yra įtvirtintos ir Direktyvos 2014/24 5, 31 ir 33 konstatuojamose dalyse.*

Dėl reikalavimų, susijusių su ES valstybių narių ekonomine integracija, anksčiau taikyti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų organizavimo būdai gali nebeatitikti vidaus rinkos ir konkurencijos teisės reikalavimų. ES valstybių narių ekonominės integracija vykdoma siekiant sukurti vidaus rinką, kurioje pagal sutarčių nuostatas užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas (SESV 26 str.). SESV 106(1) straipsnyje ir 102 straipsnyje nustatytas draudimas teikti privilegijas valstybės kontroliuojamiems ūkio subjektams ir ūkio subjektams, turintiems specialiąsias arba išimtinės teises. Šis draudimas buvo įtvirtintas dar 1957 m. Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutartyje, tačiau ES institucijos šiuo straipsniu aktyviau pradėjo taikyti vėliau, o pirmuosius žingsnius EK žengė tik 1989–1990 metais.⁵²⁵ K. Kačerauskas pabrėžė, kad ESTT 1993 m.⁵²⁶ kardinaliai pakeitė dar 1974 m. suformuotą praktiką ir nustatė naują taisyklę, kad išimtinės teisės laikomos suteiktomis neteisėtai, nebent tai pateisinama SESV 106 straipsnio 2 dalyje nustatytu pagrindu, t. y. bendros ekonominės svarbos paslaugų teikimu. Kartu tai atskleidžia, kad ES trūksta aiškios strategijos, kaip skatinti tokių paslaugų vaidmenį naujoje ekonomikoje.⁵²⁷

Bendros ekonominės svarbos paslaugos yra minimos SESV 14 straipsnio, 106 straipsnio 2 dalies ir SESV 26 protokole „Dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų“, tačiau jų apibrėžimas nėra pateiktas. SESV 14 straipsnyje pažymėta, kad ES ir valstybės narės rūpinasi, kad tokios paslaugos būtų pagrįstos principais ir sąlygomis, ypač

⁵²⁵ Karolis Kačerauskas, „Valstybės paramos valstybės kontroliuojamiems ūkio subjektams draudimas pagal sutarties dėl Europos sąjungos veikimo 106(1) ir 102 straipsnius“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2016), 20, https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/14713/K%20%20Kacerauskas_disertacija.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

⁵²⁶ Teisingumo Teismo 1993 m. gegužės 19 d. sprendimas byloje baudžiamojoje byloje prieš *Paul Corbeau*, Nr. C-320/91, ECLI:EU:C:1993:198, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T&num=c-320/91>.

⁵²⁷ Erika Szyszczak, „Financing Services of General Economic Interest“, *Modern Law Review* 67, nr. 6 (2004): 982.

ekonominėmis ir finansinėmis, kurios leistų joms atlikti savo užduotis. SESV 26 protokolas pabrėžia svarbų nacionalinių, regioninių ir vietos valdžios institucijų vaidmenį ir didelę veiksmų laisvę teikiant, pavedant teikti ar organizuojant kuo labiau vartotojų poreikius atitinkančias bendrus ekonominius interesus tenkinančias paslaugas. EK taip pat pripažįsta BESP neapibrėžtumą: tai kintanti sąvoka, kuri priklauso, pavyzdžiui, nuo piliečių poreikių, technologijų ir rinkos raidos, taip pat socialinių ir politinių prioritetų atitinkamoje valstybėje narėje.⁵²⁸ ES taisyklėse BESP mastas neapibrėžtas, todėl valstybėms narėms palikta didelė laisvė tam tikrą paslaugą pripažinti BESP ir paslaugos teikėjui suteikti kompensaciją. BESP mechanizmas skirtas paslaugų, kurių įmonė neprisiimtų arba prisiimtų ne tokiu pat mastu ar ne tokiomis pat sąlygomis, jei paisytų savo komercinio intereso, teikimui. Tokiais atvejais, kai rinka neužtikrina paslaugos teikimo, atsiranda pagrindas valstybių narių įsiterpimui, kad būtų užtikrinti visuomenės poreikiai. Diskutuotina, kokių mastu valstybė turėtų įsiterpti į ekonominės veiklos vykdymą, tačiau patenkinti visuomenės poreikius yra vienas iš valstybės tikslų.

Literatūroje pateikiama nuomonė, kad valstybės narės, pagal SESV 106 straipsnį, gali įvesti įvairias BESP, nes to reikia visuomenei, todėl BESP teikimo nereikėtų pagrįsti rinkos nepakankamumu.⁵²⁹ Rinkos nepakankamumas gali būti suprantamas kaip indikatorius, ar BESP paslauga yra reikalinga, tačiau vien rinkos nepakankamumas nėra pagrindas įvesti BESP, turi būti įrodyta, kad paslaugos reikia visai visuomenei ir kad visi visuomenės nariai turi turėti prieigą prie šių paslaugų.⁵³⁰ BESP teikimo atveju gali būti taikomos konkurencijos taisyklių taikymo išimties bei suteikiama valstybės pagalba. EK pozicija dėl BESP teikimo sąlygų, apibendrinant ESTT praktiką bei taikymo aspektus, išdėstyta 2013 m. vadove.⁵³¹

Esminis klausimas, kiek valstybės narės yra laisvos apibrėžti BESP. 2013 m.

⁵²⁸ Komisijos komunikatas 2012/C 8/02 dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)&from=EN#ntc64-C_201208LT.01000401-E0064](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111(02)&from=EN#ntc64-C_201208LT.01000401-E0064), p. 45-46.

⁵²⁹ M Schmauch, *EU Law on State Aid on Airlines: Law, Economics and Policy* (Lexxion Verlagsgesellschaft 2012), 109 cituota iš Aleksander Maziarz, „Services of General Economic Interest: Towards Common Values“, *European State Aid Law Quarterly* (ESTAL) 2016, nr. 1 (2016): 19.

⁵³⁰ Aleksander Maziarz, „Services of General Economic Interest: Towards Common Values“, *European State Aid Law Quarterly* (ESTAL) 2016, nr. 1 (2016): 19.

⁵³¹ „Europos Sąjungos valstybės pagalbos, viešųjų pirkimų ir vidaus rinkos taisyklių taikymo visuotinės ekonominės svarbos paslaugoms, visų pirma visuotinės svarbos socialinėms paslaugoms, vadovas“ (Europos Komisija, 2013 m. birželio 19 d. Nr. SWD(2013) 53 final/2), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_lt.pdf.

EK vadove⁵³² pažymėta, kad sektoriuose, kurie suderinti ES lygmeniu ir kuriuose atsižvelgiama į visuotinės svarbos tikslus, valstybės narės negali naudotis veiksmų laisve pažeisdamos šio derinimo taisykles, tačiau atliekų tvarkymas nėra laikomas ES lygiu suderintu sektoriumi. Tai reiškia, kad kol bus suderintas atliekų tvarkymo sektorius, valstybės narės turi didesnę veiksmų laisvę apibrėžti BESP. Vis dėlto valstybių narių teisė apibrėžti BESP nėra neribota ir ja neturi būti piktnaudžiaujama.⁵³³

ESTT 1998 m. lapkričio 10 d. sprendime byloje *Gemeente Arnhem*⁵³⁴ pasisakė, kad buitinių atliekų vežimas ir apdorojimas neginčijamai laikomas bendro intereso poreikiu. Kadangi dėl visuomenės sveikatos ir aplinkos apsaugos būtinas šio poreikio patenkinimo lygis negali būti pasiektas atliekų šalinimo paslaugas visiškai ar iš dalies privatiems operatoriaus teikiant asmenims, ši veikla yra viena iš tų, kurias valstybė gali pavesti vykdyti valdžios institucijoms arba kitiems asmenims, kuriems turi lemiamą įtaką. Taigi ESTT sprendime buitinių atliekų šalinimo veikla priskirta bendro intereso poreikiams atsižvelgiant į būtinumą apsaugoti visuomenės sveikatą bei aplinką. Be to, ESTT ir kitose nagrinėtose bylose pasisakė dėl išimtinių teisių suteikimo vienai įmonei vykdyti pavojingų atliekų deginimo veiklą valstybės teritorijoje⁵³⁵, statybinių atliekų perdirbimo priskyrimo BESP, ypač kai paslauga siekiama spręsti aplinkos apsaugos problemą.⁵³⁶ ESTT praktikoje buitinių atliekų vežimas ir apdorojimas priskirtas BESP, o tai reiškia, kad tokiu atveju atsiranda pagrindas remtis SESV 106 straipsnio 2 dalimi dėl išimtinių teisių suteikimo. Šios nuostatos sudaro pagrindą įgyvendinti viešą komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelį. Bet kokiu atveju, už paslaugos teikimo reglamentavimą atsako valstybė narė.

Direktyvos 2014/23 ir Direktyvos 2014/24⁵³⁷ nuostatos svarbios pasirenkant ir taikant tiek viešo, tiek privataus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo mo-

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ 2008 m. vasario 12 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas byloje *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd ir BUPA Ireland Ltd prieš Europos Bendrijų Komisiją* Nr. T-289/03, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62003TJ0289>.

⁵³⁴ Teisingumo Teismo 1998 m. lapkričio 10 d. sprendimas byloje *Gemeente Arnhem ir Gemeente Rheden prieš BFI Holding BV* Nr. C-360/96, 52 punktas, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0360>.

⁵³⁵ Teisingumo Teismo 1998 m. birželio 25 d. sprendimas *Chemische Afvalstoffen Dusseldorf BV prieš kitus ir Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, byloje Nr. C203/96, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0203>, p. 58-61.

⁵³⁶ Teisingumo Teismo 2000 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje *Entrepreneurforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) prieš Københavns Kommune* Nr. C-209/98, *supra note*, 346: 75 punktas.

⁵³⁷ 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014, p. 65).

delius. Direktyva 2014/24 nustato taisykles, kuriomis reglamentuojamos perkančiųjų organizacijų vykdomos pirkimo procedūros, atliekamos siekiant sudaryti viešąsias sutartis, kurių vertė ne mažesnė nei nustatytos vertės ribos. Direktyvos 2014/24 12 straipsnyje „Viešosios sutartys tarp viešojo sektoriaus subjektų“ nustatyta jos taikymo išimtis.⁵³⁸ Perkančiųjų organizacijų horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygos nustatytos Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalyje.

Direktyvoje 2014/23⁵³⁹ nustatytos taisyklės, kuriomis reglamentuojamos perkančiųjų organizacijų ir perkančiųjų subjektų pirkimų sudarant koncesiją, kurios vertė yra ne mažesnė nei nustatyta riba, procedūros. Ši direktyva netaikoma koncesijai, kurią perkančioji organizacija ar perkantysis subjektas suteikia juridiniam asmeniui ir kai yra įvykdomos visos nustatytos sąlygos, kurios iš esmės analogiškos Direktyvos 2014/24 12 straipsnyje nustatytoms sąlygoms. Taigi Direktyvos 2014/24 ir Direktyvos 2014/23 netaikymo sąlygos, kurioms esant perkančioji organizacija kontroliuojamam juridiniam asmeniui paveda atlikti tam tikras užduotis, apibrėžia ir viešo komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelio įgyvendinimo ribas.

Prieš įsigaliojant 2014 m. direktyvoms, ESTT jau buvo pripažinęs, kad ES teisės normos, kuriomis reglamentuojami viešieji pirkimai, iš esmės netaikomos, kai perkančioji organizacija pavedė jos kontroliuojamam juridiniam asmeniui atlikti tam tikras užduotis, nesikreipdama į kitus išorės subjektus (vertikalusis bendradarbiavimas ar vidaus sandoris) arba dvi perkančiosios organizacijos bendradarbiavo tarpusavyje, siekdamas užtikrinti, kad būtų įvykdyta joms abiem bendra su viešąja paslauga susijusi užduotis (horizontalusis bendradarbiavimas).⁵⁴⁰ ESTT sprendime *Teckal* byloje C-107/98 buvo suformuluoti du kriterijai, kurie iš esmės buvo perkelti į Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 1 dalies a ir b punktus ir Direktyvos 2014/23 17 straipsnio 1 dalies a ir b

⁵³⁸ Ši direktyva netaikoma viešosioms sutartims, kurias perkančioji organizacija sudaro su privačiosios ar viešosios teisės reglamentuojamam juridiniam asmeniui, kai įvykdomos visos šios sąlygos: a) perkančioji organizacija atitinkamą juridinį asmenį kontroliuoja panašiai kaip ir savo skyrius; b) daugiau kaip 80 proc. kontroliuojamojo juridinio asmens veiklos vykdoma atliekant užduotis, kurias jam yra pavedusi kontroliuojančioji perkančioji organizacija arba kiti tos perkančiosios organizacijos kontroliuojami juridiniai asmenys, ir c) kontroliuojamajame juridiniame asmenyje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo, išskyrus atvejus, kai kontrolės ir teisės blokuoti nesuteikiantis privataus kapitalo dalyvavimas yra reikalingas pagal nacionalinės teisės aktų nuostatą laikantis Sutarčių ir jis nesuteikia lemiamos įtakos kontroliuojamojo juridinio asmens sprendimams.

⁵³⁹ 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo, OL L 94, 2014, p. 1.

⁵⁴⁰ Generalinio advokato Manuelio Campos Sánchez-Bordona išvada, pateikta 2020 m. sausio 29 d., byla C-796/18, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1CB989D2D510CC980969C2B0ACFFA30D?text=&docid=222842&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5663780>.

punktus. Direktyvose buvo įrašytas tikslus skaičius – 80 proc., kuris teismų praktikoje buvo neapibrėžtas. Trečiasis kriterijus suformuluotas priėmus sprendimus bylose *Stadt Halle ir RPL Lochau*.⁵⁴¹

Vidaus sandorio sąvoka apibūdinama sutartis, kuri dėl savo ypatumų prilyginama atvejams, kai perkančioji organizacija naudoja nuosavus išteklius, t. y. vidaus išteklius. Vidaus sandoriai nepatenka į viešųjų pirkimų teisės taikymo sritį, kadangi „[v]adovaujantis funkcinio požiūriu, pagal *in house* sandorių sistemą perkančioji organizacija sudaro sutartį ne su kitu atskiru subjektu, o iš tiesų su pačia savimi, atsižvelgiant į jos ryšius su formaliai atskiru subjektu. Tiesą sakant, tai ne sutarties sudarymas, o paprasčiausias pavedimas arba užduotis, kurių kita „šalis“ negali atsakyti, kad ir kokia būtų jų forma“⁵⁴². Viešųjų pirkimų procedūros turi prasmę tik esant dviem skirtingiems ir savarankiškiems subjektams, kuriuos sieja atlygintinės sutarties sudarymo lygybės teisiniai santykiai, o ne priklausymas ir hierarchinis pavaldumas.

Viešas komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelis taikomas tiek, kiek valstybėms narėms gali būti netaikomas įpareigojimas dėl konkurso skelbimo, kai siekiama gauti paslaugų, reikalingų jų veiklai vykdyti. Tai, kad galima savo nuožiūra nuspręsti, ar skelbti konkursą, pakartota ESTT jurisprudencijoje dėl vertikaliojo bendradarbiavimo⁵⁴³ ir dėl horizontaliojo bendradarbiavimo⁵⁴⁴. Viešosios valdžios subjektas gali įgyvendinti su viešuoju interesu susijusias užduotis savo paties administracinėmis, techninėmis ir kitomis priemonėmis ir neprivalo naudotis kitų, jo tarnyboms nepriklausančių subjektų paslaugomis.⁵⁴⁵ Tokia galimybė imtis savo priemonių įgyvendinti su viešosiomis paslaugomis susijusias užduotis viešosios valdžios subjektai gali

⁵⁴¹ Teisingumo Teismo sprendimas 2005 m. sausio 11 d. *Stadt Halle ir RPL Recyclingpark Lochau GmbH prieš Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*. Byla C-26/03. 49–52 punktai, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/default.aspx?id=1919&crd=63509&lng=LT>.

⁵⁴² Generalinio advokato M. Campos Sánchez-Bordonos išvada byloje LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:319, 70 ir 71 punktas) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CC0567&from=LT>.

⁵⁴³ Teisingumo Teismo 2005 m. sausio 11 d. sprendimo *Stadt Halle ir RPL Lochau* byloje Nr. C-26/03), 48 punktas, 2008 m. lapkričio 13 d. sprendimo *Coditel Brabant* byloje Nr. C-324/07, 48 punktas ir 2019 m. spalio 3 d. sprendimo *Irgita* byloje C-285/18, 50 punktas, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0285>.

⁵⁴⁴ Teisingumo Teismo 2009 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* Nr. C-480/06, *supra note*, 340: 45 punktas.

⁵⁴⁵ Bylos *Sea Srl C-573/07*, *Stadt Halle ir RPL Lochau* 48 punktas; sprendimo *Coditel Brabant* 48 punktas ir *Komisija prieš Vokietiją* 45 punktas.

naudotis ir bendradarbiaudami su kitais viešosios valdžios subjektais.⁵⁴⁶ Byloje *Coditel Barbant* pasisakyta, kad kai keliems viešosios valdžios subjektams priklauso bendrovė, kuriai jie patiki vykdyti vieną iš savo su viešosiomis paslaugomis susijusių užduočių, jie šią bendrovę gali kontroliuoti ir veikdami kartu (50 punktas). ESTT sprendime byloje *Sea Srl prieš Comune di Ponte Nossa C-573/07*⁵⁴⁷ pateikta išvada, kad nedraudžiama su akcine bendrove, kurios visas kapitalas priklauso viešosios valdžios subjektams, tiesiogiai sudaryti viešojo paslaugų pirkimo sutartį, jei viešosios valdžios subjektas, kuris yra perkančioji organizacija, kontroliuoja šią bendrovę analogiškai, kaip ir savo tarnybas, ir jei ši bendrovė pagrindinę savo veiklą vykdo su subjektu ar subjektais, kurie ją valdo.

Horizontaliojo bendradarbiavimo, kuriam netaikomos ES viešųjų pirkimų taisyklės, modelis buvo nagrinėjamas ESTT byloje *EK prieš Vokietiją C-480/06*⁵⁴⁸. Šioje byloje nagrinėtos sutarties objektas iš esmės yra Hamburgo miesto valymo tarnybos įsipareigojimas leisti keturiems administraciniais vienetams termiškai apdoroti įrenginiu 120 000 tonų atliekų per metus už nustatytą atlyginimą. Administraciniai vienetai įsipareigojo priimti į savo sąvartynus proporcingą po sudeginimo likusių nepanaudojamų medžiagų kiekį ir leido Hamburgo miesto valymo tarnybai naudotis savo sąvartynų pajėgumais tiek, kiek jie patys jais nesinaudoja. Ginčijama sutartis vertintina kaip bendradarbiavimo tarp vietos valdžios institucijų rezultatas ir joje derinami skirtingo pobūdžio ir reikšmės veiksmai bei įsipareigojimai, kuriais siekiama užtikrinti atliekų šalinimo įgyvendinimą. Be to, ginčijama sutartis yra teisinis ir faktinis pagrindas ateityje sumontuoti ir eksploatuoti įrenginį, skirtą atliekoms termiškai apdoroti. ESTT šiame sprendime patvirtino tokią valdžios institucijų bendradarbiavimo galimybę vykdant atliekų šalinimo užduotis, netaikant ES viešųjų pirkimų taisyklių.

Generalinio advokato M. C. Sánchez-Bordonos išvadoje⁵⁴⁹ pateiktas vertinimas, kad, taikant kartu Direktyvos 2014/14 12 straipsnio 4 dalį ir 31 bei 33 konstatuojamąsias dalis, veikia teisinė sistema, pagal kurią kartu siekiama dviejų sunkiai suderinamų tikslų: pirma, nesikišti į valstybių narių vidaus administracinės sistemos organizavimą; antra, užtikrinti, kad netaikant Sąjungos teisės nebūtų pažeisti joje įtvirtinti viešųjų pir-

⁵⁴⁶ 2007 m. balandžio 19 d. sprendimo *Asemfo C-295/05* 57 punktas ir minėto sprendimo *Coditel Barbant* 49 punktas.

⁵⁴⁷ Teisingumo Teismo 2009 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje *Sea Srl prieš Comune Di Ponte Nossa* Nr. C-573/07, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78184&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2101145>.

⁵⁴⁸ Teisingumo Teismo 2009 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* Nr. C-480/06, *supra note*, 340.

⁵⁴⁹ Generalinio advokato Manuelio Campos Sánchez-Bordona išvada, pateikta 2020 m. sausio 29 d., byla C-796/18, *supra note*, 540.

kimų principai. Perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimo mechanizmai į Direktyvos 2014/24 taikymo sritį nepatenka ne dėl to, kad laikomasi binarinės logikos „taisyklė / išimtis“, o dėl to, kad skirtingai suprantama šios direktyvos reglamentuojama sritis.⁵⁵⁰ „Taisyklės / išimties“ taikymas išreiškia juridinę techniką, įtvirtintą Direktyvos struktūroje, kurios 3 skirsnis pavadintas „Išimties“ ir apibrėžia viešąsias viešojo sektoriaus subjektų sutartis. Be to, dar ESTT *Teckal* bylos 43 punkte pažymėta, kad leidžiamos tik tos Direktyvos 93/36 taikymo išimties, kurios joje išsamiai ir aiškiai nurodytos. Egzistuojanti „taisyklės / išimties“ juridinė technika nepaneigia to, kad viešųjų sutarčių ir viešųjų sutarčių tarp viešojo sektoriaus subjektų reguliavimas kyla iš skirtingų pagrindų. Įprastų viešųjų pirkimų sutarčių ir vidaus sandorių skirtingumas pasireiškia ne tik dėl to, kad jie kilę iš skirtingų reglamentavimo sričių (viešųjų pirkimų ir valstybių narių konstitucinės ir administracinės teisės), tačiau ir dėl skirtingo sandorio šalių tarpusavio santykių pobūdžio.

ESTT 2020 m. birželio 4 d. sprendime⁵⁵¹ pasisakė, kad Direktyvos 2014/24/ES 12 straipsnio 4 dalies a punkte nustatytą sąlygą reikia aiškinti taip, kad nėra perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimo, kai perkančioji organizacija, savo teritorijoje atsakinga už viešojo intereso uždavinio vykdymą, šį uždavinį, kurį pagal nacionalinę teisę pavesta atlikti jai vienai ir dėl kurio reikia atlikti kelias operacijas, vykdo ne viena, bet vieną iš operacijų paveda atlikti už atlyginimą kitai nuo jos nepriklausančiai perkančiajai organizacijai, taip pat atsakingai už šio viešojo intereso uždavinio įgyvendinimą savo pačios teritorijoje.

Be, ESTT buvo sprendžiamas klausimas dėl galimybės taikyti ES vidaus sandoriams nustatytą išimtį tais atvejais, kai nacionalinė teisė nustato griežtesnes sąlygas vidaus sandorio sudarymui. ESTT 2019 m. spalio 3 d. sprendime *Irgita* byloje C-285/18⁵⁵² pasisakė, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 1 dalyje išvardytų sąlygų poveikis yra suteikti valstybėms narėms įgaliojimus tokio sandorio nepriskirti Direktyvos 2014/24 taikymo sričiai. Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 1 dalis aiškintina taip, kad pagal ją nedraudžiama nacionalinės teisės nuostata, kurioje valstybė narė vidaus sandorio sudarymą, be kita ko, sieja su sąlyga, kad viešojo pirkimo sutarties sudarymas neleistų

⁵⁵⁰ *Ibid.*, 37 punktas

⁵⁵¹ Teisingumo Teismo 2020 m. birželio 4 d. sprendimas byloje *Remondis GmbH prieš Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel* Nr. C-429/19, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226970&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=2433446>.

⁵⁵² Teisingumo Teismo 2019 m. spalio 3 d. sprendimas *Irgita* byloje Nr. C-285/18, *supra note*, 543.

užtikrinti teikiamų paslaugų kokybės, jų prieinamumo ar nepertraukiamumo, jeigu etape iki viešojo pirkimo sutarties sudarymo pasirenkant konkretų paslaugų teikimo būdą paisoma vienodo požiūrio, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų. Be to, Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 1 dalis, siejama su skaidrumo principu, turi būti aiškinama taip, kad valstybių narių taikomos vidaus sandorių sudarymo sąlygos turi būti įtvirtintos konkrečiose ir aiškiose pozityviosios viešųjų pirkimų teisės normose, o šios turi būti pakankamai prieinamos, jų taikymas numatomas, kad būtų išvengta bet kokio savivalės pavojaus, o tai nagrinėjamu atveju turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas (sprendimo 57 punktą). Sprendimo 60 punkte pabrėžta, kad Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 1 dalies a–c punktuose reglamentuojama tik Direktyvos 2014/24 taikymo sritis ir ji neturi būti aiškinama kaip nustatanti sąlygas, kurioms esant sudaroma viešojo pirkimo sutartis, kai ji sudaroma kaip vidaus sandoris. Dėl to vidaus sandorio, kuris tenkina Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 1 dalies a–c punktuose numatytas sąlygas, sudarymas nėra pats savaime atitinkantis Sąjungos teisę (64 punktą).

Valstybių narių laisvė pasirinkti, jų nuomone, tinkamiausią darbų atlikimo ar paslaugų teikimo organizavimo būdą nėra neribota. Valstybės narės sprendimas, kaip teikti viešąją paslaugą (ji gali nuspręsti būtent ne skelbti konkursą, o vykdyti administracinį bendradarbiavimą), turi atitikti pagrindines SESV taisykles, visų pirma, susijusias su laisvu prekių judėjimu, įsisteigimo laisve ir laisvu paslaugų teikimu, taip pat vienodo požiūrio, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principus.⁵⁵³

Apibendrinami galime teigti, kad ES teisės aktuose tiesiogiai nėra teikiamas prioritetas viešajam ar privačiam komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliui, ypač įvertinus neutralumo dėl nuosavybės sistemos valstybėse narėse principą. ESTT suformuotoje praktikoje buitinių atliekų vežimas ir apdorojimas priskirtas BESP. Tai sudaro pagrindą pateisinti išimtinių teisių suteikimą remiantis SESV 106 straipsnio 2 dalimi.

⁵⁵³ ESTT 2019 m. spalio 3 d. sprendimo *Irgita* byloje C-285/18, *supra note*, 543: 48-50 punktai.

4.2.3. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių reglamentavimo Lietuvoje analizė

Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių taikymą Lietuvoje reglamentuoja Lietuvos Respublikos teisės aktai, kurių nuostatos derintinos su ES teise.

Kaip minėta, komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai skiriami į viešuosius ar privačius. Privatus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelis taikomas, kai su privačiais subjektais sudaroma viešųjų pirkimų sutartis remiantis Viešųjų pirkimų įstatymu⁵⁵⁴, viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis, įskaitant koncesiją, vykdoma institucinė viešojo ir privataus sektorių partnerystė. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės apibrėžimas⁵⁵⁵ yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos investicijų įstatyme⁵⁵⁶. Teisinė bazė sudaro sąlygas taikyti šias viešojo ir privataus sektorių partnerystės formas: koncesiją (pagal Koncesijų įstatymą), valdžios ir privataus subjektų partnerystę (pagal Investicijų įstatymą), mišraus kapitalo įmonių steigimą (pagal Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą).⁵⁵⁷

Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių taikymas tapo nuolatinių aštrių politinių diskusijų, kurias lemia skirtingi verslo, savivaldybių bei visuomenės interesai, objektu. Ypač aiškiai tai parodo vidaus sandorių teisinio reglamentavimo ir teismų praktikos kaita. Iki nepriklausomybės atkūrimo atliekų tvarkymas buvo valstybės valdoma sritis, kurioje paslaugas teikė valstybinės įmonės. Šiuo metu iš 60 savivaldybių didžiojoje dalyje veikia privatūs mišrių komunalinių atliekų surinkėjai, o trečdalyje savivaldybių paslaugas teikia savivaldybių valdomos įmonės. Paprastai privatūs atliekų surinkėjai atrenkami konkurso būdu remiantis Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, o savivaldybių valdomos įmonės – remiantis vidaus sandoriams nustatytais taisyklėmis. Didžiuosiuose miestuose taikomi skirtingai modeliai: Vilniuje ir Klaipėdoje mišrių komunalinių atliekų surinkimo paslaugas teikia Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka atrinkti atliekų surinkėjai, Kauno miesto savivaldybėje – sa-

⁵⁵⁴ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996-09-06, Nr. 84-2000.

⁵⁵⁵ Tai valstybės arba savivaldybės institucijos ir privataus subjekto įstatymų nustatyti bendradarbiavimo būdai, kuriais valstybės arba savivaldybės institucija perduoda jos funkcijoms priskirtą veiklą privačiam subjektui, o privatus subjektas investuoja į šią veiklą ir jai vykdyti reikalingą turta, už tai gaudamas įstatymų nustatytą atlyginimą.

⁵⁵⁶ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999-07-30, Nr. 66-2127.

⁵⁵⁷ „Viešojo ir privataus sektorių partnerystė – teisinis reglamentavimas Lietuvoje (Finansų ministerija)“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partneryste/teisinis-reglamentavimas-lietuvoje>.

vivaldybės kontroliuojama bendrovė. Atliekų naudojimo, perdirbimo ir tvarkymo srityje įgyvendinama 10 koncesijų sutarčių ir nėra nė vienos valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarties.⁵⁵⁸ Sąvartynų eksploatavimo funkcijos buvo pavestos savivaldybių įsteigtiems regionų atliekų tvarkymo centrams, kurie valdo valstybės ir ES lėšomis sukurtą infrastruktūrą (sąvartynas, mechaninio biologinio apdorojimo įrenginiai, konteineriai ir kt.). Dalyje savivaldybių mechaninio biologinio apdorojimo įrenginių operavimas pavestas konkurso būdu atrinktiems operatoriams. Pastaruoju metu pradėjo veiklą dvi atliekų deginimo jėgainės Vilniuje ir Kaune. Vis dėlto pačios savivaldybės nei atliekų perdirbimo įmonių, nei atliekų deginimo įrenginių nevaldo (deginimo įrenginiai valdomi valstybinės energetikos bendrovės bei kitų bendrovių). Tai rodo, kad vyrauja komunalinių atliekų valdymo modelių įvairovė, todėl svarbu išnagrinėti teisinio reglamentavimo ypatumus.

Viešojo ir privataus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių taikymui itin svarbios Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos. Vidaus sandorių, kai paslaugos perkamos iš kontroliuojamų perkančiųjų organizacijų, reglamentavimas Lietuvoje nėra nuoseklus ir primena „amerikietiškuosius kalnelius“ ta prasme, kad buvo linkstama į kraštutinumus – nuo vidaus sandorių leidimo iki praktiško uždraudimo. Toliau papunkčiui chronologiškai apžvelgiame teisinį reguliavimą.

1. Vidaus sandorių reglamentavimas nuo 2010 m. kovo 2 d.

2010 m. kovo 2 d. įsigaliojo VPĮ pakeitimas⁵⁵⁹, kuris papildė 10 straipsnį 5 dalmi dėl vidaus sandorio išimties Lietuvos teisėje. Šio įstatymo reikalavimai netaikomi pirkimams, jeigu perkančioji organizacija sudaro sutartį su atskirą juridinio asmens statusą turinčiu subjektu, kurį ji kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį ir kuriame ji yra vienintelė dalyvė, ir jeigu kontroliuojamas subjektas ne mažiau kaip 90 procentų pardavimo pajamų gauna iš veiklos, skirtos perkančiosios organizacijos poreikiams tenkinti ar perkančiosios organizacijos funkcijoms atlikti.

Pažymėtina, kad pirminiame Vyriausybės teiktame VPĮ pakeitimo projekte iš

⁵⁵⁸ Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių pasiskirstymas pagal sritis, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.ppplietuva.lt/uploads/documents/files/VPSP%20sutar%C4%8Di%C5%B3%20pasis-kirstymas%20pagal%20sritis%20iki%202021.pdf>.

⁵⁵⁹ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 10, 13, 15, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 39, 41, 54, 58, 78, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių, V skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 21-1, 94-1, 95-1, 95-2 straipsniais ir 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.365476>.

viso nebuvo siūlymo keisti VPĮ 10 straipsnį⁵⁶⁰, o pasiūlymas atsirado svarstyimo komitetuose metu⁵⁶¹, nepaisant papildomo Audito komiteto nepritarimo⁵⁶². Taigi jau vidaus išimtį įtvirtinančio pakeitimo metu buvo skirtingų nuomonių dėl šio instituto reikalingumo ir tikslingumo. Teisininkų atliktuose tyrimuose vidaus sandorių institutas taip pat vertintas kritiškai: teigiama, kad nuo 2010 m. įtvirtinta vidaus sandorio išimtis neturi efektyvių kontrolės mechanizmų ir papildomų saugiklių, todėl kelia grėsmę pirkimų efektyvumui, skaidrumui, tiekėjų ir vartotojų konkurencijos apsaugai, todėl siūloma plėsti sąlygas, kai turi būti taikomos viešųjų pirkimų procedūros.⁵⁶³

Reikia pastebėti, kad vėliau VPĮ buvo keičiamas, tačiau reguliavimo kaita buvo susijusi daugiausia su procedūriniais vidaus sandorių sudarymo aspektais (išviešinimu, jų sudarymo pagal Viešųjų pirkimų tarnybos suteikiamus sutikimus tvarkos nustatymu), be to, sumažinta kontroliuojamos įmonės iš kontroliuojančios perkančiosios organizacijos gaunamų pajamų dalis.

VSĮ 8 straipsnio 1 dalis nustato, kad savivaldybė yra atsakinga už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams. Tuo metu galiojęs VSĮ 9 straipsnis nustatė šiuos viešųjų paslaugų teikimo administravimo pagrindus: savivaldybė administruoja ir užtikrina viešųjų paslaugų teikimą gyventojams, tačiau ji steigia naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės. Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatos nebuvo keičiamos.

Vidaus sandorių reglamentavimas nuo 2017 m. liepos 1 d.

2017 m. liepos 1 d. įsigaliojo Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimai, kurie pakeitė vidaus sandorių reglamentavimą. VPĮ 10 straipsnio 1 dalyje buvo naujai suformuluo-

⁵⁶⁰ Viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 13, 15, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 39, 41, 54, 58, 78, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 straipsnių ir priedo papildymo ir pakeitimo, Įstatymo papildymo 21(1), 94(1), 95(1), 95(2) straipsniais, Įstatymo 98, 99, 100 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas Nr. XIP-1424, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.358184?jfwid=-98jkhg4ae>.

⁵⁶¹ *Ibid.*

⁵⁶² Lietuvos Respublikos Seimo audito komiteto 2009 m. gruodžio 16 d. išvada Nr. 94, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.361323?jfwid=-98jkhg4ae>

⁵⁶³ Virginijus Kanapinskas, Žydrūnas Plytnikas, Agnė Tvaronavičienė, „A. In-house procurement exception: threat for sustainable procedure of public procurement? (Vidaus sandorių išimtis: grėsmė viešųjų pirkimų procedūros darnumui?)“. *Journal of Security and Sustainability Issues* 4 (2) (2014): 157.

tos vidaus sandorių taikymo sąlygos.⁵⁶⁴ Remiantis VPĮ 10 straipsnio 1 dalimi, vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, kai tenkinamos šio straipsnio 1 dalyje išdėstytos sąlygos ir perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo.

Šiuo VPĮ pakeitimu buvo apsinkintos vidaus sandorių sudarymo galimybės, nes vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, kai perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Be to, VPĮ 10 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad vidaus sandorių sudaryti negali valstybės įmonės, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip ½ balsų visuotiniame akcininkų susirinkime.

Nuo 2017 m. liepos 1 d. įsigaliojo ir Vietos savivaldos įstatymo pataisos⁵⁶⁵, kurių 9 ir 9¹ straipsniai nustatė savivaldybės valdomų juridinių asmenų ūkinės veiklos vykdymo sąlygas. VSĮ buvo papildytas nauju 9¹ straipsniu, kuris įtvirtino bendrą taisyklę, kad savivaldybės valdomi juridiniai asmenys nevykdo ūkinės veiklos ir numatė šios taisyklės išimtis⁵⁶⁶. Savivaldybė gali steigti naują juridinį asmenį šiai ūkinei veiklai vykdyti arba patikėti naujos ūkinės veiklos vykdymą jau veikiančioms savivaldybės valdomiems juridiniams asmenims, tik gavusi išankstinį Konkurencijos tarybos sutikimą. Savivaldybės valdomi juridiniai asmenys savo iniciatyva pradėti vykdyti naujos ūkinės veiklos negali. Įstatyme buvo reglamentuoti procedūriniai Konkurencijos tarybos sutikimo išdavimo, atšaukimo klausimai. Pažymėtina, kad nepriklausomo ekspertinio

⁵⁶⁴ 1) perkančioji organizacija kitą perkančiąją organizaciją kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį, darydama lemiamą įtaką jos strateginiams tikslams ir reikšmingiems sprendimams, įskaitant sprendimus dėl: ilgalaikio turto investavimo, perleidimo, nuomos, įkeitimo, hipotekos; kitų ūkio subjektų akcijų įsigijimo arba perleidimo; teisės valdyti ūkio subjekto (subjektų) skyrius perdavimo. Tokią kontrolę gali atlikti ir kitas juridinis asmuo, kurį patį tokiu pačiu būdu kontroliuoja perkančioji organizacija; 2) per paskutinius 3 finansinius metus daugiau kaip 80 procentų kontroliuojamos perkančiosios organizacijos gautų vidutinių pajamų iš pirkimo–pardavimo sutarčių sudaro pajamos, gautos iš sutarčių, sudarytų su kontroliuojančia perkančiąja organizacija ar su juridiniais asmenimis, kuriuos kontroliuoja ta perkančioji organizacija, ir skirtų jos (jų) poreikiams tenkinti ar funkcijoms atlikti. Jeigu kontroliuojama perkančioji organizacija vykdė veiklą trumpiau kaip 3 finansinius metus, tai atitinkami rezultatai turi būti numatyti pagal jos veiklos planus; 3) kontroliuojamoje perkančiojoje organizacijoje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo.

⁵⁶⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9-1 straipsniu įstatymas, TAR, 2016-11-15, Nr. 26839, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=e92d7010ab3e11e6a6f98c1425a5ffa8>.

⁵⁶⁶ 1) vykdoma ūkinė veikla yra būtina siekiant patenkinti savivaldybės bendruomenės bendruosius interesus ir 2) atsižvelgdam į savo komercinius interesus, kiti ūkio subjektai tokios veiklos nevykdytų arba vykdytų ne visa apimtimi, kuri yra būtina savivaldybės bendruomenės bendriesiems interesams patenkinti, ir tik 3) jeigu dėl to nebus teikiama privilegijų arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės.

įvertinimo išvadoje⁵⁶⁷ minėtos nuostatos, numatančios papildomus biurokratinis reikalavimus (kaip išankstinio Konkurencijos tarybos sutikimo gavimas) savivaldybėms siekiant vykdyti naują ūkinę veiklą, prieštarauja pasaulinei viešojo valdymo patirčiai ir ilgalaikėje perspektyvoje gali būti žalingas, nes apribos viešųjų paslaugų administratoriaus galimybes: 1) diegti viešųjų paslaugų teikimo inovacijas; 2) parinkti paslaugos teikimo mechanizmą, labiausiai atitinkantį paslaugos gavėjo poreikių patenkinimą.

Abiejų įstatymų – VPI ir VSI – pakeitimas reikšmingai susiaurino savivaldybių kompetenciją komunalinių atliekų valdymo klausimais.

Vidaus sandorių reglamentavimas nuo 2019 m. gruodžio 31 d.

2019 m. gruodžio 20 d. buvo priimti Viešųjų pirkimų įstatymo⁵⁶⁸ ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai⁵⁶⁹, kurie palengvino vidaus sandorio sudarymo sąlygas.

Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalis buvo papildyti 2 punktu, kuris įtvirtino alternatyvią galimybę sudaryti vidaus sandorį tais atvejais, kai *įsigyjamos viešosios paslaugos, administruojamos vadovaujantis VSI 9 straipsnio 2 dalimi. Pakeistoje VSI 9 straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta, kad savivaldybė gali steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus ir (ar) VPI nustatyta tvarka pavesti viešosios paslaugos teikimą jau įsteigiamam viešųjų paslaugų teikėjui, kai tenkinama viena iš trijų nustatytų sąlygų, tarp kurių patenka ir atliekų tvarkymo paslaugų teikimas. Taigi atliekų tvarkymo paslaugų teikimas VSI buvo aiškiai apibrėžtas kaip sąlyga, kuriai esant galimas vidaus sandorio sudarymas, jeigu tenkinamos kitos VPI 10 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos.*

Nors galioja Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnis, numatantis vidaus sandorių sudarymą, toliau priimami su šia nuostata nederantys Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai, sukuriantys konkuruojantį teisinį reglamentavimą. 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo nauja redakcija išdėstyta Viešojo administravimo įstatymas, kurio 20 straipsnio 4 dalies 2 punkto nuostata įpareigoja parinkti asmenis, kurie teiks administruojamą viešąją paslaugą, atlikus konkurencingą procedūrą. Seimo kanceliarijos

⁵⁶⁷ „Nepriklausomo ekspertinio įvertinimo išvada „Dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projekto“ (Mykolo Romerio universitetas, 2017), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/e5640330914411e7a5e2b345b086d377?jfwid=pflfej5r8>.

⁵⁶⁸ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 10 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2019-12-30, Nr. 21571, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=d1b776002ada11eabe008e-a93139d588>.

⁵⁶⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 9 ir 9¹ straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XIII-2767, TAR, 2019-12-30, Nr. 21573, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=6494f6f02adb11eabe008ea93139d588>.

Teisės departamento išvadose⁵⁷⁰ kritiškai įvertintas „konkurencingos procedūros“ sąvoka vartojimas, nes ji iš esmės įstatymuose nėra vartojama (išskyrus du galiojančius įstatymus, kuriuose tokia sąvoka vartojama, tačiau nei šios procedūros sąvoka, nei jos vykdymo turinys nėra apibrėžtas ar paaiškintas), todėl buvo pasiūlyta numatyta, kad viešųjų paslaugų teikėjai parenkami įstatymų nustatyta tvarka.

Esant dažnai įstatymų keitimo praktikai nestebina komentarai dėl tolesnio teisinio reguliavimo keitimo galimybių, teigiant, kad „<...> tikėtinas grįžimas prie absoliučiam artimo vidaus sandorių draudimo“⁵⁷¹.

Galiojantis VPĮ nenustato perkančiųjų organizacijų horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygų. Perkančiųjų organizacijų horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygos yra nustatytos Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalyje, tačiau siekiant jų taikymo Lietuvoje jos turi būti nustatytos VPĮ. Horizontaliojo bendradarbiavimo, kuriam netaikomos ES viešųjų pirkimų taisyklės, modelio galimumas buvo patvirtintas ESTT byloje *EK prieš Vokietiją C-480/06* (atliekų šalinimo srityje). Reikėtų pažymėti, kad Lietuvos teisinis reglamentavimas nustato tam tikrus savivaldybių bendradarbiavimo mechanizmus, tačiau jie neapima minėto horizontaliojo bendradarbiavimo. VSĮ 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad bendriems tikslams pasiekti savivaldybė gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis arba bendrų viešųjų pirkimų sutartis su valstybės institucijomis, regionų plėtros tarybomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis. Remiantis VSĮ 5 straipsnio 4 dalimi, savivaldybės sutarčių pagrindu gali perduoti įgyvendinti kitai savivaldybei administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas, o regiono plėtros tarybai konkrečius viešųjų paslaugų teikimo administravimo įgaliojimus. Pastarąja nuostata buvo siekiama sudaryti sąlygas Lietuvoje diegti savivaldybių bendrai valdomas regionines viešųjų paslaugų organizavimo sistemas, kurios yra įprastos ne tik daugelyje Vakarų ir Šiaurės Europos šalių, bet ir Latvijoje bei Estijoje, o Lietuvoje dėl nesukurto teisinio reguliavimo – iš esmės neįmanomos.⁵⁷² Tuo atveju, jeigu siekiama sukurti regionines viešųjų paslaugų organizavimo sistemas, būtų tikslinga spręsti dėl horizontaliojo bendradarbiavimo įtvirtinimo VPĮ, nes tokią teisinę bendradarbiavimo formą numato Direktyvos 2014/24 12

⁵⁷⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2020-05-25 išvada Nr. XIIIIP-4142(2) „Dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo projekto“, 13 punktas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/a177ddc09f0d11eaa51db668f0092944?jfwid=-a3k-5cqq3a>,

⁵⁷¹ „Vidaus sandorių draudimo istorijos pabaiga. Ar savivaldybės vėl pirsks iš savęs“ be apribojimų?“, Advokatų kontora GLIMSTEDT, 2020 m. vasario 11 d., <https://www.glimstedt.lt/publikacijos/vidaus-sandoriu-draudimo-istorijos-pabaiga-ar-savivaldybes-vel-pirks-is-saves-be-apribojimu/>.

⁵⁷² „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų reg. Nr. XIIIIP-4280- XIIIIP-4286“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/5231d7601a5211eaa4a5fa76770768ee?jfwid=18synyn8t79>.

straipsnio 4 dalis. Šis bendradarbiavimas nuo šiuo metu įtvirtinto VSĮ skiriasi tuo, kad savivaldybės neturėtų perduoti funkcijų vykdymo, o viešosios paslaugos būtų teikiamos siekiant bendrų jų tikslų. Be to, VPĮ pakeitimas suteiktų galimybę bendradarbiauti paslaugas teikiančioms perkančioms organizacijoms, o ne tik savivaldybėms.

Teismų praktikos dėl vidaus sandorių apžvalga

Vidaus sandorių sudarymo klausimais Lietuvoje yra suformuota gausi teismų praktika. Dar iki vidaus sandorio įtvirtinimo VPĮ vienas pirmųjų ginčų kilo tarp Vilniaus miesto savivaldybės ir Konkurencijos tarybos dėl 2004 m. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimo, kuriuo savivaldybės administracijos departamentas buvo įpareigotas sudaryti sutartį su SĮ „Vilniaus planas“ dėl bendrojo plano parengimo, atitiktis Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams. Savivaldybė galimybę sudaryti sutartį su savivaldybės kontroliuojama įmone grindė tiesiogiai ESTT praktikoje *Teckal* byloje suformuotais kriterijais, nepaisant jų neįtvirtinimo tuo metu galiojusioje VPĮ redakcijoje. LVAT 2008 m. gruodžio 5 d. nutartyje laikėsi pozicijos⁵⁷³, jog Lietuvos įstatymų leidėjas įtvirtino baigtinį VPĮ taikymo išimčių sąrašą, kuriame vidaus sandoriai nenustatyti; šie, jo vertinimu, apskritai laikytini bendrojo viešųjų pirkimų reguliavimo išimtimi, kuri turėtų būti aiškinama ir taikoma siaurai; valstybės narės gali įtvirtinti griežtesnį nei viešųjų pirkimų direktyvose nustatytą reguliavimą. Be to, LVAT pasisakė, kad Lietuvos valstybė, atsižvelgdama į ESTT praktikoje suformuotus kriterijus, yra laisva tokias išimtis nustatyti. Taikant VPĮ, kuriame atitinkama išimtis nėra nustatyta, nėra pagrindo analizuoti, ar toks pirkimas, kurį vykdė Vilniaus miesto savivaldybė, atitiko *Teckal* byloje suformuluotus kriterijus.

LVAT, spręsdamas ginčą tarp UAB „Trakų paslaugos“ ir Konkurencijos tarybos dėl nutarimo panaikinimo, 2011 m. kovo 31 d. nutartyje⁵⁷⁴ vadovavosi jau 2008 m. suformuota praktika ir papildomai pasisakė, kad aplinkybė, jog po ginčijamų sprendimų buvo priimtas VPĮ pakeitimas dėl vidaus sandorių, nėra pagrindo nuo jos nukrypti. Be to, šioje nutartyje pasisakė, kad VSĮ tik įtvirtino abstrakčią, bendro pobūdžio savivaldybės galimybę (subjektinę teisę kaip abstraktų elgesio modelį) pasirinkti keletą skirtingų būdų, kaip bus užtikrinamas viešųjų paslaugų teikimas, o Konkurencijos įstatymas nustatė šios galimybės (teisės) įgyvendinimo sąlygas.

⁵⁷³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1976/2008, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/92129>.

⁵⁷⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-2563/2011, Administracinė jurisprudencija. 2011, 21, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=3377114c-0f95-4a50-888a-82c0d2b0ffb3>.

Po vidaus sandorių sudarymo sąlygų įtvirtinimo VPI, LVAT nuo 2011 metų pabaigos iki 2015 metų vidurio formavo praktiką, kad vidaus sandoris, atitinkantis *Teckal* kriterijus, teisėtas. LVAT praktikoje buvo laikomasi pozicijos, kad savivaldybės teisės gali būti įgyvendinamos dviem alternatyviais būdais: pavedimu (kaip privaloma užduotimi) arba atrankos konkursu.⁵⁷⁵

Konstitucinis Teismas 2015 m. kovo 5 d. nutarime⁵⁷⁶ konstatavo, kad ATĮ 30 straipsnio 4 dalies nuostata tiek, kiek pagal joje nustatytą teisinį reguliavimą savivaldybės galėjo pavesti (kaip privalomą užduotį) savivaldybės arba kelių savivaldybių įsteigtai atliekų tvarkymo įmonei vykdyti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo veiklą, neprieštaravo Konstitucijai. Konstitucinis Teismas šiame nutarime suformavo kriterijus, kuriuos turi atitikti toks pavedimas (kaip privaloma užduotis). Pirma, minėtas pavedimas (kaip privaloma užduotis) galimas tik išskirtiniu atveju, kai kitu, t. y. konkurso, būdu būtų neįmanoma užtikrinti atliekų naudojimo ir šalinimo viešųjų paslaugų teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Antra, savivaldybės atliekų tvarkymo srityje turi paisyti iš konstitucinio sąžiningos konkurencijos imperatyvo kylančio reikalavimo atliekų tvarkytojus atrinkti konkurso būdu pagal jų galimybes teikti nepertraukiamas, geros kokybės ir prieinamas paslaugas. Šis reikalavimas gali būti nevykdomas tik objektyviai pateisinamu pagrindu, o tokiu pagrindu nelaikytina vien tai, kad savivaldybė yra įsteigusi ūkio subjektą, veikiantį atliekų tvarkymo srityje.

Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarime išdėstyti ATĮ 30 straipsnio 4 dalies taikymo ir aiškinimo kriterijai sudarė pagrindą keisti iki tol susiklosčiusią LVAT praktiką. Sprendžiant ginčą dėl Konkurencijos tarybos dėl nutarimo panaikinimo, LVAT 2015 m. birželio 15 d. nutartyje⁵⁷⁷ pasisakė, kad savivaldybės, pasirinkdamos, kokių būdu (konkurencingu ar ne) organizuoti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugų teikimą, turi skatinti privačių ūkio subjektų iniciatyvą ir pirmiausia

⁵⁷⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-471/2010, Administracinė jurisprudencija Nr. 19, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.368999?jfwid=>; 2010, 144.153; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822-382/2010, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/165300>.

⁵⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2015-03-05, Nr. 3412.

⁵⁷⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eteismai.lt/byla/37302438686532/A-1581-502/2015>.

įvertinti šių subjektų veiklos rinkoje galimybes. Nėra apskritai draudžiama pavesti savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigta įmonei teikti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugas, tačiau tai turėtų būti daroma tik išimtiniais atvejais, kai dėl objektyvių priežasčių nėra galimybės užtikrinti šių paslaugų teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. LVAT taip pat suformavo teisės aiškinimo taisyklės dėl savivaldybių pavedimų kontroliuojamoms įmonėms teikti atliekų tvarkymo paslaugas pripažinimo prieštaraujanciais Konkurencijos įstatymo 4 straipsniui. Ši praktika nuosekliai plėtojama kitose tokio pobūdžio bylose.⁵⁷⁸ Taigi nuo 2015 metų vidurio, be kita ko, atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo nutarimus, LVAT pakeitė suformuotą praktiką ir pradėjo vidaus sandorių teisėtumą sieti ne tik su *Teckal* kriterijais, bet ir su papildomais vertybiniais pagrindais, be kita ko, išplaukiančiais iš Konkurencijos įstatymo nuostatų, pavyzdžiui, paslaugų teikimo nepertraukiamumu, jų gera kokybe ir prieinamumu, taip pat poveikiu kitų ūkio subjektų lygiateisiškumui ir jų galimybėmis konkuruoti dėl atitinkamų paslaugų.⁵⁷⁹

2019–2020 m. dar kartą įvyko teismų praktikos aiškinant ir taikant teisės normas, reglamentuojančias perkančiųjų organizacijų teisę sudaryti vidaus sandorius, pokytis. Ši teismų praktikos pokytį inspiravo LAT kreipimasis į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą bei ESTT 2019 m. spalio 3 d. sprendimas *Irgita* byloje⁵⁸⁰. LAT 2019 m. gruodžio 17 d. nutartyje, priimtoje civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019⁵⁸¹, padarė svarbias teises išvadas, kad ginčo vidaus sandorio metu konkrečiose ir aiškiose pozityviosios viešųjų pirkimų teisės normose nebuvo įtvirtinta papildomų tokių sutarčių sudarymo privalomų sąlygų lyginant su *Teckal* (VPĮ 10 straipsnio 5 dalies) kriterijais. VPĮ pripažįstamas *lex specialis* (specialusis įstatymas) tiek Civilinio kodekso, tiek kitų teisės aktų atžvilgiu. LAT nurodė, kad esant konkrečios specialiojo įstatymo teisės normos ir abstraktesnės bendrojo teisės akto nuostatos, kurios turinys išplaukia tik iš teismų praktikos, kolizijai, pirmenybė turėtų būti suteikta būtent *lex specialis*

⁵⁷⁸ Pvz. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-923-858/2015, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/1143877>; 2016 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-347-552/2016, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/1234072>; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-215-552/2017, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/1448086>.

⁵⁷⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-893-556/2020, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eteismai.lt/byla/94566655480624/eA-893-556/2020>.

⁵⁸⁰ Teisingumo Teismo 2019 m. spalio 3 d. sprendimas *Irgita* byloje Nr. C-285/18, *supra note*, 546.

⁵⁸¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2019 m. gruodžio 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019, Teismų praktika. 2019, 52, p. 98–128, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/1789464>.

(specialiajam įstatymui) ir pažymėjo, kad apskritai neigiamai vertintinas toks teisės aiškinimo metodas (būdas), kuris iš esmės pakeičia aiškų reguliavimą, jam suteikdamas visiškai priešingą reikšmę. Be to, iš minėtos nutarties 65 ir 66 punktų matyti, kad VPĮ kaip *lex specialis* (specialusis įstatymas) reikšmė pasireiškia ir tuo, kad vidaus sandorių sudarymo sąlygos iš esmės patenka į Lietuvos įstatymų leidėjo kompetencijos (reguliavimo diskrecijos) sritį, todėl, galiojant siauresnės apimties VPĮ 10 straipsnio 5 daliai (įtvirtinti tik *Teckal* kriterijai), teismo sprendimu neturėtų būtų nustatytos papildomos vidaus sandorio sudarymo sąlygos. LAT 2019 m. gruodžio 17 d. nutartyje suformuluotos tokios teisės aiškinimo taisyklės:

1) perkančiosios organizacijos su savo kontroliuojamais subjektais vidaus (*in house*) sandorį gali sudaryti tik tokiu atveju, jei tokia jų teisė tiesiogiai įtvirtinta VPĮ; Lietuvos įstatymų leidėjas pagal Direktyvą 2014/24 turi šių sandorių reguliavimo diskreciją;

2) visi materialieji ir procedūriniai įstatymo leidėjo siekiami taikyti vidaus sandorių sudarymo reikalavimai, nepriklausomai nuo to, ar jie nustatyti vykdam iš Europos Sąjungos teisės kylančias pareigas, ar naudojantis vidaus teisinio reguliavimo teise, turi būti aiškiai, tiksliai, nedviprasmiškai ir suprantamai įtvirtinti viename teisės akte – VPĮ.

LVAT 2019 m. gruodžio 18 d. sprendime administracinėje byloje Nr. eA-319-415/2019⁵⁸² nusprendė panaikinti Viešųjų pirkimų tarnybos 2017 m. vasario 10 d. sprendimą, kuriuo buvo atsisakyta patenkinti Raseinių rajono savivaldybės prašymą ir suteikti leidimą atlikti vidaus sandorį su trimis kontroliuojamais juridiniais asmenimis dėl paslaugų, būtinų viešajam interesui užtikrinti tenkinimo (įskaitant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo savivaldybės teritorijoje). Viešųjų pirkimų tarnybos atsisakymas buvo motyvuojamas tuo, kad nėra pagrįstų duomenų, kad rinkoje nėra norinčių ir galinčių teikti aptariamas paslaugas, todėl VPĮ 10 straipsnio 5 dalyje nustatytos išimties taikymas prieštarautų suformuotai Lietuvos teismų praktikai, pagal kurią turi būti sudarytos galimybės dėl tokios sutarties sudarymo konkuruoti kitiems subjektams. Šis teismo sprendimas priimtas atsižvelgiant į LAT 2019 m. gruodžio 17 d. nutartį Nr. e3K-3-494-469/2019⁵⁸³ ir ESTT 2019 m. spalio 3 d. sprendimą *Irgita* byloje⁵⁸⁴.

⁵⁸² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-319-415/2019, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/1789869>.

⁵⁸³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2019 m. gruodžio 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/1789464>.

⁵⁸⁴ Teisingumo Teismo 2019 m. spalio 3 d. sprendimas *Irgita* byloje Nr. C-285/18, *supra note*, 543.

Atsižvelgiant į šių teismų suformuotą praktiką, buvo priimtas svarbus LVAT 2020 m. vasario 5 d. sprendimas byloje Nr. EA-893-556/2020⁵⁸⁵, kurioje nagrinėjamas ginčas dėl Konkurencijos tarybos reikalavimo įpareigoti Kauno miesto savivaldybę konkurencingos procedūros būdu atrinkti ūkio subjektą (subjektus) komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugoms teikti, konkurencingą procedūrą vykdant tokiu būdu, kad ji būtų prieinama visiems ūkio subjektams – norintiems ir galintiems teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas. Šiame sprendime Konkurencijos tarybos prašymas buvo atmestas ir tokius būdu pakeista nuo 2015 m. suformuojama teismų praktika. LVAT pripažino, kad, sprendžiant dėl vidaus sandorio sudarymo priedų, visų pirma turėtų būti vadovaujama VPI nuostatomis, todėl praktika, pagal kurią vidaus sandorio teisėtumui vertinti buvo papildomai pasitelkiamos Konkurencijos įstatymo nuostatos, yra ydinga ir neturėtų būti taikoma.

Bendrą komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelį papildė specialios normos, susijusios su gamintojo atsakomybės principo taikymu. LAT 2018 m. spalio 19 d. nutartyje⁵⁸⁶ išaiškino, kad pagal ATĮ 30 straipsnio 11 ir 12 dalis komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančius atliekų tvarkytojus atrenka savivaldybės ar Administratoriai. Atsižvelgiantį teisinių nuostatų analizę buvo padaryta išvada, kad bendradarbiavimo sutartimi Administratorius negalėjo perduoti Organizacijoms savo funkcijos organizuoti komunaliniame atliekų sektoriuje susidarančių pakuočių atliekų tvarkymo paslaugų pirkimą. Be to, Organizacijos neturėjo teisės skelbti ginčo konkurso ne VPI įtvirtinta, o sudarytame susitarime nustatyta tvarka.

Akivaizdu, kad teismų praktika vidaus sandorių sudarymo srityje toliau plėtojama. Konstituciniame Teisme 2021 m. vasario 24 d. sprendimu Nr. KT32-S31/2021⁵⁸⁷ priimtas nagrinėti Panevėžio apygardos teismo prašymas ištirti, ar VPI 10 straipsnio 2 dalis (2019 m. gruodžio 20 d. redakcija) tiek, kiek joje nustatyta, kad vidaus sandoris gali būti sudaromas, kai įsigyjamos viešosios paslaugos, administruojamos vado-

⁵⁸⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-893-556/2020, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eteismai.lt/byla/94566655480624/eA-893-556/2020>.

⁵⁸⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2018 m. spalio 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. E3K-3-374-248/2018, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eteismai.lt/byla/208946138530785/e3K-3-374-248/2018?word=pa%C5%BEeistas%20procesas%20vie%C5%A1umo%20principas>.

⁵⁸⁷ Konstitucinio Teismo 2021 m. vasario 24 d. sprendimas Nr. KT32-S31/2021 „Dėl pareiškėjo Panevėžio apygardos teismo prašymo ištirti Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2, 3 dalių nuostatų atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai dalies priėmimo ir jo dalies grąžinimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2373/content>.

vaujantis VSĮ 9 straipsnio 2 dalimi, neprieštarauja Konstitucijos 46, 120 straipsniams, konstituciniam teisinės valstybės principui. Pareiškėjo argumentai grindžiami tuo, kad ginčijamu teisiniu reguliavimu nepagrįstai iškreipiama viešųjų paslaugų (įskaitant atliekų tvarkymo paslaugas) konkurencija rinkoje, įstatymų leidėjas reikiamai nepagrindė savivaldybės įmonių privilegijavimo viešųjų paslaugų teikimo sektoriuje ir visiško laisvos konkurencijos paneigimo, taip pat nėra pagrindęs, kad trūktų atliekų tvarkymo paslaugas teikiančių privačių ūkio subjektų. Be to, pareiškėjas savivaldybių teisę sudaryti vidaus sandorius prilygina savivaldybių pareigos savo lėšas naudoti efektyviai ir racionaliai paneigimui. Prašyme motyvai dėl VPĮ 10 straipsnio 2 dalies nuostatų prieštaravimo Konstitucijos 46 straipsniui iš esmės grindžiami nevienodų veiklos sąlygų sudarymu, viešų ir privačių subjektų supriešinimu. Konstitucinis Teismas 2022 m. gegužės 5 d. nutarime pripažino, kad VPĮ 10 straipsnio 2 dalies 2 punktą tiek, kiek pagal jį įstatyme nustatytais sąlygomis vidaus sandoris gali būti sudaromas savivaldybei VPĮ nustatyta tvarka pavedant VSĮ 9 straipsnio 2 dalies 1 punkte nurodytų paslaugų teikimą jau įsteigtam viešųjų paslaugų teikėjui, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai⁵⁸⁸.

Apibendrinami galime teigti, kad viešasis ir privatus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai atskiriami pagal privataus subjekto įtraukimą į šių paslaugų teikimą. Viešojo ir privataus komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių taikymui itin svarbios Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos. Remdamasis 2010 m. Viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta išimtimi vidaus sandoriams Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas iki 2015 metų vidurio formavo praktiką, kad vidaus sandoris, atitinkantis *Teckal* kriterijus, teisėtas. Nuo 2015 m. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pakeitė suformuotą praktiką ir pradėjo vidaus sandorių teisėtumą sieti ne tik su *Teckal* kriterijais, bet ir su papildomais vertybiniais pagrindais, nors VPĮ nebuvo pakeistas. 2019–2020 m. dar kartą įvyko teismų praktikos pokytis, aiškinant ir taikant teisės normas, susijusias su vidaus sandorių taikymu.

Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalyje nustatytos perkančiųjų organizacijų horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygos, kurioms esant gali būti netaikomos ES viešųjų pirkimų taisyklės. Jeigu siekiama vystyti savivaldybių ir kitų perkančiųjų orga-

⁵⁸⁸ Konstitucinio Teismo 2022 m. gegužės 5 d. nutarimas Nr. KT54-N5/2022 „Dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies (2019 m. gruodžio 20 d. redakcija) 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, žiūrėta 2022 m. birželio 14 d., <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2652/content>.

nizacijų bendradarbiavimą komunalinių atliekų tvarkymo srityje, tikslinga spręsti dėl horizontaliojo bendradarbiavimo įtvirtinimo VPĮ.

4.3. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo pagrindinių sąlygų analizė

4.3.1. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugoms būdingi bruožai

Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimui ir jų kokybei užtikrinti didelę reikšmę turi teisinis reguliavimas, kuris apibrėžia komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo mastą bei jų turinį, atliekų tvarkytojų bei atliekų turėtojų teises ir pareigas.

Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai atskleidžia atliekų tvarkytojų atrankos būdus, tačiau kitas labai svarbus klausimas, kaip veikia ir kokį statusą įgyja savivaldybės atrinkti atliekų tvarkytojai. Viena pagrindinių tai apibrėžiančių nuostatų yra Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalis, kuri nustato, kad atliekų tvarkytojas, teikiantis komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą, šią veiklą savivaldybės teritorijoje gali vykdyti tik tuo atveju, jeigu ją išrenka savivaldybė ar Administratorius.⁵⁸⁹ Ši nuostata vertintina dviem aspektais. Pirma, jeigu veiklą gali vykdyti tik savivaldybės arba Administratoriaus išrinkti komunalinių atliekų tvarkytojai, tai atliekų turėtojams neturi būti suteikta teisė pasirinkti atliekų tvarkytojų, o savivaldybė atliekų turėtojų atžvilgiu veikia kaip asmuo, sudarantis sutartis trečiojo asmens naudai (CK 6.191 straipsnis). Antra, toks reikalavimas veikia kaip ribojanti priemonė savivaldybės nerinktų atliekų tvarkytojų veiklos atžvilgiu, nes jie neturi teisės vykdyti veiklos visoje savivaldybės teritorijoje. Reikalavimas komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas teikti tik savivaldybės išrinktiems tvarkytojams yra suformuluotas labai abstrakčiai ir svarstytiinas dėl kelių priežasčių. Atliekų tvarkymo paslaugos apibrėžimas yra platus, todėl tokia ribojanti nuostata apima visas komunalines atliekas ir yra taikoma visiems komunalinių atliekų tvarkytojams – atliekų surinkėjams, atliekų perdirbėjams, šalinimo įrenginių operatoriams, privačių atliekų surinkimo aikštelių savininkams.

⁵⁸⁹ Nuo 2022 m. sausio 1 d. įsigaliojo ATĮ 30 straipsnio 12 dalies pakeitimas: „Atliekų tvarkytojas, teikiantis komunalinių atliekų, įskaitant komunalinių atliekų sraute susidarančias pakuočių atliekas, tvarkymo paslaugą, šią veiklą savivaldybės teritorijoje gali vykdyti tik tuo atveju, jeigu ją parenka savivaldybė ar savivaldybės pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius (netaikoma atliekų tvarkytojams, surenkantiems gaminių ir pakuočių atliekas papildančiose atliekų surinkimo sistemose).“ Tačiau pakeitimas yra redakcinio pobūdžio ir neturi įtakos atlikto tyrimo rezultatams.

Praktikoje pasitaiko atveju, kai savivaldybė neatrenka atliekų tvarkytojo ir neperka komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos atliekų turėtojų naudai, o šias paslaugas iš atliekų tvarkytojų tiesiogiai gali įsigyti namų ūkiai ar kiti atliekų turėtojai. Pavyzdžiui, internete pagal skelbimus galima nesunkiai užsisakyti didelių gabaritų atliekų, žaliųjų atliekų ir kitų atliekų surinkimą, tačiau tokie atliekų tvarkytojai nėra atrinkti savivaldybės. Net 101 Vilniaus miesto savivaldybėje veikianti įmonė buvo įtraukta į komunalines atliekas surenkančių, rūšiuojančių, apdorojančių, naudojančių ar šalinančių įmonių sąrašą, kuris įtrauktas į Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo 2014–2020 m. plano 1 priedą.⁵⁹⁰ Dalis šių atliekų tvarkytojų formaliai, remiantis ATĮ 30 straipsnio 12 dalies nuostata, negalėtų teikti jokių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų, nes nėra atrinkti savivaldybės. Vis dėlto visi atliekų tvarkytojai registruojami atliekų tvarkytojų registre ir turi turėti veiklai reikalingus leidimus bei atitikti kitas veiklos sąlygas, kurios užtikrina atliekų tvarkymo aplinkosauginių reikalavimų laikymąsi. Todėl nėra aišku, kodėl nustatytas reikalavimas, kad atliekų tvarkytojai dar turi būti atrinkti savivaldybės arba Administratoriaus. Tokia savivaldybės neišrinktų atliekų tvarkytojų veiklą ribojanti nuostata galėtų būti pateisinama tuo atveju, jeigu savivaldybės užtikrintų visų komunalinių atliekų tvarkymą komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. Šio reikalavimo reikšmė vertintina skirtingai, priklausomai nuo to, kokie tikslai keliami komunalinių atliekų tvarkymo sistemoms, t. y. ar jose turi būti užtikrintas tik minimalus bazinis atliekų tvarkymas arba būtina užtikrinti visų komunalinių atliekų sutvarkymą. Jeigu nustatoma, kad komunalinių atliekų tvarkymo sistemos paskirtis patenkinti tik tam tikrus minimalius ar bazinius atliekų turėtojų poreikius, tai būtų logiška, kad bazinius poreikius viršijančias paslaugas būtų galima įsigyti rinkoje iš pageidaujamo atliekų tvarkytojo.

Daugelyje valstybių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimas yra reguliuojama veikla, todėl iškilus abejonių dėl pernelyg abstraktaus teisinio reguliavimo galima pasitelkti Švedijos pavyzdį. Švedijos aplinkos apsaugos kodekso⁵⁹¹ 15 skyriaus 21 dalyje nustatyta, kad jeigu savivaldybė yra atsakinga už atliekų vežimo organizavimą, tokio šalinimo negali atlikti jokia kita šalis, išskyrus savivaldybę ar savivaldybės tam tikslui pasamdytą asmenį. Ši nuostata konkretnė dviem aspektais: pirma, apibrėžta

⁵⁹⁰ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2015 m. rugpjūčio 26 d. sprendimas Nr. 1-152 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano patvirtinimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/392c6b6058b711e5a9129f08109b20ec?jfwid=-fxdp7e1c>, 17.

⁵⁹¹ The environmental code, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.government.se/contentassets/be5e4d4ebdb4499f8d6365720ac68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061>

konkreči atliekų vežimo veikla (vežimas), o ne visos atliekų tvarkymo paslaugos apskritai; antra; apribojimas atlikti tam tikrą veiklą sutampa su veikla, kuri pavesta savivaldybės atsakomybei.

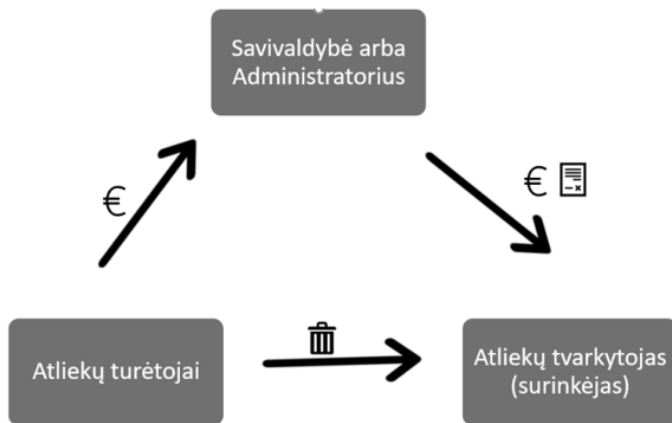
Siekiant įvertinti ATĮ reikalavimo, kad visas komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas gali vykdyti tik savivaldybių atrinkti atliekų tvarkytojai, proporcingumą, t. y. ar jis nesuvaržo neišrinktų atliekų tvarkytojų teisių labiau nei reikia komunalinių atliekų tvarkymo sistemos veikimui užtikrinti, būtina detaliau ištirti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo ypatumus.

Pirmiausia tikslinga išnagrinėti pačios viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo teisinį mechanizmą. Vienas svarbiausių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos ypatumų – ji yra viešoji paslauga.⁵⁹² Remiantis ATĮ 2 straipsnio 40 daliimi, viešajai komunalinių atliekų tvarkymo paslaugai priskiriami visi atliekų tvarkymo etapai, t. y. atliekų surinkimas, vežimas, naudojimas, šalinimas, šių veiklų organizavimas, stebėseną, šalinimo vietų vėlesnė priežiūra.

Komunalinių atliekų surinkimo metu atliekų surinkėjai atliekas tiesiogiai paima iš namų ūkių. Savivaldybių tarybos nustato už atliekų surinkimą ir tvarkymą renkamų mokesčių, t. y. vietinės rinkliavos arba įmokos, dydžius, kurie turi padengti ne tik komunalinių atliekų surinkimo, bet ir atliekų šalinimo sąvartyne sąnaudas bei kitas būtinąsias sąnaudas. Už paslaugas atliekų turėtojai moka Savivaldybei arba Administratoriui, o ne tiesiogiai atliekų turėtojams (žr. 3 paveikslą). Kaip matyti iš paveikslą, komunalinių atliekų tvarkymo finansinių srautų ir atliekų judėjimas išsiskiria.

