
ATLIEKŲ PREVENCIJOS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS

Aušrinė Pasvenskienė*

*Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas
Telefonas 303655
El. paštas: ausrinepas@yahoo.com*

Birutė Pranevičienė**

*Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas
Telefonas 303655
El. paštas: praneviciene@mruni.eu*

Anotacija. Prioritetinis atliekų tvarkymo tikslas yra siekti, kad atliekų susidarytų kuo mažiau, o perdirbtas atliekas panaudoti pakartotinai įvairiuose gamybos cikluose. Susidarantis atliekų kiekis priklauso nuo įvairiausių veiksnių, tame tarpe ekonominio aktyvumo, demografinių pokyčių, technologinių inovacijų, gyvenimo būdo, gamybos bei vartojimo specifikos. Atliekų prevencija yra laikoma svarbiu strateginiu kiekvienos šalies narės uždaviniu siekiant užtikrinti tvarų ir konkurencingą augimą ateityje. ES valstybės narės yra skatinamos dalintis savo patirtimi ir gerąją praktiką atliekų prevencijos srityje tam, kad sprendimai bei iniciatyvos, kurių pagrindu buvo gauti reikšmingi rezultatai, būtų įgyvendintos ir kitose valstybėse. Todėl yra tikimasi, kad valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimas rengiant atliekų prevencijos programas, atneš reikšmingų rezultatų. Straipsnyje pristatoma kai kurių ES valstybių narių patirtis atliekų prevencijos srityje bei Lietuvos atliekų prevencijos teisinio reguliavimo analizė.

Pagrindinės sąvokos: atliekų tvarkymas, atliekų prevencija, Nacionalinė atliekų prevencijos programa, tvarus vartojimas.

IVADAS

Kasmet atskirose Europos Sąjungos valstybėse narėse susidaro dideli kiekiai atliekų, tame tarpe ir itin pavojingų. Jų kiekis nuolat didėja. Didžiausia atliekų dalis daugelyje valstybių narių šalinama sąvartynuose, nes tai yra vis dar pigiausias atliekų tvarkymo būdas. Pabrėžtina, kad kaupti atliekas yra neperspektyvu, o jas naikinant išsiskiria didelės koncentracijos taršių liekanų. Prioritetinis atliekų tvarkymo tikslas yra siekti, kad atliekų susidarytų kuo mažiau, o perdirbtas atliekas panaudoti pakartotinai įvairiuose gamybos cikluose. Europos Sąjungoje įdiegta valstybių narių atliekų tvarkymo koordinavimo sistema, kuria siekiama riboti atliekų susidarymą ir kuo geriau organizuoti jų tvarkymą ir šalinimą. Tačiau dar daugelyje valstybių narių pažanga, susijusi su atliekų prevencija, kaip pagrindiniu atliekų tvarkymo politikos tikslu, yra nepakankama.

Valstybės narės ne vėliau kaip 2013 m. gruodžio 12 d. turi parengti atliekų prevencijos programas,¹ kuriose turi nustatyti atliekų prevencijos tikslus, apibūdinti galiojančias prevencijos priemones bei įvertinti tinkamų priemonių naudingumą. Tokių tikslų ir priemonių pagrindiniu uždaviniu įvardijamas siekis nutraukti ekonomikos augimo ir su atliekų susidarymo susijusio poveikio aplinkai ryšį.

Siekiant reikšmingų rezultatų atliekų tvarkymo srityje nepakanka vien įstatymų leidėjo iniciatyvos, efektyviu atliekų tvarkymu turi būti suinteresuota ir visuomenė, t.y. tiek vartotojai, tiek ir gamintojai, kaip daugiausia atliekų sukuriantys subjektai. Itin svarbūs yra vartojimo įpročių pokyčiai. Vartojimas nuolat auga, todėl norint prisidėti prie aplinkos išsaugojimo, reikia apsvarstyti tausojančio vartojimo galimybes.

Kai kurios valstybės narės pasiekė reikšmingų rezultatų įgyvendinant ES nustatytus atliekų tvarkymo tikslus. Tačiau kitos šalys susiduria su sunkumais siekdamas atitikti bent minimalius reikalavimus. Taigi, atliekų prevencija yra sudėtingas procesas tiek teisinio reguliavimo, tiek kontrolės atžvilgiu.

Tyrimo objektas yra atliekų prevencijos, kaip labiausiai pageidaujamos atliekų tvarkymo hierarchijos strategijos teisinis reglamentavimas.

Tyrimo tikslas yra išanalizuoti Europos Sąjungos poziciją atliekų prevencijos srityje, pristatyti kai kurių ES valstybių narių pažangą bei atskiras iniciatyvas siekiant susidarančių atliekų mažinimo, o taip pat atlikti Lietuvos Respublikos atliekų prevenciją reglamentuojančių teisės aktų analizę.

Tyrimo metu buvo kompleksiskai taikomi įvairūs metodai. Analizės ir lyginamasis metodai buvo taikomi atliekų prevencijos teisinio reglamentavimo tyrimui bei atskirų valstybių narių iniciatyvų ir rezultatų lyginimui, siekiant tinkamo atliekų prevencijos, kaip itin svarbaus strateginio kiekvienos šalies narės uždavinio, įgyvendinimo bei tvaraus ir konkurencingo augimo ateityje užtikrinimo.

