

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
VIEŠOJO SAUGUMO FAKULTETO
TEISĖS KATEDRA**

**IMANTĖ POŠKAITĖ
IŠTĚSTINĖS STUDIJOS, APLINKOSAUGOS TEISĖ, 6 KURSAS, Atmis2-01**

**ATLIEKŲ PANAUDOJIMO TEISINIO REGULIAVIMO
PROBLEMINIAI ASPEKTAI**

Magistro baigiamasis darbas

Darbą atliko: I. Poškaite

.....
(parašas)

Vadovas: dr. V. Vasiliauskienė
(mokslinis laipsnis, pedagoginis vardas,
vardo pirma raidė, pavardė)

.....
(parašas)

Konsultantai: prof. dr. B. Pranevičienė
(mokslinis laipsnis, pedagoginis vardas,
vardo pirma raidė, pavardė)

.....
(parašas)

D.Bereikienė
(mokslinis laipsnis, pedagoginis vardas,
vardo pirma raidė, pavardė)

.....
(parašas)

Recenzentas:
(mokslinis laipsnis, pedagoginis vardas,
vardo pirma raidė, pavardė)

.....
(parašas)

Kaunas, 2014

TURINYS

LENTELIŲ SĄRAŠAS	3
IVADAS	4
1. SKYRIUS. ATLIEKŲ PANAUDOJIMO TEISINIS REGULIAVIMAS ES	8
1.1. Atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir politikos raida Europoje.....	8
1.1.1. Bendrijos Atliekų tvarkymo strategijos įtaka atliekų panaudojimo teisiniam reguliavimui	12
1.2. Atliekų panaudojimo vieta atliekų tvarkymo sistemoje Europos Sąjungoje.....	13
1.3. Europos Teisingumo Teismo praktika.....	20
2. SKYRIUS. ATLIEKŲ PANAUDOJIMO TEISINIS REGULIAVIMAS LIETUVOJE	23
2.1. Atliekų tvarkymo politikos ir teisinio reguliavimo raida Lietuvoje	23
2.2. Atliekų tvarkymo ir panaudojimo sistema Lietuvoje	26
2.3. Atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo problemos	32
2.4. Atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo ypatumai Danijoje.....	34
2.1.1. Lyginamieji aspektai. Pozityviosios praktikos apžvalga ir pasiūlymai	41
IŠVADOS	44
LITERATŪROS SĄRAŠAS	47
ANOTACIJA	53
ANOTATION	54
SANTRAUKA	55
SUMMARY	56
1. Priedas.....	57
2. Priedas.....	58
3. Priedas.....	59

LENTELIŲ SĄRAŠAS

Lentelė 1. Į rinką išleistas užstatinių pakuočių kiekis Lietuvoje 2007-2010 m.	31
Lentelė 2. Atliekų apimtis ir apdirbimo tendencijos 1994-2011 m.	37
Lentelė 3. Išteklių strategijos laukiami rezultatai.	38
Lentelė 4. 500 ml PET butelio ir vieno užpildymo kaina (EUR):	40
Lentelė 5. Aplinkosauginio mokesčio įtaka 500 ml PET butelio kainai (EUR):	40
Lentelė 6. Atliekų tvarkymas savivaldybėse Baltijos jūros regiono šalyse, 2011	41

IVADAS

Atliekų susidarymas – neišvengiamas procesas šiuolaikiniame globaliame pasaulyje, kuriame gamybos bei vartojimo srautai palaipsniui auga. Nuo 10-ojo dešimtmečio gerokai padidėjo visų Europos šalių importas ir eksportas¹. Kaip ir daugelis aplinkos apsaugos problemų, taip ir atliekų sankaupos, netinkamas tvarkymas, pervežimo problemos peržengė valstybių ribas ir tapo globalia problema. Dėl šių priežasčių pasaulis susiduria su atliekų tvarkymo ir panaudojimo problemomis – atliekų kiekis didėja, jų sąvartynai auga, užima vis didesnius plotus, atliekų sankaupos sąlygoja kenksmingų medžiagų susidarymą, kurios patekusios į atmosferą kenkia, visų pirma, teršdamos aplinką, o tuo pačiu darydamos žalą ir žmonių sveikatai. Kita vertus, atliekų panaudojimas gali būti suvokiamas ir kaip galimybė, kurią išnaudojus tinkamai, galima būtų sumažinti susidarančių medžiagų kiekius jas perdirbant ir panaudojant dar kartą. Ne veltui Europos Sąjunga dideles sumas investuoja į įvairius atliekų rūšiavimo ir perdirbimo projektus².

Susidarančių atliekų kiekio mažinimas yra svarbus ne tik ekonominiu, bet ir aplinkosauginiu bei žmonių sveikatos užtikrinimo požiūriu. Tokiu būdu mažinamas ne tik aplinkos užterštumas, bet ir išlaidos, skirtos užterštų teritorijų tvarkymui, o taip pat užtikrinimas viešasis interesas į saugesnę bei sveikesnę aplinką.

Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, susikaupia dideli kiekiai atliekų, vien komunalinių atliekų kiekiai yra milžiniški³. Valstybės ir kiekvieno asmens pareiga saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių yra nurodyta ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁴. Lietuva 2004 m. tapusi Europos Sąjungos nare kartu su kitomis šalimis įsiliejo į ES teisinę sistemą, kurios viena iš prioritetinių aplinkosaugos sričių – atliekų kiekio mažinimas jas panaudojant. Turint omenyje, jog Lietuvos Respublika beveik 50 metų buvo okupuota ir gyveno pagal TSRS įstatymus, šalis susidūrė su daugybe iššūkių derindama savo teisinę bazę prie ES. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, tapo privalu laikytis visų aplinkosauginių reikalavimų, kurie ES šalyse yra gana griežti. Šie reikalavimai išreikšti ES direktyvose, reglamentuose apsprendžiančiuose tiek bendrą atliekų tvarkymo politiką, tiek atskirų atliekų srautų, pavyzdžiui, pakuočių, pavojingų atliekų ir kt. Šių dokumentų vykdymas yra privalomas Lietuvai ir teisinės bazės įgyvendinimas vyksta iki šiol, todėl šiame darbe bus nagrinėjama, kaip Lietuvos Respublika perima, įtvirtina ES keliamus aplinkosauginius reikalavimus atliekų panaudojimo srityje, kaip keičia savo įstatyminę bazę, o taip pat bus atskleistas Danijos atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo ir praktinio taikymo modelis bei pateikiama lyginamoji analizė, Danijos pavyzdys, kuris

¹ Žr. **1 priedą**. *Pasaulio prekybos augimas pagal regionus 2005-2011 m.*

² 2001-2010 m. laikotarpyje, Europos Sąjunga vien tik Lietuvoje parėmė ir padėjo įgyvendinti 11 aplinkos apsaugos projektų, kurių vertė beveik 160 mln. litų (kalbama apie Europos Sąjungos Sanglaudos fondo 2000-2006 m. aplinkos apsaugos projektus):

³ Žr. **2 priedą**. *Surinktos/susidariusios komunalinės atliekos.*

⁴ Žin., 1992, Nr. 33-1014

gali būti laikomas pavyzdžiu atliekų tvarkymo, o būtent panaudojimo, teisinio reguliavimo prasme, kadangi atliekų tvarkymo sistema yra šalyje yra detalai suplanuota, apytiksliai 60% visų atliekų yra perdirbamos, minėtoje šalyje yra draudžiama sąvartynuose šalinti atliekas, kurios yra tinkamos deginimui (energijai gauti). Vienas iš svarbiausių atliekų rūšiavimo tikslų Danijoje - geriau panaudoti išteklius, kurie susidaro perdirbant atliekas taip sumažinant poveikį aplinkai.

Taigi, atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinio reguliavimo tema yra aktuali šiuolaikiniame pasaulyje, jai skiriama vis daugiau dėmesio, ruošiami vis daugiau kvalifikuotų specialistų spręsti atsirandančioms problemoms. Lietuvos teisės derinimo problemas su ES reikalavimais išsamiai išnagrinėjo R. Ragulskytė-Markovienė⁵, Lietuvos teisės mokslininkai, - E. Monkevičius⁶, V. Podgaiskytė⁷, R. Minalga⁸, A. Bakas⁹ ir kt. - tyrinėja atskirus atliekų tvarkymo teisinius probleminius klausimus, tačiau atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminiai aspektai nėra išsamiai tirti.

Atliekų panaudojimas tampa prioritetine aplinkosaugos sritimi, kadangi suvokiama, jog tai, kaip pasaulis susitvarkys su šia problema, darys įtakos ir ateinančioms kartoms. Pasaulio globalėjimas, jo techninė pažanga, žmogaus veikla bei jos daroma žala gamtai ir tuo pačiu sau patiems – didžiulė problema, su kuria reikia tvarkytis šiandien. Magistro baigiamuoju darbu siekiama išanalizuoti atliekų tvarkymo bei panaudojimo klausimus reglamentuojančius teisės aktus Lietuvoje ir Danijoje, apžvelgti pagrindinius teisės aktus Europos Sąjungoje, taip pat siekiama apžvelgti bendrą situaciją Lietuvoje ir Danijoje, ir šis palyginimas darbe atskleis, kaip sprendžiamos atliekų panaudojimo problemos Danijoje, ir kaip su panašiomis problemomis tvarkosi Lietuva, lyginamoji analizė atskleis tobulėjimo kryptis bei leis padaryti išvadas.

Magistro darbo objektas – atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminiai aspektai.

Magistro darbo dalykas - atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminių aspektų tyrimas Lietuvoje, atliekant lyginamąją analizę su ES nare Danija, kurios atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinis reguliavimas yra sektinas. Ši valstybė buvo pasirinkta lyginimajai analizei atlikti

⁵ RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, R. *Aplinkos teisė (Lietuvos teisės derinimas su ES reikalavimais)*. Vilnius: Eugrimas, 2005. 364 p.

⁶ Monkevičius, E., *Žmogaus teisių į saugią aplinką užtikrinimas globalizacijos sąlygomis*, Societal innovations for global growth : research papers = Socialinės inovacijos globaliai plėtrai. Vilnius : Mykolo Romerio universitetas. ISSN 2335-2450. 2012, No. 1(1), p. 200-220.

Monkevičius, E., *Aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo problemos*, Jurisprudencija : mokslo darbai. Vilnius : Mykolo Romerio universitetas. 2008, Nr. 10(112), ISSN 1392-6195. p. 7-16.

Monkevičius, E., *Lietuvos aplinkos teisinės apsaugos problemos*, Darnaus vystymosi strategija ir praktika : mokslo darbai /Tęstinis leidinys/ Mykolo Romerio universitetas. Vilnius : Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. 2008, Nr. 1(2), ISSN 2029-1558. p. 29-33.

⁷ Podgaiskytė, V., *Visuomenės požiūrio į atliekų tvarkymą transformacijos*, Socialinių transformacijų raiška : konferencijos santraukų knyga : jaunųjų tyrėjų konferencija, 2012 m. birželio 6 d., Vilnius / Mykolo Romerio universitetas. Doktorantų draugija, Akademinei vadybos ir administravimo asociacija (AVADA) [Elektroninis išteklius]. Vilnius : Mykolo Romerio universitetas, 2012. ISBN 9789955194347.p. 28-29.

⁸ Minalga, R., *Atliekų šalinimo logistika*, Vilnius : Justitia, 2010. 262 p.

⁹ Bakas, A., *Komunalinių atliekų tvarkymo valdymas darnaus vystymosi kontekste*, Darnaus vystymosi strategija ir praktika : mokslo darbai. Vilnius, 2006. ISBN 9955190507, p. 67-71.

todėl, kad pasirinko kitokį kelią atliekų tvarkymo srityje - Danija panaudoja atliekas jas degindama ir taip gaudama energiją.

Magistro baigiamojo darbo tikslas – išanalizuoti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminius aspektus; atskleisti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo raidą Lietuvoje; atlikti Lietuvos ir Danijos atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo lyginamąją analizę.

Šiam tikslui atskleisti siekiama atsakyti į šiuos **uždavinius**:

1. Išsiaiškinti ES atliekų tvarkymo teisinių ir strateginių priemonių įtaką Lietuvos vykdomai atliekų panaudojimo politikai;
2. Atskleisti sampratą „atliekų panaudojimas“;
3. Atskleisti Lietuvoje kylančias problemas, įgyvendinant atliekų tvarkymo bei panaudojimo teisinį reguliavimą, jas aptarti ir pateikti pasiūlymus jų išsprendimui;
4. Atskleisti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo modelį Danijoje.

Pirmoji darbo dalis bus skirta apžvelgti ir aptarti Europos Sąjungos vykdomą atliekų tvarkymo bei panaudojimo politikos raidą, dabartinę strategiją bei jos įgyvendinimą, išskylančias problemas ir sprendimo būdus, taip pat ES politikos ir teisinio reguliavimo įgyvendinimą valstybėse narėse (ypatingą dėmesį skiriant Lietuvai). Taip pat skyrius bus skirtas aptarti sąvokoms bei apibrėžimams, didžiausią dėmesį skiriant „atliekų panaudojimo“ sampratos turiniui atskleisti, kuri šiame darbe yra esminė. Taip pat bus apžvelgta ES strategija atliekų panaudojimo srityje, atliekų politikos vystymosi istorija, svarbiausi teisės aktai bei principai, kuriais grindžiama atliekų politikos strategija.

Antroji darbo dalis bus skirta Lietuvos politikos apžvalgai atliekų tvarkymo ir panaudojimo klausimu, taip pat vykdomos politikos įvertinimui. Bus aptarta Lietuvos teisinė bazė šiuo klausimu, šalies įsipareigojimų ES vykdymas, išskylančių problemų sprendimas. Taip pat antrojoje dalyje priešpaskutinis poskyris bus skirtas Danijoje veikiančio atliekų tvarkymo ir panaudojimo modelio atskleidimui, o taip pat apžvelgti Danijos praktiką nagrinėjamu atliekų tvarkymo, o svarbiausia, panaudojimo politikos klausimu. Dėl savo vykdomos atliekų panaudojimo politikos bei teisinio reguliavimo, Danija pasirinkta kaip pavyzdinė šalis, kurios sistema bus traktuojama kaip siekiamybė. Taip pat bus aptartas šios šalies kelias link dabartinės situacijos ir tai, su kokiomis problemomis ji susidūrė.

Paskutinis antrojo skyriaus poskyris bus skirtas lyginamajai analizei, kuriame bus lyginamos Lietuvos ir Danijos, kuriame bus nurodomi probleminiai aspektai, neleidžiantys Lietuvai tapti viena iš atliekų tvarkymo lyderių ES.

Pagrindiniai metodai, naudoti rengiant magistro darbą, yra dokumentų analizės, istorinis bei lyginamasis metodai. Dokumentų analizės metodas taikytas nacionalinių bei Europos Sąjungos teisės aktų, Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo dokumentų tyrimui bei statistinių duomenų analizei,

lyginamojo metodo pagalba atliktas Lietuvos ir Danijos atliekų tvarkymo bei panaudojimo teisinio reguliavimo sistemų palyginimas, istorinis metodas taikytas siekiant atskleisti Danijos atliekų tvarkymo bei panaudojimo teisinio reguliavimo raidą.

1. SKYRIUS. ATLIEKŲ PANAUDOJIMO TEISINIS REGULIAVIMAS ES

1.1. Atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir politikos raida Europoje

XIX a. pabaigoje, kuomet prasidėjo pramonės revoliucija, Europos visuomenėje dar buvo išlaikoma ekologinė pusiausvyra. Tačiau, po I-ojo ir II-ojo pasaulinių karų, pramoninis ekonominis vystymasis staigiai padidėjo, tuo pačiu ėmė ryškėti aplinkos apsaugos problemos, kurių viena rūšis - atliekų tvarkymo problemos. Siekiant atskleisti atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo raidą, būtina peržvelgti aplinkos apsaugos raidą. Kadangi darbe nagrinėjama Europos Sąjungos atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinė bazė, tad šiame skyriuje bus apžvelgiama pagrinde ES aplinkos apsaugos bei atliekų tvarkymo raida. Aplinkos apsauga tapo ypatingai aktuali apie 1960-1970 m., kuomet vis intensyviau plėtojosi pramonė. Kartu su aplinkosauginiais klausimais nuo 1970 m. vystėsi ir atliekų politika bei buvo priimami pirmieji teisės aktai, reglamentuojantys aplinkosauginius klausimus tiek Europoje, tiek visame pasaulyje. 1972 m. įvyko Stokholmo konferencija, turėjusi didelę įtaką tolesnei aplinkos apsaugos politikos raidai. Nors konferencijoje dalyvavo Jungtinių Tautų narės, tačiau ji turėjo įtakos ir Europos Sąjungai. Konferencija yra plačiai pripažįstama kaip vienas pagrindinių įvykių, žyminčių šiuolaikinės tarptautinės aplinkosaugos politikos pradžią¹⁰. Konferencijoje buvo suformuota nuostata, kad ekonominė plėtra turi vykti kuo efektyviau naudojant gamtinius išteklius atsižvelgiant į daromą poveikį gamtai, todėl aplinkos išsaugojimas ir gerinimas buvo įvardinamos kaip vienos svarbiausių problemų. Konferencijoje priimti dokumentai¹¹ tapo aplinkos apsaugos tarptautiniu mastu pamatu. 1973-1992 m. tokios problemos kaip tarpvalstybinė tarša, klimato kaita, „šiltnamio efektas“, ozono sluoksnio plonėjimas ir t.t. lėmė visuomenės aktyvumą, nevyriausybinių organizacijų veiklos plėtrą bei valstybių bendradarbiavimą kartu spręsti aplinkos apsaugos problemas. 1989 m. 37 šalys įtraukė aplinkosauginius reikalavimus į savo nacionalines teisės sistemas, o tuo tarpu Europos Sąjunga suformavo aplinkos apsaugos politiką bei priėmė 4 aplinkos apsaugos veiksmų programas¹². Reikėtų paminėti, jog pirmoji programa (1973-1976 m. laikotarpiui) pirmą kartą apibrėžė aplinkosaugos politikos veiklos sritis ir tikslus, antroji programa (1977-1981 m. laikotarpiui) ypatingai pabrėžė taršos prevenciją ir tuo pačiu toliau tęsė pirmosios programos iškeltus tikslus, trečioji veiksmų programa (1982-1986 m. laikotarpiui) įteisino atliekų vengimo politiką.

¹⁰ John Baylis, Steve Smith. *The Globalization of World Politics* (3rd ed). Oxford. Oxford University Press, 2005, p. 454–455

¹¹ 1972 m. Jungtinių Tautų Stokholmo konferencijos dėl žmogaus aplinkos deklaracija, [tekstas anglų k., interaktyvus].

Prieiga internete:< <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>>

Rezoliucijos, kurios padarė įtaką Jungtinių Tautų Aplinkos apsaugos programos įkūrimui,

1972 m. Tolimųjų tarpvalstybinių oro teršalų pernašų konvencija, [tekstas anglų k., interaktyvus]. Prieiga internete:<

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.e.pdf>>

¹² Zenonas Venckus „Aplinkos apsaugos politika ir teisė“, Vilnius, 2008. 29 pusl.

Siekiant atskleisti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo raidą Europos Sąjungoje, svarbu aptarti Europos aplinkosaugos teisės vystymąsi bei jos raidai būdingus požymius. Prielaida, leidusi atsirasti aplinkosaugos teisei yra laikoma Europos Ekonominės Bendrijos sutartis (arba Steigimo sutartis), pasirašyta 1957 m. kovo mėn. 25 d., nuo kurios prasidėjo Europos ekonominė integracija. Nors 1957 m. sutartyje aplinkosaugos sritis dar nebuvo reglamentuojama, tačiau sutariama, jog minėta sutartis davė pradžią vystytis aplinkosaugos teisei, kadangi į Europos integracijos procesą įtrauktas bendras ekonominis bendradarbiavimas. Bendros politikos skatinimas lėmė bendrus svarstymus ne vien ekonominiiais klausimais, jis taip pat apėmė ir aplinkosauginių problemų išskėlimą, kas vėliau davė impulsą bendrai aplinkosaugos politikai. Tokiu būdu integracija reiškė, jog šalys pradėjo bendrai spręsti daugelį klausimų ir tvirtinti įvairiausių sričių politikos kryptis: nuo žemės ūkio iki kultūros, vėliau - nuo vartotojų reikalų iki konkurencijos, nuo aplinkos apsaugos ir energijos iki transporto ir prekybos ir t.t. Ir nors tuomet, kai įkurta Europos ekonominė bendrija (dabartinės ES pirmtakė), ji buvo vien tik ekonominio pobūdžio sąjunga, tačiau greitai buvo pastebėta, jog valstybėse narėse galiojantys skirtingi aplinkosauginiai reikalavimai tampa kliūtimi ekonominei integracijai. Taigi maždaug prieš keturis dešimtmečius viena iš ES veiklos sričių tapo ir aplinkos apsauga.

1972 m. Europos tarybos viršūnių susitikimo metu Paryžiuje tuometiniai valstybių narių vadovai padėjo Europos aplinkosaugos teisės pamatus, 1973 m. buvo parengti pirmieji aplinkosaugos veiksmų planai, kuriuose valstybės narės turėjo įvardinti pagrindinius tikslus ir projektus minėtiems tikslams įgyvendinti¹³. Kitas etapas prasidėjo 1987 m., kuomet buvo pasirašytas Suvestinis Europos aktas, kuriuo buvo pakeistos Europos Sąjungos Steigimo sutartys. Juo buvo pakeista Europos Ekonominės bendrijos sutartis, į ją įtraukiant aplinkos apsaugą (nauja antraštinė dalis „Aplinka“), ir tai tapo pirmuoju aiškiu Bendrijos aplinkos politikos teisiniu pagrindu. Vėliau persvarstant sutartis buvo stiprinamas Bendrijos įsipareigojimas saugoti aplinką ir Europos Parlamento vaidmuo kuriant aplinkos politiką. Šiandien pagrindinis ES aplinkos politikos teisinis pagrindas – Lisabonos sutarties¹⁴ (pasirašyta 2007 m. gruodžio mėn. 13 d., įsigaliojo 2009 m. gruodžio mėn. 1 d.) 191–193 straipsniai. Priėmus Lisabonos sutartį, Europos Sąjungos aplinkos politikoje atsirado vienas didelis pakeitimas - suformuluotas svarbus aplinkos politikos vystymo aspektas – uždaviniai, susiję su klimato kaita. Remiantis sutarties 191 str. 2d., Europos aplinkos politika grindžiama atsargumo, prevencijos, taršos sumažinimo šaltinyje ir „teršėjas moka“ principais.