⁵⁹² Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 19 dalyje pateiktas viešosios paslaugos apibrėžimas: tai yra pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma veikla, prižiūrima viešojo administravimo subjektų, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda.

3 paveikslas. Komunalinių atliekų tvarkymo finansinių srautų ir atliekų srautų principinė schema



Šaltinis: sudaryta autorės

Atliekų surinkimas yra „arčiausiai žmonių“ vykdomas paslauga, kuri turi būti užtikrinta visiems atliekų turėtojams. Vėlesniuose atliekų apdorojimo etapuose atliekų turėtojai praktiškai nedalyvauja, nes atliekas jie jau yra fiziškai perdavę atrinktiems atliekų surinkėjams, todėl net gali kilti klausimų, ar šios paslaugos sukuria visuomenės nariams vienodai prieinamą naudą. Daug atliekų apdorojimo operacijų vykdoma profesionalios ūkinės komercinės veiklos pagrindais tarp viešojo sektoriaus ir privataus sektoriaus subjektų. Šiuos vėlesnius atliekų apdorojimo etapus viešajai paslaugai galime priskirti tuo pagrindu, kad savivaldybei išlieka pareiga užtikrinti komunalinių atliekų tvarkymą laikantis visuomenės sveikatos ir aplinkos apsaugos reikalavimų, o atliekų apdorojimas yra neatsiejamas atliekų surinkimo ir vežimo etapų tęsinys. Į mokamus mokesčius yra įtrauktos ir atliekų šalinimo sąvartyne sąnaudų, todėl savivaldybės atsiškai už paslaugas su šių paslaugų teikėjais. Taigi nors atliekų turėtojai fiziškai teikiant atliekų apdorojimo paslaugas nedalyvauja, faktiškai jie apmoka šių paslaugų teikimą. Pažymėtina, kad atliekų naudojimo ir šalinimo įrenginių įrengimui ir eksploatavimui keliami griežti techniniai ir visuomenės sveikatos saugos reikalavimai, kurie nustatyti siekiant apsaugoti visuomenę nuo nepageidaujamo atliekų poveikio. Galimybė naudoti ir šalinti atliekas aplinkai saugiu būdu sukuria naudą visuomenei bei yra pagrindinis šios paslaugos tikslas. Sudėtingas paslaugų teikimo ir finansavimo mechanizmas ne-

būtų įvedamas, jeigu komunalinių atliekų tvarkymas neturėtų didelės visuomeninės svarbos ir nebūtų siekiama užtikrinti atliekų sutvarkymo. Paslaugos teikimo teisinis mechanizmas sujungia visus komunalinių atliekų tvarkymo etapus nuo atliekų surinkimo iki jų šalinimo ta prasme, kad už bendrą šių uždavinių įgyvendinimą atsako savivaldybė, o visuomenės nariams sukuriama vienodai prieinama nauda.

Remiantis ATĮ 30 straipsnio 17 dalies 1 punktu, komunalinių atliekų tvarkymo paslauga turi būti visuotinė, geros kokybės, prieinama (įperkama), atitinkanti aplinkosaugos, techninius-ekonominius ir visuomenės sveikatos saugos reikalavimus. ATĮ 30 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad savivaldybės privalo užtikrinti, kad visiems jos teritorijoje esantiems atliekų turėtojams būtų sudarytos sąlygos naudotis komunalinių atliekų tvarkymo paslauga. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos visuotinumą yra vienas iš Valstybiniame atliekų tvarkymo plane nustatytų rodiklių: 2011 m. numatyta rodiklis 94,8 proc., o siektina reikšmė 2016 ir 2020 m. – 100 proc. Iš rodiklių formulavimo matyti, kad siekiama visuotinio paslaugos teikimo. Vienas pagrindinių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų tikslų yra užtikrinti, kad paslaugos suteiktų visuomenei vienodai prieinamą, valstybės ar savivaldybių garantuojamą naudą. Tai reiškia, kad įstatymuose ar viešojo administravimo subjekto reikalavimuose turi būti tam tikri paslaugos teikimo standartai arba jų teikimo sąlygos, iš kurių būtų galima nustatyti garantuojamą paslaugos teikimo mastą arba lygį bei viešųjų paslaugų teikėjų atsakomybės ribas. Tokie standartai paslaugų gavėjams turėtų leisti suprasti, kokios viešosios paslaugos yra garantuojamos ir kaip jos turi būti teikiamos.

Garantuojamą komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo mastą ir paslaugoms taikomus reikalavimus galime nustatyti iš Atliekų tvarkymo įstatymo, Minimalių reikalavimų, patvirtintų aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymu Nr. D1-857, o vietos lygiu – iš savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklių. Didžioji dalis ATĮ nustatytų reikalavimų sietini su komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo procesais. ATĮ 30 straipsnio 10 dalyje apibrėžta, kad atliekų turėtojams turi būti garantuotas aprūpinimas konteneriais bei kitos naudos, kurios patenka į komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos apimtį (žr. 6 priedo 9 lentelę „Savivaldybių prievolės užtikrinant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą“). Minimalūs reikalavimai nustato komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimo sąlygas, tačiau nenustato reikalavimų komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugų teikimui. Iš to galima daryti išvadą, kad atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugos formaliai pagal apibrėžimą priskirtinos viešajai komunalinių atliekų tvarkymo paslaugai, tačiau viešosios paslaugų

teikimo turinį apibrėžiantys šių paslaugų teikimo reikalavimai iš esmės nenustatyti. Be to, dalis reikalavimų apibrėžiami gana abstrakčiai, todėl sudėtinga juos laikyti konkrečiais paslaugos standartais. Pavyzdžiui, nustatytas reikalavimas, kad paslauga turi būti geros kokybės, tačiau nedetalizuota, ką reiškia visuomenei garantuojama gera paslaugų kokybė ir kur yra riba, kai paslaugos nebėra laikomos geros kokybės.

ATĮ įtvirtina teisinį mechanizmą, kuris atliekų turėtojams tam tikro – garantuojamo – lygio paslaugų teikimą sieja su rinkliavos ar įmokos mokėjimu. ATĮ 30 straipsnio 10 dalyje nustatomos naudos, kurios atliekų turėtojams garantuojamos, neimant iš jų papildomo mokesčio, išskyrus vietinę rinkliavą arba įmoką. Tačiau lieka nereglamentuoti paslaugų teikimo pagrindai, kai viršijamas garantuojamų paslaugų lygis, o rinkliava ir kita įmoka nepadengia jų teikimo. Ar tokiu atveju nebūtų pagrįsta atliekų turėtojui suteikti teisę pasirinkti paslaugos teikėją, ypač kai tokių paslaugų teikimo neužtikrina savivaldybė.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemose galima išskirti skirtingus atliekų tvarkymo režimus pagal garantuojamo atliekų tvarkymo užtikrinimo lygį.

Pirma, tai atliekos, kurios **turi būti** tvarkomos komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. ATĮ 25 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarantioms komunalinėms atliekoms tvarkyti. Bendrinėje kalboje žodis „būtinas“ reiškia tą, be kurio negalima išsiversti, kuris labai reikalingas. Tuo atveju, jeigu kalbama apie savivaldybių funkcijas, būtinumą vykdyti funkcijas apibrėžia teisės aktai. Mišrios komunalinės atliekos yra aiškiausias pavyzdys atliekų, kurias savivaldybėms tvarko komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje, tačiau ATĮ reglamentuotas tik aprūpinimas mišrių komunalinių atliekų konteneriais, savivaldybėms net nenustatant pareigos užtikrinti mišrių komunalinių atliekų surinkimą. Tai kyla iš to, kad komunalinių atliekų apibrėžimas yra platus, o ATĮ nedetalizuoja, kokias komunalinių atliekų rūšis būtina tvarkyti šiose sistemose. Jeigu tam tikras komunalinių atliekų rūšis būtina tvarkyti komunalinių atliekų tvarkymo sistemose, išlieka neaiškumas, ar turi būti užtikrintas visų komunalinių atliekų sutvarkymas, ar tik tam tikra minimali (bazinė) komunalinių atliekų tvarkymo apimtis. Tai susiję su tuo, kad dėl paslaugos teikimo būtinumo gali nesutapti atliekų turėtojų ir savivaldybės poreikiai ir galimybės.

Antra, atliekos, kurios **gali būti** tvarkomos komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje. ATĮ 30 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose gali būti tvarkomos visos atliekos, išskyrus nurodytą išimtį, t. y. atliekas

įmonių, kurių leidimuose nustatyti atliekų tvarkymo reikalavimai negali būti įvykdyti šiose sistemose. Gamybos ir kitos ūkinės veiklos atliekos apibrėžiamos⁵⁹³ kaip „įmonių veiklos metu susidaranti atliekos, kurios nėra komunalinės atliekos, todėl nebūtinai gali būti tvarkomos savivaldybių organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose“. Gamybos ir kitos ūkinės veiklos atliekos nepriskirtos komunalinėms atliekoms, tačiau gali būti tvarkomos savivaldybių organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose, o tam savivaldybė turi priimti tokį tvarkymą leidžiantį sprendimą. Ši nuostata išreiškia vieną iš komunalinių atliekų sistemos bruožų – jų surinkimo ir tvarkymo priskyrimą savivaldybių atsakomybės sričiai. Jeigu tam tikras atliekas nėra privaloma, tačiau galima tvarkyti komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje, tai turėtų būti įgyvendinama atliekų tvarkytojų savanoriškumo principas. Siūlytina papildyti teisinį reglamentavimą ir numatyti, kad gamybos atliekos komunalinių atliekų sistemoje tvarkomos esant atliekų gamintojo ar turėtojo prašymui ir savivaldybės ar jos įgalioto administratoriaus sprendimui tais atvejais, kai sudėtinga atliekas tvarkyti kitais būdais.

Trečia, atliekų kurių **negalima** tvarkyti komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje. Remiantis ATĮ 30 straipsnio 9 dalimi, komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje netvarkomos atliekos įmonių, kurių leidimuose nustatyti atliekų tvarkymo reikalavimai negali būti įvykdyti šiose sistemos. Šiuo atveju galima kelti klausimą, kiek objektyviai pagrįstas ir skaidrus minėtos išimties taikymas, nes nukreipiama į individualų dokumentą – leidimą, tačiau nenustatomos jokios bendros išimties taikymo sąlygos ir kriterijai. Matome, kad kalbant apie gamybos ir įmonių veikloje susidaranti atliekas skirtumas tarp to, ar šias atliekas galima, ar negalima tvarkyti komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje, nėra toks akivaizdus.

Bendra ATĮ 4 straipsnio 1 dalies nuostata suteikia teisę atliekų turėtojui teisės aktų nustatyta tvarka atliekas perduoti atliekų tvarkytojams arba tvarkyti atliekas pačiam. ATĮ nenumato, kad komunalines atliekas atliekų turėtojai galėtų atliekas tvarkyti patys, o nurodo, kad komunalinės atliekos tvarkomos savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta tvarka. Šiuo tikslu buvo išanalizuotos trijų didžiųjų Lietuvos miestų atliekų tvarkymo taisyklės. Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklės nustato atliekų turėtojams prievolę susidariusias komunalines atliekas perduoti Savi-

⁵⁹³ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 „Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, 5.3 punktas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 63-2065; TAR, 2017-10-11, Nr. 2017-16089.

valdybės vežėjui tik šiose Taisyklėse nustatyta tvarka.⁵⁹⁴ Kauno miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklės nustato prievolę komunalinių atliekų turėtojams naudotis tik to komunalinių atliekų tvarkytojo, kuris įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka komunalinių atliekų turėtojo teritorijoje yra parinktas Savivaldybės administracijos, paslaugomis.⁵⁹⁵ Klaipėdos miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta, kad atliekų turėtojai privalo naudotis savivaldybės organizuojama komunalinių atliekų tvarkymo sistema.⁵⁹⁶ Nė vieno iš minėtų miestų atliekų tvarkymo taisyklės nenustato galimybių atliekų turėtojams atliekas tvarkyti patiems. Tai reiškia, kad komunalinių atliekų tvarkymas savivaldybių sistemoje yra praktiškai vienintelis pasirinkimas.

Apibendrinami galime teigti, kad ATĮ 30 straipsnio 12 dalies nuostata, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas gali teikti tik savivaldybės ar Administratoriaus atrinkti atliekų tvarkytojai, turi neatrinktų tvarkytojų veiklą ribojantį poveikį. Šios nuostatos faktinis neįgyvendinimas iš dalies sumažina neigiamo poveikio pasekmes.

4.3.2. Atliekų rūšiavimas kaip paslaugų teikimo sąlyga

Atliekų rūšiavimas yra šiuolaikinių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ramstis, nepriklausomai nuo jų organizavimo modelio – viešojo ar privataus. Valstybės politikos prasme atliekų rūšiavimas yra palankiai vertintinas ir skatintinas elgesys, tačiau svarbu išnagrinėti, kokiomis teisinėmis priemonėmis ši politika įgyvendinama praktikoje ir kaip išreiškiamas žmogaus ir valstybės santykis atliekų rūšiavimo kontekste.

Atskiras komunalinių atliekų surinkimas nėra savitiksliis, juo siekiama geresnio atliekų atskyrimo ir perdirbimo, kad būtų galima tapti „atliekas perdirbančia visuo-

⁵⁹⁴ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. 1-445 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“, 70.3 p., TAR, 2016-05-23, Nr. 13805, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a0f55990212111e6acbed8d454428fb7/asr>.

⁵⁹⁵ Kauno miesto savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 2 d. sprendimas Nr. T-5 „Dėl Kauno miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, 86.3 p., žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/00673600caba11e5a141fec4d43d786?jfwid=bkaxmauc>.

⁵⁹⁶ Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. T2-370 „Dėl Klaipėdos miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, 57.1 p., žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/SAV.505984/asr>.

menė⁵⁹⁷. Atliekų rūšiavimas turi ir praktinę reikšmę, nes kokybiškai perdirbtas atliekas paprasčiau perdirbti ir jos turi kur kas didesnę vertę, o prastai išrūšiuotos atliekos gali būti netinkamos perdirbti. „Duomenys parodė, kad kartu surenkant atliekas buvo galima perdirbti daugiau atliekų, tačiau buvo didesnė atliekų užteršimo rizika, o perdirbamų atliekų kokybė buvo aukštesnė, kai namų ūkiai buvo priversti jas atskirti. Tai parodė, kad patogumas ir įrenginių prieinamumas turėjo pagrindinę įtaką perdirbimo kokybei.“⁵⁹⁸

ATĮ 30 straipsnio 10 dalyje nustatyta, kad komunalinių atliekų tvarkymas turi būti organizuojamas taip, kad skatintų atliekas naudoti ir perdirbti. Kaip tik atliekų rūšiavimas yra atliekų naudojimo ir kokybiško perdirbimo pagrindas. Lietuvoje prievolė rūšiuoti atliekas įtvirtinta ATĮ 4 straipsnio 2 dalyje: „*Atliekų turėtojai privalo rūšiuoti atliekas jų susidarymo vietoje.*“⁵⁹⁹ Už atliekų rūšiavimo reikalavimų nevykdymą arba netinkamą vykdymą nustatyta administracinė atsakomybė: įspėjimas arba bauda nuo dvidešimt iki aštuoniasdešimt eurų (ANK 247 str. 40 d.). Sprendžiant dėl rūšiavimo reikalavimų nevykdymo ar netinkamo vykdyto, būtina vertinti savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklėse nustatytą atliekų rūšiavimo tvarką, kadangi į jas nukreipia Atliekų tvarkymo taisyklių 14 punktas.

Vien tai, kad nustatyta prievolė rūšiuoti atliekas ir atsakomybė už atliekų rūšiavimo reikalavimų nevykdymą, savaime neužtikrina, kad tokios taisyklės praktikoje bus laikomasi. Įstatymų leidėjas gali tik paskatinti tam tikrą elgesį, o ne iš tikrųjų jį pakeisti. Nors įstatymų tikslas yra pakeisti elgesį, paverčiant jį privalomu ar draudžiamu, įstatymai nepanaikina „pasirinkimo laisvės“, nes visada išlieka galimybė paklusti arba nepaklusti. Skatinimo (angl. *nudge*) teorija nagrinėja pasirinkimo architektūrą, kuri susijusi su žmogaus pasirinkimų projektavimu. Viena vertus, žmonių elgesį lemia pasirinkimo architektūra, kurią kuria organizacijos, priimančios sprendimus atsižvelgdamos į socialines sistemas, kita vertus, organizacijų sprendimus irgi lemia žmonių pasirinkimai. Galima būtų pasakyti, kad tai, kiek įstatymai sugeba pakeisti – ar bent jau turi įtakos – žmogaus elgesiui, priklauso nuo bendro aplinkos organizavimo būdo.⁶⁰⁰

⁵⁹⁷ 2019 m. gruodžio 11 d. Komisijos komunikatas COM(2019) 640 final „Europos žaliasis kursas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019D-C0640&from=EN>.

⁵⁹⁸ Jeyaraj, *supra note*, 49: 245.

⁵⁹⁹ Atliekų tvarkymo taisyklių 14 punkte detalizuota, kad atliekų turėtojai komunalines atliekas (pavyzdžiui, buityje, įmonėse, sodo bendrijose, ūkiuose ir kitur susidariusias) privalo rūšiuoti jų susidarymo vietoje savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta tvarka ir naudotis savivaldybės organizuojamomis komunalinių atliekų tvarkymo sistemomis.

⁶⁰⁰ Jeyaraj, *supra note*, 49: 105.

Atliekų rūšiovimą galime priskirti prie praktikos, kurią labiau formavo „minkštosios“ pasirinkimo architektūros priemonės, o ne sankcijų baimė. Daugelis žmonių atliekas rūšiuoja ne todėl, kad bijo atsakomybės, o todėl, kad mano tai esant teisinga ir prasminga. Pastaraisiais metais Lietuvoje daugėja atliekas rūšiuojančių gyventojų, kartu didėja išrūšiuotų pakuočių atliekų kiekiai, pavyzdžiui, plastiko pakuočių atliekos sudaro daugiau nei 62 proc. visų plastiko atliekų.⁶⁰¹ Pagal 2020 m. birželį Aplinkos ministerijos užsakymu atlikto visuomenės nuomonės tyrimo apie Lietuvos gyventojų požiūrį į atliekų rūšiovimą rezultatus, bendros atliekų rūšiovimo tendencijos yra teigiamos: padaugėjo žmonių, teigiančių, kad rūšiuoja visas namų ūkyje susidarancias atliekas: 2020 m. – 55 proc., 2019 m. – 52 proc., 2018 m. – 47 proc.⁶⁰² Aplinkos ministerijos užsakymu 2019 m. atlikta reprezentatyvi Lietuvos gyventojų apklausa atskleidė, kad net devyni iš dešimties rūšiojo atliekas, daugiau nei trečdalis vengė plastiko pakuočių ar tvarkė aplinką.⁶⁰³ Tai rodo, kad visuomenė gana teigiamai vertina rūšiovimo naudą ir pritaria atliekų rūšiovimui.

Atliekų rūšiovimą galime suprasti kaip prievolę, tačiau praktinė rūšiovimo sėkmė ir populiarumas yra susijęs su keliais aspektais: asmenų motyvacija (ar piliečiai turi motyvų rūšiuoti atliekas?); sugebėjimai (ar piliečiai fiziškai ir intelektualiai pajėgūs rūšiuoti atliekas?); galimybės (ar galimybės leidžia piliečiams rūšiuoti atliekas?)⁶⁰⁴. Siekiant skatinti rūšiovimą, taikomos įvairios savanoriškos atliekų politikos priemonės – rūšiovimo skatinimo informacinės programos ir ieškoma paskatų skatinti rūšiovimą. Svarbu, kad atliekų turėtojas turėtų žinių apie rūšiovimą bei įgytų praktinių įgūdžių, o pradėjimas rūšiuoti atliekas reikalauja ir nedidelių buities patobulinimų – turėti atskiras šiukšlių dėžes ar maišus rūšiuotoms atliekoms sudėti ir saugoti.

Kadangi atliekų rūšiovimas teisine prasme nėra vien tik savanoriškas veiksmas, o tai yra teisės aktuose įtvirtinta prievolė, todėl svarbu, kad aiškiai ir suprantamai būtų nustatyti reikalavimai, kaip turi būti rūšiuojama. Remiantis Atliekų tvarkymo taisyklių 38 punktu, komunalinių atliekų surinkimo paslaugą teikiantys atliekų tvarkytojai ir Administratoriai pateikia atliekų rūšiovimo instrukcijas (sutartyje, interneto tinklala-

⁶⁰¹ „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, *supra note*, 120: 43.

⁶⁰² „Aplinkos ministerijos 2020 metų veiklos ataskaita“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/Strateginis%20planavimas/Ataskaitos/AM_veiklos_ataskaita_2020_galutinis_pateiktas_LRVK.pdf, 20.

⁶⁰³ Aplinkos ministerija „Gyventojų apklausa rodo: aplinkosauga yra svarbi devyniems iš dešimties šalies žmonių“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://am.lrv.lt/lt/naujienos/gyventoju-apklausa-rodo-aplinkosauga-yra-svarbi-devyniems-is-desimties-salies-zmoniu>.

⁶⁰⁴ Remiantis T.B.C. Poiesz triados modeliu (1999).

pyje, lankstinukuose ar pan.). Ši taisyklė atskleidžia gana siaurą požiūrį į atliekų rūšiovimo skatinimą, nes rūšiovimo skatinimas siejamas su bendros informacijos apie atliekų rūšiovimą pateikimu, nenumatant pagrindų koordinuotų ir valstybės mastu vykdomų atliekų rūšiovimo kampanijų sukūrimui. Rūšiovimo skatinimas yra tiesiogiai susiję su gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimu, todėl atitinkamai turėtų būti įtvirtintas ir Organizacijų vaidmuo teikiant ar finansuojant rūšiovimo instrukcijų teikimą. Be to, šios taisyklės aiškiai neapibrėžia pateikimo būdų, kurie yra privalomi teikiant rūšiovimo instrukcijas, todėl iš esmės įgyvendinančios institucijos turi plačius įgaliojimus spręsti, ar rūšiovimo instrukcijos skelbiamos tik internete, ar siunčiama paštu ir pan. Šiuo metu rūšiovimo instrukcijas internete skelbia savivaldybės⁶⁰⁵, administratoriai⁶⁰⁶, atliekų vežėjai⁶⁰⁷, gamintojų ir importuotojų įsteigtos pakuočių tvarkymo organizacijos⁶⁰⁸. Taigi internete skelbiama daug bendros informacijos apie atliekų rūšiovimą, tačiau rūšiovimo instrukcijos turėtų būti periodiškai peržiūrimos ir atnaujinašas, turėtų būti paskirtas šių procesų koordinatorius, pavyzdžiui, nuolat veikianti darbo grupė arba atskira įstaiga. Be pirminės informacijos pateikimo, trūksta ir praktinio pagalbos rūšiovimui mechanizmo: svarbu stebėti rinkoje esančias pakuotes, jų ženklinašą, kad būtų tinkamai ženklinašas perdirbti tinkamos pakuotės.

Teisės aktuose taip pat siekiama apriboti netinkamai rūšiuotų atliekų surinkimą, numatant atliekų tvarkytojams teisę neaptarnauti konteinerio, jeigu jie nustato, kad mišrių komunalinių atliekų konteineryje yra iššastos pakuočių atliekos. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklių 72.3 punktą nustato atliekų vežėjams teisę netuštinti konteinerių, jei konteineriuose yra daiktų ar atliekų, kurių pagal atliekų surinkimą ir tvarkymą reglamentuojančius teisės aktus ir šias Taisykles neturėtų būti.⁶⁰⁹ Savivaldybės vežėjai turi teisę tikrinti aptarnaujamų mišrių komunalinių atliekų kon-

⁶⁰⁵ „Atliekų rūšiovimo rekomendacijos“ (Vilniaus miesto savivaldybė), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://vilnius.lt/lt/aplinkosauga-ir-energetika/atlieku-rusiovimo-rekomendacijos/>.

⁶⁰⁶ „Kaip teisingai rūšiuoti?“ (Vilniaus atliekų sistemos administratorius), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://vasa.lt/kaip-teisingai-rusiuoti>.

⁶⁰⁷ „Rūšiuoti paprasta!“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ecoservice.lt/wp-content/uploads/rusiuoti_paprasta.pdf; „Rūšiovimo instrukcija“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.svara.lt/rusiovimas/>.

⁶⁰⁸ „Rekomendacijos atliekų rūšiovimui“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., http://gamtosateitis.lt/wp-content/uploads/2020/06/Rekomendacijos-atlieku-rusiovimui_2020.pdf; „Kaip teisingai rūšiuoti“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://rusiuojujgalvoji.lt/pradinis/apie-rusiovima/kaip-teisingai-rusiuoti/>; „Teisingo rūšiovimo atmintinė“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.zaliasistaskas.lt/teisingo-rusiovimo-atmintine/>.

⁶⁰⁹ Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos ir paslaugų teikėjų sudarytas sutartis dėl mišrių komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo, paslaugos teikėjas, nustatęs, jog konteineryje yra (dalis) ne mišrių komunalinių atliekų, ant individualaus naudojimo konteinerio užklijuoja pranešimą, kad šių atliekų Paslaugos teikėjas išvežti neprivalo ir konteinerį ištuština kito vežimo metu.

teinerių turinį ir rūšiavimo kokybę (Vilniaus miesto atliekų tvarkymo taisyklių 72.1 p.). Šie pavyzdžiai rodo, kad tinkamas atliekų rūšiavimas, kai rūšiuoti skirtos atliekos neturėtų patekti į mišrių komunalinių atliekų konteinerius, gali būti laikomas būtina paslaugos sąlyga. Tai, kad konteineris netvarkomas, atliekos nesurenkamos, yra gana svarbus svertas, nes dėl to atliekų turėtojas patiria nepatogumų. Netvarkomi konteinerių dėl to, kad juose yra netinkamų atliekų, ar kitų pasekmių taikymas nėra paplitusi praktika, nes atliekų rūšiavimas suvokiamas kaip asmenų teisė, o ne pareiga ir paslaugų teikimo sąlyga.

Apibendrinami galime teigti, kad tobulinant paslaugos teikimo standartus turi būti skiriamas didelis dėmesys atliekų rūšiavimo skatinimui. Jau šiuo metu atliekų rūšiavimas teisiškai yra apibrėžtas kaip atliekų turėtojų prievolė, tačiau turi būti tobulinamas įgyvendinimo mechanizmas bei sudaromos geresnės sąlygos atliekoms rūšiuoti. Priverstine tvarka užtikrinti šios prievolės vykdymą yra labai sudėtinga, todėl rūšiavimas skatinamas labiau visuomenės švietimu nei sankcijomis.

4.3.3. Mišrių komunalinių atliekų surinkimo priemonių suteikimas

Atsižvelgiant į komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugos ypatumus, išskirtos pagrindinės sąlygos, būtinos tinkamam paslaugos teikimui. Viena tokių sąlygų yra galimybė naudotis mišrių komunalinių atliekų surinkimo priemonėmis.

Pagrindiniai mišrių komunalinių atliekų surinkimo būdai yra atliekų surinkimas į individualius konteinerius ir kolektyvinius (bendrus) konteinerius. Atliekų surinkimas iš kolektyvinių konteinerių veikia kaip pristatymo sistema, nes atliekas į juos pristato daug atliekų turėtojų. Kolektyviniai konteineriai paprastai išdėstomi pagal savivaldybės patvirtintas schemas.

ATĮ 30 straipsnio 10 dalyje nustatyta, kad aprūpinimas mišrių komunalinių atliekų surinkimo priemonėmis turi būti užtikrintas visiems komunalinių atliekų turėtojams, neimant papildomo mokesčio, išskyrus nustatytą vietinę rinkliavą ar kitą įmoką už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir komunalinių atliekų tvarkymą. Esamas teisinis reglamentavimas įtvirtina pareigą aprūpinti atliekų konteineriais visus atliekų turėtojus, tačiau nenumato, kokie veiksmai turi būti atlikti, jeigu dėl objektyvių aplinkybių paslaugos teikimas ir aprūpinimas konteineriais nėra galimas. Pavyzdžiui, nėra galimybės prižiūrėti ir tuštinti konteinerių dėl sudėtingo privažiavimo arba aprūpinimas konteineriais nėra tikslingas, nes pastatas nenaudojamas,

nugriuvęs, nevykdoma veikla ir todėl nesusidaro atliekų. Numatant pareigą užtikrinti absoliutų aprūpinimą konteineriais siekiama užtikrinti visuotinį paslaugos teikimą, tačiau tokiu būdu lieka neįvertintos realios priežiūros ir tvarkymo galimybės ir poreikiai. Toks realių galimybių teikti paslaugą neįvertinimas pirminiame aprūpinimo konteineriais etape perkelia to pasekmes į vėlesnį etapą, kai jau sprendžiami mokėjimo už atliekas klausimai. Taip vyksta, nes asmenys, kuriems realiai nėra teikiamos paslaugos, būna įtraukti į atliekų turėtojų registrą, kurio pagrindu kyla pareiga mokėti mokesčius už atliekų tvarkymą. Mokėjimo pranešimai gali būti išrašomi, neatsižvelgiant į tai, ar atliekų turėtojai turi galimybę naudotis paslauga, ar yra aprūpinti konteineriais ir pan. Pasitaiko, kad tik gavę mokėjimo pranešimą asmenys sužino apie tariamą paslaugų teikimą ir kreipiasi dėl konteinerio išdavimo ir pan. Tokia situacija atskleidžia mokėtojo-rinkėjo santykių išskėlimą virš paslaugų gavėjo-paslaugų teikėjo santykių. Kiek kitaip šis klausimas reglamentuojamas Suomijoje – šios šalies Atliekų tvarkymo įstatymo 10 straipsnio 3 dalyje⁶¹⁰ nustatyta, kad savivaldybės gali nuspręsti neorganizuoti atliekų transportavimo pagal atliekos transporto schemas vietovėse, kuriose sudėtinga privažiuoti, mažai atliekų turėtojų arba susidaro mažai vežamų atliekų, išskyrus atvejus, kai atliekų vežimas reikalingas dėl sveikatos, aplinkos apsaugos ar kitų priežasčių.

ATĮ norma nustato pareigą mišrių komunalinių atliekų surinkimo priemonėmis aprūpinti visus atliekų turėtojus, tačiau tokia formuluotė teisinė prasme nėra tiksli. Individualus gyvenamasis namas gali turėti 4 ar 5 bendraturčius ir kiekvienas jų atitinka atliekų turėtojo kriterijų, o tai reiškia, kad teoriškai kiekvienas toks bendraturtis gali reikalauti suteikti jam atskirą konteinerį. Tokio didelio masto aprūpinimas konteineriais yra neracionalus tiek išteklių, tiek priežiūros prasme. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad konteineriais turėtų būti priskiriami individualiems ir daugiabučiams namams ar kitiems nekilnojamojo turto objektams, kuriuose teikiamos komunalinių atliekų surinkimo paslaugos.

Sudarant sąlygas naudotis mišrių komunalinių atliekų konteineriais labai svarbus artumo principo taikymas. Šio principo įgyvendinamas pasireiškia tuo, kad teisės aktai nustato maksimalius atstumus, kuriais konteineriai gali būti nutolę nuo nekilnojamojo turto. Minimalūs reikalavimai⁶¹¹ numato, kad konteinerių aikštes galima

⁶¹⁰ „Waste act“, (Suomijos Atliekų įstatymas), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1993/en19931072.pdf>.

⁶¹¹ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymas Nr. D1-857 „Dėl Minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 125-6295.

statyti ne didesniu kaip 150 metrų atstumu nuo gyvenamojo daugiabučio namo, o kai mišrių komunalinių atliekų konteinerių ar konteinerių aikštelių neįmanoma pastatyti individualiose valdose ar greta jų, šiuos įrenginius statyti ne didesniu kaip 300 metrų atstumu nuo žemės valdos su gyvenamuoju vienbučiu namu (7¹ p.). Minėti reikalavimai numato, kad aikštelė turi būti įrengiama *ne mažesniu kaip 10 m atstumu nuo pastato langų ir (ar) durų*, o šis atstumas gali būti mažinamas esant gyventojų sutikimui. Atstumai tarp pastato ir konteinerio nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį. Toks reikalavimas suprantamas, kai įrengiama didelė aikštelė, tačiau abejotinas jos pagrįstumas, kai planuojama įrengti vieną konteinerį mažesniu atstumu. Be to, senamiesčiuose ir tankiau apgyvendintuose teritorijose, kuriose maži kiemai, sunku surasti vietas, kurios atitiktų minėtus reikalavimus, o gyventojams sudėtinga susitarti dėl mažesnių atstumų taikymo.

Šie reikalavimai nėra vieninteliai teisės aktai, kurie nustato minimalius atstumus nuo konteinerių iki pastatų. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2005 m. vasario 18 d. įsakymu Nr. 64 patvirtintų Bendrųjų priešgaisrinės saugos taisyklių 27.3 punktą nustato, kad šiukšlių ir atliekų konteinerius leidžiama statyti ne arčiau kaip 2 metrai nuo statinių. Pagal Lietuvos Respublikos aplinkos ministro patvirtinto statybos techninio reglamento STR 2.02.01:2004 „Gyvenamieji pastatai“ 259 punktą, buitinės atliekos gali būti sudedamos į maišus ir nunešamos į pastate esančias patalpas arba sklype įrengtas aikšteles buitiniams atliekoms laikinai sandėliuoti. Tai reiškia, kad norint atliekas mesti į lauke pastatytus konteinerius nepakanka Bendruosiuose priešgaisrinuose saugos taisyklėse nustatytų 2 m atstumo, o turi būti laikomasi Minimaliuose reikalavimuose nustatyto 10 m, nors leidžiamas laikinas atliekų laikymas patalpų viduje. Kiekvienas iš minėtų teisės aktų turi savo paskirtį ir tikslus, tačiau neatrodo, kad nustatytas teisinis reglamentavimas būtų suderintas ir nuoseklus, nes numatyti minimalūs atstumai skiriasi reikšmingai.

Apibendrinant galima teigti, kad ATĮ 30 straipsnio 10 dalyje nustačius pareigą užtikrinti absoliutų aprūpinimą konteineriais siekiama užtikrinti visuotinę paslaugą, tačiau nėra įtvirtinti teisiniai pagrindai vertinti faktines paslaugos suteikimo galimybes, pavyzdžiui, neaptarnauti objektų dėl sudėtingo privažiavimo, kai pastatas nenaudojamas, nugriuvęs, nevykdoma veikla. Toks neįvertinimas pirminiame aprūpinimo konteineriais etape perkelia paslaugos nesuteikimo pasekmes į vėlesnį etapą, kai jau sprendžiami mokėjimo už paslaugas klausimai. Sudarant sąlygas naudotis mišrių ko-

munalinių atliekų konteineriais labai svarbus artumo principo taikymas, tačiau net trys teisės aktai gali būti taikomi nustatant konteinerių pastatymo atstumus, o atstumų nustatymo taisyklės ir principai reikšmingai skiriasi. Be to, atstumai tarp pastato ir konteinerio nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kituose teisės aktuose nustatytais atstumais.

4.3.4. Atskiro atliekų surinkimo priemonių suteikimas

Siekiant efektyviai vykdyti atskirą atliekų surinkimą, turi būti sukurta patogi atliekų surinkimo infrastruktūra ir sudarytos sąlygos rūšiuotoms atliekomis surinkti.

ATĮ 30 straipsnio 10 dalis nustato prievolę visus atliekų turėtojus aprūpinti biologiškai skaidžių atliekų sutvarkymo priemonėmis, antrinių žaliavų (popieriaus ir kartono, stiklo, plastiko, metalų, įskaitant pakuočių atliekas) rūšiavimo jų susidarymo vietose priemonėmis. Įpareigojimas aprūpinti atliekų turėtojus rūšiavimo konteineriais labai konkrečiai formuluojamas savivaldybėms. Vadovaujantis gamintojo atsakomybės principu, prie šios pareigos įgyvendinimo vienu ar kitu būdu ar tam tikru finansiniu įnašu turėtų prisidėti Organizacijos, tačiau tokios nuostatos tiesiogiai nėra įtvirtintos ATĮ.

Teisinio reglamentavimo spraga laikytina tai, kad ATĮ konkrečiai nenustato, kokios atliekos turi būti renkamos atskirai ir kokiais būdais. Manytina, kad tokios svarbios nuostatos dėl atskiro atliekų surinkimo turėtų būti įtvirtintos ATĮ. Nuostatos dėl atskiro atliekų surinkimo detalizuotos Valstybinio atliekų tvarkymo plano 245 punkte (žr. 11 lentelę).

11 lentelė. Atskirai rūšiuojamos atliekos ir jų surinkimo būdai

Remiantis valstybiniu atliekų planu atskirai rūšiuojamos atliekos	Standartiniai atliekų surinkimo būdai
1) pavojingosios atliekos;	surinkimo aikštelė
2) biologiškai skaidžios atliekos (žaliosios atliekos ir maisto / virtuvės atliekos);	surinkimas iš pristatymo taškų / surinkimo aikštelė
3) antrinės žaliavos – popierius ir kartonas, stiklas, plastikas, metalas, įskaitant pakuočių atliekas;	nuo durų iki durų arba surinkimas iš pristatymo taškų
4) elektros ir elektroninės įrangos atliekos;	surinkimo aikštelė / gamintojų ir importuotojų pareiga priimti

5) naudotos padangos;	surinkimo aikštelė / gamintojų ir importuotojų parėiga priimti
6) didelių gabaritų komunalinės atliekos (pavyzdžiui, baldai ir kitos);	surinkimo aikštelė / apvažiavimo būdu
7) statybos ir griovimo atliekos;	surinkimo aikštelė
8) tekstilės atliekos;	surinkimo aikštelė arba surinkimas iš pristatymo taškų
9) mišrios komunalinės atliekos (po rūšiavimo likusios atliekos).	nuo durų iki durų arba surinkimas iš pristatymo taškų

Šaltinis: sudaryta autorės

Atskiro atliekų surinkimo etape atliekų turėtojai gali naudoti iš esmės trimis atliekų surinkimo būdais: individualiais ir kolektyviniais konteineriais, didelių gabaritų atliekų surinkimo aikštelėmis, o didelių gabaritų atliekos gali būti renkamos apvažiavimo būdu.

Iš pateiktos lentelės 3 eilutės matyti, kad atskirai rūšiavimo konteineriuose turi būti renkamos surenkamos antrinės žaliavos ir pakuočių atliekos. 8 respondentas pateikė pavyzdį, kad egzistuoja sisteminis antrinių žaliavų surinkimo ir finansavimo teisinio reglamentavimo trūkumas: Organizacijos apmoka už rūšiavimo konteineriuose surinktas pakuočių atliekas, o antrinių žaliavų surinkimas ir tvarkymas negali būti finansuojamas rinkliavos mokėtojų lėšomis, todėl lieka nereglementuota, kaip ir kokiomis lėšomis turi būti finansuojamas antrinių žaliavų sutvarkymas. Vyriausybės patvirtintų Vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių 36 punktą nustato, kad į įmokos dydį negali būti įskaičiuojamos antrinių žaliavų ir pakuočių atliekų tvarkymo sąnaudos. Antrinių žaliavų surinkimo finansavimas rinkliavos lėšomis iš esmės neprieštarautų principui „teršėjas moka“ ir labiau atitiktų šį principą nei antrinių žaliavų finansavimas iš savivaldybių biudžeto.

Reikia pažymėti, kad Minimalių reikalavimų nuostatomis dėl didelių gabaritų atliekų surinkimo trūksta aiškumo. Remiantis Minimalių reikalavimų 36.2 punktu, didelių gabaritų atliekų surinkimas apvažiuojant atliekų turėtojus vykdomas ne rečiau kaip 2 kartus per metus, neimant papildomo mokesčio. Šis reikalavimas formuluojamas per daug abstrakčiai, todėl net sudėtinga suvokti, kaip tokia paslauga turi būti teikiama: ar savivaldybėje pakanka dviejų apvažiavimo faktų per metus ar kiekvienas atliekų turėtojas turi būti apvažiuotas du kartus. Juk bendrai suprantama, kad atvažiuo-

ti kiekvieną atliekų turėtoją praktiškai neįmanoma, todėl būtų aiškiau, jeigu būtų apibrėžti šios paslaugos teikimo principai: savivaldybės turi nustatyti surinkimo taškus ar nustatyti gatves, iš kurių bus paimamos atliekos bei paskirti paėmimo laikus. Šiuo metu įtvirtinta norma yra neaiški ir ją galime interpretuoti kaip įpareigojančią kiekvienoje savivaldybėje bent du kartus per metus surinkti didelių gabaritų atliekas. Tai reiškia, kad tiek daug gyventojų turinti Vilniaus miesto savivaldybė, tiek nedidelė Nidos savivaldybė turi užtikrinti, kad du kartus per metus būtų surenkamos didelių gabaritų atliekos, tačiau tai reiškia, kad leidžiami dideli paslaugos prieinamumo skirtumai.

Atliekų priėmimas didelių gabaritų atliekų surinkimo aikštelėse gali atrodyti standartinė procedūra, tačiau esama skirtumų, kaip ji įgyvendinama (įrengiamos miesto centre ar už miesto), kaip organizuojamas tokių aikštelių darbas (kokios darbo valandos, kaip vyksta priėmimas). Pagal Minimalių reikalavimų 37.6 punktą, aikštelėje bent 2 kartus per mėnesį atliekos turi būti priimanamos ir nedarbo dienomis.

Savivaldybės gali savarankiškai plėtoti įvairius atliekų surinkimo būdus. Direktyvos 2018/851 42 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad atskirą surinkimą galima užtikrinti taikant surinkimo prie kiekvieno namo, atgabenimo ir priėmimo ar kitas surinkimo sistemas. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybė nuo 2020 m. sausio 1 d. pradėjo teikti individualaus atliekų paėmimo paslaugą, kai pagal pateiktą gyventojų užsakymą iš namų ir butų tiesiogiai paimamos DGA, statybos ir griovimo, buityje susidarancios tekstilės atliekos. Paslauga neatlygintinai teikiama ne dažniau kaip 1 kartą per 2 metus vienam objektui.

Apibendrinant galima teigti, kad ATĮ 30 straipsnio 10 dalis nustato prievolę savivaldybėms visus atliekų turėtojus aprūpinti antrinių žaliavų rūšiavimo jų susidarymo vietose priemonėmis ir biologiškai skaidžių atliekų sutvarkymo priemonėmis. Vadovaujantis gamintojo atsakomybės principu, prie šios pareigos įgyvendinimo vienu ar kitu būdu ar tam tikru finansiniu indėliu turėtų prisidėti Organizacijos, tačiau tokios nuostatos nėra įtvirtintos ATĮ. Be to, ATĮ aiškiai nenustato, kokios atliekos turi būti renkamos atskirai, kokios iš jų renkamos kontaineriais, o kurios pristatomos į surinkimo aikšteles.

4.3.5. Atliekų surinkimo nepertraukiamumas ir periodiškumas

Minimalūs reikalavimai nustato, kad mišrios komunalinės atliekos turi būti surenkamos ne rečiau kaip kartą per mėnesį. Minėti reikalavimai nustato, kad jeigu atlie-

kų tvarkytojas nesurinko atliekų pagal grafiką, atliekos surenkamos neatidėliotinai, kad būtų užtikrintas nepertraukiamas paslaugos teikimas (18 p.).

Savivaldybės savo taisyklėse yra detalizavusios paslaugų teikimo periodiškumą. Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių 25.2 punkte nustatyta, kad mišrių komunalinių atliekų konteinerių ištuštinimo dažnis – ne dažniau kaip kartą per parą ir ne rečiau kaip kartą per dvi savaites. Konkretų dažnį nustato atliekų Administratorius. Kauno miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių⁶¹² 37 punkte nustatyta, kad mišrių komunalinių atliekų kolektyviniai konteineriai, skirti daugiabučių namų gyventojams, tvarkomi ne rečiau kaip tris kartus per savaitę; o individualiose valdose esantys konteineriai mišrioms komunalinėms atliekoms surinkti – ne rečiau kaip kartą per dvi savaites. Klaipėdos miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių⁶¹³ 68 punkte nustatyta, kad individualius mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteinerius, kuriuos naudoja fiziniai asmenys, laikotarpiu nuo gegužės 1 d. iki rugsėjo 30 d. reikia tvarkyti vieną kartą per savaitę, kitu laikotarpiu – kas dvi savaites. Taisyklėse nustatyti kiti atvejai, tačiau nėra numatyta, kad konteineriai galėtų būti tvarkomi rečiau negu kas dvi savaites. Varėnos rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių 92 punkte nustatyta, kad bendrojo naudojimo mišrių komunalinių atliekų konteineriai, esantys prie poilsiaviečių, šiltuoju metų periodu tuštinami 1 kartą į savaitę, šaltuoju metų periodu netuštinami (atskiru Savivaldybės administracijos nurodymu šis dažnumas gali būti keičiamas).

Matome, kad aplinkos ministro nustatytas tvarkymo dažnumas nėra optimalus: pačios savivaldybės dažnu atveju nustato, kad konteinerius reikia tvarkyti dažniau nei kartą per mėnesį, o retesnio tvarkymo galimybė siejama su poilsiaviečių nenaudojimu (Varėnos r.). Verta pastebėti, kad Vakarų Europos valstybėse ir JAV paprastai tvarkoma kartą per savaitę, tačiau paprastai ne rečiau kaip kartą per dvi savaites.

Atsižvelgiant į pateiktus Lietuvos ir užsienio šalių pavyzdžius, akivaizdu, kad nustatytas vieno karto per mėnesį tvarkymo dažnumas nėra optimalus: daugeliu atvejų jis yra per retas, o tais atvejais, kai pastatai dėl sezoniškumo nenaudojami, gali būti per dažnas. Kad toks atliekų tvarkymo dažnumas yra per retas, gali aiškiai iliustruoti

⁶¹² Kauno miesto savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 2 d. sprendimas Nr. T-5 „Dėl Kauno miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/00673600cabal1e5a141fec4d43d786?jfwid=bkaxmauc>.

⁶¹³ Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. T2-370 „Dėl Klaipėdos miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/SAV.505984/asr>.

2018 m. gegužę kilusi Vilniaus atliekų krizė, kai keletą savaičių trukę atliekų surinkimo sutrikimai akivaizdžiai sukėlė rimtų nuogąstavimų dėl antisanitarinių sąlygų kilimo. Atsižvelgiant į tai, siūlyta tikslinti Minimalius reikalavimus taip, kad nustatytas minimalus kokybės reikalavimas leistų realiai užtikrinti paslaugų kokybę.

Atliekų surinkimo dažnumas yra svarbus klausimas, tačiau su juo susijęs ir surinkimo laiko nustatymas. Pavyzdžiui, Lietuvoje įprastai atliekos renkamos dieną. Vilniaus miesto savivaldybėje atliekų rinkimas vakare nėra leidžiamas, o Kauno, Klaipėdos savivaldybėse ir Alytaus rajono savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse tai nėra aptarta. Verta pažymėti, kad kitose šalyse priimta atliekas rinkti naktį galbūt dėl kultūrinių priežasčių, dėl oro sąlygų ar eismo spūsčių.⁶¹⁴ Manytina, kad atskirose savivaldybėse, ypač senamiesčių dalyse, galėtų būti nustatomas teisinis reglamentavimas, leidžiantis atliekas rinkti naktį (taikant išimtį stiklo pakuočių atliekoms, kurios kelia didelį triukšmą, surinkti), o triukšmo mažinimo tikslais galėtų būti sprendžiama keisti konteinerius į maišus.

Apibendrinant teigtina, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos, remiantis Atliekų tvarkymo ir Viešojo administravimo įstatymų nuostatomis, turi suteikti visuomenei vienodai prieinamą, valstybės ar savivaldybių garantuojamą naudą. Paslaugų teikimo sąlygose arba standartuose turi būti apibrėžtas ir garantuojamas paslaugos teikimo lygis. Tokiais standartais valstybės mastu turėtų būti aplinkos ministro tvirtinami Minimalūs reikalavimai, tačiau šiuo metu jie neatitinka paslaugų teikimo ypatumų: tvarkymo dažnumas per retas, pačios savivaldybės nustato tankesnę aptarnavimo dažnumą, dviprasmiškai apibrėžtas atliekų surinkimo apvažiavimo būdo vykdymas, nustatyti dideli konteinerių aikštelės atstumai nuo pastatų, tačiau jie nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kitais teisės aktais, nenustatyta nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti. Atliekų rūšiavimas teisiškai yra apibrėžtas kaip atliekų turėtojų prievolė, todėl turi būti tobulinamas įgyvendinimo mechanizmas.

4.3.6. Paslaugos kokybės stebėseną ir kontrolė

Profesionalus komunalinių atliekų surinkimas laiku, apgalvota ir patogi atliekų surinkimo infrastruktūra yra tai, kam pritarę kiekvienas gyvenamajai aplinkai neabejingas gyventojas. Direktyva 2008/98/EB nenustato „gero“ ar „geresnio“ komunalinių

⁶¹⁴ „Overall Guidance Document“, 43, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.basel.int/Implementation/HouseholdWastePartnership/OverallGuidanceDocument/tabid/8227/Default.aspx>.

atliekų surinkimo kriterijų, o joje išreikštas pagrindinis siekis apsaugoti nuo „blogo“ atliekų tvarkymo, t. y. tokio kuris sukelia pavojų žmonių sveikatai ir aplinkos apsaugai (13 str.). Tai reiškia, kad pati Direktyva 2008/98/EB surinkimo paslaugų kokybės kriterijų nenustato, tačiau, kita vertus, direktyvoje nustatyti griežti šalinimo sąvartynuose ir perdirbimo reikalavimai, kurių norint laikytis reikia gerai veikiančios komunalinių atliekų surinkimo sistemos.

ATĮ 30 straipsnio 17 dalies 1 punktą nustato, kad *savivaldybės privalo užtikrinti, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslauga būtų visuotinė, geros kokybės, prieinama (įperkama) ir atitiktų aplinkosaugos, techninius-ekonominius ir visuomenės sveikatos saugos reikalavimus*. Remiantis Minimalių reikalavimų 7 punktu, paslauga teikiama taip, kad tenkintų atliekų turėtojo poreikius, priskirtoje teritorijoje būtų užtikrintas nepertraukiamas paslaugos teikimas ir susidaranti atliekų surinkimas, įgyvendinti teisės aktuose nustatyti higienos, aplinkos apsaugos ir atliekų tvarkymo reikalavimai. ATĮ 30 straipsnio 7 dalis nustato, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybę užtikrina atliekų tvarkytojas, teikiantis šią paslaugą. Atliekų tvarkytojas, pagal minėtų reikalavimų 56 punktą, turi kas mėnesį rengti paslaugos kokybės stebėsenos suvestines, kur būtų pateiktas gautų, pagrįstų, nepagrįstų kreipimūsi skaičius; pagal grafiką suteiktų ir nesuteiktų paslaugų santykis.

Už atliekų tvarkytojo teikiamos paslaugos kokybės priežiūrą ir kontrolę, už šios paslaugos nepertraukiamą teikimą atsakinga atitinkamos savivaldybės vykdomoji institucija. Paslaugos kokybės stebėseną yra nuolatinis (sisteminis) skundų ir informacijos dėl paslaugos ir duomenų apie Kokybės reikalavimų nevykdymą ir (ar) netinkamą vykdymą rinkimas, analizė ir pasiūlymų teikimas. Pagal apibrėžimą, stebėseną kaip procedūrą turi labai ribotą poveikį komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje dalyvaujantiems asmenims, nes ji apsiriboja tik pasiūlymų teikimu.

Remiantis Minimalių reikalavimų 58 punktu, savivaldybė ar Administratorius turi nustatyti tvarką dėl paslaugos kokybės stebėsenos ir kontrolės vykdymo, nustatyti stebėsenos ir kontrolės rodiklius ir jų kriterijus. Daugelis savivaldybių yra patvirtinusios tokias tvarkas, kontrolės rodiklius ir jų kriterijus. Pavyzdžiui, Anykščių rajono

savivaldybės tarybos patvirtintame Apraše⁶¹⁵ nustatytas išsamus kriterijų sąrašas⁶¹⁶. Tačiau kitur, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybėje, tokia tvarka nėra patvirtinta.

Aktualių duomenų gavimas ir apdorojimas yra veiksmingos stebėsenos pagrindas. Komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašas apibrėžia duomenų tvarkymą visuotinės komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo kokybės stebėsenai ir kontrolei vykdyti, paslaugų kainai nustatyti.

Minimalūs reikalavimai nenustato jokių nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti. Paslaugų kokybės kontrolės veiksmai neturėtų apsiriboti vien tik informacijos analize, tačiau turėtų suteikti įgaliojimus tiesiogiai patikrinti sąlygas, kurioomis teikiamos paslaugos. Pavyzdžiui, pasverti automobilį, jeigu kyla pagrįstų abejonių dėl netinkamo svorio duomenų pateikimo, sustabdyti automobilį arba įeiti į paslaugų teikėjo patalpas. Kadangi daugėja paslaugas teikiančių privačių paslaugų teikėjų, todėl būtų svarbu valstybės mastu nustatyti reikalavimus paslaugų kokybės kontrolei, ypač jeigu sudarytose sutartyse šios sąlygos nėra aiškiai aptartos. Šiuo metu paslaugų tiekėjų kontrolė remiasi atskirų savivaldybių praktika ir juose taikoma tvarka, tačiau valstybės mastu nėra apibrėžtų minimalių reikalavimų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti.

Pavyzdžiui, Minimalių reikalavimų 23 punktą įpareigoja atliekų tvarkytojus reguliariai plauti ir dezinfekuoti kolektyvinius mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteinerius, tačiau nėra nustatyta, kaip turėtų būti kontroliuojamas paslaugų atlikimas. Ar šiuo atveju pakanka gauti ataskaitą apie atliktą dezinfekciją, ar turi būti atliktas tam tikros imties fizinis patikrinimas dėl dezinfekcijos vykdymo.

Atsižvelgiant į tai, Minimalius reikalavimus tikslinga papildyti ir nustatyti priemonės ne tik paslaugų kokybės stebėsenai, bet ir paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti. Kadangi daugėja paslaugas teikiančių privačių paslaugų teikėjų, todėl būtų svarbu valstybės mastu nustatyti reikalavimus paslaugų kokybės kontrolei. Šiuo metu paslaugų tiekėjų kontrolė remiasi atskirų savivaldybių praktika ir juose taikoma tvarka.

⁶¹⁵ Anykščių rajono savivaldybės tarybos 2016 m. kovo 31 d. sprendimas Nr. 1-TS-63 „Dėl Anykščių rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės stebėsenos ir kontrolės vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/7ce96e40f-c3411e5bf4ee4a6d3cdb874/>.

⁶¹⁶ Sudarytų atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutarčių skaičius (procentai), atliekų turėtojų nemokamas aprūpinamas mišrių komunalinių atliekų ir antrinių žaliavų konteineriais, atliekų surinkimo priemonėmis aprūpintų atliekų turėtojų skaičius (procentai atskirioms priemonių rūšims), pagal grafikus suteiktų ir nesuteiktų paslaugų santykis, grafikų viešumo užtikrinimas (skelbtas / neskelbtas).

4.4. Apmokėjimo už komunalinių atliekų tvarkymą sistemos

Apmokėjimo už komunalinių atliekų tvarkymą sistemos dažnai remiasi principu, kad už komunalinių atliekų tvarkymą moka nekilnojamojo turto savininkai, o tai kilo iš praktikos, kad neįmanoma apmokestinti kiekvieno pasinaudojimo atliekų kontaineriu atveju ir dėl to atsiranda už dyką paslaugomis besinaudojančių vartotojų (angl. vartojamas terminas *free-rider*). Principas, kad už komunalinių atliekų tvarkymą apmokestinama bent iš dalies remiantis nekilnojamojo turto valdymo faktu, yra gana įprastas Europos valstybėse (Lietuva, Suomija, Italija, Vokietija). Pavyzdžiui, atvykę turistai nemoka rinkliavos, tačiau už jų atliekų tvarkymą sumoka viešbučio savininkas. Be to, asmenys mažiau vertina komunalinių atliekų surinkimo paslaugos naudą nei kitais komunalinių paslaugų atvejais (vandens ar elektros tiekimas), todėl savaime yra mažiau linkę sudaryti sutartis ir mokėti už paslaugas. Mokėjimo už komunalines atliekas principas, kai apmokestinami nekilnojamojo turto savininkai, leidžia apibrėžti plačią mokesstinę bazę bei sumažinti už dyką paslaugomis besinaudojančių vartotojų skaičių.

ATĮ numato du skirtingus komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimo atliekų turėtojams būdus: vietinė rinkliava arba įmoka už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą. Įmokos ir vietinės rinkliavos sistema turi daug panašumų, tačiau jos pasižymi ir tam tikrais skirtumais, kurie aptarti 12 lentelėje.

12 lentelė. Vietinės rinkliavos ir įmokos skirtumai

Vietinė rinkliava	Įmoka
Nesudaroma sutartis	Sudaroma sutartis (tačiau gali būti ir nesudaroma)
Rinkliavos dydžiai taikomi pagal rinkliavos nuostatus ir turi būti vienodi tos kategorijos mokėtojams	Nustatomi įmokos dydžiai atsižvelgiant į patvirtintas kategorijas, tačiau galima individualiai aptarti surinkimo sąlygas
Rinkliavos mokėtojas yra nekilnojamojo turto objekto savininkas	Įmokos mokėtojas yra nekilnojamojo turto objekto savininkas
Rinkliava įskaičiuojama į savivaldybės biudžetą	Įmoką gali rinkti administratorius į savo sąskaitą

Skolos už nesumokėtą rinkliavą priteisiamos Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka	Skolos už nesumokėtą įmoką priteisiamos CPK nustatyta tvarka
Pareiškimas teismui žyminiu mokesčiu neapmokestinamas	Pareiškimas teismui apmokestinamas CPK nustatyta tvarka
Neapmokestinama PVM	Skaičiuojamas PVM

Šaltinis: sudaryta autorės

Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutarties sudarymas tarp atliekų turėtojų ir savivaldybės nėra paremtas vien laisva šalių valia, o kyla iš pareigos naudotis komunalinių atliekų tvarkymo sistema ir yra siejamas su buvimu nekilnojamojo turto savininku ar valdytoju. Nesudarius sutarties nedingsta pareiga mokėti už atliekų surinkimą ir tvarkymą, nes taikomos bendros viešai paskelbtos sutarties nuostatos. Taigi sutarčių sudarymo mechanizmas, kuris remiasi nekilnojamojo turto savininkų priskyrimu sutarties šaliai, įtvirtina tokius pat kaip rinkliava saugiklius, kad būtų sumažintas už dyką paslaugomis besinaudojančių vartotojų skaičius.

Rinkliavos ir įmokos sistemas skiria ir tai, kad bylos dėl skolų priteisimo nagrinėjamos pagal skirtingas (civilinę ar administracinę) teisenas. Kyla klausimas, kiek tikslinga valstybės mastu kurti sistemą, kurioje ginčai, kylantys iš savo turiniu vienodų teisinių santykių, yra nagrinėjami pagal skirtingas teisenas, o jų parinkimą lemia santykių įforminimo būdas – sutartis arba rinkliava. Šiuo atveju reikėtų kelti klausimą, ar iš viso valstybėje verta turėti du skirtingus instrumentus, kurie naudojami apmokėjimo sąlygoms už iš esmės vienodo pobūdžio komunalinių atliekų surinkimo paslaugų teikimą apibrėžti.

Rinkliavos ir įmokos sistemų atskyrimas išryškino ir kitą atvejį – skirtingą Lietuvos banko kaip paslaugų gavėjo teisinį statusą. Rinkliavų įstatymo 3 straipsnis nustato, kad rinkliavas moka fiziniai ir juridiniai asmenys, išskyrus Lietuvos banką. Tai bendra nuostata, kuri Lietuvos banką išskiria iš visų valstybinių ir vietinių rinkliavos mokėtojų sąrašo. Savivaldybių tarybos savo sprendimu tvirtina vietinės rinkliavos nuostatus, kurie neturėtų prieštarauti Rinkliavų įstatymo 3 straipsnio nuostatai. Jeigu taikoma įmokos sistema, Lietuvos bankas turėtų mokėti įmokas bendra tvarka remiantis savivaldybės tarybos patvirtintu sprendimu, jeigu atitiktų nustatytas sąlygas (kaip nekilnojamojo turto savininkas). Nustatant įmokas Rinkliavų įstatymo 3 straipsnyje nustatyta Lietuvos bankui išimtis netaikoma. Lietuvos banko atvejis tik iliustruoja, kaip

iš esmės tapataus turinio santykiai sukelia skirtingas teises pasekmes. Šis klausimas diskutuotinas ir principo „teršėjas moka“ taikymo prasme: esant iš esmės panašioms santykiams, vienu atveju Lietuvos bankas išbraukiamas iš mokėtojų sąrašo, o kitu atveju – turi mokėti už suteiktas paslaugas. Tokia situacija, kai paslaugas gaunantis asmuo įstatymo pagrindu yra išbraukiamas iš mokėtojų neatitinka principo „teršėjas moka“ reikalavimo. Kadangi tiek valstybės, tiek vietinės rinkliavos mokamos už tam tikrų paslaugų ar teisių suteikimą (pavyzdžiui, automobilio statymą mokamoje vietoje), todėl nėra pagrindžiamas absoliutus vieno Lietuvos banko išskyrimas iš visų rinkliavos mokėtojų. Dėl šių priežasčių siūlytina atsisakyti išskirtinai Lietuvos bankui nustatytos išimties taikymo.

Vienas iš rinkliavos ir įmokos skirtumų yra galimybė įvertinti ir nustatyti individualias atliekų surinkimo sąlygas. Reikia pastebėti, kad taikant rinkliavą taip pat galimi sprendimai, kurie skatina mesti mažesnius atliekų kiekius: atliekų surinkimo dažnumo mažinimas ar išmetamo atliekų svorio mažinimas.

Kaip matyti, rinkliavos ir įmokos sistemos skiriasi, tačiau šie skirtumai yra pagrįsti iš esmės santykių formos išraiškos skirtumais, o santykių turinio ir paslaugų teikimo prasme tai panašūs santykiai. Esant skirtingiems rinkliavos ir įmokos sistemų reglamentavimo pagrindams, šių sistemų skirtumai tik didės. Jau dabar tai iliustruoja skirtingas Lietuvos banko kaip mokėtojo teisinis statusas, nuo 2020 m. liepos 1 d. – ir taikomos skirtingos rinkliavos ir įmokos gražinimo sąlygos.

Tiek rinkliavos mokėjimas, tiek sutarties sudarymas siejamas su buvimu nekilnojamojo turto savininku, remiantis prezumpcija, kad nekilnojamojo turto naudojimas tam tikrai apibrėžtai paskirčiai lemia komunalinių atliekų susidarymą. Tokios nuostatos laikomasi ir suformuotoje teismų praktikoje. LVAT yra išaiškinęs, kad pagal bendrą taisyklę vietinė rinkliava siejama su nekilnojamojo turto savininku ar naudotoju, o šis paprastai nustatomas remiantis Nekilnojamojo turto registro išrašu.⁶¹⁷ LVAT⁶¹⁸ ne kartą yra konstatavęs, kad vietinė rinkliava vertintina kaip atliekų turėtojo privaloma įmoka. Ši rinkliava nėra siejama su atlygiu už teikiamas paslaugas ir ji negali būti vertinama

⁶¹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. TA-520-789/2021, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.infolex.lt/tp/2012545>; 2015 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-1614-14; 2015 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2479-556/2015; 2015 m. gruodžio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2061-556/2015; 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. TA-203-438/2021.

⁶¹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eTA-993-789/2021, <https://www.infolex.lt/tp/2004171>.

kaip mokėjimas už komunalinę paslaugą privatinės teisės prasme.⁶¹⁹ Aptariama vietinė rinkliava ir jos dydis nėra siejama su konkrečios paslaugos suteikimu.⁶²⁰

Teismų praktikoje buvo išaiškinta, kad pareiga mokėti rinkliavą nėra absoliuti. LVAT išplėstinė teisėjų kolegija 2014 m. sausio 28 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A556-334/2014, be kita ko, yra pasisakiusi, jog tuo atveju, jei objektyvūs duomenys neabejotinai patvirtina, kad fizinio ar juridinio asmens veikloje (plačiaja prasme – pa-
vyzdžiui, valdant, naudojant ar disponuojant nekilnojamuoju turtu ar pan.) jokios komunalinės atliekos nesusidaro, akivaizdu, jog toks asmuo negali būti pripažintas „atliekų turėtoju“ minėtų nuostatų prasme, nes jis neturi ir (ar) nedaro (negamina) atliekų, kaip tai apibrėžiama ATĮ nuostatose. Tai lėmė, kad teismų praktikoje nemažai bylų nebuvo priteistas rinkliavos įsiskolinimas, kai bylos nagrinėjimo metu pateikti įrodymai, kad nekilnojamieji pastatai nėra baigti teisės aktų nustatyta tvarką ir nekilnojamojo turto registre buvo fiksuotas dalinis baigtumas.⁶²¹

Naujausioje LVAT praktikoje išplėstinė teisėjų kolegija 2020 m. gruodžio 16 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-1070-602/2020⁶²² konstatavo, kad pastovioji vietinės rinkliavos dalis, kaip viena iš priemonių išlaikyti komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo paslaugų sistemą, yra siejama išimtinai su ta aplinkybe, kad asmuo yra savivaldybėje esančio nekilnojamojo turto objekto savininkas (ar įgaliotas asmuo) ir nei jos apskaičiavimas, nei pati paskirtis nėra susijusi su faktiniu atliekų susidarymu, dėl to pastoviosios dedamosios kontekste netgi netinkami naudoti objektai ginčo laikotarpiu vis tiek apmokestinami vietinės rinkliavos pastoviąją dedamąją dalimi. Šioje nutartyje LVAT sugriežtino požiūrį į rinkliavos mokėjimą, nustatydamas pareigą mokėti pastoviąją rinkliavos dalį net tiems asmenims, kurie valdo netinkamus naudoti objektus. Taigi šioje nutartyje įtvirtintas rinkliavos kaip mokesčio funkcijoms finansuoti prioritetas prieš mokesį, kuris mokamas už suteiktas paslaugas, tačiau tokia išvada pagrįstas solidarumu, kuris būtinas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos funkcionavimui išlaikyti. Vis dėlto minėta LVAT 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis žymi tam tikrą

⁶¹⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-1574/2005; 2008 m. liepos 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A556-1333/2008; 2012 m. gegužės 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-2403/2012; 2014 m. sausio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A556-334/2014.

⁶²⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-331-525/2020, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.infolex.lt/tp/1871546>.

⁶²¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1851-629/2020, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/1872539>.

⁶²² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1070-602/2020, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.infolex.lt/tp/1953499>.

praktikos sugriežtėjimą, nes pastoviosios rinkliavos dalies mokėjimas dar labiau atsiejamas nuo faktinio paslaugų suteikimo. Pateisinama, kad pastoviosios rinkliavos dalies mokėjimas turi būti siejamas vien su nuosavybės fakto buvimu, tačiau kintamosios dalies mokėjimas turėtų būti siejamas ne vien su tinkamo naudoti pagal paskirtį pastato turėjimu, bet ir garantuojamų komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos reikalavimų įgyvendinimu. Minimalių reikalavimų buvimą galėtų pagrįsti tai, kad nekilnojamam turtui prižiūrėti yra suteiktas individualus arba priskirtas bendro naudojimo konteineris, konteineriai tvarkomi pagal grafiką. Tvarkymo faktus turi fiksuoti paslaugos teikėjas, nes jis turi atsiskaityti savivaldybei ar administratoriui už teikiamas paslaugas.

ATĮ nedetalizuoja, kaip pradedama teikti komunalinių atliekų tvarkymo paslauga, tačiau iš jo nuostatų matyti, kad paslaugos teikimo pagrindas yra atliekų turėtojų registravimas (30 str. 1 d. 4 p., 14 d.). Komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašas⁶²³ nustato registravimo tvarką apibrėžia tvarkomus duomenis (nekilnojamojo turto adresas, paskirtis, plotas ir kt.) bei nurodo savivaldybės ar administratoriaus teisę naudotis pagrindiniais Lietuvos registrais. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybė⁶²⁴ detalizuoja, kad registro duomenys apie naujai įregistruotus nekilnojamo turto objektus atnaujinami periodiškai ar paaiškėjus naujoms faktinėms aplinkybėms. Komunalinių atliekų paslaugos teikimas formaliai siejamas su atliekų turėtojų įtraukimu į komunalinių atliekų turėtojų registrą (nuo nuosavybės atsiradimo registre momento), tačiau faktiškai paslaugos teikimas gali būti pradėtas vėliau. Paprastai pats atliekų turėtojas pagal savivaldybių patvirtintas taisykles turi kreiptis į savivaldybę dėl atliekų surinkimo konteinerio pastatymo. Toks paslaugų teikimo mechanizmas lemia, kad paprastai atliekų turėtojai turi pradėti mokėti už atliekų tvarkymą anksčiau nei šios paslaugos faktiškai pradedamos teikti: butas yra įregistruotas registre, tačiau dar neįrengtas ir jame negyvena, patalpos nenaudojamos ir pan. Dėl to neišvengiamai egzistuoja atotrūkis tarp masiniu būdu registruotų nekilnojamojo turto objektų ir faktinio atliekų surinkimo paslaugos teikimo. Toks atotrūkis neturi būti pernelyg ilgas ir proporcingas, ypač kai kalbama apie rinkliavos kintamosios dalies, kuri turi padengti su komunalinių atliekų kiekiu susijusias komunalinių atliekų tvarkymo sąnaudas, mokėjimą. Kita

⁶²³ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. D1-950 „Dėl komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.437878>.

⁶²⁴ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. vasario 1 d. sprendimu Nr. 1-818 patvirtintų Vilniaus miesto savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų 18 punktą, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/6eed1580eec811e692c5977c7316c9b5/asr>.

vertus, toks paslaugų teikimo mechanizmas užtikrina gana stabilų finansavimo srautą, nes apmokestinami į registrą įtraukti atliekų turėtojai (savininkai). Apmokėjimo už komunalinių atliekų tvarkymą sistemoje siekiama suderinti bendrą atliekų turėtojų solidarumą bei individualų apmokestinimo teisingumą.

Ši problema, kad rinkliavos mokėjimas nepriklauso nuo paslaugų suteikimo faktų ir kokybės, buvo aptarta ir teisėkūroje. Nuo 2020 m. liepos 1 d. įsigalioja Rinkliavų įstatymo pakeitimas⁶²⁵, jo 13² straipsnis nustato, kad sumokėta vietinė rinkliava arba jos dalis grąžinama, jeigu paslauga nesuteikta ar suteikta pažeidžiant vietinės rinkliavos nuostatuose nustatytus šios paslaugos kokybės reikalavimus ir (ar) teikimo sąlygas. Akivaizdu, kad įstatymų leidėjas siekė nustatyti teisingesnę prievolės mokėti rinkliavą ir teisės gauti tinkamos kokybės paslaugas pusiausvyrą. Įgyvendinant šį pakeitimą, vietinės rinkliavos nuostatuose turėjo būti nustatyta rinkliavos grąžinimo tvarka, kurią savivaldybių tarybos turėjo priimti iki 2020 m. birželio 30 d. Pažymėtina, kad Kauno miesto savivaldybei pakeitimas neaktualus, nes joje galioja ne rinkliava, o įmoka. Minėtu Rinkliavų įstatymo pakeitimu paslaugų kokybės klausimus siūloma spręsti įvedant rinkliavos grąžinimą, nes pareiga grąžinti rinkliavą susieta su paslaugų neteikimu arba netinkamu teikimu. Manytina, kad be rinkliavos grąžinimo būtų tikslinga jau pirmame atliekų turėtojų aprūpinimo konteineriais etape spręsti paslaugos teikimo galimybių ir tikslingumo klausimus. Vis dėlto manytina, kad tikslingiausia būtų laikytis nuoseklaus požiūrio, kad paslaugų teikimo etape būtų suformuotas atliekų turėtojų sąrašas, į kurį būtų neįtraukiami tie objektai, kurių negalima ar neįmanoma prižiūrėti, o likusiems atliekų turėtojams turėtų būti teikiamos paslaugos.