ATLIEKŲ PREVENCIJA – PRIORITETINĖ ES APLINKOS POLITIKOS DALIS

Žmogaus ūkinėje veikloje ir buityje neišvengiamai susidaro atliekos. „Naudojant gamtinius išteklius, dėl gamybos ar kitokios ūkinės veiklos procesų netobulumo neišvengiama nuostolių, atliekomis tampa ir vartojimui nebetinkami arba nereikalingi daiktai bei medžiagos. Formaliai vertinant, atliekos – tai visa tai, kas nepanaudota arba netinkama, tad visus dujinius,

¹2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, OJ L 312, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:lt:PDF>.

skystuosius ir kietuosius aplinkos teršalus, susidarančius dėl žmogaus ūkinės veiklos arba buityje, galima vadinti atliekomis². „Atliekos – tai nebetinkami naudoti gamybinei ir žmonių veiklai panaudotų medžiagų likučiai (išskyrus išleidžiamus į aplinkos orą ir vandenį teršalus ir nuotekas), kuriuos atliekų turėtojai pašalina, nori ar privalo pašalinti“³. Didėjant gamybos ir vartojimo mastams, pasaulyje vis daugiau susidaro ir įvairių atliekų: „Vien pavojingų atliekų pasaulyje kasmet susidaro apie 400 mln. tonų, o ES valstybėse narėse per metus susidaro apie 1,5 mlrd. tonų įvairių atliekų. Prognozuojama, kad 2020 metais ES valstybėse narėse atliekų bus 45 proc. daugiau negu 1995 metais.“⁴ Taigi, atliekų tvarkymo politika tapo ne vien tik atskirų valstybių, Europos Sąjungos, bet ir visos tarptautinės bendruomenės svarbiausiu aplinkosaugos politikos įgyvendinimo užduotimi. Štai pasaulio valstybių atstovai, 2002 m. rugsėjo 2-4 d. susirinkę Pietų Afrikoje, Johannesburge, pasirašė vadinamąją Johannesburgo darnaus vystymosi deklaraciją⁵, kurios priedo 22 str. numatė, jog būtina „neleisti susidaryti atliekoms, mažinti jų kiekį ir kaip įmanoma dažniau naudoti jas pakartotinai, svarbiausiu prioritetu laikyti atliekų susidarymo prevenciją ir jų kiekio mažinimą“.

Europos Sąjungos steigimo sutartyje ir kituose teisės aktuose taip pat numatomi reikalavimai imtis prevencijos priemonių ir užtikrinti tokį atliekų tvarkymą, kad nekiltų grėsmės žmonių sveikatai bei aplinkai. ES teisėje įtvirtinti tokie pagrindiniai atliekų tvarkymo principai:

1) prevencijos principas, reikalaujantis vengti atliekų susidarymo, mažinti jų pavojingumą aplinkai, skatinti pramonę gaminti, o vartotojus rinktis produktus ir paslaugas, kurie sudaro mažiau atliekų;

2) atliekų perdirbimo ir panaudojimo principas, reikalaujantis sukurti veiksmingą atliekų surinkimo, saugojimo ir perdirbimo sistemą, panaudoti atliekas energijai gaminti;

3) saugaus atliekų šalinimo principas, reikalaujantis saugiai šalinti atliekas tinkamai įrengtuose sąvartynuose arba jas deginti, sukurti veiksmingą atliekų šalinimo įrenginių tinklą;

4) principas „teršėjas moka“, reikalaujantis, kad atliekų tvarkymo išlaidas padengtų jų saugotojai arba gamintojai;

5) atsargumo principas, reikalaujantis daryti viską, kad būtų galima išvengti atliekų ir jų tvarkymo sukeltos grėsmės aplinkai ir žmonių sveikatai;

² Bakas, A. Atliekų tvarkymas. Aplinkos politika ir valdymas, Vilnius, MRU, 2008, 140 p.

³ Venckus, Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. Vilnius: Technika, 150 p.

⁴ Monkevičius E., Miškinis A., Meškys L., Vėgėlė I., Murauskaitė A., Aplinkosaugos teisė, Vilnius: Jutitia, 2011, 243 p.

⁵ *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. [interaktyvus] 2002 [žiūrėta 2012-10-24] <<http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>>.

6) artumo principas, reikalaujantis šalinti ir tvarkyti atliekas kuo arčiau jų susidarymo šaltinio;

7) saugaus atliekų pervešimo principas, reikalaujantis saugiai pervežti atliekas ES valstybėse narėse ir už jų ribų⁶.

Taigi, visuotinai pripažįstama, kad efektyvus atliekų tvarkymas prasideda nuo atliekų prevencijos. Atliekų prevencija yra svarbi kiekvienos valstybės narės strategija, siekiant užtikrinti tvarų ir konkurencingą augimą ateityje.

