

2.8. Pandemijos poveikis komunalinių atliekų tvarkymo teisiniam reglamentavimui

Šioje mokslo studijos dalyje analizuojamas teisės poveikis pandemijos valdymui ir pandemijos poveikis teisei konkrečioje – komunalinių atliekų tvarkymo srityje. Komunalinių atliekų tvarkymo sritis pasirinkta nagrinėti dėl to, kad komunalinių atliekų surinkimas ir tvarkymas yra viešoji paslauga, kuri turi būti teikiama nepertraukiamai visiems gyventojams, komercinėms ir administracinėms įstaigoms, prekybos ir aptarnavimo srities įmonėms. Komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo paslaugų teikimas pasižymi tuo, kad netinkamai teikiamos paslaugos gali pradėti daryti neigiamą poveikį gyventojų sveikatai ir aplinkai. Todėl prasidėjus COVID-19 pandemijai turėjo būti priimti skubūs sprendimai, kurie užtikrintų nepertraukiamą ir saugų komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą. Šios studijos kontekste svarbus ne vien tokių sprendimų priėmimo faktas, bet ir jų dermė su aukštesnės galios teisės aktais bei pagrindiniais teisės principais. Šioje dalyje analizuojamas pandemijos poveikis komunalinių atliekų tvarkymo srities teisiniam reglamentavimui ir jo įgyvendinimui, įvardijant pagrindinius pandemijos metu kilusius iššūkius, analizuojant Lietuvoje ir užsienio valstybėse bei tarptautinių organizacijų taikytas teises COVID-19 pandemijos valdymo priemones, priimtas komunalinių atliekų tvarkymo srityje. Taip pat nagrinėjamos Lietuvoje taikytos teisinės priemonės, susijusios su COVID-19 pandemijos valdymu komunalinių atliekų tvarkymo srityje, bei vertinama, kokį poveikį COVID-19 pandemija turėjo komunalinių atliekų teisiniam reglamentavimui.

2.8.1. Pandemijos sukelti iššūkiai komunalinių atliekų tvarkymui ir jo teisiniam reglamentavimui

Komunalinių atliekų tvarkymas jau savaime yra susijęs su rizikos, kurią ši veikla gali sukelti žmonių sveikatai ir aplinkai, valdymu. Ši rizika įvertinta ir 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/98/EB dėl atliekų⁸⁴², kurios 13 straipsnis įpareigoja valstybes nares imtis būtinų priemonių užtikrinti,

⁸⁴² 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinan-ti kai kurias direktyvas. *OL L 312*, 2008 11 22, p. 3–30.

kad atliekos būtų tvarkomos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai.

Komunalinių atliekų gausu kasdieniame gyvenime, jos yra mišrios ir atskirai surinktos buitinės (buityje susidarancios) atliekos, įskaitant popieriaus ir kartono, stiklo, metalų, plastiko, biologines, medienos, tekstilės, pakuočių, elektros ir elektroninės įrangos, baterijų ir akumuliatorių, taip pat stambiosios atliekos, įskaitant čiužinius ir baldus, ir atliekos, surinktos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ar sudėtimi yra panašios į buitines atliekas.⁸⁴³

Šių paslaugų visuomeninė svarba ir jų būtinumas lėmė įstatymų leidėjo sprendimą komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą apibrėžti kaip viešąją paslaugą, apimančią komunalinių atliekų surinkimą, vežimą, naudojimą, šalinimą, šių veiklų organizavimą, stebėseną, šalinimo vietų vėlesnę priežiūrą. Paslaugos priskyrimas viešajai paslaugai reiškia, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslauga turi būti visuotinė, geros kokybės, prieinama (įperkama) ir atitikti aplinkosaugos, techninius-ekonominius ir visuomenės sveikatos saugos reikalavimus⁸⁴⁴. Tinkamą šios viešosios paslaugoje teikimą Lietuvoje užtikrinti turi savivaldybės.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra įvertinęs neigiamas pasekmes, kurias gali sukelti netinkamas atliekų tvarkymas: „<...> įstatymų leidėjas turi atsižvelgti į tai, kad netinkamai tvarkomos atliekos sukelia grėsmę aplinkai, žmonių ir visuomenės sveikatai.“⁸⁴⁵ Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje pažymėta, kad „<...> įstatymų leidėjas, reguliuodamas su atliekų tvarkymu susijusius santykius ir perdavęs tam tikras atliekų tvarkymo organizavimo funkcijas savivaldybėms, pagal Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalį privalo šią veiklą reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, – *inter alia* turi paisyti iš Konstitucijos 46 straipsnio kylančių imperatyvų, *inter alia* jame įtvirtintų asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos laidavimo, sąžiningos konkurencijos ir vartotojų teisių apsaugos reikalavimų, taip pat 29 straipsnyje įtvirtinto asmenų lygiateisiškumo imperatyvo, 53 ir 54 straipsniuose įtvirtintų žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos imperatyvų“⁸⁴⁶.

⁸⁴³ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 61-1726.

⁸⁴⁴ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 61-1726.

⁸⁴⁵ Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N7/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtinto Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 166.4 punkto (2007 m. spalio 31 d., 2010 m. gruodžio 1 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2014-05-12, Nr. 5321.

⁸⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos

Europos Žmogaus Teisių Teismas 2012 m. sausio 10 d. sprendime byloje *Di Saro ir kiti prieš Italiją* konstatavo, kad atliekų surinkimas, apdorojimas ir šalinimas yra pavojinga ūkinė veikla; todėl šioje srityje valstybė turi pozityvią pareigą imtis pagrįstų ir tinkamų priemonių, kad būtų apsaugota EŽTK 8 straipsnyje įtvirtinta teisė į privataus gyvenimo gerbimą ir būsto neliečiamybę ir apskritai teisė gyventi saugioje ir sveikoje aplinkoje⁸⁴⁷.

Galimos neigiamos komunalinių atliekų tvarkymo pasekmės buvo įvertintos ir į jas atsižvelgta, nustatant šios srities teisinį reglamentavimą tiek ES, tiek Lietuvos lygmeniu. Taikant atsargumo ir saugumo priemones tam tikras komunalinių atliekų tvarkymo operacijų ar medžiagų pavojingumas yra valdomas, o tai leidžia komunalinių atliekų tvarkymą vykdyti kaip įprastinę ir sąlygiškai saugią veiklą. Galima sakyti, kad pasiekti geri atliekų tvarkymo sistemų rezultatai leido į atliekų tvarkymą pradėti žiūrėti kaip į savaime „nematomai“ vykstantį procesą.

