

Leda ŽILINSKIENĖ

DAKTARO DISERTACIJA

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO  
TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS

SOCIALINIAI MOKSLAI,  
TEISĖ (S 001)  
VILNIUS, 2022

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Leda Žilinskienė**

**KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO  
REGULIAVIMO PROBLEMOS**

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Vilnius, 2022

Mokslo daktaro disertacija rengta 2017–2021 metais Mykolo Romerio universitete pagal Mykolo Romerio universitetui su Vytauto Didžiojo universitetu Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministro 2019 m. vasario 22 d. įsakymu Nr. V-160 suteiktą doktorantūros teisę.

*Mokslinis vadovas:*

prof. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Mokslo daktaro disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto ir Vytauto Didžiojo universiteto teisės mokslo krypties taryboje:

*Pirmininkė:*

prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

*Nariai:*

prof. dr. Eglė Bilevičiūtė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Ieva Deviatnikovaitė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Jānis Načisčionis (Turības universitetas, Latvijos Respublika, socialiniai mokslai, teisė, S 001);

prof. dr. Audronė Telešienė (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, sociologija, S 005).

Daktaro disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2022 m. rugpjūčio 26 d. 14 val. Mykolo Romerio universitete, I-414 auditorijoje.

Adresas: Ateities g. 20, 08303 Vilnius.

## KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMAS

### Santrauka

**Tyrimo problema.** Atliekų tvarkymas yra svarbus ir visuomenei aktualus klausimas, nes netinkamai tvarkomos atliekos sukelia neigiamas pasekmes žmonių sveikatai ir aplinkai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrinoje suformuota, kad vienas iš valstybės veiklos tikslų – užtikrinti žmonių teises į sveiką ir švarią aplinką.<sup>739</sup> Šių valstybės veiklos tikslų įgyvendinimą, derinant su kitomis konstitucinėmis vertybėmis, komunalinių atliekų susidarymo ir tvarkymo srityje detalizuoja administracinės ir aplinkosaugos teisės normos, kurios įtvirtina atliekų tvarkymo teisės principus ir sąlygas, apibrėžia kompetentingas institucijas ir nustato jų funkcijas.

Komunalinių atliekų, kurias dažniausiai suprantame kaip buitįje susikaupiančias atliekas, srautą sudėtinga valdyti, o pats jų tvarkymas yra socialiai ir politiškai jautri sritis. Tai įtvirtinta ir ES teisės aktuose, pabrėžiant, kad komunalinių atliekų srautas „yra vienas iš sudėtingesnių tvarkyti, o tai, kaip jis tvarkomas, paprastai gerai parodo, kokia yra visos šalyje taikomos atliekų tvarkymo sistemos kokybė“<sup>740</sup>.

Valstybėje turi būti veiksmingi teisiniai mechanizmai, kurie sudarytų sąlygas tvarkyti komunalines atliekas aplinkai ir žmonių sveikatai palankiausiai būdais, tausojančiais išteklius ir užtikrinančiais visuomenės poreikius. Atsižvelgiant į tai, tyrime siekiama atlikti išsamią komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo Lietuvoje analizę, ypatingą dėmesį kreipiant į komunalinių atliekų tvarkymo sistemos veikimo teisinius aspektus.

\_\_\_\_\_  
Vykdant komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo Lietuvoje analizę, tiriamoji

<sup>739</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. KT18-N/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, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a38f7320d9a711e3bb00c40fca124f97>.

<sup>740</sup> 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, OJ L 150, 14.6.2018, p. 109–140, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj/eng>.

problema skaidoma į atskirus probleminis klausimus. Tyrimo metu siekiama išnagrinėti, kokia yra komunalinių atliekų tvarkymo raida ir komunalinių atliekų samprata, kokie yra komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimo pagrindai Lietuvoje ir ES, kokie principai formuoja komunalinių atliekų tvarkymą, kokie reikalavimai taikomi komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modeliams Lietuvoje, kaip veikia komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema. Tyrimo metu keliamas probleminis klausimas, ar ir koku mastu teisinis reguliavimas atitinka žiedinės ekonomikos sampratą. Tyrimo problema atskleidžiama per atliekų tvarkymo teisės principų, komunalinių atliekų valdymo institucinės sistemos ir komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių analizę.

**Tyrimo aktualumas.** Disertacija pasižymi moksliniu ir praktiniu tyrimo aktualumu. Teisinis reguliavimas yra svarbus instrumentas, kuris nustato komunalinių atliekų tvarkymo socialinius tikslus ir apibrėžia teisinių santykių ypatumus. Komunalinių atliekų tvarkymo visuomeninė reikšmė, vykstantys socialiniai ir ekonominiai pokyčiai ir naujos žinios apie šiuos visuomenės aspektus parodo būtinybę ištirti Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo teisinius aspektus.

Komunalinių atliekų tvarkymo reikšmė nemažėja, nes visame pasaulyje atliekų kiekiai nenustoja augti, ir prognozuojama, kad vien komunalinių atliekų kiekis padidės nuo 3,5 milijono tonų per dieną 2010 m. iki daugiau kaip 6 milijonų tonų per dieną 2025 m. ir trigubai iki 11 milijonų tonų per dieną padidės iki 2100 m.<sup>741</sup> Be to, net didelių pajamų šalyse yra perdirbama ar kompostuojama tik kiek daugiau nei trečdalis atliekų.<sup>742</sup>

ES šalių atliekų tvarkymo sistemos pasiekė gerų rezultatų, pavyzdžiui, per beveik du dešimtmečius ES smarkiai padidėjo komunalinių atliekų perdirbimas: nuo 17 proc. 1995 m. iki 46 proc. 2017 m.<sup>743</sup> Lietuva padarė didelę pažangą atliekų tvarkymo srityje: nuo 2014 m. sąvartynuose šalinamą atliekų kiekį sumažino perpus iki 33 proc., nors vis dar viršija 25 proc. ES vidurkį.<sup>744</sup> Tačiau tarp ES valstybių narių vis dar egzis-

<sup>741</sup> „Global Waste on Pace to Triple by 2100“, (Pasaulio bankas), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://doi.org/10/30/global-waste-on-pace-to-triple>.

<sup>742</sup> Silpa Kaza ir kt., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, (Washington, DC, the World Bank, 2018), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>.

<sup>743</sup> Maarten Dubois ir kt., *Guidance for Separate Collection of Municipal Waste* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), 5, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb444830-94bf-11ea-aac4-01aa75ed71a1>.

<sup>744</sup> „2019 m. ES Aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūra. Šalies ataskaita – Lietuva“, 6, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_lt\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lt_lt.pdf).

tuoja dideli komunalinių ir kitų atliekų tvarkymo sistemų skirtumai. Net geriausias rezultatus pasiekusios ES valstybės negali pasigirti, kad išsprendė atliekų susidarymo ir tvarkymo problemas: pakuočių atliekų kiekiai nenustoja augti, naudojami dideli kiekiai vienkartinio plastiko, o dalis atliekų eksportuojamos į ne tokias turtingas šalis, kurios nepajėgios tinkamai sutvarkyti atliekų.

Šiuo metu ES lygiu pasirinkta bendra atliekų tvarkymo problemų sprendimo kryptis – perėjimas prie žiedinės ekonomikos. Pasitelkus žiedinės ekonomikos koncepciją siekiama pakeisti ekonomikos „gamink, naudok, išmesk“ modelį, kad medžiagos būtų kuo ilgiau naudojamos uždaruose cikluose, daiktai būtų gaminami taip, kad būtų pritaikyti pakartotiniam naudojimui. Žiedinės ekonomikos svarba buvo įtvirtinta 2013 m. ES 7-ojoje Aplinkosaugos veiksmų programoje.<sup>745</sup> 2015 m. Europos Komisija pritarė žiedinės ekonomikos veiksmų planui.<sup>746</sup> 2018 m. buvo priimti pirmieji atliekų srities direktyvų pakeitimai<sup>747</sup>, kuriais siekiama įgyvendinti Sąjungos siekį pereiti prie žiedinės ekonomikos. 2020 m. Taksonomijos reglamente pateiktas žiedinės ekonomikos apibrėžimas.<sup>748</sup> Kadangi žiedinė ekonomika tapo teisine kategorija, ji turi būti įtraukta į teisinių tyrimų apimtis. Tyrimo metu keliamas aktualus klausimas, ar esamas atliekų teisinis reguliavimas atitinka žiedinės ekonomikos koncepciją, koks jos poveikis komunalinių atliekų teisiniam reglamentavimui.

Komunalinių atliekų tvarkymo srityje valstybės ir teisės vaidmens mažėjimas sietinas su atliekų tvarkymo sektoriuje įgyvendinta privatizavimo ir dereguliacinio po-

---

<sup>745</sup> 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1386/2013/ES dėl bendrosios Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX-:32013D1386&from=EN#d1e40-171-1>.

<sup>746</sup> „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui COM(2015) 614 final „Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.

<sup>747</sup> 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/849, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų, OL L 150, p. 93–99 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/850, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų, OL L 150, p. 100–108 (2018); 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, p. 109–140 (2018); 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/852, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, OL L 150, p. 13–43 (2018).

<sup>748</sup> 2020 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2020/852 dėl sistemos tvariam investavimui palengvinti sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/2088 (Taksonomijos reglamentas), OL L 198 (2020), p. 13–43.

litika bei bendra postmodernios teisės įtaka. Tyrimų apžvalgoje išsamiai atskleista, kad komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ištirtumo lygis yra nepakankamas ir būtina papildyti doktriną šioje srityje. Atsižvelgiant į bendras teisinio reguliavimo atliekų tvarkymo srityje tendencijas, svarbu ištirti, kokie ypatumai būdingi Lietuvos komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui ir institucinės sistemos veikimui.

**Tyrimo naujumas ir reikšmė.** Disertacinis tyrimas yra pirmas Lietuvoje išsamiai komunalinių atliekų valdymo teisinių aspektų studija, turinti teorinę ir praktinę reikšmę. Tyrimo naujumas pasireiškia tuo, kad jame išsamiai ir sistemiškai nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir institucinės sistemos bruožai bei probleminiai aspektai, susiję su vykstančiais socialiniais pokyčiais. Iki šiol Lietuvos teisės moksle nebuvo atliktas toks kompleksinis tyrimas, kuris sinergetiniu požiūriu sujungtų teisės ir kitų mokslo šakų pasiekimus komunalinių atliekų tvarkymo srityje.<sup>749</sup> Tyrimas originalus, naujas, nes jo metu į fragmentiškus atliekų teisinio reguliavimo tyrimus pažvelgiama pasitelkiant žiedinės ekonomikos perspektyvą. Šiame tyrime yra apibendrinama mokslinėse analizėse išplėtotą žiedinės ekonomikos koncepcija, pateikiama jos įgyvendinimo teisės aktuose analizė ir atskleidžiama žiedinės ekonomikos teorinių postulatų bei aktualaus atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo koreliacijos problematika, sprendžiant komunalinių atliekų tvarkymo klausimus.

Mokslinis tyrimas aprašys turimas teorines ir praktines žinias apie komunalinių atliekų teisinį reguliavimą bei sudarys sąlygas atsakyti į naujai iškilusius ir dar mokslinėje literatūroje nenagrinėtus **klausimus**: kuo išskirtinės komunalinės atliekos, kad joms taikomas specifinis teisinio reguliavimo režimas ir kodėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimas pradedamas nuo reikalavimų komunalinių atliekų tvarkymui griežtinimo? Ar įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos reikia peržiūrėti komunalinių atliekų tvarkymo institucinį modelį, kokie teisinio reguliavimo pakeitimai yra reikalingi?

Darbe sistemiškai nagrinėjamos komunalinių atliekų teisinio reguliavimo problemos bei naujai įvertinamas atliekų vietos visuomenėje teorinis pagrindas, leidžiantis nubrėžti teisinio reguliavimo kryptis ir gaires. Atlikto tyrimo pagrindu teikiami siūlymai dėl komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo modelio tobulinimo, kad būtų išspręstos tyrimo metu nustatytos problemos.

<sup>749</sup> Plačiau apie sinergetiką: Saulius Kanišauskas, *Sinergetinio pasaulėvaizdžio kontūrai*, Vilnius: MRU, 2008; Dovilė Valančienė, „Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2015), 73–74, 120, 130–131, 230, <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:8187796/datastreams/MAIN/content>.

Iškelta mokslinė problema yra aktuali teisės doktrinai, nes analizuojant pasirinktą temą toliau plėtojama teisinė doktrina atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo srityje. Mokslinės problemos sprendimai yra taikomojo pobūdžio, todėl aktualūs atliekų tvarkymo politikos formuotojams, dirbantiems valstybės valdymo arba savivaldybių institucijose ir sprendžiantiems komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir organizavimo klausimus. Disertacijoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai galėtų padėti įstatymų leidėjui tobulinti teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias komunalinių atliekų tvarkymo bei žiedinės ekonomikos įgyvendinimo klausimus.

**Tyrimo objektas** – komunalinių atliekų tvarkymo teisinė sistema.

**Tyrimo dalykas** – teisinis komunalinių atliekų tvarkymo reguliavimas.

**Tyrimo tikslas** – ištirti ir įvertinti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos teisinio reguliavimo ypatumus.

Tyrimo tikslo įgyvendinimas sietinas su šiais **uždaviniais**:

1. Atskleisti komunalinių atliekų sampratą ir ypatumus;
2. Išanalizuoti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ypatumus Europos Sąjungoje ir Lietuvoje;
3. Ištirti komunalinių atliekų tvarkymo teisės principus ir atskleisti jų turinį;
4. Ištirti komunalinių atliekų valdymo administracinius teisinius aspektus, pasireiškiančius per institucinės sistemos ir valdymo modelių taikymą bei komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą.
5. Atskleisti žiedinės ekonomikos poveikį komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui.

**Ginamieji teiginiai**:

1. Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo srities teisinis reguliavimas bei jį įgyvendinančios valdymo institucijų sistemos veikimo trūkumai lemia ribotą komunalinių atliekų tvarkymo veiksmingumą.
2. Komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas yra determinuotas perėjimo prie žiedinės ekonomikos galimybių.

**Darbo struktūra.** Disertacinį darbą sudaro įvadas, penki skyriai ir išvados bei pasiūlymai. Pirmajame skyriuje atskleidžiama požiūrių į atliekas įvairovė ir komunalinių atliekų sampratos ypatumai. Antrajame skyriuje nagrinėjami pagrindiniai komunalinių atliekų teisinio reguliavimo bruožai Lietuvoje ir Europos Sąjungoje, aptariami atliekų tvarkymo etapai bei valstybių narių pareigos komunalinių atliekų tvarkymo srityje. Trečiajame skyriuje, atskleidžiant santykį su pagrindiniais aplinkos apsaugos



principais, analizuojami komunalinių atliekų tvarkymo teisės principai ir jų turinys. Ketvirtajame skyriuje analizuojama komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema bei pagrindinės teisinio reguliavimo ir paslaugų teikimo modelių taikymo problemos. Tyrimo metu analizuojamos ir atskleidžiamos teisine prasme galimos įvairios komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo modelių modifikacijos su skirtingais privataus sektoriaus įtraukimo į komunalinių atliekų tvarkymą laipsniais. Komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo kontekste analizuota ir atliekų vežimo ES viduje ir už ES ribų teisinė problematika. Darbe sistemiškai analizuojamas Lietuvos Respublikos ir atskirų ES valstybių komunalinių atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas, taip pat apžvelgta aktuali teismų praktika. Penktajame skyriuje atkleista žiedinės ekonomikos samprata, jos santykis su atliekų tvarkymo teisės principais, analizuotas poveikis atliekų teisiniam reguliavimui, pagrindinėms atliekų tvarkymo kryptims bei komunalinių atliekų institucinės sistemos veikimui.