Mokesčiai už atliekų tvarkymą nustatomi remiantis principu „teršėjas moka“, siekiant juos suderinti su mokesčio nustatymo proporcingumu. Remiantis Direktyvos 2008/98/EB direktyvos 14 straipsniu, valstybės narės įpareigojamos numatyti, kad atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti visi atliekų gamintojai ir turėtojai, o ši nuostata būtų nebeveiksminga, nes ja būtų leidžiama atliekų gamintojams ar turėtojams išvengti atliekų tvarkymo sistemų, kurias turi įdiegti valstybės narės, finansavimo. Kadangi ES teisėje nėra jokio teisės akto, kuris numatytų valstybėms narėms privalomą konkrečių komunalinių atliekų šalinimo išlaidų padengimo metodą, šis padengimas gali būti apskaičiuojamas remiantis galinčių susidaryti atliekų kiekio įvertinimu, o ne faktiškai susidariusių ir perduotų tvarkyti atliekų kiekiu (žr. sprendimo *Futura Immobiliare* ir kt.

⁶²⁵ Rinkliavų įstatymo Nr. VIII-1725 12 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 13-2 straipsniu įstatymas, <http://www.infolex.lt/ta/556375>).

52–54 punktus⁶²⁶). Kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos šioje srityje turi plačią diskreciją nustatyti mokesčio apskaičiavimo būdus, šitaip nustatytas mokestis negali viršyti to, kas būtina siekiant šio finansavimo tikslo (šiuo klausimu žr. *Sprendimo Futura Immobiliare* ir kt. 55 punktą). Dėl to prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas turi patikrinti, ar atliekų turėtojas, kuris pats pašalina atliekas, turės padengti išlaidas, akivaizdžiai neproporcingas pagamintų ir (arba) atliekų tvarkymo sistemai perduotų atliekų kiekiui ar pobūdžiui⁶²⁷.

LVAT 2010 m. kovo 29 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-471/2010⁶²⁸ pasisakė, jog ATĮ numatytas principas „teršėjas moka“ savaime nedraudžia nustatyti vietinę rinkliavos, kurios dydis apskaičiuojamas ne pagal faktiškai susidariusį ir perduotą tvarkyti atliekų kiekį, bei konstatavo, kad norminis aktas ta apimtimi, kuria nenumatė galimybės atliekų turėtojams vietinę rinkliavą mokėti pagal deklaruojamų atliekų kiekį, kai objektyviai ir be didelių ekonominių sąnaudų įmanoma nustatyti atliekų turėjo perduodamų tvarkyti atliekų kiekį, prieštarauja proporcingumo principui.

ATĮ 30 straipsnio 17 dalyje nustatytas reikalavimas, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslauga turi būti prieinama (įperkama). Principas „teršėjas moka“ pirmiausia orientuotas į išlaidų padengimą, todėl tokiu būdu nustatytas mokestis gali nederėti su reikalavimu, kad paslauga būtų įperkama. ATĮ nepateikia jokio paaiškinimo, kaip derinti paslaugų įperkamumo reikalavimą su principu „teršėjas moka“, ar tai reiškia, kad komunalinių atliekų tvarkymo srityje principas „teršėjas moka“ taikomas tik iš dalies. Viešosios paslaugos koncepcija taip pat nepateikia atsakymų į šį klausimą, tačiau galime spręsti, kad dideli mokesčiai už atliekų tvarkymą gali nebeužtikrinti savo paskirties, t. y. teikti naudą visuomenei.

Lenkijoje, kaip ir Lietuvoje, mokestis už atliekų tvarkymą siejamas su nekilnojamojo turto turėjimu, tačiau yra ir skirtumų. Remiantis Lenkijos Respublikos įstatymo „Dėl švaros ir tvarkos palaikymo savivaldybėse“⁶²⁹ 6c straipsniu, savivaldybės (gminos) privalo organizuoti komunalinių atliekų surinkimą iš nekilnojamojo turto, kuriame gyvena gyventojai, savininkų, o savivaldybės tarybos sprendimu komunalinės atliekos

⁶²⁶ Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16 d. sprendimas *Futura Immobiliare ir kt.*, C-254/08, *supra note*, 201: 52-54 punktai.

⁶²⁷ Teisingumo Teismo 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA prieš Comune di Quartu S. Elena, Commissione tributaria provinciale di Cagliari* Nr. C-551/13, *supra note*, 203.

⁶²⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-471/2010, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.368999?jfwid=>.

⁶²⁹ „Ustawa z Dnia 13 Września 1996 r. o Utrzymaniu Czystości i Porządku w Gminach“, *supra note*, 251.

gali būti renkamos iš negyvenamųjų pastatų savininkų, kai čia susidaro komunalinės atliekos. Įstatymo 6m straipsnis nustato pareigą nekilnojamojo turto savininkui per 14 dienų nuo apsigyvenimo dienos pateikti komunos vadovui, merui ar miesto prezidentui deklaraciją apie komunalinių atliekų tvarkymo mokesčio dydį už tame turte susidarančias atliekas. Subjektas, surenkantis komunalines atliekas pagal sutartį su turto savininku, privalo pateikti turto, iš kurio renka komunalines atliekas, savininkui sąskaitą, kurioje nurodomos komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo išlaidos.

Pagal minėto įstatymo⁶³⁰ 6h straipsnį, nekilnojamojo turto savininkai privalo sumokėti savivaldybei mokestį už komunalinių atliekų tvarkymą. Savivaldybės taryba nustato komunalinių atliekų tvarkymo mokesčio apskaičiavimo taisykles, pasirinkdama vieną iš Įstatymo 6j straipsnyje nustatytų apskaičiavimo metodų: 1) tam tikrame name gyvenančių gyventojų skaičiaus arba; 2) tam tikrame turte sunaudoto vandens kiekio, arba; 3) būsto ploto. Savivaldybės (gminos) taryba gali diferencijuoti mokesčio tarifus, atsižvelgdama į būsto plotą, gyventojų skaičių, atliekų surinkimą kaimo ar miesto vietovėje ir plėtros tipą.

Pavyzdžiui, nuo 2021 metų liepos Lodzėje pasikeitė mokesčio už komunalinių atliekų tvarkymą apskaičiavimo būdas.⁶³¹ Mokesčio dydis priklausys nuo suvartoto vandens kiekio, o ne kaip anksčiau – nuo žmonių, gyvenančių tam tikroje patalpose, skaičiaus. Apmokėjimo būdas keičiamas dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo, nes per 4 metus gyventojų sumažėjo 60 000, dabar jų yra 615 000 (2020 m. duomenys). Manoma, kad, susiejus atliekų surinkimo normą su vandens suvartojimu, bus galima nevertinti gyventojų skaičiaus deklaracijose. Šis atvejis parodo, kad, remiantis asmenų pateiktomis deklaracijomis, sudėtinga užtikrinti sistemai išlaikyti reikalingų lėšų surinkimą, todėl kaip pagrindas pasirenkamas objektyvus rodiklis – suvartoto vandens kiekis, kuris turi padėti įvertinti komunalinių atliekų tvarkymo mastą.

Taigi Lietuvoje rinkliavos ir įmokos bazė yra platesnė, ją moka visi – tiek gyvenamųjų, tiek negyvenamųjų patalpų savininkai. Lietuvoje, skirtingai nei Lenkijoje, nenumatyta galimybė už atliekas mokėti pagal patalpose suvartoto vandens kiekį, tačiau Lietuvoje vandens kiekis gali būti vertinamas atleidžiant nuo rinkliavos mokėjimo, kai turtas yra laikinai nenaudojamas.

⁶³⁰ „Ustawa z Dnia 13 Września 1996 r. o Utrzymaniu Czystości i Porządku w Gminach“, *supra note*, 251.

⁶³¹ „Dlaczego zmieniamy system opłat za odpady w Łodzi?“, Urząd Miasta Łodzi, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/ochrona-srodowiska/czyste-miasto/gospodarka-odpadami/nowe-zasady-oplat-za-odbior-smieci-od-lipca-2021-r/dlaczego-zmieniamy-system-oplat-za-odpady-w-lodzi/>.

Vienas iš Lietuvos teisės aktuose nereglamentuotų atvejų yra atliekų surinkimo paslaugų teikimo nutraukimas arba stabdymas, jeigu asmuo yra išsiskolinęs už paslaugas. Paslaugų teikimo stabdymas yra taikomas įprastai teikiant kitas komunalines paslaugas – elektrą, vandenį. ATĮ nenumato pagrindų atliekų tvarkymo paslaugoms nutraukti ar stabdyti, o to nenumato ir didžiųjų Lietuvos savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklės. Toks teisinis mechanizmas rodo, kad principas „teršėjas moka“ nėra taikomas absoliučiai, šį principą teisės normomis siekiama derinti su poreikiu užtikrinti atliekų sutvarkymą aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu.

Apibendrinant galima teigti, kad pareiga mokėti mokesčius už atliekų tvarkymą remiasi principu „teršėjas moka“ ir turi būti derinama su mokesčio nustatymo proporcingumu. Principas, kad už komunalinių atliekų tvarkymą apmokestinama bent iš dalies remiantis nekilnojamojo turto valdymo faktu, yra gana įprastas Europos valstybėse. LVAT yra išaiškinęs, kad pagal bendrą taisyklę vietinė rinkliava siejama su nekilnojamojo turto savininku ar naudotoju, o šis paprastai nustatomas pagal Nekilnojamojo turto registro išrašą. Teismų praktikoje buvo išaiškinta, kad pareiga mokėti rinkliavą nėra laikoma absoliučia. LVAT 2020 m. sugriežtino požiūrį į rinkliavos mokėjimą ir nustatė pareigą mokėti pastoviąją rinkliavos dalį net tiems asmenims, kurie valdo netinkamus naudoti objektus.

Apmokestinimo ir paslaugų teikimo mechanizmas lemia, kad paprastai atliekų turėtojai turi pradėti mokėti už atliekų tvarkymą anksčiau, nei šios paslaugos faktiškai pradedamos teikti. Esamas atotrūkis neturi būti pernelyg ilgas ir proporcingas, ypač kai kalbama apie rinkliavos kintamosios dalies mokėjimą. Problema, kad rinkliavos mokėjimas nepriklauso nuo paslaugų suteikimo faktų ir kokybės, buvo nurodoma ir teisėkūroje, todėl buvo pritarta nuo 2020 m. liepos 1 d. įsigaliojusiems Rinkliavos įstatymo pakeitimams dėl rinkliavos grąžinimo. Teisinis reguliavimas ir gana palanki teismų praktika nesukuria finansinio spaudimo tinkamai teikti paslaugas, todėl savivaldybės ar administratoriai į rinkliavos surinkimą gali pradėti žiūrėti kaip finansavimo šaltinį.

Valstybės taiko skirtingus apmokestinimo už atliekas mechanizmus. Lietuvoje ir Lenkijoje taikomas tas pats principas, kad apmokestinimas siejamas su nekilnojamoju turto, tačiau esama ir skirtumų. Lietuvoje rinkliavos ir įmokos bazė yra platesnė, ją moka gyvenamųjų ir negyvenamųjų patalpų savininkai, o Lenkijoje negyvenamųjų patalpų apmokestinimas galima esant papildomiems sprendimams. Lenkijoje nekilnojamojo turto savininkai teikia deklaraciją apie komunalinių atliekų tvarkymo mokesčio

dydį už tame turte susidarančias atliekas per nustatytą laiką nuo apsigyvenimo dienos, o Lietuvoje remiamasi atliekų turėtojų registravimo duomenimis. Tai rodo, kad Lietuvoje nustatytas apmokestinimas už komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas labiau nukreiptas į sąnaudų susigrąžinimą.

Tyrimo metu nustatyti dviejų Lietuvoje taikomų alternatyvių apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemų, t. y. rinkliavos ir įmokos, skirtumai. Šie skirtumai kyla iš skirtingų rinkliavos ir įmokos sistemų reglamentavimo pagrindų, o pats paslaugų teikimas ir susiklostančių santykių turinys yra panašūs. Plėtojant teisinį reguliavimą, toliau šių sistemų skirtumai tik didės. Tai jau dabar iliustruoja skirtingas Lietuvos banko kaip mokėtojo teisinis statusas, nuo 2020 m. liepos 1 d. taikomos skirtingos rinkliavos ir įmokos grąžinimo sąlygos. Nėra pakankamai pagrįsta valstybės lygiu lygiagrečiai plėtoti dvi rinkliavos ir įmokos sistemas, todėl svarstyтина plėtoti vieną sistemą, suteikiant teisę savivaldybėms priimti įgyvendinančius teisės aktus.

5. KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TINKAMESNIO TEISINIO REGULIAVIMO PAIEŠKA: ŽIEDINĖS EKONOMIKOS ĮGYVENDINIMAS

5.1. Žiedinė ekonomika – tvaraus komunalinių atliekų tvarkymo pagrindas

Žiedinė ekonomika dėl savo pavadinime vartojamo „ekonomikos“ termino gali būti palaikyta ekonomikos kategorija, neturinčia ryšio su teise ir teisiniu reguliavimu. Tačiau toks pirmasis išpūdis nėra teisingas, nes žiedinės ekonomikos įgyvendinimas yra pripažintas ES viešosios politikos siekis, kuris tapo ES atliekų srities direktyvų pakaitimų pagrindu.⁶³² Žiedinės ekonomikos koncepcija įprasmina atliekų tvarkymo srityje vykstantį paradigmą, kuriam didelę įtaką daro ir atliekų srities teisinių principų veikimas. Žiedinė ekonomika kaip nauja paradigma analizuojama ir teisės srities darbuose.⁶³³

Žiedinė ekonomika pristatoma kaip linijinės ekonomikos „gamink, naudok, išmesk“ priešingybė, nes tokia ekonomika pasiekama perdirbant medžiagas, taisant ir pakartotinai naudojant daiktus, užtikrinant ekologinį projektavimą ir vystant dalijimosi verslo modelius. Ji paprastai susijusi su uždalais medžiagų srautais ir didesniu žaliavų bei energijos naudojimo efektyvumu.⁶³⁴

Žiedinės ekonomikos sampratos formavimąsi lėmė skirtingos mokyklos⁶³⁵, tačiau jos ištakos labiausiai susijusios su bendrąja sistemų teorija ir industrine ekolo-

⁶³² Direktyvos 2018/851 konstatuojamuose dalyje nustatyta: 1 d. „<...> propaguoti žiedinės ekonomikos principus <...>“, 2 d. „išteklių naudojimo efektyvumo gerinimas ir užtikrinimas, kad atliekos būtų laikomos vertingais ištekliais, gali padėti sumažinti Sąjungos priklausomybę nuo žaliavų importo ir sudaryti palankesnes sąlygas pereiti prie darnesnio medžiagų valdymo ir žiedinės ekonomikos modelio“, 3 d. „atliekų parengimo pakartotiniam naudojimui ir perdirbimo kiekybiniai tikslai turėtų būti padidinti, kad geriau atitiktų Sąjungos siekį pereiti prie žiedinės ekonomikos“.

⁶³³ Pope, *supra note*, 13: 191; Jeyaraj, *supra note*, 49: 256.

⁶³⁴ Kira J. M. Matus, Xin Xiao ir Julie B. Zimmerman, „Green chemistry and green engineering in China: drivers, policies and barriers to innovation“, *Journal of Cleaner Production* 32 (2012): 194, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>.

⁶³⁵ Patrizia Ghisellini, Catia Cialani ir Sergio Ulgiati, „A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems“, *Journal of Cleaner Production*. „Towards Post Fossil Carbon Societies: Regenerative and Preventative Eco-Industrial Development“ 114 (2016): 14, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>.

gija⁶³⁶. Žiedinės ekonomikos teorinis pagrindas yra sisteminis mąstymas ir socialinio metabolizmo teorijos⁶³⁷. Terminas „žiedinė ekonomika“ pradėtas vartoti 1990-aisiais remiantis dviem esminiais darbais: Kennetho Bouldingo (1966) išplėta žemės kaip kosminio laivo ekonomine teorija ir Stahelio bei Reday-Mulvey (1976) uždaro ciklo ekonomine teorija.⁶³⁸ Žiedinės ekonomikos tyrimai pasižymi tyrimo kryptių ir nagrinėjamų klausimų įvairove. Žiedinė ekonomika buvo taikoma ir tyrimai atliekami trimis lygmenimis: mikrosistemos (produkto, įmonės, vartotojo), mezosistemos (regiono, industrinio parko) ir makrosistemos (nacionalinio, pasaulinio ar sektoriaus) lygiu.⁶³⁹ Žiedinės ekonomikos koncepcija buvo plėtojama ir sujungė skirtingas temas ir kryptis, įskaitant medžiagų efektyvumą, tvaraus vartojimo ir gamybos sąveiką, tiekimo grandines, švaresnę gamybą, ekologinį dizainą, požiūrį „nuo lopšio iki lopšio“.⁶⁴⁰

Žiedinė ekonomika susijusi su dalijimosi ekonomikos idėjomis, taisymo ir remontavimo kultūros skatinimu, kad būtų galima mažinti vartotojiškumą ir būtinybę įsigyti naujų produktų bei prailginti produktų gyvavimo ciklą. Moksliniuose tyrimuose atlikta žiedinės ekonomikos teorijos analizė ir nustatyti pagrindiniai žiedinės ekonomikos koncepcijos elementai: išteklių optimizavimas, ekologinis efektyvumas, atliekų prevencija ir 4R principas pagal angl. *Reduce, Reuse, Recycle, Recover*⁶⁴¹ (kitur – atliekų hierarchija⁶⁴²). Žiedinė ekonomika tapo visa apimančia koncepcija, todėl sunku išvengti tam tikro vidinio prieštaravimo ir nenuoseklumo.

Nepaisant sėkmingų įgyvendinimo pavyzdžių atskiruose pramoniniuose parkuose ir pramonės srityse, žiedinės ekonomikos praktinis veikimas buvo ribotas ir ji netapo vyraujančia praktika. Nuo 1990-ųjų pabaigos vykdytos žiedinės ekonomikos

⁶³⁶ Felix Preston, „A Global Redesign? Shaping the Circular Economy“, 2012 m. kovo 1 d., <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>, 3.

⁶³⁷ Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 17; Reike, Vermeulen, and Witjes, „The Circular Economy“.

⁶³⁸ Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 15.

⁶³⁹ Roberto Merli, Michele Preziosi, ir Alessia Acampora, „How do scholars approach the circular economy? A systematic literature review“, *Journal of Cleaner Production* 178 (2018 m. kovo 20 d.): p. 703, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.112>.

⁶⁴⁰ Yuliya Kalmykova, Madumita Sadagopan ir Leonardo Rosado, „Circular Economy – From Review of Theories and Practices to Development of Implementation Tools“, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 190–201, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.10.034>.

⁶⁴¹ Yuliya Kalmykova, Madumita Sadagopan, Leonardo Rosado, „Circular Economy – From Review of Theories and Practices to Development of Implementation Tools“, *Resources, Conservation and Recycling, Sustainable Resource Management and the Circular Economy*, 135 (1 August 2018): 190–201, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.10.034>.

⁶⁴² Julian Kirchherr, Denise Reike, and Marko Hekkert, „Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions“, *Resources, Conservation and Recycling* 127 (1 December 2017): 221–32, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>.

įgyvendinimo programos Vokietijoje, Nyderlanduose ir Švedijoje. 2002 m. ji įtraukta į Kinijos penkerių metų planą, vėliau priimtas atitinkamas Žiedinės ekonomikos įstatymas. Priimti sprendimai dėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimo ES lygiu. ES žiedinę ekonomiką buvo siekiama pristatyti plačiau kaip naują ekonomikos modelį, apimančią visus gamybos ciklus, o ne tik atliekų tvarkymo koncepciją. Su šia koncepcija siejamos ekonomikos augimo, darbo vietų kūrimo viltys.

Ellenos MacArthur fondas, 2013 m. išleidęs didelio populiarumo sulaukusį pranešimą⁶⁴³, tapo pagrindiniu žiedinės ekonomikos idėjos vėliavnešiu⁶⁴⁴. Be to, svarbų vaidmenį populiarinant žiedinės ekonomikos idėjas suvaidino tarptautinės organizacijos, nevyriausybinės institucijos ir konsultacinės bendrovės (pavyzdžiui, Jungtinių Tautų Organizacija, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Pasaulio ekonomikos forumas, „McKinsey & Company“), kalbančios apie būtinybę įgyvendinti žiedinę ekonomiką.

Žiedinės ekonomikos teoriniai modeliai plačiu mastu gali būti įgyvendinti kaip politika „iš viršaus į apačią“ pasitelkiant teisinio reguliavimo įrankius ir finansavimo priemones. ES nuosekliai ėmėsi priemonių žiedinei ekonomikai skatinti ir plėtoti. 2013 m. 7-ojoje Aplinkosaugos veiksmų programoje⁶⁴⁵ buvo pabrėžta žiedinės ekonomikos svarba ir broožai, ilgalaikio įgyvendinimo, t. y. iki 2050 m., perspektyva. 2014 m. priimtas Žiedinės ekonomikos veiksmų planas buvo greitai pakeistas. 2015 m. Europos Komisija pristatė žiedinės ekonomikos dokumentų rinkinį – ES žiedinės ekonomikos veiksmų planą⁶⁴⁶, kuris tapo žiedinės ekonomikos plėtojimo pagrindu. Minėtame pla-

⁶⁴³ „Towards the Circular Economy Vol. 1: An Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition“, 2013, <https://emf.thirdlight.com/link/x8ay372a3r11-k6775n/@/preview/1?o>.

⁶⁴⁴ Šio fondo darbai cituojami ir jais remiamasi EK priimamuose komunikatuose.

⁶⁴⁵ Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. lapkričio 20 d. sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>

⁶⁴⁶ „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM(2015) 614 final „Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.

ne pabrėžiama žiedinės ekonomikos įgyvendinimo nauda.⁶⁴⁷ ES žiedinės ekonomikos veiksmų planą sudaro trys dalys: gyvavimo ciklo etapai (gamyba, vartojimas, atliekų tvarkymas, antrinių žaliavų rinkos skatinimas), prioritetinės sritys (plastikai, maisto atliekos, svarbiausios žaliavos, statybos ir griovimo atliekos, biomasė ir biologinės medžiagos) ir būtini išteklių (investicijos ir kitos horizontaliosios priemonės). Remiantis šiuo planu, buvo pasiūlyta keisti 6 atliekų srities direktyvas.

2018 m. sausį EK patvirtino antrąjį dokumentų rinkinį „Europinė plastikų žiedinėje ekonomikoje strategija“⁶⁴⁸.

2020 m. kovo 11 d. priimtas naujas Žiedinės ekonomikos veiksmų planas⁶⁴⁹, kuriame pateikiamos tarpusavyje susijusios iniciatyvos, kad tvarūs gaminiai, paslaugos ir verslo modeliai taptų norma, o vartojimo modeliai pasikeistų taip, kad visų pirma nesudarytų atliekų. Naujame Žiedinės ekonomikos veiksmų plane išskirtos pagrindinės sritys: tvarių gaminių politika, dėmesys vartotojų apsaugai ir nauja „teisė į remontą“, žaliųjų viešųjų pirkimų vykdymo plėtra, atskirų sektorių veiklos peržiūra (elektronikos įrenginiai, baterijos, transporto priemonės, tekstilė, plastikas, statyba), atliekų prevencija, ekonominiai instrumentai ir mokesčiai, tarptautinio bendradarbiavimo klausimai ir tarptautinė prekyba, neužterštos medžiagos ir gaminiai. Plano priemonės (teisės aktų peržiūrą ir pakeitimus arba naujų priėmimą) numatoma įgyvendinti 2020–2022 m.

Teisinis **žiedinės ekonomikos apibrėžimas** įtvirtintas 2020 m. birželio 18 d. Taksonomijos reglamento⁶⁵⁰ 2 straipsnio 9 dalyje: „[Ž]iedinė ekonomika – ekonominė sistema, kuria ekonomikoje kuo ilgiau išlaikoma produktų, medžiagų ir kitų išteklių vertė, didinant veiksmingą jų naudojimą gamybos ir vartojimo kontekste, taip mažinant jų naudojimo poveikį aplinkai, sumažinant atliekų kiekio ir pavojingų cheminių medžiagų išmetimą visais jų gyvavimo ciklo etapais, be kita ko, taikant atliekų hierar-

⁶⁴⁷ Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas paskatins ES konkurencingumą apsaugodamas įmones nuo išteklių stygiaus ir svyruojančių kainų, atvers naujų verslo galimybių ir sudarys sąlygas rasti novatoriškesniems bei efektyvesniems gamybos ir vartojimo būdams, bus sukurta naujų darbo vietų visų kvalifikacijos lygmenų darbuotojams ir atsiras socialinės integracijos bei sanglaudos galimybių, glaudžiai siejasi su tokiais ES prioritetais kaip darbo vietų kūrimas ir ekonomikos augimas, investicijų darbotvarkė, klimatas ir energetika, socialinė darbotvarkė ir pramonės inovacijos, taip pat ir su visuotinėmis darnaus vystymosi pastangomis. Prie žiedinės ekonomikos formavimo gali prisidėti ir novatoriškos vartojimo formos, pvz., dalijimasis daiktais arba infrastruktūra (vadinamoji bendradarbiavimu grindžiama ekonomika), didesnis paslaugų, o ne produktų vartojimas, naudojimas IT arba skaitmeninėmis platformomis.

⁶⁴⁸ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM/2018/028 final „Europinė plastikų žiedinėje ekonomikoje strategija“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=COM:2018:28:FIN>.

⁶⁴⁹ „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, *supra note*, 282.

⁶⁵⁰ Taksonomijos reglamentas, *supra note*, 10.

chiją.“

Nors Taksonomijos reglamento taikymo sritis yra gana siaura, nukreipta į finansinį sektorių, ji neabejotinai turės bendrą poveikį tam, kokia veikla laikoma atitinkančia žiedinės ekonomikos kriterijus. Pereiti prie žiedinės ekonomikos – vienas iš šešių Taksonomijos reglamente išskirtų aplinkos tikslų, kuriais remiantis ekonominė veikla yra laikytina tvaria aplinkos atžvilgiu. Reglamentas apibrėžia ekonominės veiklos kriterijus, kada ji svariai prisideda prie perėjimo prie žiedinės ekonomikos⁶⁵¹ bei kada daro reikšmingą žalą žiedinei ekonomikai⁶⁵². Taksonomijos reglamento 13 straipsnio 2 dalies pagrindu EK turi priimti deleguotąjį aktą.

Taksonomijos reglamento 28 konstatuojamoje dalyje pažymėta, kad siekiant perėjimo prie žiedinės ekonomikos tikslo galima svariai prisidėti plėtojant verslo modelius, pagal kuriuos produktas teikiamas kaip paslauga, ir žiedines vertės grandines, siekiant kuo ilgiau išlaikyti produktų, sudedamųjų dalių ir medžiagų didžiausią naudingumą ir vertę. Taksonomijos reglamente nustatyti kriterijai ir perėjimo prie žiedinės ekonomikos tikslas atskleidžia žiedinės ekonomikos nuoseklų integravimą į ekonominę sistemą.

Mokslo diskurse pasiektas konsensusas, kad visiškai pasiekti žiedinę ekonomiką yra neįmanoma.⁶⁵³ Tai reiškia, kad net teoriškai žiedinės ekonomikos įgyvendinimą galime pasiekti tik iš dalies.

Perėjimo prie žiedinės ekonomikos nereikėtų sutapatinti su žiedinės ekonomikos planų priemonių įgyvenimu. Minėti planai apibrėžia prioritetų kryptis, veiksmus ir

⁶⁵¹ Šie kriterijai Taksonomijos reglamento 13 straipsnio 1 dalies a–l punktuose formuluojami gana bendrai, pavyzdžiui, gamybos procese efektyviau naudojami gamtos išteklių; didinamas produktų patvarumas, galimybė juos pataisyti, atnaujinti ar pakartotinai naudoti; aktyviau plėtojama atliekų tvarkymo infrastruktūra, reikalinga prevencijos, parengimo pakartotiniam naudojimui ir perdirbimo tikslais, kartu užtikrinant, kad būtų perdirbamos kaip gamybai naudotinos aukštos kokybės antrinės žaliavos, taip išvengiant perdirbimo į žemesnės kokybės medžiagas; didinamas antrinių žaliavų naudojimas ir gerinama jų kokybė, be kita ko, užtikrinant atliekų aukštos kokybės perdirbimą; kuo labiau sumažinamas atliekų deginimas ir vengiama atliekų šalinimo, įskaitant išvežimą į sąvartynus, vadovaujantis atliekų hierarchijos principais; vengiama šiukšlių susidarymo ir jis mažinamas.

⁶⁵² Taksonomijos reglamento 17 str. apibrėžia, kad ekonominė veikla laikytina darančia reikšmingą žalą žiedinei ekonomikai a) dėl tos veiklos labai neefektyviai naudojamos medžiagos arba tiesiogiai ar netiesiogiai labai neefektyviai naudojami gamtos išteklių, pavyzdžiui, neatsinaujinantieji energijos išteklių, žaliavos, vanduo ir žemė, viename ar daugiau produktų gyvavimo ciklo etapų, be kita ko, kiek tai susiję su produktų patvarumu, galimybe juos pataisyti, atnaujinti, pakartotinai naudoti ar perdirbti; b) kai dėl tos veiklos labai padidėja atliekų susidarymo, deginimo ar šalinimo mastas, išskyrus neperdirbamų pavojingų atliekų deginimą, arba ilgalaikis atliekų šalinimas gali sukelti didelę ilgalaikę žalą aplinkai.

⁶⁵³ Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 28.

jų eiliškumą, kad būtų geriausiai pasirengta žiedinės ekonomikos įgyvendinimui. 2015 m. žiedinės ekonomikos veiksmų planas sulaukė kritikos teisės srities darbuose, nes „iš pirmo įspūdžio nebuvo pasiūlyta jokios reguliavimo sistemos peržiūros, kuri drastiškai pakeistų jos kryptį“⁶⁵⁴. Tam tikrą plano priemonių smulkumą ir tiesioginio ryšio su žiedinės ekonomikos įgyvendinimu trūkumą iliustruoja viena iš 54 plano priemonių „užtikrinti, kad būtų geriau laikomasi garantijų fiziniams gaminiams teikimo taisyklių, kartu apsvarstant tobulinimo galimybes“. Plano įgyvendinimo priemonės formuluojamos gana abstrakčiai, dažnai nukreipiama į kitų teisės aktų pakeitimo ar priėmimo poreikius (pavyzdžiui, tvarios gaminių politikos iniciatyvą, tinkamo alyvų atliekų apdorojimo taisyklių peržiūrą). 2015 m. veiksmų plane buvo numatytos 54 priemonės produktų gyvavimo ciklo ratui uždaryti, kurios visos, remiantis ataskaita, buvo įgyvendintos. 2020 m. paskelbtas naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas.⁶⁵⁵ Žiedinės ekonomikos veiksmų planavimas atspindi atsakingų institucijų požiūrį dėl perėjimo prie žiedinės ekonomikos įgyvendinimo.

Pirmuose ES žiedinės ekonomikos veiksmų planuose didelis dėmesys buvo skiriamas idealaus žiedinės ekonomikos modelio pristatymui, vengiant kritinių pastabų dėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimo. Vis dėlto skirtumas tarp retorikos ir praktinio įgyvendinimo išryškėjo ir ES lygiu, ypač kai kalbama, kokius žiedinės ekonomikos rodiklius parinkti matuojant šią ekonomiką. Žiedinės ekonomikos sampratos neapibrėžtumą išryškina ir sunkumai, su kuriais susiduriama apibrėžiant „žiediškumą“ rodiklius bei juos taikant. EK komunikate „Dėl žiedinės ekonomikos stebėsenos sistemos“⁶⁵⁶ pabrėžiama, kad nėra vieno visuotinai pripažįstamo „žiediškumo“ rodiklio, trūksta ir patikimų standartinių rodiklių aktualiausioms tendencijoms įvertinti. Dėl šios priežasties yra rizika, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas bus orientuotas į procesą, o realus jos įgyvendinimas taps tik nuolat siekiamu ir tolstančiu tikslu.

2020 m. Žiedinės ekonomikos veiksmų plano išvadoje nurodyta: „Perėjimas prie žiedinės ekonomikos ES ir už jos ribų bus sisteminis ir gilus ir atneš dideles permainas. Kartais jis bus ardomojo pobūdžio, todėl turi būti teisingas.“ Tai reiškia, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas gali sukelti ne tik teigiamas, bet ir neigiamas pa-

⁶⁵⁴ de Rõmph, *supra note*, 30: 31.

⁶⁵⁵ „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, *supra note*, 282.

⁶⁵⁶ Komisijos 2018 m. sausio 16 d. komunikatas COM(2018) 29 Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Dėl žiedinės ekonomikos stebėsenos sistemos“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0029&from=EN>.

sekmes. Šioje plotmėje ypatingą reikšmę įgauna teisinis reguliavimas, kurio tikslas žiedinės ekonomikos įgyvendinimą suderinti su visuomenine tvarka, esamais ir besikeičiančiais teisiniais santykiais.

Galime apibendrinti, kad Žiedinė ekonomika tapo ES viešosios politikos tikslu, kuris neišvengiamai susijęs su atliekų tvarkymo politikos ir teisinio reglamentavimo pokyčiais. Žiedinės ekonomikos apibrėžimas ir jos įgyvendinimo kriterijų nustatymas Taksonomijos reglamente žymi svarbų etapą, kaip žiedinė ekonomika įgijo teisiškai apibrėžtą formą.

5.2. Žiedinės ekonomikos poveikis atliekų tvarkymo teisiniam reglamentavimui

5.2.1. Žiedinės ekonomikos ryšys su atliekų tvarkymo teisės principais

ES viešoji politika žiedinę ekonomiką konstruoja kaip platesnę koncepciją, pakylėtą virš atliekų srities klausimų ir siekiant nuo jos atsiplėšti. ES žiedinės ekonomikos plane buvo siekiama praplėsti žiedinės ekonomikos veikimo ribas, kad ji apimtų didesnę problemų ir sprendimų ratą.

Vis dėlto žiedinės ekonomikos šaknys ir ištakos – atliekų tvarkymo klausimų sprendimas. Juk ir pirmoji žiedinės ekonomikos vystymosi fazė buvo susijusi su atliekų klausimų sprendimu.⁶⁵⁷ Be to, konkretūs pakeitimų siūlymai dėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimo keisti teisinį reglamentavimą pirmiausia buvo pateikti atliekų tvarkymo srityje. Juk ir Europos Parlamento užsakymu atliktoje studijoje pateikiama išvada, kad atliekų tvarkymas turės atlikti pagrindinį vaidmenį pereinant prie žiedinės ekonomikos, prisidės prie atliekų prevencijos ir aukštos kokybės antrinių išteklių tiekimo.⁶⁵⁸

Žiedinės ekonomikos apibrėžimai paprastai apima atliekų tvarkymo klausimų sprendimą ir tik dalis jų neapsiriboja atliekų tvarkymo klausimais bei įtraukia kitus

⁶⁵⁷ Denise Reike, Walter J. V. Vermeulen ir Sjors Witjes, *supra note*, 14. Žiedinės ekonomikos koncepcijos vystymosi fazės: pirmoji fazė (1970–1990 m.) yra susijusi su viešosios politikos sprendimais atliekų tvarkymo srityje, antroji fazė susijusi su produktų gyvavimo ciklo ekologinio efektyvumo strategijomis (1990–2010 m.), o trečiosios fazės metu ir žiedinės ekonomikos plėtra siejama su vertės išsaugojimu išteklių mažėjimo sąlygomis (nuo 2010 m. iki šiol).

⁶⁵⁸ „Towards a circular economy – Waste management in the EU“, *supra note*, 120: 19.

aspektus.⁶⁵⁹ Kita vertus, žiedinę ekonomiką imta dažnai tapatinti tik su atliekų tvarkymo metodų (perdirbimo, pakartotinio naudojimo) įgyvendinimu, tačiau toks požiūris yra ribotas, nes ne visais atvejais galima perdirbti ar pakartotinai naudoti daiktus, o atskirais atvejais tai gali turėti didelių neigiamų pasekmių.⁶⁶⁰ Žiedinę ekonomiką pradėjus apibrėžti plačiau, išskyla grėsmė, kad sumažės atliekų tvarkymo sprendimams skiriamas dėmesys, ypač jeigu paskatos bus nukreiptos į kitas žiedinės ekonomikos sritis.

Žiedinės ekonomikos koncepcija sudaro geresnio atliekų tvarkymo pagrindą. Ji kelia aukštesnius atliekų tvarkymo tikslus, skatina geriau tvarkyti atskirus atliekų srautus, o tai reiškia, kad atliekų tvarkymo srityje reikalingi teisinio reguliavimo pakeitimai. Vis dėlto pirmiausia turi būtų aptartas žiedinės ekonomikos santykis su atliekų tvarkymo teisės principais. Esami su žiedine ekonomika susiję pakeitimai bei viešosios politikos kryptis keičia atliekų tvarkymo politiką, todėl svarbu įvertinti jų ryšį su atliekų tvarkymo teisės principais.

5.2.1.1. Žiedinės ekonomikos santykis su savarankiškumo principu

ES lygiu perdirbti skirtos medžiagos pripažįstamos prekėmis, kurioms turi būti užtikrintas laisvas judėjimas, todėl savarankiškumo principo taikymas yra ribotas. Atliekų naudojimo srityje ESTT, nagrinėdamas su atliekų vežimu susijusias bylas, yra susiaurinęs šio principo svarbą. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas susijęs su dar didesniu atliekų perdirbimu bei verslo gamybos procesų integravimu, todėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimas gali lemti, kad savarankiškumo principo taikymo sritis siaurės.

5.2.1.2. Žiedinės ekonomikos santykis su artumo principu

Žiedinė ekonomika tiesiogiai nėra susijusi su artumo principu, tačiau jos veikimas kelia tam tikrą neaiškumą dėl to, kaip turėtų būti taikomas artumo principas. Artumo principas reikalauja, kad atliekos būtų tvarkomos kuo arčiau susidarymo šaltinio. Žiedinėje ekonomikoje atliekos turi būti tvarkomos uždaruose cikluose. Atliekų žiedinis tvarkymas reiškia, kad atliekos kaip vertingi ištekliai – prekės – galės laisvai cirkuliuoti ekonomikoje. Jeigu kalbame apie ES perdirbtų žaliavų rinką, tai artumo

⁶⁵⁹ Detaliam žiedinės ekonomikos apibrėžimui nagrinėti autorės straipsnyje, todėl papildomai neaptariami (Leda Žilinskienė ir Tomas Žilinskas, „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“, *Jurisprudencija* 27, 1 (2020): 95–112, <https://doi.org/10.13165/JUR-20-27-1-05>).

⁶⁶⁰ Patrizia Ghisellini, Catia Cialani ir Sergio Ulgiati, *supra note*, 18.

principo taikymo reikšmė turėtų mažėti, nes jis netaikomas prekių laisvo judėjimo atvejais. Artumo principas neturėtų būti vertinamas kaip kliūtis vežti perdirbti skirtas atliekas, nes jau dabar į jo taikymą žiūrima gana lanksčiai.

5.2.1.3. Žiedinės ekonomikos santykis su principu „teršėjas moka“

Žiedinės ekonomika remiasi principo „teršėjas moka“ įgyvendinimu ir nėra siūloma peržiūrėti šio principo taikymo. Tačiau vis daugiau remiamasi atliekų perdirbimu, todėl principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą turėtų modifikuoti gamintojo atsakomybės principo taikymas.

5.2.1.4. Žiedinės ekonomikos santykis su atliekų hierarchijos principu

Žiedinės ekonomikos ir atliekų hierarchijos siekiai sutampa: stengiamasi išlaikyti medžiagas ir produktus gyvavimo cikle, jas pakartotinai naudoti, perdirbti ir kt. Mokslinėje literatūroje atkreiptas dėmesys į atliekų hierarchijos ir žiedinės ekonomikos tarpusavio priklausomybę: atliekų tvarkymo hierarchijos įgyvendinimas kiekvienoje socialinėje sistemoje lemia žiedinės ekonomikos, kurioje organizacijos sąveikauja tarpusavyje, pasiekimą.⁶⁶¹

Esminiai atliekų tvarkymo reikalavimai, sudarantys žiedinės ekonomikos pagrindą – atliekų hierarchija ir atliekų prevencija Direktyvoje 2008/98/EB buvo įtvirtinti dar iki paskelbiant Žiedinės ekonomikos veiksmų planą. Tai rodo, kad žiedinės ekonomikos idėjos atsirado ne tuščioje vietoje, juk ir pati žiedinės ekonomikos koncepcija nuo siauros industrinės ekologijos srities sąvokos iškilo iki plačios įvairias mokslines koncepcijas apimančios sąvokos, kuri tapo reikšminga ES viešosios politikos dalimi.

Be to, kai 2018 m. buvo priimti ES atliekų srities direktyvų pakeitimai, atliekų hierarchija nebuvo keičiama. Direktyvų pakeitimais sumažinta sąvartynuose šalinamų atliekų dalis, numatyti didesni perdirbimo ir pakartotinio panaudojimo rodikliai, kurie nekeičia atliekų hierarchijos sampratos, tačiau lemia skirtingo svorio suteikimą prioritetiniams žingsniams. Nenustatyta prieštaravimų tarp žiedinės ekonomikos ir atliekų hierarchijos, tačiau šios sritys pabrėžia kiek skirtingus aspektus: atliekų hierarchija nustato atliekų tvarkymo prioritetus, o žiedinė ekonomika susitelkia į labiausiai žiedinį medžiagų naudojimą atitinkančių būdų paiešką, pritaikymą ir skatinimą.

Skirtingai nei atliekų hierarchija, žiedinė ekonomika išreiškia galimybę kurti

⁶⁶¹ Jeyaraj, *supra note*, 49: 24.

ekonominę naudą. Ekonominėje sistemoje atliekų pakartotinis naudojimas reiškia nemokėjimo veiksmą, kuris atkuria gebėjimą atlikti būsimus mokėjimus. Pavyzdžiui, jei į pakartotinai naudojamą tuščią butelį pripilama vandens, nereikia išleisti pinigų naujam vandens buteliui ir galima pinigus išleisti kitur, o neapmokėjimas vienoje ekonominės sistemos dalyje leidžia atlikti mokėjimą kitoje sistemos dalyje.⁶⁶² Iš tiesų galima būtų teigti, kad pakartotinis atliekų naudojimas palaiko kapitalistinę ekonomiką kaip „kapitalistinės savikontrolės“ taupymo paradigmą.⁶⁶³

Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas sutampa su atliekų hierarchijos principu ir prisideda prie atliekų hierarchijos principo vaidmens ir svarbos didėjimo.

5.2.1.5. Žiedinės ekonomikos santykis su gamintojo atsakomybės principu

Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas yra susijęs su gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimu. Gamintojo atsakomybė už produktą nesibaigia pardavimo metu, ji yra pratęsiama ir vykdoma vartojimui pasibaigus. Todėl gamintojo atsakomybė gali būti naudinga priemonė vystyti žiedinę ekonomiką, nes ji sudaro sąlygas atgauti produktus ir naudoti juos naujose gamybos etapuose. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas skiria dėmesį griežtesniam didesnės gamintojo atsakomybės sistemos reikalavimų įgyvendinimui. Kartu numatoma nagrinėti ES masto grąžinimo sistemą, kad būtų galima grąžinti arba atgal parduoti senus mobiliuosius telefonus, planšetinius kompiuterius ir kroviklius

5.2.1.6. Žiedinės ekonomikos santykis su aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principu

Žiedinės ekonomikos suderinimas su atliekų tvarkymo aplinkai saugiu būdu principu yra vienas iš svarbiausių klausimų, kurie turi būti iš naujo įvertinti įgyvendinant žiedinę ekonomiką.

Pakartotinis medžiagų ir produktų naudojimas turi būti saugus žmonių sveikatai, todėl turi būti įdiegta kontrolės sistema, kad būtų užtikrinta, jog tam tikros kenksmingos ar pavojingos medžiagos nepateks į aplinką, arba kontroliuojamas jų kiekis bei aiškiai reglamentuoti pakartotinio naudojimo būdai. Naujame žiedinės ekonomikos veiksmų plane siekiama įgyvendinti šį principą, tačiau akcentuojami nauji aspektai, t. y. žiediškumo didinimas aplinkoje be nuodingų medžiagų. Siekiant padidinti pasi-

⁶⁶² *Ibid.*, 224.

⁶⁶³ *Ibid.*, 225.

tikėjimą perdirbtų žaliavų naudojimu, bus rengiamos metodikos, kaip maksimaliai sumažinti medžiagų, kurios kelia grėsmę sveikatai ar aplinkai, kiekį perdirbtosiose medžiagose ir jų gaminiuose, kaip šios medžiagos turėtų būti pašalintos. Manytina, kad sugebėjimas užtikrinti atliekų tvarkymą aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu yra viena iš sąlygų žiedinę ekonomiką įgyvendinti plačiu mastu.

5.2.1.7. Žiedinės ekonomikos santykis su atliekų susidarymo mažinimo principu

Žiedinė ekonomika tiesiogiai susijusi su šio principo įgyvendinimu, nes pagrindinis jos tikslas yra mažinti atliekas, net galime sakyti, kad žiedinė ekonomika yra šio principo inspiruota atliekų valdymo politika. Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas kelia tikslą mažinti atliekas ir nurodo, kad „bus imtasi tolesnių priemonių siekiant sumažinti atliekų kiekį ir užtikrinti, kad ES turėtų gerai veikiančią aukštos kokybės perdirbtų žaliavų vidaus rinką“⁶⁶⁴.

5.2.1.8. Žiedinės ekonomikos santykis su atsargumo principu

Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas taip pat susijęs su atsargumo principu. Atsargumo principas pasireiškia tuo, kad 2020 m. žiedinės ekonomikos veiksmų plane numatyta atlikti papildomus tyrimus ir analitinius parengiamuosius darbus, būtinus žiedinei ekonomikai įgyvendinti. Vienas iš sudėtingiausių klausimų yra rasti gaminiuose esančių pavojingų cheminių medžiagų problemos sprendimą. Neradus šio sprendimo tai gali būti rimta kliūtis įgyvendinti atliekų perdirbimą uždaruose cikluose.

5.2.1.9. Žiedinės ekonomikos santykis su tvarumo principu

Žiedinė ekonomika išpopuliarėjo kaip pagrindinis požiūris, užtikrinantis perėjimą prie tvarų vystymąsi atitinkančios ekonominės paradigmos.⁶⁶⁵ Tvaraus vystymosi koncepcija siekė suderinti ekonominę augimą ir ekologinio augimo galimybių ribas.

Linijinis ekonomikos modelis kritikuojamas kaip netvarus, švaistantis išteklius, todėl žiedinei ekonomikai priskiriamos priešingos savybės, užtikrinančios tvarų ište-

⁶⁶⁴ „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, *supra note*, 282.

⁶⁶⁵ Ana de Jesus ir Sandro Mendonça, „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-innovation Road to the Circular Economy“, *Ecological Economics* 145 (2018): 75, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.

klių naudojimą. 2015 m. ES žiedinės ekonomikos veiksmų plane⁶⁶⁶ jau pirmame sakinyje pabrėžiamas žiedinės ekonomikos glaudus ryšys su tvarumu: „[P]erėjimas prie žiedinės ekonomikos, kurios cikle kuo ilgiau išlaikoma produktų, medžiagų ir išteklių vertė ir susidaro kuo mažiau atliekų, yra esminis įnašas į ES kuriamą tvarią, konkurencingą mažo anglies dioksido kiekio technologijų ir tausaus išteklių naudojimo ekonomiką.“

Tvaraus vystymosi koncepcijos skirtumas nuo žiedinės ekonomikos trumpai apibūdintas taip: „Tvarus vystymasis kelia įtampą: plėtra turėtų būti vykdoma, tačiau ji turi būti tvari, ekonominis augimas yra pageidautinas, jei jis yra tvarus. Žiedinė ekonomika pašalina „bet“ ir „jei“. Įtampa, rizika ir neapibrėžtumas pasiūlyme dėl žiedinės ekonomikos yra sumenkinti, daugiausia dėmesio skiriama jos pranašumams ir galimybėms.“⁶⁶⁷ Mokslinėje literatūroje tvaraus vystymosi koncepcija taip pat kritikuojama dėl to, kad tapo labai plati, sunkiai apibrėžiama ir pritaikoma, be to, ji prisidėjo prie ekologiškos praktikos imitavimo ir neoliberalių vystymosi modelių skatinimo.⁶⁶⁸

Žiedinės ekonomikos propaguojamos produktų pakartotinio naudojimo, daiktų taisymo idėjos bei dėmesys paslaugų teikimui verslo gali būti vertinamos kaip galimybė taupyti išteklius, prisidėti prie socialinės atsakomybės. Žiedinė ekonomika paverčia vartojimą priimtiniu ir ekologišku ir toliau nekvėstionuoja nei vartotojo, nei kapitalistinės sistemos esmės.⁶⁶⁹ Vis dėlto išlieka rizika, kad žiedinė ekonomiką gali iš-tikti tvaraus vystymosi koncepcijos lemtis, kai populiarumas politikos diskurse atitoli-na nuo praktinės veiklos vystymo.

Darnaus vystymosi reikalavimai įtraukiami tik į dalį žiedinės ekonomikos api-brėžimų, o moksliniuose tyrimuose pastebima, kad egzistuoja silpnas ryšys tarp žiedi-nės ekonomikos ir darnaus vystymosi, o tai gali lemti socialinio teisingumo trūkumą.⁶⁷⁰ Pastaruoju metu žiedinė ekonomika labiau siejama su ekonomikos klestėjimu, taip tolstant nuo ankstesniuose tyrimuose suformuotų aplinkosauginių tikslų.⁶⁷¹

⁶⁶⁶ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM(2015) 614 final „Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.

⁶⁶⁷ Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 134.

⁶⁶⁸ E. S. Reinert, *How Rich Countries Got Rich ... And Why Poor Countries Stay Poor*, New York: Public Affairs Press, 2007 iš Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 21.

⁶⁶⁹ Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 23.

⁶⁷⁰ Julian Kirchherr, Denise Reike ir Marko Hekkert, „Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions“. *Resources, Conservation and Recycling* 127 (2017): 229, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>.

⁶⁷¹ *Ibid.*

Vis dėlto žiedinės ekonomikos ir tvarumo santykis nėra vienareikšmiškas, nes nėra vieno abstraktaus žiedinio medžiagų naudojimo, o medžiagos ir produktai pasižymi skirtingomis žiedinio panaudojimo galimybėmis (skirtingas „žiediškumo“ mastas). Pavyzdžiui, plastikas, metalas, popierius gali būti perdirbamas, tačiau tai netinka energijos ir maisto srautams. Statybinių medžiagų, popieriaus, tekstilės perdirbimo galimybės ribotos, nes perdirbus gaunamos žemesnės kokybės medžiagos, o perdirbimo ciklų skaičius nėra begalinis.⁶⁷² Atliekų naudojimas energijai gauti (deginimas) gali būti vertinamas kaip žiedinį medžiagų naudojimą didinantis sprendimas, nes nenaudojamos atliekos pakeičia kitą kurą ir nepasiekia sąvartynų. Tačiau toks žiedinis naudojimas yra ribotas, iš atliekų gauta energija naudojama linijiniu būdu, todėl reikės daugiau kito kuro ar atliekų, o tai gali neatitikti pagrindinio atliekų hierarchijos tikslo mažinti atliekų susidarymą.

Kita vertus, dėmesys žiedinei ekonomikai aktualizuoja tvaraus vystymosi principo svarbą. Vystantis tvaraus vystymosi ir žiedinės ekonomikos koncepcijoms, keitėsi požiūris ir į atliekas: atliekos tapo valdomo tvarumo objektu, kuris nebesiejamas su neberekalingumu, jis virto ištekliais vadinamajame „optimizavimo versle“⁶⁷³.

Apibendrinami galime teigti, kad žiedinė ekonomika turi skirtingą reikšmę atskiriems atliekų tvarkymo teisės principams. Žiedinės ekonomikos tikslai labiausiai išreiškiami per atliekų hierarchijos, atliekų susidarymo mažinimo ir gamintojo atsakomybės principus. Žiedinės ekonomikos veikimas kelia tam tikrą neaiškumą, kaip turėtų būti taikomi artumo ir savarankiškumo principai, o jai įgyvendinti kritiškai svarbu, kad atliekų tvarkymas atitiktų atsargumo principą ir atliekų tvarkymo aplinkai saugiu būdu principą.

5.2.2. Teisinio reguliavimo transformacija kaip neišvengiama perėjimo prie žiedinės ekonomikos sąlyga

Žiedinės ekonomikos veiksmų plano įgyvendinimas nuosekliai pradedamas

⁶⁷² Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 22.

⁶⁷³ Hultman ir Corvellec, *supra note*, 377 cituota iš Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 27.

nuo konkrečių pasiūlymų keisti ES atliekų srities teisės aktus⁶⁷⁴: iš dalies keisti Direktyvą 2008/98/EB dėl atliekų⁶⁷⁵, Direktyvą 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų⁶⁷⁶, Direktyvą 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų⁶⁷⁷, Direktyvą 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių⁶⁷⁸, Direktyvą 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų⁶⁷⁹ ir Direktyvą 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų⁶⁸⁰.

Igyvendinant Žiedinės ekonomikos veiksmų planą, 2018 m. gegužės 30 d. buvo priimti Europos Parlamento ir Tarybos keturių atliekų srities direktyvų pakeitimai.

*Direktyvoje 2018/850, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų*⁶⁸¹ keliamas reikalavimas valstybėms narėms smarkiai sumažinti atliekų šalinimą sąvartynuose. Iš valstybių narių bus reikalaujama užtikrinti, kad nuo 2030 m. visos perdirbti ar kitaip naudoti tinkamos atliekos, ypač komunalinės atliekos, nebūtų priimanamos į sąvartynus. Be to, valstybės narės imsis būtinų priemonių užtikrinti, kad iki 2035 m. sąvartynuose šalinamų komunalinių atliekų kiekis sumažėtų iki 10 proc. ar mažiau nuo visų susidarančių komunalinių atliekų svorio.⁶⁸² Sąvartynų naudojimas turėtų likti kaip išimtinė priemonė.

Direktyvoje 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atlie-

⁶⁷⁴ Siūlomas naudojamų apibrėžčių (atliekų, komunalinių atliekų, biologinių atliekų ir kt.) tikslinimas; komunalinių atliekų parengimo pakartotiniam naudojimui ir perdirbimo 2030 m. tikslo padidinimas iki 65 proc.; pakuočių atliekų parengimo pakartotiniam naudojimui ir perdirbimo tikslų padidinimas ir nustatytų tikslų supaprastinimas; iki 2030 m. laipsniškas komunalinių atliekų šalinimo sąvartynuose sumažinimas iki 10 proc.; teisės aktų nuostatų, kuriomis reglamentuojami šalutiniai produktai ir atliekų nebelaikymas atliekomis, didesnis suderinimas ir supaprastinimas; naujos atliekų, įskaitant maisto atliekas, prevencijos ir pakartotinio naudojimo skatinimo priemonės; būtiniausių didesnės gamintojo atsakomybės sąlygų nustatymas; perdirbimo tikslų įgyvendinimo stebėsenai skirtos ankstyvojo perspėjimo sistemos įdiegimas; atskaitų teikimo prievolių supaprastinimas ir racionalizavimas.

⁶⁷⁵ 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, panaikinanti kai kurias direktyvas (OL L 312, 2008-11-22, 3 p.)

⁶⁷⁶ 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (OL L 365, 1994-12-31, 10 p.).

⁶⁷⁷ 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL L 182, 1999-07-16, 1 p.).

⁶⁷⁸ 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių (OL L 269, 2000-10-21, 34–43 p.).

⁶⁷⁹ 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo (OL L 266, 2006-09-26, 1–14 p.).

⁶⁸⁰ 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (OL L 197, 2012-07-24, 38–71 p.).

⁶⁸¹ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/850, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL 2018 L 150, 100 p.).

⁶⁸² Šie terminai penkeriems metams pratęsti Graikijai, Kroatijai, Kipriui, Latvijai, Lietuvai, Vengrijai, Maltai, Rumunijai, Slovakijai ir Bulgarijai.

ky⁶⁸³ nustatytos naujos nuostatos, dėl kurių valstybės narės turėtų patobulinti savo atliekų tvarkymo sistemas siekdamos pereiti prie žiedinės ekonomikos. Direktyvos pakeitimuose padidinta pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų dalis.⁶⁸⁴ Pakeistojė direktyvoje apibrėžiama komunalinių atliekų sąvoka ir tikslinamos ir papildomos kitos apibrėžtys bei skaičiavimo metodai; iš taikymo apimties pašalintos pašarinės žaliavos; pateikiamas aiškesnis teisinis perdirbtų medžiagų ir šalutinių produktų statusas; patikslintas atliekų statuso pabaigos kriterijų taikymas; priimti būtinausi bendrieji didesnės gamintojo atsakomybės sistemos reikalavimai. Pakeitimuose pateiktos detalesnės ir griežtesnės atliekų prevencijos ir atliekų tvarkymo priemonės, įskaitant priemones, skirtas jūras teršiančioms šiukšlėms, maisto atliekoms ir produktams, kuriuose yra svarbiausių žaliavų; patvirtintos atliekų hierarchijos taikymo skatinimo priemonės. Valstybės narės popieriaus, metalo, plastiko ir stiklo atliekų atskiro surinkimo sistemas turėjo įdiegti iki 2015 m., toliau turėtų įdiegti atskiro biologinių atliekų, namų ūkių pagamintų pavojingų atliekų ir tekstilės atliekų surinkimo sistemas. Valstybės narės imasi priemonių, kad paskatintų atliekas naudoti pakartotinai, skatina kurti ir remia parengimo pakartotiniam naudojimui ir taisymo tinklus. Direktyvoje pripažįstama, kad tarp valstybių narių atliekų tvarkymo efektyvumas labai skiriasi, todėl numatytos įgyvendinimo išlygos.

*Direktyvoje 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų*⁶⁸⁵ numatytos priemonės, kad būtų išvengta pakuočių atliekų susidarymo ir sumažintas pakuočių poveikis aplinkai. Turi būti imtasi priemonių, kad būtų padidinta į rinką pateiktų daugkartinio naudojimo pakuočių ir sistemų, leidžiančių pakartotinai naudoti pakuotes ekologiškai, dalis. Tai apima užstato grąžinimo schemų naudojimą, kokybinių ar kiekybinių tikslų nustatymą, ekonominių paskatų naudojimą ir minimalų daugkartinių pakuočių, pateiktų rinkai kiekvienais metais, procentą. Pakeitimuose padidintas pakuočių perdirbimo tikslas.⁶⁸⁶ Valstybės narės užtikrina, kad ne

⁶⁸³ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, *supra note*, 2.

⁶⁸⁴ Iki 2025 m. jos turi sudaryti bent 55 proc. komunalinių atliekų; iki 2030 m. – 60 proc. komunalinių atliekų; iki 2035 m. – 65 proc. komunalinių atliekų (procentais skaičiuojant pagal svorį).

⁶⁸⁵ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (OL 2018 L 150, 141 p.).

⁶⁸⁶ Iki 2025 m. (ir 2030 m.) turi būti perdirbama mažiausiai 65 proc. (2030 m. – 70 proc.) visų pakuočių atliekų pagal svorį) bei turi būti pasiekti šie minimalūs toliau nurodytų pakuočių atliekose esančių medžiagų perdirbimo tikslai (pagal svorį): 50 proc. (55 proc.) plastiko, 25 proc. (30 proc.) medžio, 70 proc. (80 proc.) juodųjų metalų, 50 proc. (60 proc.) aliuminio, 70 proc. (75 proc.) stiklo ir 75 proc. (85 proc.) popieriaus ir kartono.

vėliau kaip 2024 m. gruodžio 31 d. bus įdiegtos visoms pakuotėms taikomos didesnės gamintojo atsakomybės sistemos. Be to, direktyva nustato ilgalaikius viešosios politikos tikslus, nes daugelis valstybių narių dar nėra visiškai sukūrusios reikiamos atliekų tvarkymo infrastruktūros.

*Direktyvoje 2018/849, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos*⁶⁸⁷ nustatomi stebėjimo ir ataskaitų teikimo reikalavimai valstybėms narėms, atsižvelgiant į eksploatuoti netinkamų transporto priemonių pakartotinio naudojimo ir naudojimo tikslus bei baterijų, akumuliatorių ir elektros bei elektroninės įrangos atliekų surinkimo tikslus. Valstybės narės imsis būtinų priemonių atliekų hierarchijai pritaikyti visoms atliekoms, kurias apima atitinkamos direktyvos. Atsižvelgiant į ES įsipareigojimą pereiti prie žiedinės ekonomikos, peržiūros procese bus svarstoma galimybė nustatyti tikslus konkrečioms medžiagoms, priskiriamoms atitinkamiems atliekų srautams.

Reikia paminėti ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą (ES) 2019/904 dėl tam tikrų plastikinių gaminių poveikio aplinkai mažinimo, kuria siekiama mažinti vienkartinį plastikinių gaminių poveikį aplinkai, žmonių sveikatai bei skatinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos.

Įgyvendinant minėtas direktyvas Lietuvoje, 2021 m. birželio 17 d. buvo priimtas Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas.⁶⁸⁸ Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas minėtame pakeitime nebuvo paminėtas nei kaip vienas įstatymo tikslas, nei kaip skatintinas išteklių valdymo būdas. Pakankamai ironiška tai, kad, įstatyme nesant apibrėžto jokio žiedinės ekonomikos ir atliekų tvarkymo santykio, priimtas ATĮ 34 straipsnio pakeitimas, leidžiantis atliekų prevencijos ir tvarkymo programos lėšomis finansuoti informavimą žiedinės ekonomikos klausimais bei žiedinės ekonomikos taikomuosius mokslinius tyrimus. Vis dėlto žiedinė ekonomika yra per daug plati ir svarbi koncepcija, kad galima būtų pagrįsti sprendimą nacionaliniuose atliekų srities teisės aktuose neapibrėžti žiedinės ekonomikos, o ją įtvirtinant kaip lėšų panaudojimo pagrindą.

⁶⁸⁷ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/849, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų, OJ 2018 L 150, 93–99 p.

⁶⁸⁸ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 1, 2, 3, 3-1, 3-2, 4, 7, 11-1, 12-1, 18-2, 22, 30, 32, 33, 34, 34-1, 34-2, 34-3, 34-4, 34-7, 34-8, 34-15, 34-18, 34-23, 34-25, 34-26, 34-28, 34-31 straipsnių, šeštojo skirsnio, 5 priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 32-1 straipsniu ir antruoju-2 skirsniu įstatymas, TAR, 2021-06-30, Nr. 2021-14808.

Vienas didžiausių sunkumų ir tikslų suderinti Lietuvos teisės aktus su ES priimtais atliekų tvarkymo srities direktyvų pakeitimais, susijusiais su 2018 m. žiedinės ekonomikos įgyvendinimu. Šiuo metu didelis iššūkis Lietuvai yra pasiekti ES direktyvose iškeltus tikslus, tačiau turėtų būti stengiamasi ne tik pasiekti minimalius tikslus, bet sukurti ir apibrėžti efektyvią atliekų tvarkymo sistemą.

Galima apibendrinti, kad perėjimas prie žiedinės ekonomikos neatsiejamas nuo atliekų tvarkymo srities, todėl 2018 m. pirmieji šešių atliekų srities direktyvų pakeitimai iškelė aukštesnius atliekų tvarkymo tikslus. Vienas griežčiausių uždavinių yra iki 2035 m. pasiekti, kad sąvartynuose šalinamų komunalinių atliekų kiekis sumažėtų iki 10 proc. ar mažiau nuo visų susidarančių komunalinių atliekų svorio. Šių reikalavimų įgyvendinimas yra didelis išbandymas Lietuvai bei daliai ES valstybių.

5.2.3. Komunalinių atliekų išskirtinumas žiedinės ekonomikos kontekste

Direktyvoje 2018/851 buvo nustatytas naujas komunalinių atliekų sąvokos apibrėžimas, nustatyti komunalinių atliekų pakartotinio naudojimo ir perdirbimo tikslai⁶⁸⁹ ir jų įgyvendinimo pažangos apskaičiavimo taisyklės.

Pakartotinio naudojimo ir perdirbimo tikslai nustatomi komunalinėms atliekoms, tačiau jie nėra nustatomi gamybos ir žemės ūkio atliekoms. Todėl svarbu įvertinti, kodėl pakartotinio naudojimo ir perdirbimo tikslai nustatyti kaip tik komunalinėms atliekoms.

Komunalinės atliekos nėra gausiausias atliekų šrautas ir ES jis sudaro santykinai nedidelę atliekų dalį. Direktyvos 2018/851 6 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad komunalinės atliekos sudaro apie 7–10 proc. visų Sąjungoje susidarančių atliekų. Reikia pastebėti, kad Lietuvoje komunalinės atliekų susidaro gerokai daugiau – apie 25 proc. visų Lietuvoje susidarančių atliekų.⁶⁹⁰ Pagal turimus duomenis, pramoninių atliekų susidaro beveik 18 kartų daugiau nei komunalinių atliekų, o žemės ūkio atliekų – keturis su puse karto daugiau nei komunalinių atliekų.⁶⁹¹ „Eurostato“ duomenimis,

⁶⁸⁹ Direktyvos 2008/98/EB 11 str. 2 d. nustatyti šie tikslai: c) iki 2025 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį tiek, kad jos sudarytų bent 55 proc. atliekų (pagal svorį); d) iki 2030 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį tiek, kad jos sudarytų bent 60 proc. atliekų (pagal svorį); e) iki 2035 m. padidinti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų kiekį tiek, kad jos sudarytų bent 65 proc. atliekų (pagal svorį).

⁶⁹⁰ Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano 23 punktas.

⁶⁹¹ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 36.

vertinant atliekų kiekį pagal ekonomines veiklas namų ūkių atliekos sudaro 8,5 proc. atliekų kiekio (ES 28 2016 m.), o kitų atliekų kiekiai yra kur kas didesni: statybų atliekų (36,4 proc.), kalnakasybos ir karjerų eksploatavimo (25,3 proc.), gamybos (10,3 proc.), atliekų tvarkymo ir vandens paslaugų (10,0 proc.), paslaugų (4,6 proc.) ir energetikos (3,1 proc.) sektoriai).

Direktyvos 2018/851 6 konstatuojamojoje dalyje pabrėžta, kad komunalinių atliekų srautas yra vienas sudėtingesnių tvarkyti, o tai, kaip jis tvarkomas, paprastai gerai parodo, kokia yra visos šalyje taikomos atliekų tvarkymo sistemos kokybė. Taip pat nurodoma, kad veiksmingas komunalinių atliekų tvarkymo sistemas išplėtojusios šalys paprastai pasiekia geresnius bendrojo atliekų tvarkymo rezultatus, be kita ko, ir geresnius perdirbimo tikslus.

Komunalinių atliekų srautas ir iki 2018 m. atliktų Direktyvų pakeitimų buvo vienas labiausiai reguliuojamų atliekų srautų: daug klausimų reguliuojama viešosios teisės normomis, šį srautą paprastai administruoja vietos valdžia. Be to, palyginti su kitais atliekų srautais, duomenys apie komunalinių atliekų tvarkymą yra išsamiausi ir kokybiškiausi. Moksliniai tyrimai dažnai apsiriboja komunalinėmis atliekomis, ypač kai reikia remtis stebėjimo metodu.⁶⁹² Akivaizdu, kad, esant komunalinių atliekų srauto reguliavimo tradicijoms bei praktikai ir veikiančiai institucinei sistemai, paprasčiau yra toliau reglamentuoti ir nustatyti reikalavimus komunalinių atliekų srautui tvarkyti.

Pagrindinis ir svarbiausias komunalinių atliekų tvarkymo bruožas tai, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslauga yra viešoji paslauga ir tai lemia didesnę viešojo sektoriaus institucijų – savivaldybių vaidmenį, nes jos įpareigotos organizuoti paslaugų teikimą ir nustatyti paslaugos teikimo sąlygas. O gamybinių atliekų tvarkymas nėra priskirtas viešajai paslaugai ir remiasi laisvosios rinkos principais ir sistemos dalyvių – atliekų turėtojų ir tvarkytojų – susitarimais. Tai iš esmės išskiria komunalinių atliekų valdymą nuo pramoninių, žemės ūkio ir kitų atliekų, kurios remiasi ne viešosios valdžios organizuojama sistema, o privačiais susitarimais paremtu paslaugų teikimu, surinkimo ir vežimo.

Komunalinių atliekų tvarkymas yra labiau reglamentuotas ir sudėtingesnis, todėl jeigu gamybos atliekos būtų tvarkomos pritaikius komunalinių atliekų tvarkymo modelį, jų tvarkymas taptų sudėtingesnis, labiau reglamentuotas, valstybės institucijos

⁶⁹² Zsuzsa Gille, „Actor Networks, Modes of Production, and Waste Regimes: Reassembling the Macro-Social“, *Environment and Planning A: Economy and Space* 42, no. 5 (1 May 2010): 1049, <https://doi.org/10.1068/a42122>.

įgytų daugiau galių kištis į atliekų tvarkymo procesus, kartu tam reikėtų ir didesnių valstybės institucijų išteklių. Be to, sudėtinga pagrįsti būtinybę gamybos atliekų tvarkymą priskirti viešajai paslaugai ypač dėl to, kad ji galėtų sumažinti konkurenciją šių atliekų surinkimo ir apdorojimo srityje.

Vis dėlto sprendimas, kai teisinis reglamentavimas nukreiptas tik į tai, kad komunalinėms atliekoms būtų nustatyti pakartotinio naudojimo ir perdirbimo tikslai ir tokie tikslai nekeliami kitoms atliekų rūšims, sukelia ir kritinių pastebėjimų dėl teisinio reglamentavimo skirtumų proporcingumo.

Pirma, teisinio reglamentavimo priemonės turėtų būti nukreiptos visų pirma į bendros atliekų problemos sprendimą, nes aplinkosaugine, visuomenine ir filosofine prasme egzistuoja bendra atliekų problema. Atliekų susidarymo ir surinkimo ypatumų bei efektyvesnio organizavimo sumetimais atliekų tvarkymas pradėtas išskirti į atliekų srautus, tačiau toks tvarkymas nepaneigia bendro atliekų tinkamo tvarkymo tikslo. Be to, kiekvienas atliekų srautas tvarkomas pagal jam keliamus reikalavimus ir taisykles, kurie gan reikšmingai skiriasi komunalinėms ir nekomunalinėms atliekoms. Komunalinės atliekos sudaro tik nedidelę atliekų dalį, todėl, griežtinant reikalavimus jų tvarkymui, poveikis bendrai atliekų sistemai taip pat bus nedidelis. Jeigu manoma, kad reikalavimų komunalinių atliekų tvarkymui griežtinimas turės teigiamą įtaką atliekų tvarkymo tikslams pasiekti, tai atitinkami reikalavimai turėtų būti nustatyti ir kitiems atliekų srautams, pirmiausia gamybos atliekų, pritaikant prie jų tvarkymo specifikos.

Antra, siekis griežčiau reglamentuoti komunalinių atliekų tvarkymą pagrįstas nuomone, kad komunalinių atliekų tvarkymo kokybė atspindi bendros atliekų tvarkymo sistemos kokybę, t. y. kuo geresnė komunalinių atliekų tvarkymo kokybė, tuo geresni bendros atliekų sistemos rezultatai (tai matome iš Direktyvos 2018/851 6 konstatuojamosios dalies). Tai išreiškia požiūrį į komunalinių atliekų tvarkymą kaip į tam tikrą etaloną ar modelį, pagal kurį turėtų formuotis bendra sistema. Vis dėlto koreliacija tarp komunalinių atliekų tvarkymo sistemos ir bendros atliekų tvarkymo sistemos nėra gana aiški, t. y. kuri sistema (komunalinių atliekų ar bendra) lemia kitos sistemos rezultatus.

Trečia, komunalinių atliekų tvarkymo sistema veikia ne atskirai, jos veikimo rezultatus lemia ir tai, kaip atliekos tvarkomos gamybos ir pakuočių atliekų tvarkymo sistemose. Lietuvos atveju gamybos ir komunalinių atliekų sistemų tarpusavio priklausomybė matyti Valstybiniame atliekų tvarkymo plane, kurio 38 punkte konstatuojama, kad „nemaža dalis gamybos ir kitos ūkinės veiklos atliekų tvarkoma ir apskaitoma kar-

tu su komunalinėmis atliekomis, surenkamomis į bendrus komunalinių atliekų surinkimo konteinerius“. Tai reiškia, kad gamybos atliekomis padidinami komunalinių atliekų kiekiai, dėl to gali būti iškreipti rezultatai ir sutvarkymo sąnaudos perkeliamos nuo tikrųjų teršėjų. Taip pat egzistuoja ryšys tarp pakuočių ir komunalinių atliekų sistemų: dėl nepakankamo rūšiavimo ir per menko pakuočių atliekų rūšiuojamojo surinkimo iš komunalinių atliekų srauto finansavimo pakuočių atliekų tvarkymo našta perkeliama komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriams. Tai rodo, kad siekiant geresnio atliekų sistemos funkcionavimo atskiros sritys turėtų būti reguliuojamos įvertinant jų tarpusavio priklausomybę.

