1.6. Komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučių importo iš kitų valstybių į Lietuvos Respubliką draudimas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Greta Česnaitytė
El. paštas: grcesnaity@stud.mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-06

Santrauka. *Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas ir nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojęs komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo proceso likučių (pelenų ir šlako) importo iš kitų valstybių draudimas gali būti suprantamas kaip priemonė įgyvendinti atliekų tvarkymo hierarchiją. Remiantis tarptautine praktika, atliekų importo draudimas galėjo būti įtvirtintas ir platesniu mastu, t. y. ne tik komunalinėms ir pavojingoms atliekoms, skirtoms šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo likučiams, bet ir kitoms atliekų rūšims. Žingsnis Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinus komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo likučių importo draudimą žengtas teisinga linkme. Vis dėlto tai buvo padaryta skubotai, be kita ko, nepriimant kitų teisės aktų pakeitimų, reikalingų tinkamai įtvirtinti atliekų importo draudimo kontrolę ir ūkio subjektų atsakomybę už jo pažeidimus.*

Reikšminiai žodžiai: *komunalinės atliekos, pavojingos atliekos, atliekų šalinimas, atliekų naudojimas energijai gauti, atliekų deginimo proceso likučiai, atliekų importo draudimas.*

Įvadas

Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančioje kai kurias direktyvas (toliau – Direktyva 2008/98/EB) įtvirtinta visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms privaloma atliekų tvarkymo hierarchija: „a) prevencija; b) parengimas pakartotiniam naudojimui; c) perdirbimas; d) kitas naudojimas, pvz., naudojimas energijai gauti; ir e) šalinimas.“[1] Atliekų tvarkymo hierarchija perkelta ir į Lietuvos nacionalinę teisę (Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – Atliekų tvarkymo įstatymas) 3 straipsnį[2]).

Siekiant aukštų aplinkosaugos tikslų, reikalavimai Europos Sąjungos valstybėms narėms dėl atliekų tvarkymo griežtėja, todėl atliekų tvarkymui žemiausiose atliekų tvarkymo hierarchijos pakopose numatytais būdais, kai įmanoma atliekas sutvarkyti aukštesnėse atliekų tvarkymo hierarchijos pakopose numatytais būdais, valstybės narės negali nei suteikti prioriteto, nei tokio tvarkymo skatinti, nei vykdyti. Kad tai užtikrintų, valstybės narės turi imtis įvairių priemonių. Viena iš jų gali būti laikoma ir atliekų importo konkretiems atliekų tvarkymo būdams draudimas. Toks draudimas tam tikra apimtimi yra ribojantis asmenų ūkinę laisvę, tačiau pateisinamas dėl visuomeninių gėrių ir bendrų interesų: žmonių sveikatos, aplinkos ir išteklių apsaugos, atliekų tvarkymo planų įgyvendinimo ir pan. Taip pat tokiu būdu būtų neužpildomi konkrečioje valstybėje narėje

1 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, OL L 312, 2008 11 22, p. 10.

2 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, Nr. VIII-787. Galiojanti suvestinė redakcija (nuo 2021-01-01). *Valstybės žinios*, 1998-07-08, Nr. 61-1726.

esantys specialių atliekų tvarkymo įrenginių, pvz., kogeneracinių jėgainių, pajėgumai kitose valstybėse sugeneruojamomis ir į tą konkrečią valstybę narę įvežtomis (importuotomis) atliekomis ir būtų tvarkomos toje konkrečioje valstybėje sukaupiamos atliekos. Tai, be abejo, išplaukia ir iš artumo principo, įtvirtinto ir Europos Sąjungos, ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose. Nepaisant šio principo, tam tikrų specializuotų atliekų tvarkymo įrenginių valdytojų didesnės ekonominės naudos (pelno) siekimas gali lemti siekį importuoti atliekas iš kitų valstybių į specializuotus atliekų tvarkymo įrenginius, o užpildžius specializuotų atliekų tvarkymo įrenginių pajėgumus atliekomis iš kitų valstybių, ir motyvą nepriimti (ar priimti tik mažą dalį) toje konkrečioje valstybėje sugeneruotų atliekų, todėl atliekų importo draudimas gali būti tinkama priemonė, kad tokia situacija neatsirastų.