¹³ Europos Sąjunga, Europa.eu, interaktyvus. Prieiga internete: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_lt.htm, žr. 2014 03 10

¹⁴ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį pasirašyta Lisabonoje, 2007 m. gruodžio 13 d. (interaktyvus, žr. 2014 04 10). Prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L&rid=1>

1992 m. vasario mėn. 7 d. buvo pasirašyta Maastrichto sutartis¹⁵, joje Bendrijai suteikta kompetencija aplinkosaugos srityje, aplinkosaugos tikslai įvardinti kaip ES politikos sritis. Ši sutartis, be įvairių ekonominių ir politinių naujovių, Europos Bendriją pavadino Europos Sąjunga. Minėtos sutarties pagrindinės užduotys: sukurti Europos Bendrijos, apimančios bendrosios rinkos ir pinigų sąjungos, bendros žemės ūkio politikos ir kitus ekonominės integracijos reikalus, sąjungą; rūpintis bendra užsienio ir saugumo politika (*Common Foreign and Security Policy: CFSP*). Taip pat, reikia paminėti, jog Danija per referendumą iš pradžių atmetė Maastrichto sutartį (Danijai teko padaryti išimtis ir tik per antrą balsavimą 1993 m. jai buvo pritarta), o Vokietijoje sutartis taip pat sukėlė protesto bangą¹⁶.

Amsterdamo sutartis¹⁷, pasirašyta 1997 m. spalio 2 d. (įsigaliojo 1999 m. gegužės mėn. 1 d.) Amsterdame. Šia sutartimi Bendrijai suteikti platesni įgaliojimai aplinkosaugos srityje, Europos Bendrijai suteiktos teisės aktų leidybos įgaliojimams¹⁸. Amsterdamo sutartis sustiprino griežtesnės aplinkos apsaugos teisinę bazę ir tvarios plėtros propagavimą visoje ES.

Nicos sutartimi¹⁹, pasirašyta 2001 m. vasario mėn. 26 d. (įsigaliojo 2003 m. vasario mėn. 1 d.) buvo numatyta išspręsti Amsterdamo sutartimi nebaigtus spręsti klausimus. Tačiau ši sutartis tik iš dalies padėjo Europos Sąjungai pasirengti svarbiems 2004 m. gegužės 1 d. ir 2007 m. sausio 1 d. plėtros į rytus ir pietus etapams. Svarbu paminėti, jog šia sutartimi nebuvo padaryta esminių pokyčių atliekų tvarkymo srityje, o buvo pakeistas tik sąrašas priemonių, kurias Europos Taryba vieningai priima. Europos vadovų susitikime Nicoje (2000 m. gruodžio mėn.) buvo paskelbta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija²⁰. Svarbus yra minėtos chartijos ketvirtojo skyriaus (arba antraštinės dalies), pavadinimu *Solidarumas*, 37 straipsnis, kuriame nustatyta, kad: „Aukštas aplinkosaugos lygis ir aplinkos kokybės gerinimas turi būti integruotas į Sąjungos politiką ir užtikrintas pagal tvaraus vystymosi principus.“ Tai yra, kad būtina įtraukti aplinkos kokybės gerinimą į visas Europos Sąjungos politikos kryptis, tai užtikrinant laikantis darnios plėtros principo. Chartija tapo 2004 m. patvirtintos Sutarties dėl Konstitucijos Europai²¹ sudedamąja dalimi, tačiau ši sutartis nebuvo ratifikuota visų valstybių narių ir tapo pagrindu kitai sutarčiai – 2007 m. pasirašytai Lisabonos sutarčiai²². Europos

¹⁵ 1992 m. vasario mėn. 17 d. Maastrichto sutartis, interaktyvus. Prieiga internete: <<http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>>

¹⁶ Simon Hix, Europos Sąjungos politinė sistema, Eugrimas, 2006, p. 239.

¹⁷ Amsterdamo sutartis, (interaktyvus, žr. 2014 04 05). Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=29686>

¹⁸ Liubertaitė, L., *Europos Sąjungos kompetencija tarptautinės privatinės teisės srityje: ribų beiškant*, TEISĖ 2011 79, ISSN 1392-1274, priimta publikuoti 2011 03 09.

¹⁹ Nicos sutartis, pasirašyta 2001 m. vasario mėn. 26 d. (interaktyvus, žr. 2014 04 10). Prieiga per internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=32183>

²⁰ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, paskelbta Nicoje 2000 m. gruodžio mėn. (interaktyvus, žr. 2014 04 11). Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:LT:PDF>>

²¹ Sutartis dėl Konstitucijos Europai. ABL. EG C 310, 2004, p. 1. Valstybės žinios, 2006, nr. 117-4452.

²² Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį pasirašyta Lisabonoje 2007 m. gruodžio mėn. 13 d. (interaktyvus, žr. 2014 04 09). Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2007/306/01&from=LT>>

Sąjungos pagrindinių teisių chartija nebuvo įtraukta į minėtą Lisabonos sutartį, bet buvo pridėta prie jos deklaracijos forma.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, aplinkos politikos vaidmuo dar kartą buvo sustiprintas - tiek nacionalinės, tiek Europos Sąjungos aplinkos teisės pagrindu tapo darnus vystymasis.

Kalbant apie atliekų tvarkymą, kaip vieną iš aplinkos apsaugos prioritetų, reiktų paminėti 1992 m. Rio de Žaneire priimtą „Darbotvarkę 21“, kurioje ypatingas dėmesys buvo skirtas tam, jog aplinkai palanki atliekų vadyba turi tapti saugiu atliekų tvarkymu bei šalinimu. Nuo 1993 metų Europos Sąjungos atliekų valdymo politika buvo perorientuota į subalansuoto atliekų tvarkymo ir aplinkai draugiškų atliekų valdymo formų kūrimą.

Europos Sąjungos politika atliekų tvarkymo srityje apibrėžta 2005 m. gruodžio mėn. 21 d. Bendrijos atliekų tvarkymo strategijoje. Politikos įgyvendinimą reglamentuoja ES teisės aktai. Bendrosios ES atliekų tvarkymo politikos principai nustatyti Bendrojoje atliekų direktyvoje (75/442/EEB), Pavojingų atliekų direktyvoje (91/689/EEB) bei Atliekų pervežimo reglamente (259/93). Atliekų tvarkymo reikalavimus nustato 18 direktyvų, 2 reglamentai ir 10 sprendimų, reguliuojantys visų atliekų srautų tvarkymą bei atliekų tvarkymo įrenginių veiklą. Atliekų šalinimą ir atliekų sąvartynų tvarkymą reglamentuoja Bendroji atliekų direktyva (2008/98/EB), Pavojingų atliekų direktyva, Atliekų sąvartynų direktyva (1999/31/EB). Atliekų deginimą reglamentuoja pavojingų atliekų deginimo direktyva (94/67/EB). Šiuose pagrindiniuose ES teisės aktuose nustatčius atliekų tvarkymo reikalavimus detalizuoja ir patikslina daugelis kitų direktyvų bei komisijos sprendimų, reguliuojančių specifinių atliekų srautų tvarkymą bei atliekų tvarkymo įrenginių veiklą. Kiekvienos atliekų tvarkymo strategijos tikslas pirmiausia turi būti nukreiptas į atliekų susidarymo ir pavojingumo mažinimą. Ilgalakis ES tikslas yra tapti atliekas perdirbančia visuomene, siekiančia vengti atliekų susidarymo ir naudojančia atliekas kaip išteklius. Suvokiama, jog pradėjus vidaus rinkoje taikyti aukštus pamatinius aplinkosaugos standartus, palengvės atliekų perdirbimo ir panaudojimo veikla.

Per daugiau nei 40 metų buvo sukurta pakankamai daug veiksmo planų bei įstatymų, kurių pagrindinis tikslas – sumažinti neigiamą poveikį aplinkai bei žmonių sveikatai, o taip pat sukurti energetiškai efektyvią ekonomiką. Taip pat, per minėtą laikotarpį, visuomenė atkreipė dėmesį į aplinkos problemas, suvokė esanti atsakinga bei galinti užkirsti kelią atliekų susidarymo didėjimui, o taip pat, atsirado supratimas, jog žmonija yra tiesiogiai priklausoma nuo gamtos ir aplinkos. Nors visuomenės dalyvavimas sprendžiant aplinkosaugines problemas yra apibrėžiamas kaip nepakankamas, tačiau informacijos sklaida, institucijų, tarptautinių organizacijų bendradarbiavimas daro teigiamą įtaką šiam procesui – visuomenė įsijungia į aplinkosauginius projektus, taip gilindama žinias, o taip pat sprendama problemas tiesiogiai. Aplinkosauginės problemos, kurios apima ir atliekų tvarkymo problemas, jau seniai peržengė nacionalines ir regionines ribas, ir šiandien gali būti sprendžiamos tik suderinus veiksmus tarptautiniu lygiu. Europos Sąjungos aplinkos apsaugos, tame

tarpe ir atliekų tvarkymo bei panaudojimo, teisės aktų visumą sudaro daugiau kaip 350 įvairiausių teisės aktų. Šį skaičių sudaro reglamentai, direktyvos, sprendimai ir rekomendacijos. Svarbūs ES teisės ypatumai yra jos viršenybė (pirmenybė) nacionalinės teisės atžvilgiu bei tiesioginis galiojimas visose valstybėse narėse. Taigi, jei iškyla prieštaravimas tarp nacionalinės teisės ir Europos Sąjungos teisės, galioja pastaroji²³.

1.1.1. Bendrijos Atliekų tvarkymo strategijos įtaka atliekų panaudojimo teisiniam reguliavimui

ES atliekų tvarkymo politika peržiūrėta ir atnaujinta 1996 m. Komunikate dėl Bendrijos atliekų tvarkymo strategijos peržiūros. Komunikatas patvirtina 1989 m. Bendrijos atliekų tvarkymo strategijoje nustatytą „principų hierarchiją“, t. y. pirmiausiai atliekų susidarymo prevencija, po to atliekų naudojimas ir galiausiai saugus atliekų šalinimas. Atliekos, kurių neįmanoma išvengti, turi būti *naudojamos pakartotinai*, perdirbamos arba naudojamos energijai gauti. Tik atliekos, kurių neįmanoma panaudoti, gali būti šalinamos saugiuose sąvartynuose. Kiti svarbūs ES atliekų tvarkymo strategijos principai yra artimumo bei pakankamumo principai ir principas „teršėjas moka“, t. y. atliekos turi būti šalinamos arčiausiai esančiame tinkamame šalinimo įrenginyje, Bendrijos teritorijoje susidariusios atliekos neturėtų būti šalinamos kitur, o šalinimo išlaidas turi padengti atliekų turėtojai. Šie principai buvo įtvirtinti Bendrojoje direktyvoje dėl atliekų (75/442/EEB)²⁴ ir papildomoje Pavojingų atliekų direktyvoje²⁵. Šiuos pagrindinius teisės aktus papildė direktyvos, skirtos atliekų tvarkymo įrenginiams, pvz., deginimo įrenginiams ir sąvartynams, naudotoms alyvoms, pakuočių atliekoms ir baterijoms. Kartu su visais minėtais teisės aktais, taikomas ir Reglamentas dėl atliekų vežimo²⁶.

Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Tausėnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija²⁷ yra svarbus dokumentas siekiant atskleisti darbe nagrinėjamą atliekų panaudojimo temą. Pabrėžiama, jog ES atliekų vykdoma atliekų tvarkymo bei pakartotinio naudojimo politika padarė didelę pažangą, tačiau sutariama, jog atliekų tvarkymas vis dar išlieka opia problema.

²³ Johannesburgo darnaus vystymosi deklaracija, įgyvendinimo planas. LR aplinkos ministerija. Vilnius: „Lututė“, 2004. 103 p.

²⁴ Bendroji direktyva dėl atliekų, interaktyvus. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1975L0442:20031120:EN:PDF>>

²⁵ Tarybos direktyva 1991 m. gruodžio 12 d. dėl pavojingų atliekų. Interaktyvus, prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0689&from=en>>

²⁶ Reglamentas dėl atliekų vežimo Nr. 1013/2006. Interaktyvus, prieiga internete: <<http://faolex.fao.org/docs/pdf/eur65175.pdf>>

²⁷ Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Tausėnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija, 2005 m. gruodžio mėn. 25 d., Nr. KOM(2005) 666, interaktyvus (prieiga internete: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=LT&f=ST%205047%202006%20INIT>>

Strategijoje įvardijami atliekų tvarkymo probleminiai aspektai: atliekų kiekis ir toliau didėja, taip pat, kad kai kuriais atvejais prastai įgyvendinami teisės aktai, be to, labai skiriasi valstybių nacionalinis požiūris, o atliekų prevencijos ir perdirbimo potencialas dar nėra visiškai išnaudotas. Atliekų politikoje dar nėra iki galo panaudojamos apie išteklių naudojimo poveikį aplinkai gaunamos žinios. Sutariama, jog reikia didinti reguliavimo pobūdį atliekų tvarkymo ir panaudojimo srityje, kad ateityje susidarytų kuo mažiau atliekų. Minėtame Komunikate taip pat teigiama, jog atliekų tvarkymą ir panaudojimą reglamentuojantys ES teisės aktai nėra aiškūs, todėl jų atžvilgiu yra būdingas dažnas bylinėjimasis Europos Teisingumo Teisme

Bendrijos atliekų tvarkymo strategijoje nustatyti esminiai atliekų tvarkymo tikslai ir apibrėžiamos priemonės, kuriomis ES gali siekti geriau tvarkyti atliekas. Strategijoje nurodomi ir išsamiai aprašomi pradiniai žingsniai, būtina imtis, ir požiūris, kurio Komisija turėtų laikytis siekdama geriau reglamentuoti atliekų tvarkymą. Atliekų tvarkymo strategijoje aptariama dabartinė situacija, iškeliami atliekų politikos tikslai, nurodomi atitinkami veiksmai tikslams pasiekti, o taip pat apžvelgiama tarptautinė situacija. Minėtiems teisės aktams priimtos direktyvos, kurios plačiau reglamentuoja specialių atliekų srautų tvarkymą, pvz: Sąvartynų ir Atliekų deginimo direktyvos.

Atliekų tvarkymo strategijoje teigiama, kad, nepaisant padarytos pažangos, atliekų tvarkymas vis dar išlieka problema, nes jų kiekis nemažėja. Teigiama, jog tam įtakos turi netinkamai įgyvendinami teisės aktai, o taip pat ir skirtingi valstybių nacionaliniai požiūriai į tinkamą reguliavimą bei priimtų teisės aktų vykdymą. Kaip problema yra nurodomas ir ES teisės aktų neaiškumas. Šis neaiškumas kyla ir iš aktų įgyvendinimo problemų – nuo atliekų išvertimo prastai tvarkomuose sąvartynuose iki pavojingų medžiagų vežimo pažeidžiant tarptautines konvencijas. Neaiškios apibrėžtys ir besiskiriantis požiūris į tai, kaip įgyvendinti teisės aktus, nepaveda geriau jų įgyvendinti ir tampa bylinėjimosi objektu. Nepaisant Europos Teisingumo Teismo nutarčių, tam tikri aspektai (pvz., kada atliekos jau nebėra atliekos) iki šiol nėra pilnai ištirti.

1.2. Atliekų panaudojimo vieta atliekų tvarkymo sistemoje Europos Sąjungoje

Atliekų tvarkymo politikos ir teisinio reglamentavimo ES pagrindas yra ES sutartis²⁸ (28-30 ir 174-176 straipsniai) ir Bendrijos atliekų tvarkymo strategija. ES atliekų tvarkymas grindžiamas septyniais pagrindiniais principais, kurie pateikti atliekų tvarkymo direktyvoje 2008/98/EB²⁹:

²⁸ 1997 m. vasario mėn. 7 d. Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis Nr. 11997M, publikavimas: Official Journal C, 1997-11-10, Nr. 340-173

²⁹ Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio mėn. 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų panaikinanti kai kurias direktyvas, prieiga per internetą:

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:LT:PDF>>

1. **Atliekų tvarkymo hierarchija**, apibrėžta Atliekų direktyvoje 2008/98/EB³⁰ (žemyn iki mažiausiai pageidautino):

1.1. **Atliekų vengimas** – susidarančių kiekių ir pavojingumo mažinimas, turintis mažiausią poveikį aplinkai, nes mažėja atliekų surinkimo ir tvarkymo išlaidos (pasirinkimas reikalauja didesnių investicijų, nors ir padidina gamybos bei gamtinių išteklių panaudojimo efektyvumą).

1.2. **Pakartotinis atliekų naudojimas**. Atliekas reikia tik surinkti, tačiau beveik arba visiškai nereikia jų apdoroti.

1.3. **Atliekų perdirbimas**. Reikalinga atliekų surinkimo ir paruošimo perdirbti sistema, taip pat veiksmingas atliekų perdirbimo būdas.

1.4. **Atliekų panaudojimas energijai gauti**. Reikalinga atliekų surinkimo ir rūšiavimo atskiriant degiąją dalį sistema, deginant gaunama energija, tačiau atliekų medžiagos, kaip gamtiniai išteklių, prarandamos.

1.5. **Saugus atliekų šalinimas (sąvartynuose arba sudeginimas)**. Paskutinis pasirinkimas tinkamas tik tuomet, kai visi kiti atmesti kaip negalimi.

2. **Atliekų tvarkymo įrenginių pakankamumas Bendrijos mastu ir, jeigu tai įmanoma, kiekvienoje valstybėje narėje**. Valstybės narės, jeigu reikia, bendradarbiaudamos su kitomis valstybėmis narėmis, turi sukurti susietą ir pakankamą atliekų šalinimo tinklą, tenkinantį ir valstybės, ir Bendrijos interesus.

3. **Geriausiai prieinamos technologijos, nereikalaujančios per didelių sąnaudų, taikymas** mažinant atliekų tvarkymo įrenginių aplinkos taršą.

4. **Artimumas**. Jeigu įmanoma, atliekos turi būti šalinamos kuo arčiau susidarymo vietos.

5. **Atsargumo principas**. Jeigu atliekų tvarkymo veikla kelia grėsmę aplinkai ir žmogaus sveikatai, turi būti daroma viskas, kad jos būtų galima išvengti net ir tuo atveju, kai tiesioginės priežasties ir pasekmės sąsajos nėra moksliai įrodytos.

6. **Gamintojo atsakomybė**. Gamintojai, gaminantys produkciją, kuri panaudojus tampa atliekomis, fiziškai ar finansiškai atsakingi už visą savo gaminių gyvavimo ciklą ir šių gaminių atliekų tvarkymą.

7. **Teršėjas moka principas**. Atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti jų turėtojai arba atliekų gamintojai.

Atliekų direktyvos 2008/98/EB³¹ 4 straipsnyje numatyta, kad siekiant užtikrinti aplinkai ir visuomenės sveikatai palankiausių atliekų tvarkymo būdų taikymą, atsižvelgiant į techninį

³⁰ Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio mėn. 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų panaikinanti kai kurias direktyvas, prieiga per internetą:

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:LT:PDF>>

³¹ Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio mėn. 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų panaikinanti kai kurias direktyvas, prieiga per internetą:

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:LT:PDF>>

įgyvendinamumą ir ekonominį gyvybingumą, gali būti taikomi visuomenės sveikatai ir aplinkai saugiausi sprendimai nesilaikant atliekų hierarchijos. Tačiau tokie sprendimai turi būti pagrįsti būvio ciklo samprata. Būvio ciklo požiūris reikalauja išnagrinėti gaminio poveikį aplinkai nuo jo fizinio atsiradimo iki išnykimo. Į gaminio būvio ciklą įeina tokie komponentai: žaliavų paruošimas, energijos išgavimas, pervežimas, pirminis žaliavų paruošimas, gaminio gamyba, pakuotė, paskirstymas, vartojimas, atliekų surinkimas ir galutinis pašalinimas. Ši koncepcija reikalauja, kad poveikio aplinkai sumažinimas vienoje būvio ciklo stadijoje nepadidintų poveikio aplinkai kitoje stadijoje.

Prieš apžvelgiant atliekų panaudojimą, reikia aptarti atliekų tvarkymo sistemą, kadangi panaudojimas yra viena iš tvarkymo sistemos grandžių. Taigi, atliekų tvarkymo sistema Europos Sąjungoje plėtojama jau keletą pastarųjų dešimtmečių. Tai viena svarbiausių aplinkosaugos sričių Europos Sąjungoje. Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio 19 d. direktyvoje 2008/98/EB³² dėl atliekų ir panaikinamosios, kurias direktyvas yra suformuota pagrindinė atliekų tvarkymo nuostata: „Pirmasis visų atliekų politikos krypties tikslas turėtų būti siekis sumažinti neigiamą atliekų susidarymo ir tvarkymo įtaką žmonių sveikatai ir aplinkai. Atliekų politika taip pat turėtų būti siekiama sumažinti išteklių naudojimą ir skatinti praktinį atliekų hierarchijos taikymą“. Pačioje direktyvoje, visų pirma, apibrėžiama atliekų sąvoka, nustatomi atliekų tvarkymo hierarchijos būdai, artumo ir savarankiškumo principai šalinant atliekas, atliekų tvarkymo planavimas, leidimų sistema, leidimai įmonėms šalinti ir naudoti atliekas, kompetentingų institucijų vykdoma patikra, reikalavimai tvarkyti ir saugoti dokumentus, „teršėjas moka“ principas, ataskaitų rengimo reikalavimai.

Minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 skirsnyje „atliekos“ apibrėžiamos: „medžiaga ar objektas, kurio turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti“. Sąvoka „atliekų tvarkymas“, į kurios sudėtį įeina ir sąvoką „panaudojimas“ apibrėžiama to paties straipsnio 9 skirsnyje: „atliekų tvarkymas – atliekų surinkimas, vežimas, naudojimas ir šalinimas, taip pat tokių operacijų priežiūra ir šalinimo vietų vėlesnė priežiūra, įskaitant prekiautojo ar tarpininko tokio pobūdžio veiksmus“. Minėtame apibrėžime naudojama sąvoka „naudojimas“, kuri apibrėžiama to paties straipsnio 15 skirsnyje sekančiai: „naudojimas – 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“.