Direktyvoje 2018/851 pasirinkta teisinio reglamentavimo kryptis rodo, kad labiausiai reglamentuojamą komunalinių atliekų srautą numatoma dar labiau reglamentuoti, nustatant ir kiekybinius tikslus, t. y. Direktyvoje 2018/851 šis reglamentavimo lygių skirtumas dar labiau padidinamas. Vis dėlto pagrindimas, kodėl komunalinės atliekos reguliuojamos skirtingai, nėra pakankamai pagrįstas ir vertintinas kritiškai bendros atliekų problemos sprendimo kontekste.

5.2.4. Atskirų atliekų srautų surinkimo teisinio reglamentavimo ypatumai

5.2.4.1. Pakuočių atliekų atskiras surinkimas

Žiedinė ekonomika pagrįsta atliekų perdirbimu, kurį kokybiškai galima atlikti atskirai surenkant atliekų srautus, o ypač svarbus ir veiksmingas yra pakuočių atliekų atskiras surinkimas.

Naujame žiedinės ekonomikos veiksmų plane pripažįstama, kad pakuotėms naudojamų medžiagų kiekis nuolat auga, o 2017 m. Europoje pakuočių atliekų kiekis pasiekė rekordinį lygį – 173 kg vienam gyventojui. Direktyvos 94/62/EB 7 straipsnio 2 dalis įpareigoja valstybes nares užtikrinti, kad ne vėliau kaip 2024 m. gruodžio 31 d. būtų įdiegtos visoms pakuotėms taikomos didesnės gamintojo atsakomybės sistemos pagal Direktyvos 2008/98/EB 8 ir 8a straipsnius.

Pakuočių atliekų problemą numatoma spręsti užtikrinant, kad iki 2030 m. visas ES rinkoje esančias pakuotes būtų galima pakartotinai naudoti arba perdirbti ekonomiškai perspektyviu būdu. Tuo tikslu turėtų būti sugriežtinti privalomi pakuočių tiekia ES rinkai reikalavimai, atkreipiant dėmesį į (perteklinių) pakuočių ir pakuočių atliekų kiekio mažinimą, pakuočių projektavimą ir daugkartinių pakuočių naudojimą, pakavi-

mo medžiagų sudėtingumo mažinimą. Planuojama pagrindinių pakavimo reikalavimų peržiūra siekiant juos sugriežtinti ir sumažinti (perteklinių) pakuočių ir pakuočių atliekų kiekį. Planuojama iniciatyva, kuria siekiama maitinimo paslaugų sektoriuje vienkartinės pakuotes, stalo reikmenis ir įrankius pakeisti daugkartiniais gaminiais. EK taip pat griežtins neseniai priimtų didesnės gamintojo atsakomybės sistemų reikalavimų įgyvendinimą, teiks paskatas ir skatins dalytis atliekų perdirdbimo informacija ir šios srities gerą patirtimi.

Naujame žiedinės ekonomikos veikslių plane ryškėja siekis pakuočių ir pakuočių atliekų klausimus spręsti ES lygiu. Vienas iš pavyzdžių yra tai, kad EK įvertins, ar įmanoma visoje ES taikyti ženklumą, kuris padėtų teisingai surūšiuoti pakuočių atliekas jų susidarymo vietoje. EK taip pat pasiūlė naujus ES biudžeto nuosavus išteklius, pagrįstus neperdirbtų plastiko pakuočių atliekų kiekiu.

Perdirbimas iki šiol organizuojamas laikantis vadinamojo į medžiagų orientuoto požiūrio. Renkamos atskirai ir perdirbamos atskiros atliekų frakcijos. Kai produktai tampa vis sudėtingesni, ateityje gali būti pereinama prie į produktus orientuoto požiūrio, kai atskiriami ir susigrąžinami konkretūs produkto komponentai.⁶⁹³ Jeigu būtų pereinama prie produktų komponentų surinkimo sistemų, tai reikštų visos sistemos peržiūrą.

5.2.4.2. Biologinių atliekų ar maisto atliekų atskiras surinkimas

Biologiškai skaidžių atliekų, tarp jų ir maisto atliekų, irimo sąvartynuose metu išskiriamos dujos daro didelį poveikį klimato kaitai. Tomis pačiomis sąlygomis iš 1 kg maisto atliekų susidaro daugiau metano (CH₄) nei 1 kg vidutinių kietųjų komunalinių atliekų.⁶⁹⁴ Remiantis apibendrintais tyrimų rezultatais, 2018 m. biologiškai skaidžios atliekos sudarė apie beveik 50 proc., o antrinės žaliavos – apie 27 proc. visų į MA/MBA įrenginius patenkančių mišrių komunalinių atliekų.⁶⁹⁵

Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lemia, kad biologinėms atliekoms⁶⁹⁶ ir

⁶⁹³ Dubois ir kt., *supra note*, 5.

⁶⁹⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Toolkit: Reducing the Food Wastage Footprint* (Rome: FAO, 2013), 87, <http://www.fao.org/3/i3342e/i3342e.pdf>.

⁶⁹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektas „Dėl valstybinio atliekų prevencijos ir tvarkymo 2021–2027 metų plano patvirtinimo“, *supra note*, 297: 33.

⁶⁹⁶ Direktyvoje 2018/851 pateiktas biologinių atliekų apibrėžimas – tai biologiškai skaidžios sodų ir parkų atliekos, maisto ir virtuvės atliekos iš namų ūkių, biurų, restoranų, didmeninės prekybos, valgyklų, viešojo maitinimo įstaigų ir mažmeninės prekybos punktų, taip pat panašios atliekos iš maisto perdirdbimo įmonių. Biologinės atliekos panašiai apibrėžtos ir Atliekų tvarkymo įstatyme.

maisto atliekoms tvarkyti skiriamas didelis dėmesys. Reikia pastebėti, kad jau anksčiau siekiama mažinti biologinių atliekų patekimą į sąvartynus: Direktyvos 1999/31/EB 5 straipsnyje nustatyta tvarka valstybės narės parengia į sąvartynus vežamų biologiškai skaidžių atliekų kiekio mažinimo strategiją.

Direktyvos 2008/98/EB 22 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės užtikrina, kad ne vėliau kaip 2023 m. gruodžio 31 d., laikantis 10 straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatų, biologinės atliekos būtų arba atskiriamos ir perdirbamos jų susidarymo vietoje, arba surenkamos atskirai ir nemaišomos su kitų tipų atliekomis. Valstybės narės imasi priemonių skatinti biologinių atliekų perdirbimą, įskaitant kompostavimą ir skaidymą, skatinti kompostavimą namų sąlygomis, skatinti naudoti iš biologinių atliekų pagamintas medžiagas. Nuo 2027 m. sausio 1 d. valstybės narės biologines komunalines atliekas, patekusias į aerobinio ar anaerobinio apdorojimo operaciją, gali laikyti perdirbtomis atliekomis tik tada, jeigu jos surinktos atskirai arba atskiriamos jų susidarymo vietoje.

Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas didelį dėmesį skiria biologinių atliekų daliai – maisto atliekoms. Maisto praradimas ir švaistymas sukelia nemažai problemą. Įvairių tyrimų duomenimis, ES susidaro apie 90 mln. tonų maisto atliekų per metus. Tai sudaro 173 kg maisto atliekų vienam asmeniui. 2011 m. ES pagaminama vienam asmeniui yra apie 865 kg, tai reikštų, kad iš viso išekvojama 20 proc. viso pagaminto maisto.

Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas iš naujo atgaivino siekį veiksmingiau vystyti atliekų prevenciją. Maisto atliekos yra ta sritis, kurioje tikimasi reikšmingo atliekų prevencijos masto. Direktyva 2018/851 išklė teisiškai neįpareigojantį tikslą – valstybės narės turėtų siekti orientacinio ES lygmens tikslo iki 2025 m. sumažinti maisto atliekų kiekį 30 proc., o iki 2030 m. – 50 proc. (31 konstatuojamoji dalis). Maisto atliekų prevencija siejama su darnaus vystymosi koncepcijos įgyvendinimu, o konkrečiai su 2015 m. rugsėjo 25 d. Jungtinių Tautų (JT) Generalinės Asamblėjos priimtoje 2030 m. darnaus vystymosi darbotvarkėje iškelto tikslu iki 2030 m. perpus sumažinti vienam pasaulio gyventojui tenkantį maisto atliekų kiekį mažmeninės prekybos ir vartotojų lygmenimis ir sumažinti maisto nuostolius gamybos ir tiekimo grandinėse, įskaitant nuostolius po derliaus nuėmimo.

Direktyvoje 2018/851 pateiktas maisto atliekų apibrėžimas – tai „bet koks atliekomis virtęs maistas, apibrėžtas Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr.

178/2002 2 straipsnyje⁶⁹⁷. Jos analogiškai apibrėžiamos ir Atliekų tvarkymo įstatyme.

Maisto apibrėžimas⁶⁹⁸ apima visą maistą visoje maisto tiekimo grandinėje nuo gamybos iki vartojimo. Maisto atliekos neapima maisto tiekimo grandinės etapų nuostolių, kai tam tikri produktai dar nėra tapę maistu, kaip apibrėžta Reglamento (EB) Nr. 178/2002 2 straipsnyje, pavyzdžiui, valgomųjų augalų prieš nuimant derlių. Be to, maisto atliekos neapima šalutinių maisto gamybos produktų, kurie atitinka Direktyvos 2008/98/EB 5 straipsnio 1 dalyje nustatytus kriterijus, nes tokie šalutiniai produktai nėra atliekos.

Šie apibrėžimai kelia klausimą, koks gali būti ryšys tarp „atliekų“ ir „maisto“ apibrėžimų, Maistas yra vienas iš pagrindinių žmogaus poreikių ir skiriasi nuo daugelio kitų išteklių, turi polinkį gesti ir tapti netinkamas vartoti. Teisės aktai, reglamentuojantys maistą, pripažįsta šią maisto savybę: draudžiama parduoti ir dovanoti nesaugų maistą; tai yra „žalingas sveikatai“ arba „netinkamas vartoti žmonėms“ maistas. Maistas į rinką nepatiekiamas, jei jis yra nesaugus. ES teisės aktuose reikalaujama, kad daugumoje fasuotų maisto produktų būtų nurodoma arba galiojimo data („tinkamumo vartoti data“), kuri susijusi su maisto sauga, arba minimalaus tinkamumo vartoti terminas („geriausia vartoti iki“). Kad būtų galima vertinti maistą kaip maistą, jo tinkamumas valgyti yra pagrindinis kriterijus nustatant, kada maistas turėtų būti pašalintas iš maisto tiekimo grandinės.⁶⁹⁹ Maisto savybės ir panaudojimas leidžia atskirti maisto atliekas skirstyti į išvengiamas ir neišvengiamas.⁷⁰⁰ Maistas taip pat apima nevalgomas dalis, kai jos nebuvo atskiriamos nuo valgomų dalių gaminant maistą, pavyzdžiui, kaulus, pritvirtintus prie mėsos, skirtos vartoti žmonėms. Taigi maisto atliekas gali sudaryti daiktai, į kuriuos įeina maisto dalys, kurias ketinama vartoti, ir maisto dalys, kurių neketinama vartoti. Teisės aktuose maisto atliekos vertinamos bendrai, neskirstant jų į smulkesnes kategorijas, pavyzdžiui, atliekas, kurių galima išvengti ar kurių neišvengiama. Maisto atliekų apibrėžimas yra platus, todėl kyla klausimų, ar jis pakankamai

⁶⁹⁷ 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002, nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32002R0178>.

⁶⁹⁸ Reglamento 178/2002 2 straipsnyje nustatyta, kad „maistas“ (arba „maisto produktas“) – tai medžiaga arba produktas, perdirbtas, perdirbtas iš dalies arba neperdirbtas, kurį žmogus nurys arba pagrįstai tikimasi, kad nurys. Maistas – tai ir gėrimas, kramtomoji guma ar kuri nors kita medžiaga, įskaitant vandenį, apgalvotai įdėta į maistą jį gaminant, ruošiant ar apdorojant.

⁶⁹⁹ Bradshaw, „Waste Law and the Value of Food“, 325.

⁷⁰⁰ „BIO Intelligence Service, 2008“, 3, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_prevention_guidelines_en.pdf.

suderintas su maisto savybėmis. Maisto ir jo vartojimo ypatybės leidžia nukrypti nuo bendros atliekų hierarchijos ir kalbėti apie modifikuotą maisto hierarchijos taikymą. Europos auditų rūmai⁷⁰¹ pasiūlė maisto atliekų hierarchijos žingsnius dėstyti taip: prevencija, dovanojimas, šėrimas gyvūnams, perdirbimas, kitas naudojimas ir šalinimas. Trys pirmi žingsniai būtų atliekami iki tol, kol maistas tampa atliekomis, ir yra labiausiai pageidaujami. Literatūroje vartojamos ir kitos panašios maisto hierarchijos.⁷⁰²

Direktyvoje 2018/851 didelis dėmesys skiriamas ne tik maisto atliekų prevencijai. Maisto atliekų tvarkymo priemonės daugiausia įgyvendinamos prevencijos srityje ir apima maisto atliekų prevencijos planavimą, informacines priemones apie atliekų prevenciją, maisto prevencijos skatinimo priemones. Direktyva 2008/98/EB valstybės narės įpareigojo į savo atliekų prevencijos programas įtraukti maisto atliekų prevenciją (29 str. 2a d.) ir stebėti bei vertinti maisto atliekų prevencijos priemonių įgyvendinimą, matuodamos maisto atliekų kiekį pagal bendrą metodiką. Valstybės narės turėtų nustatyti specialias maisto atliekų prevencijos priemones, įskaitant informuotumo didinimo kampanijas, per kurias būtų parodoma, kaip išvengti maisto švaistymo (31 konstatuojamoji dalis) ir didinti vartotojų informuotumą apie tai, ką reiškia „tinka vartoti iki“ ir „geriausias iki“ datos (32 konstatuojamoji dalis). Valstybės narės turėtų taikyti paskatas surinkti neparduotus maisto produktus visuose maisto tiekimo grandinės etapuose ir juos saugiai paskirstyti, be kita ko, labdaros organizacijoms (32 konstatuojamoji dalis). Skatinama dovanoti maistą ir kitaip jį perskirstyti žmonėms, pirmenybę teikiant, kad jį perimtų žmonės vartoti, o ne gyvūnų pašarams ar perdirbti į ne maisto produktus (9 str.), taikomos fiskalinės paskatos dovanoti produktus, ypač maistą.

Didelė svarba skiriama informacijos stebėsenai ir vertinimui. Valstybės narės taip pat turėtų matuoti pažangą, padarytą siekiant mažinti maisto atliekų kiekį. ES lygiu turėtų būti nustatyta bendra tokio matavimo metodika. Remiantis ta metodika, kasmet turėtų būti teikiamos ataskaitos apie maisto atliekų kiekius (31 konstatuojamoji dalis). Valstybės narės įpareigojamos matuoti maisto atliekų kiekį pagal bendrą metodiką ir kasmet EK teikti duomenis apie maisto atliekas (pagal 9 str. 5 d. ir 37 str. 3 d.). Atsižvelgiant į Direktyvos 2008/98/EB 9 straipsnio 8 dalį, 2019 m. gegužės 3 d. EK priėmė

⁷⁰¹ European Court of Auditors, „Combating Food Waste: An Opportunity for the EU to Improve the Resource-Efficiency of the Food Supply Chain“, 2016, 10.

⁷⁰² J. Sanchez Lopez et al., „Brief on Food Waste in the European Union“, Text, EU Science Hub - European Commission, 14 August 2020, 8, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/brief-food-waste-european-union>.

deleguotąjį sprendimą (ES) 2019/1597⁷⁰³, pagal kurį maisto atliekų kiekiai matuojami atskirai pagal maisto tiekimo grandinės etapus (pirminės gamybos, perdirbimo ir gamybos, mažmeninio ir kitokio maisto paskirstymo, restoranų ir maitinimo paslaugų, namų ūkių). 2019 m. lapkričio 28 d. EK įgyvendinimo sprendimas (ES) 2019/2000⁷⁰⁴ įpareigojo valstybes nares duomenis apie maisto atliekų kiekį ir kokybės patikros ataskaitą teikti pagal šiame sprendime patvirtintą formą. Gautos informacijos pagrindu bus sprendžiama dėl ES lygmens maisto atliekų mažinimo kiekybinio tikslo nustatymo. Tuo tikslu EK Europos Parlamentui ir Tarybai pateikia ataskaitą, prie kurios, jei tikslin-ga, pridedamas pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

Vienas iš esminių žiedinės ekonomikos paketo pakeitimų yra įpareigojimas ne vėliau kaip 2023 m. gruodžio 31 d. biologines atliekas atskirti ir perdirbti jų susidarymo vietoje arba atskirai surinkti ir nemaišyti su kitų tipų atliekomis. ATĮ nėra nustatytų reikalavimų dėl atskiro biologinių atliekų rinkimo, kuris turi būti įgyvendintas remian-tis Direktyva 2018/851, o nuostatos dėl atskiro maisto ir virtuvės atliekų surinkimo yra įtvirtintos poįstatyminiuose teisės aktuose. Šiuo atveju kyla klausimas, kodėl šios nuostatos nėra reglamentuotos įstatymo lygmeniu ir ar yra pakankamas vien maisto ir virtuvės atliekų atskiras surinkimas, kai Direktyva 2018/851 įpareigoja vykdyti atskirą biologinių atliekų surinkimą.

Lietuvoje jau buvo iškeltas uždavinys nuo 2019 m. atskirai rinkti maisto atlie-kas. Nuo 2019 m. sausio 1 d. galiojanti aplinkos ministro patvirtintų Atliekų tvarkymo taisyklių 61 punkto redakcija nustatė prievolę *savivaldybės užtikrinti namų ūkiuose su-sidarantių maisto ir virtuvės atliekų rūšiavimą susidarymo vietoje ir įdiegti rūšiuojamąjį surinkimą miestuose, kuriuose yra daugiau nei 50 000 gyventojų*. Be to, Valstybiniame atliekų tvarkymo plane buvo nustatyta užduotis savivaldybėms iki 2019 metų įdiegti maisto / virtuvės atliekų rūšiuojamąjį surinkimą ir įrengti pakankamus pajėgumus ats-kirai surinktoms maisto / virtuvės atliekoms apdoroti (Plano 239.3 papunktis, 2 prie-do 2.3.4, 2.3.5 papunkčiai). Reikalavimas atskirai rinkti maisto ir virtuvės atliekas liko praktiškai neįgyvendintas visos Lietuvos mastu. Maisto ir virtuvės atliekų surinkimas

⁷⁰³ 2019 m. gegužės 3 d. Komisijos deleguotasis sprendimas (ES) 2019/1597, kuriuo, siekiant vienodo maisto atliekų kiekio matavimo, Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB papildoma nuos-tatomis dėl bendros metodikos ir būtiniausių kokybės reikalavimų (OL L 248, 2019 9 27, p. 77); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L_.2019.248.01.0077.01.LIT&toc=O-J%3AL%3A2019%3A248%3ATOC#ntr1-L_.2019248LT.01008501-E0001.

⁷⁰⁴ 2019 m. lapkričio 28 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2019/2000, kuriuo nustatoma duomenų apie maisto atliekas teikimo ir kokybės patikros ataskaitos teikimo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB forma <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32019D2000&qid=1619008027893>.

įgyvendintas tik Alytaus regiono atliekų tvarkymo centre.⁷⁰⁵ Nors ši užduotis buvo neįgyvendinta, panašia forma išdėstyta užduotis siūloma formuluoti ir atliekų tvarkymo 2021–2027 m. plano projekte.⁷⁰⁶

Reikia pažymėti, kad Direktyvos 2008/98/EB 10 straipsnio 3 dalis numato sąlygas, kada valstybės narės gali leisti nukrypti nuo reikalavimo atliekas rinkti atskirai, pavyzdžiui, kai atskiras surinkimas lemtų neproporcingas ekonomines sąnaudas, atskiras surinkimas techniškai neįmanomas, atsižvelgiant į gerosios atliekų surinkimo praktikos pavyzdžius ir kt. Iš teisinio reglamentavimo nėra aišku, kas ir kaip priims sprendimus nukrypti nuo bendro atskiro biologinių atliekų surinkimo vykdymo. Vis dėlto iš minėtų poįstatyminių teisės aktų negalima daryti išvados, kad būtų siekiama pasinaudoti Direktyvos 2008/98/EB 10 straipsnio 3 dalis numatytomis sąlygomis, leidžiančiomis nukrypti nuo reikalavimo atliekas rinkti atskirai.

Manytina, kad taisyklės dėl biologinių atliekų atskiro surinkimo vykdymo bei sąlygos, kada gali būti nevykdomas atskiras surinkimas turėtų būti aiškiai išdėstytos ATĮ. Pažymėtina, kad kitos valstybės tokios svarbos klausimus reglamentuoja įstatymo lygmeniu. Pareiga atskirai surinkti biologines atliekas iš namų ūkių įtvirtinta Vokietijos žiedinės ekonomikos įstatymo⁷⁰⁷ 20 straipsnyje. Lenkijos Respublikos įstatymo „Dėl švaros ir tvarkos palaikymo savivaldybėse“ 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad komunos savo teritorijoje užtikrina selektyvų komunalinių atliekų, įskaitant bent jau popieriaus, metalų, plastikų, stiklo, daugiasluoksnių pakuočių ir biologinių atliekų, surinkimą. Šio įstatymo 3c straipsnyje įtvirtintas įpareigojimas komunoms iki 2020 m. liepos 16 d. į sąvartynus siųsti ne daugiau kaip 35 proc. viso svorio biologiškai skaidžių komunalinių atliekų.

Lietuvoje nepasiteisino juridinė technika, kuria savivaldybėms užduotys dėl biologinių atliekų atskiro surinkimo formuluojamos poįstatyminiuose aktuose, todėl, atsižvelgiant į kitų valstybių patirtį, siūloma reikalavimus dėl atskiro atliekų surinkimo

⁷⁰⁵ Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras, „Metinis pranešimas 2020“, 2020, 13, <https://www.aratc.lt/uploads/Veiklos%20ataskaitos/Metinis%20pranesimas%202020.pdf>.

⁷⁰⁶ Remiantis 2021–2027 m. atliekų tvarkymo plano projekto 289.2 punktu, savivaldybės privalo užtikrinti, kad jų valdomose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose, asmenims rūšiuojant atliekas jų susidarymo vietoje, atskirai būtų surenkamos biologiškai skaidžios atliekos (žaliosios atliekos ir maisto / virtuvės atliekos), biologiškai skaidus plastikas. Rekomenduojama savivaldybėms iki 2024 m. užtikrinti, kad visų miestų gyvenamuosiuose daugiabučių namų rajonuose būtų sudaryta galimybė rūšiuoti maisto atliekas (291.2 papunktis).

⁷⁰⁷ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG), <http://www.gesetze-im-internet.de/krwg/BJNR021210012.html>.

dėstyti ATĮ. Tai atitiktų žiedinėje ekonomikoje keliamą didelį dėmesį atskiram biologinių atliekų surinkimui.

5.2.4.3. *Tekstilės atliekų atskiras surinkimas*

Žiedinėje ekonomikoje skiriamas didelis dėmesys atskiram tekstilės atliekų surinkimui ir tvarkymui.

Direktyva 2018/851 nustatė, kad valstybės narės nuo 2025 m. sausio 1 d. įveda atskiro surinkimo sistemas tekstilės gaminiams, laikydamosi Direktyvos 2008/98/EB 10 straipsnio 2 ir 3 dalių. Naujame žiedinės ekonomikos veiksmų plane numatoma skatinti tekstilės gaminių rūšiavimą, pakartotinį naudojimą ir perdirbimą, diegti inovacijas, gerinti tvarių ir žiedinių tekstilės gaminių verslo ir reglamentavimo aplinką. Atsižvelgdama į tekstilės vertės grandinės sudėtingumą ir siekdama spręsti šiuos uždavinius, EK planuoja pasiūlyti išsamią ES tekstilės gaminių strategiją.

Nors įpareigojimas dėl tekstilės gaminių atskiro surinkimo yra priimtas, tačiau tekstilės perdirbimo mastai itin maži, perdirbama mažiau nei 1 proc. visų pasaulio tekstilės gaminių. Didžioji dalis atliekų šalinama sąvartynuose arba naudojama energijos gavybai – tekstilės atliekas dėl medžiagiškumo sunku perdirbti, trūksta perdirbimo pajėgumų tiek Lietuvoje, tiek ES, tiek pasaulyje. Tai reiškia, kad sprendimai dėl atskiro tekstilės surinkimo priimami, kol dar nėra sukurta veiksminga perdirbimo sistema, todėl atskirai surinktos tekstilės naudojimas yra ribotas: gali būti atrenkami pakartotiniam naudojimui tinkantys kokybiški tekstilės gaminiai, o kadangi tokių gaminių dalis nėra didelė, likusi dalis paprastai šalinama sąvartyne arba deginama.

Kalbant apie tekstilės atliekas Lietuvoje, pažymėtina, kad Lietuvoje vyrauja intensyvus naudotos tekstilės importas iš kitų Europos valstybių (70 tūkst. t/m.). Didžioji dalis šios tekstilės netinkama antriniam naudojimui, todėl keliauja į sąvartynus arba yra sudeginama. Nemažai tekstilės reeksportuojama, o 18 proc. importuotos tekstilės tenka vietinei Baltijos valstybių antrinio naudojimo rinkai. Dėvėtos tekstilės rinka sudaro apie trečdaliį visos išgytos tekstilės Lietuvoje.⁷⁰⁸ Valstybinio atliekų tvarkymo 2021–2027 m. plano projekte keliamas tikslas užtikrinti tvarų tekstilės naudojimą, diegiant žiediškumo principus bei numatomos priemonės šiam tikslui pasiekti (336 punktas). Viena šių priemonių numato, kad importuojami pakartotiniam naudojimui skirti tekstilės gaminiai turėtų turėti tai įrodančius dokumentus. Minėto plano projekte vienas

⁷⁰⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektas „Dėl valstybinio atliekų prevencijos ir tvarkymo 2021–2027 metų plano patvirtinimo“, *supra note*, 297.

iš svarbesnių pakeitimų yra siūlymas taikyti gamintojo atsakomybės principą tekstilės gaminiams.

5.2.4.4. Pavojingų namų ūkiuose susidarantių atliekų atskiras surinkimas

Žiedinės ekonomikos direktyvų pakeitimo paketas turėjo įtakos ir pavojingų namų ūkiuose sudarančių atliekų surinkimui ir tvarkymui. Remiantis 2018/851 pakeitimais, iki 2025 m. sausio 1 d. valstybės narės įveda atskiro namų ūkiuose susidarantių pavojingų atliekų frakcijų surinkimo sistemą siekdamos užtikrinti, kad pavojingos atliekos būtų tvarkomos laikantis 4 ir 13 straipsnių ir jomis nebūtų užteršti kiti komunalinių atliekų srautai.

Naujame žiedinės ekonomikos veikslių plane nurodyta, kad kai tikslinga, pavojingoms biologinėms atliekoms ir pakuočių atliekoms, kuriose yra pavojingų medžiagų, turėtų būti taikomi specialūs surinkimo reikalavimai.

Galime apibendrinti, kad žiedinė ekonomika yra pagrįsta atliekų perdirbimu, kurį kokybiškai galima atlikti atskirai surenkant atliekų srautus. 2018 m. priimti atliekų srities pakeitimai įtvirtino naujas nuostatas dėl atskiro biologinių atliekų, tekstilės atliekų ir pavojingų namų ūkiuose susidarantių atliekų atskiro surinkimo.

5.2.5. Atliekų tvarkymo būdų prioretizavimas ir kokybiškas perdirbimas

Atliekų hierarchija, kaip atliekų tvarkymo prioritetų eiliškumas, ES žiedinės ekonomikos pakete ir Direktyvoje 2008/98/EB nebuvo keičiama. Nekeičiant atliekų hierarchijos sąvokos, žiedinės ekonomikos paketo direktyvų pakeitimai turi didelę įtaką atliekų tvarkymo prioritetų svorio pasiskirstymui.

Remiantis atliekų hierarchija atliekų šalinimas sąvartynuose yra nepageidaujamas pasirinkimas, todėl nustatytas 10 proc. šalinimo sąvartynuose tikslas, kuris turi būti pasiektas iki 2030 m. Kadangi atliekų šalinimo mastai apribojami, todėl didesnis svoris skiriamas kitiems labiau pageidaujamiems atliekų prioritetams, paprastai kalbant – perdirbimui ir atliekų deginimui.

Atliekų politikoje formuojamos nuostatos, pagal kurias nepalankiai vertinamas atliekų deginimo nauda ir potencialas. EK komunikate pasisakė, kad atliekų deginimo, kuris šiuo metu yra vyraujantis energijos gavimo iš atliekų būdas, vaidmuo turės būti iš naujo įvertintas siekiant užtikrinti, kad šis būdas netrukdytų didinti perdirbimo ir pakartotinio naudojimo lygį ir kad nesusidarytų perteklinių galutinių atliekų apdoro-

jimo pajėgumų.⁷⁰⁹ Taksonomijos reglamente atliekų deginimas nėra laikomas svariai prisidedančia prie perėjimo prie žiedinės ekonomikos veikla. Tai reiškia, kad atliekų deginimas, būdamas palankesnis aplinkai nei šalinimas sąvartynuose, vertinamas kaip veikla, konkuruojanti su didesniu perdirbimo prioritetu. Manoma, kad per dideli atliekų deginimo jėgainių pajėgumai gali trukdyti ne energetikos tikslais atliekamam atliekų naudojimui, pakartotiniam naudojimui ir perdirbimui, nes nelieka šioms operacijoms reikalingų atliekų. Valstybinio atliekų tvarkymo 2021–2027 m. plano projekto 194 punkte konstatuota, kad žiedinės ekonomikos ambicingų tikslų neskatina ir per dideli atliekų deginimo jėgainių pajėgumai.

Pagrindinis atliekų perdirbimo tikslas yra atliekų fizinių ir cheminių savybių pakeitimas, leidžiantis jas naudoti naudingiems tikslams. Direktyvoje 2018/851 nustatyti pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų tikslai turėtų veikti kaip atliekų perdirbimo paskata vystant atliekų perdirbimo pramonę. Atliekų perdirbimo išlaidos dideles pajamas gaunančiose šalyse dažnai yra panašios į sąvartynų sąnaudas. Perdirbimas kartais tampa pigesnis, kai šalinimas sąvartynuose papildomai apmokestinamas arba kai turima nedaug pajėgumų ir didėja šalinimo sąvartynuose rinkos kainos.⁷¹⁰

Perdirbant atliekas susiduriama su nemažai sunkumų: ne visas atliekas galima perdirbti, antrinės žaliavos ne visuomet yra geros kokybės, antrinėms žaliavoms sunku konkuruoti su pigesnėmis pirminėmis žaliavomis. Taigi sunku įsivaizduoti, kad atliekų perdirbimas visiškai pakeistų sąvartynus arba atliekų deginimą. Juk perdirbant atliekas susidaro šalutiniai produktai, kurių toliau negalima perdirbti, todėl reikia šalinti sąvartynuose arba deginti. Pats perdirbimas gali būti labai skirtingas: gali būti gaunamos tokios ar aukštesnės kokybės medžiagos arba gaunamos žemesnės kokybės medžiagos. Stiklas gali būti perdirbamas jį išlydant praktiškai neribotai, o perdirbant popierių paprastai gaunamos prastesnės kokybės medžiagos, o tekstilės perdirbimo galimybės yra ribotos.⁷¹¹ Iki šiol pramonė taip pat neturi galimybių perdirbti tekstilės medžiagų taip, kad būtų užtikrintas našumas ir sąnaudų paritetas, o didžioji dalis drabužių, kurie nepatenka į sąvartynus, būna „mažiau perdirbti“, pavyzdžiui, į audinių skudurus.⁷¹²

⁷⁰⁹ Komisijos komunikatas Europos parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui Energijos iš atliekų vaidmuo žiedinėje ekonomikoje, 2017 01 26, COM(2017) 34 final.

⁷¹⁰ Kaza ir kt., *supra note*, 4: 104.

⁷¹¹ O'Donnell ir Pranger, *supra note*, 26.

⁷¹² Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 259.

Linijinė ekonomika reiškia tradicinį pramonės modelį, kai žaliavos išgaunamos, paverčiamos produktais, o panaudojus ar sunaudojus produktai paprastai išmetami kaip neperdirbamos atliekos. Žiedinėje ekonomikoje augimas atsietas nuo ribotų išteklių vartojimo: produktus ir medžiagas siekiama kuo ilgiau produktyviai naudoti, o pasibaigus jų naudojimui, jie efektyviai grįžta į sistemą. Idealiu atveju panaudoti ištekliai naudojami taip, kad ilgiausiai išlaikytų didžiausią įmanomą vertę, pavyzdžiui, transporto priemonės naudojimo pabaigoje regeneruotas plienas yra pakartotinai naudojamas gaminant kitą transporto priemonę. Medžiagų kokybę mažinantys sprendimai turėtų būti laikomi paskutine išeitimi.⁷¹³

Žiedinės ekonomikos tikslai geriausia atsiskleidžia, kaip kalbama apie kokybišką perdirbimą. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu Nr. 1386/2013/ES⁷¹⁴ patvirtintoje septintojoje aplinkosaugos veiksmų programoje pasisakyta, kad siekiant efektyvaus išteklių naudojimo tikslų būtina energijos gavybai naudoti tik perdirbti netinkamas medžiagas, užtikrinti aukštos kokybės perdirbimą, kai perdirbtų medžiagų naudojimas neturi bendro neigiamo poveikio aplinkai ar žmonių sveikatai, ir plėtoti antrinių žaliavų rinkas.

Naujame žiedinės ekonomikos veiksmų plane nurodyta, kad piliečiams žiedinė ekonomika suteiks gaminių, kurie bus kokybiškai perdirbami, bei pasiūlyta didinti perdirbtosios medžiagos dalį, skatinti didinti atliekų srautų saugą ir švarą ir užtikrinti kokybišką perdirbimą. Be to, pažymėta, kad aukštos kokybės perdirbimas priklauso nuo rūšiuojamojo atliekų surinkimo.

Kokybiško perdirbimo terminas minimas ir Direktyvoje 2008/98/EB, kurios 11 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės imasi priemonių, kad paskatintų kokybišką perdirbimą. Direktyvos 2018/851 38 konstatuojamoji dalis nustato, kad *atliekomis tapę produktai, žaliavos ir medžiagos dėl jose esančių pavojingų medžiagų gali tapti netinkami perdirbti ar kokybiškų antrinių žaliavų gamybai*. Kokybiškas perdirbimas siejamas su perdirbtų medžiagų naudojimu uždaruose cikluose ir reikalavimu, kad perdirbtos medžiagos nėra kenksmingos aplinkai ir žmonių sveikatai. Direktyva 2008/98/EB ir kiti dokumentai aiškiai nurodė, kad turi būti siekiama ne bet kokio, o kokybiško perdirbimo. Vis dėlto kokybiško perdirbimo kriterijai yra neapibrėžti, todėl kategorija „kokybiškas perdirbimas“ teisiškai neįpareigojanti. Tačiau žiedinės ekonomikos veiki-

⁷¹³ *Ibid.*, 65.

⁷¹⁴ 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“, OJ L 354, 28.12.2013, p. 171–200.

mo logika rodo, kad atliekų perdirbimą turi pakeisti kokybiškas perdirbimas. Manytina, kad, ateityje apibrėžus reikalavimus kokybiškam perdirbimui, atsirastų pagrindas tikslinti atliekų hierarchiją, numatant atskirą kokybiško perdirbimo atliekų tvarkymo prioritetą.

Atliekų perdirbimo tikslų pasiekimas priklauso nuo konkrečios valstybės politikos tikslų įgyvendinimo. ES daugiausia atliekų perdirba Vokietija, Olandija, Austrija. Iš Vidurio Europos šalių išsiskiria Slovėnijos sostinė Liubliana, 2016 m. ji buvo paskelbta Europos žaliaja sostine ir siekia tapti pirmąja beatlieke *zero waste* sostine. Liublianos atvejis parodo, kad šalis nuosekliai vykde į perdirbimą orientuotą atliekų rūšiavimą, o tai leido pasiekti gerų rezultatų atliekų tvarkymo srityje. Atskiras surinkimas sudarė sąlygas padidinti perdirbimo mastus. Nepaisant tam tikro gyventojų pasipriešinimo, tai yra šalis, kurioje mažiausiai 70 proc. respondentų rūšiuoja aštuonias atliekų frakcijas.⁷¹⁵ Danijoje susidaro didžiausias ES komunalinių atliekų kiekis vienam gyventojui, o didžiausia komunalinių atliekų dalis deginama energijos gamybai. Atliekų tvarkymo politikos orientavimas į atliekų perdirbimą nėra vien tik ES tendencija. 2021 m. Kinija priėmė žiedinės ekonomikos veiksmų planą, kuriame keliami tikslai visas atliekas perdirbti iki 2025 m., o gaminant naujus produktus naudoti 20 procentų perdirbtų medžiagų. Plane konstatuojama, kad šalis padarė didelę pažangą atliekų perdirbimo srityje, perdirbimas remiasi ekologinių pramonės parkų veika, tačiau jie sudaro tik 10 proc. visų pramoninių parkų.⁷¹⁶

Aukštos kokybės perdirbimas priklauso nuo rūšiuojamojo atliekų surinkimo. Siekdama padėti piliečiams, įmonėms ir valdžios institucijoms geriau rūšiuoti atliekas, EK pasiūlys suderinti rūšiuojamojo atliekų surinkimo sistemas.⁷¹⁷ Visų pirma šiame pasiūlyme bus aptarti veiksmingiausi rūšiuojamojo surinkimo modelių deriniai, rūšiuojamojo surinkimo punktų tankumas ir prieinamumas, be kita ko, viešosiose erdvėse, atsižvelgiant į regionines ir vietos sąlygas – nuo miesto iki atokiausių regionų. Taip pat bus atsižvelgta į kitus aspektus, kurie vartotojams padeda rūšiuoti, pavyzdžiui, vienodos šiukšliadėžių spalvos, suderinti pagrindinių atliekų tipų simboliai, gaminių etiketės, informavimo kampanijos ir ekonominės priemonės. Pasiūlymu taip pat būtų siekiama standartizuoti kokybės valdymo sistemas ir pasiekti, kad jos būtų taikomos,

⁷¹⁵ „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, *supra note*, 120: 13.

⁷¹⁶ „China Unveils New Circular Economy Plan“, 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://waste-management-world.com/a/china-unveils-new-circular-economy-plan>.

⁷¹⁷ „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, *supra note*, 282.

siekiant užtikrinti surinktų atliekų kokybę.

Nuolatinių specialistų ir politikos formuotojų diskusijų, kaip geriausia plėtoti atliekų apdorojimo sistemą, objektu tampa ir mechaninio biologinio atliekų apdorojimo (MBA) įrenginių reikalingumas. Šiuo metu yra sukurtos mišrių komunalinių atliekų rūšiavimo technologijos, todėl gali kilti abejonių, ar verta toliau plėtoti namų ūkių atskiro rūšiavimo ir surinkimo sistemas. Tyrimai rodo, kad tokios mechaninės sistemos nėra tokios veiksmingos kaip žmonių susidarymo vietoje vykdomas srautų atskyrimas. MBA apdoroti atliekų srautai yra prastesnės kokybės nei atskiras rinkimas.⁷¹⁸ Pavyzdžiui, Barcelonos miestas nuo MBA 2010 m. perėjo prie atskiro biologiškai skaidžių atliekų surinkimo, kad gautų geros kokybės kompostą, kuri būtų galima naudoti kaip dirvožemio gerinimo priemonę.⁷¹⁹ MBA gali padėti užtikrinti, kad būtų pasiekti Sąvartynų direktyvoje nustatyti tikslai, tačiau negali užtikrinti, kad bus pasiekti perdirbimo tikslai, todėl yra apibūdinamas labiau kaip šalinimo variantas.⁷²⁰

Lietuvoje įrengti 10 MBA įrenginių visuose atliekų tvarkymo regionuose. Savivaldybės nustato reikalavimus mišrias komunalines atliekas vežti į MBA įrenginius, kuriuose atliekamas atliekų rūšiavimas. Valstybinio atliekų tvarkymo 2021–2027 m. plano projekto 194 punkte nurodyta, kad sukurti per dideli mechaninio apdorojimo ir MBA pajėgumai, o dalis jų nepritaikyti tinkamam maisto / virtuvės atliekų tvarkymui, neatitinka žiedinės ekonomikos direktyvose nustatytų uždavinių, nes yra neefektyvūs.

Atliekų tvarkymo sistemos veikimui labai svarbu ir tai, kaip šios operacijos dera tarpusavyje, nes priešingu atveju negaunama nauda. Vilniaus mieste įrengti MBA įrenginiai, kurių paskirtis paruošti atliekas kaip kietąjį atgautąjį kurą deginti. Nuo 2016 m. kietasis atgautasis kuras buvo laikinai saugomas sąvartyne, motyvuojant tuo, kad vėluoja atliekų deginimo jėgainės statybos. Laikinais saugoti atliekas galima iki 3 metų, o tada jos realiai paliekamos šalinti sąvartyne. Tai pavyzdys, kai nesuderinti atliekų apdorojimo MBA ir deginimo procesai nesukuria vertės, o realiai pasiekiamas pirminis atliekų šalinamos sąvartyne rezultatas, atliekų hierarchijoje nepalypėjant nė vienu laipteliu aukščiau.

Galime apibendrinti, kad perėjimas prie žiedinės ekonomikos turi įtakos atliekų hierarchijos prioritetų svarbai ir jų svorio pasiskirstymui. Žiedinėje ekonomikoje

⁷¹⁸ „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, *supra note*, 120: 12.

⁷¹⁹ *Ibid*, 64.

⁷²⁰ *Ibid*, 77.

skatinamas kokybiškas perdirbimas, kuris siejamas su perdirbtų medžiagų naudojimu uždaruose cikluose, kai nėra gaunamos žemesnės kokybės medžiagos, ir reikalavimu, kad perdirbtos medžiagos nėra kenksmingos aplinkai ir žmonių sveikatai. Kokybiško perdirbimo sąvoka ir kokybiško perdirbimo kriterijai nėra nustatyti teisės aktuose, todėl šiuo metu jis nėra išskiriamas kaip atskiras prioritetas atliekų hierarchijoje. Atliekų politikoje formuojamos nuostatos, kuriomis nepalankiai vertinama atliekų deginimo nauda ir potencialas, ypač dėl per didelių pajėgumų sukūrimo.

5.2.6. Esamo institucinio modelio analizė žiedinės ekonomikos kontekste

Išanalizuoti atliekų tvarkymo institucijos veikimo principai rodo, kad atliekų tvarkymo srityje įgaliojimai yra paskirstyti valstybės institucijoms ir vietos savivaldai, o atliekų tvarkymo sektoriui būdingas aukštas privataus sektoriaus įsitraukimo lygis. Todėl kyla klausimas, kaip turėtų veikti institucinė sistema, kad būtų pasirengta žiedinės ekonomikos įgyvendinimui.

Žiedinė ekonomika susideda iš tarpusavyje sąveikaujančių ir ekonominėje sistemoje dalyvaujančių organizacijų, todėl galima teigti, kad atliekų tvarkymo hierarchijos ir žiedinės ekonomikos santykis pasireiškia per valdžios vaidmenį.⁷²¹ Žiedinę ekonomiką galima būtų nagrinėti per vykdomosios valdžios institucijų analizę, tačiau tai diskutuotina dėl daugybės klausimų (ar ji turi apimti tik centrinę valdžią, ar vietos ir regionų valdžios institucijas, dalis valstybės funkcijų yra perduodamos vykdyti nevyriausybinėms įstaigoms arba privatizuojamos).

Valstybės institucijos įgyvendina bendrąją kompetenciją, sudarant sąlygas per eiti prie žiedinės ekonomikos. Valdžios institucijoms, kaip pažymėta Europos regionų komiteto nuomonėje, tenka atsakomybė, susijusi su paskatomis, sąlygomis ir reguliavimu.⁷²² Išskiriamas teisinis aspektas, kliudantis įgyvendinti žiedinę ekonomiką – nevienodas ES šalių narių teisinis reguliavimas, kuris trukdo verslui transportuoti ir valdyti atliekas, antrines žaliavas.⁷²³ Kaip reguliavimo kliūtys įvardijami žiedinę ekonomiką stabdantys įstatymai ir kiti teisės aktai, ribotas žiedinių pirkimų naudojimas, susitarimo pasauliniu mastu trūkumas.⁷²⁴ Politikos formuotojams siūloma peržiūrėti

⁷²¹ Jeyaraj, *supra note*, 49: 14–15.

⁷²² Europos regionų komiteto nuomonė. „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, *supra note*, 283.

⁷²³ Tomaš Jusel ir Aurelija Burinskienė, „Perėjimas prie žiedinės ekonomikos: stabdančių ir skatinančių veiksmų sąveika mikro-, mezo- ir makrolygmenimis“, *Mokslas – Lietuvos ateitis* 11, (2019): 7, <https://doi.org/10.3846/mla.2019.9633>.

⁷²⁴ Kirchherr ir kt., *supra note* 29.

visas atliekų klasifikacijas ir apribojimus, atsižvelgiant į naujus žiedinės ekonomikos politikos tikslus ir naujausias technologines galimybes.⁷²⁵

Žiedinė ekonomika yra įgyvendinama iš „viršaus į apačią“, todėl valdžios institucijų vaidmuo ir indėlis reikalingi nustatant jos perėjimo žingsnius. Pavyzdžiui, Taksonomijos reglamente finansavimo tikslais apibrėžti veiklos, kuria prisidedama prie perėjimo prie žiedinės ekonomikos, kriterijai. Vis dėlto toks bendras požiūris neatskleidžia institucinės sistemos veikimo esmės, t. y. kokios institucijos vaidins pagrindinį vaidmenį pereinant prie žiedinės ekonomikos, kokiais priemonėmis sieks šio tikslo.

Gamintojams tenka svarbus vaidmuo pereinant prie žiedinės ekonomikos. Jie turi kurti kuo labiau mūsų planetą tausojančius produktus, kurių gamybos procesuose reikia kuo mažiau pirminių iškastinių medžiagų.⁷²⁶ Paminėtini ir nauji dalijimusi grįsti žiediniai verslo modeliai (pavyzdžiui, keitimosi naudotais daiktais ir drabužiais platformos, pavėžėjimo, patalpų nuomos platforma ir pan.), kurių veiklos ir jos dalyvių teisinis statusas skiriasi nuo išplėtojo tradiciniuose verslo santykiuose, todėl iškyla dalyvių užimtumo, turto ir pajamų apmokestinimo teisinio reguliavimo klausimų.⁷²⁷ Numatoma, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lems ir platesnio masto pokyčius. Žiedinė ekonomika remiasi uždariais žaliavų ciklais, todėl jai įgyvendinti reikės didesnio įmonių bendradarbiavimo, o tai turės įtakos konkurencijos teisės, duomenų apsaugos ir saugumo įgyvendinimui.⁷²⁸

Klausimas dėl institucijų, atsakingų už perėjimą prie žiedinės ekonomikos, kelia diskusijų aukščiausiu politiniu lygiu ES. Tai matome iš Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto ir regionų komiteto nuomonių, kurios buvo pareikštos dėl naujojo žiedinės ekonomikos veiksmų plano. Regionų komitetas „*apgailestauja, kad naujame žiedinės ekonomikos veiksmų plane vietos ir regionų valdžios institucijų vaidmeniui skirtas labai trumpas skyrius, nors vietos ir regionų valdžios institucijos, kaip itin svarbūs veikėjai, atlieka esminį vaidmenį pereinant prie žiedinės ekonomikos, inicijuodamos ir didindamos labai reikalingų inovacijų mastą*“⁷²⁹. Europos regionų komitetas dar 2017 m. pareiškė nuomonę, kad „<...> didesnis savivaldybių įsitraukimas į atliekų tvarkymą vertintinas kaip galimybė vietos valdžiai prisidėti prie žiedinės ekonomikos

⁷²⁵ Lacy, Long, ir Spindler, *supra note*, 26: 412.

⁷²⁶ Europos regionų komiteto nuomonė. „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, *supra note*, 283.

⁷²⁷ Thomas, *supra note*, 31: 13.

⁷²⁸ Felix Preston, *supra note* 19: 16.

⁷²⁹ Europos regionų komiteto nuomonė, „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, *supra note*, 283.

vystymo⁷³⁰, todėl nuosekliai laikomasi nuomonės dėl savivaldybių funkcijų didinimo. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas pasisako, kad vietos valdžios institucijos atlieka pagrindinį vaidmenį vandentvarkos, atliekų tvarkymo ir antrinių žaliavų centrų valdymo srityje. Jos gali pradėti partnerystę grindžiamus eksperimentus, kurie yra labai svarbūs žiedinių inovacijų plėtrai.⁷³¹ Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonėje pripažįstamas vietos valdžios vaidmuo atliekų tvarkymo srityje, matant jų kaip partnerių vaidmenį plėtojant inovacijas žiedinės ekonomikos srityje. Perėjimo prie žiedinės ekonomikos kontekste vienas svarbiausių klausimų yra koks turėtų būti vietos savivaldos ir gamintojų (verslo) vaidmuo ir santykis.

ES lygiu keliami klausimai dėl institucinės sistemos veikimo ir, panašu, kad nėra vienareikšmiško sprendimo, kokios funkcijos ir kaip turėtų būti paskirstytos. Todėl svarbu atlikti preliminarų gamintojų ir savivaldybių vaidmens žiedinėje ekonomikoje įvertinimą, atsižvelgiant į teisinį reguliavimą bei egzistuojančius komunalinių atliekų organizavimo modelius.

2020 m. žiedinės ekonomikos veiksmų plane toliau ryškėja siekis plėsti žiedinės ekonomikos apimtį, neapsiribojant tik atliekų klausimais, kuriuose savivaldybės vaidina svarbų vaidmenį. Visų pirma, savivaldybių vaidmuo daug svarbesnis komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje, o tvarkant nekomunalines (gamybos) atliekas savivaldybių vaidmuo ribotas. Žiedinės ekonomikos direktyvų paketas nukreiptas į griežtesnių reikalavimų nustatymą komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. Tokios reguliavimo kryptys turėtų sufleruoti savivaldybių vaidmens didėjimą ir pripažinimą, tačiau tai nėra taip akivaizdu ir aišku. Žiedinės ekonomikos veiksmų planuose vietos savivaldai nėra priskiriamas aiškus vaidmuo. Atsiranda vertinimų, kad atsakomybės už atliekas suskaidymas kenkia viso atliekų tvarkymo proceso plėtojimui.⁷³²

Kalbant apie savivaldybių vaidmens perspektyvą reikėtų įvertinti, kad savivaldybių vaidmuo pastaruoju metu menksta, daugiau funkcijų perleidžiama privačiam sektoriui. Teisinis reglamentavimas, ypač konkurencijos srities reikalavimai, palankus privataus sektoriaus įtraukimui į atliekų tvarkymą. ES teisinės nuostatos, kurios pripažįsta valstybių narių administravimo sistemų veikimą, leidžia plėtoti savivaldybių

⁷³⁰ *Ibid.*

⁷³¹ Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“ (COM(2020) 98 final), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.infolex.lt/tp/default.aspx?id=1929&crd=1234638&qj=6979705>.

⁷³² Europos regionų komiteto nuomonė, „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, *supra note*, 283.

vaidmenį atliekų tvarkymo srityje, tačiau turi būti atsižvelgiama į konkurencijos teisės normas ir vidaus sandoriams taikomus reikalavimus.

Žiedinė ekonomika didžiausią dėmesį skiria atliekų perdirbimui, todėl svarbu įvertinti ne tik bendrą savivaldybių vaidmenį atliekų tvarkymo, bet ir atliekų perdirbimo srityje. Valstybėse narėse vietos valdžia yra skirtingai įsitraukusi į atliekų perdirbimo procesų organizavimą ir vykdymą, tačiau daugiausia nuveikta komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų srityje. Mokslinėje literatūroje teigiama, kad atliekų tvarkymo sistemos, pagrįstos atliekų surinkimu ir gabenimu į šalinimo vietas, yra pasenusios.⁷³³

Žiedinės ekonomikos direktyvų paketas tiesiogiai nesprenžia savivaldybių kompetencijos klausimų, tačiau žiedinės ekonomikos samprata lemia poreikį peržiūrėti institucijų santykių pobūdį.

Tyrimo metu ekspertai išreiškė nuomonę, kad Lietuvos institucinė sistema nėra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos. 2 respondento pastebėjimu, šis tikslas yra labiau deklaruojamas nei realiai veikiama. 1, 5 ir 8 respondentų nuomone, žiedinėje ekonomikoje svarbiausias yra verslas ir juo labiausiai reikėtų remtis. 1 respondento paaiškinimu, vietos savivalda negali užtikrinti žiedinės ekonomikos, nes gamyba privatizuota, o mechaniniu perdirbimu žiediškumo pasiekti neįmanoma. Pasak 6 respondento, būtinas vietos valdžios ir verslo bendradarbiavimas, tačiau savivaldybėse žiedinės ekonomikos įgyvendinimas yra fragmentiškas, labiau orientuotas į teisės aktų reikalavimų įgyvendinimą. 7 respondento nuomone, savivaldybės nepajėgios tokio perėjimo įgyvendinti finansiškai. 2 respondentas pateikė pavyzdį, kad Lietuvoje trūksta antrinių žaliavų perdirbimo pajėgumų, o be jų žiedinė ekonomika neįmanoma. Tarp ekspertų vyrauja požiūris, kad pereinant prie žiedinės ekonomikos turi būti remiamasi verslu ir su juo bendradarbiaujama, tačiau savivaldai linkstama suteikti tam tikrą vaidmenį įgyvendinant žiedinę ekonomiką. Kartu dažnai aptinkama nuomonė, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas priklausys ir nuo to, ar verslas matys finansinę naudą. Atsižvelgiant į atliktą tyrimą bei pateiktą ekspertų nuomonę, teigtina, kad Lietuvoje dar turi būti priimti esminiai sprendimai, kokios institucijos ir kokiais būdais įgyvendins perėjimą prie žiedinės ekonomikos, apibrėžiamas valstybės institucijų, vietos savivaldos ir verslo vaidmuo.

Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lemia neišvengiamą diskusiją dėl atliekų

⁷³³ H. Jouhara et al., „Municipal Waste Management Systems for Domestic Use“, *Energy* 139 (2017): 485, <https://doi.org/10.1016/j.energy.2017.07.162>.

teisės transformacijos.⁷³⁴ Pagal idealų teorinį modelį ateityje atliekas pakeis žaliavos arba atliekų labai sumažės, todėl teisės aktuose beveik neliks atliekų reglamentavimo poreikio ir padidės medžiagas bei gaminius reglamentuojančių teisės normų reikšmė. Tačiau jeigu laikomasi nuomonės, kad visiškas žiedinės ekonomikos įgyvendinimas nėra galimas, tokiu atveju neturėtų iškilti būtinybė atsisakyti atliekų reglamentavimo.

Apibendrinami galime teigti, kad ES lygiu nėra vienareikšmiško sprendimo, kokios funkcijos ir kaip turėtų būti paskirstytos, kad būtų pereita prie žiedinės ekonomikos ir pasirengta jos įgyvendinimui. Žiedinėje ekonomikoje gamintojams tenka svarbus vaidmuo, tačiau vietos savivaldai, kuri turi išskirtinį statusą komunalinių atliekų valdymo klausimais, nėra priskiriamas aiškus vaidmuo. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lemia kitokį santykių tarp institucijų pobūdį, nei buvo susiklostęs komunalinių atliekų valdymo srityje, todėl turėtų būti inicijuota institucijų peržiūra. Atsižvelgiant į atliktą tyrimą bei pateiktą ekspertų nuomonę, Lietuvoje dar turi būti priimti sprendimai, kokios institucijos ir kokiais būdais įgyvendins perėjimą prie žiedinės ekonomikos, apibrėžiamas valstybės institucijų, vietos savivaldos ir verslo vaidmuo.

⁷³⁴ Backes, *supra note* 26: 16.

Išvados

Atlikto mokslinio tyrimo metu gauti rezultatai leidžia konstatuoti, kad suformuoti ginamieji teiginiai pasitvirtino, tyrimo tikslas pasiektas, o iškelti uždaviniai įgyvendinti:

1. Įgyvendinus pirmąjį tyrimui keltą uždavinį atskleisti komunalinių atliekų sampratą ir ypatumus, buvo suformuluotos šios išvados:

1.1. Komunalinės atliekos priskirtinos bendresnei atliekų kategorijai, kurios teisinis apibrėžimas turi specialiai išplėstą reikšmę, apimančią medžiagos ar objekto pakartotinį naudojimą ir šalinimą, taip pat tyčinius ar atsitiktinius, savanoriškus ar būtinus atsikratymo medžiaga ar objektu veiksmus, nepriklausomai nuo medžiagos ar objekto komercinės vertės. Atlikto tyrimo rezultatai patvirtina, kad istoriškai susiformavusiai komunalinių atliekų sampratai būdingi du pagrindiniai bruožai: a) tai, kad komunalinių atliekų tvarkymas yra susijęs su bendra savivaldybės ar miesto atsakomybės sritimi; b) komunalinės atliekos apibrėžiamos remiantis jas sudarančių atliekų srautų kriterijumi.

1.2. Komunalinės atliekos Direktyvoje 2018/851 apibrėžiamos kaip mišrios ir atskirai surinktos namų ūkių atliekos ir atliekos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių. Direktyvoje 2018/851 pabrėžiamas neutralumas atliekų tvarkytojų atžvilgiu, o komunalinių atliekų apibrėžtis neapima tradiciškai komunalinėms atliekoms priskiriamo bruožo – jų priskyrimo savivaldybių atsakomybės sričiai. Tokia komunalinių atliekų kategorijos modifikacija, kuri daugiausiai yra nulemta savivaldybių svarbos ir reikšmės komunalinių atliekų tvarkymo srityje mažėjimo, sudaro pagrindą svarstyti, ar apibrėžiant tokio pobūdžio atliekas yra tikslu vartoti terminą „komunalinės“.

2. Įgyvendinus antrąjį uždavinį atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ypatumus Europos Sąjungoje ir Lietuvoje, teiktinos šios išvados:

2.1. Atliekų teisinis reguliavimas formavosi veikiamas aplinkosaugos ir kitų teisės šakų, o jo raidą lėmė ir bendri teisės pokyčiai, kurie gali būti įvardijami kaip postmodernizmo įtaka teisei. Vienas iš charakteringų postmodernios teisės įtakos pavyzdžių – pakuočių atliekų tvarkymas verslo ir viešojo sektoriaus savanoriškų susitarimų pagrindu.

2.2. Aplinkosauga, įskaitant atliekų tvarkymą, priskiriama pasidalijamajai ES ir valstybių narių kompetencijai, todėl atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo nuostatos

turėtų būti aiškinamos remiantis ES teise.

2.3. Atlikto tyrimo metu, įvertinus aktualias ESTT nagrinėtas bylas dėl valstybių narių pareigų įgyvendinimo atliekų tvarkymo srityje, buvo išskirtos šių kategorijų bylų: a) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos atliekas tvarkyti aplinkai saugiu būdu, b) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos priimti atliekų tvarkymo planus ir programas; c) bylos, kuriose sprendžiama dėl principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo. ESTT praktikoje atliekų srities teisės aktų įgyvendinimas vertinamas ne tik ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę aspektu, tačiau atsižvelgiant ir į faktinę atliekų tvarkymo padėtį, iš kurios sprendžiama apie tinkamą ES teisės įgyvendinimą.

2.4. Tyrimo metu nustatyta, kad komunalinių atliekų tvarkymas reglamentuotas iš esmės viešosios teisės normomis, nustatomi aukšti reikalavimai šių atliekų tvarkymui ir atskaitomybei, komunalinių atliekų tvarkymo paslauga teikiama kaip viešoji paslauga, kai nekomunalinių atliekų tvarkymas remiasi privačių sutarčių sudarymu. Atskleisti Lietuvos komunalinių atliekų ir nekomunalinių atliekų teisinio reglamentavimo skirtumai lemia didesnę viešojo sektoriaus institucijų vaidmenį komunalinių atliekų tvarkymo srityje.

2.5. Įvertinus tyrimo metu surinktus duomenis ir apklaustų ekspertų išvagas, darytina išvada, kad komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas pasižymi sisteminiiais trūkumais: neapibrėžtas Aplinkos apsaugos įstatymo santykis su atliekų tvarkymo sritimi, probleminis Atlieku tvarkymo įstatymo bei Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo santykis, esminės atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygos vis dar nustatomos poįstatyminiuose teisės aktuose, o dėl Atlieku tvarkymo įstatyme įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa nenusipėjamas. Tyrimo metu nustatytos teisinio reglamentavimo spragos, susijusios su valstybinio atliekų tvarkymo plano galiojimu, kai nepriėmus naujo atliekų tvarkymo plano, formaliai nelieka pagrindo taikyti ankstesnį atliekų tvarkymo planą.

2.6. Viena pagrindinių Atlieku tvarkymo įstatymo kategorijų – komunalinių atliekų tvarkymo sistema – apibrėžiama ydingai, nes ji apibrėžiama per savivaldybių funkcijų įgyvendinimą, o savivaldybių funkcijos apibrėžiamos kaip komunalinių atliekų tvarkymo sistemos diegimas (apibrėžimo rato klaidos požymis). Į komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžtį įtrauktos tik vieno sistemos dalyvio – savivaldybės – funkcijos, todėl lieka neatskleista pačios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, kaip apimančios įvairių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių įgaliojimus ir veiklą, esmė.

2.7. Atsižvelgiant į ESTT praktiką, Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 5 dalyje nustatytas atliekų importo į Lietuvą draudimas vertintinas kaip iš dalies nesuderintas su Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatomis.

3. Įgyvendinus trečiąjį uždavinį ištirti komunalinių atliekų tvarkymo teisės principus ir atskleisti jų turinį, teiktinos šios išvados:

3.1. Atliekų tvarkymo ypatumai lėmė tai, kad aplinkos apsaugos teisės principai nėra vienodai aktualūs atliekų tvarkymo sričiai, todėl autorė, ištyrusi jų įvirtinimą teisės aktuose ir teisinėje literatūroje, sudarė ši atliekų tvarkymo teisės principų sąrašą: savarankiškumo principas, artumo principas, principas „teršėjas moka“, atliekų hierarchijos principas, gamintojo atsakomybės principas, atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas, atliekų susidarymo mažinimo principas, atsargumo principas ir tvarumo principas.

3.2. Atliekų tvarkymo teisės principų nustatymas Lietuvos poįstatyminiuose teisės aktuose sumenkina pačių principų reikšmę, ypač įvertinus tai, kad valstybinių atliekų tvarkymo planų terminuotas galiojimas suponuoja ir atliekų tvarkymo teisės principų galiojimą terminuotai.

4. Įgyvendinus ketvirtąjį uždavinį atlikti komunalinių atliekų tvarkymo administravimo institucinės sistemos ir jos valdymo modelių bei komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo vertinimą, teiktinos šios išvados.

4.1. Pagrindinių atliekų valdymo srities institucijų sistema reglamentuota ne nuosekliai skirtinguose teisės aktuose. Komunalinių atliekų valdymo institucijoms tyrimo metu priskirtos ne tik valstybės ir savivaldybės institucijos, bet ir komunalinių atliekų sistemos administratoriai (toliau – Administratorius), ir gamintojų ir importuotojų organizacijos (toliau – Organizacija). Savivaldybės savo funkcijas gali perduoti vykdyti Administratoriui, kuris yra savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigtas atskiras juridinis asmuo, o Organizacijos valdymo funkcijas atlieka teisės aktuose nustatyta tvarka sudarytų sutarčių pagrindu. Tai rodo tam tikrą savivaldybių traukimosi iš komunalinių atliekų valdymo procesą.

4.2. Lietuvoje komunalinių atliekų valdymo funkcijų paskirstymas institucijoms yra pakankamai atskirtas. Leidimus ir licencijas veikai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Departamentas, savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymą, savivaldybės lygmeniu priima atliekų tvarkymo planus ir taisykles, gali taikyti už šių taisyklių pažeidimus administracinę atsakomybę. Savivaldybės neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprasčiausioms

atliekų tvarkymo operacijoms, netikrina kaip laikomasi leidime nustatytų veiklos sąlygų. Dėl institucijų funkcijų komunalinių atliekų tvarkymo srityje atskyrimo egzistuoja tam tikra jų funkcijų fragmentacija, o dėl nepakankamo koordinavimo gali atsirasti spragų vykdant komunalinių atliekų tvarkymą.

4.3. Tyrimo metu nustatyta, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostata, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas gali teikti tik savivaldybės ar Administratoriaus atrinkti atliekų tvarkytojai, vertintina kaip ribojantį poveikį neatrinktų tvarkytojų veiklos atžvilgiu turinti nuostata. Šios nuostatos faktinis neįgyvendinimas iš dalies sumažina neigiamo poveikio pasekmes.

4.4. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos, remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo ir Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis, turi suteikti visuomenei vienodai prieinamą, valstybės ar savivaldybių garantuojamą naudą. Paslaugų teikimo sąlygose arba standartuose turi būti apibrėžtas ir garantuojamas paslaugos teikimo lygis. Tokiais standartais valstybės mastu turėtų būti aplinkos ministro tvirtinami Minimalūs reikalavimai, tačiau šiuo metu jie neatitinka paslaugų teikimo ypatumų: nustatytas aptarnavimo dažnumas per retas, dviprasmiškai apibrėžtas atliekų surinkimo apvažiavimo būdo vykdymas, nustatyti dideli konteinerių aikštelės atstumai nuo pastatų, tačiau jie nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kitais teisės aktais, nenustatyta nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti.

4.5. Remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalimi, savivaldybėms nustatoma pareiga užtikrinti visuotinį atliekų turėtojų aprūpinimą mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteineriais. Tačiau įstatymo lygiu nesudaromos sąlygos vertinti faktinių paslaugos suteikimo galimybių, o toks neįvertinimas pirminiame aprūpinimo konteineriais etape perkelia paslaugos nesuteikimo pasekmes į vėlesnį etapą, kai jau sprendžiami mokėjimo už paslaugas klausimai. Atliekų tvarkymo įstatyme savivaldybėms nustatyta pareiga aprūpinti atliekų turėtojus ir rūšiavimo konteineriais, tačiau tokia pareiga nėra formuluojama Organizacijoms, nors tai atitiktų gamintojo atsakomybės principą. Atliekų tvarkymo įstatymas, įpareigodamas aprūpinti atliekų turėtojus atliekų rūšiavimo konteineriais, nenustato bendro įpareigojimo vykdyti atskirą tam tikrų atliekų rinkimą.

4.6. Apmokestinimo ir paslaugų teikimo mechanizmas lemia, kad paprastai atliekų turėtojai turi pradėti mokėti už atliekų tvarkymą anksčiau nei šios paslaugos faktiškai pradedamos teikti, tačiau egzistuojantis atotrūkis neturi būti pernelyg ilgas ir nesubalansuotas. Problema, kad rinkliavos mokėjimas nepriklauso nuo paslaugų sutei-

kimo faktų ir kokybės buvo pastebėta ir teisėkūroje, todėl pritarta nuo 2020 m. liepos 1 d. įsigaliojusiems Rinkliavos įstatymo pakeitimams dėl rinkliavos gražinimo. Bendrai teisinis reguliavimas ir gana palanki teismų praktika nesukuria finansinio spaudimo savivaldybei ar Administratoriams siekti kokybiško paslaugų teikimo.

4.7. Tyrimo metu nustatyti dviejų Lietuvoje taikomų alternatyvių apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemų, t. y. rinkliavos ir įmokos, skirtumai. Šie skirtumai kyla iš skirtingų rinkliavos ir įmokos sistemų reglamentavimo pagrindų, kai pats paslaugų teikimas ir susiklostančių santykių turinys yra panašūs. Rinkliavos ir įmokos sistemų skirtumus iliustruoja skirtingas Lietuvos banko kaip mokėtojo teisinis statusas šiose sistemose bei skirtingas rinkliavos ir įmokos gražinimo sąlygų reglamentavimas. Toliau plėtojant teisinį reguliavimą skirtumai tarp rinkliavos ir įmokos sistemų tik didės. Valstybės lygiu nėra pakankamai pagrįsta lygiagrečiai plėtoti dvi rinkliavos ir įmokos sistemas.

5. Įvykdžius penktojo uždavinio užduotį atskleisti žiedinės ekonomikos poveikį komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui, teiktinos šios išvados:

5.1. Moksliniuose tyrimuose nėra vieno žiedinės ekonomikos kategorijos apibrėžimo, todėl teisinis žiedinės ekonomikos apibrėžimas, įtvirtintas 2020 m. birželio 18 d. Taksonomijos reglamente, suteikė daugiau aiškumo, kas laikytina žiedine ekonomika ir kokie bruožai jai būdingi. Tyrimo metu iširtas žiedinės ekonomikos ir atskirų atliekų tvarkymo teisės principų santykis – žiedinės ekonomikos įgyvendinimas susijęs su artumo ir savarankiškumo principų reikšmės mažėjimu, tačiau pačiai žiedinei ekonomikai įgyvendinti kritiškai svarbu, kad tvarkant atliekas būtų įgyvendintas atsargumo principas ir atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas.

5.2. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas tiesiogiai susijęs su atliekų hierarchijos principu ir prisideda prie atliekų hierarchijos principo svarbos didėjimo. Kokybiško perdirbimo sąvoka ir kokybiško perdirbimo kriterijai nėra nustatyti teisės aktuose, todėl šiuo metu jis nėra išskiriamas kaip atskiras prioritetas atliekų hierarchijoje.

5.3. Komunalinių atliekų tvarkymas buvo kur kas daugiau reglamentuojamas nei nekomunalinių (gamybos atliekų) tvarkymas, tačiau priėmus žiedinės ekonomikos paketą šis reglamentavimo lygių skirtumas dar labiau padidėjo. Komunalinės atliekos sudaro sąlyginai nedidelę atliekų dalį, todėl nėra pakankamai įtikinamas pagrindimas, kad komunalinių atliekų teisinio reguliavimo griežtinimas leistų spręsti bendrą atliekų problemą.

5.4. Žiedinėje ekonomikoje gamintojams tenka svarbus vaidmuo, tačiau

vietos savivaldai, kuri tradiciškai turi išskirtinį statusą komunalinių atliekų valdymo klausimais, nėra priskiriamas aiškus vaidmuo. Nei ES, nei Lietuvos teisės aktuose nėra įtvirtinto aiškaus sprendimo, kaip instituciniu lygmeniu turi būti pasirengta žiedinės ekonomikos įgyvendinimui, kokios funkcijos kokioms institucijoms bus paskirstytos. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lemia kitokį santykių tarp institucijų pobūdį, nei buvo susiklostęs komunalinių atliekų valdymo srityje, todėl neišvengiama institucijų funkcijų ir atsakomybių peržiūra.

Pasiūlymai

Pasiūlymai dėl sisteminių komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo trūkumų pašalinimo:

1. Siūlytina bendrą atliekų tvarkymo srities institucijų sistemą, jų kompetenciją išdėstyti viename teisės akte, pavyzdžiui, Atliekų tvarkymo įstatyme. Atliekų tvarkymo įstatyme tikslinga apibrėžti savivaldybių funkcijas atliekų tvarkymo srityje, atsisakant praktinės naudos neturinčio komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžties vartojimo.

2. Siūlytina esmines atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygas ir atliekų tvarkymo teisės principus apibrėžti įstatymuose, o ne poįstatyminiuose teisės aktuose:

2.1. Atliekų tvarkymo įstatyme turėtų būti apibrėžti komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo pagrindai, pagrindinės šios sistemos funkcionavimo nuostatos.

2.2. Užduotys savivaldybėms ir kiti komunalinėms atliekoms tvarkyti nustatyti reikalavimai, ypač kylantys įgyvendinant ES direktyvas, turėtų būti nustatomi Atliekų tvarkymo įstatyme.

2.3. Atliekų tvarkymo įstatyme siūlome nustatyti, kad pakuočių ir gaminių atliekos surenkamos, apdorojamos ir sutvarkomos taikant gamintojo atsakomybės principą bei detalizuoti šiuo principo įgyvendinimo sąlygas (pavyzdžiui, Organizacijoms nustatoma finansinė atsakomybė ar finansinė ir organizacinė atsakomybė).

