



LATVIJAS ATKRITUMU SAIMNIECĪBAS UZŅĒMUMU ASOCIĀCIJA

Grēcinieku iela 9, LV 1050, Rīga, tālrunis/fakss: + 371 29180647, e-pasts: lasua@inbox.lv, www.lasua.lv

Latvijas atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa izpēte

Priekšlikumi atkritumu apsaimniekošanā un aprites ekonomikas veicināšanā
(2019.gada 20.novembra līgums Nr.IL/106/2019)

Autori: Žaneta Mikosa, PhD

Aivars Sirmais

Normunds Niedols

Rīga

2019

Saturs

Izmantotie saīsinājumi.....	5
Ievads	6
1. No ES tiesību normām un ES Tiesas nolēmumiem izrietošās prasības atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa kontekstā.....	8
1.1. ES (vispārīgās) prasības atkritumu apsaimniekošanas jomā – galvenie mērķi un sasniedzamie mērķrādītāji, Latvijas un citu valstu progress	8
1.1.1. ES atkritumu jomas regulējuma juridiskais pamats un dalībvalstu “manevra” iespējas.....	8
1.1.2. Atkritumu jomas regulējuma pamatdirektīva un aprites ekonomika	9
1.1.3. Pašreizējais “ <i>status quo</i> ” atkritumu apsaimniekošanā no Eiropas Komisijas skatu punkta, aprēķina metodes un jaunie mērķi.....	11
1.2. “Atkritumu” koncepts ar to saistītā problemātika, u.c. saistītā terminoloģija	16
1.2.1. Atkritumi un lieta/viela, ko “izmet”	16
1.2.2. “Sadzīves atkritumi”	22
1.2.3. Izņēmumi un “izņemamie”	23
1.2.3.1. Izņēmumi no Atkritumu pamatdirektīvas tvēruma	23
1.2.3.2. “Atkritumi” vai “blakusprodukti”	24
1.2.3.3. Atkritumu stadijas izbeigšanās (<i>end-of-waste</i>)	28
1.2.3. Reģenerācija, materiālu reģenerācija, pārstrāde	32
1.3. Vispārīgie atkritumu apsaimniekošanas principi, loģika, uzstādījumi un valsts pienākumi un rīcības brīvība	35
1.3.1. Atkritumu apsaimniekošanas hierarhija un tās “efekts”	36
1.3.2. Cilvēku veselības un vides aizsardzība kā vispārējs princips	39
1.4. Atkritumu apsaimniekošanas sistēmas elementi – obligātās un izvēles nosacījumi	42
1.4.1. Ekonomikas instrumenti	42
1.4.2. RPA un atbildības sistēmas	43
1.4.2.1. Vispārīgās minimālās prasības	46
1.4.2.2. Par RPA un atkritumu apsaimniekošanas izmaksu segšanu	49
1.4.2.3. Adekvāta monitoringa un ieviešanas sistēma	50
1.4.3. Prasības attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas hierarhijā iekļautajiem veidiem un ieviešanas instrumenti – novēršana, reģenerācija, atkārtota izmantošana un pārstrāde, apglabāšana	51
1.4.4. Atbildība par atkritumu apsaimniekošanu un izmaksām	56
1.4.4.1. Kurš ir atbildīgs par atkritumu pienācīgu apsaimniekošanu, un valsts	56
(t.sk. pašvaldību) pienākumi, rīcības brīvības	56
1.4.4.2. Izmaksas – “piesārņotājs maksā” princips un izmaksu segšanas pienākums	58
1.4.5. Citi ar atkritumu apsaimniekošanu saistītie elementi (instrumenti).....	61
1.4.5.1. Pašpietiekamības un tuvuma princips.....	61
1.4.5.2. Atļauju sistēma	65
1.4.5.3. Plānošana.....	66
1.5. Iekšējais tirgus un vides aizsardzība – LESD prasības un dalībvalstu rīcības brīvība to gaismā	67

1.5.1. Brīva preču kustība un izņēmumi	70
1.5.1.1. LESD 34., 35., 36.panti un atkritumi kā specifisks objekts	71
1.5.1.2. LESD 30.pants (muitas tarifu aizliegums) un 110.pants (citi valsts noteikti maksājumi)	74
1.5.2. Konkurences tiesības un būtiskās nianse	75
1.5.2.1. Pamatelementi – “tirgus” un “izņēmums”	78
1.5.2.2. LESD 101.pants – par aizliegtām vienošanām	85
1.5.2.3. LESD 102.pants – dominējošais stāvoklis un izmantošanas aizliegums	89
1.5.2.4. LESD 106.pants – publiskā sektora iesaiste pakalpojumu sniegšanā, ievērojot vienlīdzības principu un pakalpojumu “ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi” specifiku	92
2. Esošā pārvaldības (institucionālā, tiesiskā) modeļa izvērtējums kontekstā ar ESAO rekomendācijām un ES jaunajām prasībām atkritumu apsaimniekošanā	98
2.1. Atkritumu samazināšana un to rašanās novēršana	104
2.1.1. Identificētās problēmas apraksts	104
2.1.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi	105
2.1.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta	106
2.2. Reģenerācija un pārstrāde attīstās, bet pagaidām vēl nepietiekamā līmenī, līdz ar to pārāk liels atkritumu apjoms tiek apglabāts poligonos	107
2.2.1. Identificētās problēmas apraksts	107
2.2.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi	110
2.2.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta	112
2.3. Dalītā atkritumu savākšana nav pietiekami efektīva un sekojošā šķirošana nav pietiekami kvalitatīva	112
2.3.1. Identificētās problēmas apraksts	112
2.3.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi	113
2.3.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta	115
2.4. Nepilnības atkritumu apsaimniekošanas jomas pārvaldībā un vertikālajā koordinācijā	115
2.4.1. Identificētās problēmas apraksts	115
2.4.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi	116
2.4.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta	116
2.5. Izmantotie ekonomiskie un politiskie līdzekļi nenodrošina pietiekamus stimulus virzībai uz aprites ekonomiku	116
2.5.1. Identificētās problēmas apraksts	116
2.5.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi	118
2.5.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta	118
2.6. Dati par atkritumu apsaimniekošanas aspektiem nav kvalitatīvi un nenodrošina visu informāciju, kas nepieciešama efektīvai politikas plānošanai	119
2.6.1. Identificētās problēmas apraksts	119
2.6.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi	120
2.6.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta	121
Fragmentāra informācija, kas nerada patiesu un pilnīgu priekšstatu par faktiskajām atkritumu plūsmām, līdz ar to tas liedz izdarīt secinājumus par veicamajiem uzlabojumiem atkritumu plūsmā. Nav viena persona (institūcija), kas apkopotu atkritumu apsaimniekotāju sniegtos datus par dažādu atkritumu veidu plūsmām, tādējādi radot priekšstatu par to izsekojamību	121

3. Atsevišķu ES dalībvalstu atkritumu apsaimniekošanas modeļa izvērtējums	122
3.1. Dānija	122
3.1.1. Vispārīgs valsts atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstības apraksts	122
3.1.2. Atkritumu apsaimniekošanas institucionālais modelis	125
3.1.3. Maksa par atkritumu apsaimniekošanu	128
3.1.4. Īpašumtiesības	128
3.2. Lietuva	129
3.2.1. Vispārīgs valsts atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstības apraksts	129
3.2.2. Atkritumu apsaimniekošanas institucionālais modelis	132
3.2.3. Maksa par atkritumu apsaimniekošanu	135
3.3. Slovēnija	137
3.3.1. Vispārīgs valsts atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstības apraksts	137
3.3.2. Atkritumu apsaimniekošanas institucionālais modelis	139
3.3.3. Maksa par atkritumu apsaimniekošanu	140
4. Priekšlikumi atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa iespējamām izmaiņām Latvijā	142
4.1. RAAC	143
4.1.1. RAAC pamatdarbības principi	145
4.1.2. Atbildība	149
4.2. Pārejas nosacījumi piedāvātā modeļa ieviešanai	151
4.3. Finanšu instrumenti: maksa par atkritumu apsaimniekošanu, maksa par atkritumu apglabāšanu poligonos, DRN par apglabāšanu poligonos	151
4.4. Reģenerācija	155
4.5. Pārvaldība	155
4.6. Dalīta atkritumu savākšana	156
4.7. RPA sistēmas	157
5. Secinājumi	160

Izmantotie saīsinājumi

AAL	Atkritumu apsaimniekošanas likums
AAR	Atkritumu apsaimniekošanas reģions
AAVP	Atkritumu apsaimniekošanas valsts plāns
BNA	bioloģiski noārdāmie atkritumi
BRA	būvniecībā radušies atkritumi
BRAPUS	Būvniecībā radušos atkritumu pārvadājumu uzskaites sistēma
DRN	Dabas resursu nodoklis
EEIA	Elektrisko un elektronisko iekārtu atkritumi
EK	Eiropas Komisija
ES	Eiropas Savienība
ESAO (OECD)	Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
ĢA	Eiropas Savienības Tiesas ģenerālvokāts
ĢD	Eiropas Komisijas Ģenerāldirektorāts
IKP	iekšzemes kopprodukts
KP	Konkurences padome
LES	Līgums par Eiropas Savienību
LESD	Līgums par Eiropas Savienības darbību
LVĢMC	VSIA "Latvijas Vides, ģeoloģijas un meteoroloģijas centrs"
MK	Ministru kabinets
NAP	Nacionālais attīstības plāns
PAYT	"Maksā, kad izmet"
RAAC	Reģionālais atkritumu apsaimniekošanas centrs
RAO	ražotāju atbildības organizācija
RPA	ražotāju paplašinātā atbildība
SPRK	Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija
VARAM	Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija
VVD	Valsts vides dienests

Ievads

Latvijas atkritumu apsaimniekošanas sistēma jau no 1990.gadu beigām tika veidota tā, lai pielāgotos ES prasībām, kā arī pārņemtu tās, tostarp, sasniedzot tajās definētos mērķus. Līdz ar to ir pamatoti izvērtēt pašreiz spēkā esošās ES prasības, kas primāri izriet no Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/98/EK (2008. gada 19. novembris) par atkritumiem un par dažu direktīvu atcelšanu (turpmāk – Direktīva 2008/98/EK vai Atkritumu pamatdirektīva) un tiesisko rāmi, kura ietvaros var lemt par nepieciešamajām izmaiņām un uzlabojumiem pašā sistēmā, lai efektīvāk sasniegtu izvirzītos mērķus. Tomēr, tā kā ES prasību kontekstā dalībvalstij noteiktie pienākumi un rīcības brīvība izriet no ES līgumiem (LES un LESD) kā primāro tiesību avota, tad, vērtējot sekundāros tiesību avotus, ir jāņem vērā ES līgumu prasības un attiecīgi pārējās ES līmenī aizsargātās vērtības.

Šī pētījuma 1.nodaļa galvenokārt ir veltīta ES prasību, tostarp, ES judikatūras analīzei attiecībā uz (sadzīves) atkritumu apsaimniekošanas jautājumiem, ar galveno fokusu uz Atkritumu pamatdirektīvu un tās 2018.gada grozījumiem.¹

Pētījuma 2.nodaļā izvērtēts Latvijā pastāvošā atkritumu apsaimniekošanas institucionālais un tiesiskais modelis kontekstā ar ESAO (OECD) rekomendācijām un ES jaunajām prasībām atkritumu apsaimniekošanā, tajā skaitā, attiecībā un ražotāju atbildības sistēmām. Sadaļā ietverti iespējamie risinājumi Latvijā identificēto izaicinājumu risināšanā un jauno ES prasību izpildē.

3.nodaļā iekļauts izvērtējums par trīs citās ES dalībvalstīs – Dānijā, Slovēnijā un Lietuvā – pastāvošajiem atkritumu apsaimniekošanas modeļiem, atbildības un īpašumtiesību sadalījumu atkritumu apsaimniekošanā.

4.nodaļā sniegti priekšlikumi atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa iespējamām izmaiņām Latvijā. Nodaļā aprakstīti piedāvātā modeļa darbības principi, atbildības sadalījums (pārdale) un pārejas nosacījumi.

Metodika – ES prasības attiecībā uz dalībvalstu pienākumiem un atstāto rīcības brīvību analizētas, izmantojot gan spēkā esošo Atkritumu pamatdirektīvu (un tās jaunākos grozījumus, kurus dalībvalstīm ir jāievieš līdz 2020.gadam), gan iepriekšējās normas, cik tālu tās atspoguļo galvenās izmaiņas, lai vieglāk saprastu būtiskākās prasības šajā jomā. Prasību skaidrošanai izmantotas ES regulējuma preambulas (jo satur likumdevēja skaidrojumu par

¹ Šajā pētījuma daļā ietvertā analīze fokusējas uz ES prasībām, kas izriet no Atkritumu pamatdirektīvas, kas pieņemta 2008.gadā, bet, ja attiecībā uz valsts pienākumu apjomu u.c. būtiskiem elementiem tā ir grozīta ar Direktīvu 2018/851, tad attiecīgās prasības tiek vērtētas, ņemot vērā grozījumus (ar atbilstošu norādi).

normu mērķiem) un ES Tiesas judikatūra (kā vienīgais autoritatīvais avots, kuram uzticēts sniegt ES normatīvā regulējuma interpretāciju). Ja ES Tiesu lietu konkrētajā jautājumā nav, tad skaidrojums sniegts izmantojot juridiskās interpretēšanas metodes, galvenokārt sistēmisko un teleoloģisko (papildus gramatiskajai) un tiesību doktrīnā paustās atziņas. Dažādi pētījumi, kā arī Eiropas Komisijas ziņojumi un konsultācijas ar jomas ekspertiem un akadēmiķiem citās valstīs, bija būtiski informācijas avoti, kas tika izmantoti šajā pētījumā.

Pētījumā netiek analizēta faktiskā situācija atkritumu apsaimniekošanas jomā Latvijā, ņemot vērā, ka tas nebija šī pētījuma darba uzdevums, kā arī pieņemot, ka visa faktoloģiskā informācija un statistikas dati ir VARAM rīcībā.

Visa pētījumā iekļautā informācija ir tā autoru personiskais viedoklis un faktu interpretācija. Pētījums nav uzskatāms par biedrības “Latvijas atkritumu saimniecības uzņēmumu asociācija” vai tās biedru kopīgu nostāju.

1. No ES tiesību normām un ES Tiesas nolēmumiem izrietošās prasības atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa kontekstā

1.1. ES (vispārīgās) prasības atkritumu apsaimniekošanas jomā – galvenie mērķi un sasniedzamie mērķrādītāji, Latvijas un citu valstu progress

1.1.1. ES atkritumu jomas regulējuma juridiskais pamats un dalībvalstu “manevra” iespējas

Atkritumu apsaimniekošanas jautājumi samērā detalizēti ir regulēti ES līmenī divu galveno iemeslu dēļ: primāri - kopējās vides aizsardzības nolūkos, sekundāri – arī rēķinoties, ka atkritumi kā resurss var būtiski ietekmēt Eiropas Savienības iekšējo tirgu. Abi šie aspekti ir svarīgi, vērtējot jebkuras šajā jomā pieņemtās dalībvalstu normas, tostarp, ja tās nosaka vai patur spēkā striktākas prasības, kas paredz augstāku vides aizsardzības līmeni.

Mērķis – nodrošināt vides aizsardzību visā ES vismaz minimālo prasību līmenī un izpratne, ka būs dalībvalstis, kas vēlēsies noteikt (vai saglabāt) striktākas prasības - ir bijis par pamatu dalībvalstīm vienoties par šīs jomas harmonizāciju *minimālo* prasību apjomā ar iespēju dalībvalstīm noteikt striktākas prasības.² Faktiski kopš 2000-to gadiem visi galvenie atkritumu apsaimniekošanu regulējošie ES normatīvie akti balstās uz Līguma par ES dibināšanu (LESD) vides aizsardzības pantu (192.p.), tostarp uz to balstās, piemēram, Atkritumu pamatdirektīva, Direktīva 1999/31/EK *par atkritumu poligoniem* utt.³ Tas attiecīgi nozīmē, ka ES prasības ir “minimālie” nosacījumi, un dalībvalsts ir tiesīga noteikt stingrākas prasības valsts normatīvajā regulējumā, balstoties uz LESD 193.pantu (un atbilstoši tā nosacījumiem).⁴

Tomēr šī rīcības brīvība ir ierobežota ar LESD iekļauto nosacījumu, ka **“šiem pasākumiem ir jābūt saderīgiem ar Līgumiem”** un par tiem jāinformē Komisija (LESD 193.p.). Tas pēc būtības nozīmē, ka šīs tiesības nav „absolūtas”.

² Sk.ES Tiesas spriedumu lietā: C-547/14, *Philip Morris Brands*, para 71, par “pilno harmonizāciju,” un tās būtību, uzsverot, ka pie “pilnās harmonizācijas” nav pieļaujams, ka dalībvalsts nosaka vēl papildus prasības attiecībā uz ES regulētu jautājumu (atšķirībā no “minimālās harmonizācijas.”)

³ Tā ir viena no būtiskām atšķirībām atkritumu apsaimniekošanas regulējuma pieejas maiņā. Atkritumu apsaimniekošanas regulējums sākotnēji balstījās uz vēlmi nodrošināt vienotas prasības (pilnā harmonizācija), lai tās negatīvi neskartu vienoto tirgu un neapdraudētu konkurenci (sk., piemēram, Direktīvas 75/442/ par atkritumiem, Preambulas 5.punkts), tomēr vēlākās direktīvas (sākot jau ar poligonu direktīvu 1999/31) balstās uz “minimālajām” prasībām ar mērķi nodrošināt “pēc iespējas augstāku vides aizsardzības līmeni” (ES Līguma 192.p.), tomēr vienlaikus, atstāj lielāku rīcības brīvību dalībvalstīm noteikt augstākas vides aizsardzības prasības. Sk.sīkāk: Krāmer L. *EU Environmental Law*. Sweet&Maxwell, 2015, pp. 366 – 379.

⁴ Fundamentāla un viena no pirmajām ES Tiesu lietām, kas atzīst šo dalībvalstu rīcības brīvību un skaidro 193.p.būtību: C-155/91 COM v. Padome. Sk.arī lietu C-318/98 *Fornasar*, kas attiecas uz bīstamo atkritumu klasificēšanu, kurā tiesa norāda, ka dalībvalsts var klasificēt atkritumus kā bīstamus papildus ES pieņemtajam sarakstam. Vienīgi tad atbilstoši 193.p.tādi papildinājumi jānotificē Komisijai. Sk.ĢA Cosmas viedokli Fornasar lietā, norādot, ka ES regulējumā iekļaujot “izsmēļošu uzskaitījumu” ar atkritumiem, kas klasificējami kā bīstami, tiek pārkāpts ES Līguma 193.pants.

LESD 193.pantā iekļautā frāze, ka tiesības pieņemt (vai paturēt) “stingrākas prasības” nozīmē, ka attiecīgie pasākumi aptver tos pašus, ko ES regulējums, vienīgi paredz striktākas prasības. Proti valsts normatīvajam regulējumam jāpārņem noteiktās prasības, bet tas var saturēt konkrēto normu paplašinājumu, paredzot augstāku aizsardzības līmeni.⁵ Valsts regulējuma mērķim jāsakrīt ar ES regulējumu. Dalībvalsts nevar ne pazemināt aizsardzības līmeni, ne mainīt ES prasību ieviešanai nepieciešamos pasākumus.⁶ Tomēr galvenais ierobežojums attiecībā uz LESD 193.panta piemērošanu izriet no noteikto pasākumu potenciālās *ietekmes uz tirgu* starp ES dalībvalstīm. **Ja pastāv šāda ietekme, tad attiecīgajiem pasākumiem “jāiztur” proporcionālītātes tests.**⁷

1.1.2. Atkritumu jomas regulējuma pamatdirektīva un aprites ekonomika

Kopš 2000-to gadu vidus ES prasības atkritumu apsaimniekošanas jomā ir būtiski mainījušās, sākotnēji aizstājot Direktīvu 775/442/EEK ar jaunu Direktīvu 2006/12/EK, pēc kuras drīz sekoja vēl viena “aizstāšana.”

2008.gadā Direktīva par atkritumiem tika aizstāta ar jaunu – Atkritumu pamatdirektīvu, integrējot tajā arī vairākas citas atkritumu jomas direktīvas, piemēram, direktīvu 91/689/EEK par bīstamajiem atkritumiem, direktīvu 75/439/EEK par atkritumu ellām.

Atkritumu pamatdirektīva tika pieņemta, tostarp, “lai precizētu galvenos pamatjēdzienus, piemēram, atkritumu, **reģenerācijas un apglabāšanas definīcijas**, lai **pastiprinātu atkritumu rašanās novēršanas** pasākumus, lai ieviestu pieeju, kas ņem vērā produktu un materiālu visu aprites ciklu, ne tikai to ‘atkritumu’ stadiju, un lai samazinātu atkritumu rašanās un apsaimniekošanas ietekmi uz vidi, tādējādi nostiprinot atkritumu nozīmi tautsaimniecībā. 2008.gada direktīvas mērķis ir noteikt arī tādas prasības, kas veicinātu “atkritumu **pārstrādi** un pārstrādāto **materiālu izmantošanu**.”⁸

ES dalībvalstis, vienojoties par atkritumu apsaimniekošanas pamatnosacījumiem, kas ietverti Atkritumu pamatdirektīvā, ir piekritušas, ka atkritumu apsaimniekošanas politikas galvenais mērķis ir **atkritumu radīšanas un apsaimniekošanas negatīvās ietekmes** uz cilvēku veselību un vidi **samazināšana līdz minimumam**, kā arī tam, ka atkritumu politikai

⁵ Sk.sīkāku diskusiju par 193.panta piemērošanas iespējām: N.de Sadeleer. *EU Environmental Law and the Internal Market*. 2014, pp. 350 – 358.

⁶ ES tiesas lieta C-194/01 COM v. Austrija, para 39; Sk.arī C-322/00 COM v. Nīderlande, kur tiesa norāda, ka striktāku prasību noteikšana neatbrīvo dalībvalsti no pienākuma pārņemt visu direktīvu.

⁷ Direktīvas 2018/851 preambulas 33.apsvērums.

⁸ Direktīvas 2008/98 preambulas 8.apsvērums.

jābūt vērstai uz **resursu izmantošanas samazināšanu** un jāveicina atkritumu hierarhijas piemērošana praksē.⁹

Izvirzītie ambiciozie mērķi par atkritumu samazināšanu un resursu taupīšanu prasīja daudz plašāku ES līmeņa rīcības stratēģiju. Līdz ar to Eiropas Komisija 2015.gadā pieņēma tā saucamo “Aprites ekonomikas rīcības plānu,” ar mērķi stimulēt Eiropas valstu pāreju uz aprites ekonomiku. Rīcības plāns ietvēra arī priekšlikumus grozīt atkritumu apsaimniekošanas likumdošanu, tostarp Atkritumu pamatdirektīvu, paaugstinot mērķus, kas jāsasniedz dalībvalstīm, veidojot savu atkritumu apsaimniekošanas politiku un izpildot apņemšanos sasniegt konkrētus mērķrādītājus. Attiecīgie Eiropas Komisijas likumdošanas priekšlikumi rezultējās vairākos tiesību aktos, tajā skaitā direktīvās: **2018/849/ES, 2018/850/ES, 2018/851/ES un 2018/852**, kuras groza kopumā piecus atkritumu jomu regulējošus normatīvos aktus.

No šī iepriekš minētā īsā ieskata ES atkritumu normatīvā regulējuma attīstībā un tā pieņemšanas (tostarp izmaiņām) galvenajos mērķos, ir redzama pakāpeniska attīstība atkritumu apsaimniekošanas sistēmas galvenajos uzstādījumos un prasībās. Ja sākotnēji tie balstījās galvenokārt bažās par atkritumu radīto negatīvo ietekmi uz vidi un cilvēku veselību, kas jānovērš, gan samazinot to apjomu, gan atbilstoši (videi un cilvēkiem nekaitīgi) apsaimniekojot, tad pēdējos gados ES normatīvās prasības aizvien vairāk prasa apsaimniekot **atkritumus kā resursu**, ne tikai novērst un samazināt to negatīvo ietekmi.