Tyrimo tikslas – išnagrinėti Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintą atliekų importo draudimą ir su juo susijusius atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo aspektus. Tyrimas aktualus įstatymų leidžiamajai, galinčiai priimti reikiamus teisės aktų pakeitimus, ir vykdomajai valdžiai, kuri, be kita ko, įgyvendina atliekų importo draudimo kontrolę. Siekiant nurodyto tikslo naudojami sisteminis, dokumentų analizės, lyginamasis, loginis, lingvistinis ir apibendrinamasis metodai.

1.6.1. Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas atliekų importo draudimas

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriuo šis teisės aktas buvo papildytas nauja nuostata: „4[1]. Draudžiama įvežti (importuoti) į Lietuvą iš kitų valstybių komunalines ir pavojingąsias atliekas, skirtas šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučius (pelenus ir šlakus)“[3] (pabraukta autorės) (toliau – ATĮ pakeitimas).

Iki ATĮ pakeitimo atliekų importo draudimas buvo numatytas tik vykdomosios valdžios patvirtintame Valstybiniame atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plane (toliau – Planas), kurio 232 punkte skelbiama, kad „siekiant mažinti atliekų šalinimą sąvartynuose ir įgyvendinti atliekų prevencijos ir tvarkymo prioritetų eiliškumą: <...> 232.3. draudžiama įvežti (importuoti) į Lietuvą iš kitų valstybių atliekas ir iš atliekų pagamintą kietąjį atgautąjį kurą, skirtus šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti“[4] (pabraukta autorės). Ši nuostata nebuvo visiškai aiški, nes, viena vertus, nepatikslinant atliekų rūšies, numatytas draudimas importuoti bet kokias atliekas ir iš atliekų pagamintą kietąjį atgautąjį kurą, skirtus šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti, tačiau, kita vertus, toks atliekų importo draudimas buvo įtvirtintas Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano IV skirsnio poskirsnyje „Komunalinių atliekų tvarkymas“, todėl importo draudimas galėjo būti aiškinamas ir siauriau, t. y. kad importo draudimas galioja tik komunalinėms, tačiau ne bet kokioms atliekoms, ir kietajam atgautajam kurui, pagamintam iš atliekų.

Atliekų importo draudimo įtvirtinimas Atliekų tvarkymo įstatyme aktualus ne tik dėl Plano 232 punkto neaiškios nuostatos, bet ir dėl to, kad 2021 m. Planą ketinama pakeisti kitu valstybiniu atliekų tvarkymo planu. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimuose ne kartą konstatuota, kad riboti asmens teises ir laisves, tarp jų ir ūkinės veiklos laisvę, galima tik įstatymu, siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus.[5] Tad dėl ribojamos ūkinės veiklos laisvės įtvirtinti atliekų importo draudimą įstatymo lygmeniu buvo ne tik aktualu, bet būtina.

---

3 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XIII-3157. *TAR*, 2020-07-07, Nr. 15135.

4 Nutarimas Nr. 366 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio plano patvirtinimo“ pakeitimo“. *TAR*, 2014-04-30, Nr. 4989.

5 Pvz., 2011 m. birželio 21 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 10 straipsnio (2003 m. lapkričio 25 d. redakcija) 2 dalies (2002 m. birželio 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2011-06-23, Nr. 76-3672.

Paminėtina, kad pirminiame ATĮ pakeitimo projekte 4^1 straipsnio formuluotė dėl atliekų importo draudimo buvo numatyta tokia: „4^1. Deginti skirtų atliekų importas ar įvežimas į Lietuvos Respubliką yra draudžiamas.“[6] Aiškinamajame rašte nurodyta: „Įstatymo projekto tikslas – užtikrinti, kad Lietuvoje būtų deginamos tik vietinės atliekos, tik tos, kurios jau nebetinka kitokio pobūdžio panaudojimui gamyboje arba jų perdirbimui ir nebūtų dirbtinai sukuriamas atliekų deginimo poreikis.“[7] Gavus Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadą[8], kurioje buvo nurodyta, kad turi būti uždrausta įvežti (importuoti) tik komunalines atliekas, skirtas šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučius, bet ne visas atliekas, buvo atnaujintas pirminis ATĮ pakeitimo projektas[9], numatant ne tik komunalinių atliekų ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučių importo draudimą, kaip kad buvo nurodyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadoje, bet ir pavojingų atliekų importo draudimą. Dėl to pasikeitė ir pirminis ATĮ pakeitimo tikslas. Po pirminio ATĮ pakeitimo projekto atnaujinimo ATĮ pakeitimo tikslą galima sieti ne su bet kokių atliekų vienai konkrečiai atliekų tvarkymo veiklai (deginimui), o su konkrečių atliekų rūšių, skirtų kelioms atliekų tvarkymo veikloms, įvežimo (importo) draudimu.