2.4. Atliekų tvarkymo įstatyme tikslinga nustatyti, kad savivaldybės privalo savo teritorijoje užtikrinti šių komunalinių atliekų sraute susidarančių atliekų surinkimą: biologinės atliekos, plastiko atliekos; metalo atliekos; popieriaus atliekos; stiklas; tekstilės atliekos; didelių gabaritų atliekos; pavojingos atliekos. Jame tikslinga detalizuoti, kad atskirai prie susidarymo šaltinio surenkamos ir vežamos komunalinės atliekos, įskaitant bent jau popieriaus, metalo, plastiko, stiklo ir pakuočių atliekas, biologines atliekas. Nustatyti, kad atliekų surinkimo aikštelėse, kurios yra viešai prieinamos savivaldybės gyventojams turi būti priimamos bent šios atliekos: naudotos baterijos ir akumulatoriai, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, baldai ir kitos didelių gabaritų atliekos, naudotos padangos, statybinės ir griovimo atliekos, taip pat tekstilės ir drabužių atliekos.

3. Atliekų tvarkymo įstatyme poįstatyminių teisės aktų priėmimo teisiniai pagrindai turi būti dėstomi aiškiai ir konkrečiai, kad būtų aiški poįstatyminio teisės akto paskirtis, tikslas ir reguliavimo ribos.

4. Siūlytina Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinti nuostatą, kuri sudarytų teisinį pagrindą pratęsti atliekų tvarkymo plano galiojimą, nes įstatyme nustatytas šešerių metų terminas nėra maksimalus plano galiojimo terminas. Siūlymas teikiamas siekiant išvengti teisinio reglamentavimo spragos, kuri susiklostė, kai 2020 m. pasibaigus valstybinio plano galiojimui nebuvo priimtas naujas planas.

5. Siūlytina tobulinti Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostatą taip, kad ji neturėtų neproporcingo veiklą ribojančio poveikio savivaldybės ar Administratoriaus neatrinktų atliekų tvarkytojų atžvilgiu. Visų pirma, siūlytina šią nuostatą taikyti tik atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimui, atsisakant jos taikymo visai atliekų tvarkymo kategorijai, taip pat ji turėtų būti taikoma tiek, kiek savivaldybės įpareigosotos teikti (išsigyti) paslaugas atliekų turėtojų naudai.

6. Atliekų tvarkymo įstatymas įtvirtina teisinį mechanizmą, kuris atliekų turėtojams tam tikro – garantuojamo – lygio paslaugų teikimą sieja su rinkliavos ar įmokos mokėjimu. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalyje nustatomos naudos, kurios atliekų turėtojams garantuojamos, neimant iš jų papildomo mokesčio, išskyrus vietinę rinkliavą arba įmoką. Tačiau lieka nereglementuota, kaip turėtų būti teikiamos garantuojamą lygį viršijančios paslaugos: ar turėtų būti teikiamos savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose ar šios paslaugos turi būti perkamos rinkoje, neįsipareigojant naudotis komunalinių atliekų tvarkymo sistemomis. Ši nuostata turėtų koreliuoti su Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostata.

7. Atliekų tvarkymo įstatyme siūlytina patikslinti nekomunalinių atliekų tvarkymo sąlygas savivaldybės organizuojamuose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 9 dalyje siūlytina atsisakyti nuostatos, kad savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose gali būti tvarkomos visos atliekos, išskyrus atliekas įmonių, kurių leidimuose nustatyti atliekų tvarkymo reikalavimai negali būti įvykdyti šiose sistemose. Siūloma dėstyti, kad savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose tvarkomos komunalinės atliekos, o kitos atliekos gali būti tvarkomos juose, kai yra atliekų turėtojo prašymas ir savivaldybės ar jos įgalioto administratoriaus sprendimas tais atvejais, kai tokias atliekas sudėtinga tvarkyti kitais būdais.

8. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 6 dalyje siekiama įtvirtinti visuotinę paslaugos teikimą, tačiau nėra įtvirtinta galimybė pirmiausia įvertinti objektyvias galimybes teikti paslaugą. Siūlytina Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 6 dalį papildyti nuostata, kad savivaldybės arba administratorius gali priimti sprendimą neorgani-

zuoti komunalinių atliekų surinkimo (arba neįtraukti į komunalinių atliekų surinkimo schemą), jeigu sudėtingas privažiavimas, mažai atliekų turėtojų arba susidaro mažai vežamų atliekų, išskyrus atvejus, kai atliekų surinkimas reikalingas dėl sveikatos apsaugos ar aplinkos apsaugos užtikrinimo arba kitų priežasčių. Tokiems atliekų turėtojams neturėtų būti suteikiamos atliekų surinkimo priemonės pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalį bei jiems neturėtų būti skaičiuojama rinkliava arba įmoka.

9. Rinkliavos ar įmokos mokėjimas sietinas su įtraukimu į komunalinių atliekų turėtojų registrą, t. y. nuosavybės į nekilnojamojo turto objektą atsiradimo momentu, tačiau faktiškai komunalinių atliekų surinkimo paslaugos teikimas gali būti pradėtas vėliau. Apmokestinimo ir paslaugų teikimo momentas turi kuo labiau sutapti, todėl siūlytina nustatyti, kad įtraukus objektą į registrą jam turi būti priskiriamas bendro naudojimo arba individualus konteineris, o iki konteinerio priskyrimo rinkliava neturi būti skaičiuojamas arba gali būti skaičiuojama tik pastovioji rinkliavos dalis.

10. Aplinkos ministro patvirtinti Minimalūs reikalavimai turėtų būti peržiūrėti iš esmės, nes jie neatitinka visuomenės poreikių ir paslaugų teikimo ypatumų: aptarnavimo dažnumas per retas, pačios savivaldybės nustato tankesnę aptarnavimo dažnumą, dviprasmiškai apibrėžtas atliekų surinkimo apvažiavimo būdo vykdymas, nustatyti dideli konteinerių aikštelės atstumai nuo pastatų, tačiau jie nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kitais teisės aktais, nenustatyta jokių nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti.

11. Siūlytina atsisakyti Lietuvoje taikomų dviejų alternatyvių apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemų, t. y. rinkliavos ir įmokos sistemos, pasirenkant valstybės lygiu plėtoti vieną iš šių sistemų. Autorės nuomone, įmokų sistema pranašesnė nei rinkliavos, nes teisinis reguliavimas užtikrina tiek įmokų privalomumą, tiek teisinių santykių lankstumą. Pereinant prie vienos sistemos būtina įtvirtinti specialias pereinamąsias nuostatas, kad atliekų turėtojai nepatirtų papildomų apsunkinimų ir nesutrikėtų paslaugų teikimas.

12. Siekiant įgyvendinti principą „teršėjas moka“, siūlytina atsakyti teisinio reglamentavimo, pagal kurį Lietuvos bankas nėra laikomas rinkliavos už atliekų tvarkymą ir kitų rinkliavų mokėtoju. Atitinkamai turi būti pakoreguotas Rinkliavų įstatymo 3 straipsnis, išbraukiant Lietuvos bankui nustatytą išimtį.

Pasiūlymai dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių tobulinimo:

Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalyje nustatytos perkančiųjų organizacijų horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygos, kurioms esant gali būti netaikomos ES viešųjų pirkimų taisyklės. Jeigu Lietuvoje siekiama vystyti savivaldybių ir kitų perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimą komunalinių atliekų tvarkymo srityje, tikslinga spręsti dėl horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygų išimties įtvirtinimo Viešųjų pirkimų įstatyme. Manytina, kad toks horizontalusis bendradarbiavimas praplėstų savivaldybių galimybes imtis didesnės atsakomybės įgyvendinant žiedinę ekonomiką.

Literatūros sąrašas

Europos Sąjungos teisės aktai

1. „2007 m. gruodžio 13 d. Lisabonos Sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos Sutartį ir Europos Bendrijos Steigimo Sutartį“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3A-TOC>.
2. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, OL C 326, 2012-10-26, p. 47–390.
3. Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės OJ L 39, 16. 2. 1993, p. 3–22. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A21993A0216%2802%29>.
4. 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva dėl atliekų Nr. 75/442/EEB, OL 194, 1975, p. 0039–0041.
5. 1989 m. birželio 8 d. Tarybos direktyva 89/369/EEB dėl naujų komunalinių atliekų deginimo įmonių oro taršos prevencijos. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0369&from=EN>.
6. 1989 m. birželio 21 d. Tarybos direktyva 89/429/EEB dėl esamų komunalinių atliekų deginimo įmonių oro taršos mažinimo. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989L0429&from=en>. Oficialusis leidinys L 203, 15/07/1989 p. 0050–0054.
7. 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 2 tomas, p. 3–8.
8. 1993 m. vasario 1 d. Tarybos Reglamentas (EEB) Nr. 259/93 dėl atliekų vežimo Europos bendrijos viduje, į Bendriją ir iš jos priežiūros ir kontrolės, OL L 30, 1993 2 6, p. 1–28, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1993/259/oj>.
9. 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, OL 2004 m. specialusis leidimas, 13 skyrius, 13 tomas, p. 349.
10. 1996 m. liepos 30 d. Komisijos komunikatas Nr. COM(96) 399final dėl Europos bendrijos atliekų tvarkymo strategijos peržiūros. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://aei.pitt.edu/4116/1/4116.pdf>.

11. 1996 m. rugsėjo 16 d. Tarybos direktyva 96/59/EB dėl polichlorintų bifenilų ir polichlorintų terfenilų šalinimo (PCB/PCT), OL L 243, 1996 09 24, p. 0031–0035.
12. 1996 m. rugsėjo 24 d. Tarybos direktyva 96/61/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės, OJ L 257, 1996, p. 26–40.
13. 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų, OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 4 tomas, p. 228.
14. 2000 m. gegužės 3 d. Komisijos sprendimas, keičiantis sprendimą 94/3/EB, nustatantį atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 1 straipsnio a dalį, ir Tarybos sprendimą 94/904/EB, nustatantį pavojingų atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 91/689/EEB dėl pavojingų medžiagų 1 straipsnio 4 dalį (2000/532/EB), OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 5 tomas, p. 151–172.
15. 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, OL L 269, 2000 10 21, p. 34–43.
16. 2000 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/76/EB dėl atliekų deginimo, OL L 332, 2000, p. 91–111.
17. 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32002R0178>.
18. 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti), OL L 143 , 30/04/2004, p. 0056–0075.
19. 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/21/EB dėl kasybos pramonės atliekų tvarkymo ir iš dalies keičianti Direktyvą 2004/35/EB, OL L 102, 2006 4 11, p. 15–34.
20. 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo, OL L 190, 2006 7 12, p. 1.
21. 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo, OL L 266, 2006 9 26, p. 1–14.
22. 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, OJ L 312, 22. 11. 2008, p. 3–30.
23. 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB)

- Nr. 1069/2009 kuriuo nustatomos žmonėms vartoti neskirtų šalutinių gyvūninių produktų ir jų gaminių sveikumo taisyklės ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1774/2002 (Šalutinių gyvūninių produktų reglamentas), OJ L 300 2009. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1069/oj/eng>.
24. 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės), OL L 334, 2010 12 17, p. 17.
 25. 2011 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/65/ES dėl tam tikrų pavojingų medžiagų naudojimo elektros ir elektroninėje įrangoje apribojimo, OL L 174, 2011 7 1, p. 88–110.
 26. 2011 m. lapkričio 18 d. Komisijos sprendimas 2011/753/ES, kuriuo nustatomos taisyklės ir skaičiavimo metodai, pagal kurias tikrinama, kaip siekiama Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB 11 straipsnio 2 dalyje nustatytų tikslų. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0753&from=PL>.
 27. 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų, OL L 197, 2012 7 24, p. 38–71.
 28. 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1257/2013 dėl laivų perdirbimo, kuriuo iš dalies keičiami Reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 ir Direktyva 2009/16/EB, OL L 330, 2013 12 10, p. 1–20.
 29. 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veikslių programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“, OJ L 354, 28. 12. 2013, p. 171–200.
 30. 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo, OL L 94, 2014, p. 1.
 31. 2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/852 dėl gyvsidabrio, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1102/2008, OJ L 137, 24. 5. 2017, p. 1–21.
 32. 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/850, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų, OJ L 150, 14. 6. 2018, p. 100–108.
 33. 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, OJ L 150, 14. 6. 2018, p. 109–140.

34. 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, OJ L 150, 14. 6. 2018, p. 141–154.
35. 2019 m. gegužės 3 d. Komisijos deleguotasis sprendimas (ES) 2019/1597, kuriuo, siekiant vienodo maisto atliekų kiekio matavimo, Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB papildoma nuostatomis dėl bendros metodikos ir būtiniausių kokybės reikalavimų, OL L 248, 2019 9 27, p. 77. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2019.248.01.0077.01.LIT&toc=OJ%3AL%3A2019%3A248%3ATOC#ntr1-L_2019248LT.01008501-E0001.
36. 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1021 dėl patvariųjų organinių teršalų, OL L 169, 2019 6 25, p. 45–77.
37. 2019 m. lapkričio 28 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2019/2000, kuriuo nustatoma duomenų apie maisto atliekas teikimo ir kokybės patikros ataskaitos teikimo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/98/EB forma. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32019D2000&qid=1619008027893>.
38. 2020 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2020/852 dėl sistemos tvariam investavimui palengvinti sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/2088 (Taksonomijos reglamentas), OL L 198 (2020), p. 13–43. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>.
39. „Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission’s Proposal to the Gothenburg European Council)“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0264>.
40. „Communication from the Commission on the Precautionary Principle /* COM/2000/0001 Final*“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52000DC0001>.
41. „Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Programme of Action of the European Communities on the Environment“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.1973.112.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A1973%3A112%3ATOC.

42. Europos regionų komiteto nuomonė, „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/default.aspx?id=1929&crd=1237671&qj=6979705>.
43. Komisijos 2005 m. gruodžio 21 d. komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui Nr. KOM/2005/666galutinis „Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0666&from=EN>.
44. Komisijos komunikatas 2012/C 8/02 dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)&from=EN#ntc64-C_2012008LT.01000401-E0064](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XC0111(02)&from=EN#ntc64-C_2012008LT.01000401-E0064).
45. Komisijos 2015 m. gruodžio 2 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM(2015) 614 final „Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.
46. Komisijos 2017 m. sausio 26 d. komunikatas Europos parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui Energijos iš atliekų vaidmuo žiedinėje ekonomikoje Nr. COM(2017) 34 final. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0034&from=en>.
47. Komisijos 2018 m. sausio 16 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui COM/2018/028 final „Europinė plastikų žiedinėje ekonomikoje strategija“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=COM:2018:28:FIN>.
48. Komisijos 2018 m. sausio 16 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Dėl žiedinės ekonomikos stebėsenos sistemos COM/2018/029 final“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=COM:2018:29:FIN>
49. Komisijos 2019 m. gruodžio 11 d. komunikatas COM(2019) 640 final „Europos žaliasis kursas“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-con>

tent/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN.

50. Komisijos 2020 m. kovo 11 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM(2020) 98 „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0098>.
51. Komisijos tarnybų 2019 m. balandžio 4 d. darbinis dokumentas SWD(2019) 125 final „2019 m. ES aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūra. Šalies ataskaita – Lietuva“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lt_lt.pdf.
52. „Recommendation of 3 March 1975 Regarding Cost Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters“ (OJ L. 194). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://data.europa.eu/eli/reco/1975/436/oj/eng>.

Lietuvos Respublikos teisės aktai

53. Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
54. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas, *Lietuvos aidas*, 1992, Nr. 5-75.
55. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 92-2872.
56. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002-07-17, Nr. 72-3017.
57. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 61-1726; 2002, Nr. 72-3016.
58. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymas. Žiūrėta 2021 m. spalio 6 d. <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=2c39f7c0c04e11ea9815f635b9c0dcef>.
59. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 1, 2, 3, 3-1, 3-2, 4, 7, 11-1, 12-1, 18-2, 22, 30, 32, 33, 34, 34-1, 34-2, 34-3, 34-4, 34-7, 34-8, 34-15, 34-18, 34-23, 34-25, 34-26, 34-28, 34-31 straipsnių, šeštojo skirsnio, 5 priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 32-1 straipsniu ir antruoju-2 skirsniu įstatymas. TAR 2021-06-30, Nr. 14808.
60. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999-07-30, Nr. 66-2127.
61. Lietuvos Respublikos klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymas,

Valstybės žinios, 2009, Nr. 87-3662.

62. Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 85-2968.
63. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000-08-04, Nr. 66-1987, TAR 2020-06-25, i. k. 2020-13953.
64. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290.
65. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9-1 straipsniu įstatymas. TAR 2016-11-15 Nr. 26839. <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=e92d7010ab3e11e6a6f98c1425a5ffa8>.
66. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 9 ir 91 straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XIII-2767. TAR 2019-12-30 Nr. 21573. <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=6494f6f02adb11eabe008ea93139d588>.
67. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 52-1484.
68. Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 47-1469; 2002, Nr. 13-474; TAR, 2020-07-07, Nr. 2020-15136.
69. Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo Nr. IX-517 2, 4, 4-2, 7, 10, 11-2 straipsnių ir 2 priedo pakeitimo įstatymas. TAR 2021-06-30, Nr. 2021-14791.
70. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998-06-03, Nr. 51-1392.
71. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999-07-09, Nr. 60-1945.
72. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996-09-06, Nr. 84-2000.
73. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 10 straipsnio pakeitimo įstatymas. TAR 2019-12-30, Nr. 21571. <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=d1b776002ada11eabe008ea93139d588>.
74. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772.
75. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012-05-30, Nr. 61-3050.
76. Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. XII-1626 „Dėl

- Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“. TAR 2015-04-24, Nr. 6178.
77. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2002-04-17, Nr. 40-1499.
 78. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 24 d. nutarimas Nr. 1168 „Dėl gaminių ir pakuočių atliekų naudojimo ir (ar) perdirbimo užduočių patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.287397/asr>.
 79. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“, *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 38-1784.
 80. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 711 „Dėl Vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 85-4260; TAR, 2016-04-22, Nr. 2016-10291.
 81. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo“. TAR 2014-04-30, Nr. 4989.
 82. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 998 „Dėl 2021–2030 metų nacionalinio pažangos plano patvirtinimo“. TAR, 2020-09-16, Nr. 19293.
 83. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektas „Dėl valstybinio atliekų prevencijos ir tvarkymo 2021–2027 metų plano patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/5784c061b79511ebb83ad5fbec9dd554?jfwid=-139xovy26c>.
 84. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 1999 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. 217 „Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 63-2065; TAR, 2017-10-11, Nr. 2017-16089.
 85. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. birželio 27 d. įsakymas Nr. 348 „Dėl Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 81-3503; TAR, 2016-04-01, Nr. 2016-06779.
 86. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. D1-385 „Dėl aplinkos apsaugos agentūros nuostatų patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo

- 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.238313/aiDvFpGhCO>.
87. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. rugsėjo 10 d. Nr. D1-481 įsakymas „Dėl Elektros ir elektroninės įrangos bei jos atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 141-5168.
88. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. gegužės 3 d. įsakymas Nr. D1-367 „Dėl Atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos ir ataskaitų teikimo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 57-2720; TAR, 2015-12-02, Nr. 2015-19145; 2017-10-19, Nr. 2017-16525.
89. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. spalio 23 d. įsakymas Nr. D1-857 „Dėl Minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 125-6295.
90. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2012 m. lapkričio 20 d. įsakymas Nr. D1-950 „Dėl Komunalinių atliekų turėtojų registravimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 135-6938.
91. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2013 m. spalio 22 d. įsakymas Nr. D1-782 „Dėl Valstybinės atliekų prevencijos programos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 113-5663.
92. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2018 m. balandžio 6 d. įsakymas Nr. D1-277 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos regionų aplinkos apsaugos departamentų reorganizavimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6e289d423bf211e884a38848fe3ec9e2/asr>.
93. Anykščių rajono savivaldybės tarybos 2016 m. kovo 31 d. sprendimas Nr. 1-TS-63 „Dėl Anykščių rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės stebėsenos ir kontrolės vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/7ce96e40fc3411e5bf4ee4a6d3cdb874/>.
94. Kauno miesto savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 2 d. sprendimas Nr. T-5 „Dėl Kauno miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/00673600caba11e5a141fec4d43d786?jfwid=bkaxmauc>.
95. Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. T2-370 „Dėl Klaipėdos miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/SAV.505984/asr>.

96. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. vasario 1 d. sprendimas Nr. 1-818 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/6eed1580eec811e692c5977c7316c9b5/asr>.
97. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2015 m. rugpjūčio 26 d. sprendimas Nr. 1-152 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano patvirtinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/392c6b6058b711e5a9129f08109b20ec?jfwid=-fxdp7e1c>.
98. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. 1-445 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių tvirtinimo“. TAR, 2016-05-23, Nr. 13805. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a0f55990212111e6acbed8d454428fb7/asr>.
99. „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 30, 30(2), 33, 34 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 35(1), 35(2), 35(3), 35(4) straipsniais įstatymo projektas“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.463248?positionInSearchResults=9&searchModelUID=b5a0a470-7002-4a58-a969-585ef11d277b>.
100. Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų reg. Nr. XIIIIP-4280- XIIIIP-4286. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/5231d7601a5211eaa4a5fa76770768ee?jfwid=18ynyn8t79>.
101. Lietuvos Respublikos Seimo aplinkos apsaugos komiteto (pagrindinio komiteto) 2019-12-18 išvada Nr. 107-P-41 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projekto Nr. XIIIIP-1555“. Žiūrėta 2021 m. spalio 6 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4abeb6c03c3411eabd71c05e81f09716?jfwid=-1cefbq7quz>.
102. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2020 m. gegužės 25 d. išvada Nr. XIIIIP-4142(2) „Dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo projekto“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/a177ddc09f0d11eaa51d-b668f0092944?jfwid=-a3k5cqq3a>.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika

103. Teisingumo Teismo 1981 m. gruodžio 17 d. sprendimas sujungtose bylose *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. 30 iki 34/81. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0030>.
104. Teisingumo Teismo 1983 m. kovo 10 d. sprendimas *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage ir kiti prieš Groupement d'intérêt économique „Inter-Huiles“ ir kt.* byloje C-172/82. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0172>.
105. Teisingumo Teismo 1984 m. vasario 9 d. sprendimas *Groupement d'Intérêt Economique „Rhône-Alpes Huiles“ ir kiti prieš Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage ir kiti* byloje 295/82. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0295>.
106. Teisingumo Teismo 1987 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje *Ministère Public prieš Oscar Traen ir kt.* sujungtose bylose 372 iki 374/85. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0372>.
107. Teisingumo Teismo 1990 m. kovo 28 d. sprendimas byloje prieš *G. Vessoso ir G. Zanetti* Nr. C-206/88 ir C-207/88. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96227&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2273303>.
108. Teisingumo Teismo 1990 m. birželio 14 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-48/89. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0048>.
109. Teisingumo Teismo 1992 m. balandžio 7 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Graikijos Respubliką* Nr. C-45/91. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0045>.
110. Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Belgijos karalystę* Nr. C-2/90. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0002>.
111. Teisingumo Teismo 1993 m. gegužės 19 d. sprendimas byloje baudžiamojoje byloje prieš *Paul Corbeau*, Nr. C-320/91, ECLI:EU:C:1993:198. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T&num=c-320/91>.

112. Teisingumo Teismo 1994 m. vasario 23 d. sprendimas byloje *Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava and others v Regione Lombardia* Nr. C-236/92. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0236>.
113. Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Inter-Environnement Wallonie ASBL prieš Région Wallonne* Nr. C-129/96. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61996CJ0129&from=EN>.
114. Teisingumo Teismo 1998 m. lapkričio 10 d. sprendimas byloje *Gemeente Arnhem ir Gemeente Rheden prieš BFI Holding BV* Nr. C-360/96. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0360>.
115. Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-365/97. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0365>.
116. Teisingumo Teismo 2000 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje *Entrepreneurforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) prieš Københavns Kommune* Nr. C-209/98. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0209>.
117. Teisingumo Teismo 2000 m. birželio 15 d. sprendimas sujungtose bylose *ARCO Chemie Nederland Ltd prieš Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening En Milieubeheer (C-418/97)* ir *Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ Ir Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen Prieš Directeur van de Dienst Milieu En Water van de Provincie Gelderland (C-419/97)*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-418/97&language=lt>.
118. Teisingumo Teismo 2002 m. vasario 27 d. sprendimas byloje *Abfall Service AG (ASA) prieš Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie* Nr. C-6/00. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0006>.
119. Teisingumo Teismo 2002 m. balandžio 18 d. sprendimas *Palin Granit Oy and Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän Hallitus* byloje Nr. C-9/00. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0009>.
120. Teisingumo Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas byloje *Komisija prieš Vo-*

kietį Nr. C-228/00. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0228>.

121. Teisingumo Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Liuksemburgo Didžiąją Hercogystę* Nr. C-458/00. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0458>
122. Teisingumo Teismo 2003 m. balandžio 3 d. sprendimas byloje *SITA EcoService Nederland BV prieš Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* Nr. C-116/01. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48182&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1318454>.
123. Teisingumo Teismo 2003 m. birželio 19 d. sprendimas byloje *The Queen, Mayer Parry Recycling Ltd prašymu, prieš Environment Agency ir Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, dalyvaujant Corus (UK) Ltd ir Allied Steel and Wire Ltd (ASW)* Nr. C-444/00. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0444>.
124. Teisingumo Teismo 2004 m. balandžio 1 d. sprendimas sujungtose byloje *Commune de Braine-Le-Château ir kt.* Nr. C-53/02 Ir C-217/02. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49068&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8145813>.
125. Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje *Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch ir Texaco Belgium SA* Nr. C-1/03. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62003CJ0001&from=EN>.
126. Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 14 d. sprendimas byloje *C-113/02 Europos Komisija prieš Nyderlandų karalystę*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49212&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1295029>.
127. Teisingumo Teismo 2004 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Graikijos Respubliką* Nr. C-420/02. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49682&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8355976>.
128. Teisingumo Teismo 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Stadt Halle ir RPL Recyclingpark Lochau GmbH prieš Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall-* ir

Energieverwertungsanlage TREA Leuna Nr. C-26/03. <https://www.infolex.lt/tp/default.aspx?id=1919&crd=63509&lng=LT>.

129. Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 26 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Airiją* Nr. C-494/01. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=58802&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8369722>.
130. Teisingumo Teismo 2007 m. balandžio 26 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-135/05. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61312&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8211120>.
131. Teisingumo Teismo 2007 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-195/05. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71919&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11479476>.
132. Pirmosios instancijos teismo 2008 m. vasario 12 d. sprendimas byloje *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd ir BUPA Ireland Ltd prieš Europos Bendrijų Komisiją* Nr. T-289/03. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62003TJ0289>.
133. Teisingumo Teismo 2009 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* Nr. C-480/06, ECLI:EU:C:2009:357. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0480>.
134. Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16 d. sprendimas byloje *C-254/08 Futura Immobiliare srl Hotel Futura*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0254&from=en>.
135. Teisingumo Teismo 2009 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje *Sea Srl Prieš Comune Di Ponte Nossa* Nr. C-573/07. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78184&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2101145>.
136. Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 4 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Italijos Respubliką* Nr. C-297/08. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82679&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13753926>.
137. Teisingumo Teismo 2010 m. vasario 25 d. sprendimas byloje *C-172/08 Pontina*

- Ambiente Srl prieš Regione Lazio*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0172&from=en>.
138. Teisingumo Teismo 2013 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-292/12 *Ragn-Sells AS prieš Sillamäe Linnavalitsus*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0292>.
139. Teisingumo Teismo 2013 m. kovo 7 d. sprendimas byloje *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue prieš Lapin luonnonsuojelupiiri ry* Nr. C-358/11. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134608&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1972908>.
140. Teisingumo Teismo 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA prieš Comune di Quartu S. Elena, Commissione tributaria provinciale di Cagliari* Nr. C-551/13. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2014%3A2467>.
141. Teisingumo Teismo 2015 m. kovo 4 d. sprendimas byloje C-534/13 *Fipa Group ir kiti*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0534&from=lt>.
142. Teisingumo Teismo 2017 m. kovo 30 d. sprendimas byloje C-335/16 *VG Čistoća d. o. o. prieš Đuro Vladika, Ljubica Vladika*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=polluter%2Bpays&docid=189343&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8898090>.
143. Teisingumo Teismo 2018 m. kovo 15 d. sprendimas byloje C-104/17 *SC Cali Esprou SRL prieš Administrația Fondului pentru Mediu*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0104>.
144. Teisingumo Teismo 2019 m. gegužės 8 d. sprendimas byloje C-305/18 *Verdi Ambiente*. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0305&from=en>.
145. Teisingumo Teismo 2019 m. spalio 3 d. sprendimas *Irgita* byloje Nr. C-285/18. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0285>.
146. Teisingumo Teismo 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas byloje C-15/19 *A. m. a. – Azienda Municipale Ambiente SpA prieš Consorzio Laziale Rifiuti – Co.*

La. Ir. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=polluter%2Bpays&docid=226494&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=14120268#ctx1>.

147. Teisingumo Teismo 2020 m. birželio 4 d. sprendimas byloje *Remondis GmbH Prieš Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel* Nr. C-429/19. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226970&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2433446>.
148. Generalinės advokatės J. Kokott išvada, pateikta 2009 m. spalio 22 d. byloje C-378/08. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CC0378&from=en#Footref29>.
149. Generalinio advokato Manuelio Campos Sánchez-Bordona išvada, pateikta 2020 m. sausio 29 d., byloje C-796/18. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=1CB989D2D510CC980969C-2B0ACFFA30D?text=&docid=222842&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5663780>.

Lietuvos teismų praktika

150. Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas byloje Nr. 49/01 „Dėl sveikatos sistemos finansavimo, mokslo ir švietimo sistemos ilgalaikio finansavimo, valstybės biudžeto projekto rengimo ir sudarymo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta307/content>.
151. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000 „Dėl savivaldos atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų kompetencijos“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2612D3F6EA7C>.
152. Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimas byloje Nr. 16/07-17/07-20/08 „Dėl Teritorijų planavimo įstatymo“, *Valstybės žinios*, 2009-06-25, Nr. 75-3074. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta526/content>.
153. Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas „Dėl statybos, pažeidžiančios teisės aktų reikalavimus, teisinių pasekmių“, *Valstybės žinios*, 2011-02-03, Nr. 14-602. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta144/content>.
154. Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N7/2014 „Dėl

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtinto Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 166.4 punkto (2007 m. spalio 31 d., 2010 m. gruodžio 1 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR, 2014-05-12, Nr. 5321.
155. Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR, 2015-03-05, Nr. 3412.
156. Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. KT6-N5/2017 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 34(23) straipsnio 19 dalies 6 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR, 2017-05-30, Nr. 9149.
157. Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas Nr. KT21-S11/2017 „Dėl kreipimosi į Europos Sąjungos Teisingumo teismą priimti prejudicinį sprendimą“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1772/content>.
158. Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimu Nr. 177 „Dėl Skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) patvirtintų Skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, *Valstybės žinios*, 2008-03-18, Nr. 32-1114.
159. Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. nutarimas Nr. KT31-N3/2020 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo, Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 2 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 2 d. nutarimu Nr. 113 patvirtinto Valstybinės reikšmės atliekų tvarkymo objektų steigimo ir pripažinimo tvarkos aprašo (2014 m. vasario 19 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR, 2020-02-18, Nr. 3538.
160. Konstitucinio Teismo 2020 m. lapkričio 3 d. nutarimas Nr. KT187-N15/2020 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų, kuriais reguliuojamas tam tikrų programų, fondų arba institucijų finansavimas, nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR, 2020-11-04, Nr. 23045.

161. Konstitucinio Teismo 2021 m. vasario 24 d. sprendimas Nr. KT32-S31/2021 „Dėl pareiškėjo Panevėžio apygardos teismo prašymo ištirti Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2, 3 dalių nuostatų atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai dalies priėmimo ir jo dalies gražinimo“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2373/content>.
162. Konstitucinio Teismo 2022 m. gegužės 5 d. nutarimas Nr. KT54-N5/2022 „Dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies (2019 m. gruodžio 20 d. redakcija) 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Žiūrėta 2022 m. birželio 14 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2652/content>.
163. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2018 m. spalio 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. E3K-3-374-248/2018. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eteismai.lt/byla/208946138530785/e3K-3-374-248/2018?word=pa%C5%BEistas%20proceso%20vie%C5%A1umo%20principas>.
164. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2019 m. gruodžio 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019. Teismų praktika, 2019, 52, p. 98–128. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/1789464>.
165. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1976/2008. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/92129>.
166. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-471/2010. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.368999?jfwid=>.
167. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822-382/2010. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/165300>.
168. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-2563/2011. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=3377114c-0f95-4a50-888a-82c0d2b0ffb3>.
169. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eteismai.lt/byla/37302438686532/A-1581-502/2015>.

170. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-923-858/2015. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/1143877>.
171. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-347-552/2016. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/1234072>.
172. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-215-552/2017. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/1448086>.
173. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-319-415/2019. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/1789869>.
174. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-893-556/2020. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://eteismai.lt/byla/94566655480624/eA-893-556/2020>.
175. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-331-525/2020. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.infolex.lt/tp/1871546>.
176. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1851-629/2020. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/1872539>.
177. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1070-602/2020. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.infolex.lt/tp/1953499>.
178. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eTA-993-789/2021. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.infolex.lt/tp/2004171>.
179. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. TA-520-789/2021. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.infolex.lt/tp/2012545>.

Specialioji literatūra

180. Akkermans, Bram. „(Normative) Models of Property Law. Using Van Erp’s Framework to Advance Sustainable Property Law“, Sjef-Sache - Essays in Honour of Prof. mr. dr. J.H.M. (Sjef) van Erp on the Occasion of his Retirement. The Hague, Eleven International Publishing, 2021, p. 3–15. <https://papers.ssrn.com/abstract=3844476>.
181. Amasuomo, Ebikapade, Jim Baird. ‘The Concept of Waste and Waste Management’. *Journal of Management and Sustainability* 6 (2016): 88–96.
182. Arlauskas, Saulius. „Jurisprudencijos mokslų kriterijai šiuolaikinėje teisės filosofijoje“. *Jurisprudencija* 118, nr. 4 (2009): 247–64.
183. „Assessment of Separate Collection Schemes in the 28 Capitals of the EU: Final Report“. Commission of the European Union, Directorate General for the Environment, BIPRO, Copenhagen Resource Institute: Publications Office of the European Union, 2015. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/49194>.
184. Azevedo, Bruno Duarte, Luiz Felipe Scavarda, Rodrigo Goyannes Gusmão Caiaido, Maryegli Fuss. „Improving Urban Household Solid Waste Management in Developing Countries Based on the German Experience“. *Waste Management* 120 (2021): 772–83. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2020.11.001>.
185. Babravičius, Jonas, ir Ignas Dzemyda. „Naujosios viešosios vadybos elementai: teorinis požiūris“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1 (25) (2012): 52–62.
186. Backes, Chris. *Law for a Circular Economy*. The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing, 2017.
187. Bakaveckas, Audrius. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
188. Barral, Virginie. „Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm“. *European Journal of International Law* 23, Nr. 2 (2012): 377–400. <https://doi.org/10.1093/ejil/chs016>.
189. Baudrillard, Jean. *Vartotojų visuomenė: mitai ir struktūros*. Vilnius: Kitos knygos, 2010.
190. Bauman, Zygmunt. *Vartojamas gyvenimas*. Vilnius: Apostrofa, 2011.
191. Bel, Germà, Mildred Warner. „Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies“. *Resources, Conservation and Recycling* 52, Nr. 12 (2008): 1337–48. <https://doi.org/10.1016/j.rescon>

rec.2008.07.014.

192. Bereikienė, Daiva, „Relationship between Prevention of Waste and Zero Waste Movement“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 24 (2020): 33–44. <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16554/5527-12561-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
193. Bereikienė, Daiva, Eglė Štareikė. „Atliekų rūšiavimo teisinio reguliavimo aspektai“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 9 (2013): 45–60. <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/5925>.
194. Biggar, Darryl R. „Competition in Local Services: Solid Waste Management“. *SSRN Electronic Journal*, 2002. <https://doi.org/10.2139/ssrn.318764>.
195. Bilitewski, Bernd, Georg Härdtle, ir Klaus Marek. *Waste Management*. Berlin, Heidelberg: Springer, 1997.
196. BIO Intelligence Service, 2008, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_prevention_guidelines_en.pdf.
197. BIPRO ir kt. *Guidance on Permitting and Inspection of Waste Management Operations*, 2012. Žiūrėta 2021 m. rugšėjo 27 d. <https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework/Guidance%20on%20permitting%20and%20inspection.pdf>.
198. Bivainis, Juozas, ir Viktorija Podgaiskytė. „Municipal Waste Management Structural Analysis“. *Business: Theory and Practice* 11, No. 4 (2010): 323–34. <https://doi.org/10.3846/btp.2010.35>.
199. Bosselmann, Klaus. *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. 2nd edition. New York, NY: Routledge, 2016.
200. Bradshaw, Carrie. „Waste Law and the Value of Food“. *Journal of Environmental Law* 30, Nr. 2 (2018): 311–31. <https://doi.org/10.1093/jel/eqy009>.
201. Buclet, Nicolas, Olivier Godard, *Municipal Waste Management in Europe: A Comparative Study in Building Regimes*. Dordrecht: Springer Science Business Media, 2000.
202. Calster, Geert Van. *EU Waste Law*. 2-as leidimas. OUP Oxford, 2015.
203. Calvino, Italo. *Invisible cities*. New York: Harcourt, 1978, 102–104.
204. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, Geneva: 2007), 5, žiūrėta 2021 m. rugšėjo 27 d., https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf.
205. Coad, Adrian. *Private Sector Involvement in Solid Waste Management – Avoiding*

- Problems and Building on Successes*. CWG, 2005. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/PrivateSectorInvolvement.pdf>.
206. Corvellec, Hervé, Torleif Bramryd, Johan Hultman. „The Business Model of Solid Waste Management in Sweden – a Case Study of Two Municipally-Owned Companies“. *Waste Management & Research* 30, Nr. 5 (2012): 512–518. <https://doi.org/10.1177/0734242X11427944>.
207. Čepukas, Andrius. *Medijų visuomenės kritika J. Baudrillardo filosofijoje*, 2008. https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/116778/1/andrius_cepukas_md.pdf.
208. *Darbotvarkė 21: subalansuotos plėtros veiksmų programa. Rio deklaracija: apie aplinką ir plėtrą; Miškininkystės principai*. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija (2001). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/%C5%A0ESD%20apskaitos%20ir%20kt%20ataskaitos/Agenda21.pdf>.
209. da Silva Campos C. „Waste, Product and by-Product in EU Waste Law“. *ELNI Review* 2 (07) (2007): 28–44. <https://doi.org/10.4135/9781452218564.n41>.
210. De Römph, Thomas J. „The legal transition towards a Circular Economy – EU environmental law examined“. Doktoro disertacija. KU Leuven and Hasselt University, 2018.
211. Directorate-General for Internal Market, Industry, ir kt. *Legal Assistance on the Application of Public Procurement Rules in the Waste Sector: Final Report*. (Publications Office of the European Union, 2016). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/342324>.
212. Dubois, Maarten, ir kt., *Guidance for Separate Collection of Municipal Waste*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb444830-94bf-11ea-aac4-01aa75ed71a1>.
213. European Court of Auditors „Combating Food Waste: An Opportunity for the EU to Improve the Resource-Efficiency of the Food Supply Chain“, 2016. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_EN.pdf.
214. „Europos Sąjungos valstybės pagalbos, viešųjų pirkimų ir vidaus rinkos taisyklių taikymo visuotinės ekonominės svarbos paslaugoms, visų pirma visuotinės svarbos socialinėms paslaugoms, vadovas“ (Europos Komisija, 2013 m. birželio 19 d. Nr. SWD(2013) 53 final/2). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://ec.europa.eu/>

competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_lt.pdf.

215. „Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management OECD“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.oecd.org/development/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm>.
216. Food and Agriculture Organization of the United Nations, ed. *Toolkit: Reducing the Food Wastage Footprint*. (Rome: FAO, 2013). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.fao.org/3/i3342e/i3342e.pdf>.
217. „Fourteenth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.basel.int/TheConvention/Conference-of-theParties/Meetings/COP14/tabid/7520/Default.aspx>.
218. „Gaps in International Environmental Law and Environment-Related Instruments : Towards a Global Pact for the Environment “; (UN Secretary-General, 2018 m. lapkričio 30 d.). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://digitallibrary.un.org/record/1655544>.
219. Gasparėnienė, Ligita. *Išorinių paslaugų sandorio kaštų vertinimo metodologija*. Mykolo Romerio universitetas, 2013.
220. Geissdoerfer, Martin, Paulo Savaget, Nancy M.P. Bocken, Erik Jan Hultink. „The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?“ *Journal of Cleaner Production* 143 (2017 m. vasaris): 757–68. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>.
221. Ghisellini, Patrizia, Catia Cialani, ir Sergio Ulgiati. „A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems“. *Journal of Cleaner Production*, Towards Post Fossil Carbon Societies: Regenerative and Preventative Eco-Industrial Development, 114 (2016): 11–32. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>.
222. Gille, Zsuzsa. „Actor Networks, Modes of Production, and Waste Regimes: Reassembling the Macro-Social“. *Environment and Planning A: Economy and Space* 42, nr. 5 (2010): 1049–1064. <https://doi.org/10.1068/a42122>.
223. „Global Waste on Pace to Triple by 2100“, World Bank. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://doi.org/10/30/global-waste-on-pace-to-triple>.
224. Gonzalez, Carmen G., Sumudu Atapattu, ir Sara L. Seck. „The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development: Foreword and Chapter 1“, *Social Science Research Network* (2021), 2, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3798112>.
225. Greenberg, Mark. „How Facts Make Law“. *Legal Theory* 10, 3 (2004). <https://doi.org/10.1017/S1093454X0400003>.

org/10.1017/S1352325204040212.

226. „Guidance on Municipal Waste Data Collection“, Europos Komisija Eurostatas. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/Municipal+Waste+guidance/bd38a449-7d30-44b6-a39f-8a20a9e67af2>.
227. „Guidance on the Interpretation of Key Provisions of Directive 2008/98/EC on Waste“, Europos Komisija. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf.
228. Hall, David. „Re-Municipalising Municipal Services in Europe“ (PSIRU University of Greenwich, 2012). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf.
229. *Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation* (Regional Environmental Center Umweltbundesamt GmbH, 2008). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>.
230. Hultman, Johan, Hervé Corvellec. „The European Waste Hierarchy: From the Sociomateriality of Waste to a Politics of Consumption“. *Environment and Planning A: Economy and Space* 44, Nr. 10 (2012 m. spalio 1 d.): 2413–27. <https://doi.org/10.1068/a44668>.
231. Yi, Yongxi, Shiyang Liu, Chunyan Fu, Yuqiong Li. „A Joint Optimal Emissions Tax and Solid Waste Tax for Extended Producer Responsibility“. *Journal of Cleaner Production* 314 (2021 m. rugsėjo 10 d.): 128007. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.128007>.
232. Jesus, Ana de, ir Sandro Mendonça. „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-Innovation Road to the Circular Economy“. *Ecological Economics* 145 (2018 m. kovo 1 d.): 75–89. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.
233. Jeyaraj, Pravin. *Law as a Regulator: Steering Waste Management by Steering Itself through Its Relationship with the Environment*. Doktoro disertacija, University of Westminster, 2013). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/60c679f291742f05de4f09353112cb2e84807785dc-08df085ef61b83eb570dd8/1227730/Jeyaraj_Pravin_%20thesis.pdf.
234. Jiménez, Felipe. „Legal Principles, Law, and Tradition“, *Yale Journal of Law and the Humanities* 33 (2020), <https://doi.org/10.2139/ssrn.3697615>.
235. Jordan, Andrew, Viviane Gravey, eds. *Environmental Policy in the EU: Actors, Ins-*

titions and Processes. 4th edition. Routledge, 2021.

236. Jouhara, H., D. Czajczyńska, H. Ghazal, R. Krzyżyńska, L. Anguilano, A. J. Reynolds, ir N. Spencer. „Municipal Waste Management Systems for Domestic Use“. *Energy* 139 (2017 m. lapkričio 15 d.): 485–506. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2017.07.162>.
237. Jusel, Tomaš, ir Aurelija Burinskienė. „Perėjimas prie žiedinės ekonomikos: stabilančių ir skatinančių veiksnių sąveika mikro-, mezo- ir makrolygmenimis“. *Mokslas – Lietuvos ateitis* 11 (2019 m. birželio 26 d.): 1–12. <https://doi.org/10.3846/mla.2019.9633>.
238. Kačerauskas, Karolis. „Valstybės paramos valstybės kontroliuojamiems ūkio subjektams draudimas pagal sutarties dėl Europos sąjungos veikimo 106(1) ir 102 straipsnius“. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2016. https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/14713/K%20%20Kacerauskas_disertacija.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
239. „Kairo pagrindinės nuostatos ir principai dėl aplinkosaugos požiūriu tinkamo pavojingų atliekų tvarkymo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-COMP-GUID-CairoESMofHazardousWaste1987.English.pdf>.
240. Kalmykova, Yuliya, Madumita Sadagopan, ir Leonardo Rosado. „Circular Economy – From Review of Theories and Practices to Development of Implementation Tools“. *Resources, Conservation and Recycling, Sustainable Resource Management and the Circular Economy*, 135 (2018 m. rugpjūčio 1 d.): 190–201. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.10.034>.
241. Kanapinskas, Virgijus, Žydrūnas Plytnikas, Agnė Tvaronavičienė, „A. In-house procurement exception: threat for sustainable procedure of public procurement?“ („Vidaus sandorių išimtis: grėsmė viešųjų pirkimų procedūros darnumui?“). *Journal of Security and Sustainability Issues* 4 (2) (2014): 147–158.
242. Kaza, Silpa; ir kt. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Washington, DC, the World Bank, 2018. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>.
243. Kirchherr, Julian, Denise Reike, ir Marko Hekkert. „Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions“. *Resources, Conservation and Recycling* 127 (2017 m. gruodžio 1 d.): 221–232. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>.

244. Kirchherr, Julian, Laura Piscicelli, Ruben Bour, Erica Kostense-Smit, Jennifer Muller, Anne Huibrechtse-Truijens, ir Marko Hekkert. „Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU)“. *Ecological Economics* 150 (2018 m. rugpjūčio 1 d.): 264–272. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>.
245. „Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų rinkos tyrimo išvados, patvirtintos Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2015 m. balandžio 30 d. nutarimu Nr. 1S-47/2015“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. http://kt.gov.lt/uploads/docs/docs/2467_ad494c66610b9f3dc1b02f2bc8882845.pdf.
246. Kostelac Bjegovic, Jasmina. *Handbook on the Implementation of EU Environmental Legislation*, European Commission, Directorate-General for Environment, 2016. <https://op.europa.eu/s/phnd>.
247. Kovacic, Zora, Roger Strand, ir Thomas Völker. *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries*. New York: Routledge, 2020.
248. Lacy, Peter, Jessica Long, ir Wesley Spindler. *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage*. London, Palgrave Macmillan, 2020. <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95968-6>.
249. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos: 1993–2009. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010. <https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2017/05/konstituc-doktrinos-nuostatos-1993-2009.pdf>.
250. Matus, Kira J. M., Xin Xiao, Julie B. Zimmerman. „Green Chemistry and Green Engineering in China: Drivers, Policies and Barriers to Innovation“. *Journal of Cleaner Production* 32 (2012 m. rugsėjo 1 d.): 193–203. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>.
251. Mavropoulos, Antonis, Anders Waage Nilsen. *Industry 4.0 and Circular Economy: Towards a Wasteless Future or a Wasteful Planet?*. Hoboken, NJ: Wiley, 2020.
252. Maziarz, Aleksander, „Services of General Economic Interest: Towards Common Values“, *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)* 2016, no. 1 (2016): 16–30.
253. Merli, Roberto, Michele Preziosi, Alessia Acampora. „How Do Scholars Approach the Circular Economy? A Systematic Literature Review“. *Journal of Cleaner Production* 178 (2018 m. kovo 20 d.): 703–722. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.112>.
254. Mierauskas, Pranas. *Aplinkosauga: Šiuolaikinio Valdymo Iššūkiai*. VĮ Registrų centras, 2017.

255. Minalga, Rimgaudas. *Atliekų šalinimo logistika*. Vilnius: Justitia, 2010.
256. Mykolo Romerio universitetas, *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017. <https://repository.mruni.eu/handle/007/16215>.
257. Monier, Veronique, Mathieu Hestin, ir Clementine O'Connor. „Implementing EU Waste Legislation for Green Growth“ (BIO Intelligence Service, Directorate-General for Environment (European Commission, 2011). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://op.europa.eu/s/uVzE>
258. Monkevičius, Eduardas ir kt. *Aplinkosaugos teisė*. Vilnius : Justitia, 2011. <https://www.vdu.lt/cris/handle/20.500.12259/42507>.
259. *Nacionalinė darnaus vystymosi strategija*. Kaunas: Lututė, 2011. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/ES_ir_tarptautinis_bendradarbiavimas/Darnaus%20vystymosi%20tikslai/NDVS/NDVS.pdf.
260. Naruševičius, Vytautas ir Imantas Lazdinis. *Darnaus vystymosi politika ir valdymas* (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, 240 p.), ISBN 978-9955-19-289-3.
261. Neuwahl, Frederik, ir kt., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Incineration: Industrial Emissions Directive 2010/75/EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/761437>.
262. O'Donnell, Caroline, ir Dillon Pranger, eds. *The Architecture of Waste: Design for a Circular Economy*. New York: Routledge, 2021.
263. Oficialioji konstitucinė doktrina: svarbiausios nuostatos (1993–2020). Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2020.
264. Pasvenskienė, Aušrinė, Birutė Pranevičienė. „Atliekų prevencijos teisinis reglamentavimas“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 8 (2012): 156-168, <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6002>.
265. Peiry, Katharina Kummer, Andreas R. Ziegler, ir Jorun Baumgartner. *Waste Management and the Green Economy: Law and Policy*. Edward Elgar Publishing, 2016.
266. Pike, Chris, Matteo Giangaspero. *Competition For-the-Market*. OECD, 2019. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2019\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2019)7/en/pdf).
267. Pinasseau, Antoine, ir kt., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Treatment Industrial Emissions Directive 2010/75/EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. <https://doi.org/10.2760/407967>.

268. Pires, Ana, Graça Martinho, Rita Ribeiro, Mafalda Mota, ir Luís Teixeira. „Extended Producer Responsibility: A Differential Fee Model for Promoting Sustainable Packaging“. *Journal of Cleaner Production* 108 (2015 m. gruodžio 1 d.): 343–353. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.084>.
269. „Plastic waste shipments: new EU rules on importing and exporting plastic waste“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/news/plastic-waste-shipments-new-eu-rules-importing-and-exporting-plastic-waste-2020-12-22_lt.
270. Pope, Kamila. *Global Waste Management: Models for Tackling the International Waste Crisis*. London, New York: Kogan Page, 2020.
271. Preston, Felix. „A Global Redesign? Shaping the Circular Economy“ (2012 m. kovo 1 d.). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>.
272. Ranta, Valtteri, Leena Aarikka-Stenroos, Paavo Ritala, ir Saku J. Mäkinen. „Exploring Institutional Drivers and Barriers of the Circular Economy: A Cross-Regional Comparison of China, the US, and Europe“. *Resources, Conservation and Recycling*, Sustainable Resource Management and the Circular Economy, 135 (2018 m. rugpjūčio 1 d.): 70–82. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.017>.
273. „Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0258>.
274. Reike, Denise, Walter J. V. Vermeulen, ir Sjors Witjes. „The Circular Economy: New or Refurbished as CE 3.0? — Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options“. *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018 m. rugpjūtis): 246–264. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>.
275. Report by the Secretary General of the United Nations „Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://globalpact.informea.org/report>.
276. Rytel, Tomas. „Šiuolaikinė visuomenė: autentiškumo stoka ir imitacijų aukso amžius“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/trytel-siuolaikine-visuomene-autentiskumo-stoka-ir-imitaciju-aukso-amzius.d?id=59470381>

277. Rockström, Johan, ir kt., „Planetary boundaries:exploring the safe operating space for humanity“. *Ecology and Society* 14(2): 32. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.
278. Rodić, Ljiljana, David C. Wilson. „Resolving Governance Issues to Achieve Priority Sustainable Development Goals Related to Solid Waste Management in Developing Countries“, *Sustainability* 9, Nr. 3 (2017 m. kovo mėn): 404. <https://doi.org/10.3390/su9030404>.
279. Sadeleer, Nicolas de. „EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts Focus: European Waste Management“. *Journal for European Environmental & Planning Law* 2 (2005): 458–77.
280. Sadeleer, Nicolas de. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Second Edition. Oxford, New York: Oxford University Press, 2020.
281. Sakai, Shin-ichi, Hideto Yoshida, Yasuhiro Hirai, Misuzu Asari, Hidetaka Takigami, Shin Takahashi, Keijirou Tomoda, et al. „International Comparative Study of 3R and Waste Management Policy Developments“. *Journal of Material Cycles and Waste Management* 13, no. 2 (2011 m. rugpjūčio 1 d.): 86–102. <https://doi.org/10.1007/s10163-011-0009-x>.
282. Salzman, James, ir Barton Thompson Jr. *Environmental Law and Policy*. Foundation Press, 2014.
283. Sanchez Lopez, J, C Patinha Caldeira, V De Laurentiis, V Sala, M Avraamides. „Brief on Food Waste in the European Union“ (Europos Komisija, 2020). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/brief-food-waste-european-union>.
284. Sariatli, Furkan. „Linear Economy Versus Circular Economy: A Comparative and Analyzer Study for Optimization of Economy for Sustainability“. *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development* 6, Nr. 1 (2017 m. gegužės 24 d.): 31–34. <https://doi.org/10.1515/vjbsd-2017-0005>.
285. Scotford, Eloise. „The New Waste Directive – Trying to Do It All. An Early Assessment“. *Environmental Law Review* 11 (2009): 75–96. <https://doi.org/10.1350/enlr.2009.11.2.046>.
286. Scotford, Eloise. „The role of environmental principles in the decisions of the European Union courts and New South Wales land and environment court“. Doktoro disertacija, Magdalen College, 2010. https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download_file?file_format=pdf&

safe_filename=THESIS01&type_of_work=Thesis.

287. Scotford, Eloise „Legislation and the Stress of Environmental Problems”. *Current Legal Problems* (2021). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3756907>.
288. Shinkuma, Takayoshi, Shunsuke Managi. *Waste and Recycling: Theory and Empirics*. London, New York: Routledge, 2011.
289. Skorupskaitė, Karolina, Algis Junevičius. „Atliekų tvarkymo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį“. *Viešojo politika ir administravimas*, 2017. <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2017~1511453084240/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.
290. Soós, Réka ir kt. *Operator Models. Respecting Diversity Concepts for Sustainable Waste Management*. (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2013). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://star-www.giz.de/cgi-bin/getfile/53616c7465645f5fd2382d31148a4d19c2f92b073b0679d26d89365da32b7a-d6fa7a4ed656fd62e904f023d506e55b3a299fa0fcea8d6b31c02334aae385c021a-d2ab563ee6351cb/giz2014-0080en-waste-management-guidance.pdf><http://star-www.giz.de/cgi-bin/getfile/53616c7465645f5fde47a1894680e3449f495846b-9156f2a25314ccb682291afd726c6120f871ed0f242a635087c81ae12295c76fb-6b50b7a88a1bc3afeb26826dd37de99eda4e22/giz2014-0081en-waste-management-sourcebook.pdf>.
291. Staniškis, Jurgis Kazimieras, Irina Kliopova, Jūratė Miliūtė-Plepienė, Jolita Kruopienė, Daina Kliaugaitė, Rasa Uselytė, ir Visvaldas Varžinskas. *Darni atliekų vadyba*. 1 leidimas. KTU leidykla „Technologija“, 2018. <https://doi.org/10.5755/e01.9786090214138>.
292. „Stockholm Declaration (Stocholmo deklaracija)“, 1972, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1S-tockD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
293. Stone, Martin. „Legal Positivism as an Idea about Morality, Understanding the Law on Its Own Terms: Essays on the Occasion of Ernest Weinrib’s Killiam Prize“. *University of Toronto Law Journal* 61, Nr. 2 (2011): 313–342.
294. Suhl, Christian. „Unionsrechtliche Probleme der Überlassungspflicht für sortenrein erfasste Haushaltsabfälle zur Verwertung“ („ES teisės problemos perduodant išrūšiuotas buitines atliekas perdirbti“). Daktaro disertacija, Universitätsverlag Göttingen, 2018. https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/37171/GSOER11_suhl.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

295. Szyszczak, Erika, „Financing Services of General Economic Interest“. *Modern Law Review* 67, 6 (2004): 982–992.
296. Šutavičienė, Živilė. „Kapitalo valstybinis reguliavimas, igyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę“. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2013. https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/15978/Disertacija_%20utavi%20ien%20.pdf?sequence=1.
297. Taekema, Sanne. „Theoretical and Normative Frameworks for Legal Research: Putting Theory into Practice“. *Law and Method*, 2018. <https://doi.org/10.5553/REM/.000031>.
298. *The Polluter-Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation*. OECD Publications, 34. 149. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1975. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://www.oecd-ilibrary.org/environment/the-polluter-pays-principle_9789264044845-en;jsessionid=GZkLvkh2ZUD_RkQL7g2RQMXB.ip-10-240-5-173.
299. „The Strategic Framework for the Implementation of the Basel Convention for 2012–2021“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.basel.int/Implementation/StrategicFramework/Overview/tabid/3807/Default.aspx>.
300. Thomas, Sean. „Law and the circular economy“, *Journal of business law* 1 (2019): 62–83, <http://dro.dur.ac.uk/24491/>.
301. Tidikis, Rimantas. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. <https://repository.mruni.eu/handle/007/15459>.
302. „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, European Parliament, Directorate General for Parliamentary Research Services, 2017, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://data.europa.eu/doi/10.2861/978568>.
303. „Towards the Circular Economy Vol. 1: An Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition“. Ellen MacArthur Foundation, 2013. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://emf.thirdlight.com/link/x8ay372a3r11-k6775n/@/preview/1?o>.
304. Tromans, S. „EC Waste Law--A Complete Mess?“, *Journal of Environmental Law* 13, no. 2 (2001 m. vasario 1 d.): 133–156. <https://doi.org/10.1093/jel/13.2.133>.
305. „UK guidance on the legal definition of waste and its application“ (2012). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69590/pb13813-waste-legal-def-guide.pdf.

306. Ulozas, Ričardas Viktoras, Rolandas Viršilas. *Atliekų tvarkymo technologijos*. Šiaulių universiteto leidykla, 2010.
307. „United Nations Declaration on Environment and Development (1992 m.)“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.informea.org/en/united-nations-declaration-environment-and-development>.
308. United Nations Human Settlements Programme. „Solid Waste Management in the World’s Cities: Water and Sanitation in the World’s Cities 2010“. London; Washington, DC: United Nations Human Settlements Programme, 2010. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/02/solid_waste_management_in_the_worlds_cities_water_and_sanitation_in_the_worlds_cities_2010.pdf.
309. Urbinati, Andrea, Davide Chiaroni, Vittorio Chiesa. „Towards a New Taxonomy of Circular Economy Business Models“. *Journal of Cleaner Production* 168 (2017 m. gruodis): 487–98. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>.
310. Urmonas, Algimantas. „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“. *Jurisprudencija* 83, Nr. 5 (2006): 37–47.
311. Valančienė, Dovilė. „Šiuolaikinės teisės mokslo būklės suvokimo paieška ir žvilgsnis į galimas ateities perspektyvas“. *Teisės apžvalga*, Nr. 1 (10), 2013, <https://epublications.vu.lt/object/elaba:6154598/6154598.pdf>.
312. Valančienė, Dovilė. „Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2015. <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:8187796/datastreams/MAIN/content>.
313. Van Ewijk, S., J. A. Stegemann. „Limitations of the Waste Hierarchy for Achieving Absolute Reductions in Material Throughput“. *Journal of Cleaner Production*, Absolute Reductions in Material Throughput, Energy Use and Emissions, 132 (2016 m. rugpjūtis): 122–128. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.11.051>.
314. Vasiliauskas, Martynas. „Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas?“ *Teisė* 74 (2010): 118–35. <https://doi.org/10.15388/Teise.2010.0.253>.
315. Vasiliauskas, Martynas. „Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011. <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.
316. Wennerås, Pål. „A New Dawn for Commission Enforcement Under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penal-

- ty Payments“. *Common Market Law Review* 43 (2006). <https://papers.ssrn.com/abstract=1612286>.
317. Vėgėlė, Ignas. *Europos Sąjungos teisė. Vidaus rinkos laisvės, konkurencija ir teisės derinimas*. VĮ Registrų centras, 2011.
318. Wilkinson, David. „Time to Discard the Concept of Waste?“ *Environmental Law Review* 1, no. 3 (1999 m. rųpųũcio 1 d.): 172–195. <https://doi.org/10.1177/146145299900100303>.
319. Wilts, Henning, Laura Galinski. „Appropriate Evaluation Benchmarks and Indicators for Measuring the Success of Waste Prevention Measures“. Źiũrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-07-18_texte_80-2019_av-indikatoren_en.pdf.
320. „World Charter for Nature (UN General Assembly (37th sess. 1982–1983)“. Źiũrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://digitallibrary.un.org/record/39295>.
321. Zębek, Elżbieta. *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*. Olsztyn, 2018.
322. Zębek, Elżbieta, Leda Źilinskienė. „The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851“. *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 9, Nr. 1 (2021): 221–238. [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1\(13\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1(13)).
323. Zębek, Elżbieta ir Leda Źilinskienė, „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“, iš Human rights – From reality to the virtual world, sud. Iwona Florek, Ildikó Laki (WSGE, Józefów; 2021: 368–382), Źiũrėta 2021 m. gruodžio 12 d. <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>.
324. Źičkienė, Skaidrė, Guogis Arvydas, Dangis Gudelis. „Darnaus vystymosi teorinė samprata ir jos praktinė reikšmė“. *Tiltai* 82, nr. 1 (2021): 108–123. <https://doi.org/10.15181/tbb.v82i1.1970>.
325. Źilinskienė, Leda. „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“. *Jurisprudencija*, 24, 2 (2017): 387–408. <https://doi.org/10.13165/JUR-17-24-2-09>.
326. Źilinskienė, Leda, Tomas Źilinskas. „Źiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“. *Jurisprudencija* 27 (2020): 95–112. <https://doi.org/10.13165/JUR-20-27-1-05>.

327. Xiao, Haiping, Yu Ru, Zheng Peng, Dahai Yan, Li Li, Kåre Helge Karstensen, Ning Wang, Qifei Huang. „Destruction and Formation of Polychlorinated Dibenzo-p-Dioxins and Dibenzofurans during Pretreatment and Co-Processing of Municipal Solid Waste Incineration Fly Ash in a Cement Kiln“. *Chemosphere* 210 (2018 m. lapkritis): 779–88. <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2018.07.058>.

Kiti šaltiniai

328. „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centro metinis pranešimas 2020 m.“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.aratc.lt/uploads/Veiklos%20ataskaitos/Metinis%20pranesimas%202020.pdf>.
329. „Aplinkos ministerijos 2020 metų veiklos ataskaita“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/Strateginis%20planavimas/Ataskaitos/AM_veiklos_ataskaita_2020_galutinis_pateiktas_LRVK.pdf.
330. „Atliekų rūšiavimo rekomendacijos“. Vilniaus miesto savivaldybė. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://vilnius.lt/lt/aplinkosauga-ir-energetika/atlieku-rusiavimo-rekomendacijos/>.
331. „Atliekų tvarkymas ES: faktai ir skaičiai (infografikas). Europos Parlamentas“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.europarl.europa.eu/news/lt/headlines/society/20180328STO00751/atlieku-tvarkymas-es-faktai-ir-skaiciai-infografikas>.
332. „Basel Convention – Report on Terminology“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/History/Providingfurtherlegalclarity/Reportonterminology/tabid/2674/Default.aspx>.
333. „Basel Convention – Cases of Illegal Traffic“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/CasesofIllegalTraffic>.
334. „Basel convention – Overall Guidance Document“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.basel.int/Implementation/HouseholdWastePartnership/OverallGuidanceDocument/tabid/8227/Default.aspx>.
335. „China Unveils New Circular Economy Plan“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://waste-management-world.com/a/china-unveils-new-circular-economy-plan>.
336. „Clarification on the definition and position of chemical recycling in the waste hierarchy“, Zero Waste Europe. Žiūrėta 2021 m. lapkričio 22 d. <https://zerowaste-europe.eu/library/clarification-on-the-definition-and-position-of-chemical-recycling-in-the-waste-hierarchy/>.
337. Dačinskaitė, Viktorija. „Verslas piktinasi siūlomais atliekų tvarkymo pakeitimais:

- gyventojams gali tekti mokėti daugiau“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.delfi.lt/a/86886293>.
338. „Dėl pakuočių ir pakuočių atliekų teisinės sistemos tobulinimo“. Kauno prekybos, pramonės ir amatų rūmai. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://chamber.lt/naujienos/del-pakuociu-ir-pakuociu-atlieku-teisines-sistemos-tobulinimo/>.
339. „Environmental Protection Act“ (Suomijos aplinkos apsaugos įstatymas). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2014/en20140527_20190049.pdf.
340. „Gamintojų ir importuotojų organizacijų užimamos pakuočių rinkos dalys“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://aaa.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/atliekos/gamintoju-ir-importuotoju-uzimamos-rinkos-dalys/gamintoju-ir-importuotoju-organizaciju-uzimamos-pakuociu-rinkos-dalys>.
341. „Gyventojų apklausa rodo: aplinkosauga yra svarbi devyniems iš dešimties šalies žmonių“. Aplinkos ministerija. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://am.lrv.lt/lt/naujienos/gyventoju-apklausa-rodo-aplinkosauga-yra-svarbi-devyniems-is-desimties-salies-zmoniu>.
342. „Fact-Sheet zum Thema „Kunststoffexporte“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.verpackungsregister.org/information-orientierung/neuigkeiten-presse/aktuelles/detail-ansicht-newseintraege/news/fact-sheet-zum-thema-kunststoffexporte>.
343. „Į rebusą dėl pakuočių atliekų tvarkymo Vilniuje įsitraukė ir Seimo nariai, ir ministras“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.lrytas.lt/gamta/eko/2021/02/12/news/aplinkos-ministro-sprendimas-zingsnis-is-pakuociu-tvarkymo-aklavietes-vilniaus-mieste-18263607/>.
344. „Lietuvių kalbos žodynas – atliekos“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://www.lkz.lt/?zodis=atliekos&id=01080500000>.
345. „Kaip teisingai rūšiuoti“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://rusiuojigalvoji.lt/pradinis/apie-rusiavima/kaip-teisingai-rusiuoti/>.
346. „Kaip teisingai rūšiuoti?“. Vilniaus atliekų sistemos administratorius. Žiūrėta 2021 m. gruodžio 31 d. <https://vasa.lt/kaip-teisingai-rusiuoti>.
347. „Nauja atliekų tvarkymo sistema didins verslo atsakomybę ir skaidrumą“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.lrytas.lt/gamta/eko/2021/05/18/news/nauja-atlieku-tvarkymo-sistema-didins-verslo-atsakomybe-ir-skaidruma-19408066/>.
348. Nepriklausomo ekspertinio įvertinimo išvada „Dėl Vietos savivaldos įstatymo

- Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projekto“. Mykolo Romerio universitetas, 2017. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/e5640330914411e7a5e2b345b086d377?jfwid=plffej5r8>.
349. „Plastic From the Uk and Germany Illegally Dumped in Turkey“. *Waste Management World*, 3 (2021). https://imgs.waste-management-world.com/e/55_c567117f8cc26bda3846c3edc11bd032387f7d8f.pdf.
350. „Rekomendacijos atliekų rūšiuojimui“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. http://gamtosateitis.lt/wp-content/uploads/2020/06/Rekomendacijos-atlieku-rusiuoimui_2020.pdf.
351. „Rūšiuoti paprastai“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://ecoservice.lt/wp-content/uploads/rusiuoti_paprasta.pdf.
352. „Rūšiuojimo instrukcija“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.svara.lt/rusiuoavimas/>.
353. „Sustainable Development“. UNESCO. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 21 d., <https://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development/what-is-esd/sd>.
354. „Tarptautinių žodžių žodynas – komunalinis“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://tzz.lt/k/komunalinis/>.
355. „Tarptautinių žodžių žodynas – komuna“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://tzz.lt/k/komuna/>.
356. „Teisingo rūšiuojimo atmintinė“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.zalia-sistaskas.lt/teisingo-rusiuoavimo-atmintine/>.
357. „Terminų bankas“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. http://terminai.vlkk.lt/paieska?search=atliekos&zodzio_dalis=0&kaip1=on&sritys=&statusas=85&rykiavimas=0.
358. „The 17 goals – Sustainable Development“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://sdgs.un.org/goals>.
359. „Urząd Miasta Łodzi. Dlaczego zmieniamy system opłat za odpady w Łodzi?“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/ochrona-srodowiska/czyste-miasto/gospodarka-odpadami/nowe-zasady-oplat-za-odbior-smieci-od-lipca-2021-r/dlaczego>.
360. „Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o Utrzymaniu Czystości i Porządku w Gminach“ (Lenkijos Respublikos įstatymas „Dėl švaros ir tvarkos palaikymo savivaldybėse“). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download>.

xsp/WDU19961320622/U/D19960622Lj.pdf.

361. „Valstybinės lietuvių kalbos komisijos konsultacijų bankas: sustainable development, darnus vystymas(is)“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://vlkk.lt/konsultacijos/3772-sustainable-development-darnus-vystymas-is>.
362. „Vidaus sandorių draudimo istorijos pabaiga. Ar savivaldybės vėl pirks „iš savęs“ be apribojimų?“. Advokatų kontora „Glimstedt“, 2020. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.glimstedt.lt/publikacijos/vidaus-sandoriu-draudimo-istorijos-pabaiga-ar-savivaldybes-vel-pirks-is-saves-be-apribojimu/>.
363. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių pasiskirstymas pagal sritis. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.ppplietuva.lt/uploads/documents/files/VPSP%20sutar%C4%8Di%C5%B3%20pasiskirstymas%20pagal%20sritis%20iki%202021.pdf>
364. „Viešojo ir privataus sektorių partnerystė – teisinis reglamentavimas Lietuvoje“. Finansų ministerija. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/viesojo-ir-privataus-sektoriu-partneryste/teisinis-reglamentavimas-lietuvoje>.
365. „Visuotinė lietuvių enciklopedija – Romos klubas“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.vle.lt/straipsnis/romos-klubas/>.
366. „Visuotinė lietuvių enciklopedija – Vartotojiška visuomenė“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.vle.lt/straipsnis/vartotojiska-visuomene/>.
367. „Waste act“, (Suomijos atliekų įstatymas). Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1993/en19931072.pdf>.
368. „Where does EU waste go?“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210420-1>.
369. „Žodynelis – darnus vystymasis“. Žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d. https://ec.europa.eu/regional_policy/lt/policy/what/glossary/s/sustainable-development.

Priedai

1 priedo 1 lentelė

Atliekų evoliucija

Laikotarpis	Medžiagos	Energija	Atliekų evoliucija
Pirmoji industrinė revoliucija 1765	Anglis, geležis, medvilnė, vilna	Garų variklis	Urbanizacija padidino miestų atliekų kiekius. Miestų atliekose buvo žmonių ir gyvulių išmatų, krūvos statybų, medienos nuolaužų, pelenų. Atliekų deginimas namuose buvo įprasta praktika.
Antroji industrinė revoliucija 1870	Nafta, dujos, geležis, aliuminis, varis, fosforas, guma, chemikalai	Nafta ir dujos, elektra	Moterys pradėjo dirbti. Namų ūkiuose pradėta atsisakyti taisyso praktikos. Pirmą organizuota atliekų surinkimo sistema atsiranda pasaulyje. Daugėja maisto atliekų: popierius, stiklas, metalai atsiranda maisto sraute. Miestų centruose laikoma normaliu perdirbti skudurus, kaulų, arklių mėšlą, skardines. Pelenai toliau išlieka didžiausiu atliekų komponentu.
Trečioji industrinė revoliucija 1969	Nafta, dujos, geležis, aliuminis, varis, fosforas, guma, chemikalai	Nafta, dujos, atominė, atsinaujinanti, elektra	Populiarėja greitas maistas. Plastiką tampa pagrindine medžiaga. Vis plačiau naudojami vienkartiniai produktai. Daugėja pakuočių: plastiko ir popieriaus pakuotės sudaro iki 30 proc. atliekų miestuose. Pavojingos atliekos tampa svarbia problema. Atliekų perdirbimas, naudojimas ir šalinimas yra industrializuojami. Pasaulinė antrinių žaliavų rinka vystosi, kartu su neteisėtu atliekų gabenimu.