Viens no šādiem uzstādījumiem, kas prasa būtiskas izmaiņas atkritumu apsaimniekošanas sistēmā, ir atkritumu (dažādu frakciju) *pārstrāde*, kā arī maksimāla materiālu/produktu atkārtota izmantošana. Šai pieejai “vajadzētu nodrošināt, ka saimnieciski vērtīgi atkritumu materiāli tiek efektīvi sagatavoti atkārtotai izmantošanai vai pārstrādāti, vienlaikus nodrošinot vides un cilvēku veselības augsta līmeņa aizsardzību, un ka atkritumos atrodamie ekonomiski vērtīgie materiāli atgriežas Eiropas ekonomikā, un tas savukārt sekmēs Izejvielu iniciatīvas īstenošanu un aprites ekonomikas rašanos.”¹⁰

ES politikas uzstādījumi par atkritumu atkārtotu izmantošanu un pārstrādi pārliecinoši iekļaujas plašākā ES politikas virzienā, kas prasa pārorientēt tautsaimniecības procesus uz aprites ekonomikas principiem. Tomēr dalībvalstu praktiskais izpildījums atkritumu apsaimniekošanas jomā krietni atpaliek tad, ja valsts iekšēji nav paspējusi pārorientēties no sākotnējās pieejas atkritumu apsaimniekošanā (“droša apglabāšana”) uz to, kuras ieviešanu

⁹ Direktīvas 2008/98 preambulas 6.apsvērums.

¹⁰ Direktīvas 2018/851 Preambulas 43.punkts. (Pārskatītā Atkritumu pamadirektīva).

normatīvā līmenī aizsāka 2008.gada Atkritumu pamatdirektīva – primāri atkritumu novēršana un pārstrāde, atkārtota izmantošana u.tml.

Dažādās ES valstu “stadijas” un gatavība (un/vai problēmas) ieviest jaunās prasības attiecībā uz daudz plašāku atkritumu frakciju nošķirošanu un pārstrādi, atkritumu apjoma apglabāšanas maksimālu samazināšanu u.tml., labi redzama no pēdējos gados aktīvi veiktajiem pētījumiem un datu analīzes ES līmenī.¹¹

1.1.3. Pašreizējais “*status quo*” atkritumu apsaimniekošanā no Eiropas Komisijas skatu punkta, aprēķina metodes un jaunie mērķi

2018.gadā Eiropas Komisija publicēja pašreiz jaunāko pieejamo pārskatu par to, kā (cik labi) ES prasības atkritumu jomā tiek ieviestas ES dalībvalstīs, aptverot arī pārskatu par esošajiem izaicinājumiem un perspektīvām (turpmāk – *COM 2018 W-ziņojums*).¹² Tajā norādīts, ka, neskatoties uz vērojamo progresu atkritumu apsaimniekošanā Eiropā kopumā, pastāv nopietnas nepilnības, kuras ir jānovērš, ja Eiropa vēlas baudīt aprites ekonomikas pozitīvo devumu uz vidi un ekonomiku. Ziņojumā visvairāk vērsta uzmanība uz 14 dalībvalstīm, tostarp Latviju¹³, kurām izteikts arī tā saucamais “agrīnais brīdinājums” (*early warning*) par mērķu nesasniegšanas risku, ietverot atsevišķos ziņojumos iespējamās rīcības, lai šīs valstis uzlabotu atkritumu apsaimniekošanu.¹⁴

COM 2018 W-ziņojums ietver informāciju, kas sniegta valstu īstenošanas ziņojumos¹⁵ par 2013.–2015. gadu¹⁶ saistībā ar šādu direktīvu īstenošanu:

- Direktīva 2008/98/EK par atkritumiem (Atkritumu pamatdirektīva),
- Direktīva 2002/96/EK un Direktīva 2012/19/ES par elektrisko un elektronisko iekārtu atkritumiem (EEIA direktīva),
- Direktīva 94/62/EK par iepakojumu un izlietoto iepakojumu (Iepakojuma direktīva),

¹¹ Sk.ES institūciju veiktos vai pasūtītos pētījumus sk.: ES COM m/l: https://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm

¹² EU COM 24.9.2018. Communication No.COM(2018) 656 final on the implementation of EU waste legislation, including the early warning report for Member States at risk of missing the 2020 preparation for re-use/recycling target on municipal waste. No. Pieejams: https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/waste_legislation_implementation_report.pdf

¹³ Agrīnās brīdināšanas ziņojumi pieņemti attiecībā uz: **Bulgāriju, Horvātiju, Kipru, Igauniju, Somiju, Grieķiju, Ungāriju, Maltu, poliju, Portugāli, Rumāniju, Slovākiju, Spāniju un Latviju.**

¹⁴ Šie ziņojumi balstās uz Eiropas Komisijas pasūtītajiem pētījumiem: Eunomia Research and Consulting Ltd. et al., Study to Identify Member States at Risk of Non-Compliance with the 2020 Target of the Waste Framework Directive and to Follow-up Phase 1 and 2 of the Compliance Promotion Exercise, 2018. (turpmāk – Eunomia, 2018) un ETC/WMGE (2018).

¹⁵ Sīkāka informācija par šiem ziņojumiem attiecībā uz atsevišķām direktīvām ir atrodama ES Kom. m/l: <http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index>.

¹⁶ Iepriekšējais īstenošanas ziņojums COM/2017/088 final attiecas uz laikposmu no 2010. līdz 2012. gadam.

- Direktīva 1999/31/EK par atkritumu poligoniem (Atkritumu poligonu direktīva) un
- Direktīva 86/278/EEK par notekūdeņu dūņām (Notekūdeņu dūņu direktīva)

Kā norādīts COM 2018 W-ziņojumā, “sadzīves atkritumi veido tikai aptuveni 10 % no Eiropas Savienībā radīto atkritumu kopapjoma [Latvijā krietni virs ES vidējā], bet tā ir viena no tām atkritumu plūsmām, kuru ir vissarežģītāk apsaimniekot tās **daudzveidīgā sastāva, atkritumu radītāju lielā daudzuma un atbildības sadrumstalotības dēļ.**”¹⁷

Tajā pašā laikā, lai Eiropa virzītos uz resursu efektīvu sabiedrību, ES dalībvalstis ir apņēmušās sasniegt noteiktus atkritumu pārstrādes un (sagatavošanas) atkārtotai izmantošanai mērķus. Saskaņā ar 2008.gada Atkritumu pamatdirektīvas prasībām attiecībā uz sadzīves atkritumu (mājsaimniecības atkritumu un līdzīgu atkritumu) apsaimniekošanu:

- dalībvalstu pienākums ir sasniegt **50 % mērķrādītāju** attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkalizmantošanai un pārstrādi (re-use & recycling) **līdz 2020.gadam.**¹⁸
- otrs mērķrādītājs attiecās uz *nebīstamo būvgružu un ēku nojaukšanas atkritumiem*, attiecībā uz kuriem līdz 2020.gadam jāsasniedz vismaz 70 % (pēc svara), nodrošinot to sagatavošanu atkārtotai izmantošanai, pārstrādei un citai materiālai reģenerācijai, tostarp aizbēršanai, izmantojot atkritumus kā citu materiālu aizstājējus.

2018.gadā dalībvalstis vienojās par jauniem mērķiem, pieņemot grozījumus Atkritumu pamatdirektīvā (turpmāk — Direktīva 2018/851/ES vai pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva),¹⁹ kurā iekļāva šādus jaunus un ambiciozākus atkritumu pārstrādes mērķrādītājus attiecībā uz sadzīves atkritumu pārstrādi un sagatavošanu atkārtotai izmantošanai:

- līdz 2025. gadam jāsasniedz - **55 %**,
- līdz 2030. gadam — **60 %** un
- līdz 2035. gadam — **65 %.**²⁰

¹⁷ COM 2018 W-ziņojuma, 2.lpp.

¹⁸ Atkritumu pamatdirektīvas 2008/98/EK 11. panta 2. punkta a) apakšpunkts noteica: “**līdz 2020. gadam** sagatavot vismaz tādu materiālu otrreizēju izmantošanu un pārstrādi kā papīrs, metāls, plastmasa un stikls no mājsaimniecībām un, iespējams, citiem avotiem, ciktāl šīs atkritumu plūsmas ir līdzīgas sadzīves atkritumiem, lai šī otrreizējā izmantošana un pārstrāde kopumā sasniegtu **vismaz 50 % pēc svara**;

¹⁹ Direktīva 2018/851/ES – (pārskatītā pamatdirektīva). Kā izriet no pārskatītās direktīvas Preambulas, augstākus mērķrādītājus attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkārtotai izmantošanai un pārstrādi, noteica, “lai sniegtu būtiskus ieguvumus videi, ekonomikai un sabiedrībai un paātrinātu pāreju uz aprites ekonomiku.”(43.punkts)

²⁰ Direktīvas 2018/851 11. panta 2. punkta c) - e) apakšpunkts.

Citās atkritumu jomu regulējošās direktīvās ir grozījumi arī attiecībā uz citu atkritumu plūsmu mērķiem, piemēram, attiecībā uz iepakojuma pārstrādi – 70 % iepakojuma pārstrāde jāpanāk līdz 2030.gadam. Attiecībā uz atsevišķiem iepakojuma materiāliem:

- papīrs un kartons – 85%
- melnie metāli – 80%
- alumīnijs – 60%
- stikls – 75 %
- plastmasa – 55%
- koks – 30%

Papildus vēl ar grozījumiem Poligonu direktīvā (1999/31) tika noteikts saistošs mērķis attiecībā uz sadzīves atkritumu apglabāšanu poligonos, kas līdz 2035.gadam jāsamazina līdz 10%.²¹

Grozījumi arī pastiprina pienākumu atsevišķi vākt noteiktus atkritumu veidus, paplašinot prasības uz **bīstamajiem mājāsaimniecību atkritumiem** (piemēram, krāsu, laku iepakojumi), kuru atsevišķa savākšana jāievieš līdz 2022.gada beigām,²² uz **bioloģiskajiem atkritumiem**²³ – līdz 2023.gadam un uz **tekstilmateriāliem** – līdz 2025.gadam. Ar pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas ieviešanas termiņa spēkā stāšanos (2020.gada 5.jūlijs) dalībvalstīm būs jānodrošina arī pasākumi, kas paredzēti **pārtikas atkritumu un jūras piesārņojuma** (piegūzējuma ar atkritumiem) problēmu risināšanai (sākot jau ar pasākumu iestrādāšanu plānošanas dokumentos saskaņā ar Atkritumu pamatdirektīvas 28. un 29.pantu).²⁴

Jāuzsver, ka, paplašinot sadzīves atkritumu definīciju, kas skaidri aptver arī tos materiālus/lietas, attiecībā uz kurām ir noteikts pienākums tās vākt atsevišķi un, ja atsevišķa vākšana tiek nodrošināta, tad tam vajadzētu būtiski atvieglot jauno mērķrādītāju sasniegšanu,

²¹ Grozījumi “Poligonu” Direktīvā 1999/31 (5(4).pants) (izdarīti ar Direktīvu 2018/850), kas nosaka, ka “Dalībvalstis veic vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu, ka līdz 2035. gadam poligonos apglabāto sadzīves atkritumu īpatsvars ir samazinājies līdz 10 % no kopējā radīto sadzīves atkritumu daudzuma (pēc svara) vai ir vēl mazāks.” Savukārt no 2030.gada dalībvalstīm jācenšas panākt, lai “visi atkritumi, kas derīgi pārstrādei vai citādi reģenerācijai, jo īpaši sadzīves atkritumi, vairs netiktu pieņemti apglabāšanai poligonā, ja vien tie nav atkritumi, kuru apglabāšana poligonā ir vidi nekaitīgākais rezultāts” saskaņā ar atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju.

²² Direktīva 2018/851 nosaka: “Līdz 2025. gada 1. janvārim dalībvalstis izveido dalīto savākšanu mājāsaimniecībās radītajām bīstamo atkritumu frakcijām, lai nodrošinātu, ka tās tiek apstrādātas saskaņā ar 4. un 13. pantu un nepiesārņo citas sadzīves atkritumu plūsmas.” (20(1).p.) Bet šo prasību ieviešanai, Eiropas Komisijai ir jāizstrādā Vadlīnijas (līdz 2020. gada 5. janvārim).

²³ Pārskatītajā atkritumu pamatdirektīvā 2008/851 termins “bioloģiski atkritumi” ir plašāks nekā 2008.gada direktīvā. Tātad no 2020.gada tie jādefinē kā “bioloģiski noārdāmi dārza un parka atkritumi, mājāsaimniecību, biroju, restorānu, vairumtirdzniecības, ēdnīcu, sabiedriskās ēdināšanas uzņēmumu un mazumtirdzniecības telpu pārtikas un virtuves atkritumi un tiem pielīdzināmi pārtikas rūpniecības uzņēmumu atkritumi;”

²⁴ Viens no jauniem pasākumiem, par kuriem ES vastis vienojās ES līmenī 2019.gadā: Direktīva 2019/904 par konkrētu plastmasas izstrādājumu ietekmes uz vidi samazināšanu (SUP Direktīva). Saskaņā ar to, piemēram, dalībvalstīm jāaizliedz laist tirgū no plastmasas darinātus ēdamrīkus, vates kociņus, salmiņus un maisāmkociņus sākot no 2021. gada.

piemēram, attiecībā uz tekstilmateriāliem, jo ir ievērojama atšķirība, vai tos savāc kopā ar visiem sadzīves atkritumiem un tad tos faktiski vairs nav iespējams sagatavot atkārtotai lietošanai, vai tos vāc atsevišķi.

Pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva ievieš arī iepriekšminēto *agrīnā brīdinājuma ziņojumu sistēmu*, ar ko trīs gadus pirms attiecīgajiem termiņiem izvērtē dalībvalstu virzību uz noteikto mērķrādītāju sasniegšanu un, ja pastāv sasniegšanas riski, tad pieņem agrīnās brīdināšanas ziņojumu.

Lai pārbaudītu atbilstību Atkritumu pamatdirektīvas 11. panta 2. punkta a) apakšpunktā izvirzītajam mērķrādītājam, Eiropas Komisijas lēmumā Nr. 2011/753/ES (ar grozījumiem 2014.gadā) bija noteiktas četras alternatīvas **rādītāju aprēķina metodes** ziņošanai par sadzīves atkritumu “sagatavošanu atkalizmantošanai [atkārtotai izmantošanai] un reciklēšanai [pārstrādei]”. Attiecīgi dalībvalsts, aprēķinot sasniegtos mērķrādītājus, pašreiz tos balsta vienā no šādiem izejas datiem:

- 1) *papīra, metāla, plastmasas, stikla mājsaimniecības atkritumu sagatavošana atkārtotai izmantošanai un to pārstrāde; (1.metodes pamats)*
- 2) *papīra, metāla, plastmasas, stikla mājsaimniecības atkritumu un citu atsevišķu veidu mājsaimniecības atkritumu vai līdzīgu atkritumu no citiem avotiem sagatavošana atkārtotai izmantošanai un to pārstrāde; (2.metodes pamats)*
- 3) *mājsaimniecības atkritumu sagatavošana atkārtotai izmantošanai un to pārstrāde; (3.metodes pamats)*
- 4) *sadzīves atkritumu sagatavošana atkārtotai izmantošanai un to pārstrāde. (4.metodes pamats).²⁵*

Attiecīgi katras dalībvalsts progress tiek vērtēts, ņemot vērā dalībvalstu izvēlēto aprēķināšanas metodi, kuru tai ir jāizvēlas un par izvēli jāziņo Eiropas Komisijai.²⁶ Sīkāk skatīt par katras metodes specifiku 1.tabulā.

Vienlaikus jāatzīmē, ka pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva ievieš jaunu regulējumu attiecībā uz aprēķināšanas metodi (11.a.pants), par ko sīkāk aprakstīts nākamajā nodaļā.

²⁵ Komisijas lēmuma Nr. 2011/753/ES, 3.pants.

²⁶ Direktīas 2008/98 37(1). pants un Komisijas lēmumā Nr. 2011/753/ES, 3.pants.

1.tabula – Četras aprēķinu metodes un galvenās atšķirības aprēķinu pieejā²⁷

1.metode – šajā metodē ir iekļauts tikai papīrs, metāls, plastmasa un stikls no mājsaimniecību atkritumiem. Pamatscenārija – atkritumu modelī pieņēmums ir, ka 80% no cietajiem sadzīves atkritumiem (MSW) ir mājsaimniecības atkritumi.²⁸	Aprēķina 1.metode Papīra; metāla; plastmasas; stikla mājsaimniecības atkritumu pārstrādes rādītājs = (%) <u>Papīra, metāla, plastmasas un stikla mājsaimniecības atkritumu pārstrādātais apjoms</u> Radušos papīra; metāla; plastmasas un stikla mājsaimniecības atkritumu kopējais apjoms
2.metode – pamatelementi izmantoti tie paši, kas 1.metodē (papīrs, metāls, plastmasa un stikls), bet aprēķiniem izmanto visu sadzīves atkritumu apjomu (ne tikai to, kas nāk no mājsaimniecībām). Savukārt pārtikas, dārzeņu, koka, tekstila u.tml. frakcijas, ir iekļauti pārstrādes aprēķinos tikai tad, ja to individuālie (katrai frakcijai atsevišķi) pārstrādes rādītāji ir lielāki par 50% no attiecīgās frakcijas visos sadzīves atkritumos.	Aprēķina 2. metode <i>Mājsaimniecības un līdzīgu atkritumu pārstrādes rādītājs = (%)</i> Papīra, metāla, plastmasas un stikla un <i>citu atsevišķu mājsaimniecības atkritumu plūsmu</i> vai <i>līdzīgu plūsmu pārstrādātie apjomi</i> Radušos papīra; metāla; plastmasas un stikla un <i>citu atsevišķu mājsaimniecības atkritumu plūsmu</i> vai <i>līdzīgu plūsmu kopējais apjoms</i>
3.metode - Aprēķinos izmanto ‘mājsaimniecības atkritumus’ un attiecīgi to sagatavošana atkārtotai izmantošanai un pārstrādei. Mājsaimniecības un ne mājsaimniecības atkritumi tiek modelēti pēc pieņēmuma, ka to sastāvs ir vienāds.	Aprēķina 3. metode <i>Mājsaimniecības atkritumu pārstrādes rādītājs = (%)</i> Pārstrādāto mājsaimniecības atkritumu apjoms Mājsaimniecības atkritumu kopējais apjoms, izņemot dažas atkritumu kategorijas (Aprēķinā neietver atkritumus ar šādiem atkritumu kodiem: 08.1. - Nolietoti transportlīdzekļi / 11-13 - Dūņas un minerālu atkritumi)
4.modelis – Šajā metodē izmanto “sadzīves atkritumu	Aprēķina 4. Metode <i>Sadzīves atkritumu pārstrāde = (%)</i>

²⁷ Tabulas veidošanai par pamatu izmantots Komisijas lēmuma Nr. 2011/753/ES un Eiropas Vides Aģentūras ziņojums, sk: European Environmental Agency. “Scenarios for municipal waste recycling based on the European Reference Model on Municipal Waste.” 17.04.2018., p.7.

²⁸ European Environmental Agency. “Scenarios for municipal waste recycling based on the European Reference Model on Municipal Waste.” 17.04.2018., p.7.

sagatavošana atkārtotai izmantošanai un pārstrādei” Pēc “noklusējuma” pieejas šajā metodē nošķirošanas darbības atskaita no atsevišķi savāktiem pārstrādājamiem materiāliem. Tas nozīmē, ka modelētie pārstrādes rādītāju rezultāti 3. un 4.metodē ir vienādi.	Pārstrādātie sadzīves atkritumi Radušies sadzīves atkritumi Šajā metodē izmanto statistikas datus par sadzīves atkritumiem, par ko katru gadu ziņo Komisijai (<i>Eurostat</i>).
---	--

Latvija piemērojusi 4.aprēķinu metodi.²⁹

Saskaņā ar Komisijas Lēmuma 3.punkta sesto daļu dalībvalsts var mainīt variantu līdz tiek iesniegts īstenošanas pārskats par 2020.gadu, ar nosacījumu, ka tā var nodrošināt iesniegto datu konsekveni.

1.2. “Atkritumu” koncepts ar to saistītā problemātika, u.c. saistītā terminoloģija

1.2.1. Atkritumi un lieta/viela, ko “izmet”

Atkritumu pamatdirektīvā, līdzīgi kā iepriekšējā Direktīvā 2006/12³⁰, ir dota šī termina „atkritumi” definīcija, nosakot, ka „**atkritumi** ir jebkura viela vai priekšmets, no kā īpašnieks atbrīvojas, ir nodomājis atbrīvoties vai ir spiests atbrīvoties”. (3.p.1.p.)

Kaut šī definīcija ir līdzīga tai, kas atrodama Direktīvā 2006/12, iepriekšējā regulējumā jēdziena skaidrojums saturēja arī atsauci uz sarakstu ar atkritumu kategoriju uzskaitījumu (I Pielikumu).³¹ Tā kā šis saraksts nelīdzēja definēt, vai konkrētā lieta/viela ir klasificējama kā “atkritumi” konkrētā situācijā, Atkritumu pamatdirektīva šādu atsauci vairs nesatur. Tajā pašā laikā atkritumu kategoriju uzskaitījuma saraksts arī jaunajā direktīvā ir

²⁹ Sk.sīkāk aprēķinu pamatelementus: MK 02.04.2013. noteikumi Nr.184 *par atkritumu dalītu savākšanu, sagatavošanu atkārtotai izmantošanai, pārstrādi un materiālu reģenerāciju*.

³⁰ Direktīvas 2006/12 par atkritumiem, kas atcēla pirmo Atkritumu direktīvu (75/442), tika atcelta 2008.gadā, stājoties spēkā jaunajai Atkritumu pamatdirektīvai 2008/98.

³¹ Direktīvā 2006/12 atrodams šāds formulējums: ““atkritumi” ir jebkura viela vai priekšmets, kas ir iekļauts I pielikumā noteiktajās kategorijās un no kā īpašnieks [turētājs] atbrīvojas, ir nodomājis atbrīvoties vai ir spiests atbrīvoties”. Kā norādījusi ES Tiesa, šis I Pielikuma uzskaitījums ir neizsmeļošs, tādēļ “ietvertais atkritumu kategoriju saraksts būtībā ir ilustratīvs.” C-241/12 un C-242/12 *Shell Nederland*, para 35.

atrodams, kas vairāk kalpo vienotai atkritumu klasificēšanai attiecībā uz to bīstamību,³² kā arī vienotas atkritumu kategoriju kodu sistēmas ieviešanai Eiropas Savienībā.

Jāuzsver, ka “ atkritumi” ES prasību un valstu normatīvā regulējuma kontekstā ir “**juridiska konstrukcija**” un faktiski ir izmantojama tikai attiecīgajiem mērķiem, jo nebūt neaptver visu, ko pēc būtības kāds varētu (vai nevarētu) uzskatīt par atkritumiem, vai arī dažos gadījumos aptver tādas lietas, kuras vēl kāds cits varētu lietot.³³ Proti, juridiski aptvertais objektu loks var nesakrist ar kādas personas priekšstatu par objektiem, kuriem ar to būtu (vai nebūtu) jābūt aptvertiem. Ne velti par šī termina attiecināšanu uz vienu vai otru lietu ir daudz strīdu, īpaši to pārrobežu pārvadājumu jomā, kā arī pārstrādāto vai pārstrādājamo lietu kontekstā.

Pēc būtības galvenais strīdus iemesls izriet no atšķirības starp skatījumiem, kad konkrēta lieta/viela ir “produkts” un kad “atkritumi,” it īpaši ekonomiskās vērtības skalā. No šāda skatu punkta, atkritumu jēdziens nebūtu jāattiecina uz nevienu lietu, kurai vēl ir ekonomiska vērtība un attiecīgi uz tādiem objektiem būtu pilnībā jāattiecina regulējums par “produktu” apriti. Tomēr galvenā problēma šādai pieejai ir tāda, ka gandrīz jebkurai lietai/vielai kādā pasaules malā var būt kāda ekonomiska vērtība, tostarp, piemēram, izmestiem atkritumu maisiņiem. Šī pieeja vides jomu regulējošajiem normatīvajiem aktiem nav piemērota. No vides aizsardzības viedokļa faktiski nav svarīgi, kā tiek nosaukta lieta/viela, būtiskākais ir potenciālais piesārņojums vai piesārņojuma risks, ko tā var radīt. Šo tēzi apstiprina arī tālāk apskatītā ES Tiesas judikatūra, atzīstot atkritumus kā “specifisku” produktu, kuram attiecīgi ir nepieciešams specifisks regulējums.

Atkritumu pamatdirektīvā iekļautā pieeja neatspoguļo ekonomikas vērtējumu, bet gan citu loģiku, kura daudz ir uzsvērtā ES Tiesas judikatūrā un balstās uz vērtējumu, vai īpašnieks no attiecīgās lietas/vielas vēlas atbrīvoties (*discard*) vai ir atbrīvojies, jo tas rada risku “atkritumiem” nokļūt vidē. Kā norādījusi ES Tiesa, īpaša uzmanība ir jāpievērš apstāklim, vai aplūkots priekšmets vai viela nav vai vairs nav noderīga tā īpašniekam, kā rezultātā šis priekšmets vai viela ir slogs, no kā tas vēlas atbrīvoties. Ja tas tā ir, pastāv risks, ka īpašnieks atbrīvosies no attiecīgā priekšmeta vai vielas veidā, kas var radīt kaitējumu videi, proti, to izmetot, izgāžot vai nekontrolēti apglabājot.³⁴

³² Direktīvas 2008/98 7.pants. Tomēr arī atkritumu klasificēšanā kā ‘bīstamie’ vai ne, pastāv samērā daudz izaicinājumi, sk., piem., ES Tiesas apvienotās lietas C-487/17 - C-489/17, kur tiesa piemērojot “piesardzības principu” noteica, ka, ja aizdomas, ka varētu saturēt bīstamus atkritumus, tad jāatzīst, ka tie ir klasificējami kā bīstami.