Minėtos direktyvos 4 straipsnyje nurodoma atliekų hierarchija, kurios antrasis punktas yra atliekų parengimas pakartotiniam naudojimui. Taigi, galima teigti, jog atliekų panaudojimas yra vienas svarbiausių atliekų tvarkymo prioritetų. Tos pačios direktyvos 10 straipsnyje valstybėms narėms nustatomas reikalavimas užtikrinti, kad atliekų tvarkymas, o ypač atliekų panaudojimo operacijos būtų

³² Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio mėn. 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų panaikinanti kai kurias direktyvas, prieiga per internetą:
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:LT:PDF>>

vykdomos laikantis atliekų tvarkymo hierarchijos ir žmonių sveikatos bei aplinkos apsaugos reikalavimų. Siekiant palengvinti ar pagerinti atliekų pakartotinį panaudojimą, nustatyta, kad atliekos turėtų būti surenkamos atskirai, jei tai įmanoma techniniu, aplinkos apsaugos ir ekonominiu aspektais, ir nemaišomos su kitomis atliekomis ar medžiagomis, turinčiomis kitokias savybes.

2008/98/EB³³ Direktyvos 11 straipsnis skirtas atliekų pakartotiniam panaudojimui. Jame valstybėms narėms nustatomas reikalavimas imtis tinkamų priemonių produktų pakartotiniam naudojimui skatinti ir paruošti pakartotinio naudojimo veiklai „ypač skatinant įgaliotų pakartotinio naudojimo ir taisymo tinklų kūrimą ir juos remiant, ekonominių priemonių, viešųjų pirkimų kriterijų, kiekybinių tikslų ar kitų priemonių naudojimą“. Toje pačioje direktyvoje, nurodyti įsipareigojimai valstybėms narėms ir jų įgyvendinimas susietas su valstybių vykdoma atliekų tvarkymo politika. Reiktų paminėti Lietuvos Respublikos atvejį vykdant minėtos direktyvos nuostatas, jog tam tikrų užduočių realizavimas perkeltas į Valstybinį strateginį atliekų tvarkymo planą³⁴.

Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 91/156/EEB iš dalies keičianti direktyvą 75/442/EEB³⁵ dėl atliekų II priedo B dalyje atskirai apibrėžtos „atliekų panaudojimo“ operacijos, kurios bendrai suvokiamos kaip „panaudojimas“. Atliekų panaudojimo operacijos yra šios: „tirpiklių atstatymas/regeneravimas, organinių medžiagų, nenaudojamų kaip tirpikliai, perdirbimas/regeneravimas, metalų ir metalų junginių perdirbimas/regeneravimas, kitų neorganinių medžiagų perdirbimas/regeneravimas, rūgščių ar bazių regeneravimas, užterštumui mažinti naudojamų komponentų panaudojimas, katalizatorių komponentų panaudojimas, pakartotinis naftos perdirbimas arba kitoks pakartotinis naftos produktų panaudojimas, panaudojimas kaip kuro ar kitos priemonės energijai gauti, paskleidimas žemės paviršiuje siekiant pagerinti žemės ūkį ar ekologinę būklę, įskaitant kompostus ir kitus biologinius transformacijos procesus, išskyrus atliekas, 2 straipsnio 1 dalies b punkto iii papunktyje³⁶, atliekų, gautų bet kuria prieš tai nurodyta operacija, panaudojimas, pasikeitimas atliekomis, skirtomis apdoroti bet kuria iš aukščiau nurodytų operacijų, panaudojimas, atliekų sandėliavimas prieš bet kurią nurodytą operaciją, išskyrus laikiną saugojimą prieš surinkimą toje vietoje, kur jos susidarė“.

Minėtos direktyvos 4 straipsnyje teigiama, jog atliekas galima panaudoti arba pašalinti nekeliant žalos žmogaus sveikatai ir gamtai. Dėl pažeidimų, nevykdant minėtos teisės normos

³³ Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio mėn. 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų panaikinanti kai kurias direktyvas, prieiga per internetą:

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:LT:PDF>>

³⁴ 2007 m. spalio mėn. 31 d. Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 "Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo" pakeitimo, Valtybės žinios, 2007-11-27, Nr. 122-5003

³⁵ Europos Parlamento ir Tarybos 1991 m. kovo mėn. 18 d. direktyva 91/156/EEB iš dalies keičianti direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0156&from=EN>>

³⁶ Europos Parlamento ir Tarybos 1991 m. kovo mėn. 18 d. direktyvos 91/156/EEB iš dalies keičiančios direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, 2 straipsnio 1 dalies b punkto iii papunktis: „kritusiems gyvuliams ir šioms žemės atliekoms: srutomis ir kitoms natūralioms nepavojingoms medžiagoms, naudojamoms žemės ūkyje“, prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0156&from=EN>>

reikalavimų buvo iškelta nemažai bylų, iš kurių galima išskirti sprendimą byloje *Komisija prieš Italiją* (C-365/97). Bylos ginčo esmę sudarė neteisėtas atliekų išmetimas upės ištakose. Europos Teisingumo Teismas (ETT) motyvavo tuo, kad Atliekų direktyvos 4 straipsnis netaikomas tiesiogiai, tačiau buvo prieita prie išvados, kad dėl netinkamo atliekų tvarkymo (minėtos bylos atveju – netvarkymo) blogėja gamtos būklė, todėl reikia atsižvelgti į tai, jog gantai buvo padaryta žala. Direktyvoje buvo nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuris suponavo, kad tam tikros atliekos, kurios gali turėti poveikį dirvožemiui, negali būti tiesiog išmetamos, kitas kelias – antrinis atliekų panaudojimas. Jos gali būti šalinamos tik tada, kuomet antrą kartą panaudoti nebegalima.

Bendroji atliekų direktyva 75/439/EEB³⁷ (su paskutiniais pakeitimais ir papildymais Direktyvoje 91/156/EEB)³⁸ nustatė reikalavimus, kad valstybės narės „įimtųsi reikiamų priemonių užtikrinti, kad atliekos būtų panaudojamos arba šalinamos, nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nenaudojant tokių procesų ir metodų, kurie gali pakenkti aplinkai“. Šiam bendram reikalavimui įgyvendinti valstybės narės privalėjo drausti nekontroliuojamą atliekų šalinimą, sudaryti atliekų tvarkymo planus ir sukurti „integruotą ir tinkamą atliekų šalinimo įrenginių tinklą“. Bendrojoje atliekų direktyvoje pateikti terminų apibrėžimai ir atliekų apskaitos reikalavimai, registravimo reikalavimai ir leidimų išdavimo atliekų šalintojams reikalavimai.

Pavojingų atliekų direktyva 91/698/EEB³⁹ nustato papildomas ir griežtesnes taisykles, reikalaujančias atsižvelgti į pavojingų atliekų ypatingą prigimtį. Pavojingos atliekos turi būti apskaitomos nuo jų susidarymo momento iki galutinio pašalinimo. Su retomis išimtimis draudžiama maišyti pavojingas atliekas su nepavojingomis ar įvairias pavojingas atliekas. Pavojingos atliekos, kurios buvo sumaišytos, turi būti atskirtos. Pavojingų atliekų pakavimui ir ženklavimui pervežimo metu turi būti taikomi tam tikri reikalavimai. Prie vežamų pavojingų atliekų turi būti pridėtas lydraštis. Būtina parengti visuomenei skelbiamus pavojingų atliekų tvarkymo planus.

Atliekų direktyvoje 2008/98/EB⁴⁰ pateikiamas ne tik gaminių pakartotinio naudojimo, bet ir parengimo pakartotiniam naudojimui apibūdinimas (minėtos direktyvos 11 straipsnis *Pakartotinis naudojimas ir perdirbimas*):

- „gaminių pakartotinio naudojimo tikslas – naudoti kuo daugiau visų gaminių, jų sudedamųjų dalių, medžiagų tam pačiam tikslui, kuriam jie sukurti. Pakartotinis naudojimas leidžia bent jau laikinai išvengti atliekų susidarymo ir sumažina naujų gaminių gamybą;

³⁷ Europos Parlamento ir Tarybos 1991 m. kovo mėn. 18 d. direktyva 91/156/EEB iš dalies keičianti direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0156&from=EN>>

³⁸ Council Directive 91/156/EEC amending Directive 75/442/EEC on waste, interaktyvus, prieiga internete:< http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=030027&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&form_at_name=@ERALL>

³⁹ 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva Nr. 91/698/EEB dėl pavojingų atliekų

⁴⁰ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, interaktyvus, prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:LT:PDF>>

- parengimo pakartotiniam naudojimui tikslas – tikrinant, valant ar taisant parengti atliekomis tapusius produktus ar produktų sudėtinės dalis, kad jie vėl būtų tinkami naudoti be pradinio apdirbimo“.

Šiais apibūdinimais pakartotinis naudojimas gali būti priskiriamas tiek atliekų prevencijos, tiek atliekų tvarkymo veiklai:

- „jeigu gaminiai gali būti naudojami tam pačiam tikslui be papildomo parengimo, tuomet tai atliekų prevencijos veikla (t. y. aukščiausias atliekų hierarchijos lygis), pvz., pakraunami akumulatoriai, dėvėti drabužiai;

- jeigu papildomas parengimas reikalingas – ši veikla priskiriama atliekų tvarkymo veiklai „parengimas gaminių pakartotiniam naudojimui“ (t. y. antrajam atliekų hierarchijos lygiui), pvz., pieno butelių plovimas, elektros ir elektroninės įrangos taisymas, automobilių detalių naudojimas“⁴¹.

Atliekų perdirbimas, kitoks atliekų naudojimas (pvz., naudojimas energijai gauti) ir atliekų šalinimas priskiriami prie atliekų tvarkymo veiklos.

Reikėtų paminėti Šeštąją ES aplinkos veiksmų programą (2002-2012 laikotarpiui), kuria atliekų prevencija (į kurios sudėtį dalinai įeina pakartotinis naudojimas) ir tvarkymas buvo išskirtas kaip viena iš keturių prioritetinių sričių. Svarbiausias uždavinys – užtikrinti, jog ekonomikos augimas nevestų į didesnę eikvojimą, t.y. didesnius atliekų skaičius. Strategija siekia plėtoti ir vystyti šešias temines strategijas bei pakartotinio naudojimo strategiją. Vėliau pastaroji strategija išsiplėtė į atliekų prevenciją ir pakartotinį panaudojimą⁴².

Remiantis Eurostato duomenimis, kiekvienais metais susidarančių atliekų kiekis vis didėja. Pagal duomenis, nuo 2004 m. iki 2010 m. sukauptas atliekų kiekis išaugo 15 %. Kaip jau minėta, dabartinė ES atliekų politika grindžiama atliekų tvarkymo būdų hierarchijos principu. Šis principas reiškia, jog būtų geriausia vengti atliekų susidarymo, o atliekos, kurių neįmanoma išvengti, turėtų būti perdirbamos ir naudojamos energijai gaminti, kiek įmanoma mažiau jas šalinant sąvartynuose. Sąvartynas aplinkosaugos požiūriu yra pats blogiausias pasirinkimas, kadangi tuo atveju prarandami išteklių, todėl ateityje gali tekti prisiimti atsakomybę už šalinant atliekas sąvartynuose aplinkai padarytą žalą. Atliekų tvarkymo būdų hierarchija nėra galutinė, ypač todėl, kad įvairūs atliekų apdorojimo būdai gali turėti skirtingą poveikį aplinkai. Tačiau siekiant tapti atliekas perdirbančia ir iš jų energiją gaminančia visuomene reikėtų kilti minėtos hierarchijos pakopomis, vis mažiau renkant sąvartynus ir vis labiau perdirbant atliekas ir iš jų gaminant energiją.

Nors atliekų prevencija jau daugelį metų yra pagrindinis kiekvienos šalies ir ES atliekų politikos tikslas, iki šiol padaryta pažanga praktiškai įgyvendinant šį tikslą yra nedidelė. Praeityje

⁴¹ Gaminių ar pakuočių atliekų hierarchijos taikymo studija, 2012. Ataskaita, 2012. Užsakovas: Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, rengėjas: UAB „Ekokonsultacijos“.

⁴² Summaries of EU legislation, interaktyvus, prieiga internete:

<http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/128168_en.htm> (žiūrėta 2014 03 02)

nustatyti Bendrijos ir nacionaliniai tikslai nebuvo pakankamai įgyvendinti - ES atliekų politikos tikslai – vengti atliekų susidarymo ir skatinti jų panaudojimą, perdirbimą bei pakartotinį panaudojimą, siekiant sumažinti neigiamą poveikį aplinkai – vis dar yra aktualūs, jie vis dar nėra pilnai įgyvendinami valstybėse narėse, atliekų tvarkymo skirtumai Europos Sąjungos valstybėse narėse vis dar išlieka. Yra keliami tikslai sudaryti bendrą Europos atliekų terminų žodyną, kuriame būtų sukaupta tiksliai ir išsamiai terminija, susijusi su atliekų tema, atliekų tvarkymu, šio sektoriaus struktūromis ir infrastruktūra, taip pat šio veiklos sektoriaus subjektais, tuo būdu palengvinant atliekų tvarkymo ir panaudojimo problemų sprendimą, o taip pat nesudarant sąlygų nuokrypiams nuo apibrėžimų ir siekiant mažinti teisminių ginčų skaičių, aiškinant vieną ar kitą terminą. Sutariama, jog ES turėtų stengtis visų pirma skatinti ir remti mažiausią pažangą padariusių valstybių narių tiek vietos, tiek regionų valdžios institucijų pastangas plėtoti atliekų tvarkymo infrastruktūrą, metodus ir gero valdymo gebėjimus.

Taigi, apibendrinant pažymėtina, kad atliekų panaudojimas, kuomet priskiriamas prie atliekų prevencijos, yra labiausiai siektinas variantas, ir užima bene aukščiausią vietą atliekų tvarkymo sistemoje. Pakartotinis naudojimas, kaip jau minėta, leidžia išvengti atliekų susidarymo ir sumažina naujų gaminių gamybą, taip prevenciškai užkirsdamas kelią kitiems atliekų tvarkymo būdams, kurie yra mažiau pageidautini arba išvis nepageidautini. Atliekų panaudojimas yra ypač skatinamas atliekų tvarkymo prioritetas, kadangi beveik visiškai nereikalauja išteklių naudojimo, ir, nors reikalauja nemažai kaštų, tačiau teisinio reguliavimo priemonėmis suregulavus šią veiklą atliekų susidarymo skaičiaus didėjimas galėtų būti sumažintas.

1.3 Europos Teisingumo Teismo praktika

Europos Teisingumo Teismas *Asa byloje (C-6/00)*⁴³ (byla susijusi su atliekų skirstymu ir panaudojimu) turėjo nuspręsti, kas tinkama antriniam panaudojimui, o kas šalinama. ETT šioje byloje nustatė kriterijus, kaip atskirti atliekas, kurios turi būti perdirbtos ir kurios turi būti šalinamos. *Asa* tarnyba, veikianti Austrijoje atliekų surinkimo ir šalinimo srityje, informavo Austrijos ministeriją, kuri atsakinga už atliekų tvarkymą, apie savo ketinimą išvežti 7 000 tonų pavojingų atliekų į įmonę Vokietijoje. Kaip informavo įmonė, vežami produktai buvo pelenai ir šlakai, kurie išsiskyrė deginimo procese. Nuvežus juos į Vokietiją, produktai turėjo būti pašalinti druskos kasykloje jais užkišant susidariusias skylės. Vokietijos valdžia minėtas atliekas (pelenus ir šlakus) priėmė kaip panaudotinas, tuo tarpu Austrija teigė, kad šios pavojingos atliekos nėra skirtos panaudoti, o turi būti šalinamos, todėl negalima jų pervežti iš vienos šalies į kitą, o reikia jas šalinti netoli jų susidarymo vietos. Savo ruožtu Europos Teisingumo Teismas nusprendė, jog riba tarp panaudojimo ir šalinimo yra neaiški. Teismas pažymėjo, kad atliekos laikomos panaudojamomis, jei gali būti panaudojamos kaip naudinga medžiaga pradiniam tikslui, kaip kitos medžiagos pakaitalas, taigi vartojamas *pakaitalo* pavadinimas. Šioje byloje nustatyti⁴⁴:

1. Buvo nustatytos ribos tarp utilizavimo ir šalinimo;
2. Esminė atliekų utilizavimo operacijos savybė yra tai, kas jos pagrindinis tikslas yra panaudoti atliekas naudingam reikalui – jos pakeičia kitas medžiagas, kurias būtų tekę panaudoti, jeigu ne atliekų panaudojimas.

Kita analizuotina ESTT byla, susijusi su atliekomis, bei atsakomybe už pažeidimus jas tvarkant yra *Texaco (C-1/03)*⁴⁵, susijusi su dirvožemio apsauga. Iš Texaco firmos degalinės cisternos Briuselyje išteko angliavandenilio, kuris pateko į dirvožemį. Minėtai bendrovei buvo iškelta baudžiamoji byla pagal Belgijos įstatymus buvo pradėtas baudžiamasis procesas (už gamtos taršą pagal šios šalies įstatymus užtraukia baudžiamąją atsakomybę). Teismas šioje byloje nustatė, kad išsiliejęs į dirvožemį angliavandenilis tampa nepanaudojamas, todėl laikomas atliekomis, užteršia jomis dirvožemį, ir taip buvo įtvirtintas medžiagos priskyrimo atliekomis požymis. Teismas padarė šias išvadas:

1. Išsiliejęs angliavandenilis laikomas atliekomis;

⁴³ ETT byla Nr. C-6/00, prieiga internete:<

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62000CJ0006&lang1=lt&lang2=EN&type=TXT&ancre=>>

⁴⁴ ETT bylos Nr. C-6/00 išvada, prieiga internete:<

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db716ef3711ca54b8a959f951ed4a309ef.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNaNr0?text=&docid=46844&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=218177>>

⁴⁵ ETT byla Nr. C-1/03, prieiga internete:<

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48883&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=218476>>

2. Pagal Direktyvos 75/442 15 straipsnį atsakingi yra turėtojas arba gamintojas (šiuo atveju atsakomybė tenka naftos bendrovei, aprūpinančiai degalinę);
3. Kuriamas atsakomybės režimas, apimantis kur kas daugiau nei „teršėjas moka“ principą;
4. Atliekų samprata per plati, todėl ESTT savo sprendimu ją susiaurino.

Dar viena aktuali byla – *C-277/02 EU-Wood-Trading GmbH* prieš *Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*. 1999 m. lapkričio mėn., 23 d. *EU-Wood-Trading* informavo *Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH*, kaip siunčiančiąją kompetentingą instituciją, kad ketina vežti 3 500 tonų medžio atliekų į *Frati Luigi de Pomponesco* įmonę, kuri įsteigta Italijoje. Pagal minėtą pranešimą, atliekose buvo apdirbto ar dažyto medžio iš statybų, baldų darbų atliekų, kuris buvo skirtas panaudoti medienos drožlių plokščių gamybai. Pridėtuose pranešimuose buvo aprašyta panaudojimo operacija, pažymėjimai, kurie rodė, jog Italijos institucijos nepateikė prieštaravimų dėl minėtų atliekų importo. Taip pat buvo pridėta pažyma (laboratorijos ataskaita), jog po atliekų analizės medžiagos kilograme buvo rasta 47 mg švino. Siunčiančioji kompetentinga institucija pagal Tarybos reglamento (EEB) Nr. 259/93 7 straipsnio 4 dalies a punkto 1 ir 2 įtraukas pareiškė prieštaravimus dėl vežimo (pagrindė tuo, jog švino kiekis atliekose viršija nustatytas gaires), todėl atliekos negali būti panaudotos be pavojaus žmonių sveikatai ar aplinkai, priešingai nei reikalauja direktyva. *EU-Wood-Trading* savo ruožtu teigė, jog siunčiančioji kompetentinga institucija negali pareikšti prieštaravimų dėl panaudoti skirtų atliekų vežimo, susijusių ne su pačiu atliekų vežimu, bet su jų panaudojimu valstybėje narėje. Buvo pateikti prejudiciniai klausimai, ir ETT teismas pateikė savo atsakymus bei išvadas⁴⁶:

1. Prieštaravimai dėl panaudoti skirtų atliekų vežimo, kuriuos turi teisę pareikšti siunčiančioji ir paskirties kompetentingos institucijos, gali būti pagrįsti motyvais ne tik dėl paties atliekų vežimo kiekvienos kompetentingos institucijos teritorinės kompetencijos ribose, bet ir dėl su šiuo vežimu susijusios panaudojimo operacijos;

2. Siunčiančioji kompetentinga institucija, siekdama prieštarauti atliekų vežimui, vertindama numatomą panaudojimo poveikį sveikatai ir aplinkai paskirties vietoje, gali prisilaikydama proporcingumo principo remtis kriterijais, kurie, siekiant išvengti šio poveikio, apriboja atliekų panaudojimą siunčiančioje valstybėje, net kai šie kriterijai yra griežtesni už taikomus paskirties valstybėje.

3. Siunčiančioji kompetentinga institucija negali remtis šiomis nuostatomis pareikšdama prieštaravimą dėl atliekų vežimo, pagrįstą aplinkybe, kad planuojamas panaudojimas neatitinka aplinkos apsaugos, viešosios tvarkos, visuomenės saugos ir sveikatos apsaugos nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų.