Atliktas mokslinis tyrimas leidžia teikti pasiūlymus dėl Lietuvoje veikiančio atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo tobulinimo krypčių ir konkrečių priemonių, kurios leistų spręsti ne tik esamas teisinio reguliavimo problemas ir derėtų su prognozuojamais socialiniais pokyčiais.

**Tyrimų apžvalga.** Tyrimo metu analizuota mokslinė literatūra yra susijusi su atskirais tiriamosios problemos aspektais, todėl reikėtų juos detaliau aptarti.

Išsami ES reglamentuojamo atliekų sektoriaus apžvalga pateikta G. van Calster knygoje<sup>750</sup>, kurioje nagrinėta ES teisės aktų ir ESTT praktikos nuostatos, susijusios su atliekų apibrėžimo problematika bei atskiromis atliekų tvarkymo operacijomis. Teisės doktrinoje atliekų apibrėžimo problematika yra vienas iš plačiausiai nagrinėtų klausimų, nes ESTT doktrinoje suformuotas platus atliekų apibrėžimas.<sup>751</sup> M. Vasiliausko disertacijoje<sup>752</sup> taip pat didelis dėmesys buvo skirtas skirtingų atliekų sampratų analizei. Siekiant gilesnio tiriamosios problemos pažinimo, buvo nagrinėjama specializuota

---

<sup>750</sup> Geert van Calster, *EU Waste Law*, (OUP Oxford, 2015).

<sup>751</sup> Kamila Pope, *Global Waste Management: Models for Tackling the International Waste Crisis*, (London, New York: Kogan Page, 2020); da Silva Campos C, „Waste, Product and by-Product in EU Waste Law“, *ELNI Review* 2(07) (2007): 28–44, <https://doi.org/10.4135/9781452218564.n41>; David Wilkinson, „Time to Discard the Concept of Waste?“, *Environmental Law Review* 1, nr. 3 (1999): 172–195, <https://doi.org/10.1177/146145299900100303>; Martynas Vasiliauskas, „Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas?“, *Teisė* 74 (2010): 118–35, <https://doi.org/10.15388/Teise.2010.0.253>.

<sup>752</sup> Martynas Vasiliauskas, *Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai*, (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.

atliekų srities literatūra, neapsiribojant išimtinai vien teisės srities tyrimais.<sup>753</sup> Atlie-  
kų tvarkymo kontekstas atskleidžiamas tarptautinių organizacijų užsakytuose atliktuose  
tyrimuose ir studijose.<sup>754</sup> Atlieku tvarkymo išlaidų paskirstymo modeliai nagrinėti eko-  
nometrijos tyrime, kuris leidžia suprasti gamintojo atsakomybės principo taikymą.<sup>755</sup>  
Siekiant visapusiško objekto pažinimo, buvo analizuotos Z. Baumano, J. Baudrillardo  
ir kitų autorių idėjos, kuriomis apmąstoma vartotojų visuomenės reikšmė atliekų su-  
sidarymui.

Siekiant įgyvendinti tyrimo uždavinius, apsaugos ir atliekų tvarkymo teisės  
principų tyrimas atliktas remiantis moksline literatūra, skirta aplinkosaugos teisės  
klausimams.<sup>756</sup> Literatūroje laikomasi bendros nuomonės, kad nėra vieno aplinkos ap-  
saugos principų šaltinio ir sąrašo. Tyrimo metu, vadovaujantis teisės aktų nuostatomis,  
doktrina ir aplinkos apsaugos principais, buvo sudarytas atliekų tvarkymo teisės prin-  
cipų sąrašas, kuris aktualus vykdant komunalinių atliekų tvarkymą.

Vykdant tyrimą analizuota mokslinė literatūra, nagrinėjanti komunalinių atlie-  
kų tvarkymo paslaugų teikimo modelių teisinio reguliavimo klausimus, kurie apima  
tiek atliekų tvarkytojų atrankos būdus, tiek viešojo administravimo institucijų veiks-  
mus vykdant atliekų tvarkymą. A. Coadas pateikė detalią privataus sektoriaus įtrauki-  
mo į komunalinių atliekų sritį studiją, kurioje analizuojami privataus sektoriaus daly-  
vavimo privalumai, trūkumai ir konkretūs atvejai.<sup>757</sup> Privataus sektoriaus dalyvavimo  
komunalinių atliekų tvarkymo veikloje klausimas nėra toks paprastas ir vienareikšmiš-

---

<sup>753</sup> Rimgaudas Minalga, *Atliekų šalinimo logistika* (Vilnius: Justitia, 2010); Jurgis Kazimieras Staniškis ir kt., *Darni atliekų vadyba*, (KTU leidykla „Technologija“, 2018), <https://doi.org/10.5755/e01.9786090214138>; Ričardas Viktoras Ulozas ir Rolandas Viršilas, *Atliekų tvarkymo technologijos* (Šiaulių universiteto leidykla, 2010).

<sup>754</sup> Kaza ir kt., *supra note*, 4; „Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management OECD“, žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://www.oecd.org/development/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm>.

<sup>755</sup> Takayoshi Shinkuma ir Shunsuke Managi, *Waste and Recycling: Theory and Empirics*, 1-as leidimas, (London, New York: Routledge, 2011).

<sup>756</sup> Eduardas Monkevičius ir kt., *Aplinkosaugos teisė* (Vilnius: Justitia, 2011); Rasa Ragulskytė-Mar-  
kovienė, *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais* (Vilnius: Eugrimas,  
2005); Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, antras lei-  
dimas (Oxford, New York: Oxford University Press, 2020), *Handbook for Implementation of EU Environ-  
mental Legislation*, 2008, <https://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>;  
Eloise Scotford, „The role of environmental principles in the decisions of the European Union courts and  
New South Wales land and environment court“ (daktaro disertacija, Magdalen College, 2010), [https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download\\_file?file\\_format=pdf&safe\\_filename=THESIS01&type\\_of\\_work=Thesis](https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download_file?file_format=pdf&safe_filename=THESIS01&type_of_work=Thesis).

<sup>757</sup> Adrian Coad, *Private Sector Involvement in Solid Waste Management – Avoiding Problems and Build-  
ing on Successes* (CWG, 2005), žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d., <https://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/PrivateSectorInvolvement.pdf>.

kas. Dalis autorių komunalinių atliekų sektoriaus problemų sprendimą sieja su didesne konkurencija, kiti siūlo atsižvelgti į komunalinių atliekų rinkos specifiką.<sup>758</sup> Šiais aspektais vertinga literatūra, kurioje nagrinėtos atskiros užsienio šalių (Vakarų Europos valstybių ir JAV) atliekų tvarkymo sistemos, praktiškai išbandžiusios atliekų tvarkymo sprendimus ir turinčios ilgesnę teisinio reglamentavimo tradiciją.<sup>759</sup>

Disertacijoje skiriamas dėmesys atliekų tarptautinio vežimo klausimams, nes atliekų gabenimo reikšmė ir mastai vis didėja. Šis klausimas nebuvo plačiau nagrinėtas nacionalinę atliekų tvarkymo sistemą nagrinėjančių Lietuvos teisininkų. Iš užsienio autorių pažymėtina K. Pope, kuri nagrinėjo tarptautinio atliekų pervežimo, ypač iš pasaulio šiaurės į pasaulio pietus, problematiką.<sup>760</sup>

Lietuvoje nėra išleistos monografijos ar vadovėlio, kuriame būtų nagrinėjama bendrai atliekų ar konkrečiai – komunalinių atliekų teisinis reguliavimas. Paprastai moksliniuose straipsniuose nagrinėjami atskiri atliekų tvarkymo teisiniai aspektai, pavyzdžiui, A. Pasvenskienė ir B. Pranevičienė<sup>761</sup> tyrė atliekų prevencijos, o D. Bereikienė ir E. Štareikė<sup>762</sup> – atliekų rūšiavimo teisinio reglamentavimo klausimus.

Atliekas vis labiau suprantant kaip išteklius, atsirado mokslo darbų, kuriuose atliekų tvarkymas nagrinėjamas žaliosios ekonomikos kontekste.<sup>763</sup> Be to, didėjant žiedinės ekonomikos svarbai, vis daugiau tyrimų skiriama žiedinės ekonomikos ir atliekų

---

<sup>758</sup> Shinkuma ir Managi, *supra note*, 17.

<sup>759</sup> Bernd Bilitewski, Georg Härdtle, ir Klaus Marek, *Waste Management*, (Berlin, Heidelberg: Springer, 1997); Nicolas Buclet ir Olivier Godard, *Municipal Waste Management in Europe: A Comparative Study in Building Regimes*, (Dordrecht: Springer Science Business Media, 2000).

<sup>760</sup> Pope, *supra note*, 13.

<sup>761</sup> Aušrinė Pasvenskienė ir Birutė Pranevičienė, „Atliekų prevencijos teisinis reglamentavimas“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 8 (2012), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6002>.

<sup>762</sup> Daiva Bereikienė ir Eglė Štareikė, „Atliekų rūšiavimo teisinio reguliavimo aspektai“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 9 (2013), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/5925>; Daiva Bereikienė, „Relationship between Prevention of Waste and Zero Waste Movement“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 24 (2020), <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16554/5527-12561-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>763</sup> Katharina Kummer Peiry, Andreas R. Ziegler, ir Jorun Baumgartner, *Waste Management and the Green Economy: Law and Policy* (Edward Elgar Publishing, 2016).

tvaravimo temoms<sup>764</sup>, parengta nemažai mokslinių straipsnių<sup>765</sup>. Žiedinės ekonomikos koncepcija iškilo kaip pagrindinis požiūris, užtikrinantis perėjimą prie tvaresnės ekonominės paradigmos.<sup>766</sup> Žiedinė ekonomika yra laikoma motyvuojančia ir įkvepiančia kryptimi bei norima „galutine būseną“<sup>767</sup>. T. J. de Römpho disertacijoje<sup>768</sup> buvo nagri-

---

<sup>764</sup> Zora Kovacic, Roger Strand, ir Thomas Völker, *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries* (New York: Routledge, 2020); Peter Lacy, Jessica Long, ir Wesley Spindler, *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage*, (London, Palgrave Macmillan, 2020), <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95968-6>; Caroline O'Donnell ir Dillon Pranger, *The Architecture of Waste: Design for a Circular Economy*, (New York: Routledge, 2021); Chris Backes, *Law for a Circular Economy* (The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing, 2017).

<sup>765</sup> Andrea Urbinati, Davide Chiaroni, ir Vittorio Chiesa, „Towards a New Taxonomy of Circular Economy Business Models“, *Journal of Cleaner Production* 168 (2017): 487–498, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>; Denise Reike, Walter J.V. Vermeulen, ir Sjors Witjes, „The Circular Economy: New or Refurbished as CE 3.0? – Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options“, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 246–264, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>; Martin Geissdoerfer et al., „The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm“, *Journal of Cleaner Production* 143 (2017): 757–768, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>; Ana de Jesus ir Sandro Mendonça, „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-Innovation Road to the Circular Economy“, *Ecological Economics* 145 (2018): 75–89, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>; Furkan Sariatli, „Linear Economy Versus Circular Economy: A Comparative and Analyzer Study for Optimization of Economy for Sustainability“, *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development* 6, nr. 1 (2017): 31–34, <https://doi.org/10.1515/vjbsd-2017-0005>; Kira J. M. Matus, Xin Xiao, ir Julie B. Zimmerman, „Green Chemistry and Green Engineering in China: Drivers, Policies and Barriers to Innovation“, *Journal of Cleaner Production* 32 (2012): 193–203, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>; Valtteri Ranta et al., „Exploring Institutional Drivers and Barriers of the Circular Economy: A Cross-Regional Comparison of China, the US, and Europe“, *Resources, Conservation and Recycling*, Sustainable Resource Management and the Circular Economy, 135 (2018): 70–82, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.017>; Karolina Skorupskaitė ir Algis Junevičius, „Atliekų tvaravimo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį“, *Viešoji politika ir administravimas*, 16 (2017): 91–107, <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2017~1511453084240/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>; Julian Kirchherr et al., „Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU)“, *Ecological Economics* 150 (2018): 264–72, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>; Patrizia Ghisellini, Catia Cialani, ir Sergio Ulgiati, „A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems“, *Journal of Cleaner Production*, Towards Post Fossil Carbon Societies: Regenerative and Preventative Eco-Industrial Development, 114 (2016): 11–32, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>; Felix Preston, „A Global Redesign? Shaping the Circular Economy“ (2012), <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>; Andrius Stankevičius, Andrejus Novikovas, Audrius Bakaveckas, ir Oleh Petyrshyn, „EU waste regulation in the context of the circular economy: peculiarities of interaction“, *Entrepreneurship and sustainability issues* 8, 2 (2020): 538–539, <https://jssidoi.org/jesi/article/714>.

<sup>766</sup> Ana de Jesus ir Sandro Mendonça, „Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-innovation Road to the Circular Economy“, *Ecological Economics* 145 (2018): 75, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.

<sup>767</sup> Nicky Gregson, Mike Crang, Sara Fuller ir Helen Holmes, „Interrogating the circular economy: the moral economy of resource recovery in the EU“, *Economy and Society* 44:2 (2015): 218–243, <https://doi.org/10.1080/03085147.2015.1013353>.

<sup>768</sup> Thomas J. de Römph, „The legal transition towards a Circular Economy – EU environmental law examined“ (daktaro disertacija, KU Leuven and Hasselt University, 2018).

nėtas perėjimas prie žiedinės ekonomikos remiantis ES teise.

Iki šiol teisinių tyrimų žiedinės ekonomikos įgyvendinimo tema nėra daug. Mokslinės teisinės analizės žiedinės ekonomikos tema pasigenda ir užsienio šalių autoriai.<sup>769</sup> Iš dalies tokios analizės trūkumas gali būti paaiškintas tuo, kad žiedinė ekonomika palyginti neseniai pradėta įgyvendinti teisės aktuose. Manytina, kad teisinių šios srities tyrimų integravimo į tarpdisciplinines komandas ir projektus poreikis turėtų paskatinti atlikti naujus tyrimus.<sup>770</sup>

Lietuvos mokslinėje literatūroje trūksta komunalinių atliekų teisinio reguliavimo mokslinių tyrimų, kuriuose išsamiai ir sistemiškai būtų atkleista komunalinių atliekų teisinio reguliavimo Lietuvoje problematika. Akivaizdu, kad esamas atliekų teisinio reguliavimo iširtumo lygis yra nepakankamas šiuo metu kylantiems praktiniams ir teoriniams atliekų tvarkymo uždaviniams spręsti.

Šis tyrimas plėtoja teisinius atliekų tvarkymo srities tyrimus, jų rezultatus pritaikant ir adaptuojant Lietuvos sąlygomis bei skirtingai nuo ankstesnių Lietuvoje atliekų tyrimų orientuotas į komunalinių atliekų teisinį reguliavimą, kuris neatsiejamas nuo žiedinės ekonomikos įgyvendinimo.

**Darbo metodologija.** Rengiant disertaciją, buvo naudojami šie metodai: *dokumentų analizės, loginis-analitinis, lingvistinis, sisteminės analizės, lyginamasis, istorinis, stebėjimo ir ekspertinio vertinimo metodai*. Šių metodinių instrumentų kompleksinis taikymas turi didelę reikšmę tyrimo metu gautų apibendrinimų ir išvadų išsamumui, pagrįstumui ir patikimumui.

*Dokumentų analizės metodas*, kuris laikytinas vienu svarbiausių teisės krypties mokslo metodų, taikytas tiriant teisės aktus ir mokslinę literatūrą, kad būtų gautos ir susistemintos žinios apie komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo sistemą, pagrindinius atliekų tvarkymo modelius ir žiedinės ekonomikos koncepcijos sampratą, jos raidą ir teisinio reguliavimo priemonėmis įgyvendinamą perėjimą prie žiedinės ekonomikos.