³³ Sk.sīkāk diskusiju šajā kontekstā: Krämer L. *EU Environmental Law*. Sweet&Maxwell, 2015, pp. 370 – 371.

³⁴ ES Tiesas lieta C-624/17 *Tronex*, para 22.

Tas, ko dalībvalstīm jāveicina, jādara, par ko jāatbild, ja lieta kļuvusi par atkritumiem, jau ir pakārtots jautājums, kas izriet no juridiskas valstu vienošanās par atkritumu apsaimniekošanas pamatprincipiem, tostarp to reģenerāciju, pārstrādi un drošu apglabāšanu. Vārdu sakot, “atkritumu” jēdziena kā juridiskas konstrukcijas tālāka pielietošana tiešā veidā ietekmē darbības ar tiem un izpratni, kas ar attiecīgā veida “objektiem” ir (vai nav) jādara.

Pārpratumu un apzināta kādas konkrētas pieejas izvēle jēdziena “atkritumi” definēšanā un atšķirības tajā, ko katra valsts saprot ar jēdzienu “atkritumi”, ir aktuāli kopš pirmajiem mēģinājumiem valstīm vienoties par kopīgu definīciju (gan ES, gan ESAO, gan Bāzeles konvencijas ietvaros).

Sākotnēji bija mēģinājumi atkritumu jēdzienu definēt caur konkrētu lietu/vielu īpašībām, tostarp ekonomisko vērtību, kā minēts iepriekš.

Piemēram, Vācija savā normatīvajā regulējumā (1986.gadā) noteica, ka lietas, kuras var reģenerēt, nav “atkritumi”, bet otrreizējās izejvielas sastāvdaļas. Pēc Eiropas Komisijas celtās prasības pret Vāciju, ES Tiesa norādīja, ka konkrētā pieeja (Vācijas regulējums) ir pretrunā ES tiesībām.³⁵ Šajā lietā tiesa atzina, ka “atkritumu” definīcija (tajos laikos Direktīvas 91/156, kas mūsdienās sakrīt ar Atkritumu pamatdirektīvas definīciju) nepieļauj reģenerējamus atkritumus (*recoverable waste*) izslēgt no “atkritumu” definīcijas. Vācijai līdzīgu pieeju izvēlējās arī Itālija, mēģinot izslēgt no “atkritumu” jēdziena reģenerējamus atkritumus. Arī tas noveda pie līdzīga tiesas sprieduma.³⁶ Neskatoties uz to, Itālija turpināja centienus izslēgt noteikta veida atkritumus no šī termina juridiskā tvēruma un attiecīgi neattiecināt atkritumu apsaimniekošanas prasības, kas arī rezultējās ES Tiesas spriedumā.³⁷

Mūsdienās (un faktiski jau pēc pirmajām lietām ES Tiesā atkritumu jēdziena kontekstā) ir skaidrs, ka kādas lietas/vielas klasificēšana kā “atkritumi” ir atkarīga no tajā ietvertā jēdziena “atbrīvojies no” (jeb izmests) interpretācijas, t.i., kas tiek saprasts ar jēdzienu “atbrīvojas” jeb “tas, ko izmet” (*discard*) un kad var uzskatīt, ka lietas/vielas “turētājs” no tās atbrīvojies (vai tam nācies atbrīvoties) un attiecīgi lieta kļūst par ES direktīvai atbilstošā veidā apsaimniekojamu objektu. Jēdziena “izmest” skaidrojums nav atrodams ES normatīvajā regulējumā un ir izsecināms tikai no ES Tiesas judikatūrā sniegtajām vadlīnijām.

Faktiski tieši no ES Tiesas judikatūras izriet, ka viens no galvenajiem (vai pat svarīgākais) kritērijiem, kas tiek izmantots kādas lietas/vielas klasificēšanai kā “atkritumi”, ir vērtējums, vai lieta/viela uzskatāma par “izmestu” no tās īpašnieka

³⁵ ES Tiesas lieta C-422/92 *COM v. Vāciju*. Pēc

³⁶ ES Tiesas lieta C-304/94 *Tombesi*

³⁷ ES Tiesas lieta C-103/02 *COM v. Itālija*.

(turētāja) puses.³⁸ Un ja tā, tad uz šo lietu vai vielu ir attiecināms Atkritumu pamatdirektīvas jēdziens “atkritumi”, kuru apsaimniekošanu videi un cilvēkiem nekaitīgā veidā ir pienākums nodrošināt dalībvalstīm, tostarp nodrošinot atkritumu apsaimniekošanu ievērojot to hierarhiju.³⁹

Tam, vai tādai lietai (ko īpašnieks izmetis) ir vēl kāda ekonomiska vērtība, nav nekādas nozīmes, lai klasificētu to kā “atkritumus.”⁴⁰ Piemēram, televizors, ko kāds pēc pusgada ir izmetis atkritumu konteinerā, ir jāsaprot kā ietilpstošs terminā “īpašnieks no tā atbrīvojies” un attiecīgi jāklasificē kā atkritumi pat tad, ja kāds šo televizoru paņem no konteinerā un lieto vēl daudzus gadus.⁴¹

Tā kā “reģenerācija” (pārstrāde) tiek uzskatīta kā ar atkritumu apsaimniekošanu saistīta darbība, tad lieta, no kuras īpašnieks ir “atbrīvojies”, ir klasificējama kā “atkritumi” pat tad, ja tā tiek savākta un transportēta, lai to pārstrādātu vai reģenerētu. Kā norādījusi ES Tiesa, termins “atmest” ietver sevī arī “reģenerāciju” un “apglabāšanu” Atkritumu pamatdirektīvas 3.panta 15. un 19.punkta izpratnē.⁴²

Kopumā no ES Tiesas judikatūras, kurā atrodams ievērojams skaits lietu, kas skaidro termina “atkritumi” un “izmests” piemērošanu vienā vai otrā situācijā, var izdarīt vairākus secinājumus, kurus tiesa parasti arī atkārtoti savos spriedumos šo divu konceptu kontekstā, un kas raksturo, kā dalībvalstīm jāuztver ES normatīvajā regulējumā lietotā jēdziena “atkritumi” būtība:

- 1) lietas vai vielas klasificēšana kā “atkritumi” galvenokārt izriet no īpašnieka darbības un to, ko sevī ietver koncepts “atbrīvoties no” (izmests).⁴³ Atkritumu koncepts ir atkarīgs no tā, kā definē (ko saprot) ar jēdzienu “izmest” (*discard*);⁴⁴
- 2) lai konkrētu “izmestu” lietu vai vielu kvalificētu kā “atkritumi”, nav svarīgi, ka tai vēl ir ekonomiska vērtība vai to iespējams lietot atkārtoti;⁴⁵
- 3) atkritumu sistēmas izveides mērķis ir aptvert visas īpašnieku “izmestās” lietas vai vielas, pat ja tās tiek savāktas komerciālos nolūkos pārstrādei vai atkārtotai

³⁸ Sk.piem., C-188/07 *Commune de Mesquer*, para 53; C-263/05 *Com v. Itālija*, para 32, kur tiesa uzsver, ka “atkritumu” kvalifikācija vispirms ir atkarīga no īpašnieka rīcības un vārda “atbrīvoties” nozīmes.

³⁹ ES Tiesas lieta C-241/12 *Shell NL*, para 42, norādot, ka ja uz šo priekšmetu vai vielu attiecas jēdziens “atkritumi” Direktīvas 2008/98 izpratnē, uz tām ir attiecināmi šīs direktīvas noteikumi, kas nozīmē, ka šīs lietas vai vielas reģenerācija vai apglabāšana ir jāīsteno, neapdraudot cilvēka veselību un neizmantojot darbības vai metodes, kas varētu radīt kaitējumu videi.

⁴⁰ Sk.šajā kontekstā: ES Tiesas lieta Case C-9/00 *Palin Granit*, para 29, uzsverot, ka koncepts “atkritumi” nav jāuztver kā tāds, kas izslēgtu vielas un objektus, kuriem ir komerciāla vērtība un kurus ir iespējams atkārtoti lietot.

⁴¹ Sk.sīkāk: Krāmer L. *EU Environmental Law*. Sweet&Maxwell, 2015, p. 371.

⁴² ES tiesas lieta C-624/17 *Tronex*, para 19. Direktīvas 2008/98 3.panta 15 un 19.punkts ietvert attiecīgo terminu skaidrojumus. Sk. arī C-241/12 un C-242/12 *Shell Nederland*, para 39.

⁴³ Šāds uzsvars “atkritumu” jēdziena skaidrošanai izriet no virknes ES tiesu lietu, sk.piem.: C-241/12 un C-242/12 *Shell Nederland*

⁴⁴ Šo akcentu ES Tiesa skaidri iezīmē lietā C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*.

⁴⁵ Secinājums izriet no virkne ES tiesu lietu, sk.piem., C-206&207/88 *Vessoso&Zanetti*; C-422/92 *COM v. Vācija*;

izmantošanai.⁴⁶ Proti, tālākās darbības ar atkritumiem vai to iespējama komerciāla vērtība nemaina izmestās lietas “atkritumu” statusu ES normatīvā regulējuma kontekstā;

- 4) no Atkritumu pamatdirektīvas izriet, ka termins “atmest” (*discard*) aptver gan pārstrādi, gan apglabāšanu, kā tos definē direktīvas 3.panta 15. un 19.punkts;⁴⁷
- 5) tajā pašā laikā iespējamība, ka “lietu, vielu vai produktu” lietos atkārtoti bez apstrādes, var kalpot par kritēriju, lai vērtētu vai piemērot (nepiemērot) konkrētajai lietai “atkritumu” statusu.⁴⁸ Faktiski, ja lietu var atkārtoti izmantot bez tādu apstrādes un pārstrādes darbību veikšanas, kas aptvertas ar Atkritumu pamatdirektīvu, un lietas īpašnieks to ir iecerējis atkārtoti izmantot, tad konkrēto lietu var nekvalificēt kā “atkritumus”;⁴⁹
- 6) Eiropas līmenī izveidotais atkritumu (kategoriju) uzskaitījuma saraksts (apstiprināts ar Eiropas Komisijas Lēmumu 2000/532 un 2014.gadā grozīts) nav izsmeļošs (ir ilustratīvs). Turklāt kādas kategorijas atrašanās sarakstā vēl neapliecina, ka attiecīgā lieta/viela ir klasificējama kā “atkritumi” konkrētajā situācijā.⁵⁰ Tomēr tas ierobežo valstu rīcības brīvību attiecībā uz “bīstamo” atkritumu (ne)klasificēšanu kā bīstami.⁵¹ Papildus vēl saraksts nodrošina vienotu klasifikācijas kodu sistēmu.⁵²

Saskaņā ar ES Tiesas sniegto interpretāciju, direktīvas mērķis, uzliek par pienākumu “atkritumu” jēdzienu interpretēt plaši, lai nodrošinātu, ka tiek samazināta līdz minimumam atkritumu radīšanas un apsaimniekošanas negatīvā ietekme uz cilvēku veselību un vidi.⁵³ Tas

⁴⁶ Apvienotās lietas: C-304, 330, 342/94 & C-224/95 *Tombesi*.

⁴⁷ C-241/12 & C-242/12 *Shell Nederland*, para 39.

⁴⁸ C-263/05 *COM v. Itālija*, para 38 (un tur citētās tiesu lietas), norādot, ka, ja bez iespējamības atkārtoti lietot, pastāv arī finansiāla ieinteresētība, tad tādos apstākļos konkrētā lieta nav jāuzskata par apgrūtinājumu, no kā īpašnieks vēlas atbrīvoties, bet gan kā “patiesš produkts” (*a genuine product*).

⁴⁹ C-241/12 & C-242/12 *Shell Nederland*, para 53. To, vai īpašnieks ir iecerējis lietu atkārtoti izmantot un vai tai nav jāveic apstrāde pirms tās izmantošanas, ES Tiesa atstāj dalībvalsts tiesas vērtēšanai. Jāatceras, ka *Shell NL* u.tml., ES Tiesas lietas vērtē konkrēto atkritumu klasificēšanas problemātiku konkrētu faktu robežās un sniegtās atziņas piemērojamas tiktāl, cik iekļaujas vērtējamās lietas (un konkrētā objekta) tvērumā. Šī lieta tika ierosināta pēc NL Tiesas prejudiciālajiem jautājumiem par dīzeļdegvielas atpakaļsūtījumu no Beļģijas uz Nīderlandi, jo saņēmējs bija konstatējis, ka sūtījums neatbilst kvalitātes prasībām (netīša sajaukuma dēļ), tomēr kravai vēl aizvien bija ievērojama ekonomiskā vērtība un nosūtītājs to varēja atkal pārdot (pēc saņemšanas atpakaļ) bez apstrādes/pārstrādes, tādēļ neuzskatīja to par “atkritumiem” atšķirībā no BE prokurora, kas bija prasījis kvalificēt kravu kā “atkritumus.”

⁵⁰ Šo atziņu apliecina ES tiesas prakse, sk., piem., C-1/03 *Van de Walle*, paras 43 - 44, kur oglūdeņraža emisijas, kā arī to dēļ piesārņota augsne degvielas uzpildes stacijas noliktavā, ar to vien, ka klasificējās Pielikuma atkritumu kategorijā, nebija pietiekoši, lai to atzītu par “atkritumiem”, bet bija jāvērtē, vai var uzskatīt, ka īpašnieks to “izmetis” (*discard*). Sk. arī ES tiesas lieta C-399/17 *COM v. Čehija*, para 78 (par Komisijas nespēju pierādīt, ka konkrētā lieta ir “atkritumi” kaut tā ir aptverta ar atkritumu klasifikatoru).

⁵¹ Direktīvas 2008/98 7.pants padara šo Komisijas apstiprināto sarakstu par saistošu dalībvalstīm.

⁵² Eiropas Savienībā ir Komisijas pieņemts saraksts ar Lēmumu 2000/532/EK (grozīts 2014.g. ar Lēmumu 2014/955/ES.) Saraksts pieņemts saskaņā ar Direktīvu 2008/98 un palīdz nodrošināt vienotu klasifikācijas sistēmu, kā arī noteikt vai atkritumi klasificējami kā “bīstamie atkritumi.”

⁵³ Sk.ES Tiesas lietas C-624/17 spriedumu (04.07.2019.), para 21, kur tiesa uzsver, ka “atkritumu” skaidrojums: “ir jāinterpretē, ņemot vērā Direktīvas 2008/98 mērķi, kas saskaņā ar tās 6. apsvērumu ir atkritumu radīšanas un

savukārt nepieļauj šo jēdzienu piemērot “šauri”, un jebkura lieta vai viela, no kuras īpašnieks ir atbrīvojies kā nevajadzīgas, būs atkritumi šāda “atmetuma” apsaimniekošanas kontekstā. Turklāt, kā atzīmējusi Eiropas Komisija, “pat gadījumos, ja materiāli saskaņā ar ES Tiesas definētajiem kritērijiem nav uzskatāmi par atkritumiem, gadījumā, ja faktiski tos tomēr izmet, tie ir uzskatāmi par atkritumiem un tiem nepieciešama attiecīgā apstrāde.”⁵⁴

Strīdi par to, vai lieta/produkts ir klasificējami kā “atkritumi”, visvairāk radušies tajos gadījumos, kad lietas/vielas ir iesaistītas pārrobežu pārvadājumos, jo uz “atkritumiem” attiecas striktākas prasības nekā uz produktiem/lietām gan ES ietvaros, gan (un jo īpaši) vedot tos uz trešajām valstīm, kā arī tajos gadījumos, kad kādas lietas ir tikušas “izvestas”, un netiek Atkritumu pamatdirektīvai atbilstošā veidā apglabātas (“nelikumīgo izgāztuvju sāga”).⁵⁵

Turklāt atkritumu pārvadājumu (transportēšanas) kontekstā (kā arī citu darbību, izņemot apglabāšana poligonos) šādu strīdu esamība ir saprotama arī ES Tiesas sniegto interpretāciju un akceptēto situāciju dēļ, kad “atkritumi” ir atzīti kā “produkti” (kaut ar specifiskām īpašībām), uz kuriem attiecinātas prasības par vienoto tirgu ES ietvaros, piemēram, liedzot ierobežot atkritumu eksportu uz citu ES valsti atkritumu pārstrādei.⁵⁶

Noslēgumā jāuzsver, ka viens no galvenajiem kritērijiem vai pazīmēm, kas liek kvalificēt lietu vai vielu kā “atkritumi” ir fakts, ka no tās īpašnieks “atbrīvojas” (to “izmet”) un faktiski no tā brīža dalībvalstij iestājas atbildība nodrošināt, ka attiecīgā veida atkritumi tiek Atkritumu pamatdirektīvai atbilstošā veidā apsaimniekoti. Vienlaikus jānorāda, ka tiesību doktrīnā tiek uzsvērts, ka “vēl aizvien nav viennozīmīgi skaidrs, kas ir pareiza jēdziena “izvestas” interpretācija” visās situācijās, jo, protams, ES Tiesas judikatūra visas situācijas neaptver.⁵⁷

Atkritumu apsaimniekošanas kontekstā “atkritumi” dalās dažādās kategorijās (plūsmās), kuri tiek gan atšķirīgi apsaimniekoti, gan uzskaitīti u.tml. Attiecīgi Atkritumu pamatdirektīva ietver vairākus terminu skaidrojumus ar mērķi harmonizēt normas un izprātņi par to, kāda veida atkritumi pieskaitāmi, piemēram, pie “sadzīves”, kādi pie “bioloģiskajiem

apsaimniekošanas negatīvās ietekmes uz cilvēku veselību un vidi samazināšana līdz minimumam, kā arī ņemot vērā LESD 191. panta 2. punktu, kurā ir noteikts, ka Eiropas Savienības politika attiecībā uz vidi tiecas panākt augsta līmeņa aizsardzību un pamatojas uz piesardzības un preventīvas darbības principu. No tā izriet, ka jēdzienus “atbrīvojoties” un tādējādi arī “atkritumi” Direktīvas 2008/98 3. panta 1) punkta izpratnē nevar interpretēt šauri.

⁵⁴ Komisijas Skaidrojošā paziņojuma par atkritumiem un blakusproduktiem, COM(2007) 59 galīgā redakcija, 3.1. punkts.

⁵⁵ Ievērojams skaits ES Tiesu lietu ir saistīts ar Komisijas ierosinātām lietām pret ES dalībvalstīm attiecībā uz nelikumīgu atkritumu izgāztuvju esamību, no kurām daļā konkrētas dalībvalstis mēģina pierādīt, ka izvestās lietas nav atkritumi, bet piem.”blakusprodukti,” sk.pēdējais tipiskākais piemērs šajā kontekstā: C-250/18 *COM v. Horvātija*.

⁵⁶ Viena no pirmajām lietām šajā kontekstā: C-203/96 *Dusseldorp*, par Nīderlandes valdības lēmumu liegt eksportēt eļļu filtrus un saistītus atkritumus (bīstamie atkritumi) uz Vāciju pārstrādei (faktiski sadedzināšanai ar enerģijas atguvi).

⁵⁷ Sk.: Jans J. & Vedder H.H. *European Environmental Law*. After Lisbon 4th ed. 2012, p.476.

atkritumiem”, “pārtikas atkritumiem” utt. Šī pētījuma kontekstā netiks detalizēti apskatīti visi skaidrojumi, pievēršoties tikai tam, uz ko primāri pētījums fokusēts.

1.2.2. “Sadzīves atkritumi”

Līdz pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas pieņemšanai, Direktīva 2008/98/EK neietvēra termina “sadzīves atkritumi” definīciju, kaut pašā tekstā šis termins lietots vairākkārt. 2018.gadā nolemts papildināt Atkritumu pamatdirektīvu ar pāris jauniem terminu skaidrojumiem, tostarp “sadzīves atkritumi”. Šī definīcija ietverta, “lai noteiktu sagatavošanas atkārtotai izmantošanai un pārstrādes mērķrādītāju **piemērošanas jomu un to aprēķināšanas noteikumus**”.⁵⁸ Pēc būtības, cenšoties novienādot izpratni par to, kas jāiekļauj aprēķinos, statistikā, izvirzāmo mērķu sasniegumu vērtēšanā u.tml.⁵⁹ Vienlaikus uzsverot, ka definīcija ir “neitrāla” attiecībā uz “atkritumu **apsaimniekotāja piederību pie publiskā vai privātā sektora**, un tāpēc tajā ir iekļauti mājsaimniecību un citas izcelsmes atkritumi, kurus apsaimnieko pašvaldības vai to pārstāvji, vai tieši privātie operatori.”⁶⁰

Grozījumi Atkritumu pamatdirektīvā sniedz šādu definējumu:

“**sadzīves atkritumi**” ir:

- 1) jaukti atkritumi un dalīti savākti atkritumi no mājsaimniecībām, tostarp papīrs un kartons, stikls, metāli, plastmasa, bioloģiskie atkritumi, koksne, tekstilmateriāli, iepakojums, elektrisko un elektronisko iekārtu atkritumi, bateriju un akumulatoru atkritumi, kā arī lielgabārīta atkritumi, tostarp matračī un mēbeles;
- 2) jaukti atkritumi un dalīti savākti atkritumi no citiem avotiem, kas pēc rakstura un sastāva ir līdzīgi atkritumiem no mājsaimniecībām”.

Vienlaikus, nosakot izņēmumus no šī koncepta, norādot, ka “sadzīves atkritumi nav atkritumi no ražošanas, lauksaimniecības, mežsaimniecības, zivsaimniecības, septiskajām tvertnēm un notekūdeņu kanalizācijas tīkla un attīrīšanas, tostarp notekūdeņu dūņas, nolietoti transportlīdzekļi vai būvdarbos un ēku nojaukšanā radušies atkritumi”.

Lai nostiprinātu iepriekš minēto definīcijas “neitralitāti” attiecībā uz apsaimniekošanas subjekta *piederību* (īpašuma formu), 3.panta 2b.punkta trešajā daļā ir

⁵⁸ Direktīvas 2018/851 preambulas 10 apsvērums.

⁵⁹ Direktīvas 2018/851 preambulas 10 apsvērumā skaidrots, ka, lai “nodrošinātu, ka sagatavošanas atkārtotai izmantošanai un pārstrādes mērķrādītāju pamatā ir ticami un salīdzināmi dati, un lai būtu iespējams efektīvi sekot līdzi šo mērķrādītāju sasniegšanas sekmēm, sadzīves atkritumu definīcijai Direktīvā 2008/98/EK vajadzētu būt saskanīgai ar to, kuru statistikas vajadzībām izmanto Eurostat un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (ESA) un kuru dalībvalstis jau vairākus gadus izmantojušas par pamatu datu paziņošanai.”

⁶⁰ Turpat, 10.apsvērums.

ietverta norāde par to, ka šī definīcija “neskar **atkritumu apsaimniekošanas pienākumu sadalījumu starp publiskā un privātā sektora dalībniekiem**”.⁶¹

Kā redzams no normas formulējuma, definējums nav izsmeļošs.⁶² Tomēr vienlaikus tas ir cita veida atkritumus izslēdzošs, piemēram, dalībvalstīm ir jānodrošina, ka “atkritumi no liela apjoma tirdzniecības un rūpniecības, kas nav līdzīgi mājsaimniecību atkritumiem, netiek uzskatīti par sadzīves atkritumiem”.⁶³

Šāda “atvērta” termina skaidrošanai ES likumdevējs ir paredzējis, ka Eiropas Komisijai jāizstrādā “vadlīnijas attiecībā uz sadzīves atkritumu definīciju”.⁶⁴ Tomēr atšķirībā no citām uzdotajām vadlīnijām attiecībā uz šīm izpildes termiņš nav atrodams.

1.2.3. Izņēmumi un “izņemamie”

Atkritumu pamatdirektīvā ir atrodami **divu veidu izņēmumi**: definētas lietas/vielas, kas “izņemtas” no direktīvas tvēruma un, tāpat, Atkritumu pamatdirektīvas prasības uz konkrētajām lietām/vielām netiek attiecinātas (2.pants); un definēti kritēriji (nosacījumi), pēc kuriem lietas/vielas var neklasificēt kā “atkritumi” (tipiskākais piemērs – “blakusprodukti” (5.pants)) vai kad jāklasificē, ka “vairs nav atkritumi” (6.pants).