Manytina, kad pirminio Atliekų tvarkymo įstatymo projekto tikslas ir atliekų importo draudimo poreikis atsirado neatsitiktinai, o dėl dar 2016 m. valstybinės reikšmės atliekų tvarkymo objektais pripažintų Vilniaus ir Kauno kogeneracinių jėgainių, kuriose turi būti naudojamos energijai gauti po mišrių komunalinių atliekų apdorojimo gaunamos perdirbti netinkamos, bet energetinę vertę turinčios komunalinės atliekos, statybų užbaigimo ir veiklos pradėjimo nuo 2020 m. vidurio iki pabaigos. Bet ar po priimto ATĮ pakeitimo, be kita ko, bus įmanoma pasiekti ir aptartą pirminį tikslą (užtikrinti, kad Lietuvos Respublikoje būtų deginamos tik vietinės atliekos), taip įgyvendinant atliekų tvarkymo hierarchiją ir užtikrinant, kad Lietuvos Respublikoje sugeneruojamos atliekos nebūtų tvarkomos žemiausių atliekų tvarkymo hierarchijos pakopų būdais, kai dar tas atliekas įmanoma sutvarkyti aukštesnėse hierarchijos pakopose numatytais būdais, klausimų tikrai kyla, ypač dėl to, kad atliekų importo draudimas buvo numatytas tik kelioms atliekų rūšims.

1.6.2. Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinto atliekų importo draudimo problematika ir galimas tobulinimas

ATĮ pakeitimą ir dėl jo teisinio reguliavimo lauke atsirandančius santykius ypač gali lemti komunalinių atliekų sąvokos aiškinimas. Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 39 dalyje skelbiama, kad „komunalinės atliekos – buitinės (buityje susidarančios) atliekos ir kitokios atliekos, kurios savo pobūdžiu ar sudėtimi yra panašios į buitines atliekas“[10]. Dvilypė komunalinių atliekų sąvoka nagrinėta M. Vasiliausko disertacijoje, kurioje buvo prieita prie išvados, kad „komunalinių atliekų sąvoka yra neaiški (ji nėra tiksliai apibrėžta), todėl sudaromos sąlygos įvairioms interpretacijoms, kas priskirtina ir kas nepriskirtina komunalinėms atliekoms. <...> Todėl panašu, kad apibrėžiant komunalines atliekas tenka vadovautis vieninteliu kriterijumi – savo įsivaizdavimu, kokios atliekos gali susidaryti buityje (viziją šiuo klausimu turime iš esmės visi) ir savo **įsivaizdavimu, kokios**

6 Atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projektas, Nr. XIIIP-1555, *LRS*, žiūrėta 2020 m. spalio 15 d., https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/19ef5a40f14a11e78f3dc265493430ae?jfwid=-wsolhehr9.

7 Aiškinamasis raštas dėl Atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projekto Nr. XIIIP-1555, *LRS*, žiūrėta 2020 m. spalio 15 d., https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/70dd8890f14a-11e78f3dc265493430ae?jfwid=-wsolhehr9.

8 Nutarimas Nr. 1081 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projekto Nr. XIIIP-1555“. *TAR*, 2018-11-05, Nr. 17821.

9 Atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIIP-1555(2), *LRS*, žiūrėta 2020 m. spalio 15 d., https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/122c71d03c3411eabd71c05e81f09716?jfwid=-wsolhehr9.

10 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, Nr.VIII-787, *supra note* 2.

atliekos galėtų būti panašios į buityje susidarančias atliekas (šiuo klausimu vaizduotei jau kur kas sunkiau)“[11] (paryškinta autorės).