Kilusi COVID-19 pandemija ir jos keliamos rizikos privertė naujai įvertinti ir peržiūrėti visą komunalinių atliekų tvarkymo sistemos veikimą. Jau pirmomis pandemijos „valandomis“ centrinės ir vietos valdžios institucijos turėjo operatyviai adaptuoti esamas atliekų tvarkymo sistemas ir vykdomas procedūras taip, kad būtų laikomasi atliekų tvarkymo reikalavimų, užtikrintos tinkamos darbo sąlygos darbuotojams ir t. t.⁸⁴⁸

Sprendžiant, kaip pandemijos metu turi būti vykdomas komunalinių atliekų tvarkymas, didelę reikšmę turėjo operatyvus žinių apie ligos plitimo būdus gavimas. Bendrai buvo įvardijami du pagrindiniai ligos plitimo būdai: perdavimas žmogaus žmogui artimo sąlyčio su sergančiuoju metu (pagrindinis infekcijos plitimo būdas) ir perdavimas per liečiamus įvairius aplinkos daiktus (nepagrindinis infekcijos plitimo būdas).⁸⁴⁹ Pandemijos pradžioje buvo daug neaiškumų, kaip plinta virusas paviršiais, kiek laiko ir ant kokių paviršių jis išsilaiko. Virusų plitimo per paviršius tikimybė kėlė didelį susirūpinimą, nes surenkant komunalines atliekas kontenerius liečia ir atidaro daugybę žmonių, vėliau atliekos apdorojamos rūšiavimo įrenginiuose, kuriuose galimas sąlytis su atliekomis. Dėl šios priežasties pandemijos pradžioje

atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2015, Nr. 3412.

⁸⁴⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (2002 m. liepos 1 d. redakcija) 30 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, TAR, 2015, Nr. 3412.

⁸⁴⁸ „Municipal Waste Management and COVID-19 - Phase 1“, <<https://acrplus.org/en/municipal-waste-management-covid-19-phase1>>.

⁸⁴⁹ „Koronavirusas: kas tai?“, <<https://sam.lrv.lt/lt/koronavirusas/duk-covid-19/koronavirusas-kas-tai>>.

žmonės daugelyje vietų net pradėjo vengti išmesti atliekas, kaupdami jas namuose. Kartu pandemija iškėlė ir naujų klausimų, kaip turi būti surenkamos sergančių COVID-19 asmenų ar izoliacijoje esančių asmenų atliekos.

Viruso perdavimo žmonių sąlyčio metu galimybė pareikalavo peržiūrėti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas teikiančių darbuotojų darbo organizavimo principus. Darbuotojai turėjo būti aprūpinti asmeninėmis apsaugos priemonėmis, dezinfekciniu skysčiu, turėjo būti užtikrintas darbuotojų srautų valdymas, vykdomas darbuotojų testavimas, izoliavimas ir pan.

Buvo suprantama, kad jeigu atliekų tvarkymo įmonėse susiformuotų dideli ligos židiniai (dalis darbuotojų serga, dalis izoliuojasi), tai galėtų turėti neigiamų pasekmių šios viešosios paslaugos teikimui ir jis sutriktų.

Be to, pati pandemija, tiksliau – dėl jos įvesti veiklos apribojimai bei vartojimo pokyčiai turėjo poveikį pačiam atliekų tvarkymo sektoriui. Pasaulyje smarkiai padidėjo veido kaukių, pirštinių ir kitų vienkartinio higienos prekių, kurios, jas panaudojus, iš karto tampa atliekomis, poreikis. Kai kurių tyrimų duomenimis, pasaulyje vieno mėnesio poreikis buvo 129 milijardai veido kaukių ir 65 milijardai vienkartinio pirštinių.⁸⁵⁰ Tokiu būdu COVID-19 pandemija dar labiau padidino taršą plastiką⁸⁵¹ ir išryškino problemą, kad plastikas ir toliau bus mūsų ekonomikos pagrindas⁸⁵².

Dėl visuotinės panikos įsigyjant maisto produktus susidarė dideli nepanaudoto maisto atliekų kiekiai.⁸⁵³ Pavyzdžiui, Indijoje visuotinis veiklos sustabdymas vasaros daržovių, žaliavinių ir įvairių grūdinių kultūrų derliaus nuėmimo piko laiku tapo priežastimi milžiniškam maisto švaistymui ir tokio pobūdžio atliekoms susidaryti.⁸⁵⁴ Viešbučių, restoranų ir kitų su maisto tiekimu susijusių paslaugų sustabdymas lėmė jų atliekų kiekio sumažėjimą. Kai kuriose valstybėse tai sukėlė problemų, nes lauki-

⁸⁵⁰ Dwi Hantoko ir kt., „Challenges and Practices on Waste Management and Disposal during COVID-19 Pandemic“, *Journal of Environmental Management* 286 (15 May 2021), <<https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112140>>.

⁸⁵¹ „COVID-19 pandemija iššaukė didesnius plastiko atliekų kiekius“, <<http://aaa.lrv.lt/lt/naujienos/covid-19-pandemija-issauke-didesnius-plastiko-atlieku-kiekus>>.

⁸⁵² „Plastiko pakuočių atliekos: kad būtų pasiekti užsibrėžti tikslai, ES būtina skatinti antrinį perdirbimą“, <<https://www.eca.europa.eu/lt/Pages/NewsItem.aspx?nid=14448>>.

⁸⁵³ Samuel A. Sarkodie, Phebe A. Owusu, „Impact of COVID-19 pandemic on waste management“, *Environ Dev Sustain* 23, 7951–7960 (2021), <<https://doi.org/10.1007/s10668-020-00956-y>>.

⁸⁵⁴ Ram Kumar Ganguly, Susanta Kumar Chakraborty, „Integrated approach in municipal solid waste management in COVID-19 pandemic: Perspectives of a developing country like India in a global scenario“, *Case Studies in Chemical and Environmental Engineering* 3 (2021), <<https://doi.org/10.1016/j.csee.2021.100087>>.

nės žiurkės pradėjo lįsti į patalpas.⁸⁵⁵

Taigi tinkamas komunalinių atliekų tvarkymas tapo iššūkiu daugelyje valstybių. Juk pandemija lėmė, kad reikėjo spręsti naujo pobūdžio buityje susikaupiančių atliekų tvarkymą ir prisitaikyti prie atliekų kiekio pasikeitimų. Kartu reikėjo užtikrinti komunalinių atliekų surinkimo, kaip viešosios paslaugos, nepertraukiamumą ir užtikrinti pažangių ir aplinką tausojančių atliekų tvarkymo būdų tęstinumą. Be to, tinkamas užsikrėtusių asmenų atliekų tvarkymas stabdė ligos plitimą. Šiems iššūkiams spręsti buvo būtina priimti greitus sprendimus ir jų įgyvendinimą užtikrinti teisiniu reglamentavimu, kuris ne visuomet spėjo su paslaugų teikimo pasikeitimais.

2.8.2. Užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų taikytos teisinės pandemijos valdymo priemonės komunalinių atliekų tvarkymo srityje

Komunalinių atliekų tvarkymo klausimus sprendžia valstybės ir savivaldybės savarankiškai, tačiau pandemijos metu itin svarbus tapo tarptautinių organizacijų dalyvavimas teikiant rekomendacijas ir gaires dėl komunalinių atliekų tvarkymo.