1.2.3.1. Izņēmumi no Atkritumu pamatdirektīvas tvēruma

Atkritumu pamatdirektīvas definētā termina “atkritumi” un ar tiem veicamo darbību kontekstā svarīgi ir pieminēt Atkritumu pamatdirektīvas 2.pantā iekļautos izņēmumus, uz kuriem direktīvas prasības netiek attiecinātas (izņemti no direktīvas piemērošanas tvēruma).

Atkritumu pamatdirektīvas 2.pantā minētie izņēmumi pārsvarā gadījumu attiecas uz lietām/vielām, kuras līdzīgi kā jebkura cita lieta var kļūt par atkritumiem, tomēr tiek izņemti no direktīvas tvēruma vai nu tādēļ, ka to apsaimniekošanai nepieciešama cita, specifiska kārtība (kā piemēram, nederīgām sprāgstvielām), un/vai jau pastāv citur noteikta kārtība, kā

⁶¹ Direktīvas 2018/851 3.panta 2b. punkts.

⁶² Papildus skaidrojums ir atrodams Direktīvas preambulā (10.apsvērums): par to, ka “sadzīves atkritumi” ir arī no parku un dārzu uzturēšanas, piemēram, lapas, zāle un koku atgriezumus, kā arī atkritumi no tirgu un ielu tīrīšanas pakalpojumiem, piemēram, no atkritumu tvertņiem un uzslaucīšanas, *izņemot* tādus materiālus kā smiltis, akmeņi, dubļi vai putekļi.

⁶³ Direktīvas 2018/851 preambulas 10 apsvērums.

⁶⁴ Direktīvas 2018/851 38.pants.

tie jāapsaimnieko, piemēram, radioaktīvi atkritumi.⁶⁵ Te vērts uzsvērt, ja valsts neattiecinā konkrētās apsaimniekošanas prasības uz pieļaujamajiem izņēmumiem, tas nenozīmē, ka attiecībā uz tiem nav jābūt konkrētam regulējumam kā attiecīgās lietas/vielas apsaimniekošanas “atkritumu stadijā,” īpaši svarīgi to uzsvērt izņēmumu kontekstā, attiecībā uz kuriem nepastāv atsevišķas ES apsaimniekošanas prasības.⁶⁶

Papildus vēl Atkritumu pamatdirektīvas 2.panta 2.punkts pieļauj izslēgt no šīs direktīvas regulējuma loka 2.punktā uzskaitītos objektus tad, ja pastāv “ES normatīvais regulējums” t.i., ja ES līmenī ir pieņemts atsevišķs regulējums konkrēto atkritumu veidu apsaimniekošanai (nepietiek ar valsts iekšējā normatīvā akta esamību). Šis precizējums ir ieviests tikai ar Atkritumu pamatdirektīvas (2006.gada direktīvā nebija norādes par ES līmenī pieņemtu regulējumu). Attiecīgi, kopš 2008.gada direktīvas spēkā stāšanās, dalībvalsts nevar izslēgt 2.panta 2.punktā uzskaitītos objektus, kaut tie tiek regulēti ar valsts normatīvo aktu, ja attiecībā uz to nav ES līmenī pieņemta regulējuma.⁶⁷

1.2.3.2. “Atkritumi” vai “blakusprodukti”

Atkritumu pamatdirektīvas ietver arī nosacījumus, kad lietu vai vielu var “izslēgt” vai kvalificēt ne kā “atkritumus” (piemēram, ja tie ir “blakusprodukti” (5.pants) vai, ja ir izbeigusies “atkritumu stadija” (6.pants)) vai kad valsts var piemērot lietai vai vielai citu statusu, ievērojot noteiktus kritērijus.

Līdzīgi kā pie “atkritumu” definēšanas, arī iespēja piemērot statusu “blakusprodukts” ir izraisījusi ne mazums strīdu un tiesvedību. Turklāt novilkt striktu “līniju” starp vienu un otru jēdzienu nav vienkārši. Bieži vien gala lēmumu ir jāpieņem kompetentajai iestādei,

⁶⁵ Šī veida “atkritumu” apsaimniekošanu regulē citi tiesību akti. Sk.: ES padomes direktīva 2011/70/EURATOM, ar ko izveido *Kopienas sistēmu lietotās kodoldegvielas un radioaktīvo atkritumu atbildīgai un drošai apsaimniekošanai*. Sk arī diskusiju: Krāmer L. *EU Environmental Law. Sweet&Maxwell*, 2015, pp. 369-370, norādot uz dažiem izņēmumiem, kas nav racionāli un nav arī Preambulā izskaidroti, kādēļ nolemts izslēgt no darbības jomas (kā piemēram, plašo lauksaimniecībā un mežsaimniecībā izmantojamo materiālu izņēmumu, kas visdrīzāk esot daļa no ES “kompromisu” un lobiju procesa.

⁶⁶ Direktīvas 2.pants pirmā daļa aptver: a) gāzveida emisijas atmosfērā; b) zemi (in situ), tostarp neizraktu, piesārņotu augsni un celtņus, kas ir cieši saistīti ar zemi; c) nepiesārņotu augsni un citu dabiskas izcelsmes materiālu, kas izrakts saistībā ar būvdarbiem un kuru noteikti izmantos kā materiālu celtniecībā dabiskā veidā tajā pašā vietā, no kuras tā ir izrakta; d) radioaktīvos atkritumus; e) nederīgas sprāgstvielas; f) kūsmēslus, uz kuriem neattiecas 2. punkta b) apakšpunkts, salmus un citus dabīgus, nekaitīgus lauksaimniecībā vai mežsaimniecībā izmantojamus materiālus, ko izmanto lauksaimniecībā, mežsaimniecībā vai enerģijas ražošanā no biomasas, izmantojot procesus vai metodes, kas nekaitē videi vai neapdraud cilvēku veselību.

⁶⁷ Šis izņēmums attiecas uz: a) notekūdeņiem; b) dzīvnieku izcelsmes blakusproduktiem, tostarp pārstrādātiem produktiem, uz kuriem attiecas Regula (EK) Nr. 1774/2002, izņemot tos, kas paredzēti sadedzināšanai, apglabāšanai poligonā vai izmantošanai biogāzes vai kompostēšanas iekārtās; c) tādu dzīvnieku liķem, kas miruši citā veidā, nevis nokaujot, tostarp dzīvniekiem, kas nogalināti, lai apkarotu epizootiskas slimības un no kuriem atbrīvojas saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 1774/2002; d) atkritumiem, kas radušies ģeoloģiskās izpētes, derīgo izrakteņu ieguves, apstrādes un glabāšanas, kā arī karjeru izstrādes rezultātā, un uz kuriem attiecas Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2006/21/EK (2006. gada 15. marts) par ieguves rūpniecības atkritumu apsaimniekošanu.

vērtējot konkrētos strīdus gadījumus atsevišķi, t.i., nav vienas “formulas”, kuru varētu piemērot visiem gadījumiem vienādi.⁶⁸

Konkrētu lietu/vielu klasificēšana kā “blakusprodukti” ir būtiska tad, kad jāsaprot, kādas prasības jāievēro, rīkojoties ar konkrētu lietu/vielu (parasti ražošanas procesā radušās atliekas).⁶⁹ Proti, vai konkrētas lietas vai vielas ir “atkritumi” un attiecīgi apsaimniekojami atbilstoši striktām prasībām vides un cilvēku veselības aizsardzībai, vai “**blakusprodukti**”, kurus turpina lietot kā produktus, izmanto ražošanā un kas uzglabājami bez papildus prasību ievērošanas, kādas attiecas uz atkritumu uzglabāšanu u.tml.

Daudzie strīdi un neviennozīmīgās interpretācijas ir bijis iemesls Eiropas Komisijai 2007.gadā pieņemt skaidrojošās Vadlīnijas.⁷⁰ Kā norāda Eiropas Komisija, praksē nav skaidra dalījuma starp šiem diviem jēdzieniem, un var tikai runāt par dažādām tehniskām situācijām, kas rada atšķirīgu risku videi, un par daudzām “pelēkajām zonām”. Tomēr, lai piemērotu tiesību aktus par vidi, katrā atsevišķā gadījumā ir nepieciešams skaidri nošķirt divas dažādas juridiskās situācijas – ko un kad var saukt par atkritumiem, bet ko nevar. Tieši šāda sadalījuma piemērošana attiecībā uz ražošanas *atlikumiem* bieži vien ir sagādājusi grūtības.

Lai uzlabotu atkritumus reglamentējošo tiesību aktu juridisko noteiktību un lai atkritumu jēdzienu būtu vieglāk izprast un izmantot, 2007.gadā Eiropas Komisija pieņēma iepriekš minētās skaidrojošās Vadlīnijas, norādot, ka to “mērķis ir palīdzēt kompetentajām iestādēm pieņemt lēmumus konkrētos gadījumos par to, vai kādu materiālu var uzskatīt par atkritumiem vai ne. Tāpat iecerēts, ka šajā paziņojumā sniegtā informācija palīdzēs vienādot atšķirības noteikumu interpretācijā visā ES.”⁷¹

Pēc šī skaidrojuma pieņemšanas, tika pieņemta jauna atkritumu Direktīva 2008/98/EK, tomēr kā norāda Eiropas Komisija, šis skaidrojums (un tajā izmantotā tiesas judikatūra) ir aktuāla arī mūsdienās, cik tālu nav pretrunā ar jauno regulējumu.

Direktīva 2008/98/EK (5.pants)⁷² definē galvenos principus, kad attiecīgo elementu var uzskatīt par “blakusproduktu”. Tajā ir noteikts, ka ražošanas procesā radušos vielu vai

⁶⁸ Sk.sīkāk: Komisijas Skaidrojošā paziņojuma par atkritumiem un blakusproduktiem, COM(2007) 59 galīgā redakcija, 3.3.punkts.

⁶⁹ Es Tiesa jau no pirmajām lietām ražošanas ietvaros radušos lietu/vielu kontekstā, kā pamatnoteikumi ir norādījusi, ka “ražošanas atlikumi” (*production residues*) arī “atkritumi” Direktīvas par atkritumiem kontekstā. Sk: EST apvienotās lietas C-418/97 & C-419/97 *ARCO Chemie Nederland*, para 84. Tas pats attiecoties uz “patēriņa pārpalikumiem” – Lieta C-457/02 *Niselli*, para 43.

⁷⁰ Komisijas *Skaidrojošs paziņojums par atkritumiem un blakusproduktiem*, COM(2007) 59 galīgā redakcija. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0059&from=EN>

⁷¹ Komisijas Skaidrojošā paziņojuma par atkritumiem un blakusproduktiem, COM(2007) 59 galīgā redakcija, Preambula.

⁷² Tas faktiski balstās uz ES Tiesas judikatūru, apkopojot tajā galvenos nosacījumus, kas izriet no ES tiesas prakses un piemērotā “juridiskā testa”, klasificējot kādu lietu vai vielu kā “atkritumi” vai “blakusprodukts.” Arī Eiropas Komisijas 2007.gadā izstrādātās Vadlīnijas balstījās uz ES tiesas praksi, skaidrojot galvenos konceptus un tiesas piemēroto testu kā nošķirt atkritumus un blakusproduktus. Kopumā tā vēl aizvien ir aktuāla, jo atspoguļo galvenos principus, kas iestrādāti vēlāk Atkritumu direktīvā 2008/98 un nav mainīti 2018.gadā.

priekšmetu, kura ražošana nebija šā procesa galvenais mērķis, var uzskatīt nevis par atkritumu, kā minēts 3.panta 1.punktā, bet par blakusproduktu tikai tad, ja ir ievēroti direktīvas tajā pašā pantā definētie nosacījumi.⁷³

Pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva šo normu precīzē, nosakot, ka tas ir dalībvalstu pienākums nodrošināt, ka ražošanas procesā radusies viela vai priekšmets, kura ražošana nebija šā procesa galvenais mērķis, tiek klasificēts kā “blakusprodukts” tikai gadījumos, ja tas atbilst direktīvā uzskaitītajiem nosacījumiem. Tātad faktiski dalībvalstij būtu jānodrošina, ka šis process (ražošanas atlikumu apsaimniekošana kā blakusprodukts vai atkritumi) tiek kontrolēts no kompetento iestāžu puses, vienlaikus, kā izriet no 5.panta, atstājot dalībvalstu ziņā izvēlēties līdzekļus šāda kontroles procesa nodrošināšanai.

ES Tiesas vienā no pirmajām lietām šajā kontekstā ir norādīts, ka “atkritumu koncepts”, kā tas definēts direktīvā (toreiz Direktīva 75/442) kopā ar “pārstrādes” un “apglabāšanas” darbību uzskaitījumu, principā neizslēdz no šī jēdziena neviena veida “ražošanas atlikumus”, industriālos blakusproduktus vai citas vielas, kas rodas ražošanas procesā. Tiesas ieskatā, to pamato arī Eiropas Komisijas izstrādātais “atkritumu katalogs” (jeb atkritumu veidu saraksts).⁷⁴ Vārdu sakot, ja ražošanas procesā rodas atlikumi, tos var izslēgt no “atkritumu” jēdziena tikai tad, ja tie atbilst Direktīvas 2008/98/EK 5.pantā uzskaitītiem kumulatīviem nosacījumiem.⁷⁵ Faktiski 5.pantā atspoguļojas nosacījumi, kurus laika gaitā ir attīstījusi ES Tiesa un kuri tika “kodificēti”, pieņemot Atkritumu pamatdirektīvu 2008.gadā.

Jaunākā ES Tiesas lieta “blakusproduktu” v. “atkritumu” klasificēšanas kontekstā ir ierosināta pēc Komisijas iniciatīvas, kad tā vērsās pret Horvātiju par nepienācīgu atkritumu apsaimniekošanu, kas, tiesas ieskatos, izpaudās atkritumu “izgāšanā” *Biljane Donje* teritorijā. Lieta balstījās uz strīdu par to, vai “izmestie” materiāli (izdedži) ir uzskatāmi par atkritumiem vai blakusproduktu. Šajā lietā ES Tiesa secināja, ka līdz pat Komisijas argumentētajā viedoklī norādītā termiņa beigām attiecīgie izdedži u.c. materiāli bija uzskatāmi par “atkritumiem”, kuri netika pienācīgi apsaimniekoti.⁷⁶ Pie šāda secinājuma ES Tiesa nonāca, vērtējot situāciju,

⁷³ Piemēram, “(a) vielu vai priekšmetu turpmāk noteikti lietot,” kas faktiski nozīmē, ka blakus produktus, kurus novieto kaut kur (izgāztuvē) būtu jāklasificē kā atkritumi un attiecīgi jāapsaimnieko (jāpārstrādā vai jāapglabā videi drošā veidā). Sk.tieši šādā kontekstā ES Tiesas lieta C-250/18 (02.05.2019.spriedums), *COM v. Horvātiju*. Līdzīgi sk.: EST C-140/14 COM v. Slovēnija, para 68, kur tiesa uzsver, ka, lai gan 13.pants nedefinē specifiskas prasības attiecībā uz pasākumiem, kas jāveic, lai atkritumus apglabātu neapdraudot vidi, šis pants ir saistošs dalībvalstīm attiecībā uz sasniedzamo mērķi (“nodrošināt, ka atkritumu apsaimniekošana norit, neapdraudot cilvēku veselību un neradot kaitējumu videi”), kaut atstāj rīcības brīvību, izvēloties konkrētus pasākumus.

⁷⁴ ES Tiesas lieta C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*, para 28.

⁷⁵ Arī šajā jomā ir ievērojams apjoms ES tiesu lietu, kurā vērtēti atsevišķi gadījumi, kad objekts ir bijis (vai nav) jāklasificē kā “atkritumi” v. “blakusprodukts.” Jaunākā no tām: C-250/18 COM v. Horvātija, kurā labi iezīmējas ES tiesas vērtēšanas “tests,” kā arī “smalkā” robeža starp “atkritumiem” un materiālu, kas radies kā blakus produkts un kuru noteikti plānots izmantot un kuru attiecīgi tad nav jāapsaimnieko kā “atkritumus.”

⁷⁶ Eiropas Komisija uzsāka lietu pēc sūdzības no iedzīvotājiem par liela apjoma izdedžu un akmeņu materiāla (satur dažādas vielas, kas var izraisīt gruntsūdeņu piesārņojumu) atrašanos netālu no apdzīvotas vietas, kas netiek apsaimniekoti un kaitē

kāda bija attiecīgajā teritorijā Komisijas ierosinātās lietas laikā. Horvātijas valdība tiesā mēģināja pierādīt, ka tā plāno šos materiālus izmantot ceļa būvniecībai, un iesniedza Horvātijas Ģeoloģijas institūta atzinumu, ka šis materiāls minētā mērķa sasniegšanai ir derīgs un varētu tikt kvalificēts kā “blakusprodukts”. Tomēr tiesa norādīja, ka Komisijas izmeklēšanas periodā konkrētie materiāli bija klasificējami kā “atkritumi”, kuri bija pienācīgi jāapsaimnieko, un, to neveicot, tika apdraudēta gan vide, gan cilvēku veselība, līdz ar to secinot, ka Horvātija ir pārkāpusi Atkritumu pamatdirektīvu.⁷⁷

Ar šo lietu ES Tiesa faktiski apstiprināja divas dekādes atpakaļ ieviesto principu, ka, ja nav pārliecinoši zināms, ka pārpalikumi (konkrētie materiāli) varētu tikt izmantoti attiecīgajā brīdī vai kaut kad nākotnē, tad uz tādiem materiāliem attiecas atkritumu uzglabāšanas nosacījumi.⁷⁸ Šādu pieeju tiesa skaidroja ar atkritumu apsaimniekošanas mērķi aizsargāt vidi arī no tāda veida riskiem, kas var rasties no dažādu pārpalikumu nepiemērotas uzglabāšanas. Dažādu materiālu ilgstoša uzglabāšana nepiemērotā vietā bija galvenās Eiropas Komisijas (un sūdzību iesniedzēju) bažas konkrētās *COM v. Horvātiju* lietas kontekstā. Strīdi par kādas lietas/vielas klasificēšanu kā “blakusprodukts” turpinās. Tas izriet arī no 2019.gadā iesniegtā prejudiciālā lūguma no Austrijas tiesas puses saistībā ar notekūdeņu dūņām. Attiecīgajā lietā daļa dūņu bija radušās ražošanas procesā, bet daļa no notekūdeņu attīrīšanas specializētās iekārtas.⁷⁹

Kopumā jāuzsver, ka ES Tiesas prakse termina “blakusprodukts” kontekstā mēģina nodrošināt, ka šis termins netiek attiecināts uz materiāliem, kas pēc būtības ir atkritumi (un kuri bez apstrādes nav tālāk izmantojami) un līdz ar to, kuriem nepieciešama apsaimniekošana tādā veidā, lai neradītu riskus videi un cilvēkiem. Ar termina „blakusprodukti” ieviešanu Atkritumu pamatdirektīvā ir mēģināts saskaņot atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas primāro prasību – atkritumu novēršanu – ar faktisko situāciju, kad ražošanas procesā rodas lietas vai vielas (kā blakusprodukti, nevis atkritumi), kas var tikt lietderīgi izmantotas (bez nepieciešamības pēc papildus apstrādes, izņemot to, kas piederas normālam ražošanas procesam) un līdz ar to var tikt apsaimniekotas kā “blakusprodukti”.

videi un veselībai. Horvātija mēģināja argumentēt, ka tie ir materiāli, kas pieder valstij un kurus vēlāk plānots izmantot Zadaras lidostas ceļa atjaunošanai kā materiālus.

⁷⁷ ES Tiesas lieta C-250/18 *COM v. Horvātiju*, para 58, kur Tiesa atzina, ka dalībvalsts pārkāpusi, cita starpā, Direktīvas 2008/98 13.pantu, ar to, ka atkritumi, netiek atbilstoši apsaimniekoti un rada kaitējuma risku videi un cilvēku veselībai.

⁷⁸ ES Tiesas lieta C-9/00 *Palin Granit*, paras 36-39.

⁷⁹ 14.09.2019. ierosināta lieta ES Tiesā C-629/19, uzdodot jautājumu, vai attiecīgās dūņas uzskatāmas par “atkritumiem” un tam pašam uzņēmumam, kur tās radušās būtu bijis jāsaņem atļauja, jo tās tiek dedzinātas (ražošanas procesa nodrošināšanai).

1.2.3.3. Atkritumu stadijas izbeigšanās (*end-of-waste*)

No tādām ES Tiesas lietām kā *Palin Granit* ir skaidrs, ka lieta/viela ir atkritumi līdz tā tiek atkārtoti izmantota.⁸⁰ Faktiski brīdī, kad konkrēto materiālu pēc pārstrādes ir iespējams atkārtoti izmantot, tas izbeidz pastāvēt kā “atkritumi”. Kopš minētās ES Tiesas lietas šī tiesas atziņa ir attīstījusies un kļuvusi detalizētāka, palīdzot interpretēt, kad būtu uzskatāms, ka atkritumu stadija ir beigusies. Faktiski var uzskatīt, ka 2003.gadā ES Tiesas spriedumā sniegtās vadlīnijas ir kodificētas Direktīvas 2008/98/EK 6.pantā.⁸¹

Pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva būtiski groza 6.pantu, nosakot, kādos gadījumos (un kas) ir tiesīgs lemt par atkritumu beigu stadiju un pie kādiem nosacījumiem, vienlaikus nemainot ar ES Tiesas judikatūru iedibinātos pamatkritērijus. Direktīvas 2018/851 (kas groza Direktīvu 2008/98) 1.panta 6.punkta a apakšpunktā ir noteikts, ka “dalībvalsts veic atbilstīgus pasākumus, lai nodrošinātu, ka pārstrādātus vai kā citādi reģenerētus atkritumus vairs neuzskata par atkritumiem, ja tie atbilst šādiem nosacījumiem:

- 1) viela vai priekšmets tiks izmantoti konkrētiem nolūkiem;
- 2) pastāv tirgus vai pieprasījums pēc šādas vielas vai priekšmeta;
- 3) viela vai priekšmets atbilst konkrētajos nolūkos noteiktajām tehniskajām prasībām, kā arī pastāvošajiem tiesību aktiem un produktiem piemērojamajiem standartiem;
- 4) vielas vai priekšmeta lietošanai nebūs nelabvēlīgas ietekmes uz vidi un cilvēku veselību”.

Faktiski konkrētie nosacījumi liecina par diviem būtiskākajiem mērķiem, kas jāievēro, lai konkrēta veida atkritumus pēc to reģenerācijas varētu uzskatīt par tādiem, kuriem var nepiemērot atkritumu statusu: to lietošana nedrīkst apdraudēt vidi un cilvēku veselību un tiem jāatbilst lietošanai paredzētā jomā pastāvošajām prasībām, tostarp produktiem piemērojamajiem standartiem.

⁸⁰ ES Tiesas lieta C-9/00

⁸¹ ES Tiesas lieta C-444/00 *Mayer Parry*. Lieta attiecās uz metāllūžņu pārstrādes kompāniju, kas pamatā savāktos metāllūžņus šķīroja, attīrīja un sasmalcināja metāla iepakojumus un tad tos pārdeva tērauda ražotājiem. Kompānija Mayer Parry vēlējās tikt atzīta kā “pārstrādātājs.” Tomēr tiesa norādīja, ka “pārstrādes” process var tikt uzskatīts par pabeigtu tikai pēc tam, kad tērauda ražotājs kompānija Mayer Parry pārdotos materiālus (metāllūžņus) pārstrādā jaunās metāla plāksnēs, kas var tikt izmantotas no iepakojuma ražotāju puses. (pārstrādāts salīdzinoši tādā materiālā, no kāda atkritumi bija iegūti), para 73. Attiecīgi Mayer Parry veiktās darbības nav klasificējamas kā “pārstrāde” un pēc viņu apstrādes materiāls nav vēl zaudējis “atkritumu statusu.”

Pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas (2018/851) 1.panta 6.punkta b apakšpunktā ir noteikts, ka “Komisija uzrauga dalībvalstu kritēriju izstrādi tam, kā noteikt atkritumu stadijas izbeigšanos, un novērtē nepieciešamību izstrādāt Savienības mēroga kritērijus uz šā pamata”.