Atliekų prevencija yra laikomos priemonės, kurių imamasi prieš produktui ar medžiagai tampant atliekomis ir kurios sumažina atliekų kiekį, susidariusių atliekų neigiamą poveikį aplinkai ir žmonių sveikatai bei kenksmingųjų medžiagų kiekį produktuose ir medžiagose.⁷

ES valstybės narės yra skatinamos dalintis savo patirtimi ir gerąja praktika atliekų prevencijos srityje tam, kad priimti pasiteisinę sprendimai bei įvairios reikšmingos ir svarių rezultatų pasiekę iniciatyvos būtų įgyvendintos ir kitose valstybėse.

Austrijos Atliekų tvarkymo įstatymas nustato tris tvarios atliekų prevencijos veiksmų sritis: tinkamo gamybos ir realizavimo proceso, produktų eko dizaino ir vartotojų įpročių nustatymas. Atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija siekiama mažinti išmetamų į aplinką teršalų, pavoginų atliekų kiekį bei pagerinti išteklių efektyvumą. Vartotojų atliekų mažinimui yra taikomos tokios iniciatyvos: internetinis sendaikčių turgus, kuriame vartotojai gali keisti įvairius daiktus; įkurti 23 maži remonto centrai, kuriuose teikiamos visuotinai prieinamos elektrinių namų apyvokos daiktų taisymo paslaugos; gyvenimo būdo keitimo skatinimas: gyventojai skatinami daugiau naudotis kultūrinėmis paslaugomis nei pirkti prekes. Šių iniciatyvų dėka pavyko sutaupyti 34 mln. eurų ir išvengti 100 tūkst. tonų atliekų.⁸

Jungtinės Karalystės mieste Milton Keynes vykdoma iniciatyva siekiama sumažinti vienkartinių sauskelnių naudojimą. Skaičiuojama, jog vienam vaikui sunaudotos sauskelnės sudaro apie 1 toną atliekų. Buvo paruoštos instrukcijos tėvams kaip supaprastinti perėjimo nuo vienkartinių prie daugkartinių sauskelnių naudojimo procesą. Ši iniciatyva turėjo įtakos ne tik atliekų prevencijai, bet ir tėvų, pasirinkusių daugkartines sauskelnes, finansinei naudai. Ja pasinaudojo ir daugelis kitų JK bendruomenių.⁹

⁶ Monkevičius E., Miškinis A., Meškys L., Vėgėlė I., Murauskaitė A., Aplinkosaugos teisė, Vilnius: Jutitia, 2011, 245 p.

⁷ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. Skelbta: Valstybės Žinios, 1998.07.08, Nr.: 61, Publ. Nr.: 1726; Valstybės Žinios, 2002.07.17, Nr.: 72, Publ. Nr.: 3016.

⁸ *Waste prevention best practice factsheets. Waste prevention programme (Vienna, Austria)*. [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-24] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Vienna_Factsheet.pdf>.

⁹ *Waste prevention best practice factsheets. The real nappy campaign (UK)*. [interaktyvus], 2009 [žiūrėta 2012-07-24] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Real%20Nappies_Factsheet.pdf>.

Airijoje nuo 2008 m. yra vykdoma Žalio verslo iniciatyva, kuri skatina išteklių naudojimo efektyvumą ir atliekų prevenciją Airijos įmonėse ir organizacijose, teikiant vertinimo priemones ir konsultacines paslaugas. Įmonėms yra suteikiama informacija ir priemonės dėl išteklių efektyvaus naudojimo trijose srityse: atliekų, vandens ir energijos. Nuo iniciatyvos pradžios, prie jos prisijungė 190 viešbučių, kurių kiekvienas sutaupė nuo 5 000 iki 45 000 eurų ir 4 000 tonų sumažino išmetamų atliekų kiekį.¹⁰

Olandijoje, kaip atliekų prevencijos priemonė, buvo įvestas pakuotės mokestis, kuriuo siekiama padidinti plastiko pakuočių perdirbimą (2012 metais iki 42 %). Iš surenkamo mokesčio yra finansuojamas Atliekų fondas. Pakuotės mokesčiu yra siekiama sumažinti pakuotės atliekų susidarymą bei finansuoti fondus, skatinančius didesnę plastikinių pakuočių atliekų perdirbimą gerinant jų surinkimą.¹¹

Liuksemburge vykdoma eko etiketės - „protingas pirkimas“ skatinimo programa, nukreipta į vartotojus, kuria siekiama skatinti pirkti prekes, turinčias kuo mažesnę neigiamą įtaką aplinkai. Ši iniciatyva apima tokias prekes, kaip dažai, įkraunamos baterijos, elektrą tausančios lemputės ir kt. Šios priemonės tikslas yra padidinti ekologiškų prekių atpažinimą rinkoje, sustiprinti pirkėjų sąmoningumą ir paskatinti rinktis aplinkai draugiškus produktus vietoje tų, į kurių sudėtį įeina pavojingos medžiagos.¹²

Kiekvienoje iš išvardintų valstybių be minėtų iniciatyvų, dar yra vykdoma ir daugybė kitų, susijusių su atliekų prevencija. Pavyzdžiui, Vokietijoje yra vykdoma apie 270 atliekų prevencijos iniciatyvų, kurių rezultatai dar nėra aiškūs.¹³