Tad gal būtų įmanoma sakyti, kad į komunalinių atliekų apibrėžimą iš esmės gali patekti bet kokios atliekos, todėl ATĮ pakeitimu įtvirtintas komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimo (importo) draudimas galėtų būti vertinamas kaip neturintis aiškių ribų ir galintis būti pritaikytas bet kokioms atliekų rūšims? Tokių klausimų kyla turint omenyje ir Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintame komunalinių atliekų apibrėžime minimą atliekų panašumą pagal sudėtį, kuri, tarkime, galėtų būti aiškinama ir per atliekos medžiagos rūšį, pvz., visos atliekos iš plastiko turi būti vertinamos kaip komunalinės atliekos, nes buityje susidaro atliekų iš plastiko. Tokio požiūrio, regis, laikosi Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovai, kurie Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdyje, svarstant ATĮ pakeitimą, po klausimo, ar taip suformuluotas siūlymas užkerta kelią pramoninių / komercinių atliekų importui ir deginimui Lietuvoje, t. y. ar komercinės / pramoninės atliekos galės būti importuojamos deginti, ar ne, pareiškė, kad „atliekos nėra skirstomos į gamybines arba komercines, <...>, šiuo atveju yra skirstomos į pavojingas ir komunalines, tai taip, jeigu šios atliekos, tarkime, gamybinės yra pavojingos, jų įvežimas deginimui į Lietuvos teritoriją bus uždraustas“[12].

Bet toks Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovų atsakymas ir ATĮ pakeitimu įtvirtinto komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimo (importo) draudimo aiškinimas, neva į jį gali būti įtrauktos bet kokios atliekų rūšys, pvz., pramoninės / komercinės, iš esmės prieštarauja 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų (toliau – Direktyva (ES) 2018/851), nuostatoms, kurios turėjo būti perkeltos į nacionalinę teisę iki 2020 m. liepos 5 d. Nors Direktyvos (ES) 2018/851 nuostatos nėra perkeltos ir neatsispindi Lietuvos Respublikos teisės aktuose, pažymėtina, kad iš jos preambulės 10 punkto ir 3 straipsnio aiškiai galima suprasti, kas yra laikytina komunalinėmis atliekomis ir kad į komunalinių atliekų apibrėžimą negalima įtraukti „gamybos (kitaip tariant, pramoninių / komercinių – *aut. past.*), žemės ūkio, miškininkystės, žvejybos, statybos ir griovimo atliekų, septikų ir kanalizacijos bei nuotekų valymo atliekų ir eksploatuoti netinkamų transporto priemonių“[13].

Tad jeigu pramoninės / komercinės atliekos nebūtų nei pavojingos, nei komunalinės (tiksliau tariant, nepatektų į konkrečius atliekų kodus, priskiriamus komunalinėms atliekoms, kaip kad nurodoma Direktyvos (ES) 2018/851 preambulės 10 punkte), tokiu atveju toks ATĮ pakeitimu įtvirtintas importo draudimas negaliotų ir pramonines / komercines atliekas, atitikus procedūrinius reikalavimus, būtų įmanoma įvežti (importuoti) į Lietuvos Respubliką tiek šalinti, tiek ir naudoti energijai gauti. Atsižvelgiant į tai, kaip ir minėta, kyla klausimų, ar pirminis ATĮ pakeitimo tikslas (užtikrinti, kad Lietuvos Respublikoje būtų deginamos tik vietinės atliekos) gali būti įgyvendintas visa apimtimi.

Minėtoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadoje, kuri buvo teikiama pirminiam ATĮ pakeitimo projektui, buvo telkiamasi į pagrindinius tarptautinius ir regioninius reikalavimus dėl atliekų importo, tačiau šių reikalavimų siauras aiškinimas lėmė siūlymą apriboti tik komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, įvežimą (importą) bei komunalinių atliekų deginimo proceso likučių importą į Lietuvos Respubliką. Dar daugiau, 2020 m. birželio 17 d. Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdyje Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovų buvo sakoma, kad Lietuvos Respublika pagal regioninius ir tarptautinius reikalavimus

11 Martynas Vasiliauskas, *Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai* (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), 139–140, https://www.lvb.lt/permalink/f/1gjkcsi/ELABAETD2096611.