Vienlaikus tā deleģē Komisijai pieņemt īstenošanas aktus,⁸² lai “noteiktu sīki izstrādātus kritērijus”, definējot kā [direktīvas 6.panta] 1.punktā paredzētos nosacījumus varētu vienoti piemērot konkrētiem atkritumu veidiem.⁸³ Mandāta piešķiršana Komisijai definēt “*end-of waste*” kritērijus esot ieviesta, lai atvieglotu procedūru (novērstu administratīvos šķēršļus) un vienlaikus nodrošinātu augstu vides aizsardzības līmeni un labumu, ko ar šādu klasificēšanu var gūt vide un ekonomika, tostarp veicināt atkritumu pārstrādi ES nodrošinot tiesisko noteiktību un vienlīdzīgus konkurences apstākļus.⁸⁴

Jomā, kurā Eiropas Komisija nav pieņēmusi kopīgus kritērijus, **dalībvalstis par tiem var lemt pašas**, lai definētu atkritumu izbeigšanās stadiju konkrētiem atkritumu veidiem. Par šādu kritēriju pieņemšanu dalībvalstīm ir jāinformē Eiropas Komisija (atbilstoši tehnisko noteikumu notificēšanas procedūrai, ja izpildās tajā noteiktie nosacījumi).⁸⁵ Vienlaikus no pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas izriet, ka **Komisijai ir jāizstrādā šādi kritēriji vismaz attiecībā** uz dažām vispiemērotākajām plūsmām, tostarp **tekstilmateriāliem**.⁸⁶

Savukārt, ja nosacījumi par atkritumu statusa izbeigšanos (pēc to pārstrādes) nav noteikti, dalībvalsts **katrā individuālā gadījumā var izlemt** atsevišķi, vai pieņemt atbilstošus pasākumus, lai apstiprinātu, ka konkrētie atkritumi nav uzskatāmi vairs par atkritumiem (atbilstoši direktīvā noteiktajiem kritērijiem).

Kā parāda nesenā ES Tiesas prakse, šajā ziņā **dalībvalstij ir plaša rīcības brīvība** (kas atspoguļojas arī frāzē “var izlemt”), attiecīgi valsts (kā Igaunijas gadījumā) var izvēlēties nepieņemt atsevišķus pasākumus, lai piešķirtu tiem atkritumu veidiem, kam nav ES līmenī noteiktu kritēriju, “*end-of-waste*” statusu.⁸⁷ Kā norādīts ES Tiesas ģenerāladvokāta viedoklī

⁸² Sk., šajā kontekstā: ES tiesas lieta C-60/18 *Tallinna Vesi*, para 20, kurā Tiesa uzsver, ka saskaņā ar Direktīvas 2008/98 6. panta 2. punktu šī panta 1. punkta piemērošanas noteikumu izstrāde ir uzticēta Komisijai, lai tā pieņemtu konkrētus kritērijus, kas ļautu noteikt atkritumu stadijas izbeigšanos.

⁸³ Atkritumu pamatdirektīvas 2008/98 6.panta otrajā daļā bija deleģējums, uz kura pamata ir pieņemti vairāki regulējumi, piemēram, Padomes Regula (ES) Nr. 333/2011 *ar ko paredz kritērijus, kuri nosaka, kad dažu veidu metāllūžņi vairs nav atkritumi* saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2008/98/EK, kas paredz prasības attiecībā uz dzelzi, tēraudu un alumīnija lūžņiem, ieskaitot alumīnija sakausējumu lūžņus; Regula (ES) Nr. 1179/2012 attiecībā uz stikla lauskām pēc atkārtotas kausēšanas; Regula (ES) Nr. 715/2013 attiecībā uz vara lūžņiem. Kritēriju izstrāde balstījies Apvienotā Pētniecības Centra izstrādāto metodoloģiju. Pieejama JRC ziņojumā: <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>.

⁸⁴ Sk. sīkāk Eiropas Komisijas m/l: https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/end_of_waste.htm

⁸⁵ Saskaņā ar Direktīvu 2015/1535.

⁸⁶ Direktīvas 2018/851 preambulas 18.apsvērums, minot arī apsvēršanas nepieciešamību vismaz attiecībā uz granulātiem, papīru un riepām. Vērts pieminēt, ka Apvienotais Pētniecības centrs (JRC) ir veicis zinātnisko analīzi dažādu atkritumu plūsmu (kuri ir potenciāli atbilstošākie, lai piemērotu “*end-of-waste*” statusu) un izstrādājis metodoloģiju kādus kritērijus izmantot, lai piemērotu “*end-of-waste*” statusu. Sk.: <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html#>

⁸⁷ ES Tiesas lieta C-60/18 *Tallinna Vesi*, paras 24-27, par “*end-of-waste*” (ne)piemērošanu notekūdeņu dūņām pēc to reģenerācijas. Kā norādījusi Tiesa “no dalībvalsts rīcības neobligātā rakstura, kas secināms no darbības vārda “var” šī

lietā C-212/18 *Prato Nevoso* “dalībvalstīm ir plaša rīcības brīvība, pirmkārt, noteikt atbilstošus procesuālos noteikumus un, otrkārt, izskatīt pēc būtības jautājumu, vai ir ievēroti atkritumu stadijas izbeigšanās nosacījumi, kas kompetentajām valsts iestādēm nozīmē sarežģītu tehnisku un zinātnisku novērtējumu veikšanu”.⁸⁸

No vienas puses Direktīvas 2008/98/EK, kas grozīta ar Direktīvu 2018/851, 6.panta 1.punktā šobrīd ir noteikts *pienākums* dalībvalstīm “veikt vajadzīgus pasākumus”, lai nodrošinātu, ka reģenerēti atkritumi vairs netiek uzskatīti par atkritumiem, ja ir ievēroti tajā minētie nosacījumi.⁸⁹ Tātad salīdzinot ar Atkritumu pamatdirektīvā sākotnēji formulēto, pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva pastiprina dalībvalsts pienākumu noteikt “*end-of-waste*” status, ja atkritumi reģenerēti (un atbilst pārējiem kritērijiem). Tomēr, ņemot vērā 6.panta 4.punktā saglabāto frāzi “var izlemt” vai pieņemt un vai individuāli lemt par statusa izbeigšanos, izskatās, ka dalībvalstij ir palikusi samērā plaša rīcības brīvība, tostarp tiesības nepieņemt atsevišķus kritērijus, lai izslēgtu konkrētus atkritumu veidus no atkritumu statusa.⁹⁰

Kā izriet no *Prato Nevoso* lietas, valsts regulējums, kas neparedz iespēju ķīmiski apstrādātas augu eļļas atļaut kā “kurināmo,” uzskatot, ka tas rada risku videi (sadedzināšanas rezultāta emisijas gaisā), ir atbilstošs Atkritumu pamatdirektīvas 6.panta prasībām, ja vien dalībvalsts nav pieļāvusi acīmredzamu kļūdu vērtējumā.

Jebkurā gadījumā, ja dalībvalsts pieņem kritērijus, lai piemērotu “*end-of-waste*” normas, tai jānodrošina, ka “konkrēts atkritumu veids vai konkrēta atkritumu plūsma pēc reģenerācijas var būt izmantojama, neapdraudot cilvēku veselību un neradot kaitējumu videi”,⁹¹

noteikuma pirmajā teikumā, izriet, ka tā var arī uzskatīt, ka dažiem atkritumiem atkritumu stadija nevar beigties, un var atteikties pieņemt noteikumus attiecībā uz to atkritumu stadijas izbeigšanos. Sk. arī: C-212/18 *Prato Nevoso* (par ķīmiski apstrādātām izlietotām augu eļļu iespēju izmantot kā kurināmo, lai aizstātu mazutu).

⁸⁸ ĢA Saugmandsgora Ēea [*Saugmandsgaard Øe*] viedoklis lietā C-212/18 *Prato Nevoso*, paras 46.–55.

⁸⁹ Kā izriet no Direktīvas 2018/851 17. apsvēruma, šī pastiprinājuma mērķis ir “palielināt tiesisko drošību otrreizējo izejvielu tirgus dalībnieku interesēs, lai veicinātu pāreju uz aprites ekonomiku.”

⁹⁰ Šo rīcības brīvību ES tiesa atzina arī gadījumā, kad valsts (Itālija) nebija atļāvusi ķīmiski apstrādātas augu eļļas iekļaut “kurināmo” sarakstā, lai tās varētu izmantot kurināšanai, aizstājot mazutu. IT lēmums balstījās uz piesardzības principu (sk. C-212/18 *Prato Nevoso*, para 49, norādot, ka “ar pietiekamu zinātniskās noteiktības pakāpi nevarot izslēgt, ka augu eļļas kā kurināmā izmantošana koģenerācijas iekārtā nerada kopumā nelabvēlīgu ietekmi uz vidi vai cilvēku veselību.”). Tomēr nacionālajai tiesai jāpārbauda, vai dalībvalsts “nepieļaujot acīmredzamu kļūdu vērtējumā, ir varējusi secināt, ka nav pierādīts, “ka minētās augu eļļas izmantošanas atļaušana šādos apstākļos ļauj uzskatīt, ka Direktīvas 2008/98 6. panta 1. punktā paredzētie nosacījumi ir tikuši izpildīti, un it īpaši – ka šai izmantošanai nav nekādas varbūtēji kaitīgas ietekmes uz vidi un cilvēku veselību.” Vārdu sakot, ja dalībvalsts nevar droši pārliecināties, ka kaitējums videi nebūs, tā var nenoteikt “*end-of-waste*” statusu.

⁹¹ ĢA Saugmandsgora Ēea [*Saugmandsgaard Øe*] viedoklis lietā C-212/18 *Prato Nevoso*, para 43. Sk. arī spriedumu lietā C-60/18 *Tallinna Vesi*, kurā Tiesa nosprieda, ka gan dalībvalstu kritērijiem, ar ko nosaka atkritumu stadijas izbeigšanos, gan lēmumiem, ko dalībvalstis pieņemušas katrā gadījumā atsevišķi, ir jānodrošina, ka tiek ievēroti Direktīvas 2008/98 6. panta 1. punktā minētie nosacījumi. Sk. arī C-358/11 *Lapin*, par koka materiāliem un *end-of-waste* piemērošanas iespējamību attiecībā uz bīstamiem atkritumiem, kur ES Tiesa norāda, ka ES regulējuma principā neizslēdz to attiecināt arī uz bīstamajiem, ja pēc to apstrādes to lietošanu var nodrošināt videi un cilvēkiem drošā veidā.

Pasākumu izvēle (kas nepieciešami, lai lemtu par atkritumu statusa izbeigšanos) – vispārpiemērojamu kritēriju veidā par attiecīgo atkritumu veidiem vai individuālu lēmumu veidā šāda veida atkritumu plūsmām – ietilpst dalībvalsts autonomijā.⁹²

Atkritumu pamatdirektīvas 6.pants 2018.gadā tika papildināts ar vēl vienu jaunu nosacījumu, kas uzliek par pienākumu jebkurai fiziskai vai juridiskai personai, kas pirmo reizi lieto tādu materiālu, kas atzīts par atkritumu statusu zaudējušu (ex-atkritumus), vai izplata to tirgū (pirmreizēji), jānodrošina, ka materiāls atbilst normatīvajām prasībām, kas izriet no produktu un ķīmisko vielu regulējuma (6.panta 5.punkts).

Noslēgumā vērts uzsvērt, ka pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva no vienas puses stiprina 6.panta redakciju, lai veicinātu otrreizējo izejvielu tirgus attīstību un “pāreju uz aprites ekonomiku”, līdz ar to uzliek dalībvalstīm par pienākumu “veikt vajadzīgos pasākumus”, lai nodrošinātu, ka reģenerēti atkritumi vairs netiek uzskatīti par atkritumiem. No otras puses, dalībvalstīm atstāj samērā plašu rīcības brīvību, par to, kādus pasākumus pieņemt un attiecībā uz kādām atkritumu plūsmām, kā arī vērtēt, vai ir ievēroti Atkritumu pamatdirektīvas 6.panta 1.punktā noteiktie kritēriji, nosakot pamatus atkritumu izbeigšanās stadijas piešķiršanai.⁹³

Dalībvalsts rīcības brīvība ietver arī valsts tiesības “uzskatīt, ka dažiem atkritumiem atkritumu stadija nevar beigties, un [tā] var atteikties pieņemt noteikumus attiecībā uz to atkritumu stadijas izbeigšanos.”⁹⁴ Vienlaikus dalībvalstij ir jānodrošina, “lai šāda atteikšanās nebūtu šķērslis tādu Direktīvas 2008/98/EK mērķu sasniegšanai” kā, piemēram, 4. pantā noteiktās atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas vai, kā izriet no Atkritumu pamatdirektīvas preambulas 8. un 29. apsvēruma, “atkritumu pārstrāde un pārstrādāto materiālu izmantošana, lai saglabātu dabas resursus un būtu iespējams ieviest aprites ekonomiku”.⁹⁵

Kopumā jāpiekrīt tiesību doktrīnā izteiktiem secinājumiem, ka strikta pieturēšanās pie tekstuālās “atkritumu” definīcijas interpretācijas neveicina aprites ekonomikas ieviešanu un tādēļ tādi instrumenti kā “blakusproduktu” un “atkritumu stadijas izbeigšanās,” kas lieta/vielas “izņem” no atkritumu koncepta, ir svarīgi aprites ekonomikas mērķu

⁹² ES tiesas lieta C-60/18 *Tallinna Vesi*, para 25.

⁹³ Vienlaikus jāatzīmē, ka pagaidām vēl nav ES Tiesas judikatūras par to, kā tieši interpretējams Pārskatītās direktīvas nosacījums, kas uzliek dalībvalstīm pienākumu (grozītās Dir.6.p.1.d.), jo ieviešanas termiņš vēl nav pienācis. Vai šāds pienākums varētu būt tieši piemērojams, t.i., radīt tiesības individuālam prasīt konkrētu valsts rīcību, būs atkarīgs no Tiesas interpretācijas. Attiecībā uz Direktīvas 2008/98 6. panta 4. punktu – ES tiesa ir atzinusi, ka tam nav “tiešās iedarbības” t.i., tas nedeļa tiesības (tādam atkritumu īpašniekam kā Tallinna Vesi tādos apstākļos kā pamatlietā) prasīt, lai dalībvalsts kompetentā iestāde vai šīs dalībvalsts tiesa konstatētu atkritumu (notekūdeņu dūņu) stadijas izbeigšanos, sk.: C-60/18 *Tallinna Vesi*, para 30.

⁹⁴ C-60/18 *Tallinna Vesi*, para 26.

⁹⁵ C-60/18 *Tallinna Vesi*, para 27.

sasniegšanai.⁹⁶ Tādēļ valstij ir jāveic pasākumi, lai veicinātu šo divu konceptu pielietošanu, kur tas iespējams, ja tā orientējas uz aprites ekonomiku.

1.2.3. Reģenerācija, materiālu reģenerācija, pārstrāde

Reģenerācija un apglabāšana

Vērts atzīmēt vienu no izaicinājumiem terminu (un attiecīgo darbību klasificēšanas) piemērošanas praksē – kas ir saistīts ar jēdzienu **“reģenerācija” nošķiršanu no “apglabāšanas”**. It īpaši pēc ES Tiesas sprieduma,⁹⁷ kas 2003.gadā noliedza iespējamību, ka sadedzināšanu varētu uzskatīt par “reģenerāciju”, piemērojot siltumspējas vērtību kā nošķirošu kritēriju, lai gan vairākas valstis to bija piemērojušas (piemēram, Dānija un Nīderlande). ES Tiesa noraidīja iespējamību klasificēt atkritumu sūtījumu zem mērķa “reģenerācija”, pat ja tie tika sūtīti uz atkritumu dedzinātāju, kur sadedzināšanas rezultātā tiek iegūta (un izmantota) enerģija. Šis tiesas spriedums bija pamats plašām diskusijām pie Atkritumu pamatdirektīvas pārskatīšanas.⁹⁸ Šo diskusiju rezultātā tika panākts kompromiss, iestrādājot Atkritumu pamatdirektīvas II pielikumā (sarežģītu) formulu, saskaņā ar kuru sadzīves atkritumu dedzināšana (izmantojot to kā degvielu), jāuzskata par “reģenerācijas” darbību, ja tas sasniedz noteikto rādītāju, kuru aprēķina, izmantojot attiecīgo formulu.⁹⁹

Direktīvas 2008/98/EK II pielikumā, kurā uzskaitītas “reģenerācijas” darbības, noteikts, ka darbība ar materiālu, to izmantojot galvenokārt kā degvielu vai citu līdzekli enerģijas ražošanai (dota formula ar koeficientu), klasificējamas kā “reģenerācija”. Ņemot vērā, ka tās piemērošana ir sarežģīta un neviennozīmīga, Eiropas Komisija tika pilnvarota sniegt interpretāciju saskaņā ar direktīvas 38.pantu, bet saskaņā ar 2018.gada grozījumiem Komisija ir pilnvarota pieņemt deleģēto aktu, “lai grozītu šo direktīvu, precizējot, kā II pielikuma R 1 punktā minēto formulu piemēro sadedzināšanas iekārtām”. Izstrādājot attiecīgo deleģēto aktu, Komisija “var ņemt vērā vietējos klimatiskos apstākļus, piemēram, lielu

⁹⁶ Sk.sīkāku diskusiju: Turunen Topi. “The Concepts of Waste and Non-Waste in the Circular Economy.” Joensuu: University of Eastern, Finland, 2018.

⁹⁷ ES Tiesas lieta C-228/00 COM v. Vācija.

⁹⁸ Sk.diskusiju par to: Krämer L. *EU Environmental Law*. Sweet&Maxwell, 2015, p 373. norādot uz interešu sadursmi starp vairākām ieinteresētajām pusēm. No vienas puses, tie, kas lobēja, lai sadedzināšanas darbības, kas izmanto atkritumus kā ‘degvielu’, un tādējādi rezultātā tiek lietota enerģija, tiktu klasificētas kā ‘reģenerācija’ (pārsvārā valstis, kurās dedzina sadzīves atkritumus, un siltumu izmanto apkurei, kā DE, DK, NL). No otras puses, pretējs viedoklis vai būtiski iebildumi – pārsvārā no vides aizsardzības grupām un dažām valstīm, kurās nav dedzinātāji kā pamatapstrādes veids, uzsverot, ka priekšroka jādod kompostēšanai, pārstrādei un atkartotai materiālu lietošanai un vērtīgu materiālu dedzināšana, ir resursu izšķēdēšana.

⁹⁹ Kā redzams no Direktīvas Preambulas 20.punkta, tās mērķis ir precizēt, “kad sadzīves cieta atkritumu sadedzināšana ir energoefektīva un kad to var uzskatīt par reģenerācijas darbību.”

aukstumam un vajadzību pēc apkures, ciktāl tie ietekmē tās enerģijas apjomus, ko tehniski var izmantot vai saražot kā elektroenerģiju, siltumenerģiju, dzesēšanas enerģiju vai darba tvaiku.”

Tā kā Komisija vēl nav pieņēmusi ne minētās vadlīnijas, ne deleģēšanas aktu par to, kuras darbības ar sadedzināšanas iekārtām pamatoti jāuzskata par “reģenerāciju”, tad diskusijas vēl aizvien turpinās. Nesenais Eiropas Komisijas ziņojums „Atkritumu pārvēršanas enerģijā loma aprites ekonomikā” ieskicē galvenās vadlīnijas, kuras no atkritumu apsaimniekošanas darbībām, kas pārvērš “atkritumus enerģijā”, var uzskatīt par reģenerāciju. Turklāt šajā ziņojumā sniegts izvērtējums šīm darbībām atkritumu hierarhijas un klimata un enerģētikas politikas kontekstā.¹⁰⁰

Materiālu reģenerācija

Ar pārskatīto Atkritumu pamatdirektīvu tiek ieviests jauns (papildus) termins **“materiālu reģenerācija”**, definējot to kā “jebkādu reģenerācijas darbību, kas nav enerģijas reģenerācija un atkritumu pārstrāde materiālos, ko paredzēts izmantot kā kurināmo vai citiem enerģijas ražošanas veidiem. Cita starpā tajā ietilpst sagatavošana atkārtotai izmantošanai, pārstrāde un aizbēršana”.

Faktiski šajā terminā tiek ietverta gan **“pārstrāde”**, gan **“atkārtota izmantošana”** kā **“reģenerācijas veidi”**.

Kā skaidrots pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas preambulā, jaunais termins nepieciešams, “lai ietvertu reģenerācijas veidus, kas **nav enerģijas reģenerācija** un kas **nav atkritumu pārstrādāšana materiālos**, kurus izmantos kā **kurināmo**. Tajā **ietilpst sagatavošana atkārtotai izmantošanai, pārstrāde un aizbēršana**, kā arī citi materiālu reģenerācijas veidi, **piemēram, atkritumu pārstrādāšana otrreizējās izejvielās inženiertehniskām vajadzībām ceļu būvniecībā vai citā infrastruktūrā**. Kā redzams no tālākā skaidrojuma, atkritumu pārstrādāšana otrreizējās izejvielās kvalificēsies kā “materiālu reģenerācija” tikai tad, ja tāda veida materiālu izmantošanu pienācīgi kontrolē un tie atbilst noteiktiem standartiem, kā arī vides un veselības aizsardzības prasībām, kas piemērojamas katram konkrētam izmantošanas veidam.¹⁰¹ Proti, lai valstī varētu no atkritumiem iegūtās izejvielas izmantot otrreiz, ir jābūt pieņemtiem noteiktiem standartiem (kvalitātes prasībām), kurām jānodrošina arī nekaitīgums videi un cilvēku veselībai.

¹⁰⁰ Sk.Eiropas Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, ESLK un RK. “Atkritumu pārvēršanas enerģijā loma aprites ekonomikā.” COM(2017) 34 final, 26.02.2017. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lv/TXT/?uri=CELEX:52017DC0034#footnoteref31>

¹⁰¹ Direktīvas 2018/851 Preambulas 12.punkts.

Direktīva pieļauj noteiktās situācijās “aizbēršanas” darbības klasificēt nevis kā apglabāšanu, bet reģenerāciju. Tomēr arī šie gadījumi ir radījuši dažādus strīdus, kā izriet no *Mastrodonato* lietas. Minētajā lietā ES Tiesa uzsver, ka saskaņā ar Direktīvas 2008/98/EK preambulas 19.apsvērumu, **“nav iedomājami darbību klasificēt kā reģenerācijas darbību, ja šāda klasifikācija neatbilst darbības patiesajai ietekmei uz vidi,** kad saskaņā ar šīs direktīvas 4.panta 1.punktā noteikto atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju atkritumu reģenerācija tiek uzskatīta par labāku nekā atkritumu apglabāšana”. Šajā lietā ES Tiesa, sniedzot vadlīnijas par to, kādos gadījumos aizbēršanu nevarētu uzskatīt par reģenerāciju, norāda, ka iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai, pirmkārt, *Edilizia Mastrodonato* būtu veikusi tai piederošā karjera rakto tilpju aizbēršanu, pat ja tai šo darbu veikšanai būtu jāatsakās no atkritumu, kas nav ieguves rūpniecības atkritumi, izmantošanas, un vai, otrkārt, atkritumi, kuru izmantošana ir iecerēta, ir piemēroti šādiem aizbēršanas darbiem. Darbība pamatlietā var tikt kvalificēta kā “reģenerācija” tikai tad, ja tā atbilst šiem diviem kumulatīvajiem nosacījumiem”.¹⁰²

Pārstrāde

Šis termins Latvijas Republikas Atkritumu apsaimniekošanas likumā izmantots, lai skaidrotu Direktīvā 2008/98/EK lietoto terminu “*recycling*”, nosakot, ka tas nozīmē: **“atkritumu reģenerācijas darbība, kurā atkritumu materiālus pārstrādā produktos, materiālos vai vielās** atbilstoši to sākotnējam vai citam izmantošanas veidam, ietverot organisko materiālu pārstrādi un **izņemot atkritumos esošās enerģijas reģenerāciju** un tādu materiālu izgatavošanu, kuri tiks izmantoti par kurināmo vai izrakto tilpju aizbēršanai” (1.panta 14.punkts).

Direktīvas 2008/98/EK 3.panta 17.punktā līdzīgā veidā noteikts, ka “pārstrāde” ir “jebkāda reģenerācijas darbība, kurā atkritumu materiālus pārstrādā produktos, materiālos vai vielās to sākotnējam vai citam nolūkam. Jēdzienā ir ietverta organisku materiālu pārstrāde, bet nav ietverta enerģijas reģenerācija un izstrāde materiālos, ko lieto kā kurināmo vai aizbēršanai”.

¹⁰² C-147/15 *Mastrodonato*, paras 48 – 49.