Visa ši informacija parodo kiek priemonių kiekviena valstybė narė turi imtis tam, kad būtų pasiekti pageidaujami rezultatai atliekų prevencijos srityje. Pabrėžtina ir tai, jog visos šios iniciatyvos negarantuoja, kad siekamas tikslas bus įgyvendintas, nes atliekų prevencijos procesą ir taikomas priemones ne visada paprasta pamatuoti ar įvertinti. Taip pat nėra paprasta išsiaiškinti ar tam tikri pasiekimai atliekų mažėjimo srityje yra susiję su atliekų prevencijos priemonėmis, ar su ekonominiais, demografiniais pokyčiais, ar kitokiais vartotojų elgesio ir įpročių pasikeitimais, nesusijusiais su atliekų prevencijos strategijomis.¹⁴

¹⁰Waste prevention best practice factsheets. Green Business Initiative (Ireland). [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/GreenBusiness_IE_Factsheet.pdf>.

¹¹Waste prevention best practice factsheets. Carbon Tax on Packaging (Netherlands). [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Netherlands_Factsheet.pdf>.

¹²Waste prevention best practice factsheets. Clever Akafen Eco-label (Luxembourg). [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Luxembourg_Factsheet.pdf>.

¹³Preparing for the review of the thematic strategy on the prevention and recycling of waste. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/review_report.pdf>.

¹⁴Supporting the Thematic Strategy on waste prevention and recycling. Final report. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <<http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/Final%20Report%20final%2025%20Oct.pdf>>.

2010 metais Europos Komisijos iniciatyva buvo pradėtas vykdyti 3 metų trukmės projektas *Prie -Waste*, kurio tikslas yra apibrėžti bendrą metodologiją, skirtą veiksmingos regioninės atliekų prevencijos politikos, gerosios praktikos mainų bei atliekų prevencijos veiksmų efektyvumo užtikrinimui bei vertinimui. 2010 metų atliekų prevencijos ES valstybėse narėse ataskaitoje yra pateikiama daugybė atliekų prevencijos gerosios praktikos pavyzdžių su gautais rezultatais įvairiose ES šalyse.¹⁵ Kol kas Lietuvos, taip pat ir kai kurių kitų ES valstybių narių, kuriose būtų taikytos priemonės atliekų prevencijos srityje šioje ataskaitoje nėra. Tačiau kiekviena šalis narė gali pasinaudoti projekto pagalba surinkta informacija apie kitų valstybių gerąją praktiką, įvertinti gautus rezultatus ir pritaikyti savo šalyje įvairias pasirinktas priemones.

ATLIEKŲ PREVENCIJOS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE

Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas nustato „bendruosius atliekų prevencijos ir tvarkymo reikalavimus, kad būtų išvengta atliekų neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai“¹⁶, o atliekų prevencijos praktiniam įgyvendinimui užtikrinti numato reikalavimą parengti Valstybinės atliekų prevencijos programą, kurioje turi būti apibūdintos galiojančios atliekų prevencijos priemonės, nustatyti atliekų prevencijos tikslai, numatytos atliekų prevencijos priemonės, nustatyti konkretūs atliekų prevencijos priemonių kokybės ar kiekybės kriterijai. Taip pat *Atliekų tvarkymo įstatyme* įtvirtintas toks atliekų tvarkymo prioritetų eiliškumas:

- 1) prevencija;
- 2) paruošimas naudoti pakartotinai prieš tai atskyrus produktus ar jų sudedamąsias dalis, netinkamus pakartotiniam naudojimui;
- 3) perdirbimas prieš tai atskyrus atliekas, netinkamas perdirbti;
- 4) kitoks naudojimas, pavyzdžiui, naudojimas energijai gauti prieš tai atskyrus atliekas, netinkamas perdirbti ar kitaip panaudoti;
- 5) šalinimas prieš tai atskyrus perdirbti ar kitaip panaudoti tinkamas atliekas.¹⁷

Taigi atliekų tvarkytojai ir atliekų darytojai turi imtis visų galimų ir ekonomiškai pateisinamų priemonių, kad būtų mažinamas atliekų kiekis bei neigiamas poveikis

¹⁵ Mapping Report on waste prevention practices in territories within EU27. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <<http://www.prewaste.eu/virtual-library/item/download/39.html>>.

¹⁶ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. Skelbta: Valstybės Žinios, 1998.07.08, Nr.: 61, Publ. Nr.: 1726; Valstybės Žinios, 2002.07.17, Nr.: 72, Publ. Nr.: 3016, 1 straipsnis

¹⁷ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. Skelbta: Valstybės Žinios, 1998.07.08, Nr.: 61, Publ. Nr.: 1726; Valstybės Žinios, 2002.07.17, Nr.: 72, Publ. Nr.: 3016, 3 straipsnis 1 d.

visuomenės sveikatai ir aplinkai, skatinama kurti ir diegti mažąatliekes technologijas bei taupyti gamtos išteklius.

Būtinybė skatinti atliekų prevenciją numatyta atliekų tvarkymo sektoriaus strateginio planavimo dokumente, t. y. Valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane¹⁸, Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje¹⁹, Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje²⁰, Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programoje²¹ ir kituose sektoriniuose strateginiuose dokumentuose.