Didelį įdirbį tarptautiniu mastu formuojant gerosios praktikos gaires atliko Jungtinių Tautų gyvenamųjų vietovių programa „UN-Habitat“. Ji teikė rekomendacijas⁸⁵⁶ dėl atliekų tvarkymo pandemijos metu ypatingą dėmesį skiriant komunikacijai, medicinos atliekoms, atliekų susidarymo pokyčiams, tolimesniam atliekų surinkimui ir perdirbimui, atliekų srities darbuotojų ir asmenų, renkančių atliekas, saugumui, tinkamam atliekų šalinimui. Organizacija atkreipė dėmesį, kad tvarkant atliekas pandemijos sąlygomis svarbu įvertinti ir suvaldyti įvairius probleminius aspektus. Vienas tokių pandemijos sąlygotų aspektų – įvertinti atliekų susikaupimo vietų pokyčius, pavyzdžiui, prie sveikatos įstaigų padaugėjo pavojingų atliekų, o prie kitų įstaigų, tokių kaip mokyklos, komerciniai kompleksai, jų gerokai sumažėjo ir pan. Taip pat buvo konstatuota, kad svarbu atskirai tvarkyti infekcijos paveiktas atliekas ir šiuo tikslu aprūpinti tam skirtomis priemonėmis namų ūkius,

⁸⁵⁵ Samuel A. Sarkodie, Phebe, Owusu, „Impact of COVID-19 pandemic on waste management“, *Environ Dev Sustain* 23, 7951–7960 (2021), < <https://doi.org/10.1007/s10668-020-00956-y>>.

⁸⁵⁶ „Strategy Guidance: Solid Waste Management Response to COVID-19“, < https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/un-habitat_strategy_guidance_swm_reponse_to_covid19.pdf>.

ypač gaunančius mažesnes pajamas. Buvo rekomenduojama išlaikyti ir plėsti atliekų surinkimo paslaugų teikimą, tačiau apribojant artimo kontakto galimybes. Rekomenduota apsaugoti atliekų tvarkymo srityje formaliai ir neformaliai dirbančius asmenis, užtikrinti reguliarią komunikaciją aktualiais atliekų tvarkymo klausimais ir bendradarbiauti su visais suinteresuotais asmenimis. Teiktas siūlymas pagreitinti viešųjų pirkimų procedūras, siekiant įsigyti visas reikiamas priemones. Taip pat ypatingas dėmesys buvo skirtas nuolatinio veiklos planavimo vykdymui.

Europos Sąjungos lygiu Europos Komisija 2020 m. balandžio 14 d. paskelbė labai svarbų pranešimą „Atliekų tvarkymas koronaviruso krizės sąlygomis“⁸⁵⁷. Šiame dokumente buvo pasiūlytos veiksmų gairės, kurios leistų užtikrinti aukštą žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos lygį bei išlaikyti tinkamų atliekų tvarkymo paslaugų teikimą. Komunalinių atliekų tvarkymo klausimu dokumente nurodoma, kad tuo atveju, kai reikia sumažinti paslaugų kokybę, turėtų būti užtikrintas atliekų ir biologinių atliekų surinkimo tęstinumas ir pakankamas dažnumas. Taip pat buvo nustatytos aiškos ir detalios rekomendacijos, tvarkant komunalines atliekas tais atvejais, kai asmenys serga COVID-19 liga arba turi izoliuotis. Didelis dėmesys gairėse buvo skiriamas tam, kad valstybės narės turėtų užtikrinti atliekų, taip pat biologinių, surinkimo tęstinumą ir pakankamą dažnumą, siekiant išvengti bet kokio tiesioginio pavojaus visuomenės saugumui ir sveikatai. Be to, buvo pažymėta, kad koronaviruso krizės sąlygomis dar svarbiau, kad piliečiai tinkamai rūšiuotų atliekas, būtų tinkamai informuoti apie visus laikinus atliekų surinkimo praktikos pokyčius ir pan.

Aktyviu komunikavimu išsiskyrė Tarptautinė kietųjų atliekų asociacija (*International Solid Waste Association*, ISWA), kurios rekomendacijos buvo paremtos šiais pagrindiniais prioritetais⁸⁵⁸: 1) užtikrinti atliekų tvarkymo paslaugų teikimo tęstinumą; 2) atlikti atliekų perdirbimo procesų korektūras, kad šie procesai išliktų saugūs ir pandemijos sąlygomis; 3) užtikrinti saugų sveikatos priežiūros atliekų surinkimą ir šalinimą.

Be rekomendacijų ir gairių teikimo, tarptautiniu lygiu veikiančios visuomeninės organizacijos siekė surinkti ir apibendrinti informaciją apie įvairių valstybių taikytas priemones atliekų tvarkymo srityje. Nevalstybinė Miestų ir regionų asociacija tvariam išteklių valdymui atliko tyrimą apie komunalinių atliekų problemų sprendi-

⁸⁵⁷ „Waste Management in the Context of the Coronavirus Crisis“, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/waste_management_guidance_dg-env.pdf>.

⁸⁵⁸ Anne Scheinberg ir kt., „Waste Management During the COVID-19 Pandemic“, *International Solid Waste Association (ISWA)*, 2020, <https://www.ctc-n.org/sites/www.ctc-n.org/files/resources/ISWA_Waste_Management_During_COVID-19.pdf>.

mą skirtingose valstybėse. Šio tyrimo pagrindu pateikiami apibendrinti duomenys apie pandemijos metu nustatytus komunalinių atliekų tvarkymo reikalavimus skirtingose valstybėse⁸⁵⁹ (žr. 4 lentelę). Tai pandemijai valdyti skirtos priemonės atliekų srityje, kurių dalis yra visiškai naujos (infekuotų atliekų atskyrimas), kitos priemonės buvo taikytos ir anksčiau (konteinerių dezinfekavimas), tačiau joms pradėtas teikti ypatingas dėmesys.

4 lentelė. Komunalinių atliekų tvarkymo reikalavimai skirtingose valstybėse

Valstybė	Komunalinių atliekų tvarkymo reikalavimai pandemijos metu
Austrija	Asmenų buvo prašoma sumažinti išmetamų atliekų kiekį, laikytis fizinio atstumo išmetant atliekas, galbūt COVID-19 užkrėstos atliekos (audiniai ir kt.) turėjo būti dedamos į sandarius maišus.
Kroatija	Atliekų tvarkymo tarnybos nustatyto grafiku turėjo dezinfekuoti ir plauti atliekų konteinerius.
Čekija	COVID-19 sergančių asmenų apsaugos priemonės turėjo būti įdedamos į neplonesnį nei 0,2 mm storio maišą ir dezinfekuojamos arba įdedamos į antrą maišą. Vietos valdžios institucijos turėjo nustatyti tokių atliekų laikymo ir šalinimo tvarką, suderinusios su visuomenės sveikatos priežiūros institucija.
Estija	Buvo nustatytos skirtingos atliekų tvarkymo ir jų surinkimo taisyklės iš infekuotų ir besiizoliuojančių asmenų. Tokio pobūdžio atliekos turėjo būti sudėtos į sandarų maišą, neturėjo būti apdorojamos rankiniu būdu ir iki apdorojimo saugomos 72 valandas.
Suomija	Infekuotų asmenų atliekos turėjo būti renkamos pagal atskirą tvarką. Tai atvejais, kai vėluojama surinkti atliekas, jas reikėjo laikyti sandariai, kitiems asmenims ir gyvūnams neprieinamose vietose.

⁸⁵⁹ „The Impact of the COVID-19 Pandemic on Municipal Waste Management System. Result and Analysis of a Survey Carried out by ARC+ between July and October 2020“, <https://acrplus.org/images/technical-reports/2021_ACR_Impact_COVID-19_pandemic_on_municipal_waste_management_systems.pdf>.