12 2020-06-17 Aplinkos apsaugos komiteto posėdis (Lietuvos Respublikos Seimas), žiūrėta 2020 m. spalio 26 d., https://www.youtube.com/watch?v=54WpLFiBT0g&t=2669s.

13 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 06 14, p. 110, 120.

turi diskreciją uždrausti komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, importą, taip pat pavojingų atliekų, skirtų šalinti, importą, bet tokios diskrecijos neturi dėl pavojingų atliekų naudojimo energijai gauti importo uždraudimo.[14]

Siekiant įvertinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadą ir iš jos kylantį naujesnį ATĮ pakeitimo projektą, atitinkamai ir patį ATĮ pakeitimą, kuriame numatytas konkrečių atliekų rūšių, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, importo draudimas, taip pat ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovų poziciją, nuodugniai išnagrinėtos ir įvertintos tokios nuostatos: 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamento dėl atliekų vežimo (toliau – Reglamentas dėl vežimo)[15] preambulės 9 punktas, 11 straipsnis ir ypač jo 1 dalies a punktas, 12 straipsnis, 41–45 straipsniai; Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, 41 straipsnio trečia pastraipa, V priedas ir iš šio priedo kylančios nuorodos į 4, 13, 16, 23, 28, 36 straipsnius; Bazelio konvencijos dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės (toliau – Bazelio konvencija)[16] 1 straipsnio 2 dalis, 2 straipsnio 4 dalis, 4 straipsnio 1 ir 11 dalys, 13 straipsnio 2 dalis, I ir II priedai, taip pat IV priedas, kurio A ir B dalyse nurodomos galimos šalinimo operacijos.

Remiantis Reglamento dėl vežimo ir Direktyvos 2008/98/EB nuostatomis, būtų galima sakyti, kad valstybės narės gali priimti sprendimus dėl visų atliekų rūšių, skirtų šalinti, importo draudimo, o sprendimai dėl atliekų, skirtų naudoti, importo draudimo gali būti, bet tik išimtiniai. Kita vertus, verta paminėti, kad į naudojimo sąvoką įeina daugybė atliekų tvarkymo veiklų, tarp jų ir perdirbimo, kuris atliekų tvarkymo hierarchijoje yra vidurinėje pakopoje ir aukščiau už kitokį naudojimą, todėl akcentuotina ir tai, kad valstybės narės gali ne tik prieštarauti, bet ir numatyti aiškų importo ribojimą atliekų, skirtų naudojimo operacijoms priskirtiniems deginimo įrenginiams, kaip nurodoma Direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų 16 straipsnio 1 dalies antrojoje pastraipoje („nukrypdamos nuo Reglamento (EB) Nr. 1013/2006 (t. y. nuo Reglamento dėl vežimo – *aut. past.*), valstybės narės gali tam, kad būtų apsaugotas jų tinklas, apriboti atvežamų atliekų, skirtų naudojimo operacijoms priskiriamiems deginimo įrenginiams, kiekį, jeigu buvo nustatyta, kad tokio vežimo pasekmė bus ta, kad nacionalinės atliekos turės būti pašalintos arba kad atliekos bus apdorotos tokiu būdu, kuris neatitinka jų atliekų tvarkymo plano. Valstybės narės praneša apie tokį sprendimą Komisijai“[17] (pabraukta autorės)).