Svarbiausiu atliekų tvarkymo sektoriaus strateginiu dokumentu laikytinas Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas (toliau – VSATP), kuriame yra numatyti atliekų prevencijos priemonių pavyzdžiai.²² Pagrindinėmis priemonėmis, kurios gali paveikti pagrindines atliekų susidarymo sąlygas įvardijamas naudojimas planavimo ar kitomis ekonominėmis priemonėmis, kurios skatina efektyvų išteklių naudojimą, mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros skatinimas siekiant kurti mažiau taršius produktus ir technologijas, aplinkos problemų, susijusių su atliekų susidarymu, veiksmingų rodiklių, kuriais siekiama prisidėti prie atliekų susidarymo prevencijos, kūrimas visais lygiais. Projektavimo, gamybos ir platinimo etape įtakos galinčios turėti priemonės yra ekologinio projektavimo skatinimas, informacijos apie atliekų prevencijos būdus teikimas pramonės įmonėms ir kt. Taip pat yra pateikiami pavyzdžiai priemonių, kurios gali paveikti vartojimo ir naudojimo etapą: informavimo kampanijų rengimas ir informacijos plačiajai visuomenei teikimas, patikimo ekologinio ženklinimo skatinimas, ekonominės priemonės, pavyzdžiui, ekologiško pirkimo iniciatyvos nustatymas ir pan.

VSATP numato ir specialias prevencijos priemones. Pavyzdžiui, statinių projektavimo bei statybos metu turi būti užtikrinamos priemonės, kurios leistų sumažinti susidarančių statybinių atliekų kiekį, taip pat kuo mažiau naudoti aplinkai pavojingų medžiagų turinčių statybos produktų ir kt. Daug pakuočių naudojančioms įmonėms numatomi specialūs reikalavimai rengti pakuočių atliekų prevencijos planus, gaminius pakuoti į pakuotes, gaminamas pagal Europos darniuosius standartus, nustatančius pagrindinius pakuočių gamybos reikalavimus.

¹⁸ 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.

¹⁹ LR Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 113-5029.

²⁰ LR Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 dėl nacionalinė darnaus vystymosi strategijos. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 89-4029; 2009, Nr. 121-5215.

²¹ LR Seimo 2007 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. X-1186 dėl gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 69-2728.

²² 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.

Deja, teisės aktuose nėra įtvirtinto reikalavimo, rengiant atliekų tvarkymo veiklos organizavimo planą ir/ar visuomenės švietimo ir informavimo gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo programą, nurodyti atliekų prevencijos priemonės bei veiksmus, kurių organizacija ketina imtis, kad būtų užtikrinamas atliekų hierarchijos laikymasis²³

Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje viena iš svarbesnių priemonių atliekų tvarkymo srityje įvardijamas užstatas už daugkartinio ir vienkartinio naudojimo pakuotes. Šią sistemą numatoma plėsti tam, kad būtų užtikrinamas pakuočių atliekų surinkimas bei pakuočių atliekų srauto sumažinimas. Pabrėžtina, jog pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas numato, kad asmenys, vykdantys ūkinę veiklą, „privalo naudoti visas galimas pakuočių atliekų prevencijos priemones pakuočių atliekų susidarymui mažinti“²⁴. Įstatyme taip pat numatyti pakuočių gamybai ir sudėčiai keliami reikalavimai bei kenksmingų medžiagų apribojimai. Tačiau įstatymas nedetalizuoja pačių atliekų prevencijos priemonių, kurios padėtų sumažinti pakuočių atliekų kiekį. Pagrindinių reikalavimų pakuočių gamybai ir sudėčiai Lietuvoje nekontroliuoja nei viena institucija. Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos įgaliota vykdyti tik kenksmingų medžiagų kiekių pakuotėse kontrolę.²⁵ Tuo tarpu pakuočių atliekų kiekio mažinimo įgyvendinimas vis dar lieka deklaratyvaus pobūdžio.

Europos Komisijos užsakymu 2011 m. paskelbta pakuočių ir pakuočių atliekų pagrindinių reikalavimų įgyvendinimo studija parodė, kad Lietuvoje atlikus patikrinimus 2006-2008 m. buvo nustatyta nemažai kenksmingų medžiagų pakuotėse reikalavimų neatitikimų: 2006 m. – 29 (iš 45 patikrintų įmonių), 2007 m. – 37 (iš 45 patikrintų įmonių), 2008 m. – 37 (iš 42 patikrintų įmonių).²⁶

Viena iš elektros ir elektroninės įrangos (EEĮ) atliekų prevencijos priemonių, taikomų Lietuvoje, – specialūs reikalavimai elektros ir elektroninės įrangos tiekimui į Lietuvos rinką ir rinkos priežiūros reikalavimai. EEĮ atliekų prevencijai didelę reikšmę turintis pakartotinis EEĮ naudojimas, kuris Lietuvoje tampa vis populiariesnis, skatinamas ne valstybės įgyvendinamomis priemonėmis, bet yra sąlygotas pastaraisiais metais Lietuvoje susiklosčiusios ekonominės situacijos, dėl kurios sumažėjo naujos EEĮ pardavimai. Neigiamos įtakos EEĮ atliekų prevencijai, įskaitant EEĮ pakartotinį naudojimą, turi

²³ *Gaminių ar pakuočių atliekų hierarchijos taikymo studija*. [interaktyvus] 2012 [žiūrėta 2012-11-02] <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=12430>.