Vokietija	Namų ūkuose, kuriuose nėra infekcijos atvejų, atliekos turėjo būti tvarkomos įprasta tvarka. O infekuotų asmenų atliekos turėjo būti sudėtos į sandarius maišus.
Švedija	Namų ūkuose, kuriuose nėra infekcijos atvejų atliekos turėjo būti tvarkomos įprasta tvarka. O infekuotų asmenų atliekos turėjo būti sudėtos į sandarius plastikinius maišus.
Šveicarija	Infekuotų asmenų atliekos turėjo būti sudėtos į sandarius plastikinius maišus. Atliekų tvarkymo srityje dirbantiems asmenims turėjo būti užtikrintos pakankamos apsaugos priemonės.
Slovakija	Turėjo būti užtikrintas įprastas atliekų surinkimo procesas. Tokios atliekos kaip kaukės, servetėlės, pirštinės turėjo būti sudėtos į sandarius maišus prieš įdedant į bendrų atliekų maišą.

Šaltinis: „Municipal waste management and COVID-19“⁸⁶⁰

Užsienio valstybių patirtis rodo, kad pandemijos metu valstybės rinkosi imtis didesnių atsargumo priemonių tvarkant infekuotų asmenų atliekas (dėti jas į atskirus maišus, dėti į du maišus arba surinkti atskirai) ir tvarkant naudotas asmens apsaugos priemonės (dėti jas į atskirus maišus). O tarptautinių organizacijų rekomendacijose atspindėjo poreikis prisitaikyti prie pandemijos realybės, kartu siekiant išlaikyti teikiamos viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo tęstinumą ir saugumą.

2.8.3. Pandemijos valdymo teisinių priemonių komunalinių atliekų tvarkymo srityje taikymas Lietuvoje

Lietuvos Respublikoje komunalinių atliekų tvarkymą nustatančiuose centrinės valdžios ir vietos savivaldos teisės aktuose, kurie savaime buvo pakankamai išsamūs⁸⁶¹, nebuvo specialių nuostatų, kurių veikimą sąlygotų pandemijos ar panašios į jas sąlygos.

⁸⁶⁰ „Municipal waste management and COVID-19“, <https://www.acrplus.org/en/municipal-waste-management-covid-19>.

⁸⁶¹ „Komunalinės atliekos“, <<http://am.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/atliekos/komunalines-atliekos>>.

Sprendžiant teisinio reglamentavimo, kaip turi būti tvarkomos komunalinės atliekos pandemijos metu, trūkumą, lyderystės nacionaliniu lygiu ėmėsi Aplinkos ir Sveikatos apsaugos ministerijos. Aplinkos ministerija viešai paskelbė ir suinteresuotiems asmenims laiško forma išsiuntė 2020 m. kovo 24 d. rekomendacijas „Dėl atliekų tvarkymo COVID-19 infekcijos plitimo grėsmės laikotarpiu“⁸⁶², o Sveikatos apsaugos ministerija paskelbė pranešimą „Esantiems izoliacijoje – specialios rekomendacijos dėl šiukšlių tvarkymo“⁸⁶³.

Aplinkos ministerija, kuri yra įgaliota koordinuoti kitų valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje, rekomendacijas paskelbė jas tiesiogiai siedama su Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“⁸⁶⁴.

Rekomendacijose buvo pažymima, kad šio nutarimo nuostatos nustato viešojo sektoriaus subjektams pareigą užtikrinti jiems priskirtų neatidėliotinų funkcijų (darbų) atlikimą, įskaitant ir komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą. Taip pat atkreiptas dėmesys, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos ES priskiriamos prie bendrojo intereso paslaugų, o Lietuvos mastu – prie viešųjų paslaugų.

Kadangi komunalinės atliekos tvarkomos savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyta tvarka, savivaldybėms buvo rekomenduojama skelbti informaciją, kad karantino laikotarpiu gyventojai komunalinių atliekų srautą, t. y. tokias buitines atliekas kaip servetėlės, tualetinis popierius, apsauginės kaukės ir kitos panašaus pobūdžio atliekos, mestų į atskirą maišą, pilnas maišas turėtų būti įdedamas į papildomą maišą, sandariai užrišamas ir išmetamas į mišrių komunalinių atliekų kontenerius. Buvo rekomenduojama į papildomą maišą sudėti ir atskirai rūšiuojamas pakuočių (popieriaus, plastiko, metalo) atliekas, jas išmesti į pakuočių atliekų surinkimo kontenerius. Rekomendacijose taip pat atkreiptas dėmesys, kad būtent savivaldybės yra įpareigosotos administruoti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą, vykdyti savivaldybės atrinktų komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančių atliekų tvarkytojų teikiamos paslaugos kokybės priežiūrą ir kontrolę, užtikrinti nepertraukiamą šios paslaugos teikimą.

⁸⁶² Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos 2020 m. kovo 24 d. raštas „Dėl atliekų tvarkymo veiklos organizavimo COVID-19 plitimo grėsmės laikotarpiu“, <https://am.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/atliekos/atliekos-covid-19>.

⁸⁶³ Sveikatos apsaugos ministerija, „Esantiems izoliacijoje – specialios rekomendacijos dėl šiukšlių tvarkymo“, <http://sam.lrv.lt/lt/naujienos/esantiems-izoliacijoje-specialios-rekomendacijos-del-siukšliu-tvarkymo>.

⁸⁶⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“, TAR, 2020, Nr. 546.

Be to, pažymėta, kaip nustatyta Minimaliuose komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimuose, kad atliekų tvarkytojas turi reguliariai plauti ir (ar) dezinfekuoti kolektyvinius mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteinerius vadovaudamasis higienos reikalavimais ir savivaldybės nustatyta tvarka, bet ne rečiau kaip kartą per ketvirtį šiltuoju metų laiku arba sutartyje su savivaldybe ar komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriumi nustatytu dažnumu. Buvo rekomenduota karantino metu kuo dažniau plauti ir (ar) dezinfekuoti kolektyvinius mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteinerius. Dezinfekuoti naudojami biocidai turėjo atitikti Lietuvos Respublikos ir ES teisės aktais nustatytus reikalavimus. O individualius mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteinerius turėjo plauti atliekų turėtojai arba atliekų tvarkytojai.

Rekomendacijose buvo pažymėta, kad mechaninio-biologinio apdorojimo įrenginiuose dirbantys žmonės visada privalo dėvėti apsaugines priemones (respiratorius, pirštines, kostiumus ir t. t.). Analogiškų priemonių dėl COVID-19 koronavirusinės infekcijos plitimo ir užsikrėtimo prevencijos turėjo imtis ir atliekų vežėjai.

Be to, buvo pažymėta, kad jeigu būtinos karantino priemonės būtų patikslintos ir (ar) atsirastų poreikis tikslinti šias rekomendacijas ir (ar) atliekų tvarkymą reglamentuojančius teisės aktus, apie tai nedelsiant bus informuojama ir sprendimai dėl atliekų tvarkymo bus paskelbti viešai teisės aktų nustatyta tvarka.

Kitaip tariant, pirmojo karantino metu, kuris prasidėjo 2020 m. kovo 16 d., Aplinkos ministerija apsiribojo tik rekomendacijų, kurios buvo susietos su karantino režimo trukme, pateikimu. O galimas teisės aktų keitimo poreikis buvo siejamas su tiksliai neapibrėžtais ateities įvykiais.