⁴⁶ ETT Bylos Nr. C-277/02 išvados, prieiga internete:<

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=52837&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&cc=first&part=1&cid=218650>>

Taigi, šios ir kitos bylos tikslina bei siaurina įstatymuose nurodytus apibrėžimus. *Asa bylos* dėka buvo nustatytos ribos tarp atliekų šalinimo ir panaudojimo. Remiantis tokia praktika ribos tarp šalinimo ir panaudojimo yra įtraukiamos į direktyvas, yra papildomos ir tuo pačiu suformuojamas teisminis precedentas. Sekanti analizuota byla *Texaco (C-1/03)* suteikė impulsą susiaurinti atliekų apibrėžimą, o taip pat padarė įtaką „teršėjas moka“ sampratos persvarstymui. Atliekos apibrėžtos panaudojamomis, jei gali būti panaudojamos kaip naudinga medžiaga pradiniam tikslui, kaip kitos medžiagos pakaitalas. Taigi atliekų panaudojimas įgavo naudingumo prasmę teisiniu atžvilgiu. Minėti atvejai, o taip pat ir daugelis kitų bylų, kuriomis analizuojamos atliekų tvarkymo ir panaudojimo problemos, siaurina apibrėžimus, pateikiamus direktyvose ir kituose dokumentuose, taip „priartindamos“ sąvokas arčiau realaus gyvenimo, o taip pat šis persvarstymas suteikia naujų idėjų ir naujų atliekų tvarkymo, priežiūros, panaudojimo ir kt. būdų atsiradimui, kas lemia atliekų tvarkymo sistemos tobulėjimą, o taip pat daro įtaką žmonių daromos veiklos, kuri kenkia gamtai ir tuo pačiu patiems žmonėms, mažinimui.

2. SKYRIUS. ATLIEKŲ PANAUDOJIMO TEISINIS REGULIAVIMAS LIETUVOJE

2.1. Atliekų tvarkymo politikos ir teisinio reguliavimo raida Lietuvoje

1990 m. Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, buvo pradėta kurti nacionalinė aplinkos apsaugos sistema. Naujos aplinkos apsaugos teisės aktų sistemos pamatu tapo Aplinkos apsaugos įstatymas, kuris yra pagrindinis aplinkos apsaugą reglamentuojantis įstatymas. Visi su aplinkos apsauga susiję teisiniai santykiai reguliuojami įvertinant minėtą įstatymą, tačiau svarbiausias įstatymas, kuriame yra pirminė nuoroda į aplinkos apsaugą – Lietuvos Respublikos Konstitucija⁴⁷.

Sparčiai besivystanti pramonė, transportas, energetika ir kitos šakos lemia didesnę poveikį aplinkai. Dėl šios priežasties aplinkos apsauga tampa vis aktualesne problema. LR Konstitucijos 54 straipsnis teigia: „Valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos išteklių“. Tokios valstybės veiklos krypties pagrindinis tikslas – užtikrinti Lietuvos gyventojų teises į sveiką ir švarią aplinką. Konstitucija taip pat įtvirtina kiekvieno asmens pareigą saugoti aplinką nuo kenksmingo poveikio.

1995 m. buvo parengta Lietuvos aplinkos apsaugos strategija⁴⁸, kurioje svarbiausios sudedamosios dalys: tinkamas atliekų tvarkymas, oro ir vandens apsauga nuo taršos, gamtos išteklių apsauga bei kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės išsaugojimas. 1996 m. strategija buvo patvirtinta, bei buvo suformuluoti bei pateikti 11 principų, kurie iš esmės nebuvo nauji, o atitiko ES aplinkos apsaugos principus, įtvirtintus 2003 m. LR Vyriausybės Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje (iki 2020 m.)⁴⁹.

Lietuvai integruojantis į ES, reikėjo suderinti savo įstatymus su ES teisės aktais. Vykstant derinimui, ES nuostatos buvo perkeltamos į nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus. Lietuvos teisės derinimo problemas su ES reikalavimais išsamiai išnagrino R. Ragulskytė-Markovienė knygoje „Aplinkos teisė“. Vertinat Lietuvos aplinkos būklę, o svarbiausia – atliekų panaudojimo teisinį reguliavimą, šiame kontekste labai svarbi tampa ES aplinkos apsaugos politika ir teisinis reguliavimas. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo teisinis reglamentavimas yra parengtas pagal Europos Sąjungos direktyvas ir reikalavimus, kuriuos valstybės narės privalo perkelti į savo teisinę bazę ir vykdyti visus įsipareigojimus, kurie privalomi visoms ES valstybėms narėms. Dauguma atliekų tvarkymą reglamentuojančių direktyvų reikalavimų jau yra perkelti į Lietuvos teisės aktus, kurių

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume, Žin., 1992, Nr. 33-1014

⁴⁸ Lietuvos aplinkos apsaugos strategija. Veiksmų programa. Vilnius, LR aplinkos apsaugos ministerija, 1996. 48 p.

⁴⁹ Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. Patvirtinta LR Vyriausybės 2003 09 11 nutarimu Nr. 1160. Valstybės žinios, 2003, Nr. 89-4029.

pagrindiniai yra Aplinkos apsaugos įstatymas⁵⁰, Atliekų tvarkymo įstatymas⁵¹ ir Atliekų tvarkymo taisyklės⁵². Yra išskiriami ir vietos lygmens teisės aktai, strateginiai ir plėtros dokumentai, kaip savivaldybių atliekų tvarkymo planai bei atliekų tvarkymo taisyklės, kurie reglamentuoja komunalinių atliekų tvarkymą savivaldybių teritorijose.

Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatyme⁵³ aplinkos apsauga yra apibrėžiama kaip: „aplinkos saugojimas nuo fizinio, cheminio, biologinio ir kitokio neigiamo poveikio ar pasekmių, atsirandančių įgyvendinant planus ir programas, vykdant ūkinę veiklą ar naudojant gamtos išteklius“. Taigi, aplinkos saugojimas vykdant ūkinę ar kitokią veiklą ir atsirandant atliekomis, kurios neigiamai veikia aplinką, yra vienas iš šio įstatymo numatytų tikslų. Minėtame įstatyme taip pat apibrėžiami planai ir procedūros, kurių laikymasis neleidžia atsirasti didesniai aplinkos teršimui, ar tiesiog, laikantis šiame įstatyme nurodytų taisyklių, jį sumažina.

Atliekų tvarkymo įstatymas⁵⁴ nustato bendruosius atliekų prevencijos ir tvarkymo reikalavimus, kad būtų išvengta atliekų neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai; sąlygas, kai medžiaga ar daiktas gali būti nelaikomi atliekomis; atliekų tvarkymo valstybinį reglamentavimą; pagrindinius atliekų tvarkymo sistemų organizavimo ir planavimo principus; reikalavimus atliekų turėtojams ir atliekų tvarkytojams; atliekų tvarkymo ekonomines ir finansines priemones; alyvų, elektros ir elektroninės įrangos, transporto priemonių, apmokestinamųjų gaminių ir pakuočių gamintojų, importuotojų, platintojų teises ir pareigas

Atliekų tvarkymo taisyklės⁵⁵ nustato atliekų tvarkymo, apskaitos, deklaravimo, rūšiavimo, ženklavimo tvarką. Šių taisyklių 6 priede yra nurodyti atliekų naudojimo būdai, kurie sutampa su ES nustatytais atliekų tvarkymo būdais. Atliekų perdirbimas apibrėžiamas: „atliekose esančių medžiagų perdirbimas gamybos proceso metu, įskaitant organinį perdirbimą, bet išskyrus energijos panaudojimą, norint jas panaudoti pagal pirminę ar kitokią paskirtį“. Įdomus dalykas tas, jog išskiriamas energijos panaudojimas, kuris nėra minimas nei prie atliekų naudojimo nei prie perdirbimo.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1224⁵⁶ Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 "Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo" pakeitimo, kurio tikslas: „atsižvelgiant į esamą atliekų tvarkymo būklę ir vadovaujantis Europos Sąjungos atliekų tvarkymą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimais,

⁵⁰ Aplinkos apsaugos įstatymas, Žin., 1992, Nr. 5-75

⁵¹ Atliekų tvarkymo įstatymas, Žin., 1998, Nr. 61-1726

⁵² LR Aplinkos ministro įsakymas „Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, Valstybės žinios, 1999-07-21, Nr. 63-2065

⁵³ Aplinkos apsaugos įstatymas, Žin., 1992, Nr. 5-75

⁵⁴ Atliekų tvarkymo įstatymas, Žin., 1998, Nr. [61-1726](#)

⁵⁵ 1999 m. liepos mėn. 14 d. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministro įsakymas Nr. 217 Dėl atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo, Valstybės žinios, 1999-07-21, Nr. 63-2065

⁵⁶ 2007 m. spalio mėn. 31 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1224 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio mėn. 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo, Valstybės žinios, 2007-11-27, Nr. 122-5003

Valstybės ilgalaikės raidos strategija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX-1187⁵⁷, Nacionaline darnaus vystymosi strategija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 1160⁵⁸, Europos Bendrijų Komisijos komunikatu „Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija“, pateikti esamos atliekų tvarkymo būklės ir SSGG (stiprybių, silpnybių, galimybių, grėsmių) analizę, nustatyti atliekų tvarkymo prioritetus ir principus, strateginius tikslus, tikslus ir uždavinius, šio Plano įgyvendinimo priemonės, aprašyti atliekų tvarkymo sistemą, nustatyti atliekų tvarkymo užduotis, numatyti šio Plano įgyvendinimo ir atskaitomybės mechanizmą“. Plane yra teigiama, jog, nors atliekų tvarkymui skiriama daugiau dėmesio, tačiau atliekų mažinimas, racionalus tvarkymas ir pakartotinis naudojimas – vis dar svarbūs. Šiuo planu yra užtikrinamas Europos Sąjungos teisės aktų⁵⁹ įgyvendinimas.

Valstybės institucijų ir savivaldybių funkcijos atliekų tvarkymo srityje nustatytos Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme⁶⁰, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme⁶¹ ir kituose teisės aktuose: Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatyme; Valstybinė atliekų prevencijos programoje, Mokesčio už aplinkos teršimą įstatyme; Valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane, Atliekų tvarkymo taisyklėse, Atliekų sąvartynų įrengimo, eksploatavimo, uždarymo ir priežiūros po uždarymo taisyklėse, Atliekų deginimo aplinkosauginiuose reikalavimuose, Išseiktų baterijų ir akumuliatorių tvarkymo taisyklėse, Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo taisyklėse, Alyvų atliekų tvarkymo taisyklėse, Buityje susidarančių pavojingų atliekų surinkimo punktų įrengimo ir eksploatavimo taisyklėse.

⁵⁷ Žin., 2002, Nr. 113-5029

⁵⁸ Žin., 2003, Nr. 89-4029

⁵⁹ 1. 1975 m. birželio 16 d. Tarybos direktyva 75/439/EEB dėl naudotų alyvų šalinimo (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 1 tomas, p. 14) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2000 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/76/EB (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 5 tomas, p. 353).

2. 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva 91/689/EEB dėl pavojingų atliekų (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 2 tomas, p. 78) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2006 m. sausio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 166/2006 (OL 2006 L 33, p. 1).

3. 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 2005/20/EB (OL 2005 L 70, p. 17).

4. 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).

5. 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 5 tomas, p. 224) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2005 m. rugsėjo 20 d. Tarybos sprendimu 2005/673/EB (OL 2005 L 254, p. 69).

6. 2003 m. sausio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/96/EB dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 7 tomas, p. 359) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2003 m. gruodžio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/108/EB (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 7 tomas, p. 692).

7. 2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/12/EB dėl atliekų (OL 2006 L 114, p. 9).

8. 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).

⁶⁰ Žin., 1998, Nr. 61-1726; 2002, Nr. 72-3016

⁶¹ Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

2.2. Atliekų tvarkymo ir panaudojimo sistema Lietuvoje

Atliekos yra neišvengiamas mūsų gyvenimo ir ūkinės veiklos palydovas. Jų susidarymas yra glaudžiai susijęs su šalies gyventojų pragyvenimo lygiu ir ekonomikos augimo tempais. Lietuvoje, pagal EUROSTAT duomenis⁶², 2011 m. susidarė daugiau komunalinių atliekų vienam gyventojui negu kaimyninėse šalyse (Lietuvoje – 442 kg/gyv., Latvijoje – 350kg/gyv., Estijoje – 298 kg/gyv.), bet mažiau negu vidutiniškai ES šalyse (ES vidurkis – 503 kg/gyv.), o perdirbama (įskaitant kompostavimą) tik 19 kg komunalinių atliekų vienam gyventojui, kai tuo tarpu ES vidurkis – 193 kg (t. y. dešimt kartų daugiau). Lietuvoje 2009–2011 m. apie 85 proc. susidariusių komunalinių atliekų buvo pašalinta sąvartynuose ir tik apie 15 proc. jų perdirbama arba panaudojama, taigi lig šiol pagrindinis atliekų sutvarkymo būdas yra jų šalinimas sąvartyne. Ši situacija rodo, kad Lietuvai būtina imtis priemonių skatinant atliekų perdirbimą ir panaudojimą.

Atliekų panaudojimas yra vienas iš atliekų tvarkymo būdų, tad kalbant apie panaudojimą reikia aptarti ir patį atliekų tvarkymo sektorių. Svarbiausiu atliekų tvarkymo sektoriaus strateginiu dokumentu laikytinas Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas (toliau – VSATP), kuriame yra numatytas atliekų prevencijos priemonių pavyzdžiai⁶³.

Lietuvos Respublikos Atliekų tvarkymo įstatymo⁶⁴ 2 straipsnio 6 punkte atliekos apibrėžiamos kaip: „medžiaga ar daiktas, kurių turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti“. To pačio įstatymo 2 straipsnio 18 punktas apibrėžia sąvoką „atliekų tvarkymas“: „atliekų surinkimas, vežimas, naudojimas ir šalinimas, šių veiklų organizavimas ir stebėseną, šalinimo vietų vėlesnė priežiūra, įskaitant, kai minėtus veiksmus atlieka prekiautojas atliekomis ar tarpininkas“. Pagal 2008/98/EB⁶⁵ Direktyvoje dėl atliekų nustatytus atliekų hierarchijos prioritetus pirmiausia turi būti vengiama atliekų susidarymo ir taikomos kitos atliekų prevencijos priemonės, o atliekos, kurių neįmanoma išvengti, paruošiamos naudoti pakartotinai, perdirbamos ar kitaip naudojamos tokiais būdais, kad kuo mažiau jų būtų šalinama sąvartynuose ir kituose atliekų šalinimo įrenginiuose. Atliekų tvarkymas susideda iš kelių sudėtinių dalių, kurių kiekviena taip pat apibrėžta minėtame akte. Atliekų surinkimas yra apibrėžtas kaip - „atliekų paėmimas iš atliekų turėtojų, įskaitant rūšiuojamąjį atliekų surinkimą ir parengiamąjį laikymą iki atliekų surinkimo įrenginiuose, kuriuose atliekos iškraunamos, kad jas galima būtų paruošti pervežti į atliekų naudojimo ar šalinimo įrenginius“. Atliekų vežimas apibrėžtas kaip: „atliekų paėmimas iš jų turėtojo, vežimas ir perdavimas atliekų naudotojui ar šalintojui“. Atliekų naudojimas – tai „veikla, kurios pagrindinis rezultatas yra atliekas sudarančių medžiagų naudojimas konkrečiai paskirčiai vietoj kitų

⁶² Municipal Waste, prieiga internete: < http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wasmun&lang=en >
Generation of Waste, prieiga internete: < http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wasgen&lang=en >

⁶³ LR Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo. Valstybės žinios, 2002, Nr. 40-1499; 2007, Nr. 122-5003.

⁶⁴ 1998 m. birželio mėn. 16 d. Lietuvos Respublikos Atliekų tvarkymo įstatymas Nr. VIII-787, Valstybės žinios, 1998, Nr. 61-1726

⁶⁵ 2008-11-19 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB „Dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas“.

medžiagų, arba veikla, kurios rezultatas yra atliekų paruošimas naudoti pagal tą paskirtą įmonėje arba visame ūkyje“. Atliekų šalinimas apibrėžiamas: „veikla, nepriskiriama prie atliekų naudojimo, net jei antrinis tokios veiklos rezultatas yra medžiagų ar energijos gavimas. Nebaigtinį atliekų šalinimo veiklų sąrašą taip pat nustato Aplinkos ministerija⁶⁶“. Sąvoka „atliekų pakartotinis naudojimas“ apibrėžiama LR Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnyje - tai „veikla, kai prie atliekų nepriskiriami produktai ar jų sudedamosios dalys vėl naudojami tam pačiam tikslui, kuriam buvo sukurti. Ir šis pakartotinis naudojimas yra priskiriamas prie atliekų prevencijos priemonių“. Taigi galima teigti, jog atliekų pakartotinis panaudojimas yra labiausiai siektinas variantas tarpe minėtų atliekų tvarkymą sudarančių veiksmų, kadangi užkerta kelią atliekų kiekio didėjimui. Tačiau Lietuvoje, kaip jau minėta vis dar kaip pagrindinis atliekų tvarkymo būdas naudojamas jų šalinimas sąvartynuose. Tam įtakos turi painus biurokratinis mechanizmas, visuomenės švietimo problemos, atsakomybės išdėstymas tarp institucijų. Atliekų tvarkymo įstatyme taip pat nustatyta, kad savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas ir užtikrina jų funkcionavimą. Dauguma savivaldybių, vadovaudamosi šiuo įstatymu, nurodė regioniniams atliekų tvarkymo centrams sukurti ir vystyti komunalinių atliekų tvarkymo sistemas. Taigi, jų efektyvumas ir atliekų tvarkymo prioritetų įgyvendinimas priklauso nuo valstybės ir savivaldos institucijų sprendimų, pastangų ir regionines atliekų tvarkymo sistemas kuriančių ir plėtojančių regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklos⁶⁷.

Norint plačiau aptarti atliekų panaudojimą, reikia įsigilinti į patį atliekų tvarkymo planą ir principus, taigi Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 1224 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 "Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo"⁶⁸ V skyrius yra skirtas atliekų tvarkymo principams. Pagrindiniai atliekų tvarkymo principai nurodyti sekančiais: savarankiškumo ir artumo, atsargumo ir tvarumo, techninio galimumo ir ekonominio gyvybingumo, savarankiškumo, visuotinum principai ir principas „teršėjas moka“. Taip pat nurodoma, jog atliekų tvarkymas turi būti organizuojamas taip, kad būtų atsižvelgta į gamtinių išteklių apsaugą, bendrą poveikį aplinkai, visuomenės sveikatai, ekonomikai ir socialinei aplinkai. Kalbant apie savarankiškumo ir artumo principus, reikia pažymėti, jog nuo jų tiesiogiai priklauso atliekų tvarkymo sistemos veiksmingumas. Pagal artumo principą siekiama, kad mišrios komunalinės atliekos būtų naudojamos, o netinkamos perdirbti – atitinkamai būtų šalinamos viename iš artimiausių atliekų naudojimo ar šalinimo įrenginių. Šiuo principu taip pat siekiama, jog Lietuvoje būtų sukurti pakankami mišrių komunalinių atliekų naudojimo ir atliekų šalinimo įrenginių pajėgumai. Antrasis – atsargumo ir tvarumo principas - reiškia, kad „jeigu medžiaga ar objektas gali kelti riziką ir nėra tai paneigiančių faktų, būtina imtis priemonių visuomenės sveikatos ir aplinkos apsaugai

⁶⁶ 1999 m. liepos mėn. 14 d. LT Aplinkos ministro įsakymas Nr. 217 Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo, 5 priedas

⁶⁷ 2013 m. rugpjūčio mėn. 2 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-9-1, „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“

⁶⁸ 2007 m. spalio mėn. 31 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1224 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio mėn. 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo, Valstybės žinios, 2007-11-27, Nr. 122-5003

užtikrinti ir jas taikyti, kol atsiras riziką paneigiančių įrodymų. Vadovaujantis tvarumo principu, tvarkant atliekas turi būti palaikomas stabilumas ir vientisumas”. Techninio galimumo ir ekonominio gyvybingumo principas teigia, kad, kuriant ir plėtojant atliekų tvarkymo infrastruktūrą, turi būti įvertintos techninės ir ekonominės galimybės. Visuotinio principas skelbia, kad viešojo komunalinių atliekų tvarkymo paslauga turi būti pasiūloma ir teikiama visiems komunalinių atliekų turėtojams. Paskutinis 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. Produktų gamintojai ir (ar) importuotojai, platintojai, taip pat pakuočių naudotojai ir (ar) importuotojai, pardavėjai gali pasidalyti produktų ir pakuočių atliekų tvarkymo išlaidas“.

Pastaraisiais metais atliekų tvarkymui Lietuvoje skiriama daug dėmesio, plėtojamasi jų surinkimas, perdirbimas ir šalinimas. Šią plėtrą taip pat skatina Europos Sąjungos parama, o gamintojams ir importuotojams nustatyta atsakomybė už atliekų tvarkymą. Tačiau, Lietuvos darnaus vystymosi prioritetai – didinti gamtos išteklių panaudojimo veiksmingumą, mažinti atliekas, racionaliai jas tvarkyti ir panaudoti – vis dar išlieka svarbūs ir reikalaujantys didesnio atsakingų institucijų dėmesio ir visuomenės supratimo. Susidarančių atliekų kiekio mažinimas, jų racionalus tvarkymas ir panaudojimas išlieka prioritetinėmis sritimis Lietuvos aplinkosaugoje, o jų svarba pabrėžta Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje⁶⁹. Šiuolaikiškos atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas – vienas iš problematiškiausių dabartinių klausimų, kuriam Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje skiriama daug dėmesio. Minėtoje strategijoje numatyta iš esmės pertvarkyti, t.y. iš naujo sukurti visas atliekų tvarkymo grandis, pradedant atliekų apskaita, rūšiavimu ir baigiant jų galutiniu sutvarkymu (perdirbimu, deginimu energijai išgauti, šalinimu). Minėtoje strategijoje teigiama, jog silpnybė Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo srityje yra atliekų susidarymo prevencija, kurios atžvilgiu Lietuvoje yra nuveikta per mažai. Taip teigiama dėl to, jog nėra išplėtotas atliekų naudojimas ir perdirbimas, daugeliui atliekų šalinti vis dar naudojamas pigiausias atliekų tvarkymo būdas – šalinimas. Savivaldybėse trūksta kvalifikuotų darbuotojų ir lėšų atliekų tvarkymui efektyviau planuoti, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų priežiūrai ir kontrolei užtikrinti.