Pasitelkus dokumentų analizės metodą renkami duomenys, kai dokumentai naudojami kaip pagrindiniai informacijos šaltiniai.<sup>771</sup> Dokumentų analizės metodas taikytas pirmiausia analizuojant teisės aktus, reglamentuojančius komunalinių atliekų

---

<sup>769</sup> Sean Thomas, „Law and the circular economy“, *Journal of business law* 1 (2019): 62–83, <http://dro.dur.ac.uk/24491/>.

<sup>770</sup> Backes, *supra note*, 26: 16.

<sup>771</sup> Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimų metodologija* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 488, <https://repository.mruni.eu/handle/007/15459>.

sritį. Atliekant tyrimą buvo analizuojami nacionaliniai, ES ir tarptautinių institucijų teisės aktai bei analitinė medžiaga, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, Lietuvos teismų sprendimai, statistiniai duomenys, kiti užsienio valstybių ir Lietuvos strateginiai ir teisinės veiklos praktikos dokumentai. Šio metodo panaudojimas leido nustatyti teisinio reglamentavimo prieštarumą, spragas ir įgyvendinimo trūkumus.

Taikant dokumentų analizės metodą mokslinė literatūra analizuota tiriant mokslinių koncepcijų, nagrinėjančių komunalinių atliekų, aplinkos apsaugos principų bei žiedinės ekonomikos veikimo ir įgyvendinimo klausimus, turinį. Mokslinės literatūros analizė leido identifikuoti esamą problemos mokslinio ištirtumo lygį: nustatyti pagrindines koncepcijas ir modelius bei juos sudarančių elementų bruožus, taip pat susipažinti su mokslinės diskusijos metu iškeltais diskusinių klausimų rakursais ir teikiamais pasiūlymais. Šis metodas taip pat leido išsamiai pažinti tiriamą objektą, įvertinti skirtingų autorių pozicijas probleminiais klausimais, nustatyti, kaip šis mokslo tyrimas skirsis nuo jau publikuotų darbų ir kokios naujos informacijos suteiks teisės mokslui.

*Loginis-analitinis metodas* kaip loginio mąstymo procesas taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose ar kituose šaltiniuose įtvirtintų nuostatų arba nebaigtų įvardyti aplinkybių, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymu, teisinio reguliavimo sistema, jos funkcionavimu, prasmę ir pobūdį. Jis naudojamas ir naujoms sąvokoms, apibendrinimams ir išvadoms formuluoti.

*Lingvistinis metodas* darbe taikytas nustatant teisės aktų turinį ir prasmę, remiantis jų žodine išraiška. Tiriami dokumentų tekstai analizuoti vadovaujantis gramatikos, semantikos, sintaksės, semiotikos taisyklėmis. Lingvistinis metodas plačiausiai naudotas nustatant tyrime vartotų sąvokų turinį, pvz., analizuota atliekų ir komunalinių atliekų sąvokų reikšmė ir padarytos išvados, kad dėl šių terminų teisinės reikšmės skiriasi nuo reikšmės bendrinėje kalboje.

*Sisteminės analizės metodas* padėjo nustatyti ir išskirti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą sudarančius elementus, jų ypatybes bei tarpusavio ryšius, taip pat šio instituto vietą ir reikšmę teisinėje sistemoje. Sisteminės analizės metodu komunalinių atliekų tvarkymo sistema nagrinėjama kaip aplinkosaugos ir bendrai teisinės sistemos dalis, atskleidžiant jos santykį su kitais sistemos elementais.<sup>772</sup>

*Lyginamasis metodas* disertacijos tyrime iš esmės taikytas dviem aspektais: 1) teoriniu požiūriu lyginamos atliekų teisinio reglamentavimo ir žiedinės ekonomikos įgyvendinimo klausimais pasisakančių skirtingų teoretikų nuomonės, jos apibendrinamos

<sup>772</sup> *Ibid.*, 427.

ir formuluojamos išvados; 2) teisės aktų lygmeniu, kai analizuojami ES ir jos valstybėse narėse veikiančios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, jų esminių požymių panašumai ir skirtumai.<sup>773</sup> Lyginamasis metodas taikytinas siekiant išskirti ir apibendrinti esminius komunalinių atliekų tvarkymo teisinių reglamentavimo modelių ypatumus bei jų veiksmingumą Europos Sąjungoje ir pasirinktose šalyse. Tyrime bandoma išryškinti atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo modelių atskirose valstybėse susiformavusius ypatumus.

*Istoriniu metodu* siekiama atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos raidą ir suvokti skirtingus reguliavimo poreikius ir apimtis priklausomai nuo esamo raidos etapo.<sup>774</sup> Istorinio metodo pasitelkimas leido suvokti ES atliekų srities direktyvose nustatytų aplinkosauginių reikalavimų griežtėjimo priežastis, kontekstą ir didėjančią ES atliekų teisės integraciją valstybių narių teisės sistemose.

Praktinėms problemoms identifikuoti ir tyrimo poreikiui pagrįsti buvo naudojamas kokybinis ekspertinio vertinimo (ekspertų apklausos) metodas. Ekspertų apklausos metu apklausti 8 ekspertai, kurių profesinė veikla yra tiesiogiai susijusi su atliekų tvarkymo sritimi arba kurie dalyvauja formuojant atliekų politiką (pareigų lygis – įmonių ir asociacijų vadovai, padalinių vadovai ir patarėjai organizacijose). Ekspertų apklausos „Dėl komunalinių atliekų tvarkymo“ medžiaga pateikta 8 priede.

**Tyrimų rezultatų apibavimas.** Pagrindiniai tyrimo rezultatai paskelbti keturiuose moksliniuose straipsniuose.

- Mykolo Romerio universiteto mokslo darbų žurnale „Jurisprudencija“ paskelbtame straipsnyje „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“<sup>775</sup> analizuota komunalinių atliekų valdymo problematika, išnagrinėti pagrindiniai bruožai, kurie būdingi komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimui, aptartas privataus sektoriaus dalyvavimo komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje privalumai, trūkumai ir būdai.

- Žurnale „Jurisprudencija“ publikuotame straipsnyje „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“<sup>776</sup> išnagrinėta žiedinės ekonomikos koncepcijos vystymosi raida, aptarti žiedinei ekonomikai būdingi bruožai.

<sup>773</sup> *Ibid*, 415.

<sup>774</sup> *Ibid*, 409.

<sup>775</sup> Leda Žilinskienė, „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai“, *Jurisprudencija*, 24, 2 (2017): 387–408, <https://doi.org/10.13165/JUR-17-24-2-09>.

<sup>776</sup> Leda Žilinskienė ir Tomas Žilinskas, „Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai“, *Jurisprudencija* 27 (2020): 95–112.

Straipsnyje nustatyta, kad perėjimo prie žiedinės ekonomikos teisinis reguliavimas gali būti skirstomas į dvi pagrindines grupes: 1) teisinio reguliavimo pokyčiai, kurie reikalingi įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos ir 2) teisinio reguliavimo pokyčiai, kurių poreikį lems žiedinės ekonomikos.

- Mokslo darbų žurnale „Entrepreneurship and sustainability issues“ išspausdintas mokslinis straipsnis „The legal regulation of food waste in Poland and Lithuania in compliance with EU Directive 2018/851“<sup>777</sup> (straipsnis parengtas kartu su bendraautore prof. dr. Elżbieta Zębek kaip stažuotės Lenkijos Varmijos ir Mozūrijos universiteto Teisės ir administravimo fakultete rezultatas). Atsižvelgiant į didelį maisto atliekų švaistymo mastą, straipsnyje aptariama atliekų prevencijos nauda ir reikšmė. Straipsnyje pabrėžta, kad maisto atliekoms taikoma bendra atliekų hierarchija, tačiau joms gali būti taikoma ir pakoreguota hierarchija, kuri labiau atitiktų maisto ypatybes. Analizuojami Direktyvos ES 2018/851 pakeitimai maisto atliekų tvarkymo srityje, kurie turėtų skatinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos.

- Elżbietos Zębek (Varmijos ir Mozūrijos universitetas Olštynė) ir Ledos Žilinskienės parengtas straipsnis „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“ („Atliekų tvarkymas ir teisė į aplinką Lenkijos ir Lietuvos teisiniuose sprendimuose“), išspausdintas kaip tarptautinės konferencijos monografijos dalis.<sup>778</sup>

Tyrimų rezultatai pristatyti tarptautinėse konferencijose.

2021 m. birželio 11 d. VI tarptautinėje konferencijoje žmogaus teisių tema „Artificial intelligence and the future of human rights“ kartu su bendraautore doc. dr. Elżbieta Zębek skaitytas pranešimas „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“. Pranešimo pagrindu parengtas straipsnis, kuris išleistas atskirame konferencijos leidinyje.

2021 m. kovo 4–5 d. vykusioje tarptautinėje konferencijoje 4-ajame Lenkijos ir Lietuvos kolokviume „Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19“ (nuotoliniu būdu) skaitytas pranešimas „Waste Management Challenges in the Era of

---

<sup>777</sup> Elżbieta Zębek ir Leda Žilinskienė, „The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851“, *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 9, 1 (2021): 221–38, [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1\(13\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1(13)).

<sup>778</sup> Elżbieta Zębek ir Leda Žilinskienė, „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“, iš *Human rights – From reality to the virtual world*, sud. Iwona Florek, Ildikó Laki (WSGE, Józefów; 2021: 368–382), žiūrėta 2021 m. gruodžio 12 d., <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>.



Covid-19“ („Atliekų tvarkymo iššūkiai COVID-19 metu“).

2019 m. rugsėjo 16 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje skaitytas pranešimas „Law and circular economy“ („Teisė ir žiedinė ekonomika“).

2018 m. spalio 8 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje „Directions of Changes in Public Law“ skaitytas pranešimas „Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality“.

2017 m. spalio 9 d. Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje, vykusioje tarptautinėje teisės konferencijoje „The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland“ skaitytas pranešimas „Waste Management: Actual Legal Issues“.

## IŠVADOS

Atlikto mokslinio tyrimo metu gauti rezultatai leidžia konstatuoti, kad suformuoti ginamieji teiginiai pasitvirtino, tyrimo tikslas pasiektas, o iškelti uždaviniai įgyvendinti:

1. Įgyvendinus pirmąjį tyrimui keltą uždavinį atskleisti komunalinių atliekų sampratą ir ypatumus, buvo suformuluotos šios išvados:

1.1. Komunalinės atliekos priskirtinos bendresnei atliekų kategorijai, kurios teisinis apibrėžimas turi specialiai išplėstą reikšmę, apimančią medžiagos ar objekto pakartotinį naudojimą ir šalinimą, taip pat tyčinius ar atsitiktinius, savanoriškus ar būtinus atsikratymo medžiaga ar objektu veiksmus, nepriklausomai nuo medžiagos ar objekto komercinės vertės. Atlikto tyrimo rezultatai patvirtina, kad istoriškai susiformavusiai komunalinių atliekų sampratai būdingi du pagrindiniai bruožai: a) tai, kad komunalinių atliekų tvarkymas yra susijęs su bendra savivaldybės ar miesto atsakomybės sritimi; b) komunalinės atliekos apibrėžiamos remiantis jas sudarančių atliekų srautų kriterijumi.

1.2. Komunalinės atliekos Direktyvoje 2018/851 apibrėžiamos kaip mišrios ir atskirai surinktos namų ūkių atliekos ir atliekos iš kitų šaltinių, kai jos savo pobūdžiu ir sudėtimi panašios į atliekas iš namų ūkių. Direktyvoje 2018/851 pabrėžiamas neutralumas atliekų tvarkytojų atžvilgiu, o komunalinių atliekų apibrėžtis neapima tradiciškai komunalinėms atliekoms priskiriamo bruožo – jų priskyrimo savivaldybių atsakomybės sričiai. Tokia komunalinių atliekų kategorijos modifikacija, kuri daugiausiai yra

nulemta savivaldybių svarbos ir reikšmės komunalinių atliekų tvarkymo srityje mažėjimo, sudaro pagrindą svarstyti, ar apibrėžiant tokio pobūdžio atliekas yra tikslu vartoti terminą „komunalinės“.

2. Įgyvendinus antrąjį uždavinį atskleisti komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ypatumus Europos Sąjungoje ir Lietuvoje, teiktinos šios išvados:

2.1. Atliekų teisinis reguliavimas formavosi veikiamas aplinkosaugos ir kitų teisės šakų, o jo raidą lėmė ir bendri teisės pokyčiai, kurie gali būti įvardijami kaip postmodernizmo įtaka teisei. Vienas iš charakteringų postmodernios teisės įtakos pavyzdžių – pakuočių atliekų tvarkymas verslo ir viešojo sektoriaus savanoriškų susitarimų pagrindu.

2.2. Aplinkosauga, įskaitant atliekų tvarkymą, priskiriama pasidalijamajai ES ir valstybių narių kompetencijai, todėl atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo nuostatos turėtų būti aiškinamos remiantis ES teise.

2.3. Atlikto tyrimo metu, įvertinus aktualias ESTT nagrinėtas bylas dėl valstybių narių pareigų įgyvendinimo atliekų tvarkymo srityje, buvo išskirtos šių kategorijų bylos: a) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos atliekas tvarkyti aplinkai saugiu būdu, b) bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl valstybių narių pareigos priimti atliekų tvarkymo planus ir programas; c) bylos, kuriose sprendžiama dėl principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo. ESTT praktikoje atliekų srities teisės aktų įgyvendinimas vertinamas ne tik ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę aspektu, tačiau atsižvelgiant ir į faktinę atliekų tvarkymo padėtį, iš kurios sprendžiama apie tinkamą ES teisės įgyvendinimą.

2.4. Tyrimo metu nustatyta, kad komunalinių atliekų tvarkymas reglamentuotas iš esmės viešosios teisės normomis, nustatomi aukšti reikalavimai šių atliekų tvarkymui ir atskaitomybei, komunalinių atliekų tvarkymo paslauga teikiama kaip viešoji paslauga, kai nekomunalinių atliekų tvarkymas remiasi privačių sutarčių sudarymu. Atskleisti Lietuvos komunalinių atliekų ir nekomunalinių atliekų teisinio reglamentavimo skirtumai lemia didesnę viešojo sektoriaus institucijų vaidmenį komunalinių atliekų tvarkymo srityje.

2.5. Įvertinus tyrimo metu surinktus duomenis ir apklaustų ekspertų išvalgas, darytina išvada, kad komunalinių atliekų teisinis reglamentavimas pasižymi sisteminiiais trūkumais: neapibrėžtas Aplinkos apsaugos įstatymo santykis su atliekų tvarkymo sritimi, probleminis Atliekų tvarkymo įstatymo bei Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo santykis, esminės atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygos vis dar

nustatomos poįstatyminiuose teisės aktuose, o dėl Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintų abstrakčių teisinių pagrindų poįstatyminių teisės aktų paskirtis ir reguliavimo dalykas tampa nenuspėjamas. Tyrimo metu nustatytos teisinio reglamentavimo spragos, susijusios su valstybinio atliekų tvarkymo plano galiojimu, kai nepriėmus naujo atliekų tvarkymo plano, formaliai nelieka pagrindo taikyti ankstesnį atliekų tvarkymo planą.

2.6. Viena pagrindinių Atliekų tvarkymo įstatymo kategorijų – komunalinių atliekų tvarkymo sistema – apibrėžiama ydingai, nes ji apibrėžiama per savivaldybių funkcijų įgyvendinimą, o savivaldybių funkcijos apibrėžiamos kaip komunalinių atliekų tvarkymo sistemos diegimas (apibrėžimo rato klaidos požymis). Į komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžtį įtrauktos tik vieno sistemos dalyvio – savivaldybės – funkcijos, todėl lieka neatskleista pačios komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, kaip apimančios įvairių atliekų tvarkymo sistemos dalyvių įgaliojimus ir veiklą, esmė.