Sveikatos apsaugos ministerijos rekomendacijose buvo apibrėžti detalūs nurodymai⁸⁶⁵, kaip turi būti tvarkomos izoliuotų žmonių komunalinės atliekos, kad ne-

⁸⁶⁵ Rekomendacijose nurodyta, kad izoliuotas žmogus, kuriam izoliavimas privalomas, buitines atliekas jų susidarymo vietoje, taip pat ir naudotas asmens apsaugos priemones (jei tokias naudojo), panaudotas vienkartinės servetėles surenka į atliekoms skirtą konteinerį, į kurį įdėtas skysčiams nepralaidus maišas. Kai buitinių atliekų konteineris pripildomas, izoliuotas žmogus užrišą maišą su atliekomis palieka už durų neišeidamas iš izoliavimo patalpos. Savivaldybės paskirtas žmogus, kuriam pavestas maisto ir kitų būtinųjų priemonių pristatymas izoliuotam asmeniui, išneša maišą su atliekomis į bendrą buitinių atliekų konteinerį. Savivaldybės paskirtas žmogus buitines atliekas išneša mėvėdamas vienkartinės pirštines, o išmetęs atliekas pirštines nusimauna, išmeta į konteinerį ir dezinfekuoja rankas alkoholine rankų dezinfekavimo priemone. Komunalines atliekas surenkančių įmonių darbuotojai, tvarkydami bendras buitines atliekas (surinkimas, išvežimas ir t. t.), dėvi įprastas asmenines apsaugos priemones (darbo drabužius, pirštines, kitas priemones, atsižvelgiant į buitinių atliekų tvarkymą reglamentuojančius teisės aktus). Komunalines atliekas surenkančios įmonės užtikrina tinkamą darbuotojų, tvarkančių atliekas, rankų higieną pasirūpindamos higienos priemonėmis. Kiekvienoje transporto

būtų keliama grėsmė visuomenei.⁸⁶⁶ Pažymėtina, kad šios Sveikatos apsaugos ministerijos rekomendacijos buvo pakankamai detalios ir skirtos ne tik savo komunalines atliekas tvarkantiems asmenims, bet ir atliekų tvarkymo įmonėms bei jų darbuotojams. Rekomendacijose buvo naudojamos griežtos formuluotės, kuriomis siekiama apibrėžti ir įtvirtinti elgesio taisykles. Pavyzdžiui, nustatoma, kad komunalines atliekas surenkančios įmonės kiekvieną transporto priemonę aprūpina valymui ir dezinfekcijai skirtomis priemonėmis (šluostės, dezinfekcinis skystis, skirtas dažnai liečiamiems paviršiams valyti), transporto priemonėje turi būti rankoms skirtas dezinfekcinis tirpalas. Tai rodo, kad egzistavo Rekomendacijų neprivalomo teisinio pobūdžio ir įsakmiai formuluojamo jų turinio neatitikimas. Rekomendacijų priėmimo forma buvo spaudos tarnybos pranešimas spaudai, jos netapo privalomomis elgesio taisyklėmis, kurių nesilaikymas užtrauktų galimybę taikyti poveikio priemones. Tuo atveju, jeigu ministerija siektų priimti norminį teisės aktą, ji turėtų laikytis Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatyme⁸⁶⁷ nustatytų teisėkūros principų, kurie išreiškia tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, t. y. tikslingumo, proporcingumo, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, atvirumo ir skaidrumo, efektyvumo, aiškumo, sistemiškumo principų. Tokiu atveju reiktų laikytis ir reikalavimų, kurie keliami atskiroms teisėkūros stadijoms.

Pateiktas pavyzdys iliustruoja vieną iš pandemijos valdymo trūkumų, kai asmenų elgesį imta reguliuoti norminės teisinės galios neturinčiais dokumentais. Tai gali būti pateisinama būtinybe priimti sprendimus greitai ir operatyviai. Vis dėlto tokiu būdu priimti sprendimai turėjo būti peržiūrėti: įvertinti jų tikslai ir jais taikomos priemonės, jeigu reikia, turėjo būti nustatomos teisinę galią turinčiuose teisės aktuose. Neatlikus tokio vertinimo ir tinkamai nereglementavus teisinių santykių, išky-la grėsmė, kad gali būti nepasiekti kiti pandemijos valdymo tikslai. Nors institucija formaliai išleido rekomendacijas, jų rekomendacinis pobūdis neleidžia tikėtis, kad

priemonėje turi būti rankoms skirtas dezinfekcinis tirpalas ir informacija apie tinkamą jo naudojimą. Komunalines atliekas tvarkantys darbuotojai turi kuo dažniau plauti rankas su muilu, jei tokios galimybės nėra, dezinfekuoti rankas joms skirta dezinfekcine priemone, vengti socialinio kontakto su kosinčiais, čiaudinčiais asmenimis, laikytis saugaus atstumo (ne mažiau nei 2 metrai). Komunalines atliekas surenkančioms įmonėms kiekvieną transporto priemonę aprūpina valymui ir dezinfekcijai skirtomis priemonėmis (šluostės, dezinfekcinis skystis, skirtas dažnai liečiamiems paviršiams valyti). Komunalinių paslaugų įmonės darbuotojai, turinčiam ūmios kvėpavimo takų infekcijos požymius, dirbti griežtai negalima.

⁸⁶⁶ Sveikatos apsaugos ministerija, „Esantiems izoliacijoje – specialios rekomendacijos dėl šiukšlių tvarkymo“, <<http://sam.lrv.lt/lt/naujienos/esantiems-izoliacijoje-specialios-rekomendacijos-del-siuksliau-tvarkymo>>.

⁸⁶⁷ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 110-5564.

tokių rekomendacijų įgyvendinimas bus prižiūrimas ir teisiškai užtikrinamas valstybės institucijų, o jų nesilaikantiems asmenims kils administracinė ar kita atsakomybė už jų nesilaikymą. Todėl neteisinių sprendimų priėmimo privalumai – sprendimų priėmimo operatyvumas ir greitis – ilguoju periodu praranda savo pranašumą ir išryškėja tokių sprendimų neigiamos savybės: teisinių santykių dalyvių teisės ir pareigos nėra apibrėžtos teisiškai įpareigojančiu būdu, rekomendacijų įgyvendinimo priežiūra ir atsakomybės taikymas tampa neapibrėžtas, tokiems sprendimams nėra taikomi teisėkūros principai, neatliekamas teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas.

Vietos savivaldos lygmeniu, kuriuo ir įgyvendinamas komunalinių atliekų tvarkymas, atsižvelgiant į Aplinkos ministerijos rekomendacijų turinį, iš esmės didesnis dėmesys buvo skiriamas visuomenės informavimui, o ne lokalių teisės aktų modifikavimui. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės atvejis⁸⁶⁸ rodo, kad pandemijos sukeltas problemas buvo siekiama spręsti spaudos pranešimais, tačiau nebuvo priimami vietos lygmens teisės aktų, reglamentuojančių komunalinių atliekų tvarkymą, pakeitimai.

Kaip išimtį šiame kontekste reikėtų išskirti Lazdijų rajono ir Alytaus miesto savivaldybių atvejus, kur, atsižvelgiant į pandemijos ir paskelbto karantino sąlygas, buvo priimti nauji teisės aktai.