Bazelio konvencijos priėmimo tikslas, kuris yra siejamas su pavojingų atliekų (arba atliekų, kurioms reikalingas tvarkymas specialiais būdais), o ne bet kokių atliekų tinkamu sutvarkymu, kad būtų išvengta aplinkosaugos katastrofų, ir jos nuostatos, ypač atliekų šalinimo (angl. *disposal*) apibrėžimas (2 straipsnio 4 dalis), į kurį Bazelio konvencijos kontekste įeina ne tik šalinimo, bet ir naudojimo procedūros[18], priešingai nei Europos Sąjungos teisės aktuose, kur šalinimo ir naudojimo procedūros išskiriamos, verčia manyti, kad valstybės galėtų uždrausti ne tik pavojingų ir Bazelio konvencijos II priede nurodytų kitokių atliekų (buitinių atliekų ir buitinių atliekų deginimo proceso likučių, o nuo 2021 sausio 1 d. plastiko atliekų), skirtų šalinti, importą (į kurį Bazelio konvencijos kontekste įeina ir šalinimo, ir naudojimo operacijos, kaip mes jas suprantame pagal Europos Sąjungos teisės aktus), tačiau ir bet kokių atliekų, skirtų šalinti ir naudoti, o ypač pavojingų atliekų, importą. Keletas pavyzdžių rodo, kad valstybės yra uždraudusios bet kokių šalinti skirtų atliekų, ne tik pavojingų ir Bazelio konvencijos II priede nurodytų atliekų, importą, kaip mes jį suprantame pagal Europos Sąjungos teisės aktus, pvz., Latvija ir Lenkija uždraudė bet kokių atliekų, skirtų šalinti, importą.[19]

14 2020-06-17 Aplinkos apsaugos komiteto posėdis, *supra note* 12.

15 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo, OL L 190, 2006 07 12, p. 1–98.

16 Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės, OL L 39, 1993 02 16, p. 3–22.

17 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, *supra note* 1.

18 Secretariat of the Basel Convention, „Basel Convention at a Glance“, žiūrėta 2020 m. spalio 30 d., http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx#.

19 Basel Convention National Reports – Year 2018, žiūrėta 2020 m. spalio 30 d., http://www.basel.int/Countries/NationalReporting/NationalReports/BC2018Reports/tabid/8202/Default.aspx.

Atsižvelgiant į Reglamento dėl vežimo, Direktyvos 2008/98/EB ir Bazelio konvencijos nuostatas, pasakytina, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 4^1 straipsnio nuostata gali būti tobulinama, numatant ir platesnę atliekų importo draudimo apimtį, t. y. įtraukiant į atliekų importo draudimą ir daugiau atliekų rūšių. Tai padarius, pirminis ATĮ pakeitimo tikslas (užtikrinti, kad Lietuvos Respublikoje būtų deginamos tik vietinės atliekos) galėtų būti įgyvendintas visa apimtimi, taip pat galėtų būti pasiekti ir kiti, su atliekų hierarchijos įgyvendinimu susiję tikslai.

1.6.3. Atsakomybė už atliekų importo draudimo pažeidimą

Lygiagrečiai su aptartu ir nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusiu ATĮ pakeitimu buvo planuota priimti ir Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso (toliau – Administracinių nusižengimų kodeksas) ir Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo (toliau – Aplinkos apsaugos įstatymas) pakeitimus, įtvirtinant galimą kilti atsakomybę fiziniams ir juridiniams asmenims už atliekų importo draudimo pažeidimus.[20,21] Tačiau parengti Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo projektai nei kartu su aptartu ATĮ pakeitimu, kuriuo Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas atliekų importo draudimas, nei atskirai iki ATĮ pakeitimo įsigaliojimo nebuvo priimti.

Ar tai gali reikšti, kad subjektams, pažeidusiems nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusį atliekų importo draudimą, nebūtų taikoma jokia atsakomybė? Manytina, atsakomybė, net ir nepriėmus Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo projektų, vis tiek galėtų kilti pagal bendrojo pobūdžio nuostatas, įtvirtintas Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnyje ir Aplinkos apsaugos įstatymo 78 ir 79 straipsniuose, tik atsakomybės dydis, tikėtina, būtų mažesnis nei taikant specialiai dėl ATĮ pakeitimu Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinto atliekų importo draudimo pažeidimų parengtas ir priimtas nuostatas. Pavyzdžiui, šiuo metu galiojančio Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnio 11 dalyje skelbiama, kad „reikalavimo teisės aktuose nustatyta tvarka gauti leidimą įvežti ar importuoti atliekas į Lietuvos Respubliką pažeidimas užtraukia baudą nuo trijų šimtų iki penkių šimtų šešiasdešimt eurų“[22], o Administracinių nusižengimų kodekso 251 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo projekte bauda už komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti, importą buvo planuojama nuo vieno tūkstančio penkių šimtų iki trijų tūkstančių eurų[23]. Aplinkos apsaugos įstatymo 78 straipsnio 1 dalyje numatyta atsakomybė juridiniams asmenims už įvežtą ar importuotą mažesnį kaip 0,5 tonos nepavojingųjų atliekų kiekį į Lietuvos Respubliką, ir tai užtraukia baudą nuo vieno šimto penkiasdešimt iki trijų šimtų eurų[24], o Aplinkos apsaugos įstatymo 37 straipsnio pakeitimo ir papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projekte buvo numatyta, kad juridiniams asmenims „komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučių (pelenų ir (ar) šlakų) įvežimas ar importas į Lietuvos Respublikos teritoriją užtraukia baudą nuo dviejų tūkstančių iki aštuonių tūkstančių eurų“[25].