1.3. Vispārīgie atkritumu apsaimniekošanas principi, loģika, uzstādījumi un valsts pienākumi un rīcības brīvība

Eiropas Savienības ietvaros veidotā atkritumu apsaimniekošanas politikas būtība normatīvā līmenī atspoguļojas Atkritumu pamatdirektīvas vairākos būtiskos sistēmas elementos: izveides mērķī,¹⁰³ atkritumu apsaimniekošanas “loģikā” jeb hierarhijā (4.pants) un galvenajā uzstādījumā (kas jānodrošina katrai dalībvalstij) – “atkritumu apsaimniekošana norit, neapdraudot cilvēku veselību un neradot kaitējumu videi” (13.pants). Šie ir pamatelementi, kuru “gaismā” ir interpretējamas jebkuras direktīvā ietvertās prasības kā kopīgās sistēmas sastāvdaļas. Tā ir pieeja, ko izmanto ES Tiesa, sniedzot vērtējumu vienas vai otras dalībvalsts tiesību normu vai rīcības atbilstībai konkrētām ES prasībām, kā būs redzams no šajā nodaļā aplūkotajiem ES Tiesas spriedumiem. Tieši tādēļ būtiskāko prasību analīzei izmantota ES Tiesas judikatūra (ja pieejama), lai atspoguļotu analizējamo prasību būtību.

Lai sasniegtu kopīgo mērķi un nodrošinātu atkritumu apsaimniekošanu, ņemot vērā prioritāro secību jeb hierarhiju, Atkritumu pamatdirektīva paredz konkrētus mehānismus un instrumentus, kurus, **ja vērtē no „valsts pienākumu” skatu punkta, var iedalīt divās grupās:**

- 1) obligāti ieviešamie (nacionālā vai vietējā līmenī) un ieviešamie, bet ar rīcības brīvību;
- 2) pienākumi “veicināt”/iedrošināt/pamudināt u.tml. Šāda veida normas no juridiskā skatu punkta drīzāk vērtējamas kā “politiskās apņemšanās”. To iekļaušana normatīvajā aktā atspoguļo dalībvalstu izpratni par to nepieciešamību, bet vienlaikus vēlmi atstāt izpildi pilnībā valsts kompetencē.

1.pienākumu grupa aptver tādus uzdevumus, kas ir valsts (tostarp vietējās varas)¹⁰⁴ tiešā atbildībā (prasa konkrētas rīcības), lai nodrošinātu direktīvā izvirzīto mērķu sasniegšanu. Parasti realizējams, izstrādājot atbilstošus tiesību aktus un/vai ieviešot konkrētus pasākumus, kā arī, iesaistoties organizatoriski.¹⁰⁵

¹⁰³ Izriet no Direktīvas 2008/98 1.panta, kā arī preambulā ietvertajiem skaidrojumiem. Jāatzīmē, ka ar Direktīvas grozījumiem (2018/581) tās “darbības jomās”, lai nodrošinātu mērķi aizsargāt ‘vidi un cilvēku veselību’ īstenojamie pasākumi ir formulēti plašāk. Attiecīgi 1.pants nosaka, ka Direktīvā “paredzēti pasākumi vides un cilvēku veselības aizsardzībai, kas īstenojami, novēršot vai samazinot atkritumu rašanos, nepieļaujot vai samazinot atkritumu rašanās un apsaimniekošanas negatīvo ietekmi, samazinot resursu izmantošanas vispārējo ietekmi un veicinot resursu efektīvāku izmantošanu un kas ir būtiski svarīgi pārejai uz aprites ekonomiku un iespējai ilgtermiņā garantēt Savienības konkurētspēju.

¹⁰⁴ Sk.pašvaldību atbildības kontekstā ES Tiesas judikatūru, piem.,C-563/15 COM v. Spānija, para 42.

¹⁰⁵ Tipiski piemēri, turpmāk minētās ES Tiesas lietas “nelikumīgu izgāztuvju” kontekstā.

2.pienākumu grupa aptver tādus uzdevumus, kur valstij (arī pašvaldībai) jādomā par pasākumiem, kas varētu veicināt/pamudināt rīkoties. Šajā kontekstā plānošanas dokumentiem, stratēģiskiem virzieniem, arī finansējuma plānošanai un monetāriem stimuliem ir būtiska loma. Nenoliedzami pēdējie uzskaitītie mehānismi ir būtiski arī 1.grupā.

Pirms analizēt sīkāk Atkritumu pamatdirektīvā noteikto attiecībā uz valsts pienākumiem, veidojot atkritumu apsaimniekošanas sistēmu, vērts sīkāk apskatīt direktīvas nodaļu, kas satur sistēmas galvenos uzstādījumus un regulējamā “objekta” definīcijas.

Atkritumu pamatdirektīvas I nodaļa aptver “priekšmetu, darbības jomas [arī izņēmumus], definīcijas”, proti, svarīgus konceptus, lai sistēma varētu funkcionēt, balstoties uz vienotu izpratni par objektiem, iesaistītajiem u.tml., attiecīgi terminiem un konceptuāliem skaidrojumiem, kurus dalībvalstīm ir jāievieš un jāņem vērā atkritumu apsaimniekošanas jomā, ievērojot ES pamatprincipus par vienoto iekšējo tirgu un mērķi “nodrošināt augstu vides aizsardzību”.

Tas, kā tiek definēti (un saprasti, interpretēti) ar direktīvu aptvertie koncepti, ietekmē, cik efektīvi atkritumu sistēma funkcionē. Tādēļ būtiskākie termini/koncepti tika apskatīti atsevišķi iepriekšējā sadaļā, tostarp minot valstu rīcības brīvības robežas, ieviešot tādus konceptus kā “blakusprodukti” (5.pants) un “atkritumu stadijas izbeigšanās” (*end-of-waste*) (6.pants), kā arī atspoguļojot galvenos izaicinājumus un ES Tiesas sniegtās vadlīnijas termina “atkritumi” definēšanai un piemērošanai.

1.3.1. Atkritumu apsaimniekošanas hierarhija un tās “efekts”

Direktīvas 2008/98/EK I nodaļas 4.pants definē iepriekš minēto **atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju**, kas faktiski ir formulēts kā “politikas orientieris,” nevis juridiski saistoša norma attiecībā uz viena vai otra apsaimniekošanas veida izvēli. Tomēr kā juridiski saistoša norma tā kļūst, vērtējot kopā ar tālākajos pantos (un pārējos ES atkritumu jomu regulējošajos tiesību aktos) iekļautajiem mērķiem (sasniedzamajiem rezultātiem).

Saskaņā ar Direktīvas 4.pantu atkritumu rašanās novēršanas un apsaimniekošanas tiesību aktos un politikā prioritārā kārtībā izmanto šādu atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju:

- 1) atkritumu rašanās **novēršana**;
- 2) sagatavošana **atkārtotai izmantošanai**;
- 3) **pārstrāde**;
- 4) **cita tipa reģenerācija**, piemēram, enerģijas reģenerācija;

5) apglabāšana.

Direktīvas 4.pants ietver dalībvalstu pienākumu iestrādāt šādu atkritumu apsaimniekošanas “loģiku” tiesību aktos un politikas dokumentos, t.i., plānot atkritumu pārvaldību atbilstoši šai hierarhijai. Lai cik tas vienkāršoti neizklausītos, tas prasa apjomīgu pasākumu kompleksu,¹⁰⁶ kas būtu valstij jādara, lai ne tikai formāli uzrakstītu apsaimniekošanas prioritāro secību, bet arī to ieviestu un piemērotu.

Atkritumu apsaimniekošanas hierarhija nosaka atkritumu novēršanu kā primāro mērķi, tai seko dažādu veidu reģenerācija un tikai kā pēdējā iespējamība – apglabāšana. Direktīvas 4.panta 2.punkts kā vēlamās pieejas principu nosaka pienākumu dalībvalstīm veikt tādus pasākumus, kas veicinātu iespējas sasniegt videi nekaitīgāko rezultātu. Vienlaikus norādot, ka “tas var nozīmēt hierarhijas neattiecināšanu uz konkrētiem atkritumiem, ja to var pamatot ar apsvērumiem par aprites ciklu, ņemot vērā šādu radīšanas un apsaimniekošanas vispārējo ietekmi.” Proti, direktīva pieļauj, ka pastāv noteikti atkritumu veidi, kur atkāpes no hierarhijas var nodrošināt labāku vispārējo rezultātu vides jomā, bet tad tas dalībvalstij jāpamato (sākot jau ar iestrādi apsaimniekošanas plānā).¹⁰⁷

Direktīvas grozījumi (2018/581) paredz papildināt 4.pantu ar 3.punktu, kas nosaka, ka dalībvalstīm **ir jāizmanto “ekonomikas instrumentus un citus pasākumus, lai stimulētu atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas piemērošanu**, piemēram, tādus, kā norādīts IVa. pielikumā, vai citus piemērotus instrumentus un pasākumus”.¹⁰⁸ Turklāt arī citi ES līmeņa tiesību akti, plānojot vai nosakot kādus nosacījumus, kas skar atkritumu apsaimniekošanas jomu, ņem vērā atkritumu hierarhijā iekļauto loģiku. Piemēram, nosakot pieļaujamās (valsts) finansiālā atbalsta kategorijas un lemjot, kuras ES atzīst par saderīgām ar iekšējo tirgu. ES tiesību akti “ņem vērā atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju”.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Atkritumu apsaimniekošanas nodrošināšanai plānotajiem pasākumiem jābūt atspoguļotiem “atkritumu apsaimniekošanas plānos,” ņemot vērā 4.pantā noteikto hierarhiju. Direktīvas 2008/98 28.panta pirmā daļa.

¹⁰⁷ Saskaņā ar Direktīvas 2008/98 28.pantu, izstrādājot atkritumu apsaimniekošanas plānus, dalībvalstij pasākumi jāplāno, ņemot vērā 4.pantā noteikto hierarhiju.

¹⁰⁸ Pielikuma IVa minētie piemēri, ietver, cita starpā: (i) **Maksa un ierobežojumi attiecībā uz atkritumu apglabāšanu** poligonos un atkritumu sadedzināšanu, kas veicina atkritumu rašanās novēršanu un pārstrādi, vienlaikus nodrošinot, ka apglabāšana poligonos ir vismazāk vēlamais atkritumu apsaimniekošanas veids. (ii) **“Maksā, kad izmet”** shēmas, saskaņā ar kurām iekasē maksu no atkritumu radītājiem, pamatojoties uz faktiski radīto atkritumu daudzumu, un nodrošina stimulus pārstrādājamo atkritumu atdalīšanai to rašanās vietā un jauktu atkritumu apjoma samazināšanai. (iii) **Fiskāli stimuli** produktam, jo īpaši pārtikas, **ziedošanai**. (iv) **Ražotāja paplašinātas atbildības shēmas** attiecībā uz dažādu veidu atkritumiem un pasākumiem, lai palielinātu šo shēmu efektivitāti, izmaksu efektivitāti un pārvaldību. (v) **Depozīta sistēmas** un citi pasākumi, lai veicinātu izmantoto produktu un materiālu efektīvu savākšanu. (vi) Atkritumu **apsaimniekošanas infrastruktūrā** veiktu investīciju pārdomāta plānošana, tostarp izmantojot Savienības fondus. (vii) **Ilgspējīgs publiskais iepirkums**. (viii) Pasākumi, ar ko **ierobežo subsīdijas**, kuras neatbilst atkritumu apsaimniekošanas hierarhijai.

¹⁰⁹ Eiropas Komisijas Regula Nr.651/2014 (ES Līguma 107.un 108.panta piemērošanai), kas, ņemot vērā atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju nosaka kā ‘grupas izņēmumu’ – “ieguldījumu atbalstu atkritumu *pārstrādei* un *atkārtotai izmantošanai*” – kā “saderīgu ar iekšējo tirgu 107.panta 3.punkta nozīmē un atbrīvots no paziņošanas pienākuma, ja ir izpildīti attiecīgajā Regulā noteiktie pasākumi. Vienlaikus nosakot arī pieļaujamo atbalsta intensitāti. (47.pants)

Kopumā no šī panta izriet samērā plaša dalībvalstu rīcības brīvība pasākumu izvēlē, kā prioritizēt vienu vai citu atkritumu plūsmu un kā attīstīt tās apsaimniekošanu. **Tomēr šī rīcības brīvība ir ierobežota** ar direktīvā noteiktajiem (obligātajiem) mehānismiem vai principiem, kas valstīm ir jāievieš (kā, piemēram, “piesārņotājs maksā”) vai jāsasniedz (kā, piemēram, pārstrādes u.c. mērķrādītāji). Tā ir ierobežota arī ar 4.panta 2.punktā noteikto aspektu par tehniski iespējamajiem risinājumiem, kas, kā ir interpretējusi ES Tiesa, “dalībvalstīm ir jāņem vērā “tehniskas īstenošanas iespējas un ekonomiskā dzīvotspēja”, līdz ar to šīs direktīvas normas nevar interpretēt tā, ka ar tām atkritumu turētājam tiktu noteikti nesaprātīgi pienākumi atkritumu apsaimniekošanas jomā gan no tehniskā, gan ekonomiskā viedokļa”.¹¹⁰

Atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas principa “elastīgo” dabu attiecībā uz to, kāda veida atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūru valsts atbalsta/plāno, atspoguļo nesensais ES Tiesas spriedums lietā Nr. C-305/18 *Associazione "Verdi Ambiente e Società"*.¹¹¹ Tajā ES Tiesa norāda, ka atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas princips neizslēdz dalībvalsts rīcības brīvību attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras plānošanu (izveidi) pat tad, ja tā paredz sadedzināšanas iekārtu jaudu palielināšanu un jaunu būvniecību kā “stratēģisku primāro valsts interešu infrastruktūru un objektu”.¹¹² Vienlaikus jāatzīmē, ka šī rīcības brīvība attiecībā uz infrastruktūras izveidi ir ierobežota ar ES atkritumu jomas regulējumā iekļautajiem pārējiem pienākumiem, tostarp sasniegt konkrētus pārstrādes mērķus. Attiecīgi, kā norādījusi ES Tiesa tajā pašā lietā, atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas princips neierobežo valsts izvēli, “ja vien šīs tiesiskais regulējums atbilst pārējām šīs direktīvas normām, kurās ir paredzēti konkrētāki pienākumi”.¹¹³

¹¹⁰ Apvienotajās lietās no C-487/17 līdz C-489/17 *Verlezza*, para 46. Lieta bija saistīta ar Itālijā ierosinātu kriminālprocesu, kas bija ierosināts pret vairākām personām un uzņēmumiem, par pārkāpumiem, jo īpaši saistībā ar atkritumu nelikumīgu pārvadāšanu un “bīstami/ne-bīstamie” klasificēšanu. Apsūdzēti bija gan poligonu apsaimniekotāji, gan atkritumu savākšanas un radīšanas sabiedrības, kā arī sabiedrības, kas veic atkritumu ķīmisko analīzi, turot aizdomās par atkritumu nelikumīgu pārvadāšanu, pārkāpjot valsts likumus.

¹¹¹ ES Tiesas lieta C-305/18 [05.08.2019.]. Lieta C- (kas skāra kriminālatbildību, Tiesa norāda, ka no vienas puses, Ir svarīgi atgādināt, pirmkārt, ka – attiecībā uz pienākumiem, kas izriet no Direktīvas 2008/98 4. panta, – no šī panta 2. punkta ir skaidrs, ka dalībvalstīm, tiklīdz tās piemēro šajā direktīvā paredzēto atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju, ir jāveic atbilstīgi pasākumi, lai veicinātu risinājumus, kuri sniedz vislabāko kopējo rezultātu vides jomā (spriedums, 2014. gada 15. oktobris, Komisija/Itālija, C-323/13, nav publicēts, EU:C:2014:2290, 36. punkts). Tādējādi šajā pantā tiek paredzēts, ka dalībvalstis ņem vērā tehniskas īstenošanas iespēju un ekonomisko dzīvotspēju, līdz ar to šīs direktīvas normas nevar interpretēt tā, ka ar tām atkritumu turētājam tiktu noteikti nesaprātīgi pienākumi atkritumu apsaimniekošanas jomā gan no tehniskā, gan ekonomiskā viedokļa.

¹¹² Jāņem gan vērā, ka konkrētā ES Tiesas atziņas attiecās uz Itālijas situāciju, pret kuru piemēroti jau vairāki Tiesas spriedumi (ar soda sankcijām) par nerīkošanos ar esošajām izgāztuvēm u.c.problemātiskām situācijām, tostarp, apsaimniekošanas infrastruktūras kapacitātes trūkums daudzos reģionos.

¹¹³ ES Tiesas lieta C-305/18, para 39.

Kopumā ES Tiesa vairākkārt ir izmantojusi 4.pantā definēto hierarhiju, vērtējot konkrētu normu/lēmumu atbilstību ES prasībām vai sniedzot nacionālajai tiesai vadlīnijas uzdoto jautājumu kontekstā, piemēram:

- salīdzinot dažādas apsaimniekošanas darbības un to (labvēlīgāku) ietekmi uz vidi, kas, kā tiesa norāda, saskaņā ar atkritumu hierarhiju (4.p.) ir labvēlīgāka “reģenerācijai” nekā apglabāšanai;¹¹⁴
- kontekstā ar direktīvas 15.panta 1.punktu, lai vērtētu, vai valsts var liegt uzņēmumam (atkritumu radītājam) pašam apglabāt atkritumus;¹¹⁵
- norādot, ka 4.panta normas, ņemot vērā 4.panta 2.punktā noteikto, nevar interpretēt tā, ka ar tām atkritumu turētājam tiktu noteikti nesaprātīgi pienākumi atkritumu apsaimniekošanas jomā gan no tehniskā, gan ekonomiskā viedokļa. Tātad valstij, ieviešot hierarhiju, ir jāņem vērā samērīguma princips.¹¹⁶

Piemērojot 4.pantu, dalībvalsts pienākums ir pieņemt tādus pasākumus, kas nodrošina (veicina) risinājumus, kas rezultējas vispārēji vislabākajā ietekmē uz vidi.¹¹⁷

Šis pēdējais aspekts tiešā veidā ir saistīts ar direktīvas 13.pantā iekļauto dalībvalstu pienākumu.

1.3.2. Cilvēku veselības un vides aizsardzība kā vispārējs princips

Atkritumu pamatdirektīvā atsauces uz atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju (4.pantu) pārsvarā gadījumos tiek lietotas kopā ar atsauci uz 13.pantu.¹¹⁸ Tas nosaka, ka dalībvalstis veic vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu, ka atkritumu apsaimniekošana norit, neapdraudot cilvēku veselību un neradot kaitējumu videi, un jo īpaši:

- 1) neapdraudot ūdeni, gaisu, augsni, augus vai dzīvniekus;
- 2) neradot neērtības trokšņa vai smakas dēļ; kā arī
- 3) neradot negatīvu ietekmi uz lauku vidi un īpaši aizsargājamām teritorijām.

¹¹⁴ Sk., piem., ES Tiesas lieta C-147/15 *Mastrodonato*, para 49, par izrakto tilpju aizbēršanu (un “reģenerācija” vai apglabāšanas darbību.)

¹¹⁵ ES Tiesas lieta C-551/13, *SETAR*, para 44, kurā Tiesa norāda, ka “Direktīvas 2008/98 4. panta 1. punkts, ar ko izveidota atkritumu hierarhija, kāda tā ir jāpiemēro atkritumu novēršanas un apsaimniekošanas tiesiskajā regulējumā un politikā, neļauj no tā secināt, ka būtu piešķirama priekšroka sistēmai, kas ļauj atkritumu ražotājiem pašiem tos apglabāt. Tieši pretēji – atkritumu apglabāšana ir tikai pēdējā šīs hierarhijas vietā.”

¹¹⁶ Apvienotajās lietās no C-487/17 līdz C-489/17 *Verlezza*, (jāņem vērā, ka šajā lietā runa ir par pamatu, uz kuru personas var saukt pie kriminālatbildības, t.i., situāciju, kad valstij īpaši jāapsver samērīguma princips, jo noteikumi var būtiski ietekmēt privātpersonu brīvības/tiesības.

¹¹⁷ ES Tiesas lieta C-323/13 *COM v. Itālija*, para 36.

¹¹⁸ Sk.Direktīvas 2008/98 8., 10., 15., 21., 22.pantus.

No vienas puses šajā pantā nav noteikti precīzi pienākumi (mehānismi) vai nepieciešamās rīcības, kas dalībvalstīm norādītu, kā šis pants ieviešams. No otras puses, tas satur pietiekoši precīzi formulētus mērķus, kurus jānodrošina, realizējot kopējo atkritumu apsaimniekošanu.

ES Tiesa šo pantu ir interpretējusi kā vispārējo principu, kas satur dalībvalstu pienākumus, kuru kontekstā tiesa ir vērtējusi, vai dalībvalsts ir izpildījusi ar atkritumu apsaimniekošanu saistītas ES prasības (līdz šim visbiežāk tās, kas izriet no – Atkritumu pamatdirektīvas un Poligonu direktīvas (1999/31/EK)).¹¹⁹ Turklāt ES Tiesa ir atzinusi 13.panta pārkāpumu no valsts puses, neskatoties uz to, vai atkritumu atbilstošu apsaimniekošanu (piemēram, nelegālu izgāztuvju slēgšanu un rekultivāciju) nav realizējusi pašvaldība vai, piemēram, poligona operators vai citas publiskas vai privātas personas.¹²⁰

Vienlaikus jāatzīmē, ka saskaņā ar ES Tiesas judikatūru 13.panta formulējums nesatur pietiekoši skaidras un precīzas normas, kas būtu tiešā veidā ieviešamas, un tādēļ tām nepiemīt “tiešā iedarbība”.¹²¹ Attiecīgi indivīds nevar prasīt kādas konkrētas darbības no valsts puses, pamatojoties uz šo pantu.¹²²

Pārkāpumu lietās, ko rosinājusi Eiropas Komisija pret dalībvalstīm, šis pants ir ticis piemērots pārsvarā tajos gadījumos, kad no dalībvalsts puses bijusi (Komisijas un ES Tiesas vērtējumā) ilgstoša nerīkošanās saistībā ar kādu atkritumu apsaimniekošanas problēmu, kas ir izraisījusi kaitējumu videi vai rada kaitējuma draudus.¹²³ Šo pantu bieži saista ar Direktīvas 2008/98/EK 36.pantu, kurā savukārt ir noteikti konkrēti valsts pienākumi (tomēr ne līdzekļi – “mehānismi” līdzīgi kā 13.pantā), prasot, lai dalībvalstis veic vajadzīgos pasākumus, lai **aizliegtu atkritumu izmešanu, izgāšanu un nekontrolētu apsaimniekošanu**. 36.pants nosaka arī dalībvalstu pienākumu paredzēt **noteikumus par sankcijām**, kas piemērojamas

¹¹⁹ Attiecīgi atzīstot 13.panta (vai līdzīga iepriekšējās Direktīvas 2006/12 4.panta) pārkāpumu virknē ES Tiesas spriedumos, sk.piemēram, C-677/13 *COM v. Grieķija* (par neatbilstošu poligonu (izgāztuvju) apsaimniekošanu); C-140/14 *COM v. Slovēnija* (par atļaujas izdošanu novietot izraktus materiālus teritorijā, kurā paralēli izgāzti vai pirms tam tikuši izgāzti atkritumi un to neaizvākšana); C-153/16 *COM v. Slovēnija* (par noliecoto riepu neatbilstošu uzglabāšanu); C-37/09 *Com v. Portugāli* (par izgāztuvju nerekultivēšanu), Portugāle bija tās aizvērusi un atbildīgos par izgāztuves izveidošanu, sodījusi, bet nebija nodrošinājusi, ka vieta tiek rekultivēta) u.c.

¹²⁰ Sk., piemēram ES Tiesas lieta C-563/15 *COM v. Spānija*, para 42, uzsverot, ka pašvaldībām ir pienākums ievērot tos pašus atkritumu apsaimniekošanas noteikumus, kas izriet no Direktīvas un tām var prasīt vai nu veikt atbilstošu to atkritumiem apsaimniekošanu, kas atrodas attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā vai prasīt, lai nodrošina, ka to veic operators vai uzņēmums, kas veic atkritumu apstrādi, vai privāts vai publisks atkritumu savācējs, un tas ir dalībvalsts pienākums nodrošināt, ka pašvaldība izpilda savus pienākumus. Līdzīgi sk.: C-140/14 *COM v. Slovēnija*, paras 95 and 96.

¹²¹ C-236/92 *Cava v. Regione Lombardia*.