Diegiant komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, rengiami regioniniai ir savivaldybių atliekų tvarkymo planai, baigiamos statyti didžiųjų atliekų surinkimo aikštelės, gyventojai ir įmonės aprūpinami antrinių žaliavų rūšiavimo konteneriais. Taip pat kuriami pavojingų atliekų tvarkymo pajėgumai, veikia pavojingų atliekų tvarkymo įmonės, o panaudojus Europos Sąjungos lėšas, pastatytas pavojingų atliekų deginimo įrenginys. Ir nors Lietuvoje, kaip ir visoje Europos Sąjungoje, didžiausias dėmesys yra skiriamas pagrindiniam atliekų tvarkymo sistemos prioritetui – atliekų

⁶⁹ 2003 m. rugsėjo mėn. 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1160 Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo, Valstybės žinios 2003, Nr.89-4029.

prevencijai, kurios tikslas – vengti atliekų susidarymo, mažinant susidarancias ir nenaudojamas atliekas, tačiau šiam tikslui pasiekti vis dar daroma per mažai, nes jis nėra pagrindinis atliekų tvarkymo būdas - atliekų kaupimas sąvartynuose iki šiol yra pagrindinis atliekų atsikratymo būdas.

Pagal Aplinkos apsaugos įstatymą, aplinkos apsaugos politika įpareigoja:

- Nukreipti visuomeninius ir privačius interesus aplinkos kokybei gerinti;
- Skatinti gamtos išteklių naudotojus ieškoti būdų ir priemonių, kaip išvengti ar sumažinti neigiamą poveikį aplinkai;
- Gamtos ištekliai turi būti naudojami racionaliai ir kompleksiskai, atsižvelgiant į aplinkos išsaugojimo ir atkūrimo galimybes;
- Aplinkos apsauga grindžiama visapusiška, teisinga ir laiku pateikta ekologine informacija.

Atliekų tvarkymas reglamentuojamas teisės aktais, į kuriuos Lietuvai stojant į ES buvo perkelti daugelio ES direktyvų reikalavimai ir nuostatos. Kaip jau minėta, Atliekų tvarkymo įstatyme buvo nustatyti pagrindiniai atliekų tvarkymo reikalavimai (perdirbimas, naudojimas energijai gaminti, saugus šalinimas). Taip pat buvo įtvirtintas principas „teršėjas moka“ bei gamintojo atsakomybės principas, nurodytos atsakingos institucijos, jų kompetencija atliekų tvarkymo srityje.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime Nr. 1224⁷⁰ Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 "Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo" pakeitimo pateikiama visa informacija apie šiandieninę atliekų tvarkymo būklę Lietuvoje. Siekiant sukurti efektyviai veikiančią komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, kuriama 10 regioninių atliekų tvarkymo sistemų, kurių diegimas ir plėtojimas iš dalies finansuojamas Europos Sąjungos Sanglaudos fondo⁷¹, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių įkurtos įmonės (regioninio atliekų tvarkymo centro) paskolos lėšomis. Kaip stiprybės Lietuvos Respublikos atliekų tvarkyme yra nurodoma sukurta atliekų tvarkymo teisinė bazė (Europos Sąjungos atliekų tvarkymą reglamentuojančių teisės aktų nuostatos laiku perkeliamos į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę). Taip pat minima vykstanti komunalinių atliekų tvarkymo valdymo reforma, kurios pagalba sukurti regioninių atliekų tvarkymo sistemų pagrindai. Kaip stiprybė yra nurodomas mokesčio už aplinkos teršimą apmokestinamųjų gaminių ir pakuočių atliekomis įvedimas, kuris sukūrė papildomą atliekų

⁷⁰ 2007 m. spalio mėn. 31 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1224 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio mėn. 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo, Valstybės žinios, 2007-11-27, Nr. 122-5003

⁷¹ Alytaus regiono atliekų tvarkymo (projekto Nr. 2001/LT/16/P/PE/003), Kauno regiono atliekų tvarkymo (projekto Nr. 2004/LT/16/C/PE/001), Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo (projekto Nr. 2002/LT/16/P/PE/010), Marijampolės apskrities atliekų tvarkymo sistemų sukūrimas (projekto Nr. 2002/LT/16/P/PE/011), Panevėžio regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimo projektas (projekto Nr. 2005/LT/16/C/PE/003), Pavojingų atliekų tvarkymas Lietuvoje (projekto Nr. 2003/LT/16/P/PE/017), Šiaulių regiono atliekų tvarkymo (projekto Nr. 2001/LT/16/P/PE/008), Tauragės regiono atliekų tvarkymo (projekto Nr. 2001/LT/16/P/PE/004), Telšių regiono atliekų tvarkymo (projekto Nr. 2003/LT/16/P/PE/016), Utenos regiono atliekų tvarkymo (projekto Nr. 2004/LT/16/C/PE/00), Vilniaus regiono atliekų tvarkymo sistemų sukūrimas (projekto Nr. 2002/LT/16/P/PE/012)

surinkimo, perdirbimo ir naudojimo finansavimo šaltinį, o taip pat paskatino atliekų tvarkytojus kurti naujus atliekų tvarkymo pajėgumus. Tačiau, nurodomos ir silpnybės, kurių pagrindinė – kad atliekų prevencijos atžvilgiu nepadaryta pakankama pažanga, nors tai yra pagrindinis atliekų tvarkymo laiptelis. Taip pat pripažįstama, jog Lietuvoje vis dar naudojamas pigiausias atliekų šalinimo būdas – atliekų šalinimas sąvartynuose.

Pakuočių ir atliekų tvarkymo įstatymas (2001 m.) suteikia teisinį pagrindą išplėsti antrinių žaliavų, kurių didžiausią dalį sudaro pakuočių atliekos, surinkimą ir perdirbimą. Kalbant apie aplinkosauginius mokesčius Lietuvoje, reikėtų paminėti pakuočių taros supirkimo mokestį, kuris Lietuvoje turi istorines tradicijas dar nuo tarybinių laikų. Privalomojo užstato taikymas daugkartinėms gėrimų pakuotėms Lietuvoje buvo įvestas, kai Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1506 buvo patvirtintas Pakuočių, už kurias privaloma imti užstatą, sąrašo, užstato dydžio ir užstato sistemos įgyvendinimo tvarkos aprašas⁷². Šis nutarimas įsigaliojo nuo 2003 m. sausio 1 d., tačiau praktiškai privalomojo užstato sistema pradėjo veikti tik nuo 2006 m. lapkričio mėn., o tam turėjo įtakos sekantys veiksmai: „teisiškai nustatytos prielaidos, kad užstato sistema įsigalios tik tada, kai bus patvirtintas pakuočių, įtraukiamų į užstato sistemą, sąrašas (o ne nuo tam tikros nustatytos datos) o vyko ilgas šio sąrašo derinimas su suinteresuotomis šalimis, gamintojai ir importuotojai (t. y. aludariai) ilgą laiką negalėjo sutarti su pardavėjais (prekybininkais) dėl kompensacijos už dydžio.“⁷³

Užstato sistema taikoma toms sąrašė nurodytoms pakuotėms, apie kurias paskelbia Aplinkos ministerija⁷⁴. Pakuočių, įtraukiamų į užstato sistemą, sąrašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. lapkričio 3 d. įsakymu Nr. D1-513 „Dėl Pakuočių, įtraukiamų į užstato sistemą, sąrašo patvirtinimo. Pradžioje į užstato sistemą buvo įtraukti 9 skirtingų rūšių ir talpos stiklo butelių, į kuriuos pilstomas alus, sidras, kt. gėrimai; šiuo metu į užstato sistemą patenka 15 rūšių pakuotės. Vadovaujantis teisiniais reikalavimais, gamintojai ir importuotojai, kurie taikė minėto užstato sistemą, turėjo vykdyti pakartotinio naudojimo pakuočių apskaitą ir teikti šių pakuočių apskaitos ataskaitas Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka. VŠĮ „DESA“⁷⁵ duomenimis, 2006-2009 m. laikotarpiu Lietuvoje per mėnesį į rinką buvo išleista apie 18 mln. vienetų pripildytų užstatinių pakuočių. Deja, 2009 - 2010 m. gėrimų tiekimas į Lietuvos rinką užstatinėse pakuotėse sumažėjo – VŠĮ „DESA“ duomenimis 2010 m., palyginus su 2007 n., į rinką buvo tiekama 25 proc. mažiau gėrimų daugkartinėse pakuotėse (žr. 1 lentelę).

⁷² Žin., 2002, Nr.95-4120; pakeitimas – Žin., 2006, Nr. 77-3003

⁷³ 2011 m. vasario mėn. 2 d. Ataskaita Daugkartinių pakuočių naudojimo plėtros studija. Poveikio vertinimo tyrimas. Užsakovas - Lietuvos Respublikos ministro Pirmininko tarnyba, Paslaugos teikėjas – UAB „Ekokonsultacijos“.

⁷⁴ Atnaujinamas sąrašas skelbiamas VŠĮ „DESA“ sveiatinėje: < <http://depozitas.lt/buteliai/>>

⁷⁵ Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo 11 straipsnio nuostata įpareigoja gamintojus, importuotojus, taip pat pardavėjus parduodant gaminius, už kurių pakuotę nustatytas užstatas, imti užstatą ir jį grąžinti vartotojams ar gaminių naudotojams, kai šie grąžina pakuotes. Atsižvelgiant į minėto įstatymo reikalavimus, Lietuvos aludarių asociacijos (dabartinė Lietuvos aludarių gildija) nariai, kaip gamintojai, naudojantys pakartotinio naudojimo pakuotes savo gaminiams pakuoti, nusprendė įsteigti Viešąją Įstaigą, kuri atliktų užstato sistemos administratoriaus funkcijas (prieiga internete: < <http://depozitas.lt/>>).

Lentelė 1. Į rinką išleistas užstatinių pakuočių kiekis Lietuvoje 2007-2010 m.

Metai	Pakuočių išleidimas į rinką per metus	Pakuočių išleidimas į rinką per mėnesį pokytis, palyginus su 2007 m.
2007 m.	239 867 315	100 proc.
2008 m.	236 830 589	99 proc.
2009 m.	191 024 946	80 proc.
2010 m.	178 839 098	75 proc.

Šaltinis: VŠĮ „DESA“.

Pateiktoje lentelėje matyti, jog daugkartinių pakuočių, išleistų į rinką 2010 metais, palyginus su 2007 metais ryškiai sumažėjo. Tam įtakos, kaip teigia VŠĮ „DESA“ galėjo turėti mažėjantis alaus tiekimas į rinką užstatinėse pakuotėse.

Kitas aptartinas mokestis yra taikomas pirminei pakuotei. Šis mokestis buvo įvestas Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymu⁷⁶, kuris įsigaliojo 2003 m. sausio mėn. 1 d. Pirmajame straipsnyje yra nurodoma įstatymo paskirtis: „ekonominėmis priemonėmis skatinti teršėjus mažinti aplinkos teršimą, vykdyti atliekų prevenciją ir tvarkymą, neviršyti nustatytų teršalų išmetimo į aplinką normatyvų, taip pat iš mokesčio kaupiti lėšas aplinkosaugos priemonėms įgyvendinti“. Šiuo įstatymu buvo įvestas mokestis pirminei pakuotei (vėliau mokestinė bazė buvo praplėsta iki visų pakuočių), tačiau gamintojai ir importuotojai pagal įstatymą gali būti atleidžiami nuo mokesčio (5 straipsnis: „*Fiziniai ir juridiniai asmenys, įgyvendinantys aplinkosaugos priemones, mažinančias teršalų išmetimą į aplinką iš stacionarių taršos šaltinių ne mažiau kaip 5 procentais skaičiuojant nuo nustatyto didžiausios leistinos taršos normatyvo, Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka atleidžiami nuo mokesčio už tuos teršalus, kurių kiekis sumažinamas 5 procentais, išskyrus atvejus, kai priemonei įgyvendinti yra naudojamos valstybės biudžeto lėšos, taip pat kai įgyvendinamos aplinkosaugos priemonės yra skirtos biokurui naudoti. Atleidimas nuo mokesčio galioja ne ilgiau kaip 3 metus nuo priemonės įgyvendinimo pradžios*“) jei įvykdo nustatytas pakuotės atliekų tvarkymo užduotis. Mokesčio tarifas nustatytas priklausomai nuo pakuotės medžiagos ir pripildytos pakuotės svorio. Mokesčio už pakuotes įvedimu siekiama skatinti mokesčio mokėtojus mažinti pakuočių vartojimą ir tvarkyti pakuočių atliekas. Šis mokestis skatina daugkartinių pakuočių naudojimą, nes Mokesčio už aplinkos teršimą įstatyme, 5 straipsnio 6 dalyje tokiai pakuotei nustatyta mokesčio lengvata: „*Gamintojai ir importuotojai atleidžiami nuo mokesčio už aplinkos teršimą gaminių ir (ar) pakuotės atliekomis už tą gaminių ir (ar) pakuotės kiekį, kuris proporcingas įvykdytos Vyriausybės nustatytos gaminių ir (ar) pakuotės atliekų naudojimo ir (ar) perdirbimo užduoties daliai.*“.

Taigi, atliekų tvarkymas yra sudėtinis procesas, apimantis jų atsiradimo kontrolę, saugojimą, surinkimą, transportavimą, perdavimą surinkėjams, perdirbimą, antrinį naudojimą bei šalinimą. Pirmasis etapas - atliekų susidarymas, kurio metu yra sprendžiama, kad tam tikri daiktai ar medžiagos

⁷⁶ Žin., 2002, Nr. 13-474

tapo nebenaudingi ir jais reikia atsikratyti, arba surinkus į vieną vietą – sutvarkyti. Šiandien, šis etapas yra mažiausiai kontroliuojamas, ypač kalbant apie atliekas, susidarančias buityje. Tolesni etapai – atliekų surinkimas, rūšiavimas, saugojimas ir jų tvarkymas pačiame susidarymo šaltinyje. Pastarasis yra laikomas vienu svarbiausių atliekų tvarkymo etapų, kadangi nuo to priklauso visa tolesnė šio proceso eiga. Atliekų šalinimas į sąvartyną vis dar išlieka pagrindinis galutinis atliekų sutvarkymo etapas. Taip šalinamos ir atliekos, susidarančios atliekų perdirbimo, deginimo, kompostavimo ir kitais atliekų tvarkymo etapais.

Lietuvoje, atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas neskatina atliekų naudojimo ir perdirbimo, ne visiems atliekų turėtojams sudarytos galimybės rūšiuoti atliekas, atskiriant antrines žaliavas ir kitas perdirbimui ar panaudojimui tinkamas atliekas, todėl sąvartynuose 2010 m. buvo šalinama apie 93 proc. komunalinių atliekų, kai ES šalyse sąvartynuose vidutiniškai pašalinama apie 40 proc. susidariusių atliekų⁷⁷.

2012 metais paskelbta Europos Komisijos ataskaita⁷⁸ apie tai, kaip valstybės narės tvarko komunalines atliekas, parodė, jog Lietuva yra priskiriama prie valstybių, kuriose nustatyti didžiausi įgyvendinimo trūkumai - prasta atliekų prevencijos politika ir jos neįgyvendinimas, paskatų šalinti atliekas ne sąvartynuose trūkumas ir netinkama atliekų tvarkymo infrastruktūra, nepakankamai išnaudojamos kitos atliekų tvarkymo galimybės - *pakartotinis naudojimas* ar perdirbimas. Pasinaudodama šia ataskaita Europos Komisija sudaro veiksmų planus dešimčiai prasčiausiai atliekas tvarkančių valstybių, kurie turi padėti dalintis geriausia valstybių patirtimi, taip pat pateiks rekomendacijas kaip gerinti atliekų tvarkymą pasinaudojant ekonominėmis, teisinėmis ir administracinėmis priemonėmis ir ES struktūriniais fondais.

Apibendrinant Lietuvos atliekų tvarkymo politiką, pagrindinis skirtumas tarp Lietuvos ir bendros ES atliekų tvarkymo politikos – skirtingai įgyvendinamas siekis, kad mažiau atliekų patektų į sąvartynus. ES šio tikslo siekia skatindama atliekų panaudojimą kaip antrinę žaliavą, o Lietuvoje rūpinamasi, kaip atliekas sunaikinti.

2.3. Atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo problemos

Nuolatinis miestų augimas ir socialinis vystymas padarė įtaką darnios aplinkos kūrimo plėtojimui, kuris yra grindžiamas atsinaujinančios energijos gamybos principu ir atliekų panaudojimo ir gamtos išteklių taupymo principais (principų yra ir daugiau, tačiau temos rėmuose paminėti tik du). Taigi atliekų panaudojimas energijai gauti taip mažinant atliekų kiekį ir gaunant naudą turėtų būti

⁷⁷ Europos Audito rūmų specialioji ataskaita Nr. 20, 2012. Interaktyvus, prieiga internete: <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_20/SR12_20_LT.PDF>

⁷⁸ BiPRO (2012): Screening of waste management performance of EU Member States. Report submitted under the EC project “Support to Member States in improving waste management based on assessment of Member States’ performance”. Report prepared for the European Commission, DG ENV, July 2012. [interaktyvus] 2012 [žiūrėta 2014 04 19] <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf>

pageidaujamas variantas. Pagal 3 Priede pateiktą lentelę matome, jog Lietuva palyginti su kitomis šalimis, pasigamina mažai elektros energijos. Duomenys, pateikti lentelėje 3 priede rodo pirmaujančių Europos valstybių energijos bei įvairių rūšių atliekų panaudojimo proceso rimtumą, ir pačio atliekų panaudojimo svarbą atliekų tvarkymo sistemoje. Tačiau, reikia pastebėti, jog 1997 m. vasario 24 d. rezoliucijoje dėl Bendrijos strategijos dėl atliekų tvarkymo Taryba patvirtino, kad atliekų prevencija turėtų būti atliekų tvarkymo pirmasis prioritetas ir kad pirmenybė turėtų būti teikiama pakartotiniam naudojimui bei medžiagų perdirbimui, o ne naudojimui energijai iš atliekų gauti, tada, kai ir tiek, kiek ekologiniu požiūriu tai yra geriausios išeitys.

Patį sąvoka „atliekų panaudojimas“ kaip tokia sąvoka nėra apibrėžta Lietuvos Respublikos teisės aktuose, kai tuo tarpu ES dokumentuose sąvoka „atliekų panaudojimas“ yra apibrėžta ir išvardintos operacijos, kurios laikomos atliekų panaudojimu (žr. 1.2. poskyrį). Galima daryti prielaidą, jog atliekų panaudojimas Lietuvoje yra veikla, kuomet atlieka yra panaudojama pakartotinai.

Žmonių daugėjimas pasaulyje lemia vis didesnę aplinkos taršą. Regioninės ar nacionalinės problemos tampa globaliomis, dėl įvairiausių priežasčių, tačiau būtų galima išskirti kelias pagrindines priežastis⁷⁹: „problema, su kuria susiduriama, yra svarbi ir už šalies ar regiono ribų, šalis nepajėgia viena išspręsti problemos (patirties, žinių stoka, nebrandi visuomenė, netinkama įstatyminė bazė ir t.t.), problema labai panaši į daugelio šalių problemas, problema sąveikauja su kitomis sritimis“.

Vien Lietuvoje per metus susikaupia apie 1 mln. tonų vien tik komunalinių atliekų⁸⁰. Apie 80 % šių atliekų išmetamos į sąvartynus, ir tik 8 % iš jų *perdirbama*. Kasmet vis augantys atliekų kiekiai sukelia jų laikymo ir perdirbimo problemų. Kaip pavyzdį galima būtų paminėti popierių. Jis yra gaminamas iš celiuliozės, kuri gaunama iš medienos arba perdirbant atliekas. Antrinis popierius turi daug pranašumų prieš medieną ir celiuliozę – jis yra daug pigesnis, nes taupo energiją ir vandenį, sumažina atliekų kiekį ir CO₂ emisiją. Tačiau Lietuvoje tik 24 procentai popieriaus panaudojama pakartotinai, nors įmonės būtų pajėgios perdirbti didesnę popieriaus kiekį.

Kaip problemos atliekų teisinio reguliavimo prasme gali būti įvardijamos:

1. Sąvokos „panaudojimas“ apibrėžimo nebuvimas Lietuvos teisės aktuose sukuria sudėtingą situaciją. Tai būtų galima priskirti prie nepakankamai išdirbto įstatymų sistemos derinimo prie ES teisės aktų, kuomet sąvoka „panaudojimas“ ES teisės aktuose yra, o Lietuvos teisės aktuose jos nėra.

2. Didelė teisės aktų dalis yra prastos kokybės, o ir pats teisės aktų skaičius yra pernelyg didelis, kas veda link neaiškumų;

⁷⁹ Zenonas Venckus „Aplinkos apsaugos politika ir teisė“, Vilnius, 2008. 27 pusl.

⁸⁰ Aplinkos apsaugos agentūros duomenys

3. Mažai dėmesio skiriama atskirų teisės aktų nuostatų derinimui su galiojančiais įstatymais bei jų integravimui į teisės aktų sistemą, ko pasekoje teisės aktai gali būti prieštaringi, trūksta tiesioginių sąsajų tarp planavimo ir įgyvendinimo, o taip pat įstatymų įgyvendinimo kontrolės;

4. Teisės aktų prieštaringumas, kuris veda link netinkamo jų įgyvendinimo, ko pasekoje įgyvendinimas tampa nuostolingas visuomenei ekonomiškai ir politinio pasitikėjimo demokratinėmis institucijomis prasme;

5. Teisės aktai tiksliai neatskleidžia atliekų rūšiavimo turinio. Dažniausiai atliekų rūšiavimas suvokiamas kaip priemonė atliekų paruošimui pakartotiniam naudojimui;

6. Teisės aktai atliekų tvarkymo srityje dažnai yra pernelyg bendro pobūdžio, o tai leidžia juos įgyvendinti labai lėtai ir formaliai.

7. Painus biurokratinis mechanizmas ir per daugelį institucijų išskaidyta atsakomybė sukuria prielaidas piktnaudžiavimui, tuo tarpu didžioji dalis atliekų keliauja į sąvartynus, netinkamas teisinis reguliavimas, sukuria blogą institucinę sistemą.

8. Valstybės atliekų tvarkymo strategija nėra pakankamai orientuota į atliekų paruošimo pakartotiniam naudojimui elemento – atliekų teisinio reguliavimo tobulinimą. Problemiškumą lemia tai, kad teisės normos nepilnai atskleidžia atliekų rūšiavimo sampratos turinį.