2.7. Atsižvelgiant į ESTT praktiką, Atliekų tvarkymo įstatymo 4 straipsnio 5 dalyje nustatytas atliekų importo į Lietuvą draudimas vertintinas kaip iš dalies nesuderintas su Reglamento Nr. 1013/2006 nuostatomis.

3. Įgyvendinus trečiąjį uždavinį iširti komunalinių atliekų tvarkymo teisės principus ir atskleisti jų turinį, teiktinos šios išvados:

3.1. Atliekų tvarkymo ypatumai lėmė tai, kad aplinkos apsaugos teisės principai nėra vienodai aktualūs atliekų tvarkymo sričiai, todėl autorė, ištyrusi jų įvirtinimą teisės aktuose ir teisinėje literatūroje, sudarė ši atliekų tvarkymo teisės principų sąrašą: savarankiškumo principas, artumo principas, principas „teršėjas moka“, atliekų hierarchijos principas, gamintojo atsakomybės principas, atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas, atliekų susidarymo mažinimo principas, atsargumo principas ir tvarumo principas.

3.2. Atliekų tvarkymo teisės principų nustatymas Lietuvos poįstatyminiuose teisės aktuose sumenkina pačių principų reikšmę, ypač įvertinus tai, kad valstybinių atliekų tvarkymo planų terminuotas galiojimas suponuoja ir atliekų tvarkymo teisės principų galiojimą terminuotai.

4. Įgyvendinus ketvirtąjį uždavinį atlikti komunalinių atliekų tvarkymo administravimo institucinės sistemos ir jos valdymo modelių bei komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo vertinimą, teiktinos šios išvados.

4.1. Pagrindinių atliekų valdymo srities institucijų sistema reglamentuota neuosekliai skirtinguose teisės aktuose. Komunalinių atliekų valdymo institucijoms tyrimo metu priskirtos ne tik valstybės ir savivaldybės institucijos, bet ir komunalinių

atliekų sistemos administratoriai (toliau – Administratorius) ir gamintojų ir importuotojų organizacijos (toliau – Organizacija). Savivaldybės savo funkcijas gali perduoti vykdyti Administratoriui, kuris yra savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigtas atskiras juridinis asmuo, o Organizacijos valdymo funkcijas atlieka teisės aktuose nustatyta tvarka sudarytų sutarčių pagrindu. Tai rodo tam tikrą savivaldybių traukimosi iš komunalinių atliekų valdymo procesą.

4.2. Lietuvoje komunalinių atliekų valdymo funkcijų paskirstymas institucijoms yra pakankamai atskirtas. Leidimus ir licencijas veiklai išduoda Aplinkos apsaugos agentūra, valstybinę aplinkos apsaugos priežiūrą vykdo Departamentas, savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymą, savivaldybės lygmeniu priima atliekų tvarkymo planus ir taisykles, gali taikyti už šių taisyklių pažeidimus administracinę atsakomybę. Savivaldybės neturi įgaliojimų išduoti leidimų ar licencijų net paprasčiausioms atliekų tvarkymo operacijoms, netikrina kaip laikomasis leidime nustatytų veiklos sąlygų. Dėl institucijų funkcijų komunalinių atliekų tvarkymo srityje atskyrimo egzistuoja tam tikra jų funkcijų fragmentacija, o dėl nepakankamo koordinavimo gali atsirasti spragų vykdant komunalinių atliekų tvarkymą.

4.3. Tyrimo metu nustatyta, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostata, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas gali teikti tik savivaldybės ar Administratoriaus atrinkti atliekų tvarkytojai, vertintina kaip ribojantį poveikį neatrinktų tvarkytojų veiklos atžvilgiu turinti nuostata. Šios nuostatos faktinis neįgyvendinimas iš dalies sumažina neigiamo poveikio pasekmes.

4.4. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos, remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo ir Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis, turi suteikti visuomenei vienodai prieinamą, valstybės ar savivaldybių garantuojamą naudą. Paslaugų teikimo sąlygose arba standartuose turi būti apibrėžtas ir garantuojamas paslaugos teikimo lygis. Tokiais standartais valstybės mastu turėtų būti aplinkos ministro tvirtinami Minimalūs reikalavimai, tačiau šiuo metu jie neatitinka paslaugų teikimo ypatumų: nustatytas aptarnavimo dažnumas per retas, dviprasmiškai apibrėžtas atliekų surinkimo apvažiavimo būdo vykdymas, nustatyti dideli konteinerių aikštelės atstumai nuo pastatų, tačiau jie nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kitais teisės aktais, nenustatyta nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti.

4.5. Remiantis Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalimi, savivaldybėms nustatoma pareiga užtikrinti visuotinį atliekų turėtojų aprūpinimą mišrių komunalinių atliekų surinkimo konteineriais. Tačiau įstatymo lygiu nesudaromos sąlygos

vertinti faktinių paslaugos suteikimo galimybių, o toks neįvertinimas pirminiame aprūpinimo konteineriais etape perkelia paslaugos nesuteikimo pasekmes į vėlesnį etapą, kai jau sprendžiami mokėjimo už paslaugas klausimai. Atliekų tvarkymo įstatyme savivaldybėms nustatyta pareiga aprūpinti atliekų turėtojus ir rūšiavimo konteineriais, tačiau tokia pareiga nėra formuluojama Organizacijoms, nors tai atitiktų gamintojo atsakomybės principą. Atliekų tvarkymo įstatymas, įpareigodamas aprūpinti atliekų turėtojus atliekų rūšiavimo konteineriais, nenustato bendro įpareigojimo vykdyti atskirą tam tikrų atliekų rinkimą.

4.6. Apmokestinimo ir paslaugų teikimo mechanizmas lemia, kad paprastai atliekų turėtojai turi pradėti mokėti už atliekų tvarkymą anksčiau nei šios paslaugos faktiškai pradėdamos teikti, tačiau egzistuojantis atotrūkis neturi būti pernelyg ilgas ir nesubalansuotas. Problema, kad rinkliavos mokėjimas nepriklauso nuo paslaugų suteikimo faktų ir kokybės buvo pastebėta ir teisėkūroje, todėl pritarta nuo 2020 m. liepos 1 d. įsigaliojusiems Rinkliavos įstatymo pakeitimams dėl rinkliavos gražinimo. Bendrai teisinis reguliavimas ir gana palanki teismų praktika nesukuria finansinio spaudimo savivaldybei ar Administratoriams siekti kokybiško paslaugų teikimo.

4.7. Tyrimo metu nustatyti dviejų Lietuvoje taikomų alternatyvių apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemų, t. y. rinkliavos ir įmokos, skirtumai. Šie skirtumai kyla iš skirtingų rinkliavos ir įmokos sistemų reglamentavimo pagrindų, kai pats paslaugų teikimas ir susiklostančių santykių turinys yra panašūs. Rinkliavos ir įmokos sistemų skirtumus iliustruoja skirtingas Lietuvos banko kaip mokėtojo teisinis statusas šiose sistemose bei skirtingas rinkliavos ir įmokos gražinimo sąlygų reglamentavimas. Toliau plėtojant teisinį reguliavimą skirtumai tarp rinkliavos ir įmokos sistemų tik didės. Valstybės lygiu nėra pakankamai pagrįsta lygiagrečiai plėtoti dvi rinkliavos ir įmokos sistemas.

5. Įvykdžius penktojo uždavinio užduotį atskleisti žiedinės ekonomikos poveikį komunalinių atliekų teisiniam reguliavimui, teiktinos šios išvados:

5.1. Moksliniuose tyrimuose nėra vieno žiedinės ekonomikos kategorijos apibrėžimo, todėl teisinis žiedinės ekonomikos apibrėžimas, įtvirtintas 2020 m. birželio 18 d. Taksonomijos reglamente, suteikė daugiau aiškumo, kas laikytina žiedine ekonomika ir kokie bruožai jai būdingi. Tyrimo metu ištirtas žiedinės ekonomikos ir atskirų atliekų tvarkymo teisės principų santykis – žiedinės ekonomikos įgyvendinimas susijęs su artumo ir savarankiškumo principų reikšmės mažėjimu, tačiau pačiai žiedinei ekonomikai įgyvendinti kritiškai svarbu, kad tvarkant atliekas būtų įgyvendintas atsargu-

mo principas ir atliekų tvarkymo aplinkai ir žmonių sveikatai saugiu būdu principas.

5.2. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas tiesiogiai susijęs su atliekų hierarchijos principu ir prisideda prie atliekų hierarchijos principo svarbos didėjimo. Kokybiško perdirbimo sąvoka ir kokybiško perdirbimo kriterijai nėra nustatyti teisės aktuose, todėl šiuo metu jis nėra išskiriamas kaip atskiras prioritetas atliekų hierarchijoje.

5.3. Komunalinių atliekų tvarkymas buvo kur kas daugiau reglamentuojamas nei nekomunalinių (gamybos atliekų) tvarkymas, tačiau priėmus žiedinės ekonomikos paketą šis reglamentavimo lygių skirtumas dar labiau padidėjo. Komunalinės atliekos sudaro sąlyginai nedidelę atliekų dalį, todėl nėra pakankamai įtikinamas pagrindimas, kad komunalinių atliekų teisinio reguliavimo griežtinimas leistų spręsti bendrą atliekų problemą.

5.4. Žiedinėje ekonomikoje gamintojams tenka svarbus vaidmuo, tačiau vietos savivaldai, kuri tradiciškai turi išskirtinį statusą komunalinių atliekų valdymo klausimais, nėra priskiriamas aiškus vaidmuo. Nei ES, nei Lietuvos teisės aktuose nėra įtvirtinto aiškaus sprendimo, kaip instituciniu lygmeniu turi būti pasirengta žiedinės ekonomikos įgyvendinimui, kokios funkcijos kokioms institucijoms bus paskirstytos. Žiedinės ekonomikos įgyvendinimas lemia kitokį santykių tarp institucijų pobūdį, nei buvo susiklostęs komunalinių atliekų valdymo srityje, todėl neišvengiama institucijų funkcijų ir atsakomybių peržiūra.

## PASIŪLYMAI

### **Pasiūlymai dėl sisteminių komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo trūkumų pašalinimo:**

1. Siūlytina bendrą atliekų tvarkymo srities institucijų sistemą, jų kompetenciją išdėstyti viename teisės akte, pavyzdžiui, Atliekų tvarkymo įstatyme. Atliekų tvarkymo įstatyme tikslinga apibrėžti savivaldybių funkcijas atliekų tvarkymo srityje, atsisakant praktinės naudos neturinčio komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apibrėžties vartojimo.

2. Siūlytina esmines atliekų tvarkymo ūkinės veiklos sąlygas ir atliekų tvarkymo teisės principus apibrėžti įstatymuose, o ne poįstatyminiuose teisės aktuose:

2.1. Atliekų tvarkymo įstatyme turėtų būti apibrėžti komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo pagrindai, pagrindinės šios sistemos funkcionavimo nuostatos.

2.2. Užduotys savivaldybėms ir kiti komunalinėms atliekoms tvarkyti nustatyti

reikalavimai, ypač kylantys įgyvendinant ES direktyvas, turėtų būti nustatomi Atliekų tvarkymo įstatyme.

2.3. Atliekų tvarkymo įstatyme siūlome nustatyti, kad pakuočių ir gaminių atliekos surenkamos, apdorojamos ir sutvarkomos taikant gamintojo atsakomybės principą bei detalizuoti šiuo principo įgyvendinimo sąlygas (pavyzdžiui, Organizacijoms nustatoma finansinė atsakomybė ar finansinė ir organizacinė atsakomybė).

2.4. Atliekų tvarkymo įstatyme tikslinga nustatyti, kad savivaldybės privalo savo teritorijoje užtikrinti šių komunalinių atliekų sraute susidarantių atliekų surinkimą: biologinės atliekos, plastiko atliekos; metalo atliekos; popieriaus atliekos; stiklas; tekstilės atliekos; didelių gabaritų atliekos; pavojingos atliekos. Jame tikslinga detalizuoti, kad atskirai prie susidarymo šaltinio surenkamos ir vežamos komunalinės atliekos, įskaitant bent jau popieriaus, metalo, plastiko, stiklo ir pakuočių atliekas, biologines atliekas. Nustatyti, kad atliekų surinkimo aikštelėse, kurios yra viešai prieinamos savivaldybės gyventojams turi būti priimamos bent šios atliekos: naudotos baterijos ir akumulatoriai, elektros ir elektroninės įrangos atliekos, baldai ir kitos didelių gabaritų atliekos, naudotos padangos, statybinės ir griovimo atliekos, taip pat tekstilės ir drabužių atliekos.

3. Atliekų tvarkymo įstatyme poįstatyminių teisės aktų priėmimo teisiniai pagrindai turi būti dėstomi aiškiai ir konkrečiai, kad būtų aiški poįstatyminio teisės akto paskirtis, tikslas ir reguliavimo ribos.

4. Siūlytina Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinti nuostatą, kuri sudarytų teisinį pagrindą pratęsti atliekų tvarkymo plano galiojimą, nes įstatyme nustatytas šešerių metų terminas nėra maksimalus plano galiojimo terminas. Siūlymas teikiamas siekiant išvengti teisinio reglamentavimo spragos, kuri susiklostė, kai 2020 m. pasibaigus valstybinio plano galiojimui nebuvo priimtas naujas planas.

5. Siūlytina tobulinti Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostatą taip, kad ji neturėtų neproporcingo veiklą ribojančio poveikio savivaldybės ar Administratoriaus neatrinktų atliekų tvarkytojų atžvilgiu. Visų pirma, siūlytina šią nuostatą taikyti tik atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimui, atsisakant jos taikymo visai atliekų tvarkymo kategorijai, taip pat ji turėtų būti taikoma tiek, kiek savivaldybės įpareigos teikti (išgyti) paslaugas atliekų turėtojų naudai.

6. Atliekų tvarkymo įstatymas įtvirtina teisinį mechanizmą, kuris atliekų turėtojams tam tikro – garantuojamo – lygio paslaugų teikimą sieja su rinkliavos ar įmokos mokėjimu. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalyje nustatomos naudos,

kurios atliekų turėtojams garantuojamos, neimant iš jų papildomo mokesčio, išskyrus vietinę rinkliavą arba įmoką. Tačiau lieka nereglamentuota, kaip turėtų būti teikiamos garantuojamą lygį viršijančios paslaugos: ar turėtų būti teikiamos savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose ar šios paslaugos turi būti perkamos rinkoje, neįsipareigojant naudotis komunalinių atliekų tvarkymo sistemomis. Ši nuostata turėtų koreliuoti su Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalies nuostata.

7. Atliekų tvarkymo įstatyme siūlytina patikslinti nekomunalinių atliekų tvarkymo sąlygas savivaldybės organizuojamuose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 9 dalyje siūlytina atsisakyti nuostatos, kad savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose gali būti tvarkomos visos atliekos, išskyrus atliekas įmonių, kurių leidimuose nustatyti atliekų tvarkymo reikalavimai negali būti įvykdyti šiose sistemose. Siūloma dėstyti, kad savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymo sistemose tvarkomos komunalinės atliekos, o kitos atliekos gali būti tvarkomos juose, kai yra atliekų turėtojo prašymas ir savivaldybės ar jos įgalioto administratoriaus sprendimas tais atvejais, kai tokias atliekas sudėtinga tvarkyti kitais būdais.

8. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 6 dalyje siekiama įtvirtinti visuotinį paslaugos teikimą, tačiau nėra įtvirtinta galimybė pirmiausia įvertinti objektyvias galimybes teikti paslaugą. Siūlytina Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 6 dalį papildyti nuostata, kad savivaldybės arba administratorius gali priimti sprendimą neorganizuoti komunalinių atliekų surinkimo (arba neįtraukti į komunalinių atliekų surinkimo schemą), jeigu sudėtingas privažiavimas, mažai atliekų turėtojų arba susidaro mažai vežamų atliekų, išskyrus atvejus, kai atliekų surinkimas reikalingas dėl sveikatos apsaugos ar aplinkos apsaugos užtikrinimo arba kitų priežasčių. Tokiems atliekų turėtojams neturėtų būti suteikiamos atliekų surinkimo priemonės pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 10 dalį bei jiems neturėtų būti skaičiuojama rinkliava arba įmoka.

9. Rinkliavos ar įmokos mokėjimas sietinas su įtraukimu į komunalinių atliekų turėtojų registrą, t. y. nuosavybės į nekilnojamojo turto objektą atsiradimo momentu, tačiau faktiškai komunalinių atliekų surinkimo paslaugos teikimas gali būti pradėtas vėliau. Apmokestinimo ir paslaugų teikimo momentas turi kuo labiau sutapti, todėl siūlytina nustatyti, kad įtraukus objektą į registrą jam turi būti priskiriamas bendro naudojimo arba individualus konteineris, o iki konteinerio priskyrimo rinkliava neturi būti skaičiuojama arba gali būti skaičiuojama tik pastovioji rinkliavos dalis.

10. Aplinkos ministro patvirtinti Minimalūs reikalavimai turėtų būti peržiūrėti



iš esmės, nes jie neatitinka visuomenės poreikių ir paslaugų teikimo ypatumų: aptarnavimo dažnumas per retas, pačios savivaldybės nustato tankesnę aptarnavimo dažnumą, dviprasmiškai apibrėžtas atliekų surinkimo apvažiavimo būdo vykdymas, nustatyti dideli konteinerių aikštelės atstumai nuo pastatų, tačiau jie nėra diferencijuoti pagal konteinerio dydį ar rūšį ir nedera su kitais teisės aktais, nenustatyta jokių nuostatų, skirtų paslaugų kokybės kontrolei užtikrinti.

11. Siūlytina atsisakyti Lietuvoje taikomų dviejų alternatyvių apmokėjimo už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą sistemų, t. y. rinkliavos ir įmokos sistemos, pasirenkant valstybės lygiu plėtoti vieną iš šių sistemų. Autorės nuomone, įmokų sistema pranašesnė nei rinkliavos, nes teisinis reguliavimas užtikrina tiek įmokų privalomumą, tiek teisinių santykių lankstumą. Pereinant prie vienos sistemos būtina įtvirtinti specialias pereinamąsias nuostatas, kad atliekų turėtojai nepatirtų papildomų apsunkinimų ir nesutriktų paslaugų teikimas.

12. Siekiant įgyvendinti principą „teršėjas moka“, siūlytina atsakyti teisinio reglamentavimo, pagal kurį Lietuvos bankas nėra laikomas rinkliavos už atliekų tvarkymą ir kitų rinkliavų mokėtoju. Atitinkamai turi būti pakoreguotas Rinkliavų įstatymo 3 straipsnis, išbraukiant Lietuvos bankui nustatytą išimtį.

### **Pasiūlymai dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo modelių tobulinimo:**

Direktyvos 2014/24 12 straipsnio 4 dalyje nustatytos perkančiųjų organizacijų horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygos, kurioms esant gali būti netaikomos ES viešųjų pirkimų taisyklės. Jeigu Lietuvoje siekiama vystyti savivaldybių ir kitų perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimą komunalinių atliekų tvarkymo srityje, tikslinga spręsti dėl horizontaliojo bendradarbiavimo sąlygų išimties įtvirtinimo Viešųjų pirkimų įstatyme. Manytina, kad toks horizontalusis bendradarbiavimas praplėstų savivaldybių galimybes imtis didesnės atsakomybės įgyvendinant žiedinę ekonomiką.

## MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. The legal regulation of food waste in Poland and Lithuania in compliance with EU Directive 2018/851 // Entrepreneurship and sustainability issues. Vilnius: Entrepreneurship and Sustainability Center. eISSN 2345-0282. 2021, vol. 9, iss. 1, p. 221-238. DOI: 10.9770/jesi.2021.9.1(13).

<https://jssidoi.org/jesi/article/866>

2. Žilinskienė, Leda; Žilinskas, Tomas. Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai = Jurisprudence: research papers. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2020, t. 27, Nr. 1, p. 95-112. DOI: 10.13165/JUR-20-27-1-05.

<https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/5721>

3. Žilinskienė, Leda. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinis reglamentavimas: praktiniai ir teoriniai aspektai // Jurisprudencija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2017, t. 24, Nr. 2, p. 387-408. DOI: 10.13165/JUR-17-24-2-09.

<https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/4709>

4. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions // Human rights from reality to the virtual world / edited by Iwona Florek, Ildikó Laki. Józefów: Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów, 2021. ISBN 9788395458439. p. 368-382. DOI: 10.13166/WSGE/ODRR4755.

<https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>

### **Pranešimai tarptautinėse mokslinėse konferencijose**

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. „Waste management and human rights to the environment in Polish and Lithuanian legal solutions“ (2021 m. birželio 11 d. VI tarptautinė konferencija žmogaus teisių tema „Artificial intelligence and the future of human rights“).

2. Žilinskienė, Leda. „Waste Management Challenges in the Era of Covid-19“ (2021 m. kovo 4-5 d. tarptautinė konferencija 4-asis Lenkijos-Lietuvos kolokviumas „Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19“).

3. Žilinskienė, Leda. „Law and circular economy“ (2019 m. rugsėjo 16 d. tarptautinė teisinė konferencija Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje).

4. Žilinskienė, Leda. „Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality“ (2018 m. spalio 8 d. tarptautinė teisinė konferencija „Directions of Changes in Public Law“ Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje).

5. Žilinskienė, Leda. „Waste Management: Actual Legal Issues“ (2017 m. spalio 9 d. tarptautinė teisinė konferencija „The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland“ Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje).

#### **Mokslinė stažuotė**

2021-04-01 – 2021-07-01 – mokslinė stažuotė Varmijos ir Mozūrijos universitete, Lenkijoje.

## GYVENIMO APRAŠYMAS (CV)

Vardas, pavardė **Leda Žilinskiėnė**  
Gimimo data 1980 m. vasario 19 d.

### Išsilavinimas:

2017-2021 doktorantūros studijos Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykloje

2002-2005 Mykolo Romerio universitetas (įgytas teisės magistro laipsnis)

1998–2002 Lietuvos teisės universitetas (įgytas teisės bakalauro laipsnis)

1986-1998 Vilniaus miesto 9-oji vidurinė mokykla

### Darbo patirtis:

2021 m. spalio – iki dabar UAB „Atviri duomenys“ direktorė

2016 m. rugpjūtis – 2021 m. liepa Savivaldybės įmonė „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“, vyriausioji teisininkė, valdybos narė

2011 m. liepa – 2016 m. rugpjūtis Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Teisės taikymo skyriaus Teisėkūros poskyris, vedėja

2009 m. gruodis – 2011 m. liepa Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Teisės taikymo skyrius, vyriausioji specialistė, l. e. p. vedėjo pavaduotoja

2005 m. liepa – 2009 m. gruodis Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Juridinis skyrius, vyriausioji specialistė

2004 m. gegužė – 2005 m. liepa	Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės ir personalo departamento Personalo skyriaus Kompetencijos ir ugdymo poskyris, vyriausioji specialistė
2004 m. vasaris – 2004 m. gegužė	Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamento vyriausioji specialistė
2003 m. vasaris – 2003 m. lapkritis	Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos Mokesčių departamento vyriausioji specialistė
2000 m. rugsėjis – 2003 m. sausis	UAB „Aplinkuma“ juristė

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

**Leda Žilinskienė**

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF  
MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT**

Summary of Doctoral Dissertation  
Social Sciences, Law (S 001)

Vilnius, 2022

This doctoral dissertation was prepared during the period of 2017-2021 at Mykolas Romeris University under the right of doctoral studies granted to Mykolas Romeris University and Vytautas Magnus University by the Order No. V-160 of the Minister of Education, Science and Sport of the Republic of Lithuania on 22nd of February, 2019.

*Scientific Supervisor:*

Prof. Dr. Algimantas Urmonas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001).

The dissertation is defended at the Law Research Council of Mykolas Romeris University and Vytautas Magnus University:

*Chairperson:*

Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001).

*Members:*

Prof. Dr. Eglė Bilevičiūtė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Ieva Deviatnikovaitė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Jānis Načisčionis (Turība University, Latvia, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Audronė Telešienė (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Sociology, S 005).

The doctoral dissertation will be defended in the public meeting of the Law Research Council on 26 August 2022 at 2 p.m. in Mykolas Romeris University, Auditorium I-414. Address: Ateities g. 20, 08303 Vilnius, Lithuania.

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT

### Summary

**Research question.** Waste management is an important social issue, as improper waste management has negative consequences for human health and the environment. The doctrine of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania states that one of the goals of the state is to ensure people's rights to a healthy and clean environment.<sup>779</sup> The implementation of these objectives of the state in coordination with other constitutional values in the field of municipal waste generation and management is detailed in the provisions of administrative and environmental law, which establish the principles and conditions of waste management law, define competent institutions and determine their functions.

The stream of municipal waste, which we often understand as household waste, is difficult to manage and its management is a socially and politically sensitive area. This is also enshrined in EU law, emphasising that the municipal waste stream “is amongst the most complex ones to manage, and the way it is managed generally gives a good indication of the quality of the overall waste management system in a country”<sup>780</sup>.

The state must have effective legal mechanisms that enable the management of municipal waste in the most environmentally and human health-friendly ways, conserving resources and ensuring the needs of society. With this in mind, this research aims

---

<sup>779</sup> Decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania No KT18-N7/2014 of 9 May 2014 On the compliance of item 166.4 (wordings of 31 October 2007 and 1 December 2010) of the State Strategic Waste Management Plan, as approved by the Resolution of the Government of the Republic of Lithuania (No. 519) “On the approval of the State Strategic Waste Management Plan” of 12 April 2002, with the Constitution of the Republic of Lithuania, viewed on 27 September 2021, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a38f7320d9a711e3bb00c40fca124f97>.

<sup>780</sup> Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste, OJ L 150, p. 109-140 (2018), viewed on 27 September 2021, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj/eng>.



at performing a detailed analysis of the regulation of municipal waste management in Lithuania, paying special attention to the legal aspects of the operation of the municipal waste management system.

During the analysis of the regulation of municipal waste management in Lithuania, the research problem is divided into separate problematic issues. The research aims at examining the development of municipal waste management and the concept of municipal waste, the basics of municipal waste management regulation in Lithuania and the EU, the principles that shape municipal waste management, the requirements that apply to the models of provision of municipal waste management services in Lithuania, and the way municipal waste management institutional framework works. The research raises the problematic question of whether and to what extent the legal regulation corresponds to the concept of the circular economy. The problem of the research is revealed through the analysis of the principles of waste management law, the institutional system of municipal waste management and the models of provision of municipal waste management services.

**Relevance of the research.** The dissertation is characterised by scientific and practical relevance of the research. Legal regulation is an important instrument that sets social goals for municipal waste management and defines the peculiarities of legal relations. The social significance of municipal waste management, the ongoing socio-economic changes and new knowledge about these aspects of society show the need to study the legal aspects of municipal waste management in Lithuania.

The importance of municipal waste management is not diminishing as global waste volumes continue to grow and municipal waste alone is projected to increase from 3.5 million tonnes per day in 2010 to more than 6 million tonnes per day in 2025, and will triple to 11 million tonnes per day by 2100<sup>781</sup>. Moreover, even in high-income countries, just over a third of waste is recycled or composted<sup>782</sup>.

EU waste management systems have achieved good results, for example, the recycling of municipal waste in the EU has increased significantly in almost two de-

---

<sup>781</sup> Global Waste on Pace to Triple by 2100, (World Bank), viewed on 27 September 2021, <https://doi.org/10/30/global-waste-on-pace-to-triple>.

<sup>782</sup> Silpa Kaza et al., *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, (Washington, DC, the World Bank, 2018), viewed on 27 September 2021, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>.

cedes: from 17% in 1995 to 46% in 2017.<sup>783</sup> Lithuania has made significant progress in the area of waste management: landfilling has halved to 33% since 2014, although it still exceeds by 25% the EU average<sup>784</sup>. However, there are still significant differences between municipal and other waste management systems between EU Member States. Even the best-performing EU countries can hardly boast of tackling the problems of waste generation and management: packaging waste continues to grow, large quantities of disposable plastic are used and part of waste is exported to less prosperous countries that are unable to manage it properly.

Presently, at EU level, the transition to a circular economy is the general approach to tackling waste. The concept of the circular economy aims to change the ‘produce, consume, throw away’ model of the economy so that materials are used in closed cycles for as long as possible, and objects are made to be reusable. The importance of the circular economy was established in the 7th Environment Action Programme 2013.<sup>785</sup> In 2015, the European Commission endorsed the Circular Economy Action Plan.<sup>786</sup> In 2018, the first amendments to the waste directives were adopted<sup>787</sup> to meet the Union’s ambition to move towards a circular economy. In 2020, the Taxonomy Regulation provided the definition of the circular economy.<sup>788</sup> As the circular economy has become

---

<sup>783</sup> Maarten Dubois et al., *Guidance for Separate Collection of Municipal Waste* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), 5, viewed on 27 September 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb444830-94bf-11ea-aac4-01aa75ed71a1>.

<sup>784</sup> The EU Environmental Implementation Review 2019. Country Report - LITHUANIA, 6, viewed on 27 September 2021, [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_Lt\\_Lt.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_Lt_Lt.pdf).

<sup>785</sup> Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’, viewed on 27 September 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN#d1e40-171-1>.

<sup>786</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy COM/2015/614 final, viewed on 27 September 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614#footnote47>.

<sup>787</sup> Directive (EU) 2018/849 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment, OJ L 150, p. 93-99 (2018); Directive (EU) 2018/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, OJ L 150, p. 100-108 (2018); Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste, *supra note*, 2; Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste, OJ L 150, p. 13-43 (2018).

<sup>788</sup> Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088 (Taxonomy Regulation), OJ L 198 (2020), p. 13-43.

a legal category, it must be included in the scope of legal research. The research raises the relevant question of whether the current legal regulation of waste is in line with the concept of the circular economy, and what is its impact on the legal regulation of municipal waste.

In the field of municipal waste management, the declining role of the state and the law is due to the privatisation and deregulation policy implemented in the waste management sector, and the general influence of postmodern law. The research review reveals in detail that the level of research on the legal regulation of municipal waste management is insufficient and it is necessary to supplement the doctrine in this area. Taking into account the general tendencies of legal regulation in the field of waste management, it is important to investigate the peculiarities of the legal regulation of municipal waste in Lithuania and the functioning of the institutional system.

**Novelty and significance of the research.** The dissertation research is the first comprehensive study of the legal aspects of municipal waste management in Lithuania, which has theoretical and practical significance. The novelty of the research is that it examines in detail and systematically the features of the legal regulation and institutional system of municipal waste management, as well as the problematic aspects related to the ongoing social changes. Until now, no complex research has been conducted in the Lithuanian legal science that would synergistically combine the achievements of law and other disciplines in the field of municipal waste management.<sup>789</sup> The research is original and new, because it looks at fragmented research on waste regulation from the perspective of the circular economy. This research summarises the concept of the circular economy developed in scientific analyses, presents the analysis of its implementation in legal acts and reveals the problem of correlation between the theoretical postulates of the circular economy and the current legal regulation of waste management in solving the issues of municipal waste management.