²⁴ LR pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. Skelbta: Valstybės Žinios, 2001.10.05, Nr.: 85, Publ. Nr.: 2968, 3 straipsnis 1 d.

²⁵ LR ūkio ministro 2002 m. birželio 27 d. įsakymas Nr. 227 dėl kenksmingų medžiagų kiekių pakuotėse kontrolės tvarkos patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 70-2951.

²⁶ *Gaminių ar pakuočių atliekų hierarchijos taikymo studija*. [interaktyvus] 2012 [žiūrėta 2012-11-02] <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=12430>.

mechanizmo, kuris užtikrintų, kad surinkta tinkama pakartotinai naudoti EEĮ (tapusi atliekomis) būtų perduodama pakartotiniam naudojimui, o ne sutvarkoma kaip atlieka, nebuvimas. Taip pat nėra sukurtų veiksmingų priemonių, kurios užkirstų kelią nelegaliam ir neapskaitomam pavojingų EEĮ atliekų ardymui. Nėra sukurto EEĮ produktų, tapusių atliekomis, tačiau galimų pakartotinai naudoti ar paruošti pakartotinai naudoti, tinkamo surinkimo ir transportavimo mechanizmo, kad surinkimo ir transportavimo metu tokios atliekos nebūtų sugadinamos, sulaužomos ir išlaikytų gerą būklę. Nėra numatyta pakankamai priemonių, kurios skatintų EEĮ – viso produkto – pakartotinį naudojimą.²⁷

Nors ir numatyti konkretūs atliekų prevencijos tikslai bei įvairios priemonės, tačiau nepakanka atitinkamų veiksmų tam, kad būtų įgyvendintas šis tikslas. Pagrindinės šioje srityje įvardijamos silpnybės yra lėšų efektyviam atliekų tvarkymo planavimui, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų priežiūrai ir kontrolei užtikrinti trūkumas, nepakankamas visuomenės sąmoningumas, nenoras rinkti ir rūšiuoti atliekas, per mažas bendradarbiavimas tarp savivaldybės ir gamintojų bei kitos.²⁸

2012 m. paskalbta Europos Komisijos ataskaita²⁹ apie tai, kaip valstybės narės tvarko komunalines atliekas, parodė, jog Lietuva priskiriama prie valstybių, kuriose nustatyti didžiausi įgyvendinimo trūkumai, tokie kaip prasta atliekų prevencijos politika arba 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 sudarys veiksmų planus dešimčiai prasčiausiai atliekas tvarkančių valstybių. Jie turėtų padėti dalintis geriausia valstybių patirtimi, taip pat pateiks rekomendacijas, kaip gerinti atliekų tvarkymą pasinaudojant ekonominėmis, teisinėmis ir administracinėmis priemonėmis ir ES struktūriniais fondais.

Taigi, Lietuvoje padaryta pažanga ir pastangos atliekų prevencijos srityje yra nepakankamos. Atliekų prevencija yra daugiau deklaruojama valstybiniuose dokumentuose, negu realiai įgyvendinama politika. Nors, vadovaujantis Aplinkos apsaugos agentūros duomenimis, 2009-2010 m. pakuočių bei elektros ir elektroninės įrangos vartojimas sumažėjo,

²⁷ *Gaminių ar pakuočių atliekų hierarchijos taikymo studija*. [interaktyvus] 2012 [žiūrėta 2012-11-02] <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=12430>.

²⁸ *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.*

²⁹ 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 2012-11-02] <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf>

kiekybinės atliekų prevencijos efektas buvo pasiektas tik ekonominės recesijos sąlygomis, bet ne dėl valstybės taikomų atliekų prevencijos priemonių.³⁰

Nors atliekų prevencijos svarba šiandien yra visuotinai pripažįstama ir laikoma ne tik ES, bet ir nacionalinių bei regioninių valdžios institucijų atliekų tvarkymo strategijų ir planų prioritetu, tačiau dar reikia įdėti daug pastangų, kad būtų pasiekti užsibrėžti tikslai. ES finansuojamais projektais yra siekiama pagerinti ES teritorijų atliekų prevencijos politikos efektyvumą siekiant ženkliai sumažinti atliekų susidarymą bei jų pavojingumą. Yra skiriamas nemažas dėmesys glaudžiam bendradarbiavimui tarp vietos ir regioninių valdžios institucijų, viešųjų subjektų ir kitų suinteresuotų šalių.