Ketvirtoji industrinė revoliucija Nuo dabar	Nafta, dujos, geležis, aliuminis, varis, fosforas, retieji žemės elementai, litis, chemikalai	Nafta, dujos, atominė, atsinaujinanti, elektra	Maisto atliekų ir plastiko kiekiai toliau didėja. Elektronikos atliekos tampa charakteringu atliekų srautu. El. prekyba prisideda prie tolesnio pakuočių atliekų kiekio augimo. Miesto atliekose atsiranda vaistų ir kitų cheminių medžiagų. Baterijos, lemputės, vėjo generatoriai, drabužiai reikalauja specialaus dėmesio. Pavojingos atliekos bei statybos ir griovimo atliekos tampa labai svarbios. Žiedinė ekonomika iš naujo apibrėžia atliekų industriją. Globali rinka persiskirsto.
--	---	--	--

Šaltinis: Antonis Mavropoulos ir Anders Waage Nilsen. *Industry 4.0 and Circular Economy: Towards a Wasteless Future or a Wasteful Planet?* (Hoboken, NJ: Wiley, 2020), 146.

2 priedo 2 lentelė

Atliekų klasifikacija pagal susidarymo šaltinius

Atliekų susidarymo šaltinis	Tipiniai atliekų generatoriai	Atliekų tipai (rūšys)
Gyvenamoji	vienbučiai ir daugiabučiai gyvenamieji namai	Maisto atliekos, popierius, kartonas, plastikai, tekstilė, oda, kiemo atliekos, mediena, stiklas, metalai, pelenai, specialiosios atliekos (pvz., didelių gabaritų daiktai, plataus vartojimo elektronika, buitinės prekės), akumulatoriai, alyva, padangos) ir buitinės pavojingos atliekos (pvz., dažai, aerosoliai, dujų bakai, gyvsidabrio turinčios atliekos, variklinė alyva, valymo priemonės), elektroninės atliekos (pvz., kompiuteriai, telefonai, televizoriai)

Pramoninė	lengva ir sunki gamyba, gamybos, statybų aikštelėse, elektrinėse ir chemijos gamyklose (išskyrus specifines proceso atliekas, jei savivaldybė neprižiūri jų surinkimo)	Tvarkymo atliekos, pakuotės, maisto atliekos, statybinės ir griovimo medžiagos, pavojingos atliekos, pelenai, specialiosios atliekos
Komercinės	parduotuvės, viešbučiai, restoranai, rinkos, biurų pastatai	Popierius, kartonas, plastikai, mediena, maisto atliekos, stiklas, metalai, specialiosios atliekos, pavojingos atliekos, el. atliekos
Institucinės	mokyklos, ligoninės (nemedicininės atliekos), kalėjimai, vyriausybės pastatai, oro uostai	Tas pats, kas komerciniai
Statyba ir griovimas	Naujos statybvietės, kelių remontas, atnaujinimo aikštelės, pastatų griovimas	Mediena, plienas, betonas, purvas, plytos, plytelės
Komunalinių paslaugų atliekos	Gatvių valymas, kraštovaizdžio tvarkymas, parkai, paplūdimiai, kitos poilsio zonos, vandens ir nuotekų valymo įrenginiai	Gatvių valymo liekanos; kraštovaizdžio ir medžių apdaila; bendrosios parkų, paplūdimių ir kitų rekreacinių zonų atliekos, dumblas
Gamybinio proceso (gamybos ir pan. atliekos) atliekos	Sunkioji ir lengvoji gamyba, naftos perdirbimo įmonės, chemijos gamyklos, elektrinės, mineralų gamyba ir perdirbimas	Pramoninio proceso atliekos, laužo medžiagos, nenustatyti specifikacijos produktai, šlakas, atliekos
Medicininės atliekos	Ligoninės, slaugos namai, klinikos	Infekcinės atliekos (tvarsčiai, pirštinės, kultūros, tamponai, kraujas ir kūno skysčiai), pavojingos atliekos (aštrūs įrankiai, instrumentai, chemikalai), vėžio terapijos radioaktyviosios atliekos, farmacijos atliekos
Žemės ūkio atliekos	Laukai, vaismedžių sodai, vynuogynai, pieninės, pašarų ruošimo aikštelės, ūkiai.	Sugadintos maisto atliekos, žemės ūkio atliekos (pvz., ryžių žievės, medvilnės stiebai, kokoso lukštai, kavos atliekos), pavojingos atliekos (pvz., pesticidai)

Šaltinis: Daniel Hoornweg ir Perinaz Bhada-Tata. What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management, 7, (Pasaulio bankas, Vašingtonas, 2012), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388.7>.

Atliekų politikos instrumentų pavyzdžiai

Politikos instrumentas	Atliekų tvarkymo politikos instrumentų veikimo pavyzdžiai
Teisėkūra	Direktyvos ir reglamentai, kuriais: – nustatomi tikslai ir atskirų atliekų srautų ataskaitų teikimo reikalavimai (pvz., perdirbimo tikslai ir šalinimo sąvartynuose mažinimo tikslai); – nustatomos didesnės gamintojo atsakomybės schemos; – sukuriamos ekonominės priemonės; – skatinamas geresnis ekologinis projektavimas.
Ekonominės iniciatyvos	Investicijos į atliekų surinkimo infrastruktūrą, remiamos Sanglaudos fondo, mokslinių tyrimų ir inovacijų programa („Horizon 2020“).
Rinkos instrumentai	Sąvartynų mokesčiai, deginimo mokesčiai, plastikinių maišelių mokesčiai; „Pay as Throw“ (PAYT) schemos.
Informacijos teikimas	Vartotojų informacija apie pakuočių perdirbimą, savanoriškas pranešimas apie įmonėse susidarancias atliekas ir tikslų nustatymas.
Savanoriškos priemonės	Visuomenės informavimo kampanijos, savanoriški pramonės įsipareigojimai, gaminių projektavimo ir ženklinimo (pvz., naudojant ES ekologinį ženklą), dalijimasis gerąja praktika, verslo iniciatyvos.

Šaltinis: „Towards a Circular Economy – Waste Management in the EU“, European Parliament, Directorate General for Parliamentary Research Services, 2017, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://data.europa.eu/doi/10.2861/978568>, 22.

Aplinkos ministerijos funkcijų atliekų tvarkymo srityje analizė

<i>Teisėkūra</i>
1. Rengia įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo klausimais projektus (AAĮ 6 str. 5 d. 3 p.).
2. Reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą [...] (ATĮ 20 str. 1 d.).
<i>Planavimas</i>
3. Rengia aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srities pažangos uždavinius įgyvendinančias nacionalines plėtros programas ir nacionalinių darbotvarkių planus, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jų įgyvendinimą (AAĮ 6 str. 5 d. 1 p.).
4. Rengia Valstybinį atliekų prevencijos ir tvarkymo planą ir jo įgyvendinimo priemones (ATĮ 26 str. 3 d.). Šį planą Aplinkos ministerija įvertina ne rečiau kaip kas šešeri metai ir prireikus patikslintą Valstybinį atliekų prevencijos ir tvarkymo planą teikia Vyriausybei tvirtinti (ATĮ 26 str. 5 d.). Už plano įgyvendinimo priemonių vykdymo koordinavimą atsakinga Aplinkos ministerija (ATĮ 26 str. 7 d.).
5. Nustato reikalavimus Regioninių atliekų prevencijos ir tvarkymo planams (ATĮ 27 str. 7 d.), detalesnius savivaldybių atliekų prevencijos ir tvarkymo planų reikalavimus (ATĮ 28 str. 5 d.).
<i>Veiklos sąlygų nustatymas</i>
6. Nustato cheminių medžiagų ir cheminių mišinių, atliekų tvarkymo ir genetiškai modifikuotų organizmų naudojimo reikalavimus (AAĮ 6 str. 5 d. 9 p.).
7. Nustato minimalius komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimus (ATĮ 30 str. 8 d.).
8. Nustato tvarką, kuria įvertinama, ar produkcija atitinka aplinkos apsaugos reikalavimus, organizuoja šį darbą (Aplinkos apsaugos įstatymo 6 str. 5 d. 10 p.).
9. Nustato nebaigtinį atliekų naudojimo veiklų sąrašą (ATĮ 2 str. 11 d.), nebaigtinį atliekų šalinimo veiklų sąrašą (ATĮ 2 str. 16 d.).
10. Ūkio ministerija ir Aplinkos ministerija nustato medžiagų ar daiktų priskyrimo šalutiniams produktams kriterijus ir priskyrimo tvarką (ATĮ 3 ¹ str. 2 d.).
11. Nustato atliekų apdorojimo veiklos rūšį ir nepavojingųjų atliekų, susidarančių įmonės ūkinės veiklos metu, rūšį ir kiekį, kuriuos ši įmonė turi teisę apdoroti be leidimo (ATĮ 6 str. 2 d.).
12. Tvirtina Atliekų sąrašą, kuriame pateikiama atliekų klasifikacija pagal atliekų susidarymo šaltinį (ATĮ 7 ¹ str. 2 d.).

13. nustatyto atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plano parengimo tvarką (ATĮ 11 str. 2 d.).
14. Nustato tvarką, kuria remdamasis pavojingųjų atliekų turėtojas privalo identifikuoti ir deklaruoti turimas pavojingąsias atliekas (ATĮ 13 str.), nustato pavojingųjų atliekų pakavimo ir ženklavimo tvarką (ATĮ 15 str.).
15. Nustato Nekilnojamojo turto objektų rūšių sąrašą (ATĮ 30 ¹ str. 2 d.).
16. Nustato elektros ir elektroninės įrangos atliekų, kai jos dėl užterštumo kelia pavojų darbuotojų saugumui ir sveikatai, priėmimo tvarką (ATĮ 34 ¹ str. 18 ir 25 d.).
<i>Leidimai, registravimas</i>
17. Atlieka Atliekų tvarkytojų valstybės registro vadovaujančiosios tvarkymo įstaigos funkcijas (ATĮ 6 ¹ str. 3 d.).
<i>Įgyvendinimas, kontrolė</i>
18. [...] kontroliuoja nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą (ATĮ 20 str. 1 d.).
19. Koordinuoja kitų valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško papildomų finansavimo šaltinių valstybės bei savivaldybių institucijų parengtiems atliekų tvarkymo projektams finansuoti (ATĮ 20 str. 2 d.).
20. Organizuoja aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, atlieka aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą (Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 5 ir 7 str.).
<i>Finansavimas</i>
21. Nustato Atliekų tvarkymo programos lėšų naudojimo tvarką, finansuojamų priemonių tikslus, uždavinius, siekiamus rezultatus, paraiškų pateikimo ir vertinimo kriterijus, subsidijų ir dotacijų teikimo tvarką (ATĮ 34 str. 6 d.).
22. Nustatyta tvarka naudoja Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšas (AAĮ 6 str. 5 d. 14 p.).
<i>Mokymai, tyrimai</i>
23. Aplinkos ministras tvirtina Atliekų tvarkymo specialistų mokymo programas ir nustato specialistų mokymo ir kompetencijos tobulinimo tvarką (ATĮ 11 ² str. 3 d.).
24. Pagal savo kompetenciją organizuoja ir koordinuoja mokslo tyrimus, susijusius su gamtos ištekiais ir jų naudojimu bei aplinkos apsauga (AAĮ 6 str. 5 d. 13 p.).

Įstaigų prie ministerijos įgaliojimai atliekų tvarkymo srityje

Departamentas pagal patvirtintus Nuostatus⁷³⁵ vykdo šias pagrindines funkcijas, kurios susijusios su atliekų tvarkymo sritimi:	Aplinkos apsaugos agentūra pagal patvirtintus Nuostatus⁷³⁶ vykdo su atliekų tvarkymo sritimi susijusias funkcijas:
1. Kontroliuoja, ar fiziniai ir juridiniai asmenys vykdo aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą, gamintojų / importuotojų atsakomybę reglamentuojančiuose įstatymuose bei kituose teisės aktuose nustatytus reikalavimus (Nuostatų 10.1 p);	1. Vykdo 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo numatytas siunčiančiosios kompetentingos institucijos, paskirties kompetentingos institucijos, tranzito kompetentingos institucijos ir korespondento funkcijas Lietuvoje;
2. Organizuoja ir vykdo prevencinę veiklą, kuria siekiama, kad fiziniai ir juridiniai asmenys laikytųsi įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą, reikalavimų (Nuostatų 10.2 p.);	2. Atlieka Atliekų tvarkytojų valstybės registro tvarkytojo, Vieningos gaminių, pakuočių ir atliekų apskaitos informacinės sistemos tvarkytojo bei Aplinkos leidimų informacinės sistemos tvarkytojo funkcijas,
3. Kontroliuoja, ar fiziniai ir juridiniai asmenys, turintys pareigą atkurti pažeistą aplinką į buvusią būklę, laiku ir tinkamai šią pareigą įvykdo (Nuostatų 10.4 p.);	3. Teisės aktų nustatyta tvarka priima, renka, apdoroja, apibendrina ir analizuoja atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos duomenis bei gaminių, pakuočių tiekimo vidaus rinkai duomenis;
4. Kontroliuoja, ar fiziniai ir juridiniai asmenys laikosi nustatytų teršalų išmetimo ir išleidimo į aplinką bei aplinkos kokybės normų (Nuostatų 10.5 p.);	4. Teisės aktų nustatyta tvarka renka, apdoroja, apibendrina ir analizuoja statistinius duomenis atliekų susidarymo ir tvarkymo srityje, rengia bei skleidžia šių duomenų pagrindu sudarytą statistinę informaciją;

⁷³⁵ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2018 m. balandžio 6 d. įsakymas Nr. D1-277 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos regionų aplinkos apsaugos departamentų reorganizavimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6e289d423bf211e884a38848fe3ec9e2/asr>.

⁷³⁶ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. D1-385 „Dėl aplinkos apsaugos agentūros nuostatų patvirtinimo“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.238313/aiDvFpGhCO>.

<p>5. Kontroliuoja, ar tinkamai vykdoma gamtos išteklių naudojimo, teršalų išmetimo į aplinką, apmokestinamųjų gaminių ir pripildytos gaminių apmokestinamosios pakuotės, atliekų apskaita, ar pateikiami teisingi šios apskaitos duomenys, tikrina, ar fiziniai ir juridiniai asmenys teisingai apskaičiuoja ir deklaruoja mokestį už išgaunamus valstybinius gamtos išteklius, ar teisingai apskaičiuoja mokestį už aplinkos teršimą (Nuostatų 10.6 p.);</p>	<p>5. Išduoda pavojingų atliekų tvarkymo licencijas bei gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijas, sustabdo šių galiojimą, panaikina galiojimo sustabdymą bei panaikina licencijas;</p>
<p>6. Vykdo savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų panaudojimo kontrolę (Nuostatų 10.7 p.);</p>	<p>6. Priima sprendimus dėl atliekų tvarkytojų įrašymo į Turinčių teisę išrašyti gaminių ir (ar) pakuočių atliekų sutvarkymą įrodančius dokumentus atliekų tvarkytojų sąrašą (toliau – sąrašas), atliekų tvarkytojų, esančių sąraše, duomenų patikslinimo, įspėja apie galimą išbraukimą iš sąrašo, priima sprendimus dėl išbraukimo iš sąrašo;</p>
<p>7. Kontroliuoja, ar asmenys, kuriems yra išduoti taršos leidimai ar taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimai, laikosi šiuose leidimuose nustatytų sąlygų ir reikalavimų, nustatytų aplinkos apsaugos normatyvų ir standartų (Nuostatų 10.8 p.);</p>	
<p>8. Teisės aktų numatytais atvejais vykdo pavojingų objektų kontrolę, nagrinėja ir teikia išvadas dėl pavojingų objektų eksploatacijos rizikos analizių, avarių likvidavimo planų (Nuostatų 10.10, 10.14 p.);</p>	
<p>9. Nustatyta tvarka įvertina aplinkos apsaugos įstatymo ar kitų teisės aktų pažeidimais padarytą žalą aplinkai ir teikia ieškinius dėl jos atlyginimo (Nuostatų 10.11 p.);</p>	

<p>10. Vykdo gaminių ir (ar) pakuočių atliekų sutvarkymą įrodančių dokumentų išrašymo reikalavimų vykdymo kontrolę (Nuostatų 10.13 p.).</p>	
<p>11. Tvarko informacines sistemas, susijusias su aplinkos apsaugos valstybine kontrole (Nuostatų 10.35 p.);</p>	
<p>12. Aplinkos apsaugos agentūrai nustato užduotis (metinius planus ir neplanines užduotis) atlikti aplinkos apsaugos valstybinei kontrolei reikalingus laboratorinius tyrimus ir matavimus, koordinuoja ir prižiūri šių užduočių įgyvendinimą (Nuostatų 10.37 p.).</p>	
<p>13. Departamentas atlieka pasiūlymų teikimo, bendradarbiavimo ir kitas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas.</p>	

Savivaldybių prievolės užtikrinant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą

	Atliekų tvarkymo įstatymo 30 str. 17 d.:	Atliekų tvarkymo įstatymo 30 str. 10 d.:
	Savivaldybės privalo įgyvendinti Vals-tybiniame atliekų prevencijos ir tvar-kyimo plane joms nustatytas užduotis šiame plane nustatytais terminais ir už-tikrinant plane numatytus minimalius reikalavimus	Visiems komunalinių atliekų tu-rėtojams, neimant papildomo mokesčio , išskyrus nustatytą vietinę rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turė-tojų ir atliekų tvarkymą ar kitą įmoką už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir komunalinių atliekų tvarkymą, turi būti:
1.	Užtikrinti, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslauga būtų visuotinė, geros kokybės, prieinama (įperkama) ir atitiktų aplinkosaugos, techninius-ekonominius ir visuomenės sveikatos saugos reikalavimus;	Užtikrintas aprūpinimas mišrių komunalinių atliekų surinkimo priemonėmis;
2.	užtikrinti antrinių žaliavų rūšiavimo galimybę ir priemones visiems komu-nalinių atliekų turėtojams;	Užtikrintas aprūpinimas biologiškai skaidžių atliekų sutvarkymo priemonėmis;
3.	atskirai rinkti antrines žaliavas (esan-čias komunalinėse atliekose) iš įmonių, įstaigų ir organizacijų į specialius kon-teinerius ir (ar) naudojant kitas surin-kimo priemones;	užtikrintas aprūpinimas antrinių žaliavų (popieriaus ir kartono, stiklo, plastiko, metalų, įskaitant pakuočių atliekas) rūšiavimo jų susidarymo vietose priemonė-mis;

4.	užtikrinti buityje susidarančių statybinių atliekų (medienos, mineralinių atliekų (pavyzdžiui, betono, plytų, keramikos ir kt.), metalų, stiklo, plastiko, gipso) rūšiavimo galimybę ir atskirą surinkimą, įrengti didelių gabaritų atliekų (baldų, statybinių, elektros ir elektroninės įrangos atliekų, naudotų padangų, pavojingųjų buitinių atliekų ir kt.) surinkimo aikštes ir organizuoti didelių gabaritų atliekų surinkimą kitais būdais;	užtikrinta galimybė atiduoti buityje susidarančias statybines atliekas ir naudotų padangų atliekas; užtikrinta galimybė atiduoti baldų, elektros ir elektroninės įrangos, baterijų ir akumuliatorių ir kitas komunalines atliekas. Savivaldybės privalo užtikrinti, kad jų organizuojamos komunalinių atliekų tvarkymo sistemos neatšakytų priimti baterijų ir akumuliatorių atliekų iš gyventojų;
5.	užtikrinti buityje susidarančių pavojingų atliekų (išskyrus baterijų ir akumuliatorių atliekas) atskirą surinkimą ir kad jų organizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose nebūtų atsisakoma iš gyventojų priimti baterijų ir akumuliatorių atliekas;	užtikrinta galimybė atiduoti buityje susidarančias pavojingąsias atliekas (išskyrus baterijų ir akumuliatorių atliekas).
6.	mažinti šalinamų savivaldybės teritorijoje susidariusių komunalinių atliekų kiekį;	
7.	šviesti ir informuoti visuomenę apie buityje susidarančių atliekų tvarkymo galimybes;	
8.	užtikrinti, kad kiekvienoje savivaldybėje ir komunalinių atliekų tvarkymo regione būtų sudarytos sąlygos apdoroti (kompostuoti ir (ar) anaerobiškai pūdyti) komunalines biologiškai skaidžias atliekas.	

Šaltinis: sudaryta autorės

7 priedas

Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliai

1 lentelė

Nuosavybė / atsakomybė	Savivaldybės	Tarpsavivaldybinis
Viešasis	Savivaldybių	Tarpsavivaldybinis
Privatus	Viešojo privataus sektorių partnerystė	Tarpsavivaldybinė viešojo privataus sektorių partnerystė

Šaltinis: Réka Soós ir kt.⁷³⁷

2 lentelė

	Tiesioginis atliekų tvarkymas	Deleguotasis atliekų tvarkymas
Viešasis valdymas	Tiesioginis viešasis atliekų tvarkymas Atsakinga institucija visiškai atsako už paslaugų teikimą ir paslaugas teikia pati, paprastai per savo padalinį.	Deleguotasis viešasis atliekų tvarkymas Atsakinga institucija vykdyti viešąją užduotį paskiria įmonę, kurią valdo viešasis sektorius arba kurioje atskirais atvejais gali būti nedidelis privataus kapitalo dalyvavimas.
Privatus valdymas	Tiesioginis privatus atliekų tvarkymas Atsakinga institucija atsakomybę ir vykdymą perduoda privačiai įmonei. P. S. tyrimo metu šio valdymo pavyzdys praktikoje nenustatytas.	Deleguotasis privatus atliekų tvarkymas Atsakinga institucija paslaugoms teikti paskiria privačią įmonę remdamasis viešojo pirkimo ar koncesijos sutarties forma sudaroma sutartimi, laikydamasi pirkimo procedūrų. Privatus subjektas yra nepriklausomas nuo atsakingo subjekto ir veikia kaip rangovas. Infrastruktūra gali priklausyti įmonei arba gali būti bendrai valdoma.

Šaltinis: van Dijk ir Schouten⁷³⁸

⁷³⁷ Réka Soós ir kt. *supra note*, 487: 18.

⁷³⁸ „Legal Assistance on the Application of Public Procurement Rules in the Waste Sector: Final Report“, *supra note*, 488: 23.

8 priedas

EKSPERTŲ APKLAUSOS DĖL KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO

MEDŽIAGA

8.1 lentelė

1 respondentas
Informacija apie eksperto kvalifikaciją: atliekų tvarkymo įmonės vadovas

(pokalbio stenograma – kalba taisyta)

1.	Klausimas: Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.
	Atsakymas: Gamintojo atsakomybė yra pati didžiausia problema, visiškai neišspręsta ir nerealizuota nei direktyvų, nei Lietuvos teisės aktų požiūriu. Iš vienos pusės, jos nėra tekstilei, baldams, sauskelnėms, o ten, kur yra – gaminiams arba pakuotėms, ji deklaratyvaus pobūdžio, nėra aiškaus reglamentavimo, yra tik finansinis įpareigojimas kažką finansuoti.
2.	Klausimas: Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa neapibrėžtas. Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje ir kaip siūlytumėte jas spręsti?

	<p>Atsakymas:</p> <p>Nesu teisininkas, todėl dėl teisinės sanklodos kompetentingai negaliu atsakyti. Bet, mano požiūriu, palyginus su kitų valstybių teisės aktais, galiu pasakyti, kad turime vieną Atliekų tvarkymo įstatymą, kuris reguliuoja daug atliekų rūšių ir tapo nefunkcionalus ir naudoti netinkamas. Sutariama, kad Atliekų tvarkymo įstatymas turėtų apimti principų, sąvokų, įgaliojimų, funkcijų ir atsakomybių pasiskirstymą, o tada pagal direktyvas galėtų būti atskiri įstatymai: Pakuočių atliekų, Alyvų, Elektronikos ar dar kitų atliekų. Tai būtų specializuoti įstatymai, kuriuose būtų reglamentuotas specifinio srauto atliekų tvarkymas. Dabar yra Pakuočių įstatymas, kuris kaip ir specialusis įstatymas, bet yra ir Atliekų tvarkymo įstatymas ir jie kertasi, todėl tampa neaišku, kuris įstatymas turi pirmenybę, o teismai vienur priima, kad Atliekų tvarkymo įstatymas, kitur – kad Pakuočių atliekų įstatymas turi viršenybę. Pavyzdžiui, komunalinės atliekos turi aiškiai direktyvoje apibrėžtą reikšmę, Pakuočių atliekų įstatymą įstatyme atsiranka komunaliniai srautai, kurie taip susiaurina reikšmę, kad komunalinių atliekų srautas neapima juridinių asmenų pakuočių. Iš viso net nėra aišku, kaip tvarkomos juridinių asmenų pakuotės. Be to, Atliekų tvarkymo įstatyme yra pasakyta, kad gamintojai importuotojai atsako už visų pakuočių visus tvarkymo etapus –</p>
	<p>– ar tai būtų atskiras surinkimas, rūšiavimas, perdirbimas, deginimas ar šalinimas. Bet Pakuočių atliekų įstatyme pasakyta, kad jie atsako tik už rūšiuojamąjį surinkimą. Tai akivaizdus neatitikimas, nes negali išnykti gamintojų atsakomybė, jeigu atlieka pateko į kitą (ne pakuočių) konteinerį. Jeigu ji ir pateko, bet jeigu veikia rūšiavimo įrenginiai, valstybės juos sukuria, todėl tie produktai ir tos pakuotės, kurios išrūšiuojamos ir atiduodamos, jos gamintojų ir importuotojų turi būti finansuojamos. Čia konkretus pavyzdys, kad pilkosios zonos paliktos. Taigi Atliekų tvarkymo įstatymas tapo milžiniškos apimties, o neturint ilgametės patirties be konsultantų negali net naudoti jo veikloje.</p> <p>Iš kitos pusės, ne gyventojui žinoti, ar pakuotė perdirbama ar ne, o savivaldybė negali žinoti, kokios pakuotės savybės, ar ji perdirbama, savivaldybė negali važinėti po visą Europą, per visas perdirbimo įmones ir patikrinti, ar pakuotė perdirbama. Tai turėtų pagal visą gamintojų ir importuotojų atsakomybės prigimtį atlikti gamintojai ir importuotojai, nes jie žino, iš ko gamina, projektuoja pakuotes, planuoja, kaip jas perdirbs, kas perdirbs, kokias technologijas taikys. Tai reikšia, kad šiandien Lietuvoje šito visiškai nėra, realiai gamintojo atsakomybės nėra. Tai tapo tradicija: teikiamos ataskaitos Europos Sąjungai ir visi atleidžiami nuo mokesčių – valstybė tokiu būdu netenka 80 mln. eurų per metus.</p>

	<p>Poįstatyminiai teisės aktai bando papildyti įstatymus. Vieni svarbiausių teisės aktų valstybinis, regioninis ir savivaldybių atliekų tvarkymo planai. Iš viso neaiškus jų privalomumas tiek ūkio subjektams, tiek savivaldybėms. Tai dokumentai, kuriuos reikia parašyti tik tam, kad parašytum, o jais niekas nesivadovauja, juose naudojama abejotina informacija ir statistika. Jie turi formalų pobūdį, į juos niekas neatsižvelgia, jų niekas neįgaliotas įgyvendinti.</p>
3.	<p>Klausimas: Lietuvoje komunalinių atliekų valdymo procese dalyvauja daug institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija bei kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės ir jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos.</p> <p>Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra pakankamai atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veikai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (vis dėlto savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksams bei netikrina, kaip laikomasi leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą.</p> <p>Kiekviena institucija vykdo jai paskirtas funkcija ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės.</p> <p>Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos ir įgyvendinamos, bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?</p>

	<p>Atsakymas:</p> <p>Aplinkos apsaugos agentūra išduoda leidimą ir klausimas jai daugiau nerūpi, Departamentas tikrina pagal formalų leidimą, savivaldybės yra šalia, regiono plėtros taryba lygtai turėtų daug vadovauti ir koordinuoti, bet tai neveiksnius organas. Anksčiau buvo centralizuota sistema, kai Aplinkos ministerija savo struktūroje turėjo leidimų išdavimą ir tikrinimą, tai irgi nebuvo skaidri sistema, nes aplinkosaugininkai turėjo milžinišką įtaką verslui, o nuo vieno žmogaus priklausė leidimo išdavimas. Bet šiandien nėra jokio akivaizdaus koordinatoriaus (Aplinkos ministerija stengiasi, bet daugiau tada, kai tampa vieša problema).</p> <p>Atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta, kad negalima šalinti degių atliekų, biologiškai sklaidžių atliekų, o iš kitos pusės nustato, kad susimokėjus tam tikrą sumą galima šalinti. Tada Aplinkos apsaugos agentūra nesupranta, ar tai ekonominio reguliavimo priemonė, ar draudimas. Net kyla neaiškumų, ar mišrios komunalinės atliekos priskirtinos apdorotoms, ar neapdorotoms, palikta daug erdvės interpretacijai bei atskiro darbuotojo vertinimui.</p> <p>Pavyzdžiui, nuo 2019 m. maisto atliekos turėjo būti surenkamos atskirai, tačiau niekas iš didžiųjų miestų jų nesurenka, tai teisės aktai nesuveikė. Išėmus maisto atliekas, kiti srautai tampa daug švaresni, tada jau galima galvoti apie kitų srautų rinkimą kartu.</p>
4.	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p>

	<p>Atsakymas: Kiek turiu europinės patirties, tai yra nuolatinis procesas, nes paslaugos tai privatizuojamos, tai nacionalizuojamos, pvz., Vokietijoje. Skandinavai visada turėjo viešąjį sektorių. Suvedus Europos šalių skaičius, 80 proc. atliekų apdorojimo įrenginių valdo savivaldybių įmonės, o 20 proc. privačios, o surinkimo srityje 30 proc. dirba savivaldybių įmonių, 70 proc. privačios. Tai pakankamai optimalus santykis.</p> <p>Bet pirkti rinkoje galima, kai tu labai gerai žinai paslaugą, kokios paslaugos nori, kad nepirkti rizikų. Kai gyventojai teikiant viešąsias paslaugas pradeda mokėti už rizikas, o ne už atliekų tvarkymą, tai skaudžiau atsiliepia ir sukelia dideles įtampas. Lietuva per daug nuėjo į liberalizavimą ir privataus verslo protegavimą. Lietuvoje yra neproporcingai brangus atliekų tvarkymas, atliekų surinkimas yra 30 proc. per didelis. Bendrai laikoma, kad visų atliekų surinkimas neturėtų būti didesnis kaip 50 Eur/t, o miestuose – 30 Eur/t, o kaimuose – 70 Eur/t. Vilniuje vien mišrių komunalinių atliekų surinkimas yra per 40 Eur/t. Kai nėra alternatyvos, savivaldybės skaičiuoja pirkimo vertes ir, jeigu negauna pasiūlymo, gali toliau didinti pirkimo vertes, bet gali ir pačios pradėti teikti paslaugas. Pirkimus galima skaidyti į dalis: pirkti aiškiai ir apibrėžtą paslaugą rinkoje, o rizikingą dalį, kur nėra aiškių aptarnavimo sąlygų, teikti patiems. Praktikoje teko matyti neefektyviai veikiančių savivaldybių įmonių, tačiau privačioms įmonėms būdingas grobuoniškumas ir pelno siekimas. Tokia tarpusavio konkurencija turi vykti. Savivaldybės turi teisę, atstovaudamos viešajam interesui, pasirinkti patį geriausią modelį.</p>
5.	<p>Klausimas: Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau esama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?</p>

	<p>Atsakymas:</p> <p>Atliekų deginimo įmonės, nors buvo statomos kaip valstybinės reikšmės objektai, atliekų tvarkymo grandinės dalis, bet jos netapo viešosios paslaugos dalimi, jos tiesiog veikia rinkoje, nori – dalyvauja konkurse, nori – nedalyvauja, kokią nori kainą pasiūlo. Didieji miestai su atliekų deginimo įėjimais turi ypatingus santykius, o nutolę regionai tapo nereikalingi, jų atliekos nereikalingos. Įstatyme įtvirtinto solidarumo principo, kad atliekų tvarkymo įrenginio kaina neturi priklausyti nuo statymo, nepaisoma. Deginimo įmonių steigimas yra protingas sprendimas, kad nebūtų deginamos dujos, iškastinis kuras, tačiau dabar tai yra verslas, nes „Ignitis“, kuris valdo šias įmones, jam tikslas keliami kuo aukštesnis pelnas. Akcininkas yra pati valstybė, o tai reiškia, kad ji net viešiesiems paslaugų teikėjams kelia komercinius uždavinius, o ne viešųjų paslaugų ar visuomenės poreikių tenkinimo. Tai daro įtaką, kad atliekos būtų ne sudegintos, o pašalintos. Šios bendrovės ne teikia naudą visuomenei, o stengiasi paveikti reguliavimą, kad visi bet kokia kaina teiktų atliekas, o nebūtų derybų, nebūtų kalbama apie atliekų kaloriningumą, švarumą, sausimą. Deginamos atliekos tų, kurie daugiau moka, o regionai neturi garantijų dėl to, kad jų atliekos bus priimtos deginti. Pramonė už deginimą moka 100–150 Eur/t, o už komunalinių atliekų deginimą negalima mokėti tokių sumų, nes yra suplanuota rinkliava, kur yra numatytos mažesnės sąnaudos. Savivaldybės neturi garantijų ir ilgalaikių sutarčių, kad tam tikri kiekiai bus iš jų priimami, o valstybė nė nesiruošia reguliuoti kainos, nes nustatys tik maksimalią kainos ribą.</p>
6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė? Pavyzdžiui, vienoje konferencijų paskelbta apie teisinio reglamentavimo Švedijoje pasikeitimą, kuriuo gamintojams vietoje organizacinės ir finansinės atsakomybės už pakuočių atliekų tvarkymą bus patikėta tik finansinė atsakomybė.</p>

	<p>Atsakymas: Švedijoje buvo ilgą laiką, kad gamintojai ir importuotojai turėjo organizuoti surinkimą. Tokiu pat principu kaip Vokietijoje, kai steigama geltonų maišų sistema, visiškai nepriklausanti nuo savivaldybių. Švedijoje ji nepasiteisino, jie prie Stokholmo miške aptvėrė tvorą bei nurodė vežti pakuotes, pristatydami tai kaip surinkimo sistemą. Visuose valstybėse joks verslas nenori mokėti už pakuočių tvarkymą, todėl Švedijoje buvo pasimokyta, kad organizacija gauna licenciją, kai sudaro sutartis su visomis savivaldybėmis dėl pakuočių surinkimo, bet tuo ir pasibaigė savivaldybių kompetencija. Mano nuomone, savivaldybės surinkimo srityje turi dalyvauti, jis turi būti planingas, integruotas į bendrą surinkimo sistemą. Šiandien Lietuvoje savivaldybės yra atsakingos ir už perdirbimą, tačiau kaip tą įsivaizduojame, jeigu pakuočių rūšių yra per 50, kiekviena rūšis perdirbama atskiroje įmonėje. Savivaldybės negali būti kompetentingos perdirbant atliekas, bet surinkti jos gali. Švedijoje padarytas teisingas žingsnis, o Lietuvoje tai irgi planuojama, kad surinkimas bus organizuojamas savivaldybėje, o gamintojai ir importuotojai turi padengti surinkimo kaštus, o rūšiavimą ir perdirbimą turi fiziškai organizuoti patys gamintojai ir importuotojai. Jūsų suskaidymas nėra visiškai teisingas, tik dalinai, nes gamintojai ir importuotojai už surinkimą prisiima finansinę atsakomybę, o už perdirbimą, paruošimą perdirbti ir sutvarkymą – ir finansinę, ir organizacinę atsakomybę. Taikant abi atsakomybes, šalys pradeda bendradarbiauti, vieni kitas prižiūrėti. Juk svarbu ne tik kaina, bet ir tai, kad gamintojai pakeistų savo pakuotę, kad jas galima būtų perdirbti.</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo reforma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrinti geresnį elgesį rinkoje ir atitiktį aplinkosaugos reikalavimams, nes to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p>

	<p>Atsakymas: Kol Vokietijoje veikė viena organizacija, viskas buvo labai paprasta, bet po teismų sprendimų ir ESTT sprendimo sistema buvo panaikinta ir susikūrė daug organizacijų, sistema sugriuvo, visi pradėjo slėpti kaštus, pakuotes, nerodyti, kad išleidžia į rinką. Lietuvoje irgi nueita tuo keliu – veikia daug organizacijų, o tokio centralizuoto registro, kuris prižiūri ir pačias organizacijas būtinais reikiama. Šiandien apie 30 proc pakuočių išleidžiama neapskaičius. Didelė dalis plastikų laikoma neperdirbamais pagal nustatytus požymius, tačiau jie deklaruojami kaip perdirbami ir taip išvengiama mokesčių, nes kyla prievolė mokėti mažesnių mokesčių. Kai tokios atliekos patenka į atliekų tvarkymo sistemą, jos identifikuojamos kaip neperdirbamos, o tada jau neįmanoma atrinkti, kas yra tas gamintojas. Sistemoje nėra realios kontrolės, GPAIS nėra kontrolės įrankis.</p>
8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reikėtų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Iš tiesų kyla klausimų ir dėl paties žiediškumo sąvokos, nes tai, kaip EK suformulavo apibrėžimą, dalies mokslininkų vertinimu nėra joks žiediškumas. Kad gaminiai taptų žaliavomis, jau mechaniniu perdirbimu negalime to pasiekti, todėl reikia kalbėti apie molekulinį žiediškumą, kad medžiagų molekulės galėtų būti grąžinamos atgal į žaliavas. Tai reiškia, kad reikalingas kitas suvokimas apie žiediškumą, nes kokybišką medžiagą paversti iš atliekų mechaniškai yra neįmanoma. Daug metalų tampa šlakais, o aliuminis per pusę metų prarandamas 100 proc. Tai reiškia, kad reikia grąžinti aliuminio molekulę, o tai susiję su nemažai technologinių procesų. Plastikų grąžinti vien per mechaninį perdirbimą yra neįmanoma. Visi mato, kad žiedinė ekonomika kaip pati idėja gera, bet kol kas tai yra tik idėjos lygmeniu. Dar reikia išmokyti perdirbti ir to negali vietos savivalda padaryti. Daug metų buvo privatizuota gamyba, o problemos, kurias sukuria gamyba, buvo perduotos valdžios institucijoms (žmonėms). Žiedinės ekonomikos esmė yra privatizuoti ir problemas, ir atliekas, kurios susidaro gamyboje. Tai akivaizdu, kad verslo yra uždavinys. Per ekonominius modelius, per reguliavimą, verslą projektuoti keisti savo ekonominius modelius, perdirbimo būdus. Lietuva savarankiškai mažai ką gali padaryti, reikėtų laukti didžiųjų valstybių, didžiųjų gamintojų sprendimų, bet ji turi ekonominius procesus, atsakomybę ir finansavimo sąlygas sureguliuoti, kad didžiosios korporacijos negyventų gyventojų sąskaita.</p>

9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirtimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote kokių priemonių reikia, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų?</p>
	<p>Atsakymas: Jeigu perdirtimo sąnaudos ir aplinkosauginiai kaštai yra didesni nei perdirtimo vertė, tai visi suprantame, kad kuriame naują žalą aplinkai. Reikėtų galvoti apie naujas perdirtimo technologijas. Kai gamyba yra komercinė paslaptis ir kol nėra standartizuota, ką iš ko galima gaminti, kiek priemaišų gali būti ir pan, tol yra labai sunku kalbėti apie kokybišką perdirtimą. Akcentuojamas kokybiškas rūšiavimas, tačiau neperdirtimo priežastys yra gilesnės, todėl taip permetama atsakomybė gyventojams. Juk jokio skirtumo nėra, kur plastikas buvo ir į kurį konteinerį pateko, nes paties plastikos savybių tai nepakeičia. Tačiau pradėdama kalbėti apie pirminių ir antrinių pakuočių perdirtimo skirtumus. Organinėms atliekoms svarbu atskirai surinkti, tačiau ji nėra žiedinės ekonomikos raktas.</p> <p>Kitas dalykas, kad į gyventoją žiūrima kaip į robotą, nes yra labai skirtingi žmonės bendruomenėje, todėl perkelti atsakomybę gyventojams yra nežmoniška, nes tai norėjimas gamintojams išvengti atsakomybės. Mokslas irgi neduoda aiškios žinios bendruomenei, jis turėtų aiškiau formuoti kryptis. Todėl šiandien mokslas Lietuvoje nėra joks variklis, o jis turėtų būti kokybiško perdirtimo garantu.</p>

2 respondentas	
Informacija apie eksperto kvalifikaciją: patirtis atliekų tvarkymo politikos formavimo ir įgyvendinimo srityse, atliekų tvarkymo įmonės vadovas	
1.	<p>Klausimas: Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.</p> <p>Atsakymas: Sistema nesubalansuota ir todėl per laiką susidarė dideli skirtumai regionuose ir dėl infrastruktūros, ir dėl technologinės atliekų tvarkymo pažangos, ir dėl kainodaros rinkliavos mokėtojams. Valstybė skirdama lėšas, pvz., MBA iš ES fondų netinkamai prižiūrėjo projekto įgyvendinimą, sudarė prielaidas neskaidriai privačių operatorių veiklai, sukūrė skirtingus regioninius įrenginius ir dar labiau išbalansavo sistemą. Deginimo gamyklų reikiami pajėgumai stipriai vėlavo. Atliekų tvarkymo kaina iki šiol valstybės nereguluojama, nors tai viešoji paslauga, kaip ir vandens, dujų ar elektros tiekimas.</p>

2.	<p>Klausimas: Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa neapibrėžtas.</p> <p>Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje ir kaip siūlytumėte jas spręsti?</p> <p>Atsakymas: Valstybė neturi pakankamai viešo intereso naudai veikiančių kompetentingų ir pakankamai autoritetingų specialistų, todėl visur vėluojama, projektai įgyvendinami nesiorientuojant į tikslus, neužtikrinama tinkama valstybės ir ES lėšų kontrolė, nesubalansuoti teisės aktai, dar sujaukti ir poįstatyminiais aktais. Trūksta politinio nuoseklumo. Reikia subalansuoti ir į aiškius tikslus orientuotų naujo Valstybinio atliekų tvarkymo plano lydimą konkrečių ir į tikslus orientuoto veiksmų plano artimiausiam laikotarpiui ir etapiškai iki plano galiojimo pabaigos su įvardintais atsakingais asmenimis. Dėl minėtų priežasčių šis svarbus dokumentas stipriai vėluoja. Atliekų tvarkymo grandinėje nėra pusiausvyros tarp grandinėje veikiančių savivaldybės įmonių ir privatininkų, būtinas visos grandinės aiškus kainų reguliavimas pagrindžiant atliekų tvarkymo sąnaudas. Iki šiol tinkamai neveikia gamintojų ir importuotojų atsakomybė už pakuočių efektyvų sutvarkymą.</p> <p>Aplinkos apsaugos departamentas praktiškai neatlieka kontrolės funkcijų bei tik formaliai tikrina atitiktį TIPK reikalavimams, tačiau nežiūri iš esmės, kaip geriau užkardyti galimą teršėjų žalą gamtai, ir laiku nesiima tinkamų veiksmų, kol nenutinka kokia avarija ar problema netampa vieša, kai nereaguoti nebeįmanoma.</p>
----	---

3. **Klausimas:** Lietuvoje valdant komunalines atliekas veikia daug institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija ir kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės bei jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos. Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra pakankamai atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veiklai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (vis dėlto savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksmams ir netikrina, kaip laikomasi leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą. Kiekviena institucija vykdo jai paskirtas funkcija ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės.

Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos ir įgyvendinamos, bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?

Atsakymas:

Kaip jau rašiau, sistema nesubalansuota ir tai atsispindi ir suformuluotame klausime. Funkcijos atskirų institucijų turi būti atskirtos ir nesidubliuojančios, tačiau kryptis visų viena, kaip ir tikslas. Būtinai nepriklausomas kainų reguliavimas visoje atliekų tvarkymo grandinėje be išimties, taip pat reiktų daugiau skatinti savivaldybių funkcijas didinant jų pajėgumus per įsteigtus regioninius RAC ir taip eliminuojant dažnai nepagrįstus verslo pelnus iš atliekų tvarkymo grandinės. Būtina kelti ir veikiančių grandinėje institucijų kvalifikacinius gebėjimus, sukurti geresnes darbo sąlygas, adekvačią keliamiems tikslams ir labiau motyvuojančią atlyginimų sistemą.

4.	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p> <p>Atsakymas: Patirtis rodo, kad geriausia, kai atliekų tvarkymo grandinė yra vienos rankos (pvz., Alytaus regionas), kai veikla orientuota ne didesnio pelno naudai, bet orientuota į viešą interesą sukurti subalansuotą, efektyvią, modernią sistemą už sąžiningą kainą vartotojui. Kai rašau – „sąžininga“, neturiu omenyje pigiausio tarifo kaip vienintelio tikslo, bet turiu omenyje, kad gyventojai įgyvendinant principą „teršėjas moka“ žinotų, kad už paslaugą moką pagrįstą ir sąžiningą kainą. Tam būtina, kad atliekų tvarkymo grandinė būtų savivaldybių rankose, o kaina būtų reguliuojama kas metus savivaldybėms priklausančioms regioninėms įmonėms pagrindžiant sąnaudas. Reikia atkreipti dėmesį ir į tendencijas kitose šalyse, nes vis daugiau miestų, regionų susigrąžina kažkada privatiems ūkio subjektams perduotas atliekų tvarkymo, surinkimo paslaugas.</p>
----	---

5. **Klausimas:** Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau esama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?

Atsakymas: Todėl, kaip rašiau, ir atliekų deginimo kainos turėtų būti reguliuojamos padengiant sąnaudas ir nustatant pelno maržos ribas. Taip pat, mano nuomone, neturėtų papildomi ATL mokesčiai būti taikomi komunaliniam atliekų srautui ir šis srautas turėtų turėti prioritetą prieš komercinį / gamybinį. Didesnius ATL turėtų apmokėti pramonė (pagrindiniai teršėjai), o ne gyventojai per MK srautą. Tokiu atveju tai nepakeltų drastiškai kainų gyventojams, kas šiuo metu jau vyksta. Būtinai ir solidarumo koeficiento įvedimas atliekų deginti nuvežimui ir negali būti tokių išskirtinių sutarčių, kaip šiuo metu yra Klaipėdoje. Gyventojai, pvz., Akmenės, neturėtų mokėti brangiau už atliekų nuvežimą deginti nei, pvz., kauniečiai, turintys deginimo įrenginius šalia, nes jie ir taip laimi, nes deginimo jėgainė kaimynystėje jiems garantuoja mažesnius šildymo paslaugų tarifus. Ar teisinga, kad, pvz., Akmenės gyventojas moka gerokai brangiau už atliekų nuvežimą deginti ir savo atliekomis dar šildo Kauno gyventojus dėl mažesnio tarifo. Kainodarą atliekų tvarkymo grandinėje turėtų subalansuoti valstybinis kainų reguliuotojas. Plačiau žiūrint, jei buvo pasirinktas deginimas ir jis laiku būtų realizuotas, tai MBA statyti buvo klaida, o jei bent jau pastatyti būtų tinkami MBA įrenginiai, gebantys bent jau kokį nors produktą pagaminti, o ne iš atliekų atliekas tik kitu kodu šalinamas tuose pat sąvartynuose ar deginamas, tai tokiu atveju reikėjo daugiau orientuotis į atliekų perdirbimą, o ne deginimą, kas nėra aukšta vieta atliekų tvarkymo grandinėje vertinant atliekų tvarkymo būdų prioritetus ir pasiekti, kad sudeginta būtų tik tai, ko iš tikro neišmanoma perdirbti.

6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė?</p>
	<p>Manau, kad GIO turėtų be išlygų finansuoti visą pakuočių atliekų sutvarkymą, kadangi už tai gauna lėšas iš vartotojų visa apimtimi šiems įsigyjant prekes, o kad būtų užtikrintas tinkamas pakuočių sutvarkymas, pati tvarkymo funkcija turėtų likti savivaldybėms per jų kontroliuojamus RAC. RAC galėtų sutvarkymo funkciją įgyvendinti arba pats įsigijęs tam reikalingas priemonės, arba paskelbęs konkursą paslaugai ir sutartiniais pagrindais kontroliuoti tinkamą paslaugos įgyvendinimą.</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo reforma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrina geresnį elgesį rinkoje ir atitiktą aplinkosaugos reikalavimams, nes to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p>
	<p>Atsakymas: Vokietijos modelis nėra blogas, bet reikia turėti omenyje, kad Vokietijoje tokia sistema jau veikia ilgą laiką, jau kitoks ir gyventojų mentalitetas, sąmoningumo laipsnis, todėl kopijavimas nebūtinai ir Lietuvoje duotų iš karto rezultatą, bet pati kryptis, manau, teisinga ir tikrai nebūtų blogiau, nei yra, pvz., dabar. Asmeniškai nemanau, kad reikalingos gamintojų ir importuotojų organizacijos apskritai, nes gamintojų mokesčiai galėtų būti sumokami tiesiai į biudžetą, o iš ten atitinkamai proporcingai paskirstomi savivaldybėms. Jei vis tik modelis yra finansuoti per GIO, tai jų įsipareigojimai privalo būti be dviprasmybių įtvirtinti įstatymuose numatant ir griežtas sankcijas jų nesilaikantiems.</p>

8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reikėtų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Tikslas suprantamas ir aiškus, tačiau Lietuvoje jis daugiau deklaruojamas, nei žiedinės ekonomikos linkme yra realiai veikiamas. Reikėtų remtis tiek verslu, tiek savivalda. Valstybė turėtų efektyviau skirstyti ES paramą tikslu verslą paskatinti investuoti į tvarias bei žiediškas iniciatyvas, kadangi dar nedaugelis verslininkų suvokia tokių investicijų atsiperkamumą ateityje, dar trūksta progresyvaus ir platesnio mąstymo, bet gerų pavyzdžių jau yra ir tai nuteikia optimistiškai, tačiau akivaizdu, kad valstybės indėlis galėtų būti didesnis bei veiksmingesnis. Lietuvoje labai trūksta antrinių žaliavų perdirbimo pajėgumų, o be jų žiedinė ekonomika neįmanoma. Kurti verslus nėra ir savivaldybės funkcija, tačiau per savo valdomus RAC su atitinkamu finansavimu taip pat būtų galima tuos perdirbimo pajėgumus plėsti. Taip pat per savivaldybes ir jų valdomus RAC labai svarbu didinti DGASA aikštelių skaičių, patobulinti pirminio rūšiavimo infrastruktūrą, kad ji būtų patogi ir geriau prieinama, taip pat plėtoti galimybes pakartotinio daiktų naudojimo, daiktų mainų programas. Ir Edukuoti, Edukuoti, Edukuoti visuomenę ir ypač tam dėmesį skiriant švietimo programose, kad jau nuo vaikystės lavintųsi tvaraus gyvenimo, atsakingo vartojimo įgūdžiai.</p>
9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirbimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote, kokios priemonės reikalingos, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų?</p>
	<p>Atsakymas: Pirmiausia, kaip jau minėjau, lengvai pasiekiamas, kokybiška ir plačiai išvystyta infrastruktūra bei plati švietėjiška veikla, edukacinės programos mokyklose. Piktybiškiems teršėjams tramdyti reikalinga civiliniame kodekse įtvirtinti ir baudos dydžius, adekvacius daromai žalai, kai atliekų atsikratoma neleistiniais būdais, taip pat ir akivaizdžiai netinkamai rūšiuojamos ar net piktybiškai nerūšiuojamos iš viso.</p>

Papildoma informacija ir pasiūlymai:

Pagrindinis principas, kuris duotų neginčijamą rezultatą – kiekvieno asmeninis indėlis pradedant pokyčius nuo savo įpročių keitimo, ne tik nuo noro, bet ir pastangų gyventi tvarioje ir sveikoje visuomenėje. Nelauk ir nesitikėk nieko iš kitų, daryk pats...

Pirma: Sukurta būtina infrastruktūra;

Antra: Švietimas nuo mokyklos suolo;

Trečia: Tikslingas valstybės ES lėšų nukreipimas į atliekų perdirbimo modernizavimą bei papildomų antrinių žaliavų perdirbimo pajėgumų sukūrimą;

Ketvirta: Sąvartyno ir kitų taršos mokesčių laipsniškas kėlimas iki kitų šalių lygio, tačiau pabrėžiu – laipsniškas ir subalansuotas lygiagrečiai su aukštesnių atliekų tvarkymo prioritetų plėtra;

Penka: Švietėjiškas skatinimas nelaukti iš kitų, bet daryti ir būti tvariam pačiam.

3 respondentas

Informacija apie eksperto kvalifikaciją: vadovavimo atliekų tvarkymo įmonei patirtis bei kita patirtis atliekų tvarkymo srityje.

1. **Klausimas:** Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.

Atsakymas:

Viena iš problemų – DGA sistemos, kuri būtų patraukli gyventojui, nebuvimas. Sistema nepatogi, nes taikomasi ne prie gyventojų, o prie atliekas surinkančių įmonių (RAATC). Gyventojams apsunkintas atliekų perdavimas tinkamam sutvarkymui, pertekliniai reikalavimai dėl dokumentų pildymo. Tokių atliekų priėmimas turi būti automatizuotas. Pavyzdys gali būti Talino miestas, kuriame automatizuotas procesas (registracija internetu, nuskaitomi automobilių numeriai ir dirba visą parą).

Kita problema – pakuočių atliekų tvarkymas. Pakuočių atliekų tvarkymas turi būti perduotas savivaldybėms. Savivaldybės gali sinchronizuoti mišrių ir komunalinių atliekų vežimą. Privačios pakuotinėlių organizacijos nėra naudingos, todėl jos galėtų būti panaikintos. Šiuo metu nėra galimybių privatiems namams gauti konteinerių, o daugiabučiuose tai nepatogu daryti. Žmonių rūšiavimas nueina perniek, o tai stipriai demotyvuoja žmones toliau rūšiuoti. Tokiu būdu sistema save diskredituoja.

Išskirtinos ir problemos tolimesnėje atliekų tvarkymo grandinėje. Neišspręsta atliekų tvarkymo grandinė.

Egzistuoja problematika, susijusi su atliekų deginimu. Tai turi būti valstybinė politika, taip pat atliekų deginimo kainos nustatymo politika. Jeigu valstybė pasirenka koncepciją – deginimas – tai tada visa politika turi būti nukreipta į deginimą. Pirma, deginant atliekas turi būti priimami Lietuvos susidarę atliekų kiekiai. Taline buvo panaši problema, kai Taline susidariusių atliekų nepriimdavo deginti, nes buvo deginamos brangesnės atliekos iš Suomijos.

MBA yra tapę atliekų pakavimo cechai, kai tokios atliekos perduodamos deginimui, o perdirbimui reikalingos atliekos praktiškai neišrūšiuojamos. Atliekų tvarkymas turi būti decentralizuotas, todėl RAATC kaip perteklinė grandis turėtų būti panaikinta. Sąvartynus galėtų perimti Aplinkos ministerija.

Patogios infrastruktūros, reikalingos gyventojams, nebuvimas.

2.	<p>Klausimas: Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisiųjų pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa neapibrėžtas.</p> <p>Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje ir kaip siūlytumėte jas spręsti?</p>
	<p>Atsakymas:</p> <p>Pagrindinė teisinio reglamentavimo problema yra Aplinkos ministerijos nekompetentingas darbas, kadangi nėra dirbama, kad išspręsti klausimus. Problema prasideda nuo Aplinkos ministerijos kompetencijos, kai kitos funkcijos statyba, miškai užgožia atliekų klausimus. Silpnas darbuotojų resursas, kuris pasiduoda lobistų įtakoms (vežėjų ir pakuotininkų), todėl prasideda skirtingas interpretavimas. Atliekų tvarkymo strategija turėtų būti tokia, kad aiškiai sudėliotų etapus, kad sistema dirbtų taip, kad būtų patogų gyventojui. Įstatymo lygiu turėtų būti baziniai dalykai, o sistema reglamentuojama savivaldos lygiu, nes savivaldybių yra 60 ir jos skiriasi dydžiu, gyventojų ir verslo struktūra.</p>

3.	<p>Klausimas: Lietuvoje valdant komunalines atliekas veikia daug institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija bei kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės ir jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos. Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra gana atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veikai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (visdėlto savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksams bei netikrina, kaip laikomasi leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą. Kiekviena institucija vykdo jai paskirtas funkcija ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės.</p> <p>Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos ir įgyvendinamos, bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?</p>
	<p>Atsakymas: Turėtų būti valstybės mastu atlikta aplinkos apsaugos institucijų reforma, aiškiai sudėliotos funkcijos. Aplinkos ministerijas, centrinę agentūras ir departamentai. Atliekų kontrolė prasta, kadangi atliekų vežėjai tikrinami tik formaliai. Aplinkos apsaugos inspektoriai turi plačius įgaliojimus, tačiau praktikoje nevykdo šių funkcijų, netiria ir nekontroliuoja vežėjų ir turėtojų. Aplinkos apsaugos inspektoriai nusimeta dalį įgaliojimų (pvz., patikrinus gražus, galima vertinti ne komunalinių, bet ir pavojingų atliekų tvarkymą), nors turėtų kontroliuoti visą sritį. Savivaldos viešoji tvarka vykdo šią funkciją, tačiau atliekų sektorius reikalauja specifinių žinių, kad būtų galima tinkamai tai įgyvendinti (pvz., laboratoriniai tyrimai).</p>
4.	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p>
	<p>Atsakymas: Vidaus sandorio sudaryto galimybė turi būti, o savivalda turi spręsti pagal savo situaciją pagal strateginę kryptį.</p>

5.	<p>Klausimas: Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau esama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?</p>
	<p>Atsakymas: Turi būti VERT reguliuojama kaina ir kvotos savivaldybėms. Deginamų atliekų kiekis turėtų didėti.</p>
6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė?</p>
	<p>Atsakymas: Gamintojams ir importuotojams turėtų būti finansinė atsakomybė. Jie turėtų mokėti valstybiniam fondui, o jis turėtų paskirstyti už pakuočių sutvarkymą savivaldybėms ir per jas vežėjams. Turi būti unifikuota sistema, kad matytųsi kiekiai, remiantis „orinėmis pažymomis“, nėra aiškios apskaitos.</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo forma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrina geresnį elgesį rinkoje ir atitiktį aplinkosaugos reikalavimams, nes to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p>
	<p>Atsakymas: Toks pakeitimas tikslingas, nes sudaro sąlygas įgyvendinti pakuočių tvarkymo tvarumo reikalavimus.</p>

8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reiktų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Nėra pasirengusi ir nėra pajėgi perėjimui prie žiedinės ekonomikos. Reiktų remtis ir savivaldas ir verslu, o savivalda turėtų būti lyderiaujanti šalis. Savivalda turi paskatinti perėjimo prie žiedinės ekonomikos, o verslas žiūrės į finansinius rezultatus. Savivalda turi būti katalizatorius žiedinės ekonomikos sprogime gerąja prasme.</p>
9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirbimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote, kokių priemonių reikia, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų?</p>
	<p>Atsakymas: Infrastruktūra, orientuota į gyventojų poreikius. Jeigu gyventojui bus nepatogu nunešti atliekų, jis ten ir nenuveš. Po aprūpinimo turi būti švietimas ir aiškinimas. Reiktų pasiūlyti vidinio rūšiavimo priemones – trijų sekcijų šiukšlių dėžės, skirtingų spalvų maišeliai. Perkami pigiausi plastikiniai maišeliai. Rinkliava gali būti per maišelio mokestį. Turi būti skatinama požeminė vakuuminė atliekų sistema.</p>

4 respondentas

Informacija apie eksperto kvalifikaciją: vadovaujamo darbo aplinkos apsaugos sistemoje patirtis.

1. **Klausimas:** Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.

Atsakymas:

Pagrindinės problema – skaidrumo trūkumas. Jo trūksta ir regioniniame valdyme, kuriame regionų atliekų tvarkymo centruose maži dalyviai neturi balso. Skaidrumo trūksta kainų nustatyme – kaip jos atsiranda tokio dydžio, nes nėra VERT paskaičiavęs. Komunalinių atliekų tvarkymo kainos didelės ir kyla neadekvačiai, tačiau ar gaunama paslauga už tokią kainą. Atliekų sektoriuje visada buvo skaičiuojama, kad atliekų tvarkymo kainos neturi viršyti 1 proc. šeimos pajamų. Bet trūksta skaidrumo, ar kas nors skaičiuoja ir kas prižiūri.

Didelė problema statybinės atliekos, kurios iš dalies komunalinis srautas. Sunku žmonėms priduoti, priimami kiekiai nedideli, todėl tikimybė, kad atsiras bus bandoma neteisėtai atsikratyti.

Trūksta aiškumo santykiuose su atliekų degintojais – ar jie padeda atliekų sektoriui, ar šilumos ūkiui. Susiduriama su tuo, kad nenorima priimti tam tikrų atliekų iš regionų dėl tariamo mažo kaloringumo ir jos turi konkuruoti su atliekomis net iš užsienio. Komunalinių atliekų deginimui neleidžia įvežti teisės aktai, tačiau toks reikalavimas apeinamas, jeigu įvežama perdirdimui kaip antrinė žaliava ir nedidelė dalis perdirdinama, o likusi dalis nukreipiama deginimui. Dėl to kyla klausimas, ar deginimo įmonės yra Lietuvos atliekų tvarkymo grandinėje ar pasaulinėje verslo grandinėje.

Taip pat sąvartynų eksploatavimas yra probleminis, taupoma aplinkosaugos sąskaita. Tai viešoji paslauga ir viešieji operatoriai, norėtuši didesnės atsakomybės.

Atliekų sektoriuje trūksta skaidrumo, daug dalyvių, daug interesų.

2.	<p>Klausimas: Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa neapibrėžtas.</p> <p>Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje ir kaip siūlytumėte jas spręsti?</p>
	<p>Atsakymas:</p> <p>Probleminis žaliųjų atliekų reglamentavimas bei reikalavimų kompostavimui nustatymas, kad jos iš atliekų taptų produktu.</p>

3.	<p>Klausimas: Lietuvoje valdant komunalines atliekas veikia daug institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija bei kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės ir jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos. Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra gana atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veiklai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (vis dėlto savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksams bei netikrina, kaip laikomasi leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą. Kiekviena institucija vykdo jai paskirtas funkcijas ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos ir įgyvendinamos, bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?</p>
	<p>Atsakymas: Aplinkos apsaugos agentūra yra vienintelė institucija, išduodanti leidimus, nepriklausimai nuo to, ar kreipiasi savivaldybių, ar verslo įmonės. Departamentas daugiau rūpinasi gamybinio srauto priežiūra, sąvartynais, bet komunalinio srauto nelabai nori prižiūrėti, nes laikoma, kad tai vietinis daržas savivaldybės. Konteinerių ištuštinimo rūpinasi savivaldybės, atliekos prie konteinerio jos rūpestis, todėl Departamentui tai nėra pirmasis pasirinkimas. Tačiau daugelyje dalykų, prie kurių prisiliečia savivaldybė, yra daug politikos, daug neišbaigtumo. Tiek, kiek susiję su miesto, rajono gyventojų viešuoju interesu, savivalda turėtų turėti daugiau atsakomybės, jie turėtų kontroliuoti atliekų tvarkymą, valstybė turėtų atiduoti tos kontrolės tikrai daug. Jos turėtų daugiau įgalinimų prižiūrėti vietas ūkį.</p>
4.	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p> <p>Atsakymas: Neturiu nuomonės, nesucidūriau.</p>

5.	<p>Klausimas: Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau esama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?</p>
	<p>Atsakymas: Buvo deklaruojama, kad deginimas padės atliekų tvarkymui, nuims atliekas nuo sąvartynų, tačiau dabar jau nebeaišku.</p>
6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė?</p>
	<p>Atsakymas: Agentūra vykdo Organizacijų priežiūrą, tačiau priežiūra nominali, kas realiai įsigilins į tuos organizacinius ar finansinius reikalus. Agentūra derina planus, tai daugiau formalūs dalykai, kad Organizacija prisiimtų atsakomybę, skleistų informaciją. Visada bėda Agentūros tikrintojams, kaip įvertinti, kaip tai patikrinti, orientuojamasi į minimalius dalykus.</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo reforma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrinti geresnį elgesį rinkoje ir atitiktį aplinkosaugos reikalavimams, nes to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p>
	<p>Atsakymas: Vokietija labai didelė federalinė valstybė, todėl klausimas, kiek tai pasiteisintų mažoje Lietuvoje. Juk Lietuvoje buvo apskritys, atrodė, kad per jų sistemą bus atiduoti resursai ir kompetencija, bet jos tapo ribomis statistikai rinkti, jų ribose veikia Vyriausybės atstovai. Tokiai šaliai kaip Lietuvai tai turėtų būti centrinis darinys arba savivalda, bet savivalda labai nevienalytė, skirtingų dydžių. Apie Vokietijos pavyzdį galima galvoti, bet reikėtų detalesnio tyrimo ir vertinimo.</p>

8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reikėtų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Yra statistika, kad mūsų ekonomikos žiediškumas yra nedidelis, daugeliu atvejų procesas linijinis. Aišku, reikia aiškinamojo darbo. Verslas linkęs į žiediškumą, tačiau iš dalies ir nelinkęs, o tai priklauso nuo finansinės naudos. Esant finansinei naudai, verslas procesus įgyvendins. Jeigu nėra finansinės naudos, tada išeitis kažkokios užduotys iš centrinės valdžios. Tačiau su užduotimis vėlgi klausimas, kaip kas sukontroliuos, kokią statistiką surinks. Žiedinė ekonomika skambūs žodžiai, bet kad čia kitaip negu gamtoje. Gamtoje viskas žiediška, tačiau mums reikia vis kitokių produktų. Iš esmės daugiau reikia žiūrėti į verslą, skatinti verslą, sugalvoti finansinių ar organizacinių paskatų.</p>
9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirbimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote, kokių priemonių reikia, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų?</p>
	<p>Atsakymas: Iš tiesų visai pasisekė per įvairias kampanijas ir panašiai, kad lietuviai pradėjo neblogai rūšiuoti, tai tampa norma. Verslai, paklausti, ką daro aplinkosaugoje, pirmiausia sako, kad jie rūšiuoja atliekas. Toliau kalbama apie kitus dalykus – popieriaus pirkimą, žaliosios energijos pirkimą, tačiau rūšiavimas yra pirmoje vietoje.</p>

Papildoma informacija ir pasiūlymai:

5 respondentas

Informacija apie eksperto kvalifikaciją: vadovaujamo darbo aplinkos apsaugos sistemoje patirtis, vadovavimas aplinkos apsaugos srityje veikiančiai visuomeninei organizacijai

KLAUSIMAI EKSPERTAMS

DĖL KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO

1.	<p>Klausimas: Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.</p>
	<p>Atsakymas: Pagrindinė problema yra savivaldybėse. Atliekų tvarkymo įstatyme nustatyta, kad savivaldybės atsako už komunalinių atliekų tvarkymo organizavimą. Norint tinkamai organizuoti atliekų tvarkymą reikalinga motyvacija, kompetencija ir ištekliai, kurių savivaldybės neturi. Taip pat svarbi dalis yra ta, kad tinkamas ir efektyvus atliekų tvarkymas reikalauja lėšų, o savivaldybės politikai nelinkę didinti kainos vietos gyventojams. Centrinė valdžia neturi įrankių priversti savivaldybes vykdyti reikalavimus. Pvz. jau du metus atgal savivaldybės privalėjo užtikrinti atskirą tekstilės ir maisto atliekų surinkimą iš gyventojų, beveik visos savivaldybės to nepadarė, o centrinė valdžia nukėlė terminą. Kitas pavyzdys, už atskirą elektronikos ir baterijų surinkimą atsakingi gamintojai ir importuotojai (ne savivaldybės) ir viskas vyksta puikiai.</p>
2.	<p>Klausimas: Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tapo neapibrėžtas.</p> <p>Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje bei kaip siūlytumėte jas spręsti?</p>
	<p>Atsakymas: Atsakomybę už atskirų atliekų grupių – baldų, tekstilės, maisto atliekų ir pan. tvarkymą perkelti ant gamintojų ir importuotojų, ir jiems pavedti organizuoti ir finansuoti atliekų tvarkymą.</p>

<p>3.</p>	<p>Klausimas: Lietuvoje komunalinių atliekų valdyme veikia eilė institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija bei kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės bei jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos. Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra pakankamai atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veikai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (visgi savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksams bei netikrina, kaip laikomasis leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą. Kiekviena institucija vykdo jai paskirtas funkcija ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės.</p> <p>Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos bei įgyvendinamos bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?</p> <p>Atsakymas: Svarbiausia yra teisinis reglamentavimas užkertantis kelią šėšelinei ir neteisėtai veiklai. Kuo geresnis reglamentavimas tuo mažiau reikia kontrolės, jeigu jis blogas nepadės jokia kontrolė. Reikia keisti seną ir neefektyvią leidimų išdavimo sistemą, pagal kurią reikia visiems leidimų, o veiklos vykdymu niekas nesirūpina. Reikalavimų laikymaisi turi būti aukščiau už leidimo turėjimą, todėl daugelį jų reikia naikinti. Kaip sakant daug veiksmo – 0 rezultato.</p>
<p>4.</p>	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p> <p>Atsakymas: Mano nuomonė paprasta – visas veiklas (nesvarbu kokias – atliekos, bandelių kepimas) turi vykdyti verslas, kuris konkuruoja ir nepriklauso nuo valstybinių institucijų. Svarbiausia nustatyti aiškias taisykles.</p>

5.	<p>Klausimas: Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau sutinkama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?</p> <p>Atsakymas: Atliekų deginimas tikrai labai svarbus tinkamam atliekų sutvarkymui, nes tikrai ne visas atliekas galima perdirbti. Viską sprendžia mokesčiai – jeigu šalinai moki labai daug, jeigu degini mažiau, jeigu perdirbi nieko nemoki. Perdirbimas dažnu atveju yra daug brangesnis už deginimą, tuo labiau šalinimą. Mokesčiai reikia siekti kuo daugiau atliekų perdirbti, tada mažės ir degintinų atliekų kiekis judės į priekį perdirbimo technologijos.</p>
6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė?</p> <p>Atsakymas: Atsakymas vienareikšmiškas – organizacijoms turi būti suteikta visa atsakomybė. Šios dienos problemos kyla ne dėl organizacijų veiklos, o dėl teisinio reglamentavimo spragų.</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo reforma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrinti geresnį elgesį rinkoje ir atitiktį aplinkosaugos reikalavimams, kadangi to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p> <p>Atsakymas: Manau, kad Lietuva maža, o problemą reikia spręsti per pagal aiškias ir griežtas taisykles konkuruojančias organizacijas. Dabar veikia principas - jeigu gali padaryti pigiau, kam tau daryti brangiau.</p>

8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reikėtų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Lietuvos institucinė sistema nėra pasirengusi pereiti prie žiedinės ekonomikos. Remtis reikia tiktai verslu.</p>
9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirbimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote kokios priemonės reikalingos, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų?</p>
	<p>Atsakymas: Nerūšiuotų atliekų tvarkymas turi kainuoti labai brangiai. Kuo daugiau atliekų srautų pagal labai griežtas ir aiškias taisykles turi organizuoti ir finansuoti gamintojai ir importuotojai.</p>

6 respondentas

Informacija apie eksperto kvalifikaciją: specializacija aplinkos apsaugos ir atliekų tvarkymo klausimais viešojo sektoriaus institucijų asociacijoje, valstybės interesų atstovavimo ES institucijose patirtis
--

- | | |
|----|---|
| 1. | <p>Klausimas: Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.</p> <p>Atsakymas:
Pagrindinė problema yra dažni atliekų tvarkymo sektorių reglamentuojančių įstatymų ir su juo susijusių poįstatyminių teisės aktų reikalavimų keitimai ir aiškios sistemos nebuvimas, t. y. nespėjama įgyvendinti tai, kas buvo naujai sureglamentuota ir vėl keičiama. Kita problema yra vis dar neveikianti pakuočių atliekų tvarkymo sistema – gamintojo atsakomybės principo įgyvendinimas. Tikimasi, kad naujaisi Pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimai įneš aiškumo ir prisidės prie problemų šiame sektoriuje sprendimo. Trečia kainodaros keitimai: siūlymai įvesti naują kainų nustatymo modelį – suvienodintą regioninę kainą, kurią reguliuoti Valstybinė energetikos reguliavimo tarybai (daugiau info: https://www.facebook.com/SavivaldybiuAsociacija/photos/a.2140956956123666/2665438170342206/?type=3).</p> |
| 2. | <p>Klausimas: Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa neapibrėžtas. Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje bei kaip siūlytumėte jas spręsti?</p> <p>Atsakymas:
Aiškios krypties, kaip turėtų būti organizuojamas atliekų tvarkymas, nebuvimas ir su tuo susijusi dažna teisinių reikalavimų kaita. Kita problema – tai menka sektoriaus kontrolė.</p> |

<p>3.</p>	<p>Klausimas: Lietuvoje valdant komunalines atliekas veikia daug institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija bei kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės ir jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos.</p> <p>Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra gana atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veiklai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (vis dėlto savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksams bei netikrina, kaip laikomasi leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą. Kiekviena institucija vykdo jai paskirtas funkcija ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės.</p> <p>Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos ir įgyvendinamos, bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?</p>
	<p>Atsakymas:</p> <p>Iš esmės viskas yra sureglamentuota, pagrindinė problema yra pernelyg dažna reikalavimų kaita ir todėl sektoriaus dalyviams tampa nebeaišku, kas ir už ką atsakingas, taip pat teisės aktų kaita trukdo efektyviai sistemos plėtrai, nespėjama įgyvendinti, kas numatyta, kitaip tariant, neleidžiama sistemai „įsibėgėti“.</p>

4.	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p> <p>Atsakymas: Vieno optimalaus modelio nėra. Turi būti galimybė rinktis, t. y. savivaldybė, atsižvelgdama ir įvertinusi esamą situaciją ir aplinkybes, turi pati nuspręsti, koku būdu bus parinktas komunalinių atliekų tvarkytojas. Ilgalaikė praktika rodo, kad savivaldybės, bendradarbiaudamos su privačiais paslaugų teikėjais, patiria didesnius kaštus dėl turto ir infrastruktūros būklės išsaugojimo, sutarties administravimo, netikėtų, sutartimi neįmanomų apibrėžti situacijų sprendimo, verslo pagrindinis interesas yra uždirbti akcininkams pelną. Tačiau kartais tai gali būti vienintelis būdas užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą arba dėl nedidelių apimčių yra pigiau, nei kurti atskirą savivaldybės įmonę. Vidaus sandorio galimybė taip pat turėtų likti – savivaldybės turi turėti galimybę pavesti paslaugos vykdymą savo kontroliuojamai įmonei. Tai užtikrina paslaugos prieinamumą, nepretraukiamumą ir efektyvumą.</p>
5.	<p>Klausimas: Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau esama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?</p> <p>Atsakymas: Reikia spręsti, importuojamų atliekų deginimo klausimą. Jos neturėtų išstumti vietinių atliekų. Šiuo metu Lietuvos regioniniai atliekų tvarkymo centrai neturi kur deginti savo dalies atliekų ir atliekas, kurių nebegalima paruošti perdirbti, yra priversti šalinti sąvartyne. Tai prieštarauja tvarumo ir žiedžiškumo principams. Sprendimas būtų: pirma, teisinis suregulavimas ir kontrolė, kad nebūtų deginamos svetimos atliekos, o antra, reikia sureguliuoti atliekų deginimo ir sąvartynų tarifus.</p>

6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė?</p>
	<p>Atsakymas: Savivaldybės ar jų įsteigti juridiniai asmenys, kuriems pavesta administruoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, savarankiškai vykdytų komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų tvarkymą sudaromas sutartis su pakuočių atliekų rūšiuojamąjį surinkimą, vežimą ir tvarkymą vykdysiančiais paslaugų tiekėjais, o organizacijos tokių paslaugų teikimą turi finansuoti visa apimtimi (visos išlaidos, susijusios su rūšiuojamų atliekų tvarkymu ir šios sistemos veikimu, būtų padengiamos iš verslo subjektų surenkamo pakuotės sutvarkymo mokesčio).</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo reforma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirdimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrina geresnę elgesį rinkoje ir atitiktį aplinkosaugos reikalavimams, nes to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p>
	<p>Atsakymas: Manau, kad Lietuvoje būtų tikslingiausia turėti vieną Gamintojų ir importuotojų organizaciją, tada būtų galima užtikrinti efektyvų pakuočių atliekų tvarkymą ir sistemos kontrolę.</p>
8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reikėtų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Savivaldybėse žiedinės ekonomikos įgyvendinimas yra gana fragmentiškas, labiau orientuotas į teisės aktų reikalavimų įgyvendinimą, nors iš esmės kalbant apie žiediškumą vietos lygmeniu įgyvendinama nemažai funkcijų, skirtų tvariam atliekų valdymui užtikrinti. Siekiant efektyvaus perėjimo prie žiedinės ekonomikos būtinas vietos valdžios institucijų ir verslo bendradarbiavimas. Savivaldybės turėtų labiau įsitraukti į šį procesą.</p>

9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirbimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote, kokių priemonių reikia, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų?</p>
	<p>Atsakymas: Pagrindinės priemonės būtų gyventojų sąmoningumo didinimas (švietimas) ir intensyvesnė infrastruktūros plėtra. Gyventojai supranta rūšiavimo svarbą ir naudą, tačiau, ne visi, pvz., žino, kad rūšiavimo konteinerius prie savo namų gali turėti daugumos savivaldybių gyventojai, ir nei jų įsigijimas, nei aptarnavimas nieko nekainuoja. Taip pat dar trūksta žinių apie patį rūšiavimą, nes į konteinerius ne visada patenka tinkamos atliekos. Kita problema yra ta, kad dažnai prie daugiaabučių pastatomi per maži mišrių komunalinių atliekų konteineriai, jiems užsipildžius gyventojai nebetelpančias atliekas meta į greta esančius pakuočių atliekų konteinerius ir pan.</p>

Papildoma informacija ir pasiūlymai:

7 respondentas

Informacija apie eksperto kvalifikaciją: specializacija aplinkos apsaugos ir atliekų tvarkymo klausimais viešojo sektoriaus institucijų asociacijoje, technologijų krypties mokslų daktaro laipsnis

1.	<p>Klausimas: Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.</p> <p>Atsakymas: Per dažna teisės aktų kaita. Visuomenės nepasitikėjimas atliekų tvarkymo sistema. Per daug atliekų tvarkymo sistemos dalyvių (surinkėjai, vežėjai, perdirbėjai, pakuočių atliekų tvarkymo organizacijos, atliekų tvarkymo sistemos administratoriai, veikianti užstato sistema).</p>
2.	<p>Klausimas: Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa neapibrėžtas. Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje ir kaip siūlytumėte jas spręsti?</p> <p>Atsakymas: Atsakomybių nebuvimas ir išdalinimas. Sistemoje dalyvauja AM, ADAS, AAA, savivaldybės, pakuočių tvarkymo organizacijos. P. S. klausimas per platus, be to, šiuo metu ir vėl yra keičiama komunalinių atliekų kainodara, didinami sąvartyno mokesčiai, atsiranda deginimas, reguliuojamas VERT, perkeltos direktyvų nuostatos, kurias reiks įgyvendinti, ir t. t.</p>

3.	<p>Klausimas: Lietuvoje valdant komunalines atliekas veikia daug institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija bei kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės ir jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos. Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra gana atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veikai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (vis dėlto savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksams bei netikrina, kaip laikomasi leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą. Kiekviena institucija vykdo jai paskirtą funkciją ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės.</p> <p>Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos ir įgyvendinamos, bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?</p>
	<p>Atsakymas: Nuo 2023 m. sistemoje atsiras ir VERT... ir dar turės susikurti visa eilė papildomų Organizacijų, pvz., nuorūkų tvarkymo. Pakuočių tvarkymo organizacijų turėtų būti viena arba veikti tik užstato sistema. O tobulas variantas: visi moka aplinkos taršos mokestį, o valstybinė institucija organizuoja pakuočių atliekų surinkimą ir perdirbimą.</p>
4.	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p>
	<p>Atsakymas: Abu modeliai yra geri. Tiesiog, remiantis užsienio, o ir Lietuvos šalių praktika, paslaugos gyventojams visada yra PIGESNĖS, kai jas teikia savivaldybių valdomos įmonės, nes jos yra viešos ir su didesniu reguliavimu. O komunalinių atliekų tvarkymas yra viešojo intereso užtikrinimas, kadangi atsakomybė priskirta savivaldybėms.</p>

5.	<p>Klausimas: Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau esama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?</p>
	<p>Atsakymas: Čia lems tik politinis sprendimas. Pagrindinė problema yra ta, kad deginimo įrenginiai savo žaliavą gauna nemokamai; už ją dar yra sumokamas mokestis, bet tai viena iš žemiausių atliekų tvarkymo sistemos grandžių. Tačiau gaunama šilumos energija. Todėl reikalingas politinis sprendimas: kas už ką ir kam mokės priėmus atliekas deginimui ir gavus iš jų šilumos energiją.</p>
6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė?</p>
	<p>Atsakymas: Privalo būti finansinė atsakomybė, tačiau to nėra. Turime AAA raštą, kuriame teigiama, kad finansiniai įsipareigojimai yra tik sutartiniai santykiai, kuriuos turi išspręsti šalis, nors Organizacija piktybiškai, ar ne, finansinės atsakomybės ir nevykdo.</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo reforma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrina geresnį elgesį rinkoje ir atitiktį aplinkosaugos reikalavimams, nes to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p>
	<p>Atsakymas: Viena valstybinė Pakuočių atliekų tvarkymo organizacija; ir visi gamintojai-importuotojai mokestį moka į biudžetą.</p>

8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reiktų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Remtis reiktų Vyriausybe ir jos skiriamomis dotacijomis. Prie žiedinės ekonomikos verslas gal dalinai ir pereis, jeigu matys naudą, na o savivaldybės savarankiškai tą daryti yra nepajėgios finansiškai.</p>
9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirbimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote, kokių priemonių reikia, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų?</p>
	<p>Atsakymas: šią situaciją galima suvaldyti tik per baudžiamąsias arba skatinamąsias priemones gyventojui. Gyventojas turi arba bijoti, arba jausti finansinę naudą. Kitų būdų nėra. Visi jau išbandyti ir neveikia....</p>

8 respondentas

Informacija apie eksperto kvalifikaciją: vadovavimas aplinkos apsaugos srityje veikiančiai visuomeninei organizacijai, technologijų krypties mokslų daktaro laipsnis

1. **Klausimas:** Kokios, jūsų nuomone, yra pagrindinės Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo problemos ar probleminės sritys? Galite išskirti dideles, vidutines ir lokalias problemas.