Lazdijų rajono savivaldybės administracijos direktorius 2020 m. kovo 30 d. priėmė įsakymą „Dėl atliekų tvarkymo veiklos COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) grėsmės metu“⁸⁶⁹ ir juo įpareigojo Lazdijų rajono savivaldybės administracijos seniūnijų seniūnus užsikrėtusiems ar galbūt užsikrėtusiems COVID-19 liga gyventojams, kurie yra saviizoliacijoje, išdalyti vienkartinius, atsparius plyšimams, išskirtinės spalvos maišus su priklijuota prie jų visa reikiama informacija naudotojui. Šis įsakymas įpareigojo Lazdijų rajono savivaldybės gyventojus, kurie yra ar gali būti užsikrėtę COVID-19 liga ir izoliuojasi bei gydosi namuose, susidarancias komunalines atliekas (nosinės, servetėlės, apsauginės kaukės, vienkara-

⁸⁶⁸ „Sostinės savivaldybė dėl plintančios infekcijos ragina atsakingai tvarkyti buitines atliekas“, <<https://vilnius.lt/lt/2020/03/27/sostines-savivaldybe-del-plintancios-infekcijos-ragina-atsakingai-tvarkyti-buitines-atliekas/>>; „Atliekų tvarkymas karantino metu: atliekų tvarkytojai prašo elgtis atsakingai“, <<https://vilnius.lt/lt/2020/04/06/atlieku-tvarkymas-karantino-metu-atlieku-tvarkytojai-praso-elgtis-atsakingai/>>; „Kaip tvarkyti atliekas karantino metu“, <<https://www.vaatc.lt/kaip-tvarkyti-atliekas-karantino-metu/>>.

⁸⁶⁹ Lazdijų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas „Dėl atliekų tvarkymo veiklos COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) grėsmės metu“, TAR, 2020, Nr. 653.

tinės pirštinės ir kitos asmens higienos priemonės) laikyti infekuotomis; atliekas laikyti vienkartiniam, atspariam plyšimams maiše: pirmąjį maišą užpildžius, jį užklijuoti ir dėti į antrą atsparų plyšimams, išskirtinės spalvos maišą, gautą iš seniūnijos; ant pilnų užlipdytų maišų užrašyti datą, kada maišas užpildytas, ir mesti į mišrių atliekų konteinerį. Be to, įsakyme buvo nurodyta UAB Alytaus regiono atliekų tvarkymo centrui mechaninio rūšiavimo įrenginiuose, priėmimo zonoje, pastebėjus šiuos specialius maišus, manipulatoriumi atskirti ir išvežti šias atliekas deginti be apdorojimo.

Alytaus miesto savivaldybės administracijos direktorius 2020 m. balandžio 3 d. įsakymu patvirtino Alytaus miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo COVID-19 plitimo grėsmės laikotarpiu organizavimo tvarkos aprašą⁸⁷⁰, kuriuo nustatė komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo reikalavimus karantino laikotarpiu.

Remiantis minėtu aprašu, Alytaus miesto gyventojai dėl COVID-19 plitimo grėsmės karantino laikotarpiu į atskirą maišą turėjo mesti panaudotas higienines servetėles, vienkartinės nosines, apsaugines kaukes, vienkartinės pirštines ir kitas panašaus pobūdžio komunalines atliekas.

Besigydančys nuo COVID-19 namuose asmenys viską turėjo atlikti tą patį, tačiau atliekas jie turėjo mesti į išskirtinės spalvos maišą ir nedelsdami išnešti už durų, neišeidami iš izoliavimo patalpos. Asmuo, izoliuotam besigydančiam asmeniui pristatantis maistą ir kitas būtinąsias priemones, maišą su atliekomis turėjo išnešti į mišrių komunalinių atliekų konteinerį.

UAB Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras pagal poreikį turėjo aprūpinti asmenis, pristatančius maisto ir būtinąsias priemones besigydančiams asmenims, specialiais išskirtinės spalvos, atspariais plyšimams, nepralaidžiais skysčiams maišais komunalinėms atliekoms rinkti. Tokie maišai turėjo būti nemokamai platinami didelių gabaritų atliekų surinkimo aikštelėse. Iš mišrių komunalinių atliekų konteinerių surinktos atliekos, tarp kurių yra ir iš besigydančių namuose asmenų surinktos išskirtiniuose maišuose atliekos, turėjo būti vežamos į mechaninio apdorojimo įrenginius. Juose atskirai buvo atrenkami specifiniai, išskirtinės spalvos maišai su besigydančių namuose asmenų surinktomis atliekomis. UAB Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras buvo atsakingas už šių atliekų saugų su tvarkymą teisės aktų nustatyta tvarka.

⁸⁷⁰ Alytaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas „Dėl Alytaus miesto savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo COVID-19 (koronavirusinės infekcijos) plitimo grėsmės laikotarpiu organizavimo tvarkos aprašo tvirtinimo“, TAR, 2020, Nr. 7137.

Taip pat buvo nustatyta, kad mechaninio-biologinio apdorojimo įrenginiuose dirbantys žmonės visada privalo dėvėti apsaugines priemones (respiratorius, pirštines ir t. t.). Analogiškų priemonių dėl COVID-19 plitimo ir užsikrėtimo prevencijos turi imtis ir atliekų vežėjai. Buvo būtina laikytis specialių priemonių darbuotojams, tvarkantiems atliekas, kurios skelbiamos Sveikatos apsaugos ministerijos interneto svetainėje. Komunalinių atliekų vežėjas karantino metu turėjo kuo dažniau plauti ir (ar) dezinfekuoti kolektyvinius mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteinerius.

Šiuos du vietos savivaldos lygmeniu priimtus teisės galima vertinti teigiamai, nes jais buvo ne tik užtikrinamas Aplinkos ir Sveikatos apsaugos ministerijų teiktų rekomendacijų įgyvendinimas, bet ir įdiegtas labai pažangus infekuotų ir izoliacijoje esančių asmenų atliekų tvarkymas, kai sukauptos atliekos turėjo būti įdėtos į suteikiamą kitokios spalvos maišą, ir tai leido atliekų tvarkymo centruose iš karto saugiai identifikuoti tokio pobūdžio atliekas bei jas tvarkyti, atskiriant nuo bendro neužkrėstų atliekų srauto.

Be to, šie vietos savivaldos lygmens teisės aktai atskleidė, kaip priimdamos norminius teisės aktus vietos savivaldos institucijos sudarė sąlygas į savo komunalinių atliekų tvarkymo sistemas kaip privalomus teisinius reikalavimus inkorporuoti Aplinkos ir Sveikatos apsaugos ministerijų teiktas rekomendacijas. Vis dėlto tai, kad vienos savivaldybės minėtas rekomendacijas įtraukė į savo lokalius teisės aktus, o kitos apsiribojo pranešimų teikimu, rodo, kad nebuvo iškeltų aiškių tikslų, kaip toliau turi būti valdoma pandemija ir kokių veiksmų turi imtis vietos savivalda, kad būtų užtikrintas komunalinių atliekų tvarkymas.

Bendrai Lietuvoje taikytos teisinės priemonės, kovojant su pandemija, komunalinių atliekų tvarkymo srityje galėtų būti vertinamos dvejopai, t. y. formos ir turinio prasme.