The research will expand the existing theoretical and practical knowledge about the legal regulation of municipal waste and will provide answers to new *questions* that have not yet been studied in the scientific literature: what makes municipal waste

---

<sup>789</sup> More about synergetics: Saulius Kanišauskas, *Sinergetinio pasaulėvaizdžio kontūrai*, Vilnius: MRU, 2008; Dovilė Valančienė, *Teisės mokslas senojo ir naujojo mokslo paradigmos akivaizdoje* (Legal Science in the Face of the Paradigm of Old and New Science) (Doctoral Dissertation, Vilnius University, 2015), 73-74, 120, 130-131, 230, <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:8187796/datastreams/MAIN/content>.

unique enough to be subject to a specific regulatory regime and why the implementation of the circular economy starts with the tightening of requirements for municipal waste management? Does the transition to a circular economy require a review of the institutional model for municipal waste management and what regulatory changes are needed?

The dissertation systematically examines the problems of legal regulation of municipal waste and re-evaluates the theoretical basis of waste in the local society, which allows to draw up the directions and guidelines of legal regulation. On the basis of the research, suggestions are made for the improvement of the model of legal regulation of municipal waste management in order to solve the problems identified during the research.

The scientific problem raised is relevant to the doctrine of law, as the legal doctrine in the field of legal regulation of waste management is further developed during the analysis of the chosen topic. The solutions to the scientific problem are of an applied nature and are therefore relevant to waste policy makers working in public administration or municipal institutions dealing with the legal regulation and organisation of municipal waste management. The conclusions and suggestions presented in the dissertation could help the legislator to improve the provisions of legal acts regulating the issues of municipal waste management and the implementation of the circular economy.

**Object of the research:** the legal system of municipal waste management.

**Subject of the research:** the legal regulation of municipal waste management.

**Aim of the research:** to investigate and evaluate the peculiarities of the legal regulation of the municipal waste management system.

The implementation of the research aim is related to the following **objectives**:

1. To reveal the concept and peculiarities of municipal waste;
2. To analyse the peculiarities of legal regulation of municipal waste management in the European Union and in Lithuania;
3. To investigate the principles of municipal waste management law and reveal their content;
4. To study the administrative legal aspects of municipal waste management, which are manifested through the application of the institutional system and manage-

ment models and the provision of municipal waste management services.

5. To reveal the impact of the circular economy on the legal regulation of municipal waste.

**Defensive statements:**

1. The legal shortcomings of the Lithuanian system of municipal waste management and the functioning of the system of management institutions implementing it result in the limited efficiency of municipal waste management.

2. The legal regulation of municipal waste management is determined by the possibilities of transition to a circular economy.

**Structure.** The dissertation consists of an introduction, five chapters, conclusions and suggestions. The first chapter reveals the diversity of approaches to waste and the peculiarities of the concept of municipal waste. The second chapter examines the main features of the legal regulation of municipal waste in Lithuania and the European Union, discusses the stages of waste management and the responsibilities of the Member States in the field of municipal waste management. The third chapter analyses the principles of municipal waste management law and their content by revealing the relationship with the basic principles of environmental protection. The fourth chapter analyses the institutional system of municipal waste management and the main problems in the application of legal regulation and service delivery models. This research analyses and reveals various modifications of municipal waste management organisation models with different degrees of private sector involvement in municipal waste management. In the context of the organisation of municipal waste management, the legal issues of waste transportation within and outside the EU are also analysed. The dissertation systematically analyses the legal regulation of municipal waste management in the Republic of Lithuania and individual EU countries, as well as reviews the relevant case law. The fifth chapter reveals the concept of the circular economy, its relationship with the principles of waste management law, analyses its impact on the legal regulation of waste, the main directions of waste management and the functioning of the institutional system of municipal waste.

The conducted research allows to present suggestions on the directions of improvement of the legal regulation of waste management in Lithuania and specific measures that would allow solving not only the existing legal regulation problems but also

would be in line with the forecast social changes.

## RESEARCH REVIEW

The scientific literature analysed during the research is related to individual aspects of the research problem and should be discussed in detail.

A comprehensive overview of the EU-regulated waste sector is provided in van Calster's book<sup>790</sup>, which examines the provisions of EU law and ECJ case law related to the definition of waste and individual waste management operations. The issue of the definition of waste in legal doctrine is one of the most widely discussed issues, as the doctrine of the ECJ formulates a broad definition of waste.<sup>791</sup> Vasiliauskas' dissertation<sup>792</sup> also paid a lot of attention to the analysis of different waste concepts. In order to gain a deeper understanding of the research problem, specialised literature in the field of waste has been examined, beyond the research in the field of law.<sup>793</sup> The context of waste management is revealed in research and studies commissioned by international organisations.<sup>794</sup> Waste cost allocation models have been examined in an econometric study that provides insight into the application of the producer responsibility principle.<sup>795</sup> In order to have a comprehensive knowledge of the object, the ideas of Bauman, Baudrillard and others in reflecting on the role of consumer society in waste generation have been analysed.

---

<sup>790</sup> Geert van Calster, *EU Waste Law*, (OUP Oxford, 2015).

<sup>791</sup> Kamila Pope, *Global Waste Management: Models for Tackling the International Waste Crisis*, (London, New York: Kogan Page, 2020); da Silva Campos C, Waste, Product and by-Product in EU Waste Law, *ELNI Review* 2(07) (2007): 28-44, <https://doi.org/10.4135/9781452218564.n41>; David Wilkinson, Time to Discard the Concept of Waste?, *Environmental Law Review* 1, No 3 (1999): 172-195, <https://doi.org/10.1177/146145299900100303>; Martynas Vasiliauskas, Definitions of Waste in Law Doctrine: Is the Existing Waste Law Inalterable?, *Teisė* 74 (2010): 118-35, <https://doi.org/10.15388/Teise.2010.0.253>.

<sup>792</sup> Martynas Vasiliauskas, *Legal Regulation of Waste Management: Current Issues*, (doctoral dissertation, Vilnius University, 2011), <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:2096611/datastreams/MAIN/content>.

<sup>793</sup> Rimgaudas Minalga, *Atliekų šalinimo logistika* (Vilnius: Justitia, 2010); Jurgis Kazimieras Staniškis et al., *Darni atliekų vadyba*, (KTU Publishing House Technologija, 2018), <https://doi.org/10.5755/e01.9786090214138>; Ričardas Viktoras Ulozas and Rolandas Viršilas, *Atliekų tvarkymo technologijos* (Šiauliai University Publishing House, 2010).

<sup>794</sup> Kaza et al., *supra note*, 4; Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management OECD, viewed on 27 September 2021, <https://www.oecd.org/development/extended-producer-responsibility-9789264256385-en.htm>.

<sup>795</sup> Takayoshi Shinkuma and Shunsuke Managi, *Waste and Recycling: Theory and Empirics*, 1st Edition, (London, New York: Routledge, 2011).

In order to implement the research objectives, the research on the principles of protection and waste management law was conducted on the basis of scientific literature on environmental law issues.<sup>796</sup> There is a general consensus in the literature that there is no single source and list of environmental principles. During the research, in accordance with the provisions of legal acts, doctrine and environmental protection principles, a list of principles of waste management law was compiled, which is relevant for the implementation of municipal waste management.

The research involves the analysis of scientific literature examining the issues of legal regulation the models of provision of municipal waste management services, which include both the methods of selection of waste managers and the actions of public administration institutions in conducting waste management. Coad presented a detailed study on the involvement of the private sector in municipal waste, analysing the advantages, disadvantages and specific cases of private sector involvement.<sup>797</sup> The issue of private sector involvement in municipal waste management is not so simple and unambiguous. Some of the authors attribute the solution of the problems in the municipal waste sector to stronger competition, while others suggest taking into account the specifics of the municipal waste market.<sup>798</sup> In these respects, the literature that examines individual waste management systems in foreign countries (Western European countries and the United States) that have tested waste management solutions in practice and have a longer tradition of legal regulation is valuable.<sup>799</sup>

This dissertation focuses on the issues of international waste transportation, as the importance and scale of waste transportation is increasing. This issue has not been

---

<sup>796</sup> Eduardas Monkevičius et al., *Aplinkosaugos teisė* (Vilnius: Justitia, 2011); Rasa Ragulskytė-Markovienė, *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais* (Vilnius: Eugrimas, 2005); Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Second Edition (Oxford, New York: Oxford University Press, 2020), *Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation*, 2008, <https://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/handbook/handbook.htm>; Eloise Scotford, *The Role of Environmental Principles in the Decisions of the European Union Courts and New South Wales Land and Environment Court* (Doctoral Dissertation, Magdalen College, 2010), [https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download\\_file?file\\_format=pdf&safe\\_filename=THESIS01&type\\_of\\_work=Thesis](https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:23d02748-1197-4f33-a6c6-b98fdbf7c5d1/download_file?file_format=pdf&safe_filename=THESIS01&type_of_work=Thesis).

<sup>797</sup> Adrian Coad, *Private Sector Involvement in Solid Waste Management – Avoiding Problems and Building on Successes* (CWG, 2005), viewed on 27 September 2021, <https://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/PrivateSectorInvolvement.pdf>.

<sup>798</sup> Shinkuma and Managi, *supra* note, 17.

<sup>799</sup> Bernd Bilitewski, Georg Härdtle, and Klaus Marek, *Waste Management*, (Berlin, Heidelberg: Springer, 1997); Nicolas Buclet and Olivier Godard, *Municipal Waste Management in Europe: A Comparative Study in Building Regimes*, (Dordrecht: Springer Science Business Media, 2000).

further explored by Lithuanian lawyers examining the national waste management system. Among the foreign authors, Pope, who studied the problems of international waste transportation, especially between the so-called Global North and Global South regions, should be noted.<sup>800</sup>

No monograph or textbook has been published in Lithuania on the legal regulation of waste in general or municipal waste in particular. Usually, scientific articles examine separate legal aspects of waste management, for example, Pasvenskienė and Pranevičienė<sup>801</sup> researched waste prevention, and Bereikienė and Štareikė<sup>802</sup> researched the legal regulation of waste sorting.

The growing understanding of waste as a resource has led to research examining waste management in the context of the green economy.<sup>803</sup> In addition, with the growing importance of the circular economy, more and more research is being devoted to the circular economy and waste management<sup>804</sup>, and a number of scientific articles have

---

<sup>800</sup> Pope, *supra note*, 13.

<sup>801</sup> Aušrinė Pasvenskienė and Birutė Pranevičienė, Legal Regulation of Waste Prevention, *Public Security and Public Order*, 8 (2012), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6002>.

<sup>802</sup> Daiva Bereikienė and Eglė Štareikė, Recycling Law Regulatory Aspects, *Public Security and Public Order*, 9 (2013), <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/5925>; Daiva Bereikienė, Relationship between Prevention of Waste and Zero Waste Movement, *Public Security and Public Order*, 24 (2020), <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16554/5527-12561-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>803</sup> Katharina Kummer Peiry, Andreas R. Ziegler, and Jorun Baumgartner, *Waste Management and the Green Economy: Law and Policy* (Edward Elgar Publishing, 2016).

<sup>804</sup> Zora Kovacic, Roger Strand, and Thomas Völker, *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries* (New York: Routledge, 2020); Peter Lacy, Jessica Long, and Wesley Spindler, *The Circular Economy Handbook: Realizing the Circular Advantage*, (London, Palgrave Macmillan, 2020), <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95968-6>; Caroline O'Donnell and Dillon Pranger, *The Architecture of Waste: Design for a Circular Economy*, (New York: Routledge, 2021); Chris Backes, *Law for a Circular Economy* (The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing, 2017).



been produced<sup>805</sup>. The concept of the circular economy has emerged as a key approach to ensuring the transition to a more sustainable economic paradigm.<sup>806</sup> The circular economy is seen as a motivating and inspiring direction and a desired “final state”. De Römph’s dissertation<sup>807</sup> examined the transition to a circular economy based on EU law.

To date, there is not much legal research on the implementation of the circular economy. Authors of foreign countries also lack scientific legal analysis on the topic of the circular economy.<sup>808</sup> The lack of such analysis can be partly explained by the relatively recent introduction of the circular economy in legislation. It is considered that the need to integrate legal research in this area into interdisciplinary teams and projects

---

<sup>805</sup> Andrea Urbinati, Davide Chiaroni, and Vittorio Chiesa, Towards a New Taxonomy of Circular Economy Business Models, *Journal of Cleaner Production* 168 (2017): 487-498, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>; Denise Reike, Walter J.V. Vermeulen, and Sjors Witjes, The Circular Economy: New or Refurbished as CE 3.0? – Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options, *Resources, Conservation and Recycling* 135 (2018): 246-264, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>; Martin Geissdoerfer et al., The Circular Economy – A New Sustainability Paradigm?, *Journal of Cleaner Production* 143 (2017): 757-768, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>; Ana de Jesus and Sandro Mendonça, Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-Innovation Road to the Circular Economy, *Ecological Economics* 145 (2018): 75-89, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>; Furkan Sariatli, Linear Economy Versus Circular Economy: A Comparative and Analyzer Study for Optimization of Economy for Sustainability, *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development* 6, No. 1 (2017): 31-34, <https://doi.org/10.1515/vjbsd-2017-0005>; Kira J. M. Matus, Xin Xiao, and Julie B. Zimmerman, Green Chemistry and Green Engineering in China: Drivers, Policies and Barriers to Innovation, *Journal of Cleaner Production* 32 (2012): 193-203, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.03.033>; Valtteri Ranta et al., Exploring Institutional Drivers and Barriers of the Circular Economy: A Cross-Regional Comparison of China, the US, and Europe, *Resources, Conservation and Recycling*, Sustainable Resource Management and the Circular Economy, 135 (2018): 70-82, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.017>; Karolina Skorupskaitė and Algis Junevičius, Waste Management Policy Development in Lithuania Applying Circular Economy Model, *Public Policy and Administration*, 16 (2017): 91-107, <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2017~1511453084240/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>; Julian Kirchherr et al., Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU), *Ecological Economics* 150 (2018): 264-72, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>; Patrizia Ghisellini, Catia Cialani, and Sergio Ulgiati, A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems, *Journal of Cleaner Production*, Towards Post Fossil Carbon Societies: Regenerative and Preventative Eco-Industrial Development, 114 (2016): 11-32, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>; Felix Preston, A Global Redesign? Shaping the Circular Economy (2012), <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/182376>; Andrius Stankevičius, Andrejus Novikovas, Audrius Bakaveckas, and Oleh Petryshyn, EU Waste Regulation in the Context of the Circular Economy: Peculiarities of Interaction, Entrepreneurship and Sustainability Issues 8, 2 (2020): 538-539, <https://jssidoi.org/jesi/article/714>.

<sup>806</sup> Ana de Jesus and Sandro Mendonça. Lost in Transition? Drivers and Barriers in the Eco-innovation Road to the Circular Economy. *Ecological Economics* 145 (2018): 75, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.08.001>.

<sup>807</sup> Thomas J. de Römph, The Legal Transition Towards a Circular Economy – EU Environmental Law Examined (Doctoral Dissertation, KU Leuven and Hasselt University, 2018).

<sup>808</sup> Sean Thomas, Law and the Circular Economy, *Journal of business law* 1 (2019): 62-83, <http://dro.dur.ac.uk/24491/>.

should stimulate new research.<sup>809</sup>

There is a lack of research in the Lithuanian scientific literature on the legal regulation of municipal waste, which would reveal in detail and systematically the issues of legal regulation of municipal waste in Lithuania. It is clear that the current level of research on waste regulation is insufficient to address the current practical and theoretical challenges of waste management.