Visos išvardinto problemos sukuria pakankamai daug painiavos ir taip sudėtingoje atliekų panaudojimo sistemoje. Teisės aktų neaiškumas priveda prie padidėjusios teismų apkrovos aiškinant sąvokas įstatymuose, taip pat biurokratinis mechanizmas Lietuvoje sukuria pernelyg didelę painiavą dalinantis atsakomybę atliekų tvarkymo ir panaudojimo klausimais. Siūlytinas variantas būtų detaliai suplanuota atliekų tvarkymo sistema su tikslu įgyvendinimo kontrolės mechanizmu, taip pat būtina įtraukti visuomenę į diskutuojamų projektų pristatymus, nes aktyvus visuomenės dalyvavimas sukuria prielaidas ir jos aktyviam dalyvavimui pačiame atliekų tvarkymo įgyvendinime.

2.4. Atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo ypatumai Danijoje

Danija yra konstitucinė monarchija, valdoma remiantis 1953 m. konstitucija. Danija užima 43,000 km² plotą, gyventojai: 5.3 milijono, susidarančios buitinės atliekos: 2.4 milijonai tonų. Atsakomybė už atliekų tvarkymą ir aplinkos apsaugą tenka Danijos Aplinkos ministerijos Aplinkos apsaugos agentūrai, kuri nustato tikslus ir taisykles bei prižiūri, kad jų būtų laikomasi. Agentūra nustato aplinkosauginius prioritetus, tikslus, dalyvauja įstatymų priėmimo procese, prižiūri strateginį planavimą, informavimą ir viešuosius ryšius, nustato reikalavimus atliekų tvarkymui, tuo tarpu vietinės valdžios institucijos nurodytus tikslus, reikalavimus įgyvendina ir vykdo planus savo teritorijoje.

Danija, kaip ir dauguma kitų ES šalių nuėjo ilgą kelią atliekų tvarkymo kelyje, tačiau ši šalis pasirinko šiek tiek kitą kelią – Danija panaudoja atliekas jas degindama ir taip gaudama energiją. Šalis turi puikiai funkcionuojančią atliekų tvarkymo sistemą, kuri yra palanki aplinkai. Danijos atliekų

tvarkymo politika susideda iš dviejų dalių: atliekų prevencijos ir atliekų tvarkymo (panaudojimo). Pagrindinė institucija atliekų tvarkymo klausimu yra Danijos Aplinkos apsaugos agentūra (*Danish Environmental Protection Agency*), kuri yra pirmoji Danijos institucija užregistruota EMAS⁸¹ (*EU Eco-Management and Audit Scheme, liet. Europos Sąjungos aplinkosaugos vadybos ir audito sistema*). Vietinės ir regioninės valdžios organai yra atsakingi už praktinį atliekų politikos įgyvendinimą. Atliekų valdymas Danijoje yra suplanuotas labai detalai, kiekviena savivaldybė privalo peržiūrėti ir kontroliuoti atliekų kiekius ir parengti atliekų tvarkymo planus (*Waste Management Plans*). Taigi vietinės ir regioninės valdžios pareiga rūpintis, kad būtų pakankami atliekų deginimo ar kaupimo sąvartynuose pajėgumai. Taip pat šių institucijų atsakomybėje yra pakankamo produktyvumo atliekų deginime ir atliekų užkasime užtikrinimas. Savivaldybės atsako ir už sutvarkytą pakuočių kiekį, kuris iš anksto nustatomas pakuočių tvarkymo užduotimi. Gyventojai šiose šalyse moka bendrą atliekų tvarkymo mokestį, kuris perskirstomas atskirų tvarkymo sričių finansavimui. Lietuvoje taip pat įvesta tokia sistema, kaip pvz.: savivaldybių pareiga ir teisė yra nustatyti įmokos dydį ir formą už komunalinių atliekų tvarkymą. Savivaldybės, „nepriklausomai nuo to, koku būdu nusprendžia apmokestinti komunalinių atliekų turėtojus už komunalinių atliekų tvarkymą, privalo užtikrinti principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą, t. y. rinkliava ar nustatytas tarifas už atliekų tvarkymą turi padengti visas atliekų tvarkymo išlaidas“⁸².

Visa Danijos atliekų tvarkymo sistema yra išdėstyta šiuose dokumentuose: 6 Danijos Aplinkos Apsaugos aktuose (dan. Miljøbeskyttelsesloven) ir Atliekų įstatyme (dan. Affaldsbekendtgørelsen). Danijos Aplinkos Apsaugos agentūra prižiūri šių įstatymų laikymąsi. Reikia paminėti Nacionalinę atliekų strategiją 2009-2012 m., kurios tikslas buvo pakartotinai panaudoti 65% savivaldybėse susikaupiančių atliekų. Kita strategijos dalis (Atliekų Strategija 2010), išleista 2010 m. birželį, ypatingą dėmesį skyrė atliekų prevencijai.

Kaip teigiama Danijos Aplinkos ministerijos Aplinkos Apsaugos Agentūros puslapyje⁸³, pagrindinis atliekų valdymo tikslas Danijoje – sumažinti atliekų kiekius, o atliekų prevencija yra aukščiausias prioritetas. Kitas tikslas – pakartotinai panaudoti kuo daugiau atliekų. Danijos tikslas iki 2022 metų – pakartotinai panaudoti 50 procentų namų ūkių atliekų. Pastarasis tikslas yra suvokiamas kaip pakankamai ambicingas⁸⁴, savivaldybės veiks kaip pagrindinės šio tikslo įgyvendintojos. Atliekų deginimas ir toliau prisidės prie energijos aprūpinimo.

Pirmasis Nacionalinis atliekų planas (*National Waste Plan*) periodui 1993-1997 m. buvo patvirtintas 1992 metais. Jame buvo nurodyti tikslai visoms atliekų tvarkymo rūšims, pradedant

⁸¹ http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm

⁸² 2013 m. rugpjūčio mėn. 2 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-9-1, „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“

⁸³ <http://eng.mst.dk/topics/waste/>

⁸⁴ Ida Auken, Danijos Aplinkos ministrė, *Denmark without waste, Recycle more – incinerate less, 2013 (prieiga internete http://eng.mst.dk/media/mst/Attachments/Ressourcestrategi_UK_web.pdf)*

pakartotiniu naudojimu ir deginimu, ir baigiant atliekų užkasimu sąvartynuose⁸⁵. Nuo tada buvo priimti dar keli Nacionaliniai atliekų planai (periodams 1998-2004 m. ir 2005-2008 m.). Ketvirtasis planas buvo priimtas periodui 2009-2012 m.

2009 metais Danija priėmė Palankaus vystymosi strategiją (*Danish Strategy for Sustainable Development*⁸⁶), kuris orientuojasi ties trimis pagrindiniais principais:

1. Įpareigoti ir motyvuoti visus dalyvius prisiimti atsakomybę už vystymąsi išlaikant ekologinę pusiausvyrą;
2. Vystyti inovatyvius ir aplinkai palankius sprendimus;
3. Atsižvelgti į ilgalaikes globalias pasekmes⁸⁷.

Danijoje, reikia paminėti, yra įvesti mokesčiai atliekų turėtojams atliekų tvarkymui deginant ir užkasant sąvartynuose. Pastarasis mokestis buvo įvestas 1987 m. sausio 1 d. kartu pristatant ir mokestį deginant atliekas (tais metais mokestis buvo 5,3 EUR už toną atliekų). Mokesčiai buvo padidinti net keletą kartų, 1993 m. mokestis buvo 21,3 EUR, 1997 m. – 44,7 EUR, 1999 m. – 50 EUR, 2010 m. – 63,3 EUR⁸⁸. Šių mokesčių tikslas - sumažinti atliekų kiekius, kurie patekdavo į sąvartynus, o tuo pačiu padidinti atliekų kiekius, kurios gali būti pakartotinai panaudotos⁸⁹, mokesčių didėjimas rodo, jog situacija yra vis iš naujo įvertinama, ir tokiu būdu mokestiniu keliu yra kovojama prieš atliekų kiekio didėjimą. Pagal Eurostato 2012 pateikiamus duomenis, didėjant mokesčiui, mažėjo atliekų kiekis (lyginant 2001 m. ir 2010 m. atliekų rodiklis, kurios patekdavo į sąvartynus, sumažėjo nuo 7,5% iki 3,5 %), patenkantis į sąvartynus, tokiu būdu didesnis kiekis būdavo pakartotinai perdirbamas. Kitas dalykas - atliekų deginimas didėjo, tačiau tam įtakos turėjo Danijos vykdoma politika – deginti atliekas gaunant energiją.

Kaip jau minėta, Danijoje didelis dėmesys yra skiriamas savivaldybėse vystomiems atliekų tvarkymo projektams, ir savivaldybės yra suvokiamas kaip pagrindinis subjektas visų atliekų rūšių tvarkymo sektoriuje. Atliekų tvarkymas jose vyksta daugiausiai deginimo būdu, atliekų deginimo rodiklis 2010 m. buvo 54 % (Eurostato 2012 m. duomenimis, tai buvo aukščiausiais rodiklis tarp EU-27 narių). Aukštas atliekų deginimo rodiklis kyla iš to, jog Danija degindama atliekas gauna energiją, atliekų deginimas ekologiškesnis ne tik už energijos gamybą naudojant iškastinį kurą, bet ir už atliekų laidojimą sąvartynuose.

⁸⁵ Fischer, C., Kjær, B., McKinnon, D. 2012, From dumping to recovery of resources. Danish waste management from the 1970s until today. Danish EPA

⁸⁶ http://eng.mst.dk/media/mst/68622/strategiforbaeredygtigudvikling_vaekstmedomtanke.pdf

⁸⁷ Ida Auken, Danijos Aplinkos ministrė, Denmark without waste, Recycle more – incinerate less, 2013 (prieiga internete http://eng.mst.dk/media/mst/Attachments/Ressourcestrategi_UK_web.pdf)

⁸⁸ Šaltinis Danish Environmental Protection Agency.

⁸⁹ ETC/SCP, 2012, Overview of the use of landfill taxes in Europe, ETC/SCP Working paper 1, 2012, http://scp.eionet.europa.eu/publications/WP2012_1.

Danijoje taip pat priimta Danijos išteklių Strategija 2013 (Danish Resource Strategy 2013), kuri yra apibrėžiama kaip pirmasis nacionalinis atliekų planas, kuris skirtas atliekų prevencijai.

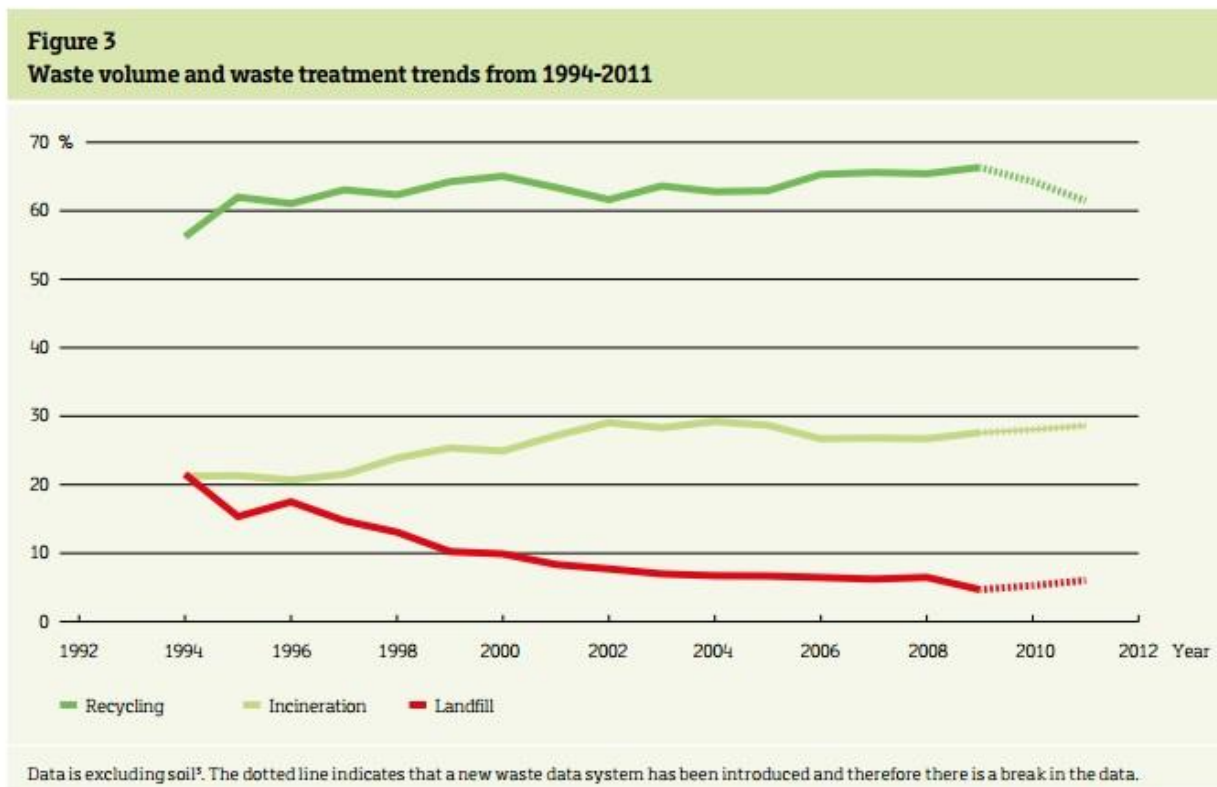
Šiandien apytiksliai 60% visų atliekų Danijoje yra perdirbamos, o atliekų deginimas Danijoje nėra traktuojamas kaip perdirbimas. Šalyje draudžiama sąvartynuose šalinti atliekas, kurios yra tinkamos deginimui. Yra nurodomos trys galimybės pagal prioritetus:

1. Perdirbimas
2. Deginimas
3. Šalinimas sąvartynuose.

Danijoje didelis dėmesys skiriamas pirminiam atliekų rūšiavimui, šalies gyventojai yra skatinami įvedus diferencijuotą rinkliavą, kuri skatina juos kuo mažiau atliekų šalinti sąvartyne. Šioje šalyje, kaip ir Lietuvoje dominuoja konteinerinė atliekų surinkimo sistema, tačiau šią sistemą dar reikia tobulinti.

Kaip jau minėta, per pastaruosius 20 metų, didžioji dauguma Danijos atliekų buvo pakartotinai panaudota (2 lentelė). Panaudojimo rodiklis pakilo nuo 55 proc. 1994 metais iki 61 proc. 2011 metais. Tačiau deginimo rodiklis taip pat kilo – nuo 21 proc. 1994 metais iki 29 proc. 2011 metais. Tuo tarpu atliekų užkasimo žemėje rodiklis žymiai sumažėjo – nuo 22 proc. 1994 metais iki 6 proc. 2011 metais. Pastarojo rodiklio sumažėjimui įtakos turėjo įvairūs draudimai bei mokesčiai, susiję su atliekų užkasimu žemėje.

Lentelė 2. Atliekų apimtis ir apdirbimo tendencijos 1994-2011 m.



3. Data from 1994-2009 is based on ISAG Waste Information System data, whereas data for 2011 is based on the Waste Data System. Due to the change in reporting system, there is a data loss from 2009 to 2011. The Danish EPA assesses that recycling for 2011 has probably been underestimated as reports are lacking.

Šaltinis: ISAG Waste Information data

2011 metais, kaip pateikiama Danijos Aplinkos ministerijos ataskaitoje *Denmark without waste, Recycle more – incinerate less*⁹⁰, susidarė apie 9 mln. tonų atliekų, iš kurių: 61 proc. buvo pakartotinai panaudota, 29 proc. buvo sudeginta ir 6 proc. buvo užkasta. Ataskaitoje teigiama, jog per dideli kiekiai atliekų yra sudeginami ar užkasami, šie skaičiai suvokiami kaip galimybė, kurią reikia dar labiau išnaudoti, toliau gerinant vykdomą atliekų valdymą. Ataskaitoje taip pat pateikiama lentelė (3 Lentelė), kurioje nurodomi laukiami rezultatai pagal aprašomą strategiją iki 2022 metų:

Lentelė 3. Išteklių strategijos laukiami rezultatai.

Table 1 The expected effects of the Resources Strategy						
SOURCE	EXPECTED EFFECTS Material type (fraction)	EXPECTED EFFECTS		THE CURRENT SITUATION (2011 FIGURES)		
		2018 Min %	2022 GOAL Min %	Recycled %	Incinerated %	Landfilled %
Households*	Recycling of organic waste, paper, cardboard, glass, wood, plastic and metal waste*		50	22	75	0
	Collection of waste electronic equipment	75		68**		
The service sector	Recycling of paper, cardboard, glass, metal and plastic packaging	70		53	47	0
	Recycling of organic waste	60		17	83	
Alle	Energy recovery from garden waste*	25		87	4	4
	Collection of waste electronic equipment	65				
	Collection of batteries	55		47		
	Recovery of shredder waste	70		0		
	Recycling of phosphorus in sewage sludge	80		–		

* A smaller volume for temporary storage and special treatment is not shown in this table. Therefore the sum of the three treatment options shown is not 100%.

** Average of amount placed on the market in the past 3 years.

Šaltinis: Ida Auken, Danijos Aplinkos ministrė, Denmark without waste, Recycle more – incinerate less, 2013.

3 lentelėje pateikiamas laukiamas rezultatas, kuris, pripažįstama yra optimistinis. Šiandien situacija Danijoje atliekų valdyme yra ne tokia optimistinė, kadangi 1/3 atliekų namų ūkiuose yra pakartotinai panaudojama, tačiau 1/2 vis dar yra deginama.

⁹⁰ Ida Auken, Danijos Aplinkos ministrė, Denmark without waste, Recycle more – incinerate less, 2013 (prieiga internete http://eng.mst.dk/media/mst/Attachments/Ressourcestrategi_UK_web.pdf)

Danijoje galioja griežta atsakomybė, griežtos sankcijos, susijusios su atliekų pakuočių panaudojimu. Kaip pvz.: Danijoje gėrimai į daugkartinio naudojimo pakuotes pilstomi jau daugiau kaip 50 metų. Siekiant išsaugoti daugkartinio naudojimo gėrimų pakuočių sistemas, 1977 m. Danijos Vyriausybė nustatė reikalavimą, kad visas į Danijos vidaus rinką teikiamas alus ir gazuoti gaivieji gėrimai būtų pilstomi į daugkartinę pakuotę. Gaiviųjų gėrimų gamintojai ir du didieji aludariai palaikė šį reikalavimą, siekdami apsaugoti rinką nuo vienos įmonės, pradėjusios pilstyti alų į metalines skardines. 1989 m. vasario 27 d. įstatymas Nr. 124 (su 1991 ir 1997 m. pakeitimais) nustatė, kad daugkartinio naudojimo pakuotė turi būti naudojama ne tik alui bei gazuotiems gaiviesiems gėrimams, bet ir mineraliniam vandeniui pilstyti, o visa pakuotė, prieš ją išleidžiant į rinką, turi būti patvirtinta Danijos aplinkos apsaugos agentūros. Be to, buvo nustatytas reikalavimas šiems gėrimams sukurti vieningą užstato sistemą, o už šio įstatymo pažeidimą numatytos griežtos baudos. Importuojamas alus ir gaivieji gėrimai taip pat įtraukiami į užstato sistemą, tačiau gali būti parduodami tiek daugkartinio, tiek vienkartinio naudojimo pakuotėse, išskyrus metalines skardines. Tokiu būdu Danija iš esmės uždraudė metalinių skardinių naudojimą gėrimams. Kartu su užstato sistemos įvedimo reikalavimu, kaip kompleksinė priemonė, nuo 1978 m. Danijoje pradėtos taikyti priemonės, skatinančios atliekų panaudojimą. Nuo 1999 m. aplinkosauginių mokesčių sistema buvo reformuota, į apmokestinamųjų pakuočių sąrašą įtraukiant 18 gaminių kategorijų⁹¹. Naujoji aplinkosauginių mokesčių sistema buvo pagrįsta būvio ciklo vertinimo rezultatais. Danijoje aplinkosauginis mokestis gėrimų pakuotėms buvo nustatytas tokiu būdu, kad būtų skatinama gėrimus teikti į rinką daugkartinėse pakuotėse. Minėtoje šalyje aplinkosauginis gėrimų pakuočių mokestis nustatytas priklausomai nuo pakuočių medžiagos, pakuočių tūrio ir poveikio aplinkai (pvz., būvio ciklo vertinimo metu nustatyta, kad, jeigu kartoninėje pakuotėje yra daugiau kaip 50% antrinių žaliavų, poveikis aplinkai nedidelis ir aplinkosauginio mokesčio mokėti nereikia). Kadangi mokestis už gėrimų pakuotes skaičiuojamas pagal pakuotės tūrį, o ne svorį, už naujas vienkartinio ir daugkartinio naudojimo pakuotes reikia mokėti tą pačią sumą. Jeigu butelis užpildomas keletą kartų, aplinkosauginis mokestis daugkartinę pakuotę tampa sąlyginai mažesnis, nei vienkartinę, nes už į tuos pačius butelius užpildytus gėrimus aplinkosauginio mokesčio mokėti nereikia⁹². Taigi, įvertinus aplinkosauginius mokesčius, daugkartinio naudojimo buteliai yra beveik 15 kartų pigesni, negu vienkartiniai buteliai (0,012 EUR už daugkartinį butelį palyginus su 0,179 EUR už vienkartinį). Šie skaičiavimai pateikti 4 ir 5 lentelėse (šaltinis: *Daugkartinio pakuočių naudojimo plėtros studija. Poveikio aplinkai tyrimas, 2011 03 03. Ataskaita. Užsakovas – Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko taryba.*)

⁹¹ Daugkartinio pakuočių naudojimo plėtros studija. Poveikio aplinkai tyrimas, 2011 03 03. Ataskaita. Užsakovas – Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko taryba.

⁹² Ten pat.