Pirma, pažymėtina, kad šios krizės akivaizdoje centrinės valdžios institucijos neinicijavo komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo pokyčių, o apsiribojo rekomendacijų vietos savivaldos institucijoms ir kitiems suinteresuotiems asmenims teikimu. Todėl galima kelti klausimą, ar laiško forma tam tikriems adresatams išsiųstų rekomendacijų ar rekomendacijų kaip pranešimo spaudai pateikimas laikytini pakankama reakcija į COVID-19 pandemijos iššūkius. Natūralu, kad tokiais atvejais rekomendacijas įgyvendinant vietos savivaldos lygmeniu galimi didesni ar mažesni nukrypimai, kurie komunalinių atliekų tvarkymą visos valstybės mastu gali padaryti skirtingą.

Antra, Aplinkos ministerijos teiktos rekomendacijos tiesiogiai buvo susietos su pirmojo karantino paskelbimu ir veikimu, todėl galima pagrįstai kelti klausimą, ar

šios rekomendacijos turėjo būti taikomos jam pasibaigus, t. y. 2020 m. birželio 17 d., bei paskelbus antrąją karantiną⁸⁷¹, kuris galiojo nuo 2020 m. lapkričio 7 d. iki 2021 m. liepos 1 d.

Trečia, Aplinkos ministerijai teikiant rekomendacijas buvo akcentuojama šios institucijos koordinacinė funkcija, tačiau ji nebuvo materializuota jokia teisėkūros iniciatyva, tik peradresuojama į vietos savivaldą, primenant jos pareigą užtikrinti komunalinių atliekų tinkamą tvarkymą. Šiuo atveju Aplinkos ministerija turėjo galimybę užtikrinti vienodą komunalinių atliekų tvarkymą vietos savivaldos lygmeniu pandemijos sąlygomis, pakeisdama Aplinkos ministro įsakymu tvirtinamus Minimalius komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimus⁸⁷², kurių paskutinė redakcija galioja nuo 2018 m.

Ketvirta, 2020 m. birželio 17 d. pasibaigus pirmajam karantinui iki antrojo karantino paskelbimo 2020 m. lapkričio 7 d. nebuvo imtasi jokių priemonių, kad būtų atlikti komunalinių atliekų tvarkymą nustatančių teisės aktų pakeitimai, komunalinių atliekų tvarkymą adaptuojant prie naujų pandemijos sąlygų.

Penkta, teigiamai vertintina Alytaus ir Lazdijų rajonų savivaldybių iniciatyva komunalinių atliekų tvarkymą reglamentuoti lokaliais norminiais teisės aktais, ir tai atliekų tvarkymo procesą padarė aiškesnį ir nuspėjamesnį. Taip pat šiais teisės aktais įdiegti praktiniai sprendimai buvo netgi pažangesni nei Aplinkos ir Sveikatos apsaugos ministerijų pateiktose rekomendacijose, pavyzdžiui, buvo nustatyta, kad COVID-19 virusu užkrėstos atliekos turi būti dedamos į suteiktą kitos spalvos maišą. Tokiu būdu buvo galima lengviau atskirti atliekas bendrame komunalinių atliekų sraute, taip apsaugant komunalinių atliekų centruose dirbančių darbuotojų sveikatą.

Apibendrinant pasakytina, kad, nors šios pandemijos akivaizdoje vietos savivalda užtikrino sklandų komunalinių atliekų administravimo procesą, būtina atlikti išsamią savivaldybių veikloje kilusių problemų analizę ir ją apibendrinus atlikti aplinkos ministro tvirtinamų Minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų pakeitimus, kurie nustatytų gaires, kaip savivaldybės turėtų vykdyti komunalinių atliekų tvarkymą nebūtinai pandemijos, bet ir lokalios epidemijos sąlygomis.

Vertinant tarptautinių organizacijų gaires ir kitose valstybės taikytą praktiką, siekiant apsisaugoti nuo COVID-19 ligos plitimo, galima teigti, kad Lietuvoje taiky-

⁸⁷¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 2020 m. lapkričio 4 d. Nr. 1226 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“, TAR, 2020, Nr. 23062.

⁸⁷² Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas „Dėl Minimalių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės reikalavimų patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 125-6295.

tos labai panašios priemonės, t. y. buvo siekiama užtikrinti įprastą atliekų surinkimo procesą, išskiriant atvejus, kai atliekos yra kaupiamos pas infekuotus ar izoliacijoje esančius asmenis.

2.8.4. Pandemijos poveikis komunalinių atliekų teisiniam reglamentavimui

COVID-19 pandemiją galima vertinti ne tik kaip neatidėliotinų problemų sprendimo poreikį, bet ir kaip galimybę ilgainiui pagerinti atliekų tvarkymo sistemas ir kurti geresnę ateitį, atsižvelgiant į pandemijos metu išmoktas pamokas.⁸⁷³

Iki šiol tiek pasaulyje, tiek Lietuvoje pavyko išvengti didelių komunalinių atliekų tvarkymo sutrikimų, nors atskirose vietose jų pasitaikė. Pandemijos metu buvo įgyvendinti paslaugų teikimo pakeitimai, tačiau išryškėjo tendencija net ministerijų lygiu remtis teisiškai neprivalomomis rekomendacijomis, spaudos pranešimais, o ne teisiškai įpareigojančiais dokumentais. Tai rodo, kad reaguojant į pandemijos sukeltus iššūkius nebuvo teikiamas prioritetas įprastoms teisinėms priemonėms. Iš esmės tai rodo, kad įprasto teisėkūros proceso buvo atsisakyta greitų ir teisiškai neįpareigojančių sprendimų labui.

Siekiant geriau pasirengti veikti neįprastais atvejais, reikėtų geriau išnaudoti Aplinkos ministerijos koordinacinę funkciją, kurią vykdant galima pasiekti, kad savivaldybės priimtų būtinus sprendimus komunalinių atliekų tvarkymo srityje.

Pandemija atskleidė, kad, esant užsikrėtimo liga per paviršius rizikai, atliekų surinkimas ir tvarkymas yra daug labiau apsunkintas ir kyla dar didesnė rizika. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad turėtų būti bent preliminariai įvertintos tokio scenarijaus galimybės ateityje. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas teikiantys darbuotojai nesulaukė jokio specialaus režimo, kuris palengvintų jų galimybes teikti paslaugas. Pavyzdžiui, pandemijos pradžioje jie nebuvo įtraukti į pareigybių, kurių darbuotojai galėtų būti skiepijami prioritetine tvarka, sąrašus, jų vaikams nebuvo įtvirtinta galimybė mokytis kontaktiniu būdu, kai buvo paskelbtas bendras mokymasis nuotoliniu būdu. Nors buvo bendrai pripažįstamas pačios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos būtinumas, tai neatsispindėjo apibrėžiant šią paslaugą teikiančių darbuotojų veiklos sąlygas, t. y. jų darbas turėjo būti atliekamas laikantis

⁸⁷³ Makoto Tsukiji ir kt., „Waste Management during the COVID-19 Pandemic From Response to Recovery“, *United Nations Environment Programme*, 2020, <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/33416/WMC-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

naujų saugumo reikalavimų, tačiau kartu jiems buvo taikomi bendri visuomenėje tuo metu galioję suvaržymai ir ribojimai.