Atliekų prevencijos tikslai gali būti pasiekti įgyvendinant svarbius praktinius sprendimus visose gyvavimo ciklo stadijose: kaip produktas yra projektuojamas ar kuriamas, gaminamas, tampa prieinamas vartotojui ir galiausiai panaudojamas.³¹

Todėl turi būti sprendžiama dėl tinkamos atliekų tvarkymo teisinės bazės sukūrimo, teisinio reglamentavimo tobulinimo. Būtina įvertinti galimybę įdiegti ekonomines priemones atliekų vengimui, jų dalių ar medžiagų pakartotiniam naudojimui, rūšiavimui, perdirbimui ir kitokiam naudojimui skatinti. Ekonominėmis priemonėmis galima daryti poveikį gamintojų bei vartotojų įpročiams bei pasirinkimui. Nes kaip jau buvo minėta, Lietuvoje viena iš silpnųjų atliekų prevencijos srityje yra nepakankamas visuomenės sąmoningumas, nenoras rinkti ir rūšiuoti atliekas. Plėtojamas visuomenės aplinkosauginis švietimas ir informavimas skatina visuomenę aktyviau prisidėti prie atliekų tvarkymo, tačiau tik socialinėmis priemonėmis, įvairiomis iniciatyvomis pakeisti visuomenės įpročius gali būti sudėtinga, o ir užtrunka daug laiko. Todėl šalia tokių iniciatyvų įvestos ekonominės priemonės padėtų pasiekti geresnių rezultatų. Tik visų šių priemonių tinkamas derinimas ir naudojimas leistų sukurti efektyvią atliekų tvarkymo sistemą.

Tai, kad šiuo metu Europos Sąjungoje nėra sukurto idealaus modelio, kurio laikantis kiekviena valstybė narė galėtų pasiekti reikšmingų rezultatų po kelerių metų ar kelių dešimtmečių, negalima nesiiimti jokių veiksmų atliekų prevencijos užtikrinimo procese. Nors, kaip jau buvo minėta, neretai valstybėms narėms ir sudėtinga arba kartais neįmanoma pamatuoti ar įvertinti vykdomų iniciatyvų naudą, tačiau tai negali būti priežastis nesiekti užsibrėžtų tikslų. Priešingai, valstybės narės turi bendradarbiauti tarpusavyje, nes tik visoms

³⁰ *Gaminių ar pakuočių atliekų hierarchijos taikymo studija*. [interaktyvus] 2012 [žiūrėta 2012-11-02] <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=12430>.

³¹ *Analysis of the evolution of waste reduction and the scope of waste prevention. Final report*. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/report_waste.pdf>.

šalims kartu skiriant daugiau dėmesio efektyvios atliekų tvarkymo politikos kūrimui, darnaus vystymosi prioritetų siekimui, galima užtikrinti gamtos išteklių naudojimo efektyvumo didinimą, atliekų mažinimą bei racionalų jų tvarkymą ir panaudojimą.

IŠVADOS

Atliekų prevencija yra viena iš prioritetinių Europos Sąjungos aplinkos politikos sričių. Jai įgyvendinti Europos Sąjungoje kuriamas teisinis mechanizmas, tačiau pastebima, jog atliekų prevenciją sunku užtikrinti vien tik sukūrus teisinio reguliavimo mechanizmą. Reikšmingi rezultatai atliekų prevencijos srityje gali būti pasiekti derinant tarpusavyje tiek teisines, tiek ir ne teisines prevencines priemones, tokias kaip pastangos patobulinti produkto gamybos procesą, sukurti ilgesnio gyvavimo ciklo produktus, skatinti gyventojus įsigyti bei naudoti ekologiškus, draugiškus aplinkai bei ilgiau tarnaujančius produktus. Europos Sąjungos šalių narių patirtis rodo, kad norint pasiekti reikšmingų rezultatų atliekų prevencijos srityje, turi būti imamasi daugybės veiksnių ir priemonių. Ekonominė nauda, gerosios praktikos sklaida ir pritaikymas, vartotojų įpročių ir kiti socialiniai pokyčiai taip pat turi įtakos atliekų susidarymui.

Atlikus atliekų tvarkymo Lietuvoje teisinio reguliavimo analizę, pastebėta, jog atliekų prevenciją numato visa eilė įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų, kuriuose kai kurie atliekų prevencijos aspektai nėra išsamiai reglamentuoti. Nors teisės aktai įtvirtina reikalavimą parengti atliekų tvarkymo veiklos organizavimo planą, tačiau nėra numatyto reikalavimo, rengiant atliekų tvarkymo veiklos organizavimo planą ir/ar visuomenės švietimo ir informavimo gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo programą, nurodyti atliekų prevencijos priemones bei veiksmus, kurių organizacija ketina imtis, kad būtų užtikrinamas atliekų hierarchijos laikymasis.

Pakuočių atliekų prevencija yra svarbi atliekų prevencijos sritis, tačiau Lietuvos Respublikos teisės aktai nedetalizuoja pačių atliekų prevencijos priemonių, kurios padėtų sumažinti pakuočių atliekų kiekį. Pagrindinių reikalavimų pakuočių gamybai ir sudėčiai Lietuvoje nekontroliuoja nei viena institucija. Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos įgaliota vykdyti tik kenksmingų medžiagų kiekių pakuotėse kontrolę.