Atsakymas:

Kalbant apie komunalines atliekas, tai iki šiol neišspręstos pakuočių ir antrinių žaliavų tvarkymo problemos, nes iki šiol neaišku, kas iš tikrųjų turi sumokėti už tvarkymą, o pagal tą tvarką, kuri vėliau įsigalios, taip pat kyla klausimų.

Problemiškas srautas yra tekstilės atliekos, Aplinkos ministerija ir kai kurios savivaldybės liepia rinkti tekstilės atliekas, tačiau problema, kad dažniausia tekstilės atliekos nukeliauja į deginimą arba į sąvartyną. Todėl keistas dalykas, kad gyventojai sumoka už tą patį, juk metant į tą patį mišrių atliekų konteinerį gautųsi tas pats. Aplinkos ministerija per atliekų tvarkymo programą dotuoja tekstilės atliekų konteinerių pirkimą. Viskas gerai, konteinerius pastato, bet tikrai nėra gerai su atliekų panaudojimu. Buvo atlikta studija, kuri parodė, kad lietuviai tekstilės atliekų, kurias galima būtų pakartotinai panaudoti, meta nedaug, o metamos tokios atliekos, kurių nelabai įmanoma kur panaudoti.

Maisto atliekos irgi vienas iš tų probleminių klausimų. Nuo 2023 m. visiems reikės atskirai rinkti maisto atliekas. Dėl rinkimo aišku, tačiau taip ir neaišku, ką regioniška su maisto ir virtuvės atliekomis bus galima daryti, o nuo to priklauso, ką gyventojams komunikuoti, kas turi būti metama į konteinerius. Jeigu regione einama tuo keliu, kad iš maisto ir virtuvės atliekų bus gaminamos biodujos, tada į konteinerį praktiškai galima mest praktiškai viską. Jeigu planuojama gaminti kompostą, tada tikrai ne viską galima mesti. Tam tikrus reikalavimus savivaldybėms nuleidžia, bet kol kas nėra valstybinio požiūrio.

Dar yra kitų klausimų dėl mokėjimų, dėl atliekų deginimo. Žaidžiama su mechaninio biologinio apdorojimo įrenginiais, didelė dalis komunalininkų sako, kad jeigu iš tikro rūšiuojama, tai kam reikalingi šie įrenginiai, ypač kai bus atskiras maisto atliekų surinkimas ir bioskaidi dalis bus nuimta iš srauto. Jeigu teisingai veikia pakuočių atliekų tvarkymas, tai tada nelieka ką daryti mechaninio apdorojimo įrenginiuose ir kam branginti sistemą.

2. **Klausimas:** Lietuvos komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas sulaukia įvairios kritikos: vėluojama įgyvendinti ES direktyvų nuostatas; abstraktūs, neaiškūs bei neišsamūs atliekų srities įstatymai; svarbūs atliekų srities klausimai reguliuojami poįstatyminiais teisės aktais; dėl įstatymuose įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa neapibrėžtas.

Kokias išskirtumėte pagrindines komunalinių atliekų teisinio reglamentavimo problemas Lietuvoje ir kaip siūlytumėte jas spręsti?

Atsakymas:

Kalbant apie pavyzdžius, yra dviprasmybė, susijusi su pakuočių atliekomis. Rūšiavimo konteineriai Aplinkos ministerijos iš anksčiau traktuojami kaip antrinių žaliavų ir pakuočių atliekų konteineriai. Organizacijos (Žalias taškas, Gamtos ateitis, PTO) yra atsakingos už pakuočių atliekų sutvarkymą. Jeigu į tą konteinerį gyventojas, kaip jam sakoma, meta pakuočių atliekas ir antrines žaliavas (antrinė žaliava gali būti plastikinis žaislas be elektroninių dalių, sena skarda, sena keptuvė – metalas), tai lieka neaišku, kas turi finansuoti antrinių žaliavų surinkimą. Organizacijos sako, kad jos atsakingos už pakuočių atliekų tvarkymą. Savivaldybės negali šitomis priemonėmis surenkamų atliekų, t. y. antrinių žaliavų surinkimo kaštų įtraukti gyventojams į rinkliavą ar tarifą, nes pagal Vyriausybės patvirtintą rinkliavos skaičiavimo metodiką antrinių žaliavų konteineriais surinktų atliekų kaštai negali būti įtraukiami į gyventojų rinkliavos ar tarifo kaštus. Iki šiol nėra jokio sprendimo, kas turi apmokėti už antrinių žaliavų surinkimą ir tvarkymą. Jeigu yra principas „teršėja moka“, teršia gyventojas, tai jis ir turėtų sumokėti.

Be to, Atliekų tvarkymo įstatyme aiškiai parašyta, kad savivaldybės visus privalo aprūpinti atliekų surinkimo priemonėmis. Tačiau jeigu yra maža vaistinė, maža parduotuvėlė, kuri vykdo veiklą, tai iki šios neaišku, ar ji gali naudotis komunalinių atliekų sistema, ar laikoma, kad tai komercinė pakuotė ir ji negali naudotis gyventojams pastatytais konteineriais. Niekur nėra aiškiai apibrėžta ir yra dviprasmybė, kas yra komercinis – nekomercinis arba komunalinis – nekomunalinis pakuočių srautas.

3. **Klausimas:** Lietuvoje valdant komunalines atliekas veikia daug institucijų: Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija bei kitos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas, Regiono plėtros tarybos, savivaldybės ir jų paskirti administratoriai, gamintojų ir importuotojų organizacijos. Institucijų funkcijos komunalinių atliekų tvarkymo srityje yra gana atskirtos (fragmentuotos): leidimus ir licencijas veiklai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Aplinkos apsaugos departamentas, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas yra priskirtas savivaldybių atsakomybės sričiai (visgi savivaldybių funkcijos yra ribotos: jos neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprastiems atliekų tvarkymo veiksmams bei netikrina, kaip laikomasi leidimuose nustatytų veiklos sąlygų). Toks fragmentavimas lemia institucijų veiklos koordinavimo svarbą. Kiekviena institucija vykdo jai paskirtas funkcija ir siekia jai iškeltų tikslų, tačiau bendrai jų veikla turi užtikrinti valstybės keliamų tikslų ir ES direktyvose nustatytų aukštų komunalinių atliekų tvarkymo tikslų pasiekimą. Todėl komunalinių atliekų valdymo sistema turi būti veiksminga ir subalansuota, kad derėtų institucijų tikslai, jų vykdomos funkcijos ir joms suteikiami įgaliojimai bei paskiriamos atsakomybės.

Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų valdymo institucijos ir jų funkcijos yra tinkamai nustatytos ir įgyvendinamos, bei kokias matytumėte šių institucijų veiklos tobulinimo kryptis?

Atsakymas:

Po tuo pačiu Aplinkos ministerijos skėčiu yra ir Aplinkos apsaugos agentūra, ir Departamentas. Bet kai reikia tam tikrų duomenų, jos tarp savęs nesusišneka, o kai kuriais atvejais teisės aktus Agentūra ir Departamentas traktuoja skirtingai. Agentūra prižiūri leidimų išdavimą, savivaldybės nedalyvauja ir nieko neišduoda. Dažniausia būna, kad kreipiesi į Agentūrą ir ji nežino, ką pasakyti, kreipiesi į ministeriją – ji neįgaliota aiškinti teisės aktų. Taip niekas negali atsakyti, kaip yra ir ką daryti. Turi būti aiškios funkcijos. Galimas variantas – palikti vieną instituciją, kurioje vienas skyrius atsakytų už kontrolę, kitas – už leidimų išdavimą.

Pasigendu vienos vieningos sistemos, prie kurios priėjimą turi Aplinkos ministerija, Agentūra, Departamentas, kurioje būtų visi duomenys ir jais būtų naudojamas. Dabar vieni kitų nemato ir nežino. Vieningos sistemos užuomazgos yra GPAIS, kuriam dar trūksta funkcionalumo, bet patobulinus galima sukurti sistemą, kurioje būtų atsekamumas, o iš jo būtų lengva išsifiltruoti.

4.	<p>Klausimas: Lietuvoje ne kartą buvo keičiamas komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis, t. y. vidaus sandorių sudarymo sąlygos. Koks, jūsų nuomone, yra optimalus komunalinių atliekų tvarkytojų atrankos modelis?</p> <p>Atsakymas: Komunalinių atliekų tvarkymas yra viešoji paslauga. Esu už vidaus sandorius. Dabartinę tendenciją to, kas vyksta Lietuvoje, kai kurios Europos šalys jau praėjo. Matosi, kad pas mus formuojasi privačių įmonių monopolija, kurios nori pasidalinti rinką. Iš kitos pusės, vidaus sandoris reikalingas, kad būtų galima išlaikyti proporciją. Nėra teisinga, kai kalbama apie įvairius auditus, kurie neva patvirtina, kad vidaus sandoris iškelia kainą. Analizės nėra ir, kiek teko domėtis, savivaldybėse nėra labai didelės gyventojams tenkančios disproporcijos. Dar yra niuansas, susijęs su kainų dempingavimu, pvz., 2018 m. Vilniaus mieste buvo sumažintos kainos ir po poros mėnesių buvo pasakyta, kad verslas apsiskaičiavo. Kai toje savivaldybėje ar regione nebelyka konkurentų, tiekėjai kainą nustato, kokią nori. Jeigu nori savivaldybė ilgalaikės perspektyvos investicijoms, tai sistemoje su vidaus sandoriu tai lengviau įgyvendinti. Aišku yra minusų savivaldybėse, kad vadovavimo metodai neskaidrūs, trūksta viešumo. Visgi tai jautri dalis, kuri liečia gyventojus, todėl savivaldybės įmonių pelnai riboto dydžio, ko negalima pasakyti apie privačias. Apibendrinant savivaldybė turėtų turėti galimybę pasirinkti tarp vidaus sandorio arba paslaugų pirkimo rinkoje.</p>
5.	<p>Klausimas: Lietuvos mastu pradeda veikti atliekų deginimo įrenginiai, tačiau esama vertinimų, kad atliekų deginimo etapas nėra tinkamai integruotas į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą dėl šių priežasčių: neveikia įpareigojimas tam tikrus atliekų kiekius priimti iš savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų ir nėra nustatytos atliekų priėmimo kainos nustatymo taisyklės, jeigu nepavyksta susitarti dėl kainos. Kaip vertinate, ar komunalinių atliekų tvarkymo srityje egzistuoja su atliekų deginimo įrenginių veikla susijusios problemos: prašome patikslinti problemos pobūdį ir pasiūlyti priemones šiai problemai išspręsti?</p> <p>Atsakymas: Planuojamas priimti įstatymas dėl regioninės kainodaros, jame yra tai, kad VERT reguliuos deginimo viršutinę kainą. Jeigu bus reguliavimas, bent kaina bus žinoma. Yra klausimas, iš kokių regionų ir kaip turi būti priimamos atliekos. Šioje srityje kyla daug klausimų ir reikia aiškesnio reguliavimo. Yra iš kitų niuansų: gamina šiluma, tiekama miestiečiams, tačiau deginamos kitų regionų atliekos.</p>

6.	<p>Klausimas: Gamintojo atsakomybės sistemos gali apimti produktų gamintojų: a) finansinę atsakomybę arba b) finansinę ir organizacinę atsakomybę už atliekų tvarkymą. Kaip manote, ar Lietuvos sąlygomis už pakuočių atliekų tvarkymą gamintojų ir importuotojų organizacijoms turėtų būti suteikiama finansinė ir organizacinė atsakomybė ar tik finansinė atsakomybė?</p>
	<p>Atsakymas: Anksčiau būtų atsakymas, kad finansinė ir organizacinė, tačiau matant pakuočių atliekų tvarkymą, t. y. kad Organizacijos nėra suinteresuotos tam tikrų dalykų daryti, šviesti narius, kad gamintų pakuotes, kurios lengviau perdirbamos. Šiuo atveju gal būtų lengviau valdyti, jeigu atsakomybė būtų finansinė. Deja, bet gamintojai ir importuotojai nėra suinteresuoti steigti stiprias organizacijas – jos pinigų surinkimui ir pažymų išdavimui ar nupirkimui.</p>
7.	<p>Klausimas: Vokietijoje nuo 2019 m. įgyvendinta pakuočių atliekų tvarkymo reforma, kurios metu įsteigtas Centrinis pakuočių registras, veikiantis kaip organizacinė ir kontrolės institucija, kuri prižiūri, ar laikomasi pakuočių platinimo ir paėmimo reikalavimų, ar vykdomas aukštos kokybės perdirbimas. Centrinio pakuočių registro biuro sukūrimu siekiama užtikrina geresnį elgesį rinkoje ir atitiktą aplinkosaugos reikalavimams, nes to pasiekti buvo sudėtinga sistemoje, kurioje veikia konkuruojančios gamintojų organizacijos. Kaip, jūsų nuomone, turėtų būti tobulinamas pakuočių atliekų sistemos valdymas, ar būtų tikslingas aptarto modelio įgyvendinimas Lietuvoje?</p>
	<p>Atsakymas: Mano požiūriu, turi būti viena Organizacija. Mano vertinimu, tai turėtų būti valstybinė institucija, gamintojai ir importuotojai sumokėtų į fondą, o valstybė tvarkytų, skirstytų pinigus pagal savivaldybes. Šioje situacijoje nėra pakankamas finansavimas savivaldybėms, Organizacijos ilgina sutarčių pasirašymo laikotarpius, stengiasi už mažesnę kainą kuo daugiau nupirkti pažymų.</p>

8.	<p>Klausimas: ES mastu inicijuotas perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Kaip manote, ar Lietuvos institucinė sistema yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos? Kuo reikėtų remtis pereinant prie žiedinės ekonomikos Lietuvoje: verslu ar vietos savivalda?</p>
	<p>Atsakymas: Ne, Lietuvos institucijos nepasirengusios perėjimui prie žiedinės ekonomikos. Labiausia turėtų būti suinteresuotas verslas ir jis turi būti skatinamas taip projektuoti savo produktus, taip naudoti pakuotes ar žaliavas, kad vėliau tas produktas kiek įmanoma ilgiau būtų naudojamas, tinkamas taisyti, o jeigu tapo atlieka, kad būtų panaudojamas kaip antrinė žaliava. Žiedinės ekonomika sako, kad viskas prasideda nuo produkto kūrimo – o čia yra verslas, atliekos yra pasekmė. Kuo galėtų prisidėti savivalda, tai eiti per gyventojų švietimą, prevencijos programas, bet pirmu smuiku turėtų groti ne savivaldybė, o verslas, kuris turėtų stengtis tapti tvariu.</p>
9.	<p>Klausimas: ES teisės aktuose akcentuojamas kokybiškas atliekų perdirbimas. Viena iš sąlygų šiam tikslui pasiekti – kokybiškai rūšiuoti atliekas ir vengti jų užteršimo. Kaip manote, kokių priemonių reikia, kad Lietuvos namų ūkiuose rūšiavimo kokybė pagerėtų? Kokių priemonių reikia be rūšiavimo?</p>
	<p>Atsakymas: Rūšiavimo nepakanka, tai žingsnis link teisingesnio perdirbimo, bet perdirbimo įmonės turėtų veikti suprantamu, tinkamu ir aprobuotu būdu. Pvz., akumuliatorių atveju vienas turi perdirbimo liniją, kuri naudojama išardymui ir perdirbimui, o kitas garažiuką ir kuvaldą – abu jie perdirbėjai. Perdirbimas turi būti civilizuotas, aprobuotas, remiantis aiškiai nustatytais kriterijais ir standartais.</p>

Papildoma informacija ir pasiūlymai:

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Leda Žilinskienė

**KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO
REGULIAVIMO PROBLEMAS**

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Vilnius, 2022

Mokslo daktaro disertacija rengta 2017–2021 metais Mykolo Romerio universitete pagal Mykolo Romerio universitetui su Vytauto Didžiojo universitetu Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministro 2019 m. vasario 22 d. įsakymu Nr. V-160 suteiktą doktorantūros teisę.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Mokslo daktaro disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto ir Vytauto Didžiojo universiteto teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkė:

prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Nariai:

prof. dr. Eglė Bilevičiūtė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Ieva Deviatnikovaitė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Jānis Načisčionis (Turības universitetas, Latvijos Respublika, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Audronė Telešienė (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, sociologija, S 005).

Daktaro disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2022 m. rugpjūčio 26 d. 14 val. Mykolo Romerio universitete, I-414 auditorijoje.

Adresas: Ateities g. 20, 08303 Vilnius.

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS

Santrauka

Tyrimo problema. Atliekų tvarkymas yra svarbus ir visuomenei aktualus klausimas, nes netinkamai tvarkomos atliekos sukelia neigiamas pasekmes žmonių sveikatai ir aplinkai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrinoje suformuota, kad vienas iš valstybės veiklos tikslų – užtikrinti žmonių teises į sveiką ir švarią aplinką.⁷³⁹ Šių valstybės veiklos tikslų įgyvendinimą, derinant su kitomis konstitucinėmis vertybėmis, komunalinių atliekų susidarymo ir tvarkymo srityje detalizuoja administracinės ir aplinkosaugos teisės normos, kurios įtvirtina atliekų tvarkymo teisės principus ir sąlygas, apibrėžia kompetentingas institucijas ir nustato jų funkcijas.

Komunalinių atliekų, kurias dažniausiai suprantame kaip buityje susikaupiančias atliekas, srautą sudėtinga valdyti, o pats jų tvarkymas yra socialiai ir politiškai jautri sritis. Tai įtvirtinta ir ES teisės aktuose, pabrėžiant, kad komunalinių atliekų srautas „yra vienas iš sudėtingesnių tvarkyti, o tai, kaip jis tvarkomas, paprastai gerai parodo, kokia yra visos šalyje taikomos atliekų tvarkymo sistemos kokybė“⁷⁴⁰.

Valstybėje turi būti veiksmingi teisiniai mechanizmai, kurie sudarytų sąlygas tvarkyti komunalines atliekas aplinkai ir žmonių sveikatai palankiausiai būdais, tausojančiais išteklius ir užtikrinančiais visuomenės poreikius. Atsižvelgiant į tai, tyrime siekiama atlikti išsamią komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo Lietuvoje analizę, ypatingą dėmesį kreipiant į komunalinių atliekų tvarkymo sistemos veikimo teisinius aspektus.

Vykdant komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo Lietuvoje analizę, tiriamoji

⁷³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtinto Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 166.4 punkto (2007 m. spalio 31 d., 2010 m. gruodžio 1 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a38f7320d9a711e3bb00c40fca124f97>.

⁷⁴⁰ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, OJ L 150, 14.6.2018, p. 109–140, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj/eng>.

problema skaidoma į atskirus probleminis klausimus. Tyrimo metu siekiama išnagrinėti, kokia yra komunalinių atliekų tvarkymo raida ir komunalinių atliekų samprata, kokie yra komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo pagrindai Lietuvoje ir ES, kokie principai formuoja komunalinių atliekų tvarkymą, kokie reikalavimai taikomi komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliams Lietuvoje, kaip veikia komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema. Tyrimo metu keliamas probleminis klausimas, ar ir koku mastu teisinis reguliavimas atitinka žiedinės ekonomikos sampratą. Tyrimo problema atskleidžiama per atliekų tvarkymo teisės principų, komunalinių atliekų valdymo institucinės sistemos ir komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių analizę.

Tyrimo aktualumas. Disertacija pasižymi moksliniu ir praktiniu tyrimo aktualumu. Teisinis reguliavimas yra svarbus instrumentas, kuris nustato komunalinių atliekų tvarkymo socialinius tikslus ir apibrėžia teisinių santykių ypatumus. Komunalinių atliekų tvarkymo visuomeninė reikšmė, vykstantys socialiniai ir ekonominiai pokyčiai ir naujos žinios apie šiuos visuomenės aspektus parodo būtinybę ištirti Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo teisinius aspektus.

Komunalinių atliekų tvarkymo reikšmė nemažėja, nes visame pasaulyje atliekų kiekiai nenustoja augti, ir prognozuojama, kad vien komunalinių atliekų kiekis padidės nuo 3,5 milijono tonų per dieną 2010 m. iki daugiau kaip 6 milijonų tonų per dieną 2025 m. ir trigubai iki 11 milijonų tonų per dieną padidės iki 2100 m.⁷⁴¹ Be to, net didelių pajamų šalyse yra perdirbama ar kompostuojama tik kiek daugiau nei trečdalis atliekų.⁷⁴²

ES šalių atliekų tvarkymo sistemos pasiekė gerų rezultatų, pavyzdžiui, per beveik du dešimtmečius ES smarkiai padidėjo komunalinių atliekų perdirbimas: nuo 17 proc. 1995 m. iki 46 proc. 2017 m.⁷⁴³ Lietuva padarė didelę pažangą atliekų tvarkymo srityje: nuo 2014 m. sąvartynuose šalinamą atliekų kiekį sumažino perpus iki 33 proc., nors vis dar viršija 25 proc. ES vidurkį.⁷⁴⁴ Tačiau tarp ES valstybių narių vis dar egzis-

⁷⁴¹ „Global Waste on Pace to Triple by 2100“, (Pasaulio bankas), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://doi.org/10/30/global-waste-on-pace-to-triple>.

⁷⁴² Silpa Kaza ir kt., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, (Washington, DC, the World Bank, 2018), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>.

⁷⁴³ Maarten Dubois ir kt., *Guidance for Separate Collection of Municipal Waste* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), 5, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb444830-94bf-11ea-aac4-01aa75ed71a1>.

⁷⁴⁴ „2019 m. ES Aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūra. Šalies ataskaita – Lietuva“, 6, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lt_lt.pdf.

tuoja dideli komunalinių ir kitų atliekų tvarkymo sistemų skirtumai. Net geriausius rezultatus pasiekusios ES valstybės negali pasigirti, kad išsprendė atliekų susidarymo ir tvarkymo problemas: pakuočių atliekų kiekiai nenustoja augti, naudojami dideli kiekiai vienkartinio plastiko, o dalis atliekų eksportuojamos į ne tokias turtingas šalis, kurios nepajėgios tinkamai sutvarkyti atliekų.

Šiuo metu ES lygiu pasirinkta bendra atliekų tvarkymo problemų sprendimo kryptis – perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Pasitelkus žiedinės ekonomikos koncepciją siekiama pakeisti ekonomikos „gamink, naudok, išmesk“ modelį, kad medžiagos būtų kuo ilgiau naudojamos uždaruose cikluose, daiktai būtų gaminami taip, kad būtų pritaikyti pakartotiniam naudojimui. Žiedinės ekonomikos svarba buvo įtvirtinta 2013 m. ES 7-ojoje Aplinkosaugos veiksmų programoje.⁷⁴⁵ 2015 m. Europos Komisija pritarė žiedinės ekonomikos veiksmų planui.⁷⁴⁶ 2018 m. buvo priimti pirmieji atliekų srities direktyvų pakeitimai⁷⁴⁷, kuriais siekiama įgyvendinti Sąjungos siekį pereiti prie žiedinės ekonomikos. 2020 m. Taksonomijos reglamente pateiktas žiedinės ekonomikos apibrėžimas.⁷⁴⁸ Kadangi žiedinė ekonomika tapo teisine kategorija, ji turi būti įtraukta į teisinių tyrimų apimtį. Tyrimo metu keliamas aktualus klausimas, ar esamas atliekų teisinis reguliavimas atitinka žiedinės ekonomikos koncepciją, koks jos poveikis komunalinių atliekų teisiniam reglamentavimui.

Komunalinių atliekų tvarkymo srityje valstybės ir teisės vaidmens mažėjimas sietinas su atliekų tvarkymo sektoriuje įgyvendinta privatizavimo ir dereguliacinio po-

⁷⁴⁵ 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX-32013D1386&from=EN#d1e40-171-1>.

⁷⁴⁶ „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM(2015) 614 final „Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.

⁷⁴⁷ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/849, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų, OL L 150, p. 93–99 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/850, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų, OL L 150, p. 100–108 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, OL L 150, p. 109–140 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, OL L 150, p. 13–43 (2018).

⁷⁴⁸ 2020 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2020/852 dėl sistemos tvariam investavimui palengvinti sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/2088 (Taksonomijos reglamentas), OL L 198 (2020), p. 13–43.

litika bei bendra postmodernios teisės įtaka. Tyrimų apžvalgoje išsamiai atskleista, kad komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ištirtumo lygis yra nepakankamas ir būtina papildyti doktriną šioje srityje. Atsižvelgiant į bendras teisinio reguliavimo atliekų tvarkymo srityje tendencijas, svarbu ištirti, kokie ypatumai būdingi Lietuvos komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui ir institucinės sistemos veikimui.

Tyrimo naujumas ir reikšmė. Disertacinis tyrimas yra pirmas Lietuvoje išsamiai komunalinių atliekų valdymo teisinių aspektų studija, turinti teorinę ir praktinę reikšmę. Tyrimo naujumas pasireiškia tuo, kad jame išsamiai ir sistemiškai nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir institucinės sistemos bruožai bei probleminiai aspektai, susiję su vykstančiais socialiniais pokyčiais. Iki šiol Lietuvos teisės moksle nebuvo atliktas toks kompleksinis tyrimas, kuris sinergetiniu požiūriu sujungtų teisės ir kitų mokslo šakų pasiekimus komunalinių atliekų tvarkymo srityje.⁷⁴⁹ Tyrimas originalus, naujas, nes jo metu į fragmentiškus atliekų teisinio reguliavimo tyrimus pažvelgiama pasitelkiant žiedinės ekonomikos perspektyvą. Šiame tyrime yra apibendrinama mokslinėse analizėse išplėtotą žiedinės ekonomikos koncepcija, pateikiama jos įgyvendinimo teisės aktuose analizė ir atskleidžiama žiedinės ekonomikos teorinių postulatų bei aktualaus atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo koreliacijos problematika, sprendžiant komunalinių atliekų tvarkymo klausimus.

Mokslinis tyrimas aprašys turimas teorines ir praktines žinias apie komunalinių atliekų teisinį reguliavimą bei sudarys sąlygas atsakyti į naujai iškilusius ir dar mokslinėje literatūroje nenagrinėtus **klausimus**: kuo išskirtinės komunalinės atliekos, kad joms taikomas specifinis teisinio reguliavimo režimas ir kodėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimas pradedamas nuo reikalavimų komunalinių atliekų tvarkymui griežtinimo? Ar įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos reikia peržiūrėti komunalinių atliekų tvarkymo institucinį modelį, kokie teisinio reguliavimo pakeitimai yra reikalingi?

Darbe sistemiškai nagrinėjamos komunalinių atliekų teisinio reguliavimo problemos bei naujai įvertinamas atliekų vietos visuomenėje teorinis pagrindas, leidžiantis nubrėžti teisinio reguliavimo kryptis ir gaires. Atlikto tyrimo pagrindu teikiami siūlymai dėl komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo modelio tobulinimo, kad būtų išspręstos tyrimo metu nustatytos problemos.

⁷⁴⁹ Plačiau apie sinergetiką: Saulius Kanišauskas, *Sinergetinio pasaulėvaizdžio kontūrai*, Vilnius: MRU, 2008; Dovilė Valančienė, „Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2015), 73–74, 120, 130–131, 230, <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:8187796/datastreams/MAIN/content>.

Iškelta mokslinė problema yra aktuali teisės doktrinai, nes analizuojant pasirinktą temą toliau plėtojama teisinė doktrina atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo srityje. Mokslinės problemos sprendimai yra taikomojo pobūdžio, todėl aktualūs atliekų tvarkymo politikos formuotojams, dirbantiems valstybės valdymo arba savivaldybių institucijose ir sprendžiantiems komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir organizavimo klausimus. Disertacijoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai galėtų padėti įstatymų leidėjui tobulinti teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias komunalinių atliekų tvarkymo bei žiedinės ekonomikos įgyvendinimo klausimus.

Tyrimo objektas – komunalinių atliekų tvarkymo teisinė sistema.

Tyrimo dalykas – teisinis komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimas.

Tyrimo tikslas – ištirti ir įvertinti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos teisinio reguliavimo ypatumus.

Tyrimo tikslo įgyvendinimas sietinas su šiais **uždaviniais**:

1. Atskleisti komunalinių atliekų sampratą ir ypatumus;
2. Išanalizuoti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ypatumus Europos Sąjungoje ir Lietuvoje;
3. Ištirti komunalinių atliekų tvarkymo teisės principus ir atskleisti jų turinį;
4. Ištirti komunalinių atliekų valdymo administracinius teisinius aspektus, pasireiškiančius per institucinės sistemos ir valdymo modelių taikymą bei komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą.
5. Atskleisti žiedinės ekonomikos poveikį komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui.

Ginamieji teiginiai:

1. Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo srities teisinis reguliavimas bei jį įgyvendinančios valdymo institucijų sistemos veikimo trūkumai lemia ribotą komunalinių atliekų tvarkymo veiksmingumą.
2. Komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas yra determinuotas perėjimo prie žiedinės ekonomikos galimybių.

Darbo struktūra. Disertacinį darbą sudaro įvadas, penki skyriai ir išvados bei pasiūlymai. Pirmajame skyriuje atskleidžiama požiūrių į atliekas įvairovė ir komunalinių atliekų sampratos ypatumai. Antrajame skyriuje nagrinėjami pagrindiniai komunalinių atliekų teisinio reguliavimo bruožai Lietuvoje ir Europos Sąjungoje, aptariami atliekų tvarkymo etapai bei valstybių narių pareigos komunalinių atliekų tvarkymo srityje. Trečiajame skyriuje, atskleidžiant santykį su pagrindiniais aplinkos apsaugos

principais, analizuojami komunalinių atliekų tvarkymo teisės principai ir jų turinys. Ketvirtajame skyriuje analizuojama komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema bei pagrindinės teisinio reguliavimo ir paslaugų teikimo modelių taikymo problemos. Tyrimo metu analizuojamos ir atskleidžiamos teisine prasme galimos įvairios komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo modelių modifikacijos su skirtingais privataus sektoriaus įtraukimo į komunalinių atliekų tvarkymą laipsniais. Komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo kontekste analizuota ir atliekų vežimo ES viduje ir už ES ribų teisinė problematika. Darbe sistemiškai analizuojamas Lietuvos Respublikos ir atskirų ES valstybių komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas, taip pat apžvelgta aktuali teismų praktika. Penktajame skyriuje atkleista žiedinės ekonomikos samprata, jos santykis su atliekų tvarkymo teisės principais, analizuotas poveikis atliekų teisiniam reguliavimui, pagrindinėms atliekų tvarkymo kryptims bei komunalinių atliekų institucinės sistemos veikimui.

Atliktas mokslinis tyrimas leidžia teikti pasiūlymus dėl Lietuvoje veikiančio atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo tobulinimo krypčių ir konkrečių priemonių, kurios leistų spręsti ne tik esamas teisinio reguliavimo problemas ir derėtų su prognozuojamais socialiniais pokyčiais.

Tyrimų apžvalga. Tyrimo metu analizuota mokslinė literatūra yra susijusi su atskirais tiriamosios problemos aspektais, todėl reikėtų juos detaliau aptarti.

Išsami ES reglamentuojamo atliekų sektoriaus apžvalga pateikta G. van Calster knygoje⁷⁵⁰, kurioje nagrinėta ES teisės aktų ir ESTT praktikos nuostatos, susijusios su atliekų apibrėžimo problematika bei atskiromis atliekų tvarkymo operacijomis. Teisės doktrinoje atliekų apibrėžimo problematika yra vienas iš plačiausiai nagrinėtų klausimų, nes ESTT doktrinoje suformuotas platus atliekų apibrėžimas.⁷⁵¹ M. Vasiliausko disertacijoje⁷⁵² taip pat didelis dėmesys buvo skirtas skirtingų atliekų sampratų analizei. Siekiant gilesnio tiriamosios problemos pažinimo, buvo nagrinėjama specializuota

⁷⁵⁰ Geert van Calster, *EU Waste Law*, (OUP Oxford, 2015).

⁷⁵¹ Kamila Pope, *Global Waste Management: Models for Tackling the International Waste Crisis*, (London, New York: Kogan Page, 2020); da Silva Campos C, „Waste, Product and by-Product in EU Waste Law“, *ELNI Review* 2(07) (2007): 28–44, <https://doi.org/10.4135/9781452218564.n41>; David Wilkinson, „Time to Discard the Concept of Waste?“, *Environmental Law Review* 1, nr. 3 (1999): 172–195, <https://doi.org/10.1177/146145299900100303>; Martynas Vasiliauskas, „Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas?“, *Teisė* 74 (2010): 118–35, <https://doi.org/10.15388/Teise.2010.0.253>.

⁷⁵² Martynas Vasiliauskas, *Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai*, (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.

atliekų srities literatūra, neapsiribojant išimtinai vien teisės srities tyrimais.⁷⁵³ Atlieku tvarkymo kontekstas atskleidžiamas tarptautinių organizacijų užsakyta atliktuose tyrimuose ir studijose.⁷⁵⁴ Atlieku tvarkymo išlaidų paskirstymo modeliai nagrinėti ekonometrijos tyrime, kuris leidžia suprasti gamintojo atsakomybės principo taikymą.⁷⁵⁵ Siekiant visapusiško objekto pažinimo, buvo analizuotos Z. Baumano, J. Baudrillardo ir kitų autorių idėjos, kuriomis apmąstoma vartotojų visuomenės reikšmė atliekų sudarymui.

Siekiant įgyvendinti tyrimo uždavinius, apsaugos ir atliekų tvarkymo teisės principų tyrimas atliktas remiantis moksline literatūra, skirta aplinkosaugos teisės klausimams.⁷⁵⁶ Literatūroje laikomasi bendros nuomonės, kad nėra vieno aplinkos apsaugos principų šaltinio ir sąrašo. Tyrimo metu, vadovaujantis teisės aktų nuostatomis, doktrina ir aplinkos apsaugos principais, buvo sudarytas atliekų tvarkymo teisės principų sąrašas, kuris aktualus vykdant komunalinių atliekų tvarkymą.

Vykdant tyrimą analizuota mokslinė literatūra, nagrinėjanti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių teisinio reguliavimo klausimus, kurie apima tiek atliekų tvarkytojų atrankos būdus, tiek viešojo administravimo institucijų veiksmus vykdant atliekų tvarkymą. A. Coadas pateikė detalią privataus sektoriaus įtraukimo į komunalinių atliekų sritį studiją, kurioje analizuojami privataus sektoriaus dalyvavimo privalumai, trūkumai ir konkretūs atvejai.⁷⁵⁷ Privataus sektoriaus dalyvavimo komunalinių atliekų tvarkymo veikloje klausimas nėra toks paprastas ir vienareikšmiš-

⁷⁵³ Rimgaudas Minalga, *Atliekų šalinimo logistika* (Vilnius: Justitia, 2010); Jurgis Kazimieras Staniškis ir kt., *Darni atliekų vadyba*, (KTU leidykla „Technologija“, 2018), <https://doi.org/10.5755/e01.9786090214138>; Ričardas Viktoras Ulozas ir Rolandas Viršilas, *Atliekų tvarkymo technologijos* (Šiaulių universiteto leidykla, 2010).

⁷⁵⁴ Kaza ir kt., *supra note*, 4; „Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management OECD“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.oecd.org/development/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm>.

⁷⁵⁵ Takayoshi Shinkuma ir Shunsuke Managi, *Waste and Recycling: Theory and Empirics*, 1-as leidimas, (London, New York: Routledge, 2011).

⁷⁵⁶ Eduardas Monkevičius ir kt., *Aplinkosaugos teisė* (Vilnius: Justitia, 2011); Rasa Ragulskytė-Marikovienė, *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais* (Vilnius: Eugrimas, 2005); Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, antras leidimas (Oxford, New York: Oxford University Press, 2020), *Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation*, 2008, <https://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>; Eloise Scotford, „The role of environmental principles in the decisions of the European Union courts and New South Wales land and environment court“ (daktaro disertacija, Magdalen College, 2010), https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download_file?file_format=pdf&safe_filename=THESIS01&type_of_work=Thesis.

⁷⁵⁷ Adrian Coad, *Private Sector Involvement in Solid Waste Management – Avoiding Problems and Building on Successes* (CWG, 2005), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/PrivateSectorInvolvement.pdf>.

kas. Dalis autorių komunalinių atliekų sektoriaus problemų sprendimą sieja su didesne konkurencija, kiti siūlo atsižvelgti į komunalinių atliekų rinkos specifiką.⁷⁵⁸ Šiais aspektais vertinga literatūra, kurioje nagrinėtos atskiros užsienio šalių (Vakarų Europos valstybių ir JAV) atliekų tvarkymo sistemos, praktiškai išbandžiusios atliekų tvarkymo sprendimus ir turinčios ilgesnę teisinio reglamentavimo tradiciją.⁷⁵⁹

Disertacijoje skiriamas dėmesys atliekų tarptautinio vežimo klausimams, nes atliekų gabenimo reikšmė ir mastai vis didėja. Šis klausimas nebuvo plačiau nagrinėtas nacionalinę atliekų tvarkymo sistemą nagrinėjančių Lietuvos teisininkų. Iš užsienio autorių pažymėtina K. Pope, kuri nagrinėjo tarptautinio atliekų pervežimo, ypač iš pasaulio šiaurės į pasaulio pietus, problematiką.⁷⁶⁰

Lietuvoje nėra išleistos monografijos ar vadovėlio, kuriame būtų nagrinėjama bendrai atliekų ar konkrečiai – komunalinių atliekų teisinis reguliavimas. Paprastai moksliniuose straipsniuose nagrinėjami atskiri atliekų tvarkymo teisiniai aspektai, pavyzdžiui, A. Pasvenskienė ir B. Pranevičienė⁷⁶¹ tyrė atliekų prevencijos, o D. Bereikienė ir E. Štareikė⁷⁶² – atliekų rūšiavimo teisinio reglamentavimo klausimus.

Atliekas vis labiau suprantant kaip išteklius, atsirado mokslo darbų, kuriuose atliekų tvarkymas nagrinėjamas žaliosios ekonomikos kontekste.⁷⁶³ Be to, didėjant žiedinės ekonomikos svarbai, vis daugiau tyrimų skiriama žiedinės ekonomikos ir atliekų

⁷⁵⁸ Shinkuma ir Managi, *supra note*, 17.

⁷⁵⁹ Bernd Bilitewski, Georg Härdtle, ir Klaus Marek, *Waste Management*, (Berlin, Heidelberg: Springer, 1997); Nicolas Buclet ir Olivier Godard, *Municipal Waste Management in Europe: A Comparative Study in Building Regimes*, (Dordrecht: Springer Science Business Media, 2000).

⁷⁶⁰ Pope, *supra note*, 13.

⁷⁶¹ Aušrinė Pasvenskienė ir Birutė Pranevičienė, „Atliekų prevencijos teisinis reglamentavimas“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 8 (2012), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6002>.

⁷⁶² Daiva Bereikienė ir Eglė Štareikė, „Atliekų rūšiavimo teisinio reguliavimo aspektai“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 9 (2013), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/5925>; Daiva Bereikienė, „Relationship between Prevention of Waste and Zero Waste Movement“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 24 (2020), <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16554/5527-12561-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁷⁶³ Katharina Kummer Peiry, Andreas R. Ziegler, ir Jorun Baumgartner, *Waste Management and the Green Economy: Law and Policy* (Edward Elgar Publishing, 2016).

tvaravimo temoms⁷⁶⁴, parengta nemažai mokslinių straipsnių⁷⁶⁵. Žiedinės ekonomikos koncepcija iškilo kaip pagrindinis požiūris, užtikrinantis perėjimą prie tvaresnės ekonominės paradigmos.⁷⁶⁶ Žiedinė ekonomika yra laikoma motyvuojančia ir įkvepiančia kryptimi bei norima „galutine būseną“⁷⁶⁷. T. J. de Römpho disertacijoje⁷⁶⁸ buvo nagri-

⁷⁶⁴ Zora Kovacic, Roger Strand, ir Thomas Völker, *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries* (New York: Routledge, 2020); Peter Lacy, Jessica Long, ir Wesley Spindler, *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage*, (London, Palgrave Macmillan, 2020), <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95968-6>; Caroline O'Donnell ir Dillon Pranger, *The Architecture of Waste: Design for a Circular Economy*, (New York: Routledge, 2021); Chris Backes, *Law for a Circular Economy* (The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing, 2017).

⁷⁶⁵ Andrea Urbinati, Davide Chiaroni, ir Vittorio Chiesa, „Towards a New Taxonomy of Circular Economy Business Models“, *Journal of Cleaner Production* 168 (2017): 487–498, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>; Denise Reike, Walter J.V. Vermeulen, ir Sjors Witjes, „The Circular Economy: New or Refurbished as CE 3.0? – Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options“, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 246–264, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>; Martin Geissdoerfer et al., „The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm“, *Journal of Cleaner Production* 143 (2017): 757–768, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>; Ana de Jesus ir Sandro Mendonça, „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-Innovation Road to the Circular Economy“, *Ecological Economics* 145 (2018): 75–89, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>; Furkan Sariatli, „Linear Economy Versus Circular Economy: A Comparative and Analyzer Study for Optimization of Economy for Sustainability“, *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development* 6, nr. 1 (2017): 31–34, <https://doi.org/10.1515/vjbsd-2017-0005>; Kira J. M. Matus, Xin Xiao, ir Julie B. Zimmerman, „Green Chemistry and Green Engineering in China: Drivers, Policies and Barriers to Innovation“, *Journal of Cleaner Production* 32 (2012): 193–203, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>; Valtteri Ranta et al., „Exploring Institutional Drivers and Barriers of the Circular Economy: A Cross-Regional Comparison of China, the US, and Europe“, *Resources, Conservation and Recycling*, Sustainable Resource Management and the Circular Economy, 135 (2018): 70–82, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.017>; Karolina Skorupskaitė ir Algis Junevičius, „Atliekų tvaravimo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį“, *Viešoji politika ir administravimas*, 16 (2017): 91–107, <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2017~1511453084240/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>; Julian Kirchherr et al., „Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU)“, *Ecological Economics* 150 (2018): 264–72, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>; Patrizia Ghisellini, Catia Cialani, ir Sergio Ulgiati, „A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems“, *Journal of Cleaner Production*, Towards Post Fossil Carbon Societies: Regenerative and Preventative Eco-Industrial Development, 114 (2016): 11–32, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>; Felix Preston, „A Global Redesign? Shaping the Circular Economy“ (2012), <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>; Andrius Stankevičius, Andrejus Novikovas, Audrius Bakaveckas, ir Oleh Petyrshyn, „EU waste regulation in the context of the circular economy: peculiarities of interaction“, *Entrepreneurship and sustainability issues* 8, 2 (2020): 538–539, <https://jssidoi.org/jesi/article/714>.

⁷⁶⁶ Ana de Jesus ir Sandro Mendonça, „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-innovation Road to the Circular Economy“, *Ecological Economics* 145 (2018): 75, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.

⁷⁶⁷ Nicky Gregson, Mike Crang, Sara Fuller ir Helen Holmes, „Interrogating the circular economy: the moral economy of resource recovery in the EU“, *Economy and Society* 44:2 (2015): 218–243, <https://doi.org/10.1080/03085147.2015.1013353>.

⁷⁶⁸ Thomas J. de Römph, „The legal transition towards a Circular Economy – EU environmental law examined“ (daktaro disertacija, KU Leuven and Hasselt University, 2018).

nėtas perėjimas prie žiedinės ekonomikos remiantis ES teise.

Iki šiol teisinių tyrimų žiedinės ekonomikos įgyvendinimo tema nėra daug. Mokslinės teisinės analizės žiedinės ekonomikos tema pasigenda ir užsienio šalių autoriai.⁷⁶⁹ Iš dalies tokios analizės trūkumas gali būti paaiškintas tuo, kad žiedinė ekonomika palyginti neseniai pradėta įgyvendinti teisės aktuose. Manytina, kad teisinių šios srities tyrimų integravimo į tarpdisciplinines komandas ir projektus poreikis turėtų paskatinti atlikti naujus tyrimus.⁷⁷⁰

Lietuvos mokslinėje literatūroje trūksta komunalinių atliekų teisinio reguliavimo mokslinių tyrimų, kuriuose išsamiai ir sistemiškai būtų atkleista komunalinių atliekų teisinio reguliavimo Lietuvoje problematika. Akivaizdu, kad esamas atliekų teisinio reguliavimo iširtumo lygis yra nepakankamas šiuo metu kylantiems praktiniams ir teoriniams atliekų tvarkymo uždaviniams spręsti.

Šis tyrimas plėtoja teisinius atliekų tvarkymo srities tyrimus, jų rezultatus pritaikant ir adaptuojant Lietuvos sąlygomis bei skirtingai nuo ankstesnių Lietuvoje atliekų tyrimų orientuotas į komunalinių atliekų teisinį reguliavimą, kuris neatsiejamas nuo žiedinės ekonomikos įgyvendinimo.

Darbo metodologija. Rengiant disertaciją, buvo naudojami šie metodai: *dokumentų analizės, loginis-analitinis, lingvistinis, sisteminės analizės, lyginamasis, istorinis, stebėjimo ir ekspertinio vertinimo metodai*. Šių metodinių instrumentų kompleksinis taikymas turi didelę reikšmę tyrimo metu gautų apibendrinimų ir išvadų išsamumui, pagrįstumui ir patikimumui.

Dokumentų analizės metodas, kuris laikytinas vienu svarbiausių teisės krypties mokslo metodų, taikytas tiriant teisės aktus ir mokslinę literatūrą, kad būtų gautos ir susistemintos žinios apie komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo sistemą, pagrindinius atliekų tvarkymo modelius ir žiedinės ekonomikos koncepcijos sampratą, jos raidą ir teisinio reguliavimo priemonėmis įgyvendinamą perėjimą prie žiedinės ekonomikos.

Pasitelkus dokumentų analizės metodą renkami duomenys, kai dokumentai naudojami kaip pagrindiniai informacijos šaltiniai.⁷⁷¹ Dokumentų analizės metodas taikytas pirmiausia analizuojant teisės aktus, reglamentuojančius komunalinių atliekų

⁷⁶⁹ Sean Thomas, „Law and the circular economy“, *Journal of business law* 1 (2019): 62–83, <http://dro.dur.ac.uk/24491/>.

⁷⁷⁰ Backes, *supra note*, 26: 16.

⁷⁷¹ Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimų metodologija* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 488, <https://repository.mruni.eu/handle/007/15459>.

sritį. Atliekant tyrimą buvo analizuojami nacionaliniai, ES ir tarptautinių institucijų teisės aktai bei analitinė medžiaga, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, Lietuvos teismų sprendimai, statistiniai duomenys, kiti užsienio valstybių ir Lietuvos strateginiai ir teisinės veiklos praktikos dokumentai. Šio metodo panaudojimas leido nustatyti teisinio reglamentavimo prieštarumą, spragas ir įgyvendinimo trūkumus.

Taikant dokumentų analizės metodą mokslinė literatūra analizuota tiriant mokslinių koncepcijų, nagrinėjančių komunalinių atliekų, aplinkos apsaugos principų bei žiedinės ekonomikos veikimo ir įgyvendinimo klausimus, turinį. Mokslinės literatūros analizė leido identifikuoti esamą problemos mokslinio ištirtumo lygį: nustatyti pagrindines koncepcijas ir modelius bei juos sudarančių elementų bruožus, taip pat susipažinti su mokslinės diskusijos metu iškeltais diskusinių klausimų rakursais ir teikiamais pasiūlymais. Šis metodas taip pat leido išsamiai pažinti tiriamą objektą, įvertinti skirtingų autorių pozicijas probleminiais klausimais, nustatyti, kaip šis mokslo tyrimas skirsis nuo jau publikuotų darbų ir kokios naujos informacijos suteiks teisės mokslui.

Loginis-analitinis metodas kaip loginio mąstymo procesas taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose ar kituose šaltiniuose įtvirtintų nuostatų arba nebaigtų įvardyti aplinkybių, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymu, teisinio reguliavimo sistema, jos funkcionavimu, prasmę ir pobūdį. Jis naudojamas ir naujoms sąvokoms, apibendrinimams ir išvadoms formuluoti.

Lingvistinis metodas darbe taikytas nustatant teisės aktų turinį ir prasmę, remiantis jų žodine išraiška. Tiriami dokumentų tekstai analizuoti vadovaujantis gramatikos, semantikos, sintaksės, semiotikos taisyklėmis. Lingvistinis metodas plačiausiai naudotas nustatant tyrime vartotų sąvokų turinį, pvz., analizuota atliekų ir komunalinių atliekų sąvokų reikšmė ir padarytos išvados, kad dėl šių terminų teisinės reikšmės skiriasi nuo reikšmės bendrinėje kalboje.

Sisteminės analizės metodas padėjo nustatyti ir išskirti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą sudarančius elementus, jų ypatybes bei tarpusavio ryšius, taip pat šio instituto vietą ir reikšmę teisinėje sistemoje. Sisteminės analizės metodu komunalinių atliekų tvarkymo sistema nagrinėjama kaip aplinkosaugos ir bendrai teisinės sistemos dalis, atskleidžiant jos santykį su kitais sistemos elementais.⁷⁷²

Lyginamasis metodas disertacijos tyrime iš esmės taikytas dviem aspektais: 1) teoriniu požiūriu lyginamos atliekų teisinio reglamentavimo ir žiedinės ekonomikos įgyvendinimo klausimais pasisakančių skirtingų teoretikų nuomonės, jos apibendrinamos

⁷⁷² *Ibid.*, 427.

ir formuluojamos išvados; 2) teisės aktų lygmeniu, kai analizuojami ES ir jos valstybėse narėse veikiančios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, jų esminių požymių panašumai ir skirtumai.⁷⁷³ Lyginamasis metodas taikytinas siekiant išskirti ir apibendrinti esminius komunalinių atliekų tvarkymo teisinių reglamentavimo modelių ypatumus bei jų veiksmingumą Europos Sąjungoje ir pasirinktose šalyse. Tyrime bandoma išryškinti atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo modelių atskirose valstybėse susiformavusius ypatumus.

Istoriniu metodu siekiama atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos raidą ir suvokti skirtingus reguliavimo poreikius ir apimtis priklausomai nuo esamo raidos etapo.⁷⁷⁴ Istorinio metodo pasitelkimas leido suvokti ES atliekų srities direktyvose nustatytų aplinkosauginių reikalavimų griežtėjimo priežastis, kontekstą ir didėjančią ES atliekų teisės integraciją valstybių narių teisės sistemose.

Praktinėms problemoms identifikuoti ir tyrimo poreikiui pagrįsti buvo naudojamas kokybinis ekspertinio vertinimo (ekspertų apklausos) metodas. Ekspertų apklausos metu apklausti 8 ekspertai, kurių profesinė veikla yra tiesiogiai susijusi su atliekų tvarkymo sritimi arba kurie dalyvauja formuojant atliekų politiką (pareigų lygis – įmonių ir asociacijų vadovai, padalinių vadovai ir patarėjai organizacijose). Ekspertų apklausos „Dėl komunalinių atliekų tvarkymo“ medžiaga pateikta 8 priede.

Tyrimų rezultatų apibavimas. Pagrindiniai tyrimo rezultatai paskelbti keturiuose moksliniuose straipsniuose.

- Mykolo Romerio universiteto mokslo darbų žurnale „Jurisprudencija“ paskelbtame straipsnyje „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“⁷⁷⁵ analizuota komunalinių atliekų valdymo problematika, išnagrinėti pagrindiniai bruožai, kurie būdingi komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimui, aptartas privataus sektoriaus dalyvavimo komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje privalumai, trūkumai ir būdai.

- Žurnale „Jurisprudencija“ publikuotame straipsnyje „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“⁷⁷⁶ išnagrinėta žiedinės ekonomikos koncepcijos vystymosi raida, aptarti žiedinei ekonomikai būdingi bruožai.

⁷⁷³ *Ibid*, 415.

⁷⁷⁴ *Ibid*, 409.

⁷⁷⁵ Leda Žilinskienė, „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“, *Jurisprudencija*, 24, 2 (2017): 387–408, <https://doi.org/10.13165/JUR-17-24-2-09>.

⁷⁷⁶ Leda Žilinskienė ir Tomas Žilinskas, „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“, *Jurisprudencija* 27 (2020): 95–112.

Straipsnyje nustatyta, kad perėjimo prie žiedinės ekonomikos teisinis reguliavimas gali būti skirstomas į dvi pagrindines grupes: 1) teisinio reguliavimo pokyčiai, kurie reikalingi įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos ir 2) teisinio reguliavimo pokyčiai, kurių poreikį lems žiedinės ekonomikos.

- Mokslo darbų žurnale „Entrepreneurship and sustainability issues“ išspausdintas mokslinis straipsnis „The legal regulation of food waste in Poland and Lithuania in compliance with EU Directive 2018/851“⁷⁷⁷ (straipsnis parengtas kartu su bendraautore prof. dr. Elżbieta Zębek kaip stažuotės Lenkijos Varmijos ir Mozūrijos universiteto Teisės ir administravimo fakultete rezultatas). Atsižvelgiant į didelį maisto atliekų švaistymo mastą, straipsnyje aptariama atliekų prevencijos nauda ir reikšmė. Straipsnyje pabrėžta, kad maisto atliekoms taikoma bendra atliekų hierarchija, tačiau joms gali būti taikoma ir pakoreguota hierarchija, kuri labiau atitiktų maisto ypatybes. Analizuojami Direktyvos ES 2018/851 pakeitimai maisto atliekų tvarkymo srityje, kurie turėtų skatinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos.

- Elżbietos Zębek (Varmijos ir Mozūrijos universitetas Olštynė) ir Ledos Žilinskienės parengtas straipsnis „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“ („Atliekų tvarkymas ir teisė į aplinką Lenkijos ir Lietuvos teisiniuose sprendimuose“), išspausdintas kaip tarptautinės konferencijos monografijos dalis.⁷⁷⁸

Tyrimų rezultatai pristatyti tarptautinėse konferencijose.

2021 m. birželio 11 d. VI tarptautinėje konferencijoje žmogaus teisių tema „Artificial intelligence and the future of human rights“ kartu su bendraautore doc. dr. Elżbieta Zębek skaitytas pranešimas „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“. Pranešimo pagrindu parengtas straipsnis, kuris išleistas atskirame konferencijos leidinyje.

2021 m. kovo 4–5 d. vykusioje tarptautinėje konferencijoje 4-ajame Lenkijos ir Lietuvos kolokviume „Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19“ (nuotoliniu būdu) skaitytas pranešimas „Waste Management Challenges in the Era of

⁷⁷⁷ Elżbieta Zębek ir Leda Žilinskienė, „The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851“, *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 9, 1 (2021): 221–38, [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1\(13\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1(13)).

⁷⁷⁸ Elżbieta Zębek ir Leda Žilinskienė, „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“, iš *Human rights – From reality to the virtual world*, sud. Iwona Florek, Ildikó Laki (WSGE, Józefów; 2021: 368–382), žiūrėta 2021 m. gruodžio 12 d., <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>.

Covid-19“ („Atliekų tvarkymo iššūkiai COVID-19 metu“).

2019 m. rugsėjo 16 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje skaitytas pranešimas „Law and circular economy“ („Teisė ir žiedinė ekonomika“).

2018 m. spalio 8 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje „Directions of Changes in Public Law“ skaitytas pranešimas „Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality“.

2017 m. spalio 9 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje „The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland“ skaitytas pranešimas „Waste Management: Actual Legal Issues“.

IŠVADOS

Atlikto mokslinio tyrimo metu gauti rezultatai leidžia konstatuoti, kad suformuoti ginamieji teiginiai pasitvirtino, tyrimo tikslas pasiektas, o iškelti uždaviniai įgyvendinti:

1. Įgyvendinus pirmąjį tyrimui keltą uždavinį atskleisti komunalinių atliekų sampratą ir ypatumus, buvo suformuluotos šios išvados:

1.1. Komunalinės atliekos priskirtinos bendresnei atliekų kategorijai, kurios teisinis apibrėžimas turi specialiai išplėstą reikšmę, apimančią medžiagos ar objekto pakartotinį naudojimą ir šalinimą, taip pat tyčinius ar atsitiktinius, savanoriškus ar būtinus atsikratymo medžiaga ar objektu veiksmus, nepriklausomai nuo medžiagos ar objekto komercinės vertės. Atlikto tyrimo rezultatai patvirtina, kad istoriškai susiformavusiai komunalinių atliekų sampratai būdingi du pagrindiniai bruožai: a) tai, kad komunalinių atliekų tvarkymas yra susijęs su bendra savivaldybės ar miesto atsakomybės sritimi; b) komunalinės atliekos apibrėžiamos remiantis jas sudarančių atliekų srautų kriterijumi.

1.2. Komunalinės atliekos Direktyvoje 2018/851 apibrėžiamos kaip mišrios ir atskirai surinktos namų ūkių atliekos ir atliekos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių. Direktyvoje 2018/851 pabrėžiamas neutralumas atliekų tvarkytojų atžvilgiu, o komunalinių atliekų apibrėžtis neapima tradiciškai komunalinėms atliekoms priskiriamo bruožo – jų priskyrimo savivaldybių atsakomybės sričiai. Tokia komunalinių atliekų kategorijos modifikacija, kuri daugiausiai yra

nulemta savivaldybių svarbos ir reikšmės komunalinių atliekų tvarkymo srityje mažėjimo, sudaro pagrindą svarstyti, ar apibrėžiant tokio pobūdžio atliekas yra tikslu vartoti terminą „komunalinės“.

2. Įgyvendinus antrąjį uždavinį atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ypatumus Europos Sąjungoje ir Lietuvoje, teiktinos šios išvados:

2.1. Atliekų teisinis reguliavimas formavosi veikiamas aplinkosaugos ir kitų teisės šakų, o jo raidą lėmė ir bendri teisės pokyčiai, kurie gali būti įvardijami kaip postmodernizmo įtaka teisei. Vienas iš charakteringų postmodernios teisės įtakos pavyzdžių – pakuočių atliekų tvarkymas verslo ir viešojo sektoriaus savanoriškų susitarimų pagrindu.

2.2. Aplinkosauga, įskaitant atliekų tvarkymą, priskiriama pasidalijamajai ES ir valstybių narių kompetencijai, todėl atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo nuostatos turėtų būti aiškinamos remiantis ES teise.

2.3. Atlikto tyrimo metu, įvertinus aktualias ESTT nagrinėtas bylas dėl valstybių narių pareigų įgyvendinimo atliekų tvarkymo srityje, buvo išskirtos šių kategorijų bylos: a) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos atliekas tvarkyti aplinkai saugiu būdu, b) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos priimti atliekų tvarkymo planus ir programas; c) bylos, kuriose sprendžiama dėl principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo. ESTT praktikoje atliekų srities teisės aktų įgyvendinimas vertinamas ne tik ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę aspektu, tačiau atsižvelgiant ir į faktinę atliekų tvarkymo padėtį, iš kurios sprendžiama apie tinkamą ES teisės įgyvendinimą.

2.4. Tyrimo metu nustatyta, kad komunalinių atliekų tvarkymas reglamentuotas iš esmės viešosios teisės normomis, nustatomi aukšti reikalavimai šių atliekų tvarkymui ir atskaitomybei, komunalinių atliekų tvarkymo paslauga teikiama kaip viešoji paslauga, kai nekomunalinių atliekų tvarkymas remiasi privačių sutarčių sudarymu. Atskleisti Lietuvos komunalinių atliekų ir nekomunalinių atliekų teisinio reglamentavimo skirtumai lemia didesnę viešojo sektoriaus institucijų vaidmenį komunalinių atliekų tvarkymo srityje.

2.5. Įvertinus tyrimo metu surinktus duomenis ir apklaustų ekspertų išvalgas, darytina išvada, kad komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas pasižymi sisteminiiais trūkumais: neapibrėžtas Aplinkos apsaugos įstatymo santykis su atliekų tvarkymo sritimi, probleminis Atliekų tvarkymo įstatymo bei Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo santykis, esminės atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygos vis dar

nustatomos poįstatyminiuose teisės aktuose, o dėl Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa nenuspėjamas. Tyrimo metu nustatytos teisinio reglamentavimo spragos, susijusios su valstybinio atliekų tvarkymo plano galiojimu, kai nepriėmus naujo atliekų tvarkymo plano, formaliai nelieka pagrindo taikyti ankstesnį atliekų tvarkymo planą.

2.6. Viena pagrindinių Atliekų tvarkymo įstatymo kategorijų – komunalinių atliekų tvarkymo sistema – apibrėžiama ydingai, nes ji apibrėžiama per savivaldybių funkcijų įgyvendinimą, o savivaldybių funkcijos apibrėžiamos kaip komunalinių atliekų tvarkymo sistemos diegimas (apibrėžimo rato klaidos požymis). Į komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžtį įtrauktos tik vieno sistemos dalyvio – savivaldybės – funkcijos, todėl lieka neatskleista pačios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, kaip apimančios įvairių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių įgaliojimus ir veiklą, esmė.

2.7. Atsižvelgiant į ESTT praktiką, Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 5 dalyje nustatytas atliekų importo į Lietuvą draudimas vertintinas kaip iš dalies nesuderintas su Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatomis.

3. Įgyvendinus trečiąjį uždavinį iširti komunalinių atliekų tvarkymo teisės principus ir atskleisti jų turinį, teiktinos šios išvados:

3.1. Atliekų tvarkymo ypatumai lėmė tai, kad aplinkos apsaugos teisės principai nėra vienodai aktualūs atliekų tvarkymo sričiai, todėl autorė, ištyrusi jų įvirtinimą teisės aktuose ir teisinėje literatūroje, sudarė ši atliekų tvarkymo teisės principų sąrašą: savarankiškumo principas, artumo principas, principas „teršėjas moka“, atliekų hierarchijos principas, gamintojo atsakomybės principas, atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas, atliekų susidarymo mažinimo principas, atsargumo principas ir tvarumo principas.

3.2. Atliekų tvarkymo teisės principų nustatymas Lietuvos poįstatyminiuose teisės aktuose sumenkina pačių principų reikšmę, ypač įvertinus tai, kad valstybinių atliekų tvarkymo planų terminuotas galiojimas suponuoja ir atliekų tvarkymo teisės principų galiojimą terminuotai.

4. Įgyvendinus ketvirtąjį uždavinį atlikti komunalinių atliekų tvarkymo administravimo institucinės sistemos ir jos valdymo modelių bei komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo vertinimą, teiktinos šios išvados.