This research develops legal research in the field of waste management, applying and adapting its results to the conditions in Lithuania and, unlike previous waste research in Lithuania, focuses on the legal regulation of municipal waste, which is inseparable from the implementation of the circular economy.

## METHODOLOGY

The following methods were used in preparing the dissertation: *document analysis, logical-analytical, linguistic, systematic analysis, comparative, historical, observational and expert evaluation methods*. The complex application of these methodological tools is of great importance for the completeness, validity and reliability of the summaries and conclusions obtained during the research.

The *method of document analysis*, which is considered to be one of the most important scientific methods in the field of law, has been used to study legislation and scientific literature to obtain and systematise information about the legal framework for municipal waste management, basic waste management models and the concept of circular economy, its development and transition to a circular economy through regulatory measures.

The method of document analysis is used for collecting data when documents are used as the main sources of information.<sup>810</sup> The document analysis method was used primarily to analyse the legal acts in the field of municipal waste. During the research, national, EU and international legal acts and analytical material, judgements of the Court of Justice of the European Union, the Lithuanian courts, statistical data, and other strategic and legal practice documents of foreign states and Lithuania were analy-

---

<sup>809</sup> Backes, *supra note*, 26: 16.

<sup>810</sup> Rimantas Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimų metodologija* (Vilnius: Law University of Lithuania, 2003), 488, <https://repository.mruni.eu/handle/007/15459>.

sed. The use of this method has made it possible to identify regulatory inconsistencies, gaps and shortcomings in implementation.

Through application of the method of document analysis, the scientific literature was analysed by examining the content of scientific concepts dealing with the operation and implementation of municipal waste, environmental protection principles and the circular economy. The analysis of the scientific literature allowed to identify the current level of scientific research of the problem: to identify the main concepts and models and the features of their constituent elements, as well as to get acquainted with the approaches and suggestions raised during the scientific discussion. This method also allowed to get to know the object of the research in detail, to evaluate the positions of different authors on problematic issues, to determine how this research will differ from the already published works and what new academic information it will offer.

The *logical-analytical method* is used as a process of logical thinking in order to flesh out and understand the meaning and nature of abstract provisions in legal or other sources or unfinished circumstances related to municipal waste management, legal regulation system, and its functioning. It is also used to formulate new concepts, generalisations and conclusions.

The *linguistic method* was used in the dissertation to determine the content and meaning of legal acts based on their oral expression. The texts of the documents are analysed according to the rules of grammar, semantics, syntax and semiotics. The linguistic method is the most widely used to define the content of the terms used in the research, such as analysing the meaning of waste and municipal waste, and concluding that these terms have different legal meanings from the common language.

The method of *systematic analysis* helped to identify and distinguish the elements that make up the municipal waste management system, their features and inter-relationships, as well as the place and significance of this institute in the legal system. The method of systematic analysis examines the municipal waste management system as part of the environmental and general legal system, revealing its relationship with other elements of the system.<sup>811</sup>

The *comparative method* in the dissertation research is essentially applied in two aspects: 1) from the theoretical point of view, the opinions of different theorists

---

<sup>811</sup> *Ibid*, 427.

speaking on the issues of legal regulation of waste and implementation of the circular economy are compared, summarised and conclusions are formulated; and 2) at the legislative level, analysing the similarities and differences in the essential features of municipal waste management systems in the EU and its Member States.<sup>812</sup> The comparative approach is used to identify and summarise the main features of the legal regulatory models for municipal waste management and their effectiveness in the European Union and in selected countries. The research attempts to highlight the peculiarities of the models of legal regulation of waste management in individual countries.

The *historical method* aims to reveal the evolution of the municipal waste management system and to understand the different regulatory needs and scope depending on the current stage of development.<sup>813</sup> The use of the historical method has made it possible to understand the reasons for the tightening of environmental requirements that are established in the EU waste directives, the context and the increasing integration of EU waste law into the legal systems of the Member States.

The qualitative method of expert evaluation (expert survey) was used to identify practical problems and justify the need for research. During the expert survey, 8 experts were interviewed whose professional activities are directly related to the field of waste management or who are involved in the formation of waste policy (position level – heads of companies and associations, heads of departments and advisers in organisations). The material of the expert survey “On Municipal Waste Management” is provided in Annex 8.

**Approval of the research results.** The main results of the research have been published in four scientific articles.

- The article “Legal Framework on Organisation of a Municipal Waste Management System: Practical and Political Aspects”<sup>814</sup> published in the “Jurisprudence” journal of Mykolas Romeris University analyses the problems of municipal waste management, examines the main features of municipal waste management system, discusses the advantages, disadvantages and ways of participation of the private sector in municipal waste management.

---

<sup>812</sup> *Ibid*, 415.

<sup>813</sup> *Ibid*, 409.

<sup>814</sup> Leda Žilinskienė, Legal Framework on Organisation of a Municipal Waste Management System: Practical and Political Aspects, *Jurisprudence*, 24, 2 (2017): 387-408, <https://doi.org/10.13165/JUR-17-24-2-09>.

- The article “Theoretical Problematic Aspects of Correlation Between Circular Economy and Waste Legislation”<sup>815</sup> published in the “Jurisprudence” journal examines the development of the concept of the circular economy and discusses the characteristics of the circular economy. The article states that the legal regulation of the transition to a circular economy can be divided into two main groups: 1) regulatory changes required for the transition to a circular economy and 2) regulatory changes that will be required by the circular economy.

- The scientific article “The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851”<sup>816</sup> was published in the research journal “Entrepreneurship and Sustainability Issues” (the article was prepared together with the co-author Prof. Dr. Elżbieta Zębek as a result of an internship at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury, Poland). Given the high level of food waste, the article discusses the benefits and significance of waste prevention. The article emphasises that food waste is subject to a common waste hierarchy, but may be subject to an adjusted hierarchy that is more in line with food characteristics. The amendments to EU Directive 2018/851 in the field of food waste management, which should encourage the transition to a circular economy, have been analysed.

- The article by Elżbieta Zębek (University of Warmia and Mazury in Olsztyn) and Leda Žilinskienė “Waste Management and Human Rights in the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions” has been published as a part of the monograph of an international conference.<sup>817</sup>

The research results were presented at international conferences.

The presentation “Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions” was given on 11 June 2021 at the VI International Conference on Human Rights “Artificial Intelligence and the Future of Human Rights”, together with the co-author Doc. Dr. Elżbieta Zębek. An article was prepared

<sup>815</sup> Leda Žilinskienė and Tomas Žilinskas, Theoretical Problematic Aspects of Correlation Between Circular Economy and Waste Legislation, *Jurisprudence* 27 (2020): 95-112.

<sup>816</sup> Elżbieta Zębek and Leda Žilinskienė, The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851, *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 9, 1 (2021): 221-38, [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1\(13\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.9.1(13)).

<sup>817</sup> Elżbieta Zębek and Leda Žilinskienė, Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions, from *Human rights – From reality to the virtual world*, comp. Iwona Florek, Ildikó Laki (WSGE, Józefów; 2021: 368-382), viewed on 12 December 2021, <https://www.wydawnictwo.wsge.edu.pl/WASTE-MANAGEMENT-AND-HUMAN-RIGHTS-nTO-THE-ENVIRONMENT-IN-POLISH-AND-nLITHUANIAN-LEGAL,144467,0,1.html>.

on the basis of this presentation, which was published in a separate publication of the conference.

The presentation “Waste Management Challenges in the Era of Covid-19” was given (remotely) at an international conference held on 4-5 March 2021 at the 4th Polish-Lithuanian Colloquium “Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19”.

On 16 September 2019, the presentation “Law and Circular Economy” was given at an international legal conference held at the University of Warmia and Mazury in Poland.

On 8 October 2018, the presentation “Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality” was given at the international legal conference “Directions of Changes in Public Law” held at the University of Warmia and Mazury in Poland.

On 9 October 2017, the presentation “Waste Management: Actual Legal Issues” was given at the international law conference “The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland” held at the University of Warmia and Mazury in Poland.

## CONCLUSIONS

The results obtained during the research allow to state that the formed defensive statements have been confirmed, the aim of the research has been achieved, and the set objectives have been implemented:

1. After the implementation of the first objective of the research to reveal the concept and peculiarities of municipal waste, the following conclusions were formulated:

1.1. Municipal waste falls into the more general category of waste, the legal definition of which has a particularly broad meaning, covering the re-use and disposal of a substance or object, as well as intentional or accidental, voluntary or necessary disposal operations, regardless of the commercial value of the substance or object. The results of the research confirm that the historically formed concept of municipal waste has two main characteristic features: (a) the fact that municipal waste management is related to the general responsibility of the municipality or city; (b) municipal waste is defined on

the basis of the criteria for the waste streams that make it up.

1.2. Municipal waste is defined in Directive 2018/851 as mixed waste and separately collected waste from households and other sources, where such waste is similar in nature and composition to waste from households. Directive 2018/851 emphasises neutrality in relation to waste managers, and the definition of municipal waste does not include a feature traditionally attributed to municipal waste, which is its assignment to the responsibility of municipalities. Such a modification of the category of municipal waste, which is mainly due to the declining importance and significance of municipalities in the field of municipal waste management, provides a basis for considering whether it is appropriate to use the term “municipal” in the definition of this type of waste.

2. After the implementation of the second objective to reveal the peculiarities of legal regulation of municipal waste management in the European Union and in Lithuania, the following conclusions are provided:

2.1. The legal regulation of waste was formed under the influence of environmental and other branches of law, and its development was also determined by general changes in law, which can be described as the influence of postmodernism on law. One typical example of the influence of postmodern law is the management of packaging waste on the basis of voluntary agreements between business and the public sector.

2.2. Environmental protection, including waste management, is a shared competence between the EU and the Member States, and the legal framework for waste management should therefore be interpreted in accordance with EU law.

2.3. The research, which assessed the relevant cases before the ECJ concerning the implementation of Member States’ obligations in the field of waste management, identified the following categories of cases: (a) cases concerning the obligation of Member States to manage waste in an environmentally sound manner; (b) cases concerning the obligation of Member States to adopt waste management plans and programmes; (c) cases concerning the implementation of the ‘polluter pays’ principle. The case law of the ECJ assesses the implementation of waste legislation not only in terms of the transposition of EU law into national law, but also in the light of the actual situation of waste management, which determines the proper implementation of EU law.

2.4. The research found that the management of municipal waste is regulated mainly by public law, high requirements for the management and accountability of

such waste are established, and the municipal waste management service is provided as a public service when non-municipal waste management is based on private contracts. The revealed differences in the legal regulation of municipal waste and non-municipal waste in Lithuania determine the greater role of public sector institutions in the field of municipal waste management.

2.5. After evaluating the data collected during the research and the insights of the interviewed experts, it can be concluded that the legal regulation of municipal waste has systemic shortcomings: the relationship between the Law on Environmental Protection and the field of waste management is not defined, the problematic relationship between the Law on Waste Management and the Law on the Management of Packaging and Packaging Waste, the essential conditions for economic activity in waste management are still laid down in by-laws, and due to the abstract legal bases established in the Law on Waste Management, the purpose and subject-matter of by-laws become unpredictable. Regulatory gaps have been identified during the research, which are related to the validity of the state waste management plan, when without the adoption of a new waste management plan, there is no formal basis for applying the previous waste management plan.

2.6. One of the main categories of the Law on Waste Management – the municipal waste management system – is defined incorrectly, as it is defined through the implementation of municipal functions, and municipal functions are defined as the implementation of a municipal waste management system (error in the definition circle). The definition of the municipal waste management system includes the functions of only one participant of the system – the municipality – therefore, the essence of the municipal waste management system itself, as one including the powers and activities of various participants of the waste management system, remains undisclosed.

2.7. Taking into account the case law of the ECJ, the prohibition of import of waste into Lithuania established in Article 4(5) of the Law on Waste Management shall be assessed as partially incompatible with Regulation (EC) No 1013/2006.

3. After the implementation of the third objective to investigate the principles of municipal waste management law and reveal their content, the following conclusions are drawn:

3.1. Due to the peculiarities of waste management, the principles of environ-



mental protection law are not equally relevant in the field of waste management, therefore the author, after investigating their implementation in legislation and legal literature, compiled the following list of waste management law principles: self-sufficiency principle, proximity principle, 'polluter pays' principle, principle of waste hierarchy, principle of producer responsibility, principle of environmentally sound waste management, principle of waste minimization, precautionary principle, and principle of sustainable development.

3.2. The establishment of the principles of waste management law in Lithuanian by-laws diminishes the significance of the principles themselves, especially considering the fact that the limited validity of state waste management plans also presupposes the limited validity of the principles of waste management law.

4. After the implementation of the fourth objective to perform the evaluation of the institutional system of municipal waste management administration and its management models and the provision of municipal waste management services, the following conclusions are provided.

4.1. The system of the main institutions in the field of waste management is regulated inconsistently in different legal acts. In the course of the research, municipal waste management institutions included not only state and municipal institutions, but also administrators of the municipal waste system (hereinafter 'the Administrator') and organisations of producers and importers (hereinafter 'the Organisation'). Municipalities may delegate their functions to the Administrator, who is a separate legal entity established by the municipality or several municipalities, and performs the management functions of the Organisation on the basis of agreements concluded in accordance with the procedure established by legal acts. This shows a certain process of municipal withdrawal from municipal waste management.

4.2. In Lithuania, the distribution of municipal waste management functions to institutions is sufficiently separated. Permits and licenses for activities are issued by the Environmental Protection Agency, the state environmental protection supervision is performed by the Department, municipalities organise municipal waste management, adopt waste management plans and rules at the municipal level, and may apply administrative liability for violations of these rules. Municipalities do not have the authority to issue permits or licenses for even the simplest waste management operations, nor do

they check compliance with the operating conditions set out in the permit. Due to the separation of the functions of the institutions in the field of municipal waste management, there is a certain fragmentation of their functions, and the lack of coordination may lead to gaps in the management of municipal waste.

4.3. During the research, it was established that the provision in Article 30(12) of the Law on Waste Management stipulating that municipal waste management services may be provided only by waste managers selected by the municipality or the Administrator shall be assessed as having a restrictive effect on the activities of non-selected managers. The actual non-implementation of this provision partially mitigates the consequences of the negative effects.

4.4. Municipal waste management services must, in accordance with the provisions of the Law on Waste Management and the Law on Public Administration, provide benefits that are equally accessible to the public and guaranteed by the state or municipalities. The level of service must be defined and guaranteed in the conditions or standards for the provision of the service. Such standards should be the minimum requirements approved by the Minister of Environment at the state level, but at present they do not meet the specifics of service provision: the established service frequency is too rare, the implementation of bypass waste collection is ambiguously defined, long distances of the container site from the buildings have been established, but they are not differentiated according to the size or type of the container and are not in line with other legal acts, no provisions have been established to ensure the quality control of the services.

4.5. Pursuant to Article 30(10) of the Law on Waste Management, municipalities are required to ensure the universal supply of mixed municipal waste collection containers to waste holders. However, at the level of the law, it is not possible to assess the actual possibilities of providing the service, and such non-assessment at the initial stage of the provision of containers brings the consequences of not providing the service to a later stage, when the payment for services is being addressed. The Law on Waste Management imposes an obligation on municipalities to supply waste holders with sorting containers, but such an obligation is not formulated for the Organisations, although this would be in line with the principle of producer responsibility. The Law on Waste Management, which obliges to supply waste holders with waste sorting con-

tainers, does not impose a general obligation to carry out separate collection of certain waste.

4.6. The mechanism for charging and providing services means that, as a general rule, waste holders must start paying for waste management before these services are actually provided, but the existing gap must not be too long and unbalanced. The problem that the payment of the charge does not depend on the facts and quality of the provision of services has also been noted in the legislation and the amendments to the Law on Fees and Charges concerning the refund of charges, which became effective on 1 July 2020, have been approved. In general, legal regulation and relatively favourable case law do not create financial pressure on the municipality or the Administrators to achieve quality provision of services.