---

20 Administracinių nusižengimų kodekso 251 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIP-3245, *LRS*, žiūrėta 2020 m. spalio 24 d., https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a69d7580350011e98893d5af47354b00?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=ffe6f4b1-5181-4e2b-9a4b-e07c0796d696.

21 Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 37 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projektas, Nr. XIIIP-3080(4), *LRS*, žiūrėta 2020 m. spalio 24 d., https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/485eea403c3311eabd71c05e81f09716?jfwid=-wsolgzm0y.

22 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas, Nr. XII-1869. *TAR*, 2015-07-10, Nr. 11216.

23 Administracinių nusižengimų kodekso 251 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIP-3245, *op. cit.*

24 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas, Nr. I-2223. Galiojanti suvestinė redakcija (nuo 2021-01-01). *Valstybės žinios*, 1992-02-20, Nr. 5-75.

25 Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 37 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projektas, Nr. XIIIP-3080(4), *op. cit.*

Nors paminėtų galiojančių Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo straipsnių paskirtis nėra šimtu procentų susijusi su ATĮ pakeitime įtvirtintu komunalinių ir pavojingų atliekų bei komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimo (importo) draudimu, ir tai yra logiška, nes pirmiausia šių straipsnių nuostatos buvo rengiamos dėl kitokių reikalavimų nesilaikymo ir projektuojamos į kitokias faktines aplinkybes, taip pat dėl to, kad aptartuose galiojančiuose straipsniuose įtvirtinta atsakomybė už įvežimą (importą) neturint tam teisės suponuoja tai, kad subjektams teisė iš esmės gali būti suteikta, ypač turint omenyje Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnio 11 dalį, kurioje akcentuojamas leidimo neturėjimas, tačiau, priėmus ATĮ pakeitimą, teisė įvežti komunalines ir pavojingas atliekas, skirtas šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo likučius negali būti suteikiama, nes toks įvežimas (importas) uždraustas, todėl galima būtų vertinti komunalinių ir pavojingų atliekų bei komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimą (importą) ir kaip įvežimą (importą) neturint tam teisės (Aplinkos apsaugos įstatymo 78 ir 79 straipsnių prasme) ar neturint leidimo tai daryti (Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnio prasme).

Vis dėlto aptarti galiojantys Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo straipsniai bei ATĮ pakeitimo specifiškumas suponuoja būtinybę tikslinti nuostatas dėl galimos kilti atsakomybės subjektams, pažeidusiems ATĮ pakeitimu įtvirtintą atliekų importo draudimą, ir numatyti aiškias, nereikalingas interpretuoti nuostatas, kad pritaikyti atsakomybę už padarytus atliekų importo draudimo pažeidimus būtų galima nekeliant papildomų klausimų. Turint omenyje, kad atsakomybė turi atgrasyti subjektus nuo pažeidimų darymo, o ne skatinti juos atlikti, pažymėtina, kad subjektų gaunamos pajamos iš atliekų įvežimo (importo) negali būti didesnės nei įtvirtintas baudų dydis. Kaip tik šiuo metu galiojančios bei po ATĮ pakeitimo priėmimo ir net įsigaliojimo nepakeistos Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo nuostatos dėl galimos kilti atsakomybės už atliekų importo draudimo pažeidimus verčia manyti, kad subjektai yra nepakankamai atgrasomi nuo ATĮ pakeitimu įtvirtinto atliekų importo draudimo pažeidimų darymo, todėl reikalinga priimti specialiąsias, konkrečiai su ATĮ pakeitimu siejamas nuostatas dėl galimos kilti atsakomybės fiziniams ir juridiniams asmenims už atliekų importo draudimo pažeidimus. Palaikytinos Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo projektams teiktos pastabos dėl atsakomybės dydžio koreliacijos su įvežamų (importuojamų) komunalinių ir pavojingų atliekų bei komunalinių atliekų deginimo likučių kiekiu[26], t. y. tikslinant Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo nuostatas dėl atliekų importo draudimo, atsakomybės dydis turi būti diferencijuotas pagal importuojamą atliekų kiekį.

Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad atliekų importo draudimas yra ribojantis asmenų ūkinę laisvę, tačiau pateisinamas dėl visuomeninių gėrių ir bendrų interesų: žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos, savarankiškumo, artumo, atsargumo ir tvarumo principų įgyvendinimo, techninio galimumo, ekonominio gyvybingumo, išteklių apsaugos, atliekų tvarkymo planų ir atliekų tvarkymo hierarchijos laikymosi, atliekų tvarkymo tinklo apsaugos ir užtikrinimo, kad Lietuvos Respublikoje sugeneruojamos atliekos nebūtų tvarkomos žemiausių atliekų tvarkymo hierarchijos pakopų būdais, kai dar tas atliekas įmanoma sutvarkyti aukštesnėse hierarchijos pakopose numatytais būdais.
2. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinti atliekų importo draudimą, be kita ko, buvo reikalinga ir dėl iki tol galiojusio atliekų importo draudimo įtvirtinimo tik vykdomosios

26 Pvz., Teisės departamento išvada dėl Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 37 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projekto, Nr. XIIIP-3080(3), žiūrėta 2020 m. spalio 30 d., https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/84f80f40458f11e98bc2ba0c0453c004?jfwid=-wsolgzm0y.

valdžios patvirtintame Valstybiniame atliekų tvarkymo 2014–2020 m. plane, kurio nuostatos dėl atliekų importo draudimo nebuvo aiškios ir galėjo būti interpretuojamos skirtingai.

3. Siekiant įgyvendinti aukštus aplinkosaugos tikslus, įtvirtinant atliekų importo draudimą Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme žingsnis buvo žengtas teisinga linkme, tačiau žingsnis buvo skubotas, netinkamai išanalizavus regioninius ir tarptautinius reikalavimus dėl atliekų importo, taip numatant atliekų importo draudimą tik konkrečioms atliekų rūšims, skirtoms tvarkyti atitinkamais atliekų tvarkymo būdais, kai, remiantis tarptautine praktika, įmanoma numatyti atliekų importo draudimą bet kokioms atliekų rūšims, skirtoms konkretiems atliekų tvarkymo būdams.
4. Atliekų importo draudimo kontrolei ir pažeidimų darymo atgrasymui reikalinga priimti Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimus, kuriuose atsakomybės dydis būtų numatytas ne mažesnis nei galimos gauti pajamos iš importuotų atliekų sutvarkymo ir diferencijuotas pagal importuotų atliekų kiekį.

Prohibition of the Import of Municipal and Hazardous Waste Destined for Disposal and/or Energy Recovery and Municipal Waste Incineration Process Residues from other Countries into the Republic of Lithuania

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Greta Česnaitytė
E-mail: grcesnaity@stud.mruni.eu

Summary. *The prohibition on the import of municipal and hazardous waste destined for disposal and/or energy recovery, as well as municipal waste incineration process residues (ash and slag) from other countries established in the Law on Waste Management of the Republic of Lithuania and entered into force since 1 November 2020 may be understood as a measure to implement the waste management hierarchy. Based on international practice, it was possible to establish the prohibition on waste import also on a wider scale in the Law on Waste Management of the Republic of Lithuania, i. e. not only for municipal and hazardous waste intended for disposal and/or energy recovery and municipal waste incineration residues, but also for other types of waste. A step in the legal framework for waste management with the prohibition on the import of municipal and hazardous waste destined for disposal and/or energy recovery and municipal waste incineration residues has been a positive step. However, it was too hasty, inter alia, as no amendments to other legal acts required for the control of the duly established waste import prohibition and entities liability for its infringements have been adopted.*

Keyword*s: Municipal waste, hazardous waste, waste disposal, energy recovery, waste incineration process residues, waste import prohibition.*