4.1. Pagrindinių atliekų valdymo srities institucijų sistema reglamentuota neuosekliai skirtinguose teisės aktuose. Komunalinių atliekų valdymo institucijoms tyrimo metu priskirtos ne tik valstybės ir savivaldybės institucijos, bet ir komunalinių

atliekų sistemos administratoriai (toliau – Administratorius) ir gamintojų ir importuotojų organizacijos (toliau – Organizacija). Savivaldybės savo funkcijas gali perduoti vykdyti Administratoriui, kuris yra savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigtas atskiras juridinis asmuo, o Organizacijos valdymo funkcijas atlieka teisės aktuose nustatyta tvarka sudarytų sutarčių pagrindu. Tai rodo tam tikrą savivaldybių traukimosi iš komunalinių atliekų valdymo procesą.

4.2. Lietuvoje komunalinių atliekų valdymo funkcijų paskirstymas institucijoms yra pakankamai atskirtas. Leidimus ir licencijas veiklai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Departamentas, savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymą, savivaldybės lygmeniu priima atliekų tvarkymo planus ir taisykles, gali taikyti už šių taisyklių pažeidimus administracinę atsakomybę. Savivaldybės neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprasčiausioms atliekų tvarkymo operacijoms, netikrina kaip laikomasis leidime nustatytų veiklos sąlygų. Dėl institucijų funkcijų komunalinių atliekų tvarkymo srityje atskyrimo egzistuoja tam tikra jų funkcijų fragmentacija, o dėl nepakankamo koordinavimo gali atsirasti spragų vykdant komunalinių atliekų tvarkymą.

4.3. Tyrimo metu nustatyta, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostata, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas gali teikti tik savivaldybės ar Administratoriaus atrinkti atliekų tvarkytojai, vertintina kaip ribojantį poveikį neatrinktų tvarkytojų veiklos atžvilgiu turinti nuostata. Šios nuostatos faktinis neįgyvendinimas iš dalies sumažina neigiamo poveikio pasekmes.

4.4. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos, remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo ir Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis, turi suteikti visuomenei vienodai prieinamą, valstybės ar savivaldybių garantuojamą naudą. Paslaugų teikimo sąlygose arba standartuose turi būti apibrėžtas ir garantuojamas paslaugos teikimo lygis. Tokiais standartais valstybės mastu turėtų būti aplinkos ministro tvirtinami Minimalūs reikalavimai, tačiau šiuo metu jie neatitinka paslaugų teikimo ypatumų: nustatytas aptarnavimo dažnumas per retas, dviprasmiškai apibrėžtas atliekų surinkimo apvažiavimo būdo vykdymas, nustatyti dideli konteinerių aikštelės atstumai nuo pastatų, tačiau jie nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kitais teisės aktais, nenustatyta nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti.

4.5. Remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalimi, savivaldybėms nustatoma pareiga užtikrinti visuotinį atliekų turėtojų aprūpinimą mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteineriais. Tačiau įstatymo lygiu nesudaromos sąlygos

vertinti faktinių paslaugos suteikimo galimybių, o toks neįvertinimas pirminiame aprūpinimo konteineriais etape perkelia paslaugos nesuteikimo pasekmes į vėlesnį etapą, kai jau sprendžiami mokėjimo už paslaugas klausimai. Atliekų tvarkymo įstatyme savivaldybėms nustatyta pareiga aprūpinti atliekų turėtojus ir rūšiavimo konteineriais, tačiau tokia pareiga nėra formuluojama Organizacijoms, nors tai atitiktų gamintojo atsakomybės principą. Atliekų tvarkymo įstatymas, įpareigodamas aprūpinti atliekų turėtojus atliekų rūšiavimo konteineriais, nenustato bendro įpareigojimo vykdyti atskirą tam tikrų atliekų rinkimą.

4.6. Apmokestinimo ir paslaugų teikimo mechanizmas lemia, kad paprastai atliekų turėtojai turi pradėti mokėti už atliekų tvarkymą anksčiau nei šios paslaugos faktiškai pradėdamos teikti, tačiau egzistuojantis atotrūkis neturi būti pernelyg ilgas ir nesubalansuotas. Problema, kad rinkliavos mokėjimas nepriklauso nuo paslaugų suteikimo faktų ir kokybės buvo pastebėta ir teisėkūroje, todėl pritarta nuo 2020 m. liepos 1 d. įsigaliojusiems Rinkliavos įstatymo pakeitimams dėl rinkliavos gražinimo. Bendrai teisinis reguliavimas ir gana palanki teismų praktika nesukuria finansinio spaudimo savivaldybei ar Administratoriams siekti kokybiško paslaugų teikimo.

4.7. Tyrimo metu nustatyti dviejų Lietuvoje taikomų alternatyvių apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemų, t. y. rinkliavos ir įmokos, skirtumai. Šie skirtumai kyla iš skirtingų rinkliavos ir įmokos sistemų reglamentavimo pagrindų, kai pats paslaugų teikimas ir susiklostančių santykių turinys yra panašūs. Rinkliavos ir įmokos sistemų skirtumus iliustruoja skirtingas Lietuvos banko kaip mokėtojo teisinis statusas šiose sistemose bei skirtingas rinkliavos ir įmokos gražinimo sąlygų reglamentavimas. Toliau plėtojant teisinį reguliavimą skirtumai tarp rinkliavos ir įmokos sistemų tik didės. Valstybės lygiu nėra pakankamai pagrįsta lygiagrečiai plėtoti dvi rinkliavos ir įmokos sistemas.

5. Įvykdžius penktojo uždavinio užduotį atskleisti žiedinės ekonomikos poveikį komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui, teiktinos šios išvados:

5.1. Moksliniuose tyrimuose nėra vieno žiedinės ekonomikos kategorijos apibrėžimo, todėl teisinis žiedinės ekonomikos apibrėžimas, įtvirtintas 2020 m. birželio 18 d. Taksonomijos reglamente, suteikė daugiau aiškumo, kas laikytina žiedine ekonomika ir kokie bruožai jai būdingi. Tyrimo metu ištirtas žiedinės ekonomikos ir atskirų atliekų tvarkymo teisės principų santykis – žiedinės ekonomikos įgyvendinimas susijęs su artumo ir savarankiškumo principų reikšmės mažėjimu, tačiau pačiai žiedinei ekonomikai įgyvendinti kritiškai svarbu, kad tvarkant atliekas būtų įgyvendintas atsargu-

mo principas ir atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas.

5.2. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas tiesiogiai susijęs su atliekų hierarchijos principu ir prisideda prie atliekų hierarchijos principo svarbos didėjimo. Kokybiško perdirbimo sąvoka ir kokybiško perdirbimo kriterijai nėra nustatyti teisės aktuose, todėl šiuo metu jis nėra išskiriamas kaip atskiras prioritetas atliekų hierarchijoje.

5.3. Komunalinių atliekų tvarkymas buvo kur kas daugiau reglamentuojamas nei nekomunalinių (gamybos atliekų) tvarkymas, tačiau priėmus žiedinės ekonomikos paketą šis reglamentavimo lygių skirtumas dar labiau padidėjo. Komunalinės atliekos sudaro sąlyginai nedidelę atliekų dalį, todėl nėra pakankamai įtikinamas pagrindimas, kad komunalinių atliekų teisinio reguliavimo griežtinimas leistų spręsti bendrą atliekų problemą.

5.4. Žiedinėje ekonomikoje gamintojams tenka svarbus vaidmuo, tačiau vietos savivaldai, kuri tradiciškai turi išskirtinį statusą komunalinių atliekų valdymo klausimais, nėra priskiriamas aiškus vaidmuo. Nei ES, nei Lietuvos teisės aktuose nėra įtvirtinto aiškaus sprendimo, kaip instituciniu lygmeniu turi būti pasirengta žiedinės ekonomikos įgyvendinimui, kokios funkcijos kokioms institucijoms bus paskirstytos. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lemia kitokį santykių tarp institucijų pobūdį, nei buvo susiklostęs komunalinių atliekų valdymo srityje, todėl neišvengiama institucijų funkcijų ir atsakomybių peržiūra.

PASIŪLYMAI

Pasiūlymai dėl sisteminių komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo trūkumų pašalinimo:

1. Siūlytina bendrą atliekų tvarkymo srities institucijų sistemą, jų kompetenciją išdėstyti viename teisės akte, pavyzdžiui, Atliekų tvarkymo įstatyme. Atliekų tvarkymo įstatyme tikslinga apibrėžti savivaldybių funkcijas atliekų tvarkymo srityje, atsisakant praktinės naudos neturinčio komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžties vartojimo.

2. Siūlytina esmines atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygas ir atliekų tvarkymo teisės principus apibrėžti įstatymuose, o ne poįstatyminiuose teisės aktuose:

2.1. Atliekų tvarkymo įstatyme turėtų būti apibrėžti komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo pagrindai, pagrindinės šios sistemos funkcionavimo nuostatos.

2.2. Užduotys savivaldybėms ir kiti komunalinėms atliekoms tvarkyti nustatyti

reikalavimai, ypač kylantys įgyvendinant ES direktyvas, turėtų būti nustatomi Atliekų tvarkymo įstatyme.

2.3. Atliekų tvarkymo įstatyme siūlome nustatyti, kad pakuočių ir gaminių atliekos surenkamos, apdorojamos ir sutvarkomos taikant gamintojo atsakomybės principą bei detalizuoti šiuo principo įgyvendinimo sąlygas (pavyzdžiui, Organizacijoms nustatoma finansinė atsakomybė ar finansinė ir organizacinė atsakomybė).

2.4. Atliekų tvarkymo įstatyme tikslinga nustatyti, kad savivaldybės privalo savo teritorijoje užtikrinti šių komunalinių atliekų sraute susidarantių atliekų surinkimą: biologinės atliekos, plastiko atliekos; metalo atliekos; popieriaus atliekos; stiklas; tekstilės atliekos; didelių gabaritų atliekos; pavojingos atliekos. Jame tikslinga detalizuoti, kad atskirai prie susidarymo šaltinio surenkamos ir vežamos komunalinės atliekos, įskaitant bent jau popieriaus, metalo, plastiko, stiklo ir pakuočių atliekas, biologines atliekas. Nustatyti, kad atliekų surinkimo aikštelėse, kurios yra viešai prieinamos savivaldybės gyventojams turi būti priimamos bent šios atliekos: naudotos baterijos ir akumulatoriai, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, baldai ir kitos didelių gabaritų atliekos, naudotos padangos, statybinės ir griovimo atliekos, taip pat tekstilės ir drabužių atliekos.

3. Atliekų tvarkymo įstatyme poįstatyminių teisės aktų priėmimo teisiniai pagrindai turi būti dėstomi aiškiai ir konkrečiai, kad būtų aiški poįstatyminio teisės akto paskirtis, tikslas ir reguliavimo ribos.

4. Siūlytina Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinti nuostatą, kuri sudarytų teisinį pagrindą pratęsti atliekų tvarkymo plano galiojimą, nes įstatyme nustatytas šešerių metų terminas nėra maksimalus plano galiojimo terminas. Siūlymas teikiamas siekiant išvengti teisinio reglamentavimo spragos, kuri susiklostė, kai 2020 m. pasibaigus valstybinio plano galiojimui nebuvo priimtas naujas planas.

5. Siūlytina tobulinti Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostatą taip, kad ji neturėtų neproporcingo veiklą ribojančio poveikio savivaldybės ar Administratoriaus neatrinktų atliekų tvarkytojų atžvilgiu. Visų pirma, siūlytina šią nuostatą taikyti tik atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimui, atsisakant jos taikymo visai atliekų tvarkymo kategorijai, taip pat ji turėtų būti taikoma tiek, kiek savivaldybės įpareigos teikti (išgyti) paslaugas atliekų turėtojų naudai.

6. Atliekų tvarkymo įstatymas įtvirtina teisinį mechanizmą, kuris atliekų turėtojams tam tikro – garantuojamo – lygio paslaugų teikimą sieja su rinkliavos ar įmokos mokėjimu. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalyje nustatomos naudos,

kurios atliekų turėtojams garantuojamos, neimant iš jų papildomo mokesčio, išskyrus vietinę rinkliavą arba įmoką. Tačiau lieka nereglamentuota, kaip turėtų būti teikiamos garantuojamą lygį viršijančios paslaugos: ar turėtų būti teikiamos savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose ar šios paslaugos turi būti perkamos rinkoje, neįsipareigojant naudotis komunalinių atliekų tvarkymo sistemomis. Ši nuostata turėtų koreliuoti su Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostata.

7. Atliekų tvarkymo įstatyme siūlytina patikslinti nekomunalinių atliekų tvarkymo sąlygas savivaldybės organizuojamuose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 9 dalyje siūlytina atsisakyti nuostatos, kad savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose gali būti tvarkomos visos atliekos, išskyrus atliekas įmonių, kurių leidimuose nustatyti atliekų tvarkymo reikalavimai negali būti įvykdyti šiose sistemose. Siūloma dėstyti, kad savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose tvarkomos komunalinės atliekos, o kitos atliekos gali būti tvarkomos juose, kai yra atliekų turėtojo prašymas ir savivaldybės ar jos įgalioto administratoriaus sprendimas tais atvejais, kai tokias atliekas sudėtinga tvarkyti kitais būdais.

8. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 6 dalyje siekiama įtvirtinti visuotinį paslaugos teikimą, tačiau nėra įtvirtinta galimybė pirmiausia įvertinti objektyvias galimybes teikti paslaugą. Siūlytina Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 6 dalį papildyti nuostata, kad savivaldybės arba administratorius gali priimti sprendimą neorganizuoti komunalinių atliekų surinkimo (arba neįtraukti į komunalinių atliekų surinkimo schemą), jeigu sudėtingas privažiavimas, mažai atliekų turėtojų arba susidaro mažai vežamų atliekų, išskyrus atvejus, kai atliekų surinkimas reikalingas dėl sveikatos apsaugos ar aplinkos apsaugos užtikrinimo arba kitų priežasčių. Tokiems atliekų turėtojams neturėtų būti suteikiamos atliekų surinkimo priemonės pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalį bei jiems neturėtų būti skaičiuojama rinkliava arba įmoka.

9. Rinkliavos ar įmokos mokėjimas sietinas su įtraukimu į komunalinių atliekų turėtojų registrą, t. y. nuosavybės į nekilnojamojo turto objektą atsiradimo momentu, tačiau faktiškai komunalinių atliekų surinkimo paslaugos teikimas gali būti pradėtas vėliau. Apmokestinimo ir paslaugų teikimo momentas turi kuo labiau sutapti, todėl siūlytina nustatyti, kad įtraukus objektą į registrą jam turi būti priskiriamas bendro naudojimo arba individualus konteineris, o iki konteinerio priskyrimo rinkliava neturi būti skaičiuojama arba gali būti skaičiuojama tik pastovioji rinkliavos dalis.

10. Aplinkos ministro patvirtinti Minimalūs reikalavimai turėtų būti peržiūrėti

iš esmės, nes jie neatitinka visuomenės poreikių ir paslaugų teikimo ypatumų: aptarnavimo dažnumas per retas, pačios savivaldybės nustato tankesnę aptarnavimo dažnumą, dviprasmiškai apibrėžtas atliekų surinkimo apvažiavimo būdo vykdymas, nustatyti dideli konteinerių aikštelės atstumai nuo pastatų, tačiau jie nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kitais teisės aktais, nenustatyta jokių nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti.

11. Siūlytina atsisakyti Lietuvoje taikomų dviejų alternatyvių apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemų, t. y. rinkliavos ir įmokos sistemos, pasirenkant valstybės lygiu plėtoti vieną iš šių sistemų. Autorės nuomone, įmokų sistema pranašesnė nei rinkliavos, nes teisinis reguliavimas užtikrina tiek įmokų privalomumą, tiek teisinių santykių lankstumą. Pereinant prie vienos sistemos būtina įtvirtinti specialias pereinamąsias nuostatas, kad atliekų turėtojai nepatirtų papildomų apsunkinimų ir nesutriktų paslaugų teikimas.

12. Siekiant įgyvendinti principą „teršėjas moka“, siūlytina atsakyti teisinio reglamentavimo, pagal kurį Lietuvos bankas nėra laikomas rinkliavos už atliekų tvarkymą ir kitų rinkliavų mokėtoju. Atitinkamai turi būti pakoreguotas Rinkliavų įstatymo 3 straipsnis, išbraukiant Lietuvos bankui nustatytą išimtį.

Pasiūlymai dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių tobulinimo:

Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalyje nustatytos perkančiųjų organizacijų horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygos, kurioms esant gali būti netaikomos ES viešųjų pirkimų taisyklės. Jeigu Lietuvoje siekiama vystyti savivaldybių ir kitų perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimą komunalinių atliekų tvarkymo srityje, tikslinga spręsti dėl horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygų išimties įtvirtinimo Viešųjų pirkimų įstatyme. Manytina, kad toks horizontalusis bendradarbiavimas praplėstų savivaldybių galimybes imtis didesnės atsakomybės įgyvendinant žiedinę ekonomiką.

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. The legal regulation of food waste in Poland and Lithuania in compliance with EU Directive 2018/851 // Entrepreneurship and sustainability issues. Vilnius: Entrepreneurship and Sustainability Center. eISSN 2345-0282. 2021, vol. 9, iss. 1, p. 221-238. DOI: 10.9770/jesi.2021.9.1(13).

<https://jssidoi.org/jesi/article/866>

2. Žilinskienė, Leda; Žilinskas, Tomas. Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai = Jurisprudence: research papers. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2020, t. 27, Nr. 1, p. 95-112. DOI: 10.13165/JUR-20-27-1-05.

<https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/5721>

3. Žilinskienė, Leda. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai // Jurisprudencija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2017, t. 24, Nr. 2, p. 387-408. DOI: 10.13165/JUR-17-24-2-09.

<https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4709>

4. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions // Human rights from reality to the virtual world / edited by Iwona Florek, Ildikó Laki. Józefów: Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów, 2021. ISBN 9788395458439. p. 368-382. DOI: 10.13166/WSGE/ODRR4755.

<https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>

Pranešimai tarptautinėse mokslinėse konferencijose

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“ (2021 m. birželio 11 d. VI tarptautinė konferencija žmogaus teisių tema „Artificial intelligence and the future of human rights“).

2. Žilinskienė, Leda. „Waste Management Challenges in the Era of Covid-19“ (2021 m. kovo 4-5 d. tarptautinė konferencija 4-asis Lenkijos-Lietuvos kolokviumas „Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19“).

3. Žilinskienė, Leda. „Law and circular economy“ (2019 m. rugsėjo 16 d. tarptautinė teisinė konferencija Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje).

4. Žilinskienė, Leda. „Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality“ (2018 m. spalio 8 d. tarptautinė teisinė konferencija „Directions of Changes in Public Law“ Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje).

5. Žilinskienė, Leda. „Waste Management: Actual Legal Issues“ (2017 m. spalio 9 d. tarptautinė teisinė konferencija „The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland“ Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje).

Mokslinė stažuotė

2021-04-01 – 2021-07-01 – mokslinė stažuotė Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje.

GYVENIMO APRAŠYMAS (CV)

Vardas, pavardė **Leda Žilinskiėnė**
Gimimo data 1980 m. vasario 19 d.

Išsilavinimas:

2017-2021 doktorantūros studijos Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykloje

2002-2005 Mykolo Romerio universitetas (įgytas teisės magistro laipsnis)

1998–2002 Lietuvos teisės universitetas (įgytas teisės bakalauro laipsnis)

1986-1998 Vilniaus miesto 9-oji vidurinė mokykla

Darbo patirtis:

2021 m. spalio – iki dabar UAB „Atviri duomenys“ direktorė

2016 m. rugpjūtis – 2021 m. liepa Savivaldybės įmonė „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“, vyriausioji teisininkė, valdybos narė

2011 m. liepa – 2016 m. rugpjūtis Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Teisės taikymo skyriaus Teisėkūros poskyris, vedėja

2009 m. gruodis – 2011 m. liepa Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Teisės taikymo skyrius, vyriausioji specialistė, l. e. p. vedėjo pavaduotoja

2005 m. liepa – 2009 m. gruodis Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Juridinis skyrius, vyriausioji specialistė

2004 m. gegužė – 2005 m. liepa	Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės ir personalo departamento Personalo skyriaus Kompetenci- jos ir ugdymo poskyris, vyriausioji specialistė
2004 m. vasaris – 2004 m. gegužė	Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamento vyriausioji specialistė
2003 m. vasaris – 2003 m. lapkritis	Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos Mokesčių de- partamento vyriausioji specialistė
2000 m. rugsėjis – 2003 m. sausis	UAB „Aplinkuma“ juristė

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Leda Žilinskienė

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF
MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT**

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (S 001)

Vilnius, 2022

This doctoral dissertation was prepared during the period of 2017-2021 at Mykolas Romeris University under the right of doctoral studies granted to Mykolas Romeris University and Vytautas Magnus University by the Order No. V-160 of the Minister of Education, Science and Sport of the Republic of Lithuania on 22nd of February, 2019.

Scientific Supervisor:

Prof. Dr. Algimantas Urmonas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001).

The dissertation is defended at the Law Research Council of Mykolas Romeris University and Vytautas Magnus University:

Chairperson:

Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001).

Members:

Prof. Dr. Eglė Bilevičiūtė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Ieva Deviatnikovaitė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Jānis Načisčionis (Turība University, Latvia, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Audronė Telešienė (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Sociology, S 005).

The doctoral dissertation will be defended in the public meeting of the Law Research Council on 26 August 2022 at 2 p.m. in Mykolas Romeris University, Auditorium I-414. Address: Ateities g. 20, 08303 Vilnius, Lithuania.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT

Summary

Research question. Waste management is an important social issue, as improper waste management has negative consequences for human health and the environment. The doctrine of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania states that one of the goals of the state is to ensure people's rights to a healthy and clean environment.⁷⁷⁹ The implementation of these objectives of the state in coordination with other constitutional values in the field of municipal waste generation and management is detailed in the provisions of administrative and environmental law, which establish the principles and conditions of waste management law, define competent institutions and determine their functions.

The stream of municipal waste, which we often understand as household waste, is difficult to manage and its management is a socially and politically sensitive area. This is also enshrined in EU law, emphasising that the municipal waste stream “is amongst the most complex ones to manage, and the way it is managed generally gives a good indication of the quality of the overall waste management system in a country”⁷⁸⁰.

The state must have effective legal mechanisms that enable the management of municipal waste in the most environmentally and human health-friendly ways, conserving resources and ensuring the needs of society. With this in mind, this research aims

⁷⁷⁹ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania No KT18-N7/2014 of 9 May 2014 On the compliance of item 166.4 (wordings of 31 October 2007 and 1 December 2010) of the State Strategic Waste Management Plan, as approved by the Resolution of the Government of the Republic of Lithuania (No. 519) “On the approval of the State Strategic Waste Management Plan” of 12 April 2002, with the Constitution of the Republic of Lithuania, viewed on 27 September 2021, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a38f7320d9a711e3bb00c40fca124f97>.

⁷⁸⁰ Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste, OJ L 150, p. 109-140 (2018), viewed on 27 September 2021, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj/eng>.

at performing a detailed analysis of the regulation of municipal waste management in Lithuania, paying special attention to the legal aspects of the operation of the municipal waste management system.

During the analysis of the regulation of municipal waste management in Lithuania, the research problem is divided into separate problematic issues. The research aims at examining the development of municipal waste management and the concept of municipal waste, the basics of municipal waste management regulation in Lithuania and the EU, the principles that shape municipal waste management, the requirements that apply to the models of provision of municipal waste management services in Lithuania, and the way municipal waste management institutional framework works. The research raises the problematic question of whether and to what extent the legal regulation corresponds to the concept of the circular economy. The problem of the research is revealed through the analysis of the principles of waste management law, the institutional system of municipal waste management and the models of provision of municipal waste management services.

Relevance of the research. The dissertation is characterised by scientific and practical relevance of the research. Legal regulation is an important instrument that sets social goals for municipal waste management and defines the peculiarities of legal relations. The social significance of municipal waste management, the ongoing socio-economic changes and new knowledge about these aspects of society show the need to study the legal aspects of municipal waste management in Lithuania.

The importance of municipal waste management is not diminishing as global waste volumes continue to grow and municipal waste alone is projected to increase from 3.5 million tonnes per day in 2010 to more than 6 million tonnes per day in 2025, and will triple to 11 million tonnes per day by 2100⁷⁸¹. Moreover, even in high-income countries, just over a third of waste is recycled or composted⁷⁸².

EU waste management systems have achieved good results, for example, the recycling of municipal waste in the EU has increased significantly in almost two de-

⁷⁸¹ Global Waste on Pace to Triple by 2100, (World Bank), viewed on 27 September 2021, <https://doi.org/10/30/global-waste-on-pace-to-triple>.

⁷⁸² Silpa Kaza et al., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, (Washington, DC, the World Bank, 2018), viewed on 27 September 2021, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>.

cedes: from 17% in 1995 to 46% in 2017.⁷⁸³ Lithuania has made significant progress in the area of waste management: landfilling has halved to 33% since 2014, although it still exceeds by 25% the EU average⁷⁸⁴. However, there are still significant differences between municipal and other waste management systems between EU Member States. Even the best-performing EU countries can hardly boast of tackling the problems of waste generation and management: packaging waste continues to grow, large quantities of disposable plastic are used and part of waste is exported to less prosperous countries that are unable to manage it properly.

Presently, at EU level, the transition to a circular economy is the general approach to tackling waste. The concept of the circular economy aims to change the ‘produce, consume, throw away’ model of the economy so that materials are used in closed cycles for as long as possible, and objects are made to be reusable. The importance of the circular economy was established in the 7th Environment Action Programme 2013.⁷⁸⁵ In 2015, the European Commission endorsed the Circular Economy Action Plan.⁷⁸⁶ In 2018, the first amendments to the waste directives were adopted⁷⁸⁷ to meet the Union’s ambition to move towards a circular economy. In 2020, the Taxonomy Regulation provided the definition of the circular economy.⁷⁸⁸ As the circular economy has become

⁷⁸³ Maarten Dubois et al., *Guidance for Separate Collection of Municipal Waste* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), 5, viewed on 27 September 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb444830-94bf-11ea-aac4-01aa75ed71a1>.

⁷⁸⁴ The EU Environmental Implementation Review 2019. Country Report - LITHUANIA, 6, viewed on 27 September 2021, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_Lt_Lt.pdf.

⁷⁸⁵ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’, viewed on 27 September 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN#d1e40-171-1>.

⁷⁸⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy COM/2015/614 final, viewed on 27 September 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.

⁷⁸⁷ Directive (EU) 2018/849 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment, OJ L 150, p. 93-99 (2018); Directive (EU) 2018/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, OJ L 150, p. 100-108 (2018); Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste, *supra note*, 2; Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste, OJ L 150, p. 13-43 (2018).

⁷⁸⁸ Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088 (Taxonomy Regulation), OJ L 198 (2020), p. 13-43.

a legal category, it must be included in the scope of legal research. The research raises the relevant question of whether the current legal regulation of waste is in line with the concept of the circular economy, and what is its impact on the legal regulation of municipal waste.

In the field of municipal waste management, the declining role of the state and the law is due to the privatisation and deregulation policy implemented in the waste management sector, and the general influence of postmodern law. The research review reveals in detail that the level of research on the legal regulation of municipal waste management is insufficient and it is necessary to supplement the doctrine in this area. Taking into account the general tendencies of legal regulation in the field of waste management, it is important to investigate the peculiarities of the legal regulation of municipal waste in Lithuania and the functioning of the institutional system.

Novelty and significance of the research. The dissertation research is the first comprehensive study of the legal aspects of municipal waste management in Lithuania, which has theoretical and practical significance. The novelty of the research is that it examines in detail and systematically the features of the legal regulation and institutional system of municipal waste management, as well as the problematic aspects related to the ongoing social changes. Until now, no complex research has been conducted in the Lithuanian legal science that would synergistically combine the achievements of law and other disciplines in the field of municipal waste management.⁷⁸⁹ The research is original and new, because it looks at fragmented research on waste regulation from the perspective of the circular economy. This research summarises the concept of the circular economy developed in scientific analyses, presents the analysis of its implementation in legal acts and reveals the problem of correlation between the theoretical postulates of the circular economy and the current legal regulation of waste management in solving the issues of municipal waste management.

The research will expand the existing theoretical and practical knowledge about the legal regulation of municipal waste and will provide answers to new *questions* that have not yet been studied in the scientific literature: what makes municipal waste

⁷⁸⁹ More about synergetics: Saulius Kaniškauskas, *Sinergetinio pasaulėvaizdžio kontūrai*, Vilnius: MRU, 2008; Dovilė Valančienė, *Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje* (Legal Science in the Face of the Paradigm of Old and New Science) (Doctoral Dissertation, Vilnius University, 2015), 73-74, 120, 130-131, 230, <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:8187796/datastreams/MAIN/content>.

unique enough to be subject to a specific regulatory regime and why the implementation of the circular economy starts with the tightening of requirements for municipal waste management? Does the transition to a circular economy require a review of the institutional model for municipal waste management and what regulatory changes are needed?

The dissertation systematically examines the problems of legal regulation of municipal waste and re-evaluates the theoretical basis of waste in the local society, which allows to draw up the directions and guidelines of legal regulation. On the basis of the research, suggestions are made for the improvement of the model of legal regulation of municipal waste management in order to solve the problems identified during the research.

The scientific problem raised is relevant to the doctrine of law, as the legal doctrine in the field of legal regulation of waste management is further developed during the analysis of the chosen topic. The solutions to the scientific problem are of an applied nature and are therefore relevant to waste policy makers working in public administration or municipal institutions dealing with the legal regulation and organisation of municipal waste management. The conclusions and suggestions presented in the dissertation could help the legislator to improve the provisions of legal acts regulating the issues of municipal waste management and the implementation of the circular economy.

Object of the research: the legal system of municipal waste management.

Subject of the research: the legal regulation of municipal waste management.

Aim of the research: to investigate and evaluate the peculiarities of the legal regulation of the municipal waste management system.

The implementation of the research aim is related to the following **objectives**:

1. To reveal the concept and peculiarities of municipal waste;
2. To analyse the peculiarities of legal regulation of municipal waste management in the European Union and in Lithuania;
3. To investigate the principles of municipal waste management law and reveal their content;
4. To study the administrative legal aspects of municipal waste management, which are manifested through the application of the institutional system and manage-

ment models and the provision of municipal waste management services.

5. To reveal the impact of the circular economy on the legal regulation of municipal waste.

Defensive statements:

1. The legal shortcomings of the Lithuanian system of municipal waste management and the functioning of the system of management institutions implementing it result in the limited efficiency of municipal waste management.

2. The legal regulation of municipal waste management is determined by the possibilities of transition to a circular economy.

Structure. The dissertation consists of an introduction, five chapters, conclusions and suggestions. The first chapter reveals the diversity of approaches to waste and the peculiarities of the concept of municipal waste. The second chapter examines the main features of the legal regulation of municipal waste in Lithuania and the European Union, discusses the stages of waste management and the responsibilities of the Member States in the field of municipal waste management. The third chapter analyses the principles of municipal waste management law and their content by revealing the relationship with the basic principles of environmental protection. The fourth chapter analyses the institutional system of municipal waste management and the main problems in the application of legal regulation and service delivery models. This research analyses and reveals various modifications of municipal waste management organisation models with different degrees of private sector involvement in municipal waste management. In the context of the organisation of municipal waste management, the legal issues of waste transportation within and outside the EU are also analysed. The dissertation systematically analyses the legal regulation of municipal waste management in the Republic of Lithuania and individual EU countries, as well as reviews the relevant case law. The fifth chapter reveals the concept of the circular economy, its relationship with the principles of waste management law, analyses its impact on the legal regulation of waste, the main directions of waste management and the functioning of the institutional system of municipal waste.

The conducted research allows to present suggestions on the directions of improvement of the legal regulation of waste management in Lithuania and specific measures that would allow solving not only the existing legal regulation problems but also

would be in line with the forecast social changes.

RESEARCH REVIEW

The scientific literature analysed during the research is related to individual aspects of the research problem and should be discussed in detail.

A comprehensive overview of the EU-regulated waste sector is provided in van Calster's book⁷⁹⁰, which examines the provisions of EU law and ECJ case law related to the definition of waste and individual waste management operations. The issue of the definition of waste in legal doctrine is one of the most widely discussed issues, as the doctrine of the ECJ formulates a broad definition of waste.⁷⁹¹ Vasiliauskas' dissertation⁷⁹² also paid a lot of attention to the analysis of different waste concepts. In order to gain a deeper understanding of the research problem, specialised literature in the field of waste has been examined, beyond the research in the field of law.⁷⁹³ The context of waste management is revealed in research and studies commissioned by international organisations.⁷⁹⁴ Waste cost allocation models have been examined in an econometric study that provides insight into the application of the producer responsibility principle.⁷⁹⁵ In order to have a comprehensive knowledge of the object, the ideas of Bauman, Baudrillard and others in reflecting on the role of consumer society in waste generation have been analysed.

⁷⁹⁰ Geert van Calster, *EU Waste Law*, (OUP Oxford, 2015).

⁷⁹¹ Kamila Pope, *Global Waste Management: Models for Tackling the International Waste Crisis*, (London, New York: Kogan Page, 2020); da Silva Campos C, Waste, Product and by-Product in EU Waste Law, *ELNI Review* 2(07) (2007): 28-44, <https://doi.org/10.4135/9781452218564.n41>; David Wilkinson, Time to Discard the Concept of Waste?, *Environmental Law Review* 1, No 3 (1999): 172-195, <https://doi.org/10.1177/146145299900100303>; Martynas Vasiliauskas, Definitions of Waste in Law Doctrine: Is the Existing Waste Law Inalterable?, *Teisė* 74 (2010): 118-35, <https://doi.org/10.15388/Teise.2010.0.253>.

⁷⁹² Martynas Vasiliauskas, *Legal Regulation of Waste Management: Current Issues*, (doctoral dissertation, Vilnius University, 2011), <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.

⁷⁹³ Rimgaudas Minalga, *Atliekų šalinimo logistika* (Vilnius: Justitia, 2010); Jurgis Kazimieras Staniškis et al., *Darni atliekų vadyba*, (KTU Publishing House Technologija, 2018), <https://doi.org/10.5755/e01.9786090214138>; Ričardas Viktoras Ulozas and Rolandas Viršilas, *Atliekų tvarkymo technologijos* (Šiauliai University Publishing House, 2010).

⁷⁹⁴ Kaza et al., *supra note*, 4; Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management OECD, viewed on 27 September 2021, <https://www.oecd.org/development/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm>.

⁷⁹⁵ Takayoshi Shinkuma and Shunsuke Managi, *Waste and Recycling: Theory and Empirics*, 1st Edition, (London, New York: Routledge, 2011).

In order to implement the research objectives, the research on the principles of protection and waste management law was conducted on the basis of scientific literature on environmental law issues.⁷⁹⁶ There is a general consensus in the literature that there is no single source and list of environmental principles. During the research, in accordance with the provisions of legal acts, doctrine and environmental protection principles, a list of principles of waste management law was compiled, which is relevant for the implementation of municipal waste management.

The research involves the analysis of scientific literature examining the issues of legal regulation the models of provision of municipal waste management services, which include both the methods of selection of waste managers and the actions of public administration institutions in conducting waste management. Coad presented a detailed study on the involvement of the private sector in municipal waste, analysing the advantages, disadvantages and specific cases of private sector involvement.⁷⁹⁷ The issue of private sector involvement in municipal waste management is not so simple and unambiguous. Some of the authors attribute the solution of the problems in the municipal waste sector to stronger competition, while others suggest taking into account the specifics of the municipal waste market.⁷⁹⁸ In these respects, the literature that examines individual waste management systems in foreign countries (Western European countries and the United States) that have tested waste management solutions in practice and have a longer tradition of legal regulation is valuable.⁷⁹⁹

This dissertation focuses on the issues of international waste transportation, as the importance and scale of waste transportation is increasing. This issue has not been

⁷⁹⁶ Eduardas Monkevičius et al., *Aplinkosaugos teisė* (Vilnius: Justitia, 2011); Rasa Ragulskytė-Markovienė, *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais* (Vilnius: Eugrimas, 2005); Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Second Edition (Oxford, New York: Oxford University Press, 2020), *Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation*, 2008, <https://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>; Eloise Scotford, *The Role of Environmental Principles in the Decisions of the European Union Courts and New South Wales Land and Environment Court* (Doctoral Dissertation, Magdalen College, 2010), https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download_file?file_format=pdf&safe_filename=THESIS01&type_of_work=Thesis.

⁷⁹⁷ Adrian Coad, *Private Sector Involvement in Solid Waste Management – Avoiding Problems and Building on Successes* (CWG, 2005), viewed on 27 September 2021, <https://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/PrivateSectorInvolvement.pdf>.

⁷⁹⁸ Shinkuma and Managi, *supra* note, 17.

⁷⁹⁹ Bernd Bilitewski, Georg Härdtle, and Klaus Marek, *Waste Management*, (Berlin, Heidelberg: Springer, 1997); Nicolas Buclet and Olivier Godard, *Municipal Waste Management in Europe: A Comparative Study in Building Regimes*, (Dordrecht: Springer Science Business Media, 2000).

further explored by Lithuanian lawyers examining the national waste management system. Among the foreign authors, Pope, who studied the problems of international waste transportation, especially between the so-called Global North and Global South regions, should be noted.⁸⁰⁰

No monograph or textbook has been published in Lithuania on the legal regulation of waste in general or municipal waste in particular. Usually, scientific articles examine separate legal aspects of waste management, for example, Pasvenskienė and Pranevičienė⁸⁰¹ researched waste prevention, and Bereikienė and Štareikė⁸⁰² researched the legal regulation of waste sorting.

The growing understanding of waste as a resource has led to research examining waste management in the context of the green economy.⁸⁰³ In addition, with the growing importance of the circular economy, more and more research is being devoted to the circular economy and waste management⁸⁰⁴, and a number of scientific articles have

⁸⁰⁰ Pope, *supra note*, 13.

⁸⁰¹ Aušrinė Pasvenskienė and Birutė Pranevičienė, Legal Regulation of Waste Prevention, *Public Security and Public Order*, 8 (2012), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6002>.

⁸⁰² Daiva Bereikienė and Eglė Štareikė, Recycling Law Regulatory Aspects, *Public Security and Public Order*, 9 (2013), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/5925>; Daiva Bereikienė, Relationship between Prevention of Waste and Zero Waste Movement, *Public Security and Public Order*, 24 (2020), <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16554/5527-12561-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁸⁰³ Katharina Kummer Peiry, Andreas R. Ziegler, and Jorun Baumgartner, *Waste Management and the Green Economy: Law and Policy* (Edward Elgar Publishing, 2016).

⁸⁰⁴ Zora Kovacic, Roger Strand, and Thomas Völker, *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries* (New York: Routledge, 2020); Peter Lacy, Jessica Long, and Wesley Spindler, *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage*, (London, Palgrave Macmillan, 2020), <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95968-6>; Caroline O'Donnell and Dillon Pranger, *The Architecture of Waste: Design for a Circular Economy*, (New York: Routledge, 2021); Chris Backes, *Law for a Circular Economy* (The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing, 2017).

been produced⁸⁰⁵. The concept of the circular economy has emerged as a key approach to ensuring the transition to a more sustainable economic paradigm.⁸⁰⁶ The circular economy is seen as a motivating and inspiring direction and a desired “final state”. De Römph’s dissertation⁸⁰⁷ examined the transition to a circular economy based on EU law.

To date, there is not much legal research on the implementation of the circular economy. Authors of foreign countries also lack scientific legal analysis on the topic of the circular economy.⁸⁰⁸ The lack of such analysis can be partly explained by the relatively recent introduction of the circular economy in legislation. It is considered that the need to integrate legal research in this area into interdisciplinary teams and projects

⁸⁰⁵ Andrea Urbinati, Davide Chiaroni, and Vittorio Chiesa, Towards a New Taxonomy of Circular Economy Business Models, *Journal of Cleaner Production* 168 (2017): 487-498, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>; Denise Reike, Walter J.V. Vermeulen, and Sjors Witjes, The Circular Economy: New or Refurbished as CE 3.0? – Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 246-264, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>; Martin Geissdoerfer et al., The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?, *Journal of Cleaner Production* 143 (2017): 757-768, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>; Ana de Jesus and Sandro Mendonça, Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-Innovation Road to the Circular Economy, *Ecological Economics* 145 (2018): 75-89, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>; Furkan Sariatli, Linear Economy Versus Circular Economy: A Comparative and Analyzer Study for Optimization of Economy for Sustainability, *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development* 6, No. 1 (2017): 31-34, <https://doi.org/10.1515/vjbsd-2017-0005>; Kira J. M. Matus, Xin Xiao, and Julie B. Zimmerman, Green Chemistry and Green Engineering in China: Drivers, Policies and Barriers to Innovation, *Journal of Cleaner Production* 32 (2012): 193-203, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>; Valtteri Ranta et al., Exploring Institutional Drivers and Barriers of the Circular Economy: A Cross-Regional Comparison of China, the US, and Europe, *Resources, Conservation and Recycling*, Sustainable Resource Management and the Circular Economy, 135 (2018): 70-82, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.017>; Karolina Skorupskaitė and Algis Junevičius, Waste Management Policy Development in Lithuania Applying Circular Economy Model, *Public Policy and Administration*, 16 (2017): 91-107, <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2017~1511453084240/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>; Julian Kirchherr et al., Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU), *Ecological Economics* 150 (2018): 264-72, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>; Patrizia Ghisellini, Catia Cialani, and Sergio Ulgiati, A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems, *Journal of Cleaner Production*, Towards Post Fossil Carbon Societies: Regenerative and Preventative Eco-Industrial Development, 114 (2016): 11-32, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>; Felix Preston, A Global Redesign? Shaping the Circular Economy (2012), <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>; Andrius Stankevičius, Andrejus Novikovas, Audrius Bakaveckas, and Oleh Petryshyn, EU Waste Regulation in the Context of the Circular Economy: Peculiarities of Interaction, Entrepreneurship and Sustainability Issues 8, 2 (2020): 538-539, <https://jssidoi.org/jesi/article/714>.

⁸⁰⁶ Ana de Jesus and Sandro Mendonça. Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-innovation Road to the Circular Economy. *Ecological Economics* 145 (2018): 75, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.

⁸⁰⁷ Thomas J. de Römph, The Legal Transition Towards a Circular Economy – EU Environmental Law Examined (Doctoral Dissertation, KU Leuven and Hasselt University, 2018).

⁸⁰⁸ Sean Thomas, Law and the Circular Economy, *Journal of business law* 1 (2019): 62-83, <http://dro.dur.ac.uk/24491/>.

should stimulate new research.⁸⁰⁹

There is a lack of research in the Lithuanian scientific literature on the legal regulation of municipal waste, which would reveal in detail and systematically the issues of legal regulation of municipal waste in Lithuania. It is clear that the current level of research on waste regulation is insufficient to address the current practical and theoretical challenges of waste management.

This research develops legal research in the field of waste management, applying and adapting its results to the conditions in Lithuania and, unlike previous waste research in Lithuania, focuses on the legal regulation of municipal waste, which is inseparable from the implementation of the circular economy.

METHODOLOGY

The following methods were used in preparing the dissertation: *document analysis, logical-analytical, linguistic, systematic analysis, comparative, historical, observational and expert evaluation methods*. The complex application of these methodological tools is of great importance for the completeness, validity and reliability of the summaries and conclusions obtained during the research.

The *method of document analysis*, which is considered to be one of the most important scientific methods in the field of law, has been used to study legislation and scientific literature to obtain and systematise information about the legal framework for municipal waste management, basic waste management models and the concept of circular economy, its development and transition to a circular economy through regulatory measures.

The method of document analysis is used for collecting data when documents are used as the main sources of information.⁸¹⁰ The document analysis method was used primarily to analyse the legal acts in the field of municipal waste. During the research, national, EU and international legal acts and analytical material, judgements of the Court of Justice of the European Union, the Lithuanian courts, statistical data, and other strategic and legal practice documents of foreign states and Lithuania were analy-

⁸⁰⁹ Backes, *supra note*, 26: 16.

⁸¹⁰ Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimų metodologija* (Vilnius: Law University of Lithuania, 2003), 488, <https://repository.mruni.eu/handle/007/15459>.

sed. The use of this method has made it possible to identify regulatory inconsistencies, gaps and shortcomings in implementation.

Through application of the method of document analysis, the scientific literature was analysed by examining the content of scientific concepts dealing with the operation and implementation of municipal waste, environmental protection principles and the circular economy. The analysis of the scientific literature allowed to identify the current level of scientific research of the problem: to identify the main concepts and models and the features of their constituent elements, as well as to get acquainted with the approaches and suggestions raised during the scientific discussion. This method also allowed to get to know the object of the research in detail, to evaluate the positions of different authors on problematic issues, to determine how this research will differ from the already published works and what new academic information it will offer.

The *logical-analytical method* is used as a process of logical thinking in order to flesh out and understand the meaning and nature of abstract provisions in legal or other sources or unfinished circumstances related to municipal waste management, legal regulation system, and its functioning. It is also used to formulate new concepts, generalisations and conclusions.

The *linguistic method* was used in the dissertation to determine the content and meaning of legal acts based on their oral expression. The texts of the documents are analysed according to the rules of grammar, semantics, syntax and semiotics. The linguistic method is the most widely used to define the content of the terms used in the research, such as analysing the meaning of waste and municipal waste, and concluding that these terms have different legal meanings from the common language.

The method of *systematic analysis* helped to identify and distinguish the elements that make up the municipal waste management system, their features and inter-relationships, as well as the place and significance of this institute in the legal system. The method of systematic analysis examines the municipal waste management system as part of the environmental and general legal system, revealing its relationship with other elements of the system.⁸¹¹

The *comparative method* in the dissertation research is essentially applied in two aspects: 1) from the theoretical point of view, the opinions of different theorists

⁸¹¹ *Ibid*, 427.

speaking on the issues of legal regulation of waste and implementation of the circular economy are compared, summarised and conclusions are formulated; and 2) at the legislative level, analysing the similarities and differences in the essential features of municipal waste management systems in the EU and its Member States.⁸¹² The comparative approach is used to identify and summarise the main features of the legal regulatory models for municipal waste management and their effectiveness in the European Union and in selected countries. The research attempts to highlight the peculiarities of the models of legal regulation of waste management in individual countries.

The *historical method* aims to reveal the evolution of the municipal waste management system and to understand the different regulatory needs and scope depending on the current stage of development.⁸¹³ The use of the historical method has made it possible to understand the reasons for the tightening of environmental requirements that are established in the EU waste directives, the context and the increasing integration of EU waste law into the legal systems of the Member States.

The qualitative method of expert evaluation (expert survey) was used to identify practical problems and justify the need for research. During the expert survey, 8 experts were interviewed whose professional activities are directly related to the field of waste management or who are involved in the formation of waste policy (position level – heads of companies and associations, heads of departments and advisers in organisations). The material of the expert survey “On Municipal Waste Management” is provided in Annex 8.

Approval of the research results. The main results of the research have been published in four scientific articles.

- The article “Legal Framework on Organisation of a Municipal Waste Management System: Practical and Political Aspects”⁸¹⁴ published in the “Jurisprudence” journal of Mykolas Romeris University analyses the problems of municipal waste management, examines the main features of municipal waste management system, discusses the advantages, disadvantages and ways of participation of the private sector in municipal waste management.

⁸¹² *Ibid*, 415.

⁸¹³ *Ibid*, 409.

⁸¹⁴ Leda Žilinskienė, Legal Framework on Organisation of a Municipal Waste Management System: Practical and Political Aspects, *Jurisprudence*, 24, 2 (2017): 387-408, <https://doi.org/10.13165/JUR-17-24-2-09>.

- The article “Theoretical Problematic Aspects of Correlation Between Circular Economy and Waste Legislation”⁸¹⁵ published in the “Jurisprudence” journal examines the development of the concept of the circular economy and discusses the characteristics of the circular economy. The article states that the legal regulation of the transition to a circular economy can be divided into two main groups: 1) regulatory changes required for the transition to a circular economy and 2) regulatory changes that will be required by the circular economy.

- The scientific article “The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851”⁸¹⁶ was published in the research journal “Entrepreneurship and Sustainability Issues” (the article was prepared together with the co-author Prof. Dr. Elżbieta Zębek as a result of an internship at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury, Poland). Given the high level of food waste, the article discusses the benefits and significance of waste prevention. The article emphasises that food waste is subject to a common waste hierarchy, but may be subject to an adjusted hierarchy that is more in line with food characteristics. The amendments to EU Directive 2018/851 in the field of food waste management, which should encourage the transition to a circular economy, have been analysed.

- The article by Elżbieta Zębek (University of Warmia and Mazury in Olsztyn) and Leda Žilinskienė “Waste Management and Human Rights in the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions” has been published as a part of the monograph of an international conference.⁸¹⁷

The research results were presented at international conferences.

The presentation “Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions” was given on 11 June 2021 at the VI International Conference on Human Rights “Artificial Intelligence and the Future of Human Rights”, together with the co-author Doc. Dr. Elżbieta Zębek. An article was prepared

⁸¹⁵ Leda Žilinskienė and Tomas Žilinskas, Theoretical Problematic Aspects of Correlation Between Circular Economy and Waste Legislation, *Jurisprudence* 27 (2020): 95-112.

⁸¹⁶ Elżbieta Zębek and Leda Žilinskienė, The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851, *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 9, 1 (2021): 221-38, [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1\(13\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1(13)).

⁸¹⁷ Elżbieta Zębek and Leda Žilinskienė, Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions, from *Human rights – From reality to the virtual world*, comp. Iwona Florek, Ildikó Laki (WSGE, Józefów; 2021: 368-382), viewed on 12 December 2021, <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>.

on the basis of this presentation, which was published in a separate publication of the conference.

The presentation “Waste Management Challenges in the Era of Covid-19” was given (remotely) at an international conference held on 4-5 March 2021 at the 4th Polish-Lithuanian Colloquium “Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19”.

On 16 September 2019, the presentation “Law and Circular Economy” was given at an international legal conference held at the University of Warmia and Mazury in Poland.

On 8 October 2018, the presentation “Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality” was given at the international legal conference “Directions of Changes in Public Law” held at the University of Warmia and Mazury in Poland.

On 9 October 2017, the presentation “Waste Management: Actual Legal Issues” was given at the international law conference “The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland” held at the University of Warmia and Mazury in Poland.

CONCLUSIONS

The results obtained during the research allow to state that the formed defensive statements have been confirmed, the aim of the research has been achieved, and the set objectives have been implemented:

1. After the implementation of the first objective of the research to reveal the concept and peculiarities of municipal waste, the following conclusions were formulated:

1.1. Municipal waste falls into the more general category of waste, the legal definition of which has a particularly broad meaning, covering the re-use and disposal of a substance or object, as well as intentional or accidental, voluntary or necessary disposal operations, regardless of the commercial value of the substance or object. The results of the research confirm that the historically formed concept of municipal waste has two main characteristic features: (a) the fact that municipal waste management is related to the general responsibility of the municipality or city; (b) municipal waste is defined on

the basis of the criteria for the waste streams that make it up.

1.2. Municipal waste is defined in Directive 2018/851 as mixed waste and separately collected waste from households and other sources, where such waste is similar in nature and composition to waste from households. Directive 2018/851 emphasises neutrality in relation to waste managers, and the definition of municipal waste does not include a feature traditionally attributed to municipal waste, which is its assignment to the responsibility of municipalities. Such a modification of the category of municipal waste, which is mainly due to the declining importance and significance of municipalities in the field of municipal waste management, provides a basis for considering whether it is appropriate to use the term “municipal” in the definition of this type of waste.

2. After the implementation of the second objective to reveal the peculiarities of legal regulation of municipal waste management in the European Union and in Lithuania, the following conclusions are provided:

2.1. The legal regulation of waste was formed under the influence of environmental and other branches of law, and its development was also determined by general changes in law, which can be described as the influence of postmodernism on law. One typical example of the influence of postmodern law is the management of packaging waste on the basis of voluntary agreements between business and the public sector.

2.2. Environmental protection, including waste management, is a shared competence between the EU and the Member States, and the legal framework for waste management should therefore be interpreted in accordance with EU law.

2.3. The research, which assessed the relevant cases before the ECJ concerning the implementation of Member States’ obligations in the field of waste management, identified the following categories of cases: (a) cases concerning the obligation of Member States to manage waste in an environmentally sound manner; (b) cases concerning the obligation of Member States to adopt waste management plans and programmes; (c) cases concerning the implementation of the ‘polluter pays’ principle. The case law of the ECJ assesses the implementation of waste legislation not only in terms of the transposition of EU law into national law, but also in the light of the actual situation of waste management, which determines the proper implementation of EU law.

2.4. The research found that the management of municipal waste is regulated mainly by public law, high requirements for the management and accountability of

such waste are established, and the municipal waste management service is provided as a public service when non-municipal waste management is based on private contracts. The revealed differences in the legal regulation of municipal waste and non-municipal waste in Lithuania determine the greater role of public sector institutions in the field of municipal waste management.

2.5. After evaluating the data collected during the research and the insights of the interviewed experts, it can be concluded that the legal regulation of municipal waste has systemic shortcomings: the relationship between the Law on Environmental Protection and the field of waste management is not defined, the problematic relationship between the Law on Waste Management and the Law on the Management of Packaging and Packaging Waste, the essential conditions for economic activity in waste management are still laid down in by-laws, and due to the abstract legal bases established in the Law on Waste Management, the purpose and subject-matter of by-laws become unpredictable. Regulatory gaps have been identified during the research, which are related to the validity of the state waste management plan, when without the adoption of a new waste management plan, there is no formal basis for applying the previous waste management plan.

2.6. One of the main categories of the Law on Waste Management – the municipal waste management system – is defined incorrectly, as it is defined through the implementation of municipal functions, and municipal functions are defined as the implementation of a municipal waste management system (error in the definition circle). The definition of the municipal waste management system includes the functions of only one participant of the system – the municipality – therefore, the essence of the municipal waste management system itself, as one including the powers and activities of various participants of the waste management system, remains undisclosed.

2.7. Taking into account the case law of the ECJ, the prohibition of import of waste into Lithuania established in Article 4(5) of the Law on Waste Management shall be assessed as partially incompatible with Regulation (EC) No 1013/2006.

3. After the implementation of the third objective to investigate the principles of municipal waste management law and reveal their content, the following conclusions are drawn:

3.1. Due to the peculiarities of waste management, the principles of environ-

mental protection law are not equally relevant in the field of waste management, therefore the author, after investigating their implementation in legislation and legal literature, compiled the following list of waste management law principles: self-sufficiency principle, proximity principle, 'polluter pays' principle, principle of waste hierarchy, principle of producer responsibility, principle of environmentally sound waste management, principle of waste minimization, precautionary principle, and principle of sustainable development.

3.2. The establishment of the principles of waste management law in Lithuanian by-laws diminishes the significance of the principles themselves, especially considering the fact that the limited validity of state waste management plans also presupposes the limited validity of the principles of waste management law.

4. After the implementation of the fourth objective to perform the evaluation of the institutional system of municipal waste management administration and its management models and the provision of municipal waste management services, the following conclusions are provided.

4.1. The system of the main institutions in the field of waste management is regulated inconsistently in different legal acts. In the course of the research, municipal waste management institutions included not only state and municipal institutions, but also administrators of the municipal waste system (hereinafter 'the Administrator') and organisations of producers and importers (hereinafter 'the Organisation'). Municipalities may delegate their functions to the Administrator, who is a separate legal entity established by the municipality or several municipalities, and performs the management functions of the Organisation on the basis of agreements concluded in accordance with the procedure established by legal acts. This shows a certain process of municipal withdrawal from municipal waste management.

4.2. In Lithuania, the distribution of municipal waste management functions to institutions is sufficiently separated. Permits and licenses for activities are issued by the Environmental Protection Agency, the state environmental protection supervision is performed by the Department, municipalities organise municipal waste management, adopt waste management plans and rules at the municipal level, and may apply administrative liability for violations of these rules. Municipalities do not have the authority to issue permits or licenses for even the simplest waste management operations, nor do

they check compliance with the operating conditions set out in the permit. Due to the separation of the functions of the institutions in the field of municipal waste management, there is a certain fragmentation of their functions, and the lack of coordination may lead to gaps in the management of municipal waste.

4.3. During the research, it was established that the provision in Article 30(12) of the Law on Waste Management stipulating that municipal waste management services may be provided only by waste managers selected by the municipality or the Administrator shall be assessed as having a restrictive effect on the activities of non-selected managers. The actual non-implementation of this provision partially mitigates the consequences of the negative effects.

4.4. Municipal waste management services must, in accordance with the provisions of the Law on Waste Management and the Law on Public Administration, provide benefits that are equally accessible to the public and guaranteed by the state or municipalities. The level of service must be defined and guaranteed in the conditions or standards for the provision of the service. Such standards should be the minimum requirements approved by the Minister of Environment at the state level, but at present they do not meet the specifics of service provision: the established service frequency is too rare, the implementation of bypass waste collection is ambiguously defined, long distances of the container site from the buildings have been established, but they are not differentiated according to the size or type of the container and are not in line with other legal acts, no provisions have been established to ensure the quality control of the services.

4.5. Pursuant to Article 30(10) of the Law on Waste Management, municipalities are required to ensure the universal supply of mixed municipal waste collection containers to waste holders. However, at the level of the law, it is not possible to assess the actual possibilities of providing the service, and such non-assessment at the initial stage of the provision of containers brings the consequences of not providing the service to a later stage, when the payment for services is being addressed. The Law on Waste Management imposes an obligation on municipalities to supply waste holders with sorting containers, but such an obligation is not formulated for the Organisations, although this would be in line with the principle of producer responsibility. The Law on Waste Management, which obliges to supply waste holders with waste sorting con-

tainers, does not impose a general obligation to carry out separate collection of certain waste.

4.6. The mechanism for charging and providing services means that, as a general rule, waste holders must start paying for waste management before these services are actually provided, but the existing gap must not be too long and unbalanced. The problem that the payment of the charge does not depend on the facts and quality of the provision of services has also been noted in the legislation and the amendments to the Law on Fees and Charges concerning the refund of charges, which became effective on 1 July 2020, have been approved. In general, legal regulation and relatively favourable case law do not create financial pressure on the municipality or the Administrators to achieve quality provision of services.

4.7. During the research, the differences between two alternative payment systems for the collection and management of municipal waste applied in Lithuania, i.e., fees and charges, were identified. These differences stem from the different regulatory frameworks for the systems of fees and charges, where the provision of services itself and the content of the relationship are similar. The differences between the systems of fees and charges are illustrated by the different legal status of the Bank of Lithuania as a payer in these systems and the different regulation of the conditions for refunding fees and charges. With the further development of the legal framework, the differences between the systems of fees and charges will only increase. At the state level, the development of two systems of fees and charges in parallel is not sufficiently justified.

5. Following the task of the fifth objective to reveal the impact of the circular economy on the legal regulation of municipal waste, the following conclusions can be drawn:

5.1. There is no single definition of a circular economy in scientific research, therefore the legal definition of a circular economy stipulated in the Taxonomy Regulation of 18 June 2020 has provided more clarity on what constitutes a circular economy and what its characteristics are. The research examines the relationship between the circular economy and the individual principles of waste management law: the implementation of the circular economy is associated with the diminishing importance of the principles of self-sufficiency and proximity, however, the implementation of the precautionary principle and the principle of environmentally sound waste manage-

ment are critical to the implementation of the circular economy.

5.2. The implementation of the circular economy is directly linked to the principle of the waste hierarchy and contributes to the growing importance of the principle of the waste hierarchy. The concept of quality recycling and the criteria for quality recycling are not defined in the legislation, and it is not currently singled out as a separate priority in the waste hierarchy.

5.3. Municipal waste management has been much more regulated than non-municipal (industrial waste) management, but the gap in regulatory levels has further widened with the adoption of the circular economy package. Municipal waste accounts for a relatively small share of waste, therefore the justification that tightening the legal framework for municipal waste would address the general waste problem is not sufficiently convincing.

5.4. Producers have an important role to play in the circular economy, but local government, which traditionally has a special status in municipal waste management, is not given a clear role. Neither EU nor Lithuanian legislation enshrines a clear solution on how to prepare for the implementation of the circular economy at the institutional level, and what functions will be allocated to which institutions. The implementation of the circular economy leads to a different nature of the relationship between the institutions than has been the case in the field of municipal waste management, and a review of the functions and responsibilities of the institutions is therefore inevitable.

SUGGESTIONS

Suggestions to address the systemic shortcomings of the legal framework for the management of municipal waste:

1. It is suggested to have a common system of institutions in the field of waste management and their competences set out in a single legal act, for example, in the Law on Waste Management. It is expedient to define the functions of municipalities in the field of waste management in the Law on Waste Management, abandoning the use of the definition of the municipal waste management system, which is of no practical use.

2. It is suggested that the essential conditions of economic activity of waste management and the principles of waste management law be defined in laws and not in

by-laws:

2.1. the Law on Waste Management should define the basics of the organisation of municipal waste management, and the main provisions for the functioning of this system.

2.2. The tasks for municipalities and other requirements for municipal waste management, in particular arising from the implementation of EU directives, should be set out in the Law on Waste Management.

2.3. In the Law on Waste Management, it is suggested to establish that packaging and product waste is collected, processed and disposed of in accordance with the principle of producer responsibility, and to specify the conditions for the implementation of this principle (for example, financial responsibility assigned for the Organisations or financial and organisational responsibility).

2.4. It is expedient to establish in the Law on Waste Management that municipalities must ensure the collection of the following waste generated in the municipal waste stream in their territory: biological waste, plastic waste; metal waste; paper waste; glass; textile waste; bulky waste; and hazardous waste. It is appropriate to specify that municipal waste, including at least paper, metal, plastic, glass, packaging waste and bio-waste is collected and transported separately at source. It should be established that at least the following types of waste are to be accepted at waste collection sites that are publicly available to the municipal population: waste batteries and accumulators, waste electrical and electronic equipment, furniture and other bulky waste, used tires, construction and demolition waste, and textile and clothing waste.

3. In the Law on Waste Management, the legal bases for the adoption of by-laws must be set out clearly and specifically in order to clarify the application, purpose and regulatory limits of the by-laws.

4. It is suggested to establish a provision in the Law on Waste Management that would provide a legal basis for extending the validity of the waste management plan, as the six-year term established in the law is not the maximum term of the plan. The suggestion is made in order to close the regulatory gap that arose when in 2020, no new plan was adopted after the expiration of validity of the state plan.

5. It is suggested to improve the provision of Article 30(12) of the Law on Waste Management so that it would not have a disproportionate restrictive effect on waste

managers not selected by the municipality or the Administrator. In particular, it is suggested to apply this provision only to the provision of waste collection and transport services, waiving its application to the whole category of waste management, and to the extent that municipalities are obliged to provide (acquire) services for the benefit of waste holders.

6. The Law on Waste Management establishes a legal mechanism that links the provision of a certain *guaranteed* level of service to waste holders with the payment of a fee or charge. Article 30(10) of the Law on Waste Management sets out the benefits which are guaranteed to waste holders without any additional charge other than a local charge or contribution. However, it remains unregulated how services above the guaranteed level should be provided: should they be provided in municipal waste management systems or should these services be purchased on the market without an obligation to use municipal waste management systems. This provision should be correlated with the provision of Article 30(12) of the Law on Waste Management.

7. In the Law on Waste Management, it is suggested to specify the conditions for non-municipal waste management in municipal waste management systems organised by the municipality. In Article 30(9) of the Law on Waste Management, it is suggested to waive the provision that all waste may be managed in municipal waste management systems, except for waste of enterprises whose permit requirements for waste management cannot be met in these systems. It is suggested to stipulate that municipal waste management systems handle municipal waste, and other waste may be managed at the request of the waste holder and the decision of the municipality or its authorised administrator in cases where such waste is difficult to manage in other ways.

8. Article 30(6) of the Law on Waste Management seeks to establish the universal provision of the service, but does not establish the possibility to assess the objective possibilities for the provision of the service in the first place. It is suggested to supplement Article 30(6) of the Law on Waste Management with the provision that municipalities or administrators may decide not to organise municipal waste collection (or not to include in the municipal waste collection scheme) if access is difficult, there are few waste holders or low-volume of waste is generated, except where the collection of waste is necessary for the protection of health or the environment or for other reasons. Such waste holders should not be provided with collection facilities in accordance with

Article 30(10) of the Law on Waste Management and should not be subject to a fee or charge.

9. The payment of a fee or charge is linked to the entry in the register of holders of municipal waste, i.e., at the time of ownership of the immovable property, but in fact the provision of the municipal waste collection service may start later. The moment of taxation and the provision of services must coincide as much as possible, therefore, it is recommended to establish that the inclusion of an object in the register must be assigned to a common or individual container, and until the container is assigned, no charge shall be levied or only a fixed portion of the charge may be calculated.

10. The minimum requirements approved by the Minister of Environment should be substantially revised, as they do not meet the needs of society and the specifics of the provision of services: the service frequency is too rare, the municipalities are the ones who set a higher service frequency, the implementation of bypass waste collection is ambiguously defined, long distances of the container site from the buildings have been established, but they are not differentiated according to the size or type of the container and are not in line with other legal acts, no provisions have been established to ensure the quality control of the services.

11. It is recommended to abandon the two alternative payment systems for the collection and management of municipal waste used in Lithuania, i.e., the systems of fees and charges, choosing to develop one of these systems at the state level. According to the author, the system of charges is superior to the system of fees because the legal regulation ensures both the mandatory nature of the charges and the flexibility of the legal relationship. The transition to a single system requires special transitional provisions to avoid additional burdens for waste holders and disruption to the provision of services.

12. In order to implement the 'polluter pays' principle, it is suggested to respond to the legal regulation according to which the Bank of Lithuania is not considered to be a payer of waste management fees and other fees. Article 3 of the Law on Fees and Charges must be amended accordingly, deleting the exception established for the Bank of Lithuania.

Suggestions for the improvement of municipal waste management service delivery models:

Article 12(4) of Directive 2014/24 sets out the conditions for horizontal cooperation between contracting authorities, which may exempt them from EU public procurement rules. If the aim is to develop cooperation between municipalities and other contracting authorities in the field of municipal waste management in Lithuania, it is expedient to decide on the establishment of an exception to the conditions of horizontal cooperation in the Law on Public Procurement. It is believed that such horizontal cooperation would expand the opportunities for municipalities to take greater responsibility for the implementation of the circular economy.

LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851 // *Entrepreneurship and Sustainability Issues*. Vilnius: Entrepreneurship and Sustainability Center. eISSN 2345-0282. 2021, vol. 9, iss. 1, p. 221-238. DOI: 10.9770/jesi.2021.9.1(13).

2. Žilinskienė, Leda; Žilinskas, Tomas. Theoretical Problematic Aspects of Correlation Between Circular Economy and Waste Legislation // *Jurisprudence: research papers*. Vilnius: Mykolas Romeris University ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2020, vol. 27, No. 1, p. 95-112. DOI: 10.13165/JUR-20-27-1-05.

3. Žilinskienė, Leda. Legal Framework on Organisation of a Municipal Waste Management System: Practical and Political Aspects // *Jurisprudence*. Vilnius: Mykolas Romeris University ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2017, vol. 24, No. 2, p. 387-408. DOI: 10.13165/JUR-17-24-2-09.

4. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions // *Human Rights from Reality to the Virtual World* / edited by Iwona Florek, Ildikó Laki. Józefów: Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów, 2021. ISBN 9788395458439. p. 368-382. DOI: 10.13166/WSGE/ODRR4755.

PRESENTATIONS AT INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCES

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. “Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions” (11 June 2021, VI International Conference on Human Rights, “Artificial Intelligence and the Future of Human Rights”).

2. Žilinskienė, Leda. “Waste Management Challenges in the Era of Covid-19” (4-5 March 2021, international conference 4th Polish-Lithuanian Colloquium “Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19”).

3. Žilinskienė, Leda. “Law and Circular Economy” (16 September 2019, international legal conference at the University of Warmia and Mazury in Poland).

4. Žilinskienė, Leda. “Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality” (8 October 2018, international legal conference “Directions of Changes in Public Law” at the University of Warmia and Mazury in Poland).

5. Žilinskienė, Leda. “Waste Management: Actual Legal Issues” (9 October 2017,

international law conference “The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland” at the University of Warmia and Mazury in Poland).

SCIENTIFIC INTERNSHIP

01/04/2021-01/07/2021 – scientific internship at the University of Warmia and Mazury in Poland.

CURRICULUM VITAE (CV)

Full name **Leda Žilinskienė**

Date of birth 19 February 1980

Education:

2017-2021 Doctoral studies at Mykolas Romeris University Law School

2002-2005 Mykolas Romeris University (MA in Law)

1998-2002 Law University of Lithuania (BA in Law)

1986-1998 9th Secondary School of Vilnius City

Work experience:

October 2021 – present Atviri duomenys UAB, Director

August 2016 – July 2021 Municipal Enterprise Vilnius Waste System Administrator
Senior Lawyer, Member of the Board

July 2011 – August 2016 The Legislative Subdivision of the Law Enforcement Division of the Legal Department of the Vilnius City Municipality Administration, Head

December 2009 – July 2011 Law Enforcement Division of the Legal Department of the Vilnius City Municipality Administration, Senior Specialist, Deputy Head

July 2005 – December 2009 Legal Division of the Legal Department of the Vilnius City Municipality Administration, Senior Specialist

May 2004 – July 2005	Competence and Development Subdivision of the Personnel Division of the Legal and Personnel Department of the Vilnius City Municipality Administration, Senior Specialist
February 2004 – May 2004	Public Administration Department of the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, Senior Specialist
February 2003 – November 2003	Tax Policy Department of the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, Senior Specialist
September 2000 – January 2003	Aplinkuma UAB, Legal Specialist

Žilinskienė, Leda

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS: daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022. P. 448.

Bibliogr. 292-328 p.

Disertacijoje išsamiai ir sistemškai nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir institucinės sistemos bruožai ir ypatumai. Joje atskleidžiama požiūrių į atliekas įvairovė ir komunalinių atliekų sampratos ypatumai, nagrinėjami pagrindiniai komunalinių atliekų teisinio reguliavimo bruožai Lietuvoje ir Europos Sąjungoje, aptariami atliekų tvarkymo etapai ir valstybių narių pareigos komunalinių atliekų tvarkymo srityje. Atskleidžiant santykį su pagrindiniais aplinkos apsaugos teisės principais, nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisės principai ir jų turinys. Disertacijoje analizuojama komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema bei pagrindinės teisinio reguliavimo ir paslaugų teikimo modelių taikymo problemos. Taip pat atskleista žiedinės ekonomikos samprata, jos santykis su atliekų tvarkymo teisės principais, analizuotas poveikis atliekų teisiniam reguliavimui, pagrindinėms atliekų tvarkymo kryptims ir komunalinių atliekų institucinės sistemos veikimui.

Atliktas tyrimas leidžia atsakyti į klausimus, kuo išskirtinės komunalinės atliekos, kad joms taikomas specifinis teisinio reguliavimo režimas ir kodėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimas pradedamas nuo komunalinių atliekų tvarkymo reikalavimų griežtinimo. Ar įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos reikia peržiūrėti komunalinių atliekų tvarkymo institucinį modelį, kokie teisinio reguliavimo pakeitimai yra reikalingi?

The dissertation examines in detail and systematically the features and peculiarities of the legal regulation and institutional system of municipal waste management. It reveals the diversity of approaches to waste and the peculiarities of the concept of municipal waste, examines the main features of the legal regulation of municipal waste in Lithuania and the European Union, discusses the stages of waste management and the responsibilities of the Member States in the field of municipal waste management. Through revealing the relationship with the basic principles of legal environmental protection, the dissertation examines the principles of municipal waste management law and their content. It analyses the institutional system of municipal waste management and the main problems in the application of legal regulation and service delivery models. It also reveals the con-

cept of the circular economy, its relation to the principles of waste management law, the impact on the legal regulation of waste, the main directions of waste management and the functioning of the institutional system of municipal waste.

The research provides answers to the questions of what makes municipal waste unique that such waste is subject to a specific regulatory regime, and why the implementation of the circular economy starts with the tightening of municipal waste management requirements. Does the transition to a circular economy require a review of the institutional model for municipal waste management and what regulatory changes are needed?

Leda Žilinskienė

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO
REGULIAVIMO PROBLEMOS

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
Puslapis internete www.mruni.eu
El. paštas roffice@mruni.eu
Tiražas 20 egz.

Parengė spaudai Jovita Jankauskienė

Spausdino UAB „Šiaulių spaustuvė“
P. Lukšio g. 9G, 76200 Šiauliai
El. p. info@dailu.lt
<https://siauliuspaustuve.lt>