Lentelė 4. 500 ml PET butelio ir vieno užpildymo kaina (EUR):

	Naujo butelio kaina	Daugkartinis butelis užpildomas 2 kartus	Daugkartinis butelis užpildomas 20 kartų
		Butelio kaina vienam užpildymui	Butelio kaina vienam užpildymui
Vienkartinis butelis	0,069	0,069	0,069
Daugkartinis butelis	0,133	0,067	0,007
Kainų skirtumas	-0,064	0,003	0,062

Lentelė 5. Aplinkosauginio mokesčio įtaka 500 ml PET butelio kainai (EUR):

	Butelio kaina vienam užpildymui	Aplinkosauginis mokestis vienam užpildymui	Bendra kaina vienam užpildymui
Vienkartinis butelis	0,069	0,11	0,179
Daugkartinis butelis užpildomas 20 kartų	0,007	0,006	0,012
Kainų skirtumas, EUR	/	/	0,167
Kainų skirtumas, kartais	/	/	14,7

Vertinama, jog tokie ir panašūs aplinkosauginiai mokesčiai leido sumažinti atliekų susidarymą Danijoje 60 tūkst. tonų kasmet, tačiau gėrimų daugkartinėse pakuotėse Danijoje kasmet mažėja.

Daniją taip pat būtų galima išskirti iš kitų Europos Sąjungos valstybių dėl to, jog skirtingai nei kitos valstybės (tikslinga paminėt, ne visos), vietoj ekonominių ar teisinių priemonių nusprendė taikyti nacionalinius susitarimus. Kaip pavyzdį reikėtų pateikti 1994 m. nacionalinį susitarimą dėl pakuočių atliekų tarp Danijos aplinkos ministro ir Danijos pramonininkų konfederacijos. Minėtas susitarimas susijęs su pakuočių tvarkymu, siekiant, kad iki 2000 m. būtų pakartotinai panaudota ar perdirbta 80 proc. transporto pakuočių atliekų. Šiuo susitarimu pramonė įsipareigojo: vertinti, kiek susidaro ir kiek surenkama transporto pakuočių; padėti savivaldybėms pildant atliekų tvarkymo taisykles; šviesti įmones transporto pakuočių atliekų surinkimo sistemos tema bei sukurti transporto pakuočių atliekų perdirbimo pajėgumus⁹³.

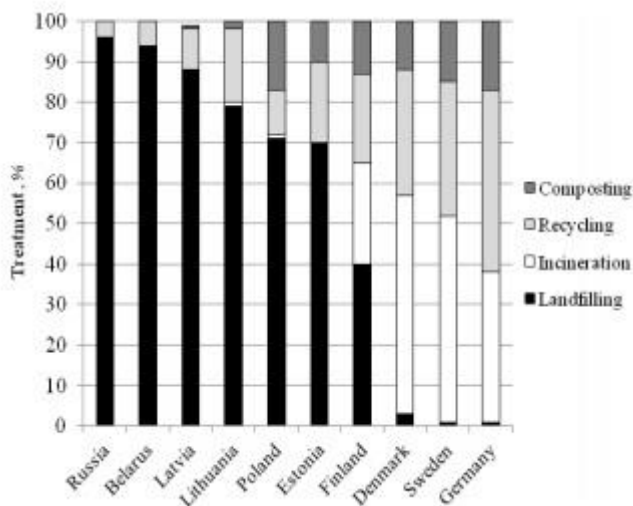
Apibendrinus, galima daryti išvadą, jog, nors Danija pasirinko atliekų prevencijos atžvilgiu ne patį palankiausią atliekų tvarkymo variantą – atliekų deginimą, tačiau, valstybės vykdoma atliekų tvarkymo politika ir teisinis reglamentavimas leidžia teigti, jog šalyje vykdoma gerai suplanuota ir prižiūrima atliekų tvarkymo politika. Kalbant apie atliekų panaudojimo teisinį reguliavimą – Danijoje

⁹³ Daugkartinio pakuočių naudojimo plėtros studija. Poveikio aplinkai tyrimas, 2011 03 03. Ataskaita. Užsakovas – Lietuvos Respublikos Ministro Pirminininko taryba.

yra užsibrėžiami ambicingi tikslai, tarkime pakartotinai panaudoti kuo daugiau atliekų (iki 2022 metų – pakartotinai panaudoti 50 procentų namų ūkių atliekų), tačiau žinant puikiai funkcionuojančią šalies atliekų tvarkymo sistemą, galima tikėtis palankaus rezultato. Šalis neturi daug įstatymų atliekų tvarkymo ir panaudojimo sferoje, tačiau minėta atliekų tvarkymo sistema, kurios pagrindiniai subjektai yra savivaldybės, kurios atsakingos už savo vykdomos politikos įgyvendinimą, neleidžia abejoti tikslų pasiekimu. Reikia paminėti ir pakuočių mokesčius, galiojančius Danijoje. Griežti įstatymai šia tema leido Danijai sumažinti atliekų kiekius, o taip pat priversti gyventojus pakartotinai naudoti produktus bei sumažinti susidarantių atliekų kiekius perpus.

2.1.1. Lyginamieji aspektai. Pozityviosios praktikos apžvalga ir pasiūlymai

Lietuva vis dar yra tobulėjimo etape, šaliai vis dar reikalinga Europos sąjungos fondų pagalba tobulinti savo atliekų panaudojimo sistemą. Palyginus su Danija, Lietuva yra pirminiame etape, vis dar ieško palankiausios sau atliekų tvarkymo sistemos. Iš pateikiamos lentelės (6 Lentelė), matome, jog Lietuva palyginus su Danija, smarkiai atsilieka tiek pakartotinio naudojimo (*Recycling*), tiek atliekų deginimo (*Incineration*) srityje. Pateiktoje lentelėje matome, kaip jau minėta skyriuose aukščiau, kad dažniausiais atliekų tvarkymo būdais Lietuvoje – jų tvarkymas sąvartynuose (*Landfilling*). Blogesni nei Lietuvos rodikliai nurodyti tik Rusijos, Baltarusijos ir Latvijos. Tuo tarpu einant „pozityviosios praktikos“ link į dešinę lentelės pusę, matome jog Šiaurės šalys, tarp jų ir Danija, pasirinkę draugiškesnes aplinkai atliekų tvarkymo sistemas, kuriose atliekų deginimas ir pakartotinis naudojimas sudaro didžiausią procentą.



Lentelė 6. Atliekų tvarkymas savivaldybėse Baltijos jūros regiono šalyse, 2011

Šaltinis: Eurostat, 2013

Kitas palyginimo aspektas yra sudėtinga atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo schema Lietuvoje. Šalyje esti pakankamai daug įstatymų, apsprendžiančių atliekų tvarkymą ir tuo pačiu vieną

iš tvarkymo būdų – panaudojimą, tačiau tai neatsispindi metinėse ataskaitose (2012 metais paskelbta Europos Komisijos ataskaita apie tai, kaip valstybės narės tvarko komunalines atliekas, parodė, jog Lietuva yra priskiriama prie valstybių, kuriose nustatyti didžiausi įgyvendinimo trūkumai - prasta atliekų prevencijos politika ir jos neįgyvendinimas, paskatų šalinti atliekas ne sąvartynuose trūkumas ir netinkama atliekų tvarkymo infrastruktūra, nepakankamai išnaudojamos kitos atliekų tvarkymo galimybės - pakartotinis naudojimas ar perdirbimas). Nors Lietuvos Respublikos įstatyminė bazė atliekų sistemoje yra gausi, tačiau biurokratijos lygis šalyje neleidžia pasiekti atitinkamų rezultatų. Tuo tarpu Danijoje, įstatymų atliekų tvarkymo ir panaudojimo klausimais nėra tiek daug, tačiau griežta ir atsakingai vykdoma politika bei tikslingas ėjimas link užsibrėžtų tikslų, o taip pat puikiai padalintos funkcijos tarp valdžios institucijų, pastarajai šaliai leidžia išlikti tarp Europos Sąjungos lyderių atliekų tvarkymo srityje. Lietuvos atveju, gausus teisės aktų skaičius veda link neaiškumų, kurie vėliau gali tapti problemomis vystant atliekų tvarkymo bei panaudojimo sistemą, o painus biurokratinis mechanizmas ir per daugelį institucijų išskaidyta atsakomybė sukuria prielaidas piktnaudžiavimui, tuo tarpu didžioji dalis atliekų keliauja į sąvartynus.

Tiek Lietuva, tiek Danija taiko aplinkosauginius mokesčius, kurių dėka mažinamas atliekų skaičius ir didinamas atliekų panaudojimo procentas, tačiau Danijos praktika šiuo klausimu turi senesnes tradicijas.

Lietuvoje 2009–2011 m. apie 85 proc. susidariusių komunalinių atliekų buvo pašalinta sąvartynuose ir tik apie 15 proc. jų perdirbama arba panaudojama, taigi lig šiol pagrindinis atliekų sutvarkymo būdas yra jų šalinimas sąvartyne. Ši situacija rodo, kad Lietuvai būtina imtis priemonių skatinant atliekų perdirbimą ir panaudojimą. Tuo tarpu Danijoje 2011 metais, susidarė apie 9 mln. tonų atliekų, iš kurių: 61 proc. buvo pakartotinai panaudota, 29 proc. buvo sudeginta ir 6 proc. buvo užkasta. Palyginus su Lietuva, pakartotinio panaudojimo rodiklis yra žymiai didesnis, tačiau Danija ir toliau teigia, jog dideli kiekiai atliekų yra sudeginami ar užkasami, ir nurodytus skaičius suvokia kaip galimybę, kurią reikia dar labiau išnaudoti, toliau gerinant vykdomą atliekų valdymą.

Iš šio palyginimo galime daryti išvadą, jog Danijos atliekų tvarkymo ir panaudojimo modelis yra daugeliu atžvilgiu pranašesnis – tiek įstatymų skaičiumi, tiek taikomais aplinkosauginiais mokesčiais, tiek pasiekiamais rezultatais ir vykdoma atliekų tvarkymo politika. Danijoje sąvartynuose atsikratomų atliekų kiekis yra mažiausias, tuo tarpu Lietuvoje šis atliekų tvarkymo būdas yra didžiausias, atliekų panaudojimas Danijoje taip pat sudaro didesnę procentą, palyginus su Lietuva, Danijoje stipriai išvystytas atliekų tvarkymo būdas jas deginant ir vėliau panaudojant kaip energijos šaltinį. Nors šis būdas atliekų tvarkymo hierarchijoje nėra pačiame viršuje, tačiau jis suvokiamas kaip labiau siektinas nei atliekų atsikratymas sąvartynuose. Tačiau, reikia nepamiršti, jog Lietuva ilgą laiką buvo kitos valstybės sudėtyje, todėl nevykdė savo politikos, o tuo tarpu Danija turi galias tradicijas.

Lietuvai reikėtų labiau sekti Danijos ir kitų pozityvią praktiką pasiekiančių šalių pavyzdžiu (Vokietija, Norvegija..).

IŠVADOS

Lietuvoje vykdoma atliekų tvarkymo ir panaudojimo politika įgyvendinama pagal Europos Sąjungos teisės aktus. Šalis siekia nustatytų tikslų, tobulina savo teisinę bazę atliekų panaudojimo klausimu, tačiau yra susiduriama su problemomis biurokratiniame mechanizme – jo painumas ir išskaidyta atsakomybė sukuria prielaidas piktnaudžiavimui, tuo tarpu didžioji dalis atliekų keliauja į sąvartynus, o ne yra perdirbama ar panaudojama. Didelis kiekis (85%) atliekų, keliaujančių į sąvartynus, rodo netinkamai vykdomas Europos Sąjungos direktyvas ir nepriartina Lietuvos Respublikos prie ilgalaikių ES tikslų - tapti atliekas perdirbančia visuomene, siekiančia vengti atliekų susidarymo ir naudojančia atliekas kaip išteklius. Ir, nors visaus rinkoje yra taikomi aukšti pamatiniai aplinkosaugos standartai, Lietuvoje atliekų perdirbimo ir panaudojimo veikla nelengvėja. Lietuva vis dar yra žemiausiame Europos Sąjungos pateikiamame atliekų hierarchijos laiptelyje (pasirinkdama atliekų tvarkymo būdą – jų užkasimą sąvartynuose), kuris yra paskutinis pasirinkimas ir apibrėžiamas tinkamu tik tuomet, kai visi kiti atmesti kaip negalimi.

„Atliekų panaudojimas“ yra vienas iš atliekų tvarkymo būdų. Ji užima antrą vietą atliekų hierarchijoje po atliekų vengimo, o tai rodo, kad šis atliekų tvarkymo būdas yra vienas iš labiausiai pageidautinų. Nacionalinis teisinis reguliavimas nustato leistinus atliekų panaudojimo būdus: tirpiklių atstatymas/regeneravimas, organinių medžiagų, nenaudojamų kaip tirpikliai, perdirbimas/regeneravimas, metalų ir metalų junginių perdirbimas/regeneravimas, kitų neorganinių medžiagų perdirbimas/regeneravimas, rūgščių ar bazių regeneravimas, užterštumui mažinti naudojamų komponentų panaudojimas, katalizatorių komponentų panaudojimas, pakartotinis naftos perdirbimas arba kitoks pakartotinis naftos produktų panaudojimas, panaudojimas kaip kuro ar kitos priemonės energijai gauti, paskleidimas žemės paviršiuje siekiant pagerinti žemės ūkį ar ekologinę būklę, įskaitant kompostus ir kitus biologinius transformacijos procesus, atliekų, gautų bet kuria prieš tai nurodyta operacija, panaudojimas, pasikeitimas atliekomis, skirtomis apdoroti bet kuria iš aukščiau nurodytų operacijų, panaudojimas, atliekų sandėliavimas prieš bet kurią nurodytą operaciją, išskyrus laikiną saugojimą prieš surinkimą toje vietoje, kur jos susidarė.

Atliekų panaudojimas yra antrasis atliekų tvarkymo prioritetas Europos Sąjungos atliekų tvarkymo hierarchijoje. Atliekų pakartotinis naudojimas gali būti priskiriamas tiek atliekų prevencijos, tiek atliekų tvarkymo veiklai, pagal tokius požymius: jeigu gaminiai gali būti naudojami tam pačiam tikslui be papildomo parengimo, tuomet tai atliekų prevencijos veikla, kuri yra aukščiausias atliekų hierarchijos lygis (kaip to pavyzdys – daugkartinio naudojimo plastikiniai maišeliai ar mediniai padėklai). Tuo tarpu, jeigu papildomas parengimas reikalingas – ši veikla priskiriama atliekų tvarkymo veiklai „parengimas gaminių pakartotiniam naudojimui“, kuris yra antrasis atliekų hierarchijos lygis. Kaip to pavyzdys – automobilių detalių naudojimas, pieno butelių plovimas ir pan. Pakartotinis

naudojimas leidžia išvengti (arba laikinai išvengti) atliekų susidarymo, tuo pačiu sumažindamas naujų gaminių gamybą. Tuo tarpu atliekų perdirbimas, kitoks atliekų naudojimas (pvz., naudojimas energijai gauti) ir atliekų šalinimas priskiriami prie atliekų tvarkymo veiklos.

Lietuvoje kyla pakankamai nemažai problemų atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinio reguliavimo prasme: sąvokos „atliekų panaudojimas“ apibrėžimo nebuvimas Lietuvos teisės aktuose sukuria sudėtingą situaciją. Tai būtų galima priskirti prie nepakankamai sutvarkyto įstatymų sistemos derinimo prie ES teisės aktų, kuomet sąvoka „panaudojimas“ ES teisės aktuose yra, o Lietuvos teisės aktuose jos nėra. Atliekų tvarkymo įstatymo 2 str. pateikiamos sąvokos „naudojimas“, „atliekų perdirimas“, tačiau sąvokos „atliekų panaudojimas“ nėra. Nemaža dalis teisės aktų yra taisytini, o jų didelis skaičius nesukuria vieningos sistemos, aktai gali būti prieštaringi vienas kitam. Teisės aktai atliekų tvarkymo srityje dažnai yra pernelyg bendro pobūdžio, o tai leidžia, pavyzdžiui kad ir Lietuvoje, juos įgyvendinti labai lėtai ir formaliai. Vienas tokių formalumų pavyzdys, kai laikomasi, kad atliekų perdirbimas į niekam nereikalingą medžiagą laikoma prioritetu prieš atliekų deginimą, atliekų panaudojimą energijai gaminti. Tačiau, vis daugiau poįstatyminių aktų, kurie itin detalai reglamentuoja su atliekų tvarkymu susijusias procedūras.

Valstybės atliekų tvarkymo strategija nėra pakankamai orientuota į atliekų paruošimo pakartotiniam naudojimui elemento – atliekų rūšiavimo plėtrą. Problemiškumą lemia tai, kad teisės normos nepilnai atskleidžia atliekų rūšiavimo sampratos turinį. Visos šios problemos nesukuria bendros sistemos, todėl turėtų būti sprendžiama dėl tinkamos ir tikslios atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisės bazės sukūrimo, teisinio reglamentavimo tobulinimo. Negalima teigti, jog Europos Sąjungos sukurtas atliekų tvarkymo ir panaudojimo modelis yra idealus, tačiau šiai dienai jis yra pavyzdys visam pasauliui. Siūlymas būtų Europos Sąjungos valstybėms narėms labiau bendradarbiauti tarpusavyje ir keistis pozityviosios praktikos pavyzdžiais, perimant gerąją praktiką. Šis siūlymas galioja ir Lietuvai, kuri galėtų perimti gerąją Danijos praktiką atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo srityje. Nors šiuo metu Lietuvoje sukurta teisinė bazė ir nustatyti ekonominiai svertai iš esmės yra pakankami, kad būtų pasiekta spartesnė pažanga tvarkant ir perdirbant komunalines atliekas, tačiau jų neįgyvendinimas lemia Lietuvos atsidūrimą tarp atliekų tvarkymo ir panaudojimo Europos Sąjungoje „autsaiderių“. Pagrindinį dėmesį būtina skirti savivaldybių ir kitų atliekų tvarkytojų bei kontroliuojančių institucijų gebėjimų stiprinimui ir visuomenės švietimui bei mokymui. Magistrinio darbo temos ribose kalbant apie atliekų panaudojimo problemas Lietuvoje, galima teigti, jog atliekų panaudojimo teisinis reguliavimas šalyje yra problematiškas.

Atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo modelis Danijoje yra pripažįstamas kaip pasiteisinęs. Už atliekų tvarkymą Danijoje yra atsakinga Danijos Aplinkos apsaugos ministerijos Aplinkos apsaugos agentūra, ji nustato nustato aplinkosauginius prioritetus, tikslus, dalyvauja įstatymų priėmimo procese, prižiūri strateginį planavimą, informavimą ir viešuosius ryšius, nustato

reikalavimus atliekų tvarkymui, tuo tarpu vietinės valdžios institucijos nurodytus tikslus, reikalavimus įgyvendina ir vykdo planus savo teritorijoje. Didelis vaidmuo tenka vietinės valdžios institucijoms, kurios, galima teigti, atlieka visą atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinį įgyvendinimą. Teisės aktų, apibrėžiančių atliekų panaudojimą Danijoje nėra daug, tačiau preciziška ir tiksli atliekų tvarkymo sistema leidžia šiai šaliai išlikti tarp atliekų tvarkymo lyderių Europos Sąjungoje. Minėta šalis didelį dalį atliekų degina, taip gaudama energiją. Griežtos sankcijos šia tema leido Danijai sumažinti atliekų kiekius, o taip pat priversti gyventojus pakartotinai naudoti produktus bei sumažinti susidarančių atliekų kiekius perpus.

Palyginus abiejų šalių (Danijos ir Lietuvos) atliekų panaudojimo teisinį reguliavimą, aptarus pagrindinius Europos Sąjungos atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinio reguliavimo aspektus, bei įvertinus atliekų panaudojimo ir tvarkymo teisinio reguliavimo raidą, galima teigti, jog, bendrai paėmus, padaryta nemenka pažanga ne tik atliekų tvarkymo ir panaudojimo srityje, bet globaliai kalbant – aplinkosaugos teisės srityje. Visų pirma ši tema, dar ne taip seniai nebuvo įtraukta į politines ir teisines darbotvarkes. Per daugiau nei penkiasdešimt metų aplinkos problemos yra iškeltos į aukščiausių lygmenį, ir su jomis kovojama pačiais aukščiausiais įstatymais. Globalėjantis pasaulis sutelkia bendradarbiauti visas valstybes, tam, kad ateities kartos galėtų toliau gyventi žemėje. Atliekų panaudojimas ir toliau turi išlikti prioritetine atliekų tvarkymo sritimi, nes kuo daugiau atliekų panaudosime pakartotinai, kuo daugiau teisiškai sureguliuosime šią situaciją, tuo mažiau teršime aplinką, tuo mažiau kenksime patys sau. Danijos pavyzdys yra sektinas dėl savo griežtumo ir tikslumo, kuris nenukrypsta nuo programų, ir tiksliai įgyvendina nustatytus tikslus, griežtų sankcijų įvedimas prieš daug metų leidžia kalbėti apie sąmoningą visuomenę, kuri suvokia, kad aplinkosauginiai mokesčiai ir jų didėjimas yra tiesiogiai priklausomi nuo vartojimo. Tuo tarpu Lietuvoje išskaidyta atsakomybė tarp daugelio institucijų dažnai neleidžia tinkamai reaguoti į susidariusias problemas. Dėl vykdomos griežtos ir sistemingos atliekų tvarkymo politikos, Danijoje savartynuose atsikratomų atliekų kiekis yra mažiausias, tuo tarpu Lietuvoje šis atliekų tvarkymo būdas yra didžiausias, atliekų panaudojimas Danijoje taip pat sudaro didesnę procentą, palyginus su Lietuva, Danijoje stipriai išvystytas atliekų tvarkymo būdas jas deginant ir vėliau panaudojant kaip energijos šaltinį.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. „Amsterdamo sutartis ir Lietuvos pasirengimas narystei Europos Sąjungoje. Konferencijos medžiaga“
1997 m. lapkričio 7 d. Vilnius
2. 1972 m. Jungtinių Tautų Stokholmo konferencijos dėl žmogaus aplinkos deklaracija, [tekstas anglų k., interaktyvus].
Prieiga internete: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>
3. 1972 m. Tolimųjų tarpvalstybinių oro teršalų pernašų konvencija, [tekstas anglų k., interaktyvus].
Prieiga internete: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.e.pdf>
4. 1975 m. birželio 16 d. Tarybos direktyva 75/439/EEB dėl naudotų alyvų šalinimo (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 1 tomas, p. 14) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2000 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/76/EB (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 5 tomas, p. 353).
5. 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva 91/689/EEB dėl pavojingų atliekų (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 2 tomas, p. 78) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2006 m. sausio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 166/2006 (OL 2006 L 33, p. 1).
6. 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva Nr. 91/698/EEB dėl pavojingų atliekų
7. 1992 m. vasario mėn. 17 d. Maastrichto sutartis, interaktyvus. Prieiga internete: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>
8. 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 2005/20/EB (OL 2005 L 70, p. 17).
9. 1997 m. vasario mėn. 7 d. Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis Nr. 11997M, publikavimas: Official Journal C, 1997-11-10, Nr. 340-173
10. 1998 m. birželio mėn. 16 d. Lietuvos Respublikos Atliekų tvarkymo įstatymas Nr. VIII-787, Valstybės žinios, 1998, Nr. 61-1726
11. 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).
12. 1999 m. liepos mėn. 14 d. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministro įsakymas Nr. 217 Dėl atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo, Valstybės žinios, 1999-07-21, Nr. 63-2065
13. 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 5 tomas, p. 224) su

paskutiniais pakeitimais, padarytais 2005 m. rugsėjo 20 d. Tarybos sprendimu 2005/673/EB (OL 2005 L 254, p. 69).

14. 2003 m. rugsėjo mėn. 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1160 Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo, Valstybės žinios 2003, Nr.89-4029.
15. 2003 m. sausio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/96/EB dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 7 tomas, p. 359) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2003 m. gruodžio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/108/EB (OL 2004 m. specialusis leidimas, 15 skyrius, 7 tomas, p. 692).
16. 2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/12/EB dėl atliekų (OL 2006 L 114, p. 9).
17. 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).
18. 2007 m. spalio mėn. 31 d. Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 "Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo" pakeitimo, Valstybės žinios, 2007-11-27, Nr. 122-5003
19. 2007 m. spalio mėn. 31 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1224 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio mėn. 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo, Valstybės žinios, 2007-11-27, Nr. 122-5003
20. 2007 m. spalio mėn. 31 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1224 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio mėn. 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ pakeitimo, Valstybės žinios, 2007-11-27, Nr. 122-5003
21. 2008-11-19 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB „Dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas“
22. 2011 m. vasario mėn. 2 d. Ataskaita Daugkartinių pakuočių naudojimo plėtros studija. Poveikio vertinimo tyrimas. Užsakovas - Lietuvos Respublikos ministro Pirmininko tarnyba, Paslaugos teikėjas – UAB „Ekokonsultacijos“.
23. 2013 m. rugpjūčio mėn. 2 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-9-1, „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“
24. Amsterdamo sutartis, (interaktyvus, žr. 2014 04 05). Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686
25. Amsterdamo sutartis 1997 m. spalio mėn. 2 d.
26. Aplinkos apsaugos įstatymas, Žin., 1992, Nr. 5-75
27. Atliekų tvarkymo įstatymas, Žin., 1998, Nr. 61-1726

28. Bakas, A., Komunalinių atliekų tvarkymo valdymas darnaus vystymosi kontekste, Darnaus vystymosi strategija ir praktika : mokslo darbai. Vilnius, 2006. ISBN 9955190507, p. 67-71.
29. Bendroji direktyva dėl atliekų, interaktyvus. Prieiga internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1975L0442:20031120:EN:PDF>
30. BiPRO (2012): Screening of waste management performance of EU Member States. Report submitted under the EC project “Support to Member States in improving waste management based on assessment of Member States’ performance”. Report prepared for the European Commission, DG ENV, July 2012. [interaktyvus] 2012 [žiūrėta 2014 04 19] http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf
31. Council Directive 91/156/EEC amending Directive 75/442/EEC on waste, interaktyvus, prieiga internete:< http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=030027&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL>
32. Daugkartinio pakuočių naudojimo plėtros studija. Poveikio aplinkai tyrimas, 2011 03 03. Ataskaita. Užsakovas – Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko taryba.
33. ETC/SCP, 2012, Overview of the use of landfill taxes in Europe, ETC/SCP Working paper 1, 2012, http://scp.eionet.europa.eu/publications/WP2012_1.
34. Europos Audito rūmų specialioji ataskaita Nr. 20, 2012. Interaktyvus, prieiga internete:< http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_20/SR12_20_LT.PDF>
35. Europos Parlamento ir Tarybos 1991 m. kovo mėn. 18 d. direktyva 91/156/EEB iš dalies keičianti direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0156&from=EN>>
36. Europos Parlamento ir Tarybos 1991 m. kovo mėn. 18 d. direktyva 91/156/EEB iš dalies keičianti direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų, prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0156&from=EN>>
37. Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio mėn. 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų panaikinanti kai kurias direktyvas, prieiga per internetą: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:LT:PDF>
38. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje*. Vilnius, Aplinkos apsaugos politikos centras, 2002. 114 p.
39. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, paskelbta Nicoje 2000 m. gruodžio mėn. (interaktyvus, žr. 2014 04 11). Prieiga per internetą:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:LT:PDF>>
40. Fischer, C., Kjær, B., McKinnon, D. 2012, From dumping to recovery of resources. Danish waste management from the 1970s until today. Danish EPA

41. G. Vitkus „Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas. Trečiasis pataisytas ir atnaujintas leidimas“, 2008 Vilnius
42. *Galimybių studija “Telšių regioninės atliekų tvarkymo sistemos plėtra”* Jacobs, kartu su Integrated Skills Limited ir UAB Vilnius Consult” 2003. (lietuvių, anglų kalba).
43. *Galimybių studija “Telšių regiono atliekų tvarkymo sistemos plėtra, Atliekų tvarkymo galimybių ataskaita, ”* Jacobs, kartu su Integrated Skills Limited ir UAB Vilnius Consult”; 2003 (lietuvių, anglų kalba).
44. *Galimybių studija Telšių regiono atliekų tvarkymo sistemos plėtra, Telšių regioninis atliekų tvarkymo planas*, Jacobs, kartu su Integrated Skills Limited ir UAB Vilnius Consult”; 2003 (lietuvių, anglų kalba)
45. Gaminių ar pakuočių atliekų hierarchijos taikymo studija, 2012. Ataskaita, 2012. Užsakovas: Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, rengėjas: UAB „Ekokonsultacijos”.
46. Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation. Waste Management Legislation.- Europena Commision, 2004.
47. Ida Auken, Danijos Aplinkos ministrė, Denmark without waste, Recycle more – incinerate less, 2013 (prieiga internete http://eng.mst.dk/media/mst/Attachments/Ressourcestrategi_UK_web.pdf)
48. *Istatymų leidyba – skubota ir chaotiška*. Lietuvos rytas.- 2014
49. Johanesburgo darnaus vystymosi deklaracija, įgyvendinimo planas. LR aplinkos ministerija. Vilnius: „Lututė“, 2004. 103 p.
50. Johanesburgo darnaus vystymosi deklaracija, įgyvendinimo planas. LR aplinkos ministerija. Vilnius: „Lututė“, 2004. 103 p.
51. John Baylis, Steve Smith. The Globalization of World Politics (3rd ed). Oxford. Oxford University Press, 2005, p. 454–455
52. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija, 2005 m. gruodžio mėn. 25 d., Nr. KOM(2005) 666, interaktyvus (prieiga internete: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=LT&f=ST%205047%202006%20INIT>)
53. Lietuvos aplinkos apsaugos strategija. Veiksmų programa. Vilnius, LR aplinkos apsaugos ministerija, 1966. 48 p.
54. Lietuvos aplinkos apsaugos strategija. Veiksmų programa. Vilnius, LR aplinkos apsaugos ministerija, 1966. 48 p.
55. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Žin., 1992, Nr. 33-1014
56. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį pasirašyta Lisabonoje, 2007 m. gruodžio 13 d. (interaktyvus, žr. 2014 04 10). Prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L&rid=1>

57. Liubertaitė, L., Europos Sąjungos kompetencija tarptautinės privatinės teisės srityje: ribų beiškant, TEISĖ 2011 79, ISSN 1392-1274, priimta publikuoti 2011 03 09.
58. LR Aplinkos ministro įsakymas „Dėl Atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, Valstybės žinios, 1999-07-21, Nr. 63-2065
59. LR Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo. Valstybės žinios, 2002, Nr. 40-1499; 2007, Nr. 122-5003.
60. Minalga, R., Atliekų šalinimo logistika, Vilnius : Justitia, 2010. 262 p.
61. Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas, Žin., 2002, Nr. 13-474
62. Monkevičius, E., Aplinkosaugos santykių teisinio reguliavimo problemos, Jurisprudencija : mokslo darbai. Vilnius : Mykolo Riomerio universitetas. 2008, Nr. 10(112), ISSN 1392-6195. p. 7-16.
63. Monkevičius, E., Lietuvos aplinkos teisinės apsaugos problemos, Darnaus vystymosi strategija ir praktika : mokslo darbai /Tęstinis leidinys/ Mykolo Riomerio universitetas. Vilnius : Mykolo Riomerio universiteto Leidybos centras. 2008,. 1(2), ISSN 2029-1558. p. 29-33.
64. Monkevičius, E., *Žmogaus teisių į saugią aplinką užtikrinimas globalizacijos sąlygomis*, Societal innovations for global growth : research papers = Socialinės inovacijos globaliai plėtrai. Vilnius : Mykolo Riomerio universitetas. ISSN 2335-2450. 2012, No. 1(1), p. 200-220.
65. Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. Patvirtinta LR Vyriausybės 2003 09 11 nutarimu Nr. 1160. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 89-4029.
66. Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. Patvirtinta LR Vyriausybės 2003 09 11 nutarimu Nr. 1160. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 89-4029.
67. Newman, P. 2010. Green Urbanism and its Application to Singapore, *Environment and Urbanization Asia* 1(2): 149– 170. doi:10.1177/097542531000100204.
68. Nicos sutartis, pasirašyta 2001 m. vasario mėn. 26 d. (interaktyvus, žr. 2014 04 10). Prieiga per internete:< http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=32183>
69. Podgaiskytė, V., Visuomenės požiūrio į atliekų tvarkymą transformacijos, Socialinių transformacijų raiška : konferencijos santraukų knyga : jaunųjų tyrėjų konferencija, 2012 m. birželio 6 d., Vilnius / Mykolo Riomerio universitetas. Doktorantų draugija, Akademinei vadybos ir administravimo asociacija (AVADA) [Elektroninis išteklius]. Vilnius : Mykolo Riomerio universitetas, 2012. ISBN 9789955194347.p. 28-29.
70. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, R. *Aplinkos teisė (Lietuvos teisės derinimas su ES reikalavimais)*. Vilnius: Eugrimas, 2005. 364 p.
71. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, R. Europos Sąjungos aplinkos teisė. TEISĖ, 2011 78, ISSN 1392-1274 (Prieiga per internetą:< <http://www.vu.lt/leidyba//dokumentai/zurnalai/TeisAe/TeisAe%2078%20tomas/93-103.pdf>>)

72. Reglamentas dėl atliekų vežimo Nr. 1013/2006. Interaktyvus, prieiga internete:<
<http://faolex.fao.org/docs/pdf/eur65175.pdf>>
73. Simon Hix, Europos Sąjungos politinė sistema, Eugrimas, 2006
74. Simon Hix, Europos Sąjungos politinė sistema, Eugrimas, 2006, p. 239.
75. SPRUOGIS, A.; JASKELEVIČIUS, B. Atliekos ir jų tvarkymas. Vilnius: „Technika“, 2000, 2010 p.
76. Summaries of EU legislation, interaktyvus, prieiga internete:
<http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/l28168_en.htm> (žiūrėta 2014 03 02)
77. Sutartis dėl Konstitucijos Europai. ABl. EG C 310, 2004, p. 1. Valstybės žinios, 2006, nr. 117-4452.
78. Tarybos direktyva 1991m. gruodžio 12 d. dėl pavojingų atliekų. Interaktyvus, prieiga internete:<
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0689&from=en>>
79. V. Veidenfeldas, V. Veselkas „Europa nuo a iki z. Europos integracijos vadovas.“ 1999
80. Vitkus, G., ES Steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai, Eugrimas 2005, p. 451.
81. Zenonas Venckus „Aplinkos apsaugos politika ir teisė“, Vilnius, 2008. 29 pusl.

Poškaitė I. Atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminiai aspektai/ magistro baigiamasis darbas. Vadovas dr. V. Vasiliauskienė.-Kaunas: Mykolo Romerio universitetas, Viešojo saugumo fakultetas, 2014.- 58 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjama atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo problema ir jos aspektai, jame taikant dokumentų analizės, istorinį bei lyginamąjį metodus išsiaiškinta ES atliekų tvarkymo teisinių ir strateginių priemonių įtaka Lietuvos vykdomai atliekų panaudojimo politikai, atskleista „atliekų panaudojimo“ samprata, atskleistos kylančios problemos Lietuvoje, įgyvendinant atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinį reguliavimą, taip pat atskleistas atliekų tvarkymo ir panaudojimo modelis Danijoje. Magistro baigiamajame darbe, įvertinus Europos Sąjungos ir Lietuvos teises aktus, teismų praktiką, padarytos tokios išvados: Lietuvoje esantis atliekų panaudojimo teisinis reguliavimas tik iš dalies atitinka Europos Sąjungos teisinį reguliavimą, probleminių aspektų yra pakankamai daug, ir juos reikia spręsti, Danijos pavyzdys atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinio reguliavimo prasme yra sektinas.

Raktiniai žodžiai: atliekų panaudojimas Lietuvoje, pakartotinis naudojimas, atliekų teisinis reguliavimas, Danijos atliekų politika.

Poškaitė I. Problemical aspects in waste reuse legal regulation /Master's thesis. Supervisor Dr. V. Vasiliauskienė.-Kaunas: Mykolo Romerio university, Faculty of public security, 2014.- 58 p.

ANOTATION

This Master's thesis focuses on problemical aspects in waste reuse legal regulation. Invoking analysis of documents, historical and comparative methods the impact of EU waste management implements in law and strategic implements towards waste management in Lithuania was found out, therefore the conception of „waste reuse“ was disclosed, furthermore were shown waste reuse legal regulation problems in Lithuania and was revealed Danish model on waste legal regulation. Conclusions were made: the waste legal regulation model corresponds to EU model only partly, there are too many problemical aspects in this area, which need to be resolved, Danish example is the one to strive to.

Keywords: waste reuse, Lithuania, waste legal regulation, Danish waste politics.

SANTRAUKA

Atliekų susidarymas – neišvengiamas procesas šiuolaikiniame globaliame pasaulyje, kuriame gamybos bei vartojimo srautai palaipsniui auga. Atliekų panaudojimas tampa prioritetine aplinkosaugos sritimi, kadangi suvokiama, jog tai, kaip pasaulis susitvarkys su šia problema, darys įtakos ir ateinančioms kartoms. Taigi, atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisinio reguliavimo tema yra aktuali šiuolaikiniame pasaulyje, jai skiriama vis daugiau dėmesio, ruošiami vis daugiau kvalifikuotų specialistų spręsti atsirandančioms problemoms.

Nors Lietuvos teisės mokslininkai nagrinėjo atliekų tvarkymo teisinius probleminius klausimus, tačiau atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminiai aspektai nėra išsamiai tirti. Tyrimo objektas – atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminiai aspektai. Tyrimo tikslas – išanalizuoti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo probleminius aspektus; atskleisti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo raidą Lietuvoje; atlikti Lietuvos ir Danijos atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo lyginamąją analizę, o taip pat atskleisti Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisės praktinį įgyvendinimą ES atžvilgiu. Tyrimo uždaviniai: išsiaiškinti ES atliekų tvarkymo teisinių ir strateginių priemonių įtaką LT vykdomai atliekų panaudojimo politikai, atskleisti sampratą „atliekų panaudojimas“, atskleisti Lietuvoje kylančias problemas, įgyvendinant atliekų tvarkymo bei panaudojimo teisinį reguliavimą, jas aptarti ir pateikti pasiūlymus jų išsprendimui, atskleisti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo modelį Danijoje. Taikyti metodai - dokumentų analizės, istorinis bei lyginamasis metodai.

Išvados: Lietuvoje painus biurokratinis mechanizmas, dideli kiekiai atliekų, keliančių į sąvartynus, atliekų panaudojimo samprata iki galo neatskleista Lietuvos teisės aktuose, valstybės atliekų tvarkymo strategija nėra pakankamai orientuota į atliekų paruošimo pakartotiniam naudojimui elemento – atliekų rūšiavimo plėtrą, teisės normos nepilnai atskleidžia atliekų rūšiavimo sampratos turinį, nesukuriama bendra, todėl turėtų būti sprendžiama dėl tinkamos ir tikslios atliekų tvarkymo ir panaudojimo teisės bazės kūrimo, teisinio reglamentavimo tobulinimo. Lietuvos vykdomos atliekų tvarkymo sistemos pasirinktas variantas – atliekų atsikratymas sąvartynuose vis dar yra žemiausiame Europos Sąjungos pateikiamame atliekų hierarchijos laiptelyje, todėl būtina tobulinti atliekų panaudojimo teisinio reguliavimo sistemą, perimant patirtį tų šalių, kurios yra susitvarkę su atliekų panaudojimo problemomis teisinio reguliavimo prasme.

SUMMARY

Growing number of waste is inevitable in today's global world, where the flow of production and use are progressively increasing. Reuse of waste is becoming an underlying area in environment protection. It is because the world is realizing, that settling this problem will influence generations yet unborn. Thus, waste management and reuse legal regulation is relevant in modern-day, it attains more and more attention, more qualified specialists are prepared to solve these matters of waste.

Though Lithuanian law scientists analysed waste management law problematic questions, but waste reuse legal regulation problematic aspects are yet not properly covered. The objective of theme – to analyse waste reuse legal regulation problematic aspects, also to reveal its historical evolution in Lithuania and European Union and to make comparison Lithuanian waste management law with Danish waste management law. The task of thesis is to ascertain European Union influence by its waste management law to Lithuania, ascertain the conception of „waste reuse“, to indicate problems in Lithuania in waste management law area and to ascertain Danish waste management law model. Methods used in this thesis are – analysis of documents, historical method and comparative method.

Conclusions: Lithuania has a very complicated bureaucratic mechanism, there is too many waste getting to landfilling, the conception of waste reuse is not disclosed in Lithuania, waste management strategy is not properly oriented to element of waste preparation for reuse – waste sorting expansion, therefore rules of law not properly disclose the matter of waste sorting, Lithuania is still prosecuting waste politics on the lowest stair in European Union waste hierarchy system, and that is why Lithuania must improve its waste management law system, in that case it may be done by undertaking experience of other countries.

Pasaulio prekybos augimas pagal regionus 2005-2011 m.

Eksportas				Importas		
2005-11	2010	2011		2005-11	2010	2011
3,5	14,0	5,0	Pasaulis	3,5	14,0	5,0
3,0	15,0	6,0	Šiaurės Amerika	1,0	15,5	4,5
-2,0	8,5	3,0	Kanada	3,0	14,5	8,5
3,5	21,5	4,5	Meksika	0,0	23,5	6,5
4,5	15,5	7,0	Jungtinės Amerikos Valstijos	0,5	15,0	4,0
2,0	5,0	6,0	Pietų ir Centrinė Amerika	10,0	23,0	12,0
2,0	11,0	5,0	Europa	1,5	10,0	2,5
2,0	11,5	5,0	Europos Sąjunga (27)	1,0	9,5	2,0
-2,0	-2,5	-4,5	Norvegija	3,5	9,0	5,0
3,0	9,0	8,5	Šveicarija	2,5	9,5	2,5
3,0	6,0	2,0	Nepriklausomų valstybių sandrauga (CIS)	9,0	19,0	16,5
7,5	23,0	6,5	Azija	6,0	18,0	6,5
3,0	12,5	0,5	Australija	5,5	10,0	7,0
12,0	28,5	9,5	Kinija	11,5	22,0	9,5
-5,5	-16,5	7,0	Hon Kongas, Kinija	5,5	17,5	7,0
12,5	25,5	15,5	Indija	14,0	22,5	9,5
3,0	27,5	-0,5	Japonija	0,5	10,0	2,0
6,5	19,0	6,5	Šešios Rytų Azijos prekybininkės	3,5	19,0	3,5

Šaltinis: World Trade Organization, Statistics: International Trade Statistics 2012, World Trade Developments

Surinktos/susidariusios komunalinės atliekos.

SURINKTOS / SUSIDARIUSIOS KOMUNALINĖS ATLIEKOS (BUITINĖS ATLIEKOS IR PANAŠIOS VERSLO, GAMYBOS IR ORGANIZACIJŲ ATLIEKOS) tūkst. tonų		
2009	2010	2011
1205	1253	1315

Šaltinis: Aplinkos apsaugos agentūra.

Europos Sąjungos šalių atliekų panaudojimas 2010 m.

Šalis	Elektros energijos gamyba, deginant atsinaujinančias medžiagas ir atliekas, [GWh] (1)*	Komunalinių atliekų kiekis 2010 m., [tūkst. t] (2)*	Gamyba iš antrinio panaudojimo metalo laužo, [Mln. EUR] (3)*	Gamyba iš antrinio panaudojimo nemetalo medžiagų, [Mln. EUR] (4)*	Atliekų deginimo ir energijos gavybos gamyklų skaičius šalyje (Grosso <i>et al.</i> 2010)
Lietuva	89,0	1044,0	145,9	13,5	n.d.
Latvija	43,8	452,7	2,7	0,3	n.d.
Belgija	5004,3	5171,1	1523,2	1136,9	18
Danija	3988,7	4270,2	3226,2	n.d.	34
Austrija	6140,3	4690,9	427,7	182,1	9
Švedija	12771,0	4696,9	6875,5	2251,4	30
Suomija	9202,8	2596,3	578,7	116,4	1
Vokietija	47279,8	48090,3	3668,9	2668,1	68
Italija	8081,0	32921,4	1665,3	1863,0	51

Šaltinis: Euromonitor International from OECD 2010.