4.7. During the research, the differences between two alternative payment systems for the collection and management of municipal waste applied in Lithuania, i.e., fees and charges, were identified. These differences stem from the different regulatory frameworks for the systems of fees and charges, where the provision of services itself and the content of the relationship are similar. The differences between the systems of fees and charges are illustrated by the different legal status of the Bank of Lithuania as a payer in these systems and the different regulation of the conditions for refunding fees and charges. With the further development of the legal framework, the differences between the systems of fees and charges will only increase. At the state level, the development of two systems of fees and charges in parallel is not sufficiently justified.

5. Following the task of the fifth objective to reveal the impact of the circular economy on the legal regulation of municipal waste, the following conclusions can be drawn:

5.1. There is no single definition of a circular economy in scientific research, therefore the legal definition of a circular economy stipulated in the Taxonomy Regulation of 18 June 2020 has provided more clarity on what constitutes a circular economy and what its characteristics are. The research examines the relationship between the circular economy and the individual principles of waste management law: the implementation of the circular economy is associated with the diminishing importance of the principles of self-sufficiency and proximity, however, the implementation of the precautionary principle and the principle of environmentally sound waste manage-

ment are critical to the implementation of the circular economy.

5.2. The implementation of the circular economy is directly linked to the principle of the waste hierarchy and contributes to the growing importance of the principle of the waste hierarchy. The concept of quality recycling and the criteria for quality recycling are not defined in the legislation, and it is not currently singled out as a separate priority in the waste hierarchy.

5.3. Municipal waste management has been much more regulated than non-municipal (industrial waste) management, but the gap in regulatory levels has further widened with the adoption of the circular economy package. Municipal waste accounts for a relatively small share of waste, therefore the justification that tightening the legal framework for municipal waste would address the general waste problem is not sufficiently convincing.

5.4. Producers have an important role to play in the circular economy, but local government, which traditionally has a special status in municipal waste management, is not given a clear role. Neither EU nor Lithuanian legislation enshrines a clear solution on how to prepare for the implementation of the circular economy at the institutional level, and what functions will be allocated to which institutions. The implementation of the circular economy leads to a different nature of the relationship between the institutions than has been the case in the field of municipal waste management, and a review of the functions and responsibilities of the institutions is therefore inevitable.

## SUGGESTIONS

### **Suggestions to address the systemic shortcomings of the legal framework for the management of municipal waste:**

1. It is suggested to have a common system of institutions in the field of waste management and their competences set out in a single legal act, for example, in the Law on Waste Management. It is expedient to define the functions of municipalities in the field of waste management in the Law on Waste Management, abandoning the use of the definition of the municipal waste management system, which is of no practical use.

2. It is suggested that the essential conditions of economic activity of waste management and the principles of waste management law be defined in laws and not in

by-laws:

2.1. the Law on Waste Management should define the basics of the organisation of municipal waste management, and the main provisions for the functioning of this system.

2.2. The tasks for municipalities and other requirements for municipal waste management, in particular arising from the implementation of EU directives, should be set out in the Law on Waste Management.

2.3. In the Law on Waste Management, it is suggested to establish that packaging and product waste is collected, processed and disposed of in accordance with the principle of producer responsibility, and to specify the conditions for the implementation of this principle (for example, financial responsibility assigned for the Organisations or financial and organisational responsibility).

2.4. It is expedient to establish in the Law on Waste Management that municipalities must ensure the collection of the following waste generated in the municipal waste stream in their territory: biological waste, plastic waste; metal waste; paper waste; glass; textile waste; bulky waste; and hazardous waste. It is appropriate to specify that municipal waste, including at least paper, metal, plastic, glass, packaging waste and bio-waste is collected and transported separately at source. It should be established that at least the following types of waste are to be accepted at waste collection sites that are publicly available to the municipal population: waste batteries and accumulators, waste electrical and electronic equipment, furniture and other bulky waste, used tires, construction and demolition waste, and textile and clothing waste.

3. In the Law on Waste Management, the legal bases for the adoption of by-laws must be set out clearly and specifically in order to clarify the application, purpose and regulatory limits of the by-laws.

4. It is suggested to establish a provision in the Law on Waste Management that would provide a legal basis for extending the validity of the waste management plan, as the six-year term established in the law is not the maximum term of the plan. The suggestion is made in order to close the regulatory gap that arose when in 2020, no new plan was adopted after the expiration of validity of the state plan.

5. It is suggested to improve the provision of Article 30(12) of the Law on Waste Management so that it would not have a disproportionate restrictive effect on waste

managers not selected by the municipality or the Administrator. In particular, it is suggested to apply this provision only to the provision of waste collection and transport services, waiving its application to the whole category of waste management, and to the extent that municipalities are obliged to provide (acquire) services for the benefit of waste holders.

6. The Law on Waste Management establishes a legal mechanism that links the provision of a certain *guaranteed* level of service to waste holders with the payment of a fee or charge. Article 30(10) of the Law on Waste Management sets out the benefits which are guaranteed to waste holders without any additional charge other than a local charge or contribution. However, it remains unregulated how services above the guaranteed level should be provided: should they be provided in municipal waste management systems or should these services be purchased on the market without an obligation to use municipal waste management systems. This provision should be correlated with the provision of Article 30(12) of the Law on Waste Management.

7. In the Law on Waste Management, it is suggested to specify the conditions for non-municipal waste management in municipal waste management systems organised by the municipality. In Article 30(9) of the Law on Waste Management, it is suggested to waive the provision that all waste may be managed in municipal waste management systems, except for waste of enterprises whose permit requirements for waste management cannot be met in these systems. It is suggested to stipulate that municipal waste management systems handle municipal waste, and other waste may be managed at the request of the waste holder and the decision of the municipality or its authorised administrator in cases where such waste is difficult to manage in other ways.

8. Article 30(6) of the Law on Waste Management seeks to establish the universal provision of the service, but does not establish the possibility to assess the objective possibilities for the provision of the service in the first place. It is suggested to supplement Article 30(6) of the Law on Waste Management with the provision that municipalities or administrators may decide not to organise municipal waste collection (or not to include in the municipal waste collection scheme) if access is difficult, there are few waste holders or low-volume of waste is generated, except where the collection of waste is necessary for the protection of health or the environment or for other reasons. Such waste holders should not be provided with collection facilities in accordance with

Article 30(10) of the Law on Waste Management and should not be subject to a fee or charge.

9. The payment of a fee or charge is linked to the entry in the register of holders of municipal waste, i.e., at the time of ownership of the immovable property, but in fact the provision of the municipal waste collection service may start later. The moment of taxation and the provision of services must coincide as much as possible, therefore, it is recommended to establish that the inclusion of an object in the register must be assigned to a common or individual container, and until the container is assigned, no charge shall be levied or only a fixed portion of the charge may be calculated.

10. The minimum requirements approved by the Minister of Environment should be substantially revised, as they do not meet the needs of society and the specifics of the provision of services: the service frequency is too rare, the municipalities are the ones who set a higher service frequency, the implementation of bypass waste collection is ambiguously defined, long distances of the container site from the buildings have been established, but they are not differentiated according to the size or type of the container and are not in line with other legal acts, no provisions have been established to ensure the quality control of the services.

11. It is recommended to abandon the two alternative payment systems for the collection and management of municipal waste used in Lithuania, i.e., the systems of fees and charges, choosing to develop one of these systems at the state level. According to the author, the system of charges is superior to the system of fees because the legal regulation ensures both the mandatory nature of the charges and the flexibility of the legal relationship. The transition to a single system requires special transitional provisions to avoid additional burdens for waste holders and disruption to the provision of services.

12. In order to implement the 'polluter pays' principle, it is suggested to respond to the legal regulation according to which the Bank of Lithuania is not considered to be a payer of waste management fees and other fees. Article 3 of the Law on Fees and Charges must be amended accordingly, deleting the exception established for the Bank of Lithuania.

**Suggestions for the improvement of municipal waste management service delivery models:**

Article 12(4) of Directive 2014/24 sets out the conditions for horizontal cooperation between contracting authorities, which may exempt them from EU public procurement rules. If the aim is to develop cooperation between municipalities and other contracting authorities in the field of municipal waste management in Lithuania, it is expedient to decide on the establishment of an exception to the conditions of horizontal cooperation in the Law on Public Procurement. It is believed that such horizontal cooperation would expand the opportunities for municipalities to take greater responsibility for the implementation of the circular economy.



## LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. The Legal Regulation of Food Waste in Poland and Lithuania in Compliance with EU Directive 2018/851 // *Entrepreneurship and Sustainability Issues*. Vilnius: Entrepreneurship and Sustainability Center. eISSN 2345-0282. 2021, vol. 9, iss. 1, p. 221-238. DOI: 10.9770/jesi.2021.9.1(13).

2. Žilinskienė, Leda; Žilinskas, Tomas. Theoretical Problematic Aspects of Correlation Between Circular Economy and Waste Legislation // *Jurisprudence: research papers*. Vilnius: Mykolas Romeris University ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2020, vol. 27, No. 1, p. 95-112. DOI: 10.13165/JUR-20-27-1-05.

3. Žilinskienė, Leda. Legal Framework on Organisation of a Municipal Waste Management System: Practical and Political Aspects // *Jurisprudence*. Vilnius: Mykolas Romeris University ISSN 1392-6195. eISSN 2029-2058. 2017, vol. 24, No. 2, p. 387-408. DOI: 10.13165/JUR-17-24-2-09.

4. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions // *Human Rights from Reality to the Virtual World* / edited by Iwona Florek, Ildikó Laki. Józefów: Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów, 2021. ISBN 9788395458439. p. 368-382. DOI: 10.13166/WSGE/ODRR4755.

## PRESENTATIONS AT INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCES

1. Zębek, Elżbieta; Žilinskienė, Leda. “Waste Management and Human Rights to the Environment in Polish and Lithuanian Legal Solutions” (11 June 2021, VI International Conference on Human Rights, “Artificial Intelligence and the Future of Human Rights”).

2. Žilinskienė, Leda. “Waste Management Challenges in the Era of Covid-19” (4-5 March 2021, international conference 4th Polish-Lithuanian Colloquium “Challenges Faced by the State and Law in the Era of Covid-19”).

3. Žilinskienė, Leda. “Law and Circular Economy” (16 September 2019, international legal conference at the University of Warmia and Mazury in Poland).

4. Žilinskienė, Leda. “Solid Waste Management Reform: Case of Vilnius City Municipality” (8 October 2018, international legal conference “Directions of Changes in Public Law” at the University of Warmia and Mazury in Poland).

5. Žilinskienė, Leda. “Waste Management: Actual Legal Issues” (9 October 2017,

international law conference “The Constitutional and Contemporary Problems of Public Administration in Lithuania and Poland” at the University of Warmia and Mazury in Poland).

### **SCIENTIFIC INTERNSHIP**

01/04/2021-01/07/2021 – scientific internship at the University of Warmia and Mazury in Poland.

## CURRICULUM VITAE (CV)

Full name **Leda Žilinskienė**

Date of birth 19 February 1980

### Education:

2017-2021 Doctoral studies at Mykolas Romeris University Law School

2002-2005 Mykolas Romeris University (MA in Law)

1998-2002 Law University of Lithuania (BA in Law)

1986-1998 9th Secondary School of Vilnius City

### Work experience:

October 2021 – present Atviri duomenys UAB, Director

August 2016 – July 2021 Municipal Enterprise Vilnius Waste System Administrator  
Senior Lawyer, Member of the Board

July 2011 – August 2016 The Legislative Subdivision of the Law Enforcement Division of the Legal Department of the Vilnius City Municipality Administration, Head

December 2009 – July 2011 Law Enforcement Division of the Legal Department of the Vilnius City Municipality Administration, Senior Specialist, Deputy Head

July 2005 – December 2009 Legal Division of the Legal Department of the Vilnius City Municipality Administration, Senior Specialist

May 2004 – July 2005	Competence and Development Subdivision of the Personnel Division of the Legal and Personnel Department of the Vilnius City Municipality Administration, Senior Specialist
February 2004 – May 2004	Public Administration Department of the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, Senior Specialist
February 2003 – November 2003	Tax Policy Department of the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, Senior Specialist
September 2000 – January 2003	Aplinkuma UAB, Legal Specialist

Žilinskienė, Leda

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS: daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022. P. 448.

Bibliogr. 292-328 p.

*Disertacijoje išsamiai ir sistemiskai nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo ir institucinės sistemos bruožai ir ypatumai. Joje atskleidžiama požiūrių į atliekas įvairovė ir komunalinių atliekų sampratos ypatumai, nagrinėjami pagrindiniai komunalinių atliekų teisinio reguliavimo bruožai Lietuvoje ir Europos Sąjungoje, aptariami atliekų tvarkymo etapai ir valstybių narių pareigos komunalinių atliekų tvarkymo srityje. Atskleidžiant santykį su pagrindiniais aplinkos apsaugos teisės principais, nagrinėjami komunalinių atliekų tvarkymo teisės principai ir jų turinys. Disertacijoje analizuojama komunalinių atliekų tvarkymo institucinė sistema bei pagrindinės teisinio reguliavimo ir paslaugų teikimo modelių taikymo problemos. Taip pat atskleista žiedinės ekonomikos samprata, jos santykis su atliekų tvarkymo teisės principais, analizuotas poveikis atliekų teisiniam reguliavimui, pagrindinėms atliekų tvarkymo kryptims ir komunalinių atliekų institucinės sistemos veikimui.*

*Atliktas tyrimas leidžia atsakyti į klausimus, kuo išskirtinės komunalinės atliekos, kad joms taikomas specifinis teisinio reguliavimo režimas ir kodėl žiedinės ekonomikos įgyvendinimas pradedamas nuo komunalinių atliekų tvarkymo reikalavimų griežtinimo. Ar įgyvendinant perėjimą prie žiedinės ekonomikos reikia peržiūrėti komunalinių atliekų tvarkymo institucinį modelį, kokie teisinio reguliavimo pakeitimai yra reikalingi?*

*The dissertation examines in detail and systematically the features and peculiarities of the legal regulation and institutional system of municipal waste management. It reveals the diversity of approaches to waste and the peculiarities of the concept of municipal waste, examines the main features of the legal regulation of municipal waste in Lithuania and the European Union, discusses the stages of waste management and the responsibilities of the Member States in the field of municipal waste management. Through revealing the relationship with the basic principles of legal environmental protection, the dissertation examines the principles of municipal waste management law and their content. It analyses the institutional system of municipal waste management and the main problems in the application of legal regulation and service delivery models. It also reveals the con-*

*cept of the circular economy, its relation to the principles of waste management law, the impact on the legal regulation of waste, the main directions of waste management and the functioning of the institutional system of municipal waste.*

*The research provides answers to the questions of what makes municipal waste unique that such waste is subject to a specific regulatory regime, and why the implementation of the circular economy starts with the tightening of municipal waste management requirements. Does the transition to a circular economy require a review of the institutional model for municipal waste management and what regulatory changes are needed?*

Leda Žilinskienė

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO TEISINIO  
REGULIAVIMO PROBLEMOS

Daktaro disertacija  
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, Vilnius  
Puslapis internete [www.mruni.eu](http://www.mruni.eu)  
El. paštas [roffice@mruni.eu](mailto:roffice@mruni.eu)  
Tiražas 20 egz.

Parengė spaudai Jovita Jankauskienė

Spausdino UAB „Šiaulių spaustuvė“  
P. Lukšio g. 9G, 76200 Šiauliai  
El. p. [info@dailu.lt](mailto:info@dailu.lt)  
<https://siauliuspaustuve.lt>