Elektros ir elektroninės įrangos atliekų prevencija – taip pat reikšmingas atliekų prevencijos klausimas. Pastebima, jog Lietuvoje vis dar neveikia mechanizmas, kuris užtikrintų, kad surinkta tinkama pakartotinai naudoti elektros ir elektroninės įranga (tapusi atliekomis) būtų perduodama pakartotiniam naudojimui, o ne sutvarkoma kaip atlieka. Taip

pat nėra sukurtų veiksmingų priemonių, kurios užkirstų kelią nelegaliam ir neapskaitomam pavojingų elektros ir elektroninės įrangos atliekų ardymui.

LITERATŪRA

1. 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, OJ L 312, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:lt:PDF>.
2. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. Skelbta: Valstybės Žinios, 1998.07.08, Nr.: 61, Publ. Nr.: 1726; Valstybės Žinios, 2002.07.17, Nr.: 72, Publ. Nr.: 3016.
3. LR pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. Skelbta: Valstybės Žinios, 2001.10.05, Nr.: 85, Publ. Nr.: 2968, 3 straipsnis 1 d.
4. Bakas, A. „Atliekų tvarkymas“, Aplinkos politika ir valdymas, Vilnius, MRU, 2008.
5. Monkevičius E., Miškinis A., Meškys L., Vėgėlė I., Murauskaitė A., Aplinkosaugos teisė, Vilnius: Jutitia, 2011.
6. Venckus, Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. Vilnius: Technika, 150 p.
7. LR ūkio ministro 2002 m. birželio 27 d. įsakymas Nr. 227 dėl kenksmingų medžiagų kiekių pakuotėse kontrolės tvarkos patvirtinimo. Valstybės žinios, 2002, Nr. 70-2951.
8. LR Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos. Valstybės žinios, 2002, Nr. 113-5029.
9. LR Seimo 2007 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. X-1186 dėl gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos. Valstybės žinios, 2007, Nr. 69-2728.
10. LR Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 dėl nacionalinė darnaus vystymosi strategijos. Valstybės žinios, 2003, Nr. 89-4029; 2009, Nr. 121-5215.
11. LR Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo. Valstybės žinios, 2002, Nr. 40-1499.
12. Gaminių ar pakuočių atliekų hierarchijos taikymo studija. [interaktyvus] 2012 [žiūrėta 2012-11-02] <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=12430>.
13. Analysis of the evolution of waste reduction and the scope of waste prevention. Final report. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/report_waste.pdf>.
14. 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 2012-11-02] <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf>.
15. Mapping Report on waste prevention practices in territories within EU27. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <<http://www.prewaste.eu/virtual-library/item/download/39.html>>.
16. Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development; [interaktyvus], [žiūrėta 2012-10-24] <<http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>>.
17. Preparing for the review of the thematic strategy on the prevention and recycling of waste. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/review_report.pdf>.
18. Supporting the Thematic Strategy on waste prevention and recycling. Final report. [interaktyvus] 2010 [žiūrėta 2012-07-25] <<http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/Final%20Report%20final%2025%20Oct.pdf>>.
19. Waste prevention best practice factsheets. Waste prevention programme (Viena, Austria). [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-24] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Vienna_Factsheet.pdf>.

20. Waste prevention best practice factsheets. The real nappy campaign (UK). [interaktyvus], 2009 [žiūrėta 2012-07-24] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Real%20Nappies_Factsheet.pdf>.
21. Waste prevention best practice factsheets. Green Business Initiative (Ireland). [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/GreenBusiness_IE_Factsheet.pdf>.
22. Waste prevention best practice factsheets. Carbon Tax on Packaging (Netherlands). [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Netherlands_Factsheet.pdf>.
23. Waste prevention best practice factsheets. Clever Akafen Eco-label (Luxembourg). [interaktyvus] 2009 [žiūrėta 2012-07-25] <http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Luxembourg_Factsheet.pdf>.

LEGAL REGULATION OF WASTE PREVENTION

Ausrine Pasvenskiene* Birute Praneviciene**

Mykolas Romeris university

Summary

Priority objective of waste prevention is to reduce amount of waste generated and to reuse recycled waste in various production cycles. In order to achieve significant results in the field of waste management, the initiative must be taken not only by the legislature, but also by the society itself. The amount of waste generated depends on many various factors. These include levels of economic activity, demographic changes, technological innovations, life-style and patterns of production and consumption. Waste prevention is an important strategic activity for every Member State to ensure sustainable, competitive growth into the future. EU Member States are encouraged to share their experiences and best practices in the field of waste prevention that the decisions and initiatives which led to significant results would be implemented in other countries. It is anticipated that co-operation between Member States with their waste prevention programs will bring significant results.

Keywords: waste management, waste prevention, the National Waste Prevention Program, sustainable consumption.

Aušrinė Pasvenskiėnė*, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: sutarčių teisė, finansų teisė, azartinių lošimų teisė, aplinkosaugos teisė.

Aušrinė Pasvenskiėnė*, Mykolas Romeris University, Faculty of Public security, Department of Law, lecturer. Research interests: contract law, gambling law, environmental law.

Birutė Pranevičienė**, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros profesorė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, konstitucinė teisė.

Birutė Pranevičienė**, Mykolas Romeris University, Faculty of Public security, Department of Law, professor. Research interests: administrative law, constitutional law.