¹²² Sk. diskusiju par ES “tiešās iedarbības” (*direct effect*) principa būtību un sekām: Mikosa Ž., “Tiešās iedarbības principa attīstība Eiropas Savienības vides tiesību gaismā.” Jurista Vārds, 14.05.2019, no. 19 (1077)

¹²³ Sk.šajā kontekstā: C-494/01 *COM v. Īrija* (saistībā ar vispārēju un noturīgu pārkāpumu); sk.arī C-387/97 *COM v. Grieķija*; C-365/97 *COM v. Itālija (San Rocco)*

par šīs direktīvas noteikumu pārkāpumiem, un veikt visus vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu, ka šos noteikumus īsteno.¹²⁴

Kā norādījusi ES Tiesa, 13.pants (un iepriekšējās atkritumu direktīvas 2006/12 - 4.pants) ir saistošs dalībvalstīm attiecībā uz sasniedzamo mērķi, atstājot tām rīcības brīvību, izvērtējot šādu pasākumu vajadzību.¹²⁵ Tomēr, ja valsts nerīkošanās izraisījusi (vai nav apstrīdams, ka tādas situācijas turpināšanās izraisīs) vides degradāciju, tad tā ir indikācija, ka **rīcības brīvība ir pārsniegta**.¹²⁶

Tātad 13.pants satur konkrētus valsts pienākumus attiecībā uz sasniedzamo mērķi, tomēr atstāj rīcības brīvību attiecībā uz veicamajiem pasākumiem. Rīcības brīvība ir pārsniegta, ja valsts (tostarp, pašvaldību) rīcības (biežāk, bezdarbības) dēļ, ir pietiekošs pamats uzskatīt, ka atkritumi var radīt kaitējumu vai rada kaitējuma risku un attiecīgi konstatējams 13.panta pārkāpums.

Vērtējot ES Tiesas judikatūru 13.panta kontekstā (kā arī 36.panta kontekstā par nelikumīgi izgāztiem atkritumiem), var teikt, ka, ja ir esoša (Komisijas indicēta) problēma ar nelikumīgi izgāztiem, apglabātiem, uzglabātiem atkritumiem, par kuriem Komisija ir ierosinājusi izmeklēšanu, un lieta ir nonākusi ES Tiesā, tad nav lietu, kurā ES Tiesa nebūtu atzinusi 13.panta (un attiecīga “palīgpmata”, kas satur konkrētas prasības) pārkāpumu. Ja dalībvalsts nerisina situāciju arī pēc pirmā ES Tiesas sprieduma, tai jārēķinās ar ievērojamām soda sankcijām.¹²⁷

Nākamais apskatāmais “instrumentu un mehānismu bloks,” kas ietverts Atkritumu pamatdirektīvā, pārsvarā ir atrodams II nodaļā “Vispārējās prasības”. Direktīvas 2008/98/EK 8.–12.panti pēc būtības nosaka galvenās prasības (instrumentus) atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas ieviešanai, kā arī 1.pantā iekļautā mērķa sasniegšanai.

Attiecīgi, lai veicinātu atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas ieviešanu, direktīvā iekļauti šādi instrumenti, kas atspoguļo cita starpā arī dalībvalstu pienākumu apjomu:

¹²⁴ Sk.ES Tiesas atziņas lietā C-677/13 *COM v. Grieķija*, par 13.panta kopsakarā ar 36.panta pārkāpumu; arī C-153/16 *COM v. Slovēnija* (par “izgāztām”/neatbilstoši uzglabātām nolietotajām riepām)

¹²⁵ C-494/01 *COM v. Īrija*, para 168.

¹²⁶ C-365/97 *COM v. Itālija (San Rocco)*, para 68.

¹²⁷ Sk.piemēram, C-653/13 *COM v. Itālija*, kurā EST noteica 20 milj.EUR sodu un 120 000 EUR/dienā kavējuma naudu, par sprieduma lietā C-297/08 nepildīšanu (faktiski par Direktīvai atbilstošu apglabāšanas vietu neizveidošanu Kampānijas reģionā). Dienas naudu piemērojot no sprieduma C-653/13 pieņemšanas līdz dienai, kad tiks izpildīts lietas C-297/08 spriedums. Sk.: līdzīga 196/13 *COM v. Itāliju*, par sprieduma nepildīšanu lietā C-135/05, kas arī atzinis Atkritumu direktīvas (tad 75/442) pārkāpumu. Tiesa noteica: soda naudu 40 milj.apmērā un kavējuma naudu - sākotnējā summa EUR 42 800 000, “skaitot no šī sprieduma pasludināšanas dienas līdz sprieduma Komisija/Itālija (EU:C:2007:250) pilnīgai izpildei,” bet ik pusgadu pārskatot un, samazinot par noteiktu summu attiecībā uz katru poligonu, kur situācija atrisināta. C-584/14 *COM v. Grieķija* par sprieduma lietā C-286/08 neizpildi, kas bija saistīts ar neizstrādātu bīstamo atkritumu apsaimniekošanas plānu, kā arī atbilstošu bīstamo atkritumu apsaimniekošanas nenodrošināšanu. Noteiktais sods: 10 milj.EUR, kā arī kavējuma nauda: EUR 30 000 par katru kavēto dienu (ar pārskatīšanu reizi semestrī, lai samazinātu, ja kaut kas paveikts).

- **ekonomikas instrumenti – II nodaļas dažādos pantos un pārskatītās direktīvas 4.panta 3.punktā, tostarp:**
 - RAS - ieviest “RPA” sistēmu (8.p.un 8a.pants);
- **novēršana** - atkritumu rašanās novēršanas veicināšana (9 un 29.pants.);
- **reģenerācija** - atkritumi tiek sagatavoti atkārtotai izmantošanai, tiek pārstrādāti vai ar tiem tiek veiktas citas reģenerācijas darbības (10.pants);
- **atkārtota izmantošana un pārstrāde** – (11.pants);
- **mērķi** – 11.pants u.c. direktīvas, kas regulē atsevišķas atkritumu plūsmas un nosaka sasniedzamos mērķus to pārstrādei (apglabāšanas ierobežošanai u.tml.);
- **apglabāšana** un tās ierobežošana – 12.pants (u.c. direktīvas atkritumu jomā, it īpaši Poligonu direktīva 1999/31).

Šie instrumenti kā galvenie atkritumu apsaimniekošanas sistēmas ieviešanā un piemērošanā izmantojamie mehānismi tiks tālāk apskatīti no valsts pienākumu/rīcības brīvības skatu punkta, lai izvērtētu obligātos pasākumus, valsts rīcības brīvību un iespējamās robežas.

1.4. Atkritumu apsaimniekošanas sistēmas elementi – obligātās un izvēles nosacījumi

1.4.1. Ekonomikas instrumenti

Ekonomikas instrumenti ir vieni no būtiskajiem mehānismiem, kuru nozīmi atkritumu hierarhijas ieviešanas jomā palielina pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva (2018/851). Ja 2008/98 direktīvā ekonomikas instrumentu izmantošana (vai neizmantošana) bija pilnībā atstāta dalībvalstu ziņā,¹²⁸ tad ar grozījumiem 4.pantā, kas papildināts ar jaunu 3.punktu, tiek prasīts, lai dalībvalstis **izmanto “ekonomikas instrumentus un citus pasākumus, lai stimulētu atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas piemērošanu”**, sniedzot indikatīvu sarakstu ar iespējamajiem pasākumiem, kā minēts iepriekš.

Rezultātā rīcības brīvība ir ierobežota attiecībā uz, vai izmantot, bet vēl aizvien plaša attiecībā uz to, *kādus* tieši un kad, kā arī, ko iekļaut vai neiekļaut atkritumu apsaimniekošanas plānā, izņemot attiecībā uz sistēmām, kas izveidotas, lai piemērotu RPA.¹²⁹

¹²⁸ Tie pieminēti tikai 11., 21.p. kā iespējamie pasākumi konkrēti atkārtotas izmantošanas veicināšanai un atkritumu cēļu nodošanai atpakaļ, bet 28.pants noteica valstij rīcības brīvību iekļaut tos vai nē, plānojot atkritumu apsaimniekošanu valstī (nosakot, ka “var iekļaut” un var vērtēt to lietderību). Vienlaikus gan jāatzīmē, ka Preambulas 42.apsvērums norāda uz to, ka “ekonomiskiem instrumentiem var būt būtiska nozīme atkritumu rašanās novēršanas un apsaimniekošanas mērķu sasniegšanā.” Tādēļ būtu jārosina šādu instrumentu izmantošana atbilstīgā mērogā, vienlaikus uzsverot, ka lēmumus par to izmantošanu ir katras dalībvalstis ziņā.

¹²⁹ Sk.nākamo sadaļu.

Kā norādīts pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas preambulā, tajā “ir izvirzīti ilgtermiņa mērķi atkritumu apsaimniekošanai Eiropas Savienībā, un ekonomikas dalībniekiem un dalībvalstīm ir dots skaidrs **signāls par investīcijām**, kas nepieciešamas minēto mērķu sasniegšanai. Izstrādājot atkritumu apsaimniekošanas nacionālos plānus un **plānojot investīcijas atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūrā, dalībvalstīm būtu jāizvērtē un jāņem vērā nepieciešamās investīcijas un citi finanšu līdzekļi, tostarp tas, kas nepieciešams pašvaldībām**. Minētais novērtējums būtu jāiekļauj atkritumu apsaimniekošanas plānā vai citos stratēģiskos dokumentos. Šajā sakarā dalībvalstīm būtu saprātīgi jāizmanto investīcijas, tostarp izmantojot ES fondus, par prioritāti izvirzot atkritumu rašanās novēršanu, tostarp atkārtotu izmantošanu, sagatavošanu atkārtotai izmantošanai un pārstrādi, saskaņā ar atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju.”¹³⁰

Šajā kontekstā nav iespējams iztikt bez tāda ekonomikas instrumenta kā ražotāju paplašinātās atbildības noteikšana (RPA), jo mūsdienās Eiropā nevienam vairs nav pārsteiguma, ka atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras izveidē (finansiālā un/vai organizatoriskā) un funkcionēšanas nodrošināšanā būtu jāpiedalās produktu ražotājiem, īpaši tiem, kuru produktiem ir nepieciešama sarežģīta apsaimniekošana to atkritumu stadijā.

Kā uzsvērts pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas preambulā, “ražotāja paplašinātās atbildības shēmas ir būtiska efektīvas atkritumu apsaimniekošanas daļa”.¹³¹ Tomēr, kā parādījis Komisijas pasūtītais pētījums, ES dalībvalstīs izveidoto sistēmu “efektivitāte un sekmes” ievērojami atšķiras.¹³² Tāpēc, pieņemot pārskatīto Atkritumu pamatdirektīvu, ES likumdevējs ir vienojies, ka “attiecībā uz šādām ražotāja paplašinātās atbildības shēmām ir jānosaka **darbības prasību minimums** un skaidri jānorāda, ka minētās prasības ir piemērojamas arī ražotāja paplašinātās atbildības shēmām, kas noteiktas saskaņā ar citiem ES tiesību aktiem,” jo īpaši ar Direktīvu 2000/53/EK par nolietotiem transportlīdzekļiem, Direktīvu 2006/66/EK par baterijām un akumulatoriem un Direktīvu 2012/19/ES par elektrisko un elektronisko iekārtu atkritumiem (**papildus** tajos jau noteiktajām prasībām, ja vien pārskatītajā Atkritumu pamatdirektīvā nav skaidri noteikts citādi).¹³³

1.4.2. RPA un atbildības sistēmas

¹³⁰ Direktīvas 2018/851 Preambulas 57. apsvērums.

¹³¹ Direktīvas 2018/851 Preambulas 21. apsvērums.

¹³² European Commission – DG Environment, “Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR).” Final report. 2014. Pieejams: https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

¹³³ Direktīvas 2018/851 Preambulas 21. apsvērums.

RPA ir koncepts, kas parādījās vides jomā jau 1980-tajos gados, kad tādu ieviesa dažas ES dalībvalstis. Ideju tālāk attīstīja ESAO ietvaros un mūsdienās RPA skaidrošanai bieži vien izmanto ESAO formulēto skaidrojumu. Tā RPA definē kā vides politikas pieeju, kurā ražotāja atbildība par produktu tā “dzīves ciklā” tiek paplašināta, attiecinot to uz “pēc-patērētāja” stadiju.¹³⁴

Praksē tas nozīmē, ka ražotājs uzņemas atbildību (finansiālu un/vai organizatorisku) par izlietotā produkta savākšanu vai atpakaļpieņemšanu, kā arī citu piemērotu darbību attiecīgā produkta apsaimniekošanai atkritumu stadijā.

Nosakot šādu atbildību, mērķis ir ne tikai nodrošināt konkrēto atkritumu apsaimniekošanu, bet arī radīt stimulus novērst vai samazināt atkritumu rašanos, ietekmēt produktu dizainu, kā arī palīdzēt sasniegt valsts mērķus atkritumu pārstrādes un materiālu apsaimniekošanas jomā.¹³⁵

Atkritumu pamatdirektīvas 8.pants (līdz 2018.gada grozījumiem) noteica RPA ieviešanai dažus vispārīgus principus, tomēr nesaturēja konkrētas prasības atbildības sistēmas veidošanai un funkcionēšanai.¹³⁶ Trīs iepriekšminētās direktīvas paredzēja RPA kā attiecīgā jomā attīstāmu pieeju, veidojot atkritumu apsaimniekošanas sistēmu attiecībā uz konkrēto produktu plūsmām: par nolietotiem transportlīdzekļiem, par baterijām un akumulatoriem un par elektriskajām un elektroniskajām iekārtām. Papildus vēl faktiski visās ES dalībvalstīs¹³⁷ RPA sistēma tiek piemērota arī attiecībā uz iepakojumu, kas aptverts ar Direktīvu 94/62/EK par iepakojumu un izlietoto iepakojumu, lai gan šī direktīva RPA detalizētākus noteikumus neietver, attiecīgi tās ietvars veidojams uz Atkritumu pamatdirektīvā noteiktajiem pamatiem. Saskaņā ar grozījumiem Iepakojuma direktīvā (2018/852), līdz 2024.gadam dalībvalstīm ir jāievieš RPA visa veida iepakojumam, ne tikai tam, kas attiecas uz mājāsaimniecībām.

Papildus minētajam saskaņā ar jauno SUP Direktīvu (2019/904), dalībvalstīm obligāti būs jānosaka pienākumu tabakas uzņēmumiem finansēt attiecīgo atkritumu savākšanas un apsaimniekošanas pasākumus, tai skaitā segt izdevumus saistītus ar atkritumu savākšanu,

¹³⁴ OECD (2001) Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments, OECD, March, Paris, p. 164, norādot, ka Extended Producer Responsibility is “an environmental policy approach in which a producer’s responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product’s life cycle.”

¹³⁵ OECD skaidrojums pieejams m/l: <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>

¹³⁶ Jāatzīmē arī, ka šī panta kontekstā, ne arī kopumā attiecībā uz “ražotāju paplašinātās atbildības” sistēmām, nav pieejama ES tiesas prakse, kurā būtu definēti, kādi sistēmai nozīmīgi principi vai elementi. Attiecīgi nav autoritatīva avota, kas būtu sniedzis prasību saistošu interpretāciju. Vienīgais piemērs, ko izdevies atrast attiecas uz strīdu par “**iepakojuma**” terminu un saistītu strīdu par konkrēta veida iepakojuma aplikšanu ar “ražotāja paplašinātās atbildības” maksājumu, tā apsaimniekošanas nodrošināšanai. ES tiesa šos jautājumus skatīja pēc Parīzes komercietības lūguma 2016.gadā. Sk.: Apvienotās lietas C-313/15 un C-530/15 *Eco-Emballages* (pamatlieta par atteikumu no ražotāja puses veikt finansiālu maksājumu, kas jāmaksā par tādu izstrādājumu pārstrādi, kurus Eco-Emballages, kā AA sistēmas operators uzskata par iepakojuma izstrādājumiem). 2019.gadā ir ierosināta vēl viena lieta par RPAS: C-556/19 *Société Eco TLC*, par RPA piemērošanu un maksas palielināšanu attiecībā uz tekstilmateriāliem.

¹³⁷ Vienīgi Dānijā un Ungārijā atbildība ieviesta nevis caur RPA sistēmu, bet piemērojot produkta nodevu.

transportēšanu un apstrādi. Līdzīgi noteikumi tiks piemēroti plastmasas saturošiem zvejas rīku ražotājiem.

Jāatzīmē, ka daudzās ES dalībvalstīs RPA ir attiecināta arī uz citiem produktiem, aptverot, piemēram, noliecotās eļļas, noliecotās riepas,¹³⁸ tekstilu,¹³⁹ medicīnas preces,¹⁴⁰ lauksaimniecības plēves,¹⁴¹ mēbeles¹⁴² u.c.¹⁴³

Atkritumu pamatdirektīvas 8.pants pēc būtības uzliek pienākumu dalībvalstīm veikt pasākumus, lai nodrošinātu, ka **ražotājiem tiek noteikta atbildība** arī par produkta atkritumu stadiju, t.i., **tā apsaimniekošanu pēc-patērētāju stadijā**, tomēr atstāj izvēles brīvību, caur kādu pieeju šādu atbildību noteikt un kurām produktu kategorijām (izņemot ar iepriekšminētajām ES direktīvām aptvertajām precēm, uz kurām obligāti jāattiecinā RPA).

Pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva groza 8.pantu (un definīciju sadaļu) un papildina ar jaunu – 8a.pantu), lai, pirmkārt, iestrādātu RPA sistēmu regulējumu un, otrkārt, lai noteiktu “minimālās prasības” (8a.pants), kurām ir jāatbilst jebkurai no dalībvalstī izveidotajām RPA sistēmām, tostarp no citiem ES regulējumiem izrietošajām, izņemot, ja šajā direktīvā noteikts citādi.¹⁴⁴

Tātad pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva pēc būtības neizmaina līdz šim esošo rīcības brīvību attiecībā uz to, *kurām produktu kategorijām un kādu tieši* atbildības pieeju veidot, tomēr, **ja tiek izveidota RPA sistēma,¹⁴⁵ tad uz to ir obligāti attiecināmas 8a.pantā iekļautās** ražotāja paplašinātas atbildības shēmām izvirzītās **vispārīgās minimālās prasības**.

Tā kā visās ES dalībvalstīs ir izveidotas RPA sistēmas, tad saprotams, ka dalībvalstīm būs jāpārņem izvirzītie nosacījumi un jānodrošina, ka ikviena izveidotā RPA sistēma, tiem atbilst (gan esošās, gan jaunas, paredzot pārejas periodu attiecībā uz esošajām).¹⁴⁶ Esošajām RPA sistēmām (kas izveidotas līdz 04.07.2018.) jānodrošina atbilstība prasībām **līdz 2023.gada 5.janvārim**.

¹³⁸ Uz pirmajiem diviem RPA sistēma attiecināta lielākajā daļā ES valstu, arī Latvijā.

¹³⁹ RPA ieviests: Francijā (tajā ir RPA ieviests uz viss plašāko produktu loku, salīdzinot ar citām DV)

¹⁴⁰ RPA ieviests attiecībā uz medicīnas atkritumiem (veci/neizlietoti medikamenti): AT, BE, FIN, FR, PT, SE, SI, ES, HR. Dažās ieviests pienākums pieņemt atpakaļ.

¹⁴¹ BE, FI, FR, DE, IE, IT, SK, ES.

¹⁴² Mēbeles – tikai Francijā iekļautas EPR (uz 2013.g.).

¹⁴³ Visu RPA sistēmu apkopojums pieejams ES COM pasūtītā pētījumā (2014), sk.11.lpp. : https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

¹⁴⁴ Sk.piem., Direktīvas 2018/851 8a.panta ceturto daļu, kur noteikts šāds izņēmums attiecībā uz finansiālo ieguldījumu, kādu jāveic un detalizētu uzskaitījumu, kam tajā jābūt iekļautam.

¹⁴⁵ Direktīva 2018/851 papildina Atkritumu pamatdirektīvu ar jaunu terminu: “**ražotāja paplašinātās atbildības shēma**” ir dalībvalstu veiktu pasākumu kopums, ar ko nodrošināt, lai produktu ražotājiem būtu finansiāla atbildība vai finansiāla un organizatoriska atbildība īstenot pārvaldību tajā produkta aprites cikla posmā, kad tas kļuvis par atkritumiem.” (3.panta 21.punkts)

¹⁴⁶ Direktīvas 2018/851 22.apsvērums: “Prasības vajadzētu attiecināt gan uz jaunām, gan jau esošām ražotāja paplašinātās atbildības shēmām. Tomēr ir nepieciešams pārejas periods, lai esošo ražotāja paplašinātās atbildības shēmu struktūru un procedūru varētu pielāgot jaunajām prasībām.”

Dalībvalsts rīcības brīvība atstāta attiecībā uz “produktu ražotājiem, kas *pēc savas iniciatīvas* veic finansiālus vai finansiālus un organizatoriskus pienākumus attiecībā uz apsaimniekošanu.” Tātad attiecībā uz “brīvprātīgi izveidotām” sistēmām dalībvalsts var izlemt, vai prasīt ievērot dažas vai visas RPA sistēmas minimālās prasības.¹⁴⁷

1.4.2.1. Vispārīgās minimālās prasības

Detalizētās “minimālās prasības” ir būtiska izmaiņa attiecībā uz RPA sistēmām, kuras atšķirīgi funkcionē (tostarp ar atšķirīgām sekmēm, kā atspoguļo iepriekšminētais 2014.gada pētījums). Pārņemot un ieviešot noteiktās prasības, plānots, ka tās palīdzēs diviem būtiskiem atkritumu apsaimniekošanas sistēmas elementiem jeb izaicinājumiem: (i) izmaksu samazināšana, efektivitātes paaugstināšana (atpakaļsavākšanas un pārstrādes, atkārtotas izmantošanas u.tml. rādītājiem); (ii) par saražoto produktu apsaimniekošanas izaicinājumiem – attiecīgi mēģinājums panākt, ka par beigu ciklu domā jau produkta izstrādes un ražošanas stadijā. Pārņemot un ieviešot noteiktās prasības, plānots, ka tas palīdzēs:

- **“samazināt izmaksas un uzlabot veikumu, kā arī nodrošināt vienlīdzīgus apstākļus,** tostarp maziem un vidējiem uzņēmumiem un e-komercijas uzņēmumiem, un novērst šķēršļus iekšējā tirgus netraucētai darbībai;
- tām vajadzētu sekmēt aprites cikla beigu izmaksu iekļaušanu produkta cenā un
- rosināt ražotājus, izstrādājot to produktus, lielāku uzmanību pievērst pārstrādes, atkārtotas izmantošanas, remonta iespējām un bīstamu vielu klātbūtnēi.¹⁴⁸

Direktīvā iekļautajām prasībām būtu jāuzlabo ražotāja paplašinātās atbildības shēmu pārvaldība un pārredzamība un būtu jāmazina iespēja, ka varētu rasties interešu konflikti starp organizācijām, kuras pilda ražotāja paplašinātās atbildības pienākumus produktu ražotāju uzdevumā (PRO) „un atkritumu apsaimniekotājiem, kurus minētās organizācijas nolīgst”.¹⁴⁹

Attiecīgi ar tādiem mērķiem būtu jāpārņem un jāievieš noteiktās prasības. Tomēr jāatzīmē, ka ar atkritumu jomas regulējumu būs nepietiekami, lai “aizsniegtu” ražošanas stadiju un nodrošinātu, ka ražotāji jau izstrādes stadijā domā par preces ilgtspējību, remontējamību, atkārtotu lietojamību. Pamatots ir tiesību doktrīnā paustais viedoklis, ka tik ilgi, cik ES līmenī nebūs kopīga “produktu politika” attiecībā vismaz uz tiem produktiem, kas rada vislielākās problēmas ar to apsaimniekošanu atkritumu stadijā, tikmēr dalībvalstīm

¹⁴⁷ Direktīvas 2008/98 grozījums 8.panta pirmajā daļā.

¹⁴⁸ Direktīvas 2018/851 22.apsvērums.

¹⁴⁹ Turpat. Direktīvas 2018/851 22.apsvērums.

(kopējā iekšējā tirgus apstākļos) nav īsti efektīvu līdzekļu ietekmēt produkta “izstrādes” stadiju.¹⁵⁰ Tomēr jāatzīmē, ka šajā virzienā ir manāmi uzlabojumi, kas izriet no Komisijas pieņemtā Aprites ekonomikas rīcības plāna un pieņemtajiem ES tiesību aktiem citās jomās (ne tikai atkritumu), t.i., kas skar eko-dizainu, produktu efektivitātes prasības u.c.¹⁵¹

Centieni šajā virzienā (“ietekmēt” ražojumus to izstrādes stadijā) nenoliedzami ir arī ar pārskatīto Atkritumu pamatdirektīvu un RPA detalizāciju, it īpaši, par obligāto “finansiālā sloga” daļu, kam jābūt modelētam (“kur iespējams”) attiecībā uz individuāliem produktiem vai grupām, ņemot vērā gan to ilgtspēju, gan iespējas remontēt, atkārtoti lietot utt.¹⁵²

Papildus vispārīgās minimālās prasības ietver tādus nosacījumus, kuriem būtu jānodrošina efektīvāku (pārskatāmāku un mērķorientētu) RPA sistēmu funkcionēšanu. Tie ietver gan dalībvalstu pienākumus attiecībā uz obligātajām sastāvdaļām, gan rīcības brīvības:

Dalībvalstu pienākumi ietver (balstīti uz 8a.pantā noteikto):

- 1) skaidri noteikt, **kādi uzdevumi un atbildība** ir visiem iesaistītajiem attiecīgajiem dalībniekiem, tostarp **produktu ražotājiem**, kas laiž produktus dalībvalsts tirgū, **organizācijām**, kas to vārdā pilda ražotāja paplašinātās atbildības pienākumus (turpmāk – PRO), *publiskiem vai privātiem atkritumu apsaimniekotājiem, pašvaldībām* un – attiecīgā gadījumā – **operatoriem, kas nodarbojas ar atkārtotu izmantošanu un sagatavošanu atkārtotai izmantošanai**, kā arī **sociālās ekonomikas uzņēmumiem**;
- 2) atbilstīgi atkritumu apsaimniekošanas hierarhijai nosaka ražotāja paplašinātās atbildības **mērķrādītājus atkritumu apsaimniekošanai** (kvantitatīvos, kas izriet no šīs direktīvas, kā arī pārējām, kur tādi noteikti).

Dalībvalsts *var noteikt* arī citus “kvantitatīvus mērķrādītājus un/vai kvalitātes mērķus, kurus uzskata par ražotāja paplašinātās atbildības shēmai atbilstošiem”;

¹⁵⁰ Krämer L. *EU Environmental Law*. Sweet&Maxwell, 2015, p.357, norādot uz plašāku problemātiku “sasniegt” lietas/vielas ražotājus saistībā ar iespējām nodrošināt galveno (prioritāro) atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas mērķi – atkritumu novēršana, kas, kamēr nav kopējas produktu politikas ir kā “a sort of wishful thinking.” Vienlaikus, jāatzīmē, ka Eiropas Komisijas pieņemtajā “Aprites ekonomikas rīcības plānā” iekļautas vairākas iniciatīvas, kas varētu mainīt ražotāju pieeju produktu izstrādē, piemēram, uzlabojot ekodizaina jomas regulējumu, pilnveidojot BAT, u.c.

¹⁵¹ Sk., piemēram, Komisijas Komunikāciju: COM (2013) 196 final “Building the Single Market for Green Products” un Rekomendāciju 2013/179/EU on the use of common methods to measure and communicate the life cycle environmental performance of products and organizations.

¹⁵² Direktīvas 2018/851 8a.panta 4.punkts (b) nosaka: gadījumos, kad ražotāja paplašinātās atbildības pienākumi tiek pildīti kolektīvi, izmaksas tiek pēc iespējas diferencētas attiecībā uz konkrētiem produktiem vai līdzīgu produktu grupām, jo īpaši **ņemot vērā to izturību, remontējamību, atkārtotu izmantojamību, pārstrādājamību un bīstamu vielu klātbūtni**, līdz ar to izmantojot aprites cikla pieeju un pielāgojoties prasībām, kas noteiktas attiecīgajos Savienības tiesību aktos, un, ja iespējams, pamatojoties uz saskaņotiem kritērijiem, lai nodrošinātu vienmērīgu iekšējā tirgus darbību. Deleģējot Eiropas Komisijai tiesības izstrādāt attiecīga veida vadlīnijas.

- 3) nodrošina, ka **ir ieviesta ziņošanas sistēma**, lai vāktu **datus par produktiem**, uz kuriem attiecas ražotāja paplašināta atbildība un ko produktu ražotāji laiduši dalībvalsts tirgū, un **datus par minēto produktu radīto atkritumu savākšanu un apstrādi**, attiecīgā gadījumā norādot atkritumu materiālu plūsmas, kā arī citus datus, kas nepieciešami mērķrādītāju izpildes kontrolei;
- 4) nodrošina **vienlīdzīgu un nediskriminējošu attieksmi** pret produktu ražotājiem neatkarīgi no to izcelsmes vai lieluma un neuzliekot tiem nesamērīgu regulatīvo slogu, tostarp mazajiem un vidējiem uzņēmumiem, kas ražo nelielus produktu daudzumus.

Papildus 8a.panta 3.punkts nosaka arī prasības, kas attiecināmas uz produktu ražotājiem un PRO, kuri darbojas RPA sistēmā, tostarp par skaidri definētu ģeogrāfisko, produktu un materiālu aptvērumu, ierobežojot iespējas attiecināt savākšanas pienākumus “vienīgi uz tām jomām, kur atkritumu vākšana un apsaimniekošana ir visienesīgākā”.

Jāatzīmē, ka RPA sistēma var tikt organizēta vai nu kā individuāla sistēma (katrs ražotājs pats to veido) vai kolektīva sistēma, kad vairāki ražotāji nolemj sadarboties un nodod savu atbildību atsevišķi izveidotai “ražotāju atbildības organizācijai” (PRO). PRO parasti veic trīs galvenās funkcijas, kuras var tikt ieviestas dažādos veidos: finansē noteiktu atkritumu savākšanu un apstrādi, organizē un uzrauga šo procesu, kā arī pārvalda, apkopo nepieciešamos datus (kas vajadzīgi atskaitēm utml.).

Tā kā PRO pieeja ir sastopama daudzās valstīs (faktiski dominējošā pieeja), tad 8a.panta 3.punkts nosaka arī minimālās prasības, kas dalībvalstij jāizvirza PRO, lai tiem uzticētu darboties RPA sistēmā, t.sk., finanšu un organizatorisko resursu pietiekamība.

Direktīvas 2018/851 8a.panta 3.punkts izvirza arī prasības, lai nodrošinātu attiecīgo sistēmu caurskatāmību, nosakot cita starpā pienākumu publiskot noteikta veida informāciju, piemēram, gadījumā, ja ražotāja paplašinātas atbildības pienākumi tiek pildīti kolektīvi, arī informāciju par:

- 1) saviem īpašniekiem un dalībniekiem;
- 2) produktu ražotāju finanšu iemaksām par pārdotajām vienībām vai par tonnu tirgū laistā produkta; un
- 3) atkritumu apsaimniekotāju atlases procedūru.

Sistēmas funkcionēšanai būtiska **loma ir arī atkritumu “turētājam”** jeb īpašniekam (persona, kura “izmet” attiecīgo lietu/vielu), kurš saskaņā ar 8a.panta trešo daļu ir jāiesaista

atkritumu atbilstošā nogādē piemērotās vietās – caur atbilstošu informēšanu.¹⁵³ Kā arī valstij ir jāveic pasākumi, “lai rosinātu atkritumu īpašniekus **uzņemties atbildību nogādāt savus atkritumus jau izveidotajās dalītās savākšanas sistēmās**, konkrētāk, pēc vajadzības **radot ekonomiskus stimulus vai regulējumu** (tipisks piemērs šādiem “stimuliem” ir iepakojumam piemērotā depozīta sistēma).

1.4.2.2. Par RPA un atkritumu apsaimniekošanas izmaksu segšanu

RPA sistēma jāveido tā, lai produktu ražotājiem būtu **jāsedz izmaksas**, kas nepieciešamas, **lai sasniegtu atkritumu apsaimniekošanas mērķrādītājus un mērķus**, tostarp attiecībā uz atkritumu **rašanās novēršanu**, kas noteikti attiecīgajai ražotāja paplašinātas atbildības shēmai.¹⁵⁴ Attiecīgi Direktīvas 2018/851 8a.panta 4.punkts paredz detalizētus noteikumus par to, kas jāiekļauj produkta ražotāja “finansiālajā slogā,” lai tie atbilstu ražotāja paplašinātajās atbildības pienākumam.¹⁵⁵

Tomēr direktīva atstāj rīcības brīvību dalībvalstij “saskaņā ar stingriem nosacījumiem,” atļaujot minētās izmaksas **dalīt ar sākotnējiem atkritumu radītājiem vai izplatītājiem**, ja tas ir attaisnojams ar nepieciešamību nodrošināt pienācīgu atkritumu apsaimniekošanu un ražotāja paplašinātas atbildības shēmas ekonomisko dzīvotspēju.¹⁵⁶ Šādas atkāpes un valsts rīcības brīvība ir ierobežota ar % nosacījumiem, cik lielā mērā šāds izmaksu dalījums pieļaujams (saglabājot 80% slogu ražotāja atbildībā, izņemot attiecībā uz sistēmām, kas izveidotas dalībvalsts ietvaros līdz 04.07.2018.).¹⁵⁷

Piemērojot iepriekšminēto izņēmumu, to nedrīkst izmantot, lai samazinātu produktu ražotāju izmaksas RPA sistēmā, kas izveidota līdz 04.07.2018.¹⁵⁸

Vienlaikus norādot, cik atšķirīgs ir iemaksu slogs un finanšu atbildības piemērošanai iekļautie kritēriji, ES likumdevējs ir noteicis tiesības Eiropas Komisijai pieņemt **vadlīnijas “attiecībā uz produktu ražotāju iemaksu diferencēšanu ražotāja paplašinātas atbildības shēmās**, lai palīdzētu dalībvalstīm šīs direktīvas īstenošanā, tādējādi sekmējot iekšējā tirgus darbību”.¹⁵⁹

¹⁵³ Finanšu slogs attiecībā uz tādiem atkritumiem, kas RPA sistēmā, uzliekams uz produkta ražotājiem, saskaņā ar 8a.panta 4.punkta (a) apakšpunktu.

¹⁵⁴ Direktīvas 2018/851 preambulas 26.apsvērums.

¹⁵⁵ Šis punkts netiek attiecināts uz RPA sistēmām, kas izveidotas balstoties uz direktīvām 2000/53, 2006/66 un 2012/19.

¹⁵⁶ Turpat. Sk.diskusiju arī tālāk – pie “Atbildības” sadaļas.

¹⁵⁷ Sk.detalizētus nosacījumus 8a.p.4.punkta otrā daļa.

¹⁵⁸ 8a.p.4.punkta trešā daļa.

¹⁵⁹ Direktīvas 2018/851 8.panta 5.punkts, kā arī sk. skaidrojumu: Direktīvas 2018/851 preambulas 27.apsvērums.

Savukārt attiecībā uz finanšu sloga aprēķināšanas prasībām (individualizējot to uz produktu grupām) un iekļaujot tajos dažādos produktu ilgtspējas parametrus kā noteikts 8a.panta 4.punkta b apakšpunktā, ES likumdevējs ir deleģējis tiesības Eiropas Komisijai pieņemt īstenošanas aktus, lai **noteiktu kritērijus**, pēc kuriem būtu vienoti jāpiemēro 8.a panta attiecīgais punkts, bet precīzi **nenosakot iemaksu līmeni**, “vajadzības gadījumā, lai novērstu iekšējā tirgus traucējumus”. Attiecīgi iemaksu līmeņa noteikšana paliek dalībvalstu ziņā, kas būs jānosaka, ņemot vērā Komisijas definētos kritērijus (kad tādi būs pieņemti.)

1.4.2.3. Adekvāta monitoringa un ieviešanas sistēma

Saskaņā ar 8a.panta 5.punktu dalībvalsts pienākums ir izveidot “adekvātu monitoringa un ieviešanas” sistēmu, lai nodrošinātu, ka produkta ražotāji (ieskaitot preču, kas tiek iegādātas attālināti) un PRO ievieš tiem noteiktos RPA pienākumus un ka finanšu līdzekļi tiek atbilstoši izmantoti, un ka visas iesaistītās puses ziņo (iesniedz) uzticamus datus.

Ja valstī RPA sistēmu ieviešanu nodrošina vairākas organizācijas (PRO), tad valstij ir jānominē vismaz viena institūcija (kas ir neatkarīga no privātām interesēm) vai jāuztic publiskai iestādei **pārraudzīt** ražotāja paplašinātas atbildības pienākumu pildīšanu.¹⁶⁰

Saskaņā ar pārskatītās direktīvas preambulu norādīts, ka **publiskajām iestādēm ir nozīmīga loma sadzīves atkritumu savākšanā** un apstrādē, kā arī attiecīgajā saziņā ar iedzīvotājiem. Noteikumi, kas saistīti ar produktu ražotāju **finansiālo atbildību**, kuri ieviesti kā daļa no vispārējā prasību minimuma attiecībā uz ražotāja paplašinātas atbildības shēmām, **būtu jāpiemēro, neskarot publisko iestāžu kompetenci** attiecībā uz sadzīves atkritumu savākšanu un apstrādi.¹⁶¹

Noslēgumā var uzsvērt, ka no direktīvas izrietošais norāda uz to, ka valstij ir jāatrod efektīvākais veids kā saskaņot RPA sistēmas ar esošo sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēmu un tajā noteiktajām atbildībām, sasniedzamajiem mērķrādītājiem. RPA sistēmai ir jānodrošina attiecīgo produktu savākšanu “pat gadījumos, ja tiem piemērojamie mērķrādītāji un mērķi ir sasniegti”.¹⁶²

¹⁶⁰ Situācija par PRO skaitu dalībvalstīs ir dažāda, turklāt atšķiras pa atkritumu plūsmām, kur dažām ir viena (kolektīvā), dažām vairākas, vai visām vairākas utt. Sk. Sīkāk: 2014.gada pētījumā no 40.lpp.: https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

¹⁶¹ Direktīvas 2018/851 preambulas 23.punkts.

¹⁶² Direktīvas 2018/851 preambulas 25.punkts.

Līdzīgi kā par iepriekš minētajām tiesībām Eiropas Komisijai izstrādāt vadlīnijas attiecībā uz finanšu sloga sadalījumu, tādas varētu sagaidīt arī attiecībā uz RPA organizatoriskiem aspektiem un monitoringa pienākumu ieviešanu.¹⁶³

Direktīvā dalībvalstis tiek aicinātas nodrošināt, ka “noris regulārs dialogs starp attiecīgajām ieinteresētajām personām, kas iesaistītas ražotāja paplašinātās atbildības shēmu pildīšanā, tai skaitā starp ražotājiem un izplatītājiem, publiskiem vai privātiem atkritumu apsaimniekotājiem, sociālās ekonomikas dalībniekiem, pašvaldībām, pilsoniskās sabiedrības organizācijām un – attiecīgā gadījumā – sociālās ekonomikas dalībniekiem, atkārtotas izmantošanas un remonta tīkliem, kā arī operatoriem, kas nodarbojas ar sagatavošanu atkārtotai izmantošanai. Attiecīgi uzskaitīts to personu un institūciju loks, kas ir iesaistīts jeb iesaistāms kopējā sistēmas funkcionēšanas nodrošināšanā.

Kopumā attiecībā uz organizatorisko pusi Direktīvas 2018/851 preambulā sniegtās vadlīnijas, ļauj secināt, ka sistēma var funkcionēt gan caur publiskas iestādes, gan privātpersonu kontrolē esošiem pakalpojumu sniedzējiem. Tomēr ir vairāki būtiski principi, kas valstij jānodrošina attiecībā uz jebkura no modeļiem funkcionēšanu. Kā izriet no pārskatītās direktīvas preambulas, ka **apsaimniekošanas organizēšana** un pakalpojumi **“jāsniedz izmaksefektīvi** un produktu ražotāju finansiālajai atbildībai nebūtu jāpārsniedz izmaksas, kas nepieciešamas, lai sniegtu šos pakalpojumus. Šādas izmaksas būtu jānosaka pārredzamā veidā starp attiecīgajiem dalībniekiem, tostarp produktu ražotājiem, to organizācijām un publiskajām iestādēm.”¹⁶⁴

1.4.3. Prasības attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas hierarhijā iekļautajiem veidiem un ieviešanas instrumenti – novēršana, reģenerācija, atkārtota izmantošana un pārstrāde, apglabāšana

Atkritumu pamatdirektīvas 9.–12.pants nosaka konkrētas rīcības (ieviešamos pasākumus un izvēles apjomu) attiecībā uz katru atkritumu apsaimniekošanas hierarhijā iekļauto veidu. Analizējot prasību kopumu, acīmredzams, ka paplašinājums ir ieviests ar pārskatīto Atkritumu pamatdirektīvu attiecībā uz hierarhijas prioritāro veidu regulējumu: **novēršanu** (9.pants), **reģenerāciju** (10.pants), **(sagatavošanu) atkārtotai izmantošanai** un

¹⁶³ Direktīvas 2018/851 8.panta 5.punkts.

¹⁶⁴ Direktīvas 2018/851 preambulas 24. apsvērums, kas šajā punktā akcentē šos principus gadījumos, ja “publiskās iestādes ir atbildīgas par to atkritumu, kas radušies no produktiem, kam piemērojamas ražotāja paplašinātās atbildības shēmas, atkritumu apsaimniekošanas organizēšanu.”

pārstrādi (11.pants.). Papildus vēl Atkritumu pamatdirektīva nosaka samērā detalizētas prasības attiecībā uz vairākām atkritumu plūsmām: bīstamajiem atkritumiem, tostarp, kas radīti mājāsaimniecībās (17. – 20.pants.), atsevišķi izdalot atkritumeļļas (21.pants), bioloģiskos atkritumus (22.pants).

Šajā sadaļā nav mērķis detalizēti apskatīt regulējumu par katru darbību un atkritumu veidiem, tikai minēt būtiskākās izmaiņas un akcentus, kas skar valsts pienākumus attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas darbībām, atbilstoši hierarhijai.

Jāatzīmē, ka Atkritumu pamatdirektīvā ir ietverti (ar nozīmīgām izmaiņām 2018.gada grozījumos) arī vieni no būtiskākajiem instrumentiem, kas nenoliedzami ietekmē dalībvalsts rīcības konkrētā virzienā, t.i., noteiktie obligātie mērķrādītāji, kas jāsasniedz attiecībā uz definētām atkritumu plūsmām noteiktos termiņos.¹⁶⁵ Tie sīkāk jau minēti pirmajā sadaļā. Šeit vienīgi var uzsvērt, ka tie ietilpst valsts obligāto pienākumu lokā, lai arī, to sasniegšanas pasākumi un atbildības valsts līmenī, ir katras valsts kompetences jautājums.¹⁶⁶ Vienīgā pieļautā atkāpe ir termiņa atlikšanas iespēja, ja izpildīti 11.panta 3.punktā iekļautie nosacījumi.

Pārējās būtiskākās izmaiņas, kas izriet no pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas, un attiecas uz atkritumu hierarhijā minētajām darbībām:

- 1) **novēršana:** stiprinātas (un detalizētas) atkritumu **rašanās novēršanas** prasības, t.sk. nosakot, ka dalībvalstis veic rašanās novēršanas pasākumus (direktīva iekļauj arī iespējamo pasākumu uzskaitījumu), kā arī uzliek par pienākumu “uzraudzīt un novērtēt” to īstenošanu,¹⁶⁷ tostarp attiecībā uz “**pārtikas atkritumu rašanās novēršanu**”.¹⁶⁸

Kā uzsvērts Direktīvas 2018/851 preambulā, atkritumu rašanās novēršana ir “pats iedarbīgākais paņēmieni, kā uzlabot resursefektivitāti un samazināt atkritumu ietekmi uz vidi. Tāpēc ir svarīgi, lai dalībvalstis veiktu pienācīgus atkritumu rašanās novēršanas pasākumus un sekotu līdzi un novērtētu, cik sekmīgi šādi pasākumi tiek īstenoti”.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Direktīvas 2018/851 11.panta 2.punkts.

¹⁶⁶ Tas ir – kam tieši noteikt konkrēto mērķrādītāju sasniegšanas pienākumus un ar kādiem līdzekļiem nodrošināt to sasniegšanu (vai un kādi “stimuli”, cik daudz “burkāna,” cik “pātagas” princips).

¹⁶⁷ Saskaņā ar 9.panta 3.punktu, šādai uzraudzībai ir jāizmanto “piemērotus kvalitatīvos un kvantitatīvos rādītājus.” Uzticot Komisijai 2019.gadā pieņemt īstenošanas aktu, lai izstrādātu kopīgus rādītājus un mērķrādītājus.

¹⁶⁸ Direktīva 2018/851 šo ES dalībvalstu pienākumu saista arī ar dalībvalstu pienākumu veikt pasākumus, lai veicinātu pārtikas atkritumu novēršanu un samazināšanu atbilstīgi ANO Ilgtspējīgas attīstības programmai 2030, jo īpaši atbilstīgi tajā noteiktajam mērķrādītājam – līdz 2030. gadam uz pusi samazināt pārtikas atkritumu apjomu uz vienu iedzīvotāju mazumtirdzniecības un patēriņa līmenī. (Preambulas 31.apsvērums)

¹⁶⁹ Direktīvas 2018/851 29.apsvērums. Tajā ir detalizēti arī daži piemēri, kas būtu jāapsver valstīm īstenojot novēršanas politiku: sekmēt inovatīvus ražošanas, uzņēmējdarbības un patēriņa modeļus, kas samazina bīstamo vielu klātbūtni materiālos un produktos, kas palielina produktu izmantojamības laiku un kas veicina atkārtotu izmantošanu, tostarp izveidojot un atbalstot atkārtotas izmantošanas un remonta tīklus, stimulējot koplietošanas platformas u.tml.

Atkritumu novēršanai piemērojamo instrumentu klāsts demonstrē mēģinājumus pārtraukt ekonomikas izaugsmes ciešo sasaisti ar proporcionālu (vai lielāku) atkritumu rašanās pieaugumu, kāds vērojams kopš “industriālās” revolūcijas (70-tajiem gadiem). Proti, novēršanas politikas mērķis ir, neietekmējot ekonomikas izaugsmi, samazināt/novērst atkritumu pieaugumu.

Tomēr tādas pieejas efektīvai realizēšanai nepietiek ar atkritumu jomas regulējumu, jo atkritumu novēršanas jautājumi skar pirms-atkritumu stadiju, ko tiešā veidā neregulē atkritumu joma.¹⁷⁰ Tajā pašā laikā atkritumu novēršanas jautājumi pamatoti ir iekļauti kā pirmais solis atkritumu hierarhijā, un šajā kontekstā arī Atkritumu pamatdirektīva prasa, lai dalībvalstis veic atkritumu rašanās novēršanas pasākumus. Tajā ir uzskaitīti arī iespējamie pasākumi, tostarp pietiekoši konkrēti formulēti, lai prasītu no valsts puses konkrētas rīcības attiecīgajos virzienos, piemēram, viens no tādiem (ieviests ar pārskatīto direktīvu): “tiek aptverti produkti, kas satur kritiski svarīgās izejvielas, lai nepieļautu, ka šīs izejvielas kļūst par atkritumiem”.¹⁷¹

Tomēr, kādi tieši pasākumi nepieciešami un kādus instrumentus izmantot, kā arī izveidot piemērotus “stimulus” (nodokļu/nodevu jomā, finanšu plānojumu u.c.), lielā mērā paliek valsts ziņā.

Dalībvalsts ierobežojošais elements attiecībā uz rīcības brīvību, kas noteikta atkritumu novēršanas jomā, izriet no samērīguma jeb proporcionalitātes principa. Kā, piemēram, norādīts Direktīvas 2018/851 preambulā, “ja dalībvalsts apsver **pasākumu, kam ir ierobežojoša ietekme uz tirdzniecību starp Savienības dalībvalstīm**, tai vajadzētu spēt pierādīt, ka attiecīgais pasākums **ir piemērots** tam, lai sasniegtu mērķi novērst un samazināt pieguļojumu dabas un jūras vidē, **ka tas nepārsniedz to, kas ir nepieciešams, lai sasniegtu minēto mērķi un ka tas nav patvaļīgas diskriminācijas līdzeklis vai apslēpti centieni ierobežot tirdzniecību starp dalībvalstīm**”.¹⁷²

- 2) **atkritumu atkārtota izmantošana**: būtiskas izmaiņas attiecas uz atkritumu **atkārtotas izmantošanas** jomu, kurā akcents likts uz atkritumu sagatavošanas atkārtotai izmantošanai stadiju, paredzot pienākumu veicināt tādus pasākumus, kas nodrošina atkritumu sagatavošanu atkārtotai izmantošanai un tādu produktu pieejamību, kā arī iekļaujot sasniedzamo mērķrādītāju (un tātad arī datu uzskaiti) par atkārtotai izmantošanai sagatavotajiem atkritumiem.¹⁷³

¹⁷⁰ Sk. iepriekš diskusiju pie “ražotāju paplašinātās atbildības.”

¹⁷¹ Direktīvas 2018/851 9.panta 1.punkta c) apakšpunkts.

¹⁷² Direktīvas 2018/851 preambulas 33.apsvērums, kā arī 9.panta 1.punkts.

¹⁷³ Direktīvas 2018/851 11. panta 1. un 2.punkti. Sk.sīkāku diskusiju: RREUSE position on the updated EU Waste Framework

- 3) **par atkritumu dalītu vākšanu:** dalībvalstij noteikts pienākums ieviest atkritumu **dalītas vākšanas sistēmu**,¹⁷⁴ atbilstoši Atkritumu pamatdirektīvas 10.pantā noteiktajiