

ŽIEDINĖS EKONOMIKOS IR ATLIEKŲ TEISINIO REGULIAVIMO KORELIACIJOS PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Leda Žilinskienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Elektroninis paštas: lezilinskiene@stud.mruni.eu

Tomas Žilinskas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Elektroninis paštas: tomasz@mruni.eu

Pateikta 2020 m. gegužės 5 d., parengta spaudai 2020 m. birželio 27 d.

DOI: 10.13165/JUR-20-27-1-05

Santrauka. Pastaruoju metu žiedinės ekonomikos idėjai socialiniame teisiniame dis-kurse buvo skiriama vis daugiau dėmesio, ji vis labiau aptarinėjama formuojant viešąją politiką, visuomeniniame gyvenime ir moksle. Europos Sąjungos lygiu išpareigota siekti žiedinės ekonomikos ir ji paskelbta visuomenės gerovės pagrindu. Vis dėlto šioje srityje tiek teoriniu, tiek praktiniu lygmeniu vis dar egzistuoja daug probleminių aspektų, kurie mokslškai nėra ištirti. Straipsnyje apibendrinama moksliniuose tyrimuose išplėtota žiedinės ekonomikos koncepcija, pateikiama jos įgyvendinimo teisės aktuose analizė ir atskleidžiama žiedinės ekonomikos teorinių postulatų bei aktualaus atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo koreliacijos problematika, sprendžiant atliekų tvarkymo klausimus. Perėjimo prie žiedinės ekonomikos teisinis reguliavimas nėra baigtas ir, jeigu siekiama ambicingų žiedinės ekonomikos tikslų įgyvendinimo, jis turėtų būti tobulinamas, atsi-žvelgiant į intensyvią žiedinės ekonomikos vystymą tiek moksle, tiek ir praktiškai.

Reikšminiai žodžiai: žiedinė ekonomika, atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas, atliekų hierarchija.

Įvadas

Pastaruosius 5–10 metų žiedinės ekonomikos idėjai buvo skiriama vis daugiau dėmesio, formuojant viešąją politiką, visuomeniniame gyvenime ir moksle. Itin išaugo mokslinių publikacijų žiedinės ekonomikos tematika skaičius¹. Akademiniėje literatūroje nagrinėta ir tik neseniai į politikos darbotvarkę patekusi žiedinė ekonomika yra laikoma motyvuojančia ir įkvepiančia kryptimi bei norima „galutine būseną“².

Europos Sąjungos (toliau – ES) lygiu įsipareigota siekti žiedinės ekonomikos ir ji paskelbta visuomenės gerovės pagrindu. 2013 m. „žiedinės ekonomikos“ terminas įtvirtintas 7-ojoje aplinkosaugos programoje³, o 2015 m. priimtas ES žiedinės ekonomikos veiksmų įgyvendinimo planas⁴.

Europos Komisija populiariai pristato žiedinės ekonomikos esmę: „<...> anksčiau taikytas linijinis ekonomikos augimo modelis nebegali patenkinti šiuolaikinių globalizuoto pasaulio visuomenių poreikių. Ateitis negali būti kuriama pagal principą „imti, gaminti, išmesti“⁵. Perėjimas prie žiedinės ekonomikos, kurios cikle kuo ilgiau išlaikoma produktų, medžiagų ir išteklių vertė bei susidaro kuo mažiau atliekų, yra esminis įnašas į ES kuriamą tvarią, konkurencingą mažo anglies dioksido kiekio technologijų ir tausaus išteklių naudojimo ekonomiką⁶. ES programiniuose dokumentuose ir teisės aktuose pradėjus vartoti žiedinės ekonomikos terminą, jis tapo ne tik ekonomine ar aplinkosaugine, bet ir teisine kategorija.

Svarbų vaidmenį populiarinant žiedinės ekonomikos idėjas suvaidino tarptautinės organizacijos, nevyriausybinės institucijos ir konsultacinės bendrovės (pvz.,

-
- 1 P vz., „Scopus“ bazėje šio termino naudojimas mokslinėse publikacijose per pastaruosius penkerius metus išaugo net 50 %. Denise Reike, Walter J. V. Vermeulen ir Sjors Witjes, „The Circular Economy: New or Refurbished as CE 3.0? – Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options“, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 246-264, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>.
 - 2 Nicky Gregson, Mike Crang, Sara Fuller ir Helen Holmes, „Interrogating the Circular Economy: The Moral Economy of Resource Recovery in the EU“, *Economy and Society* 44, 2 (2015): 218-243, <https://doi.org/10.1080/03085147.2015.1013353>.
 - 3 „Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. lapkričio 20 d. sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales““, *Of L* 354 (28.12.2013): 171–200, žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>.
 - 4 „Europos Komisijos 2015 m. gruodžio 2 d. Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM(2015) 614. Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614&from=EN>.
 - 5 „Žiedinės ekonomikos dokumentų rinkinys. Klausimai ir atsakymai“, Europos Komisija, 2015 m. gruodžio 2 d., žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_lt.htm.
 - 6 „Europos Komisijos 2015 m. gruodžio 2 d. Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM(2015) 614. Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, *supra note*, 4.

Jungtinių Tautų Organizacija⁷, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija⁸, Pasaulio ekonomikos forumas⁹, Ellen'os MacArthur fondas¹⁰, „McKinsey & Company“¹¹), pasisakančios dėl būtinybės įgyvendinti žiedinę ekonomiką¹². Sukurta nemažai profesionaliai parengtų, tačiau nemokslinių žiedinės ekonomikos potencialą pabrėžiančių studijų, kurių nuostatos atkartojamos formuojant viešąją politiką¹³.

Žiedinė ekonomika tapo ir ES valstybių narių teisės srities mokslininkų naujų užsimezgsių, nors ir negausių, tyrimų objektu. Deja, iki šiol teisinių tyrimų žiedinės ekonomikos įgyvendinimo tema yra itin mažai ir jie gana fragmentiški. Mokslinės teisinės analizės žiedinės ekonomikos tema pasigenda ir užsienio šalių autoriai¹⁴. Iš dalies tokios analizės trūkumas gali būti paaiškintas tuo, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas palyginti neseniai buvo įtvirtintas teisės aktuose ir tyrimai tik įgauna pagreitį. Manytina, kad teisinių šios srities tyrimų integravimą į tarpdisciplinines komandas ir projektus poreikis turėtų paskatinti atlikti naujus tyrimus¹⁵.

Pažymėtina, kad, siekiant suvokti žiedinės ekonomikos prasmę ir reikšmę, nepakanka susipažinti vien su teisės aktų nuostatomis, todėl straipsnyje ne tik analizuojamos pagrindinės ES perėjimo į žiedinę ekonomiką teisinės nuostatos, bet ir žiedinės ekonomikos atsiradimo moksliniai teoriniai pagrindai, teorijos vystymosi raida, atskleidžiamas vieningo žiedinės ekonomikos apibrėžimo sukūrimo problemiškas. Nors žiedinės ekonomikos koncepcija apima visus produkto gyvavimo ciklo etapus, šis tyrimas yra susijęs su teisiniu atliekų tvarkymo reguliavimu.

-
- 7 „Closing the Loop: How a Circular Economy Helps Us #BeatPollution“, UN Environment Programme, žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/closing-loop-how-circular-economy-helps-us-beatpollution>.
 - 8 „Sustainable Materials Management – Making Better Use of Resources“, OECD, žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., <https://www.oecd.org/env/waste/smm-makingbetteruseofresources.htm>.
 - 9 „Towards the circular economy: Accelerating the scale-up across global supply chains“, World Economic Forum, žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., <http://reports.weforum.org/toward-the-circular-economy-accelerating-the-scale-up-across-global-supply-chains>.
 - 10 *Towards the Circular Economy Vol. 1*, The Ellen MacArthur Foundation, žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf>.
 - 11 Cait Murphy ir Josh Rosenfield (red.), „The Circular Economy: Moving from Theory to Practice“, McKinsey Center for Business and Environment (Special edition, October 2016), žiūrėta 2020 balandžio 4 d., <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Sustainability/Our%20Insights/The%20circular%20economy%20Moving%20from%20theory%20to%20practice/The%20circular%20economy%20Moving%20from%20theory%20to%20practice.ashx>.
 - 12 Reike, Vermeulen, ir Witjes, *supra note*, 1.
 - 13 Ši literatūra įvardijama kaip „pilkoji literatūra“. Ana de Jesus ir Sandro Mendonça, „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-innovation Road to the Circular Economy“, *Ecological Economics* 145 (2018): 76, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.
 - 14 Sean Thomas, „Law and the Circular Economy“, *Journal of Business Law* 1 (2019): 62-83, <http://dro.dur.ac.uk/24491/>.
 - 15 Chris Backes, *Law for a Circular Economy* (Haga: Eleven International Publishing, 2017), 16.

Straipsnio tikslas – atskleisti žiedinės ekonomikos ir teisinio reguliavimo koreliaciją.

Straipsnio objektas – žiedinės ekonomikos teisinio reguliavimo sistema atliekų tvarkymo srityje.

Straipsnio uždaviniai:

1. apibendrinti žiedinės ekonomikos sampratų tarpdisciplininę įvairovę ir atskleisti svarbiausius jos bruožus;
2. atskleisti perėjimo prie žiedinės ekonomikos teisinio reguliavimo ypatumus;
3. atskleisti žiedinės ekonomikos mokslinės sampratos transformacijas, įtvirtinant ją atliekų tvarkymą reguliuojančiose teisės aktų nuostatose.

Rengiant straipsnį, taikyti šie pagrindiniai *tyrimo metodai:*

1. dokumentų analizės metodas taikytas tiriant teisės aktus ir mokslinę literatūrą, siekiant gauti ir susisteminti žinias apie žiedinės ekonomikos koncepcijos sampratą, jos raidą ir teisinio reguliavimo priemonėmis įgyvendinamą perėjimą prie žiedinės ekonomikos, nustatant teisinio reguliavimo turinį;
2. sisteminės analizės metodas pasitelktas tirti, analizuoti ir vertinti žiedinės ekonomikos kompleksinį pobūdį bei perėjimą prie žiedinės ekonomikos, kuris įgyvendinamas teisinio reguliavimo priemonėmis;
3. lyginamasis metodas taikytas išskirti ir apibendrinti esminius žiedinės ekonomikos ypatumus.

Dokumentų tyrimas atliktas pasinaudojus Mykolo Romerio universiteto prenueruojamomis mokslinių tyrimų ir publikacijų duomenų bazėmis.

1. Žiedinės ekonomikos samprata ir pagrindiniai jos bruožai

Žiedinės ekonomikos koncepcija iškilo kaip pagrindinis požiūris, užtikrinantis perėjimą prie tvaresnės ekonominės paradigmos¹⁶. Sisteminis mąstymas ir žiedinis požiūris ekologinėse bei ekonominėse disciplinose yra įtvirtintas literatūroje dar prieš kelis dešimtmečius¹⁷, o pati idėja siekia net XVIII a.¹⁸. Vienais svarbiausių laikytini aplinkosaugos ekonomistų D. W. Pearce'o ir R. K. Turner'io darbai, kurie rėmėsi ankstesniais ekologo ekonomisto K. Boulding'o tyrimais¹⁹.

Šiuo metu žiedinę ekonomiką, spręsdami skirtingus uždavinius, nagrinėja skirtingų mokslo sričių mokslininkai, dėl to ji išsiskiria tarpdisciplininiu pobūdžiu. Žiedinės ekonomikos tyrimai pasižymi tyrimo kryptių ir nagrinėjamų klausimų įvairove,

16 de Jesus ir Mendonça, *supra note*, 13: 75.

17 Reike, Vermeulen, ir Witjes, *supra note*, 1.

18 Regina Jasiulevičienė, „Cikliškumo teorijos“, *Visuotinė lietuvių enciklopedija*, žiūrėta 2020 m. kovo 29 d., <https://www.vle.lt/Straipsnis/cikliskumo-teorijos-60882>.

19 David W. Pearce ir Kerry R. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment* (London: Harvester Wheatsheaf, 1989).

todėl sudėtinga sukurti visiems atvejams tinkamą vieną bendrą žiedinės ekonomikos apibrėžimą. Nepaisant didelio susidomėjimo šia tema, mokslininkai sutaria, kad žiedinė ekonomika neturi vieno apibrėžimo, tačiau ji paprastai susijusi su uždarais medžiagų srtais ir padidintu žaliavų bei energijos naudojimo efektyvumu²⁰.

Žiedinės ekonomikos sampratos formavimasi lėmė skirtingos mokyklos²¹. Žiedinės ekonomikos koncepcijos pradžia labiausiai susijusi su bendrąja sistemų teorija ir industrine ekologija²². Ši sąvoka, pradėta nagrinėti industrinės ekologijos srityje, pamažu tapo atskiru objektu atliekant mokslinius tyrimus, daugiausia susijusius su aplinkos tvarumu.

Žiedinės ekonomikos koncepcija evoliucionavo. Galima išskirti tris raidos fazes²³: 1) 1970–1990 m. fazė, susijusi su viešosios politikos sprendimais atliekų tvarkymo srityje; 2) 1990–2010 m. dėmesys skirtas produktų gyvavimo ciklo ekologinio efektyvumo strategijoms; 3) nuo 2010 m. iki šiol besitęsiančioje fazėje žiedinės ekonomikos plėtra siejama su vertės išsaugojimu išteklių mažėjimo sąlygomis.

Galima teigti, kad būtent pirmoje atliekų tvarkymo fazėje glūdi žiedinės ekonomikos ištakos. Po Antrojo pasaulinio karo vykęs ekonominis augimas lėmė sudėtingesnius atliekų tvarkymo ir taršos kontrolės sprendimus (modernus sąvartynų tvarkymas, atliekų deginimo technologijos). Kartu populiarėjo aplinkosaugos judėjimai, atliekų tvarkymo srityje susiklostė 3R koncepcija „Reduce, Reuse, Recycle“²⁴, suformuluotas principas „teršėjas moka“ (angl. *Polluter pays principle*). Taip pažangūs atliekų tvarkymo metodai tapo neatsiejama žiedinės ekonomikos koncepcijos dalimi. Kita vertus, žiedinę ekonomiką imta dažnai tapatinti tik su atliekų tvarkymo metodų (perdirbimo, pakartotinio naudojimo) įgyvendinimu, tačiau toks požiūris yra ribotas, nes ne visais atvejais galima perdirbti ar pakartotinai naudoti daiktus, o atskirais atvejais tai gali turėti itin neigiamų pasekmių²⁵. Vėliau žiedinės ekonomikos koncepcija buvo plėtojama ir sujungė skirtingas temas bei kryptis, taip pat medžiagų efektyvumą, tvaraus vartojimo ir gamybos sąveiką, tiekimo grandines, švaresnę

20 Kira J. M. Matus, Xin Xiao ir Julie B. Zimmerman, „Green Chemistry and Green Engineering in China: Drivers, Policies and Barriers to Innovation“, *Journal of Cleaner Production* 32 (2012): 194, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>.

21 Patrizia Ghisellini, Catia Cialani, ir Sergio Ulgiati, „A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems“, *Journal of Cleaner Production* 114 (2016): 14, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>.

22 Felix Preston, „A Global Redesign? Shaping the Circular Economy“, Chatham House (2012 m. kovo 1 d.), 3, <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>.

23 Reike, Vermeulen, ir Witjes, *supra note*, 1.

24 Pavadinimas kilo nuo išteklių vertės atgavimo būdo, kitaip vadinama R-kopėčios arba R-imperatyvas. Raidė „R“ naudojama žodžiams su pirmuoju skiemeniu re- apibūdinti (iš lot. *vėl*, 3R liet.: *atliekų mažinimas, pakartotinis panaudojimas, perdirbimas*).

25 Ghisellini, Cialani, ir Ulgiati, *supra note*, 21.

gamybą, ekologinį dizainą, požiūrį „nuo lopšio iki lopšio“²⁶. Žiedinės ekonomikos tyrimai vyko trimis kryptimis: makrokryptimi (valstybės, regiono), mikrokryptimi (įmonės) ir mezokryptimi (pramoninių parkų)²⁷.

Autorių kolektyvas A. Urbinati's, D. Chiaroni's, ir V. Chiesa išskiria keturis žiedinei ekonomikai būdingus principus: 1) produkto tarnavimo laiko pratęsimas (jie sukurti taip, kad būtų patvarūs ir ilgai tarnautų); 2) antrinis panaudojimas ir dalijimasis (produktas išsaugo pridėtinę vertę); 3) atnaujinimas ir pakartotinė gamyba (nebenaudojamą gaminio dalį ar gaminį galima naudoti gaminant kitus daiktus); 4) perdirbimas (perdirbamos medžiagos)²⁸. Kiti autoriai (Y. Kalmykova, M. Sadagopan, ir L. Rosado²⁹) išskiria tokius pagrindinius žiedinės ekonomikos koncepcijos elementus: išteklių optimizavimą, ekologinį efektyvumą, atliekų prevenciją ir 4R principą³⁰. K. Skorupskaitė ir A. Junevičius pažymi, kad žiedinės ekonomikos koncepcija orientuota į atliekų prevenciją, ekologinį projektavimą, pakartotinį atliekų panaudojimą, antrinį jų perdirbimą ir uždara rinkos ciklo kūrimą³¹. J. Kirchherr'is, D. Reike'ė, M. Hekkert'as kartu su tyrimo bendraautoriais žiedinę ekonomiką apibrėžia kaip ekonominę sistemą, pagrįstą verslo modeliais, kuriais pakeičiama produktų gyvavimo pabaigos samprata sumažinant medžiagas, alternatyviai pakartotinai panaudojant ar perdirbant gamybos, paskirstymo ir vartojimo procesų metu, siekiant darnaus vystymosi, kuris lemia aplinkos kokybę, ekonominės gerovės ir socialinės lygybės kūrimą dabartinės ir ateities kartų naudai³². Be to, atliktuose moksliniuose tyrimuose pastebima, kad egzistuoja silpnas ryšys tarp žiedinės ekonomikos ir darnaus vystymosi, todėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimui gali trūkti socialinio teisingumo³³.

26 Yuliya Kalmykova, Madumita Sadagopan, ir Leonardo Rosado, „Circular Economy – From Review of Theories and Practices to Development of Implementation Tools“, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 190–201, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.10.034>.

27 Roberto Merli, Michele Preziosi, ir Alessia Acampora, „How do Scholars Approach the Circular Economy? A Systematic Literature Review“, *Journal of Cleaner Production* 178 (2018): 703, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.112>.

28 Andrea Urbinati, Davide Chiaroni, ir Vittorio Chiesa, „Towards a New Taxonomy of Circular Economy Business Models“, *Journal of Cleaner Production* 168 (2017): 488, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>.

29 Kalmykova, Sadagopan, ir Rosado, *supra note*, 26.

30 Angl. *Reduce, Reuse, Recycle, Recover* (liet. *atliekų mažinimas, pakartotinis panaudojimas, perdirbimas, kitas naudojimas*, pvz., naudojimas energijai gauti).

31 Karolina Skorupskaitė ir Algis Junevičius, „Atliekų tvarkymo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį“, *Viešoji politika ir administravimas* (2017): 93, <https://repository.mruni.eu/handle/007/14682>.

32 Julian Kirchherr, Laura Piscicelli, Ruben Bour, Erica Kostense-Smit, Jennifer Muller, Anne Huibrechtse-Truijens, ir Marko Hekkert, „Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU)“, *Ecological Economics* 150 (2018): 264, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>.

33 Julian Kirchherr, Denise Reike ir Marko Hekkert, „Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions“, *Resources, Conservation and Recycling* 127 (2017): 229, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>.

Pastaruoju metu žiedinė ekonomika labiau siejama su ekonomikos klestėjimu, taip tolstant nuo ankstesniuose tyrimuose suformuotų aplinkosaugos tikslų³⁴. Pažymėtina, kad naujausiuose tyrimuose žiedinė ekonomika pristatoma kaip analitinis naujo socialinio-techninio organizavimo būdo pavyzdys, kuriame aplinka ir ekonomika yra subalansuota³⁵.

Skirtingi žiedinės ekonomikos apibrėžimai apsunkina šioje srityje dirbančių mokslininkų padėtį, nes jie gali nežinoti apie konceptualiai skirtingas žiedinės ekonomikos nuostatas, o tai gali lemti klaidingus rezultatus³⁶. Nesant sistemingo mokslinio darbo, kyla rizika, kad žiedinės ekonomikos koncepcija nepasieks savo ambicingų tikslų³⁷.

Atsižvelgiant į aptartuose moksliniuose tyrimuose pateiktus apibrėžimus, galima išskirti šiuos žiedinei ekonomikai būdingus bruožus: 1) įgyvendinami produktų tarnavimo laiką pratęsiantys sprendimai, vykdomas antrinis panaudojimas ir dalijimasis, atnaujinimas ir pakartotinė gamyba, perdirbimas; 2) žiedinė ekonomika apima gamybos, paskirstymo ir vartojimo procesus; 3) vystomi žiediniai verslo modeliai (pagrįsti dalijimusi, paslaugų teikimu); 4) žiedinė ekonomika atitinka darnaus vystymosi reikalavimus.

Būtent šie bruožai atskleidžia žiedinės ekonomikos esmę ir pabrėžia jos sisteminių pobūdį, apimančių plačias – gamybos, paskirstymo ir vartojimo – sritis, kuriose gali būti įgyvendinami produktų tarnavimo laiko pratęsimo, antrinio panaudojimo ir dalijimosi, atnaujinimo ir pakartotinės gamybos bei perdirbimo sprendimai. Minėtų veiklų įgyvendinimas keičia nusistovėjusius santykius rinkoje ir sudaro sąlygas atsirasti naujiems žiedinio verslo modeliams.

Žiedinė ekonomika yra tvari esamos ekonomikos alternatyva, todėl jos samprata turėtų apimti ir darnaus vystymosi reikalavimus. Tokiu atveju žiedinės ekonomikos samprata atskleistų, kad tai nėra vien techninių sprendimų įgyvendinimas – žiedinė ekonomika turi atitikti visuomeninius poreikius bei aplinkosaugos reikalavimus.

2. Žiedinės ekonomikos teisinio reguliavimo ypatumai

Nors žiedinės ekonomikos teorinės koncepcijos nėra naujos, bandymai teisės aktuose apibrėžti žiedinės ekonomikos, kaip viešosios politikos tikslo, įgyvendinimą yra gana nauji.

Iš pradžių žiedinei ekonomikai būdingos praktikos buvo įgyvendinamos atskiruose pramoniniuose parkuose ir pramonės srityse. Nepaisant teigiamų žiedinės ekonomikos aspektų, ji netapo vyraujančia praktika, o jos savaiminis praktinis veikimas

34 Julian Kirchherr, Denise Reike ir Marko Hekkert, „Conceptualizing the Circular Economy: An Analysis of 114 Definitions“, *Resources, Conservation and Recycling* 127 (2017): 229, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>.

35 de Jesus ir Mendonça, *supra note*, 13: 76.

36 Kirchherr, Reike, ir Hekkert, *supra note*, 33.

37 Jouni Korhonen, Antero Honkasalo, ir Jyri Seppälä, „Circular Economy: The Concept and its Limitations“, *Ecological Economics* 143 (2018): 37-46, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.06.041>.

buvo ribotas. Be to, buvo suprasta, kad žiedinės ekonomikos teoriniai modeliai plačiai gali būti įgyvendinti tik jį teisiškai reguliuojant.

Reikalingus teisinio reguliavimo pokyčius, kuriais būtų įgyvendintos žiedinės ekonomikos idėjos, galima išskirti į dvi pagrindines grupes: 1) teisinio reguliavimo pokyčius, įgyvendinančius perėjimą prie žiedinės ekonomikos ar pašalinančius žiedinės ekonomikos įgyvendinimo kliūtis, ir 2) teisinio reguliavimo pokyčius, kurių poreikį lems žiedinės ekonomikos veikimas ir su tuo susiję visuomeninių santykių pasikeitimai.

Pirmoji teisinio reguliavimo pokyčių grupė yra plačiau nagrinėta moksle. Mokslinėje literatūroje žiedinės ekonomikos įgyvendinimo kliūtys skirstomos į kultūrinės, reguliavimo, rinkos ir technologinės³⁸. Kaip reguliavimo kliūtys įvardijami žiedinę ekonomiką stabdantys įstatymai ir kiti teisės aktai, ribotas žiedinių pirkimų naudojimas, susitarimo pasauliniu mastu trūkumas³⁹. Be to, išskiriamas svarbus teisinis aspektas, kliudantis įgyvendinti žiedinę ekonomiką – nevienodas ES šalių narių teisinis reguliavimas, kuris trukdo verslui transportuoti ir valdyti atliekas, antrines žaliavas⁴⁰.

Siekiant pašalinti žiedinės ekonomikos įgyvendinimo kliūtis, žiedinės ekonomikos įgyvendinimas buvo įtrauktas į viešosios politikos tikslus. Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. lapkričio 20 d. sprendimu patvirtintoje ES 7-ojoje Aplinkosaugos veiksmų programoje⁴¹ buvo pabrėžta žiedinės ekonomikos svarba („mūsų klestėjimo ir sveikos aplinkos pagrindas – inovacinė žiedinė ekonomika“), esminiai bruožai⁴² ir ilgalaikė perspektyva (iki 2050 m.)⁴³.

Siekdama žiedinės ekonomikos įgyvendinimo, 2015 m. Europos Komisija pristatė žiedinės ekonomikos dokumentų rinkinį – ES žiedinės ekonomikos veiksmų

38 Kirchherr ir kt., *supra note*, 32.

39 *Ibid.*

40 Tomáš Jusel ir Aurelija Burinskienė, „Perėjimas prie žiedinės ekonomikos: stabdančių ir skatinančių veiksmų sąveika mikro-, mezo- ir makrolygmenimis“, *Mokslas – Lietuvos ateitis* 11, (2019): 7, <https://doi.org/10.3846/mla.2019.9633>.

41 „Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. lapkričio 20 d. sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales““, *supra note*, 3.

42 Žiedinė ekonomika, kurioje niekas nešvaistoma veltui, darniai valdomi gamtos išteklių, o biologinė įvairovė saugoma, vertinama ir atkurama taip, kad didėtų visuomenės atsparumas. Skatinant efektyvų išteklių naudojimą ir žiedinę ekonomiką, būtina sukurti sistemą, kuri gebėtų gerinti prekių ir paslaugų aplinkosauginį veiksmingumą per visą jų gyvavimo ciklą, per įvairias suderintas paskatas vartotojams ir verslo subjektams didinti aplinką tausojančių produktų pasiūlą ir skatinti vartotojus rinktis tokius produktus (dėmesys ženkliniui, pakuočių optimizavimui), remiami efektyviai išteklius naudojančio verslo modeliai, pvz., produktų aptarnavimo sistemos, taip pat produktų išperkamoji nuoma.

43 Tai pirmas paminėjimas privalomo pobūdžio teisės akte – Bendrijos teisėje sprendimas yra teisės aktas, kuris yra visas privalomas visiems, kuriems jis yra skirtas. Sprendimus pagal EB steigimo sutartį gali priimti Europos Parlamentas ir Taryba, arba Taryba, arba Komisija. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_lt.htm.

planą⁴⁴, kuris tapo žiedinės ekonomikos plėtojimo pagrindu. Minėtame plane pabrėžiama žiedinės ekonomikos įgyvendinimo nauda⁴⁵. Jame minima, kad „perėjimas prie žiedinės ekonomikos, kurios cikle kuo ilgiau išlaikoma produktų, medžiagų ir išteklių vertė ir susidaro kuo mažiau atliekų, yra esminis įnašas į ES kuriamą tvarią, konkurencingą mažo anglies dioksido kiekio technologijų ir tausaus išteklių naudojimo ekonomiką. Toks perėjimas – tai galimybė Europai atnaujinti savo ekonomiką ir įgyti naujų, tvarių konkurencinių pranašumų“⁴⁶.

ES žiedinės ekonomikos veikslių planą sudaro trys dalys: gyvavimo ciklo etapai (gamyba, vartojimas, atliekų tvarkymas, antrinių žaliavų rinkos skatinimas), prioritetinės sritys (plastikai, maisto atliekos, svarbiausios žaliavos, statybos ir griovimo atliekos, biomasė ir biologinės medžiagos) ir būtini ištekliai (investicijos ir kitos horizontaliosios priemonės). Veikslių plane numatytos 54 priemonės produktų gyvavimo ciklo ratui uždaryti – nuo gamybos ir vartojimo iki atliekų tvarkymo ir antrinių žaliavų rinkos.

Žiedinės ekonomikos dokumentų rinkinio dalimi laikytini ir pasiūlymai⁴⁷ iš dalies keisti Direktyvą 2008/98/EB dėl atliekų⁴⁸, Direktyvą 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų⁴⁹, Direktyvą 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų⁵⁰, Direktyvą 2000/53/

44 „Europos Komisijos 2015 m. gruodžio 2 d. Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM(2015) 614. Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veikslių planas“, *supra note*, 4.

45 Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas paskatins ES konkurencingumą apsaugodamas įmones nuo išteklių stygiaus ir svyruojančių kainų, atvers naujų verslo galimybių ir sudarys sąlygas rasti novatoriškesniems bei efektyvesniems gamybos ir vartojimo būdams, bus sukurta naujų darbo vietų visų kvalifikacijos lygmenų darbuotojams ir atsiras socialinės integracijos bei sanglaudos galimybių, glaudžiai siejasi su tokiais ES prioritetais, kaip darbo vietų kūrimas ir ekonomikos augimas, investicijų darbotvarkė, klimatas ir energetika, socialinė darbotvarkė ir pramonės inovacijos, taip pat ir su visuotinėmis darnaus vystymosi pastangomis. Prie žiedinės ekonomikos formavimo gali prisidėti ir novatoriškos vartojimo formos, pvz., dalijimasis daiktai arba infrastruktūra (vadinamoji bendradarbiavimu grindžiama ekonomika), didesnis paslaugų, o ne produktų vartojimas, naudojimas IT arba skaitmeninėmis platformomis.

46 Panašiai žiedinė ekonomika buvo apibūdinama ir 2014 m. komunikate – „Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM/2014/0398. Žiedinės ekonomikos kūrimas. Europos be atliekų programa“, žiūrėta 2020 m. kovo 30 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0398>.

47 „Europos Komisijos pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvai, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų“, *OJ L* 150 (2018-06-14), 1.1 p., žiūrėta 2020 m. kovo 30 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0595&from=EN>.

48 „2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, panaikinanti kai kurias direktyvas“, *OL L* 312 (2008-11-22), 3.

49 „1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų“, *OL L* 365 (1994-12-31), 10.

50 „1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų“, *OL L* 182 (1999-07-16), 1.

EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių⁵¹, Direktyvą 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų⁵² ir Direktyvą 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų⁵³.

Atsižvelgiant į žiedinės ekonomikos raidą, Žiedinės ekonomikos veiksmų plano įgyvendinimas nuosekliai pradedamas nuo konkrečių pasiūlymų keisti ES atliekų srities teisės aktus⁵⁴. Įgyvendinant Žiedinės ekonomikos veiksmų planą, 2018 m. gegužės 30 d. buvo priimti Europos Parlamento ir Tarybos atliekų srities direktyvų pakeitimai.

Pažymėtina, kad 2015 m. Žiedinės ekonomikos veiksmų planas moksliniuose tyrimuose sulaukė kritikos: teigiama, kad „iš pirmo žvilgsnio, nebuvo pasiūlyta jokios reguliavimo sistemos peržiūros, kurios drastiškai pakeistų jos kryptį. Vertinant žiedinės ekonomikos paketą, atrodo, kad Komisija pirmiausia sutelkia dėmesį į nedidelius pamatinius pakeitimus, siekdama patobulinti dabartinę tvarką, nors vis dar rengiama daug idėjų, kurios galbūt vystysis kitaip nei galėtų atrodyti iš pradžių“⁵⁵. Pavyzdžiui, viena iš 54 plano priemonių yra „užtikrinti, kad būtų geriau laikomasi garantijų fiziniams gaminams teikimo taisyklių, kartu apsvarstant tobulinimo galimybes“, tačiau abejotina dėl tokios priemonės svarumo ir tiesioginio ryšio su žiedinės ekonomikos įgyvendinimu.

Europos Komisijos 2019 m. gruodžio 11 d. komunikate COM (2019) 640 Europos žaliasis kursas⁵⁶ pateikiamas pradinis pagrindinių Europos žaliajam kursui įgy-

51 „2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių“, *OL L* 269 (2000-10-21), 34-43.

52 „2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo“, *OL L* 266 (2006-09-26), 1-14.

53 „2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų“, *OL L* 197 (2012-07-24), 38-71.

54 Siūlomas naudojamų apibrėžčių (atliekų, komunalinių atliekų, biologinių atliekų ir kt.) tikslinimas; komunalinių atliekų parengimo pakartotiniam naudojimui ir perdirbimo 2030 m. tikslo padidinimas iki 65 proc.; pakuočių atliekų parengimo pakartotiniam naudojimui ir perdirbimo tikslų padidinimas ir nustatytų tikslų supaprastinimas; iki 2030 m. laipsniškas komunalinių atliekų šalinimo sąvartynuose sumažinimas iki 10 proc.; teisės aktų nuostatai, kuriomis reglamentuojami šalutiniai produktai ir atliekų nebelikimas atliekomis, didesnis suderinimas ir supaprastinimas; naujos atliekų, taip pat maisto atliekų, prevencijos ir pakartotinio naudojimo skatinimo priemonės; būtiniausių didesnės gamintojo atsakomybės sąlygų nustatymas; perdirbimo tikslų įgyvendinimo stebėsenai skirtos ankstyvojo perspėjimo sistemos įdiegimas; ataskaitų teikimo prievolių supaprastinimas ir racionalizavimas.

55 Thomas J. de Römph, „The Legal Transition Towards a Circular Economy EU Environmental Law Examined“ (daktaro disertacija, KU Leuven ir Hasselt universitetas, 2018), 11, žiūrėta 2020 m. kovo 21 d., https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1966325&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US.

56 „Komisijos 2019 m. gruodžio 11 d. komunikatas Europos parlamentui, Europos vadovų tarybai, tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM/2019/640. Europos žaliasis kursas“, žiūrėta 2020 m. kovo 21 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN#footnoteref16>.

vendinti reikalingų politikos sričių ir priemonių planas, kurio viena iš priemonių – pramonės mobilizavimas švariai žiedinei ekonomikai.

2020 m. kovo 11 d. priimtas naujas Žiedinės ekonomikos veiksmų planas⁵⁷, kuriame pateikiamos tarpusavyje susijusios iniciatyvos, kad tvarūs gaminiai, paslaugos ir verslo modeliai taptų norma, o vartojimo modeliai pasikeistų taip, kad visų pirma nesusidarytų atliekų. Naujame Žiedinės ekonomikos veiksmų plane išskirtos pagrindinės sritys: tvarių gaminių politika, dėmesys vartotojų apsaugai ir nauja „teisė į remontą“, žaliųjų viešųjų pirkimų vykdymo plėtra, atskirų sektorių veiklos peržiūra (elektronikos įrenginiai, baterijos, transporto priemonės, tekstilė, plastikas, statyba), atliekų prevencija, ekonominiai instrumentai ir mokesčiai, tarptautinio bendradarbiavimo klausimai ir tarptautinė prekyba, neužterštos medžiagos ir gaminiai. Plano priemonės (teisės aktų peržiūrą ir pakeitimus arba naujų priėmimą) numatoma įgyvendinti 2020–2022 m.

Minėta, kad teisinio reguliavimo pokyčiai, kurių poreikį lems žiedinės ekonomikos veikimas ir su juo susiję visuomeninių santykių pokyčiai, priskirtini atskirai grupei, kuri yra nagrinėta menkai.

Veikiant žiedinei ekonomikai, didėja medžiagų perdirbimo svarba, todėl būtina nustatyti teisinį reguliavimą, kuris sudarytų prielaidas užtikrinti perdirbtų medžiagų ir jų pagamintų produktų saugą. Pavyzdžiui, 2020 m. Žiedinės ekonomikos veiksmų plane numatoma rengti metodiką, kaip maksimaliai sumažinti medžiagų, kurios kelia grėsmę sveikatai ar aplinkai, kiekį perdirbtosiose medžiagose ir jų gaminiuose, taip pat nagrinėti antrinių medžiagų rinkos stebėjimo centro steigimo galimybes.

Numatoma, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lems ir platesnio masto pokyčius. Žiedinė ekonomika remiasi uždalais žaliavų ciklais, todėl jai įgyvendinti reikės didesnio (nuodugnesnio) įmonių bendradarbiavimo, kuris turės įtakos konkurencijos teisės, duomenų apsaugos ir saugumo įgyvendinimui⁵⁸.

Paminėtini ir nauji dalijimusi grįšti žiediniai verslo modeliai (pvz., keitimosi naudotais daiktais ir drabužiais platformos, pavėžėjimo „Uber“, patalpų nuomos „Airbnb“ platforma ir pan.), kurių veiklos ir jos dalyvių teisinis statusas skiriasi nuo išplėto tradiciniuose verslo santykiuose, todėl iškils probleminių dalyvių užimtumu, turto ir pajamų apmokestinimo teisinio reguliavimo klausimų⁵⁹.

Žiedinei ekonomikai keičiant visuomenių santykių pobūdį, verslo sąlygas ir socialinės apsaugos aplinką, iškils sudėtingų teisinio reguliavimo priemonių parinkimo klausimų. Tai pastebima ir 2020 m. Žiedinės ekonomikos veiksmų plano išvadoje: „Perėjimas prie žiedinės ekonomikos ES ir už jos ribų bus sisteminis ir gilus ir

57 „Europos Komisijos 2020-03-11 komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM (2020) 98. Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, žiūrėta 2020 m. kovo 21 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>.

58 Preston, *supra note*, 22: 16.

59 Thomas, *supra note*, 14: 13.

atneš didelių permainų. Kartais jis bus ardomojo pobūdžio, todėl turi būti teisingas.“ Šioje plotmėje ypatingą reikšmę įgauna kuo aiškesnis ir tikslesnis žiedinės ekonomikos sampratos bei realaus jos turinio įtvirtinimas teisiniu reguliavimu, nes tik tada bus galima įvertinti būsimus pokyčius ir jiems pasiręnti.

Aptariant perėjimo prie žiedinės ekonomikos teisinio reguliavimo ypatumus, pažymėtina, kad perėjimas prie žiedinės ekonomikos remiasi planavimu, kuriame atspindi svarbiausios politikos kryptys. Minėtuose ES žiedinės ekonomikos veiksmų planuose didelis dėmesys skiriamas idealaus žiedinės ekonomikos modelio naudai ir būsimam veikimui pristatyti, tačiau įgyvendinimo priemonės formuluojamos gana abstrakčiai, dažnai nukreipiamą į kitų teisės aktų pakeitimo ar priėmimo poreikius (pvz., tvarios gaminių politikos iniciatyvą, tinkamo alyvų atliekų apdorojimo taisyklių peržiūrą). Be to, pasigendama aiškaus žiedinės ekonomikos ir jos santykio su veikiančia ekonomikos sistema apibrėžimo, taip pat konkrečių kriterijų, kurių pasiekimas reikštų žiedinės ekonomikos įgyvendinimą. Dėl šios priežasties egzistuoja rizika, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas bus orientuotas į procesą, tačiau realus jos įgyvendinimas taps tik nuolat siekiamu ir tolstančiu tikslu.

Žiedinės ekonomikos sampratos neapibrėžtumą išryškina ir sunkumai nurodant „žiediškumo“ rodiklius bei juos taikant. ES pradėjęs žiedinės ekonomikos įgyvendinimą, parengta ir vykdoma žiedinės ekonomikos stebėsenos sistema⁶⁰. Tačiau Europos Komisijos komunikate „Dėl žiedinės ekonomikos stebėsenos sistemos“⁶¹ pabrėžiama, kad nėra vieno visuotinai pripažįstamo „žiediškumo“ rodiklio, trūksta ir patikimų standartinių rodiklių aktualiausioms tendencijoms įvertinti. O idealiu atveju turėtų būti įvertinamos produktų, medžiagų ir išteklių ekonominės vertės išlaikymo tendencijos, taip pat atliekų susidarymo tendencijos.

Pažymėtina, kad tikslaus teisinio žiedinės ekonomikos apibrėžimo svarba yra labai didelė, nes viešosios politikos priemonėmis numatoma teikti paramą šio modelio skatinimui, pvz., taikyti lengvatas, nustatyti palankesnes veiklos vykdymo sąlygas. Perėjimas prie žiedinės ekonomikos finansiškai remiamas Europos struktūrinių ir investicijų fondų, programos „Horizontas 2020“, Europos strateginių investicijų fondo (ESIF) ir programos LIFE lėšomis⁶². 2020 m. Žiedinės ekonomikos veiksmų plane numatoma plėsti rėmimo šaltinius⁶³. Dėl to, nesant teisiškai įtvirtinto tikslaus apibrė-

60 „Monitoring Framework“, Eurostat, žiūrėta 2019 m. rugpjūčio 28 d., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/indicators/monitoring-framework>.

61 „Komisijos 2018 m. sausio 16 d. Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM (2018) 29. Dėl žiedinės ekonomikos stebėsenos sistemos“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0029&from=EN>.

62 „Žiedinės ekonomikos kūrimas“, Europos Komisija, žiūrėta 2019 rugpjūčio 28 d., https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_lt.

63 „Europos Komisijos 2020 m. kovo 11 d. Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM (2020) 98. Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, *supra note*, 57.

žimo, egzistuoja rizika, kad paramos gali sulaukti verslo modeliai, kurie tik atrodo, tačiau iš tiesų nėra žiediniai.

3. Žiedinės ekonomikos sampratos transformacijos, ją įtvirtinant teisės aktų nuostatose, reguliuojančiose atliekų tvarkymą

Tiek žiedinės ekonomikos teorijoje, tiek teisinio reguliavimo dokumentuose pabrėžiama tinkamo atliekų tvarkymo reikšmė. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lemia neišvengiamą diskusiją dėl atliekų teisės transformacijos⁶⁴.

Pagal idealų teorinį modelį ateityje atliekas pakeis žaliavos, atliekų labai sumažės, todėl teisės aktuose beveik neliks atliekų reglamentavimo poreikio ir padidės medžiagas bei gaminius reglamentuojančių teisės normų reikšmė. Vis dėlto šiuo metu žiedinė ekonomika nėra pasiekusi tokio praktinio įgyvendinimo lygio, kuris lemtų poreikį atsakyti atliekų reglamentavimo teisės aktuose.

Žiedinės ekonomikos veiksmų plane nustatyta, kad atliekų tvarkymui žiedinėje ekonomikoje tenka pagrindinis vaidmuo, nes tvarkant atliekas ES atliekų hierarchija įgyvendinama praktiškai⁶⁵. Atliekų hierarchija ir atliekų prevencija – esminiai atliekų tvarkymo reikalavimai, sudarantys žiedinės ekonomikos pagrindą, buvo įtvirtinti dar iki Žiedinės ekonomikos veiksmų plano paskelbimo, t. y. Direktyvoje 2008/98/EB dėl atliekų. Tai iš esmės atitinka žiedinės ekonomikos raidą, kuri nuo siauros industrinės ekologijos srities sąvokos iškilo iki plačios įvairias mokslines koncepcijas apimančios sąvokos.

Pažymėtina, kad atliekų tvarkymas yra labiausia išnagrinėta ir išplėta žiedinės ekonomikos sritis, todėl žiedinės ekonomikos teisinis reguliavimas nuosekliai pradėtas nuo atliekų srities teisės aktų pakeitimų.

2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos atliekų srities direktyvų pakeitimai: Direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų pakeitimai⁶⁶, Direktyvos 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų pakeitimai⁶⁷, Direktyvos 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų pakeitimai⁶⁸, Direktyvų 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų

64 Backes, *supra note*, 15: 16.

65 „Europos Komisijos 2015 m. gruodžio 2 d. Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Nr. COM(2015) 614. Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, *supra note*, 4.

66 „2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų“, *OL L* 150 (2018), 109.

67 „2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų“, *OL L* 150 (2018), 141.

68 „2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/850, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų“, *OL L* 150 (2018), 100.

ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų taisyklių pakeitimai⁶⁹. Direktyvų pakeitimai įsigaliojo nuo 2018 m. liepos 4 d., o į nacionalinę teisę turi būti perkelti iki 2020 m. liepos 5 d.

2018 m. Direktyvos 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų pakeitimuose keliamas reikalavimas valstybėms narėms itin sumažinti atliekų šalinimą sąvartynuose. Iš valstybių narių bus reikalaujama užtikrinti, kad nuo 2030 m. visos perdirbti ar kitaip naudoti tinkamos atliekos, ypač komunalinės atliekos, nebūtų priimanamos į sąvartynus. Be to, valstybės narės imsis būtinų priemonių užtikrinti, kad iki 2035 m. sąvartynuose šalinamų komunalinių atliekų kiekis sumažėtų iki 10 % ar mažiau nuo visų susidarantių komunalinių atliekų svorio⁷⁰. Sąvartynų naudojimas turėtų likti kaip išimtinė priemonė.

2018 m. Direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų pakeitimuose nustatytos naujos nuostatos, dėl kurių valstybės narės turėtų patobulinti savo atliekų tvarkymo sistemas, siekdamas pereiti prie žiedinės ekonomikos. Direktyvos pakeitimuose padidinta pakartotiniam naudojimui parengiamų ir perdirbamų komunalinių atliekų dalis⁷¹. Direktyvos pakeitime apibrėžiama komunalinių atliekų sąvoka ir tikslinamos bei papildomos kitos apibrėžtys, taip pat skaičiavimo metodai; iš taikymo apimties pašalintos pašarinės žaliavos; pateikiamas aiškesnis teisinis perdirbtų medžiagų ir šalutinių produktų statusas; patikslintas atliekų statuso pabaigos kriterijų taikymas; priimti būtiniausi bendrieji didesnės gamintojo atsakomybės sistemos reikalavimai. Pakeitimuose pateiktos detalesnės ir griežtesnės atliekų prevencijos ir atliekų tvarkymo priemonės, taip pat priemonės, skirtos jūras teršiančioms šiukšlėms, maisto atliekoms ir produktams, kuriuose yra svarbiausių žaliavų; patvirtintos atliekų hierarchijos taikymo skatinimo priemonės. Valstybės narės popieriaus, metalo, plastiko ir stiklo atliekų atskiro surinkimo sistemas turėjo įdiegti iki 2015 m., toliau turėtų įdiegti atskiro biologinių atliekų, namų ūkių pagamintų pavojingų atliekų ir tekstilės atliekų surinkimo sistemas. Valstybės narės imasi priemonių, kad paskatintų atliekas naudoti pakartotinai, skatina kurti ir remia parengimo pakartotiniam naudojimui ir taisymo tinklus. Direktyvoje pripažįstama, kad tarp valstybių narių atliekų tvarkymo efektyvumas labai skiriasi, todėl numatytos įgyvendinimo išlygos.

2018 m. Direktyvos 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų pakeitimuose numatytos priemonės, kad būtų išvengta pakuočių atliekų susidarymo ir sumažintas pakuočių poveikis aplinkai. Turi būti imtasi priemonių, kad būtų padidinta į rinką pateiktų daugkartinio naudojimo pakuočių ir sistemų, leidžiančių pakartotinai

69 „2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/849, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų“, *OJ L* 150 (2018), 93-99.

70 Šie terminai penkeriais metais pratęsti Graikijai, Kroatijai, Kiprui, Latvijai, Lietuvai, Vengrijai, Maltai, Rumunijai, Slovakijai ir Bulgarijai.

71 Iki 2025 m. jos turi sudaryti bent 55 % komunalinių atliekų; iki 2030 m. – 60 % komunalinių atliekų; iki 2035 m. – 65 % komunalinių atliekų (procentais skaičiuojant pagal svorį).

naudoti pakuotes ekologiškai, dalis. Tai apima užstato grąžinimo schemų naudojimą, kokybinių ar kiekybinių tikslų nustatymą, ekonominių paskatų naudojimą ir minimalių daugkartinių pakuočių, pateiktų rinkai kiekvienais metais, procentą. Pakeitime padidintas pakuočių perdurbimo tikslas⁷². Valstybės narės užtikrina, kad ne vėliau kaip 2024 m. gruodžio 31 d. bus įdiegtos visoms pakuotėms taikomos didesnės gamintojo atsakomybės sistemos. Be to, direktyva nustato ilgalaikius viešosios politikos tikslus, nes daugelis valstybių narių dar nėra visiškai sukūrusios reikiamos atliekų tvarkymo infrastruktūros.

Direktyvų 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos pakeitimuose nustatomi stebėjimo ir ataskaitų teikimo reikalavimai valstybėms narėms, atsižvelgiant į eksploatuoti netinkamų transporto priemonių pakartotinio naudojimo ir naudojimo tikslus bei baterijų, akumuliatorių ir elektros bei elektroninės įrangos atliekų surinkimo tikslus. Valstybės narės imsis būtinų priemonių atliekų hierarchijai pritaikyti visoms atliekoms, kurias apima atitinkamos direktyvos. Atsižvelgiant į ES įsipareigojimą pereiti prie žiedinės ekonomikos, peržiūros procese bus svarstoma galimybė nustatyti tikslus konkrečioms medžiagoms, priskiriamoms atitinkamiems atliekų srautams.

Valstybės narės turi priimti įstatymus ar kitus teisės aktus, įgyvendinančius direktyvas. Lietuvoje taip pat turės būti parengti ir priimti nacionaliniai teisės aktai, kuriais užtikrinamas minėtų direktyvų, numatančių perėjimą prie žiedinės ekonomikos, įgyvendinimas (įvertinant 5 metų įgyvendinimo atidėjimo laikotarpį). ES valstybėse narėse yra skirtinga atliekų tvarkymo situacija ir skirtinga ekonomikos išvystymo situacija, kuri išliks ir įgyvendinant minėtus žiedinės ekonomikos sprendimus.

Minėtomis ES atliekų srities direktyvomis griežtinami atliekų rūšiavimo ir perdurbimo reikalavimai, labai mažinamas atliekų šalinimas sąvartynuose. Tai yra svarbūs pirmieji žiedinės ekonomikos įgyvendinimo žingsniai, tačiau tik atliekų srities reguliavimo peržiūra nėra pakankama žiedinės ekonomikos įgyvendinimui. Kita vertus, tikslaus ir konkretaus žiedinės ekonomikos apibrėžimo trūkumas neleidžia daryti išvados, kad minėti pakeitimai yra galutiniai ir ateityje nebus nustatomi griežtesni reikalavimai atliekų tvarkymui.

Išvados

1. Žiedinė ekonomika pasižymi tarpdisciplininiu pobūdžiu, tyrimo krypčių ir nagrinėjamų klausimų įvairove, o pati žiedinės ekonomikos samprata istoriškai keitėsi ir evoliucionavo. Įvertinus moksliniuose tyrimuose pateiktus

72 Iki 2025 m. (ir 2030 m.) turi būti perdurbama mažiausiai 65 % (2030 m. – 70%) visų pakuočių atliekų pagal svorį) ir turi būti pasiekti šie minimalūs toliau nurodytų pakuočių atliekose esančių medžiagų perdurbimo tikslai (pagal svorį): 50 % (55 %) plastiko, 25 % (30 %) medžio, 70 % (80 %) juodųjų metalų, 50 % (60 %) aliuminio, 70 % (75 %) stiklo ir 75 % (85 %) popieriaus ir kartono.

- apibrėžimus, išskirtini šie žiedinei ekonomikai būdingi bruožai: 1) įgyvendinami produktų tarnavimo laiką pratęsiantys sprendimai, vykdomas antrinis panaudojimas ir dalijimasis, atnaujinimas ir pakartotinė gamyba, perdirbimas; 2) žiedinė ekonomika apima gamybos, paskirstymo ir vartojimo procesus; 3) vystomi žiediniai verslo modeliai (pagrįsti dalijimusi, paslaugų teikimu); 4) žiedinė ekonomika atitinka darnaus vystymosi reikalavimus. Šie bruožai atskleidžia žiedinės ekonomikos esmę ir pabrėžia sisteminį jos pobūdį, apimantį plačias (gamybos, paskirstymo ir vartojimo) sritis, kuriose gali būti įgyvendinami produktų tarnavimo laiko pratęsimo, antrinio panaudojimo ir dalijimosi, atnaujinimo ir pakartotinės gamybos bei perdirbimo sprendimai. Minėtų veiklų įgyvendinimas keičia nusistovėjusius santykius rinkoje ir sudaro sąlygas atsirasti naujiems žiedinio verslo modeliams. Žiedinė ekonomika yra tvari esamos ekonomikos alternatyva, todėl jos samprata turėtų apimti ir darnaus vystymosi reikalavimus. Tokia žiedinės ekonomikos samprata parodo, kad tai nėra vien techninių sprendimų įgyvendinimas – žiedinė ekonomika turi atitikti visuomeninius poreikius ir aplinkosaugos reikalavimus.
2. Nepaisant teigiamų žiedinės ekonomikos aspektų, ji netapo vyraujančiu modeliu ir plačiai gali būti įgyvendinta tik pasitelkus teisinį reguliavimą. Perėjimo prie žiedinės ekonomikos teisinis reguliavimas gali būti skirstomas į dvi pagrindines grupes: 1) teisinio reguliavimo pokyčius, įgyvendinančius perėjimą prie žiedinės ekonomikos ar pašalinančius žiedinės ekonomikos įgyvendinimo kliūtis, ir 2) teisinio reguliavimo pokyčius, kurių poreikį lems žiedinės ekonomikos veikimas ir su juo susiję visuomeninių santykių pasikeitimai. Pažymėtina, kad perėjimas prie žiedinės ekonomikos remiasi planavimu, kuriame atsispindi svarbiausios politikos kryptys. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planuose ypatingas dėmesys skiriamas idealaus žiedinės ekonomikos modelio naudai ir būsimam veikimui pristatyti, tačiau įgyvendinimo priemonės formuluojamos pakankamai abstrakčiai, dažnai nukreipiama į kitų teisės aktų pakeitimo ar priėmimo poreikius (pvz., tvarios gaminių politikos iniciatyvą, tinkamo alyvų atliekų apdorojimo taisyklių peržiūrą). Pasigendama aiškaus žiedinės ekonomikos ir jos santykio su veikiančia ekonomikos sistema apibrėžimo, taip pat konkrečių kriterijų, kurių pasiekimas reikštų žiedinės ekonomikos įgyvendinimą. Dėl šios priežasties kyla rizika, kad žiedinės ekonomikos įgyvendinimas taps orientuotas į procesą, tačiau realus jos įgyvendinimas liks tik nuolat siekiamu ir tolstančiu tikslu. Žiedinės ekonomikos sampratos neapibrėžtumą išryškina ir sunkumai apibrėžiant „žiediškumo“ rodiklius bei juos taikant.
 3. Atliekų tvarkymas yra labiausia išnagrinėta ir išplėta žiedinės ekonomikos sritis, todėl žiedinės ekonomikos teisinis reguliavimas nuosekliai pradėtas nuo atliekų srities teisės aktų – direktyvų – pakeitimų. Minėtomis ES atliekų srities direktyvomis griežtinami atliekų rūšiavimo ir perdirbimo reikalavimai,

itin mažinamas atliekų šalinimas sąvartynuose. Tai yra svarbūs pirmieji žiedinės ekonomikos įgyvendinimo žingsniai, tačiau tik atliekų srities reguliavimo peržiūros nepakanka, kad žiedinė ekonomika būtų įgyvendinta. Kita vertus, tikslaus ir konkretaus žiedinės ekonomikos apibrėžimo trūkumas neleidžia daryti išvados, kad minėti pakeitimai yra galutiniai ir ateityje nebus nustatomi griežtesni reikalavimai atliekų tvarkymui.

THEORETICAL PROBLEMATIC ASPECTS OF CORRELATION BETWEEN CIRCULAR ECONOMY AND WASTE LEGISLATION

Leda Žilinskienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Tomas Žilinskas

Mykolas Romeris University, Lithuania

***Abstract.** Recently, the idea of the circular economy has received increasing attention in socio-legal discourse and is currently widely discussed in the context of public policy making, public life, and science. Commitments were made at the EU level to achieve a circular economy, which has been declared as a basis for public welfare. However, a number of problematic aspects that require scientific research still exist on both theoretical and practical levels. This article summarises the concepts of the circular economy elaborated on in various pieces of research, provides an analysis of its implementation in legislation, and reveals the problems of correlation between theoretical postulates of the circular economy and the actual legal regulation of waste management with regard to waste management issues. Legal regulation of the transition to a circular economy is not yet complete and, given the ambitious goals for implementing the circular economy, should be further enhanced in light of the intense development of the circular economy in both science and practice.*

Keywords: Circular Economy, Waste Management Legislation, Waste Hierarchy.

Leda Žilinskienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto doktorantė. Mokslinių tyrimų kryptys: atliekų tvarkymo teisė, aplinkos apsaugos teisė, administracinė teisė, vietos savivaldos teisė.

Leda Žilinskienė, PhD candidate at the Public Law Institute at the Mykolas Romeris University Law School. Research interests: waste law, environmental law, administrative law, municipal law.

Tomas Žilinskas, socialinių mokslų daktaras, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto lektorius. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, aplinkos apsaugos teisė, viešųjų pirkimų teisė, draudimo teisė, verslo priežiūra.

Tomas Žilinskas, PhD in social sciences, lecturer at the Public Law Institute at the Mykolas Romeris University Law School. Research interests: administrative law, environmental law, public procurement law, insurance law, business supervision.