Lietuvos nacionaliniu lygiu pasibaigus karantino režimui yra puiki galimybė, atsižvelgiant į COVID-19 pandemijos valdymo metu kilusias problemas ir naujas visuomeninio gyvenimo realijas, kitų valstybių patirtį valdant pandemiją, įvertinti nacionalinių teisės aktų⁸⁷⁴ reguliacinį veiksmingumą ir esant poreikiui atlikti, inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kurie užtikrintų komunalinių atliekų tvarkymo vienodumą jau vietos savivaldos lygmeniu ne tik pandemijos, bet ir lokalsios epidemijos atveju.

Pandemijos situacija veikia ir atliekų tvarkymo srityje ES planuojamų esminių pokyčių įgyvendinimą. Europos Komisija 2020 m. kovo 11 d. priėmė naują Žiedinės ekonomikos veiksmų planą⁸⁷⁵, kuriame pateikiamos tarpusavyje susijusios iniciatyvos, kad tvarūs gaminiai, paslaugos ir verslo modeliai taptų norma, o vartojimo modeliai pasikeistų taip, kad pirmiausia 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.⁸⁷⁶ Šiame plane, kurio paskelbimas iš principo sutapo su pandemijos ir su ja susijusių veiklos apribojimų pradžia, nebuvo skirta dėmesio pandemijos suvaldymo aspektams.

Siekiant įgyvendinti Žiedinės ekonomikos veiksmų planą 2018 m. gegužės 30 d. buvo priimti Europos Parlamento ir Tarybos atliekų srities direktyvų pakeitimai.⁸⁷⁷ 2018 m. Direktyvos 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų pakeitimuose keliamas reikalavimas valstybėms narėms itin sumažinti atliekų šalinimą sąvartynuose. 2018 m. Direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų pakeitimuose nustatytos naujos nuostatos, dėl kurių valstybės narės turėtų patobulinti savo atliekų tvarkymo sistemas, siekda-

⁸⁷⁴ „Komunalinės atliekos“, <<http://am.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/atliekos/komunalines-atliekos>>.

⁸⁷⁵ „Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui Naujas Žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos COM/2020/98 final“, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>>.

⁸⁷⁶ Leda Žilinskienė, Tomas Žilinskas, „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“, *Jurisprudencija* 27 (2020): 95–112.

⁸⁷⁷ Leda Žilinskienė, Tomas Žilinskas, „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“, *Jurisprudencija* 27 (2020): 95–112.

mos pereiti prie žiedinės ekonomikos. 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. 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.

Igyvendinant minėtus direktyvų pakeitimus Lietuvoje 2021 m. birželio 17 d. buvo priimti Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo⁸⁷⁸ ir Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo⁸⁷⁹ pakeitimai. Šie teisės aktų pakeitimai leis lengviau pereiti prie žiedinės ekonomikos, kurioje atliekos virstų ištekliais ir susidarantių atliekų kiekis būtų maksimaliai sumažintas, paskatins žiedinės ekonomikos plėtrą Lietuvoje ir praktiškai padės įgyvendinti atliekų prevencijos ir tvarkymo prioritetų eiliškumą. Igyvendinant žiedinės ekonomikos principus, prioritetas skiriamas atliekų prevencijai, produktų ilgaamžiškumui, jų atnaujinimui, kokybės gerinimui, antriniam panaudojimui ir perdirbimui, taip praktiškai įgyvendinamas atliekų prevencijos ir tvarkymo prioritetų eiliškumas.⁸⁸⁰

Pandemijos valdymas nepakeitė aplinkos politikos krypties, tačiau turėjo reikšmės šios politikos įgyvendinimui, nes pandemijos valdymo klausimai, nustumdami aplinkosauginius klausimus į antrą planą, tapo prioritetiniai, o griežtą į aplinkosaugą nukreiptą požiūrį teko derinti su pandemijos valdymo realybe. Pavyzdžiui, pandemijos metu smarkiai išaugo pakuočių ir plastiko atliekų kiekis dėl vienkartinio asmens apsaugos priemonių naudojimo, didėjančios išsinešti parduodamo maisto paklau-

⁸⁷⁸ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 1, 2, 3, 3-1, 3-2, 4, 7, 11-1, 12-1, 18-2, 22, 30, 32, 33, 34, 34-1, 34-2, 34-3, 34-4, 34-7, 34-8, 34-15, 34-18, 34-23, 34-25, 34-26, 34-28, 34-31 straipsnių, šeštojo skirsnio, 5 priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 32-1 straipsniu ir antruoju-2 skirsniu įstatymas, TAR, 2021-06-30, Nr. 14808.

⁸⁷⁹ Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo Nr. IX-517 2, 4, 4-2, 7, 10, 11-2 straipsnių ir 2 priedo pakeitimo įstatymas, TAR, 2021, Nr. 14791.

⁸⁸⁰ Aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 1, 2, 3, 3¹, 3², 4, 7, 11¹, 12¹, 18², 22, 30, 32, 33, 34, 34¹, 34⁴, 34⁵, 34⁶, 34⁷, 34⁸, 34¹⁵, 34¹⁸, 34²³, 34²⁵, 34²⁶, 34³¹ straipsnių, šeštojo skirsnio ir 5 priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 32¹ straipsniu ir antruoju² skirsniu įstatymo ir Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo Nr. IX-517 2, 4, 42, 7, 10, 112 straipsnių ir 2 priedo pakeitimo įstatymo projektų“, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/2178e1f8051b611eba1f8b445a2cb2bc7?jfwid=-1cefbq6t9>>.

sos, populiarėjančios elektroninės prekybos. Tokia tendencija neatitinka Žiedinės ekonomikos veiksmų plano projekcijų ir tikslų mažinti plastiko naudojimą, naudoti daugkartines pakuotes, dalytis daiktais ir panašiai. Manytina, kad būtų tikslinga ES mastu pakartotinai įvertinti jau pandemijos metu paskelbtą naują žiedinės ekonomikos veiksmų planą⁸⁸¹, jį adaptuojant prie „naujos realybės“, kurią lėmė pandemija.

Be to, pandemijos metu galime išvelgti tam tikrą aplinkosauginių idėjų, kurias užgožė rūpesčiai sveikata, stagnaciją. Reikia tikėtis, kad tai laikinas trukdis ir pandemija neturės ilgalaikės neigiamos įtakos komunalinių atliekų tvarkymo politikai ir teisinio reglamentavimo įgyvendinimui.

Per ateinančius pusantrų metų investicijos į atsigavimą po COVID-19 pandemijos greičiausiai viršys 12 trilijonų JAV dolerių visame pasaulyje. Atsigavimo procesas yra nemenkas iššūkis, bet ir unikali galimybė. Šiuo metu tinkamos teisėkūros priemonės gali padaryti istorinę poveikį Europos regiono pokyčiams, pirmenybę teikiant ekologinei infrastruktūrai, energetikos efektyvumui ir t. t.⁸⁸²

⁸⁸¹ „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos COM/2020/98 final“, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>>.

⁸⁸² „Green Approaches to COVID-19 Recovery: Policy Note for Parliamentarians“, *UN Environment programme*, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34542/PNP_en.pdf?sequence=1-&isAllowed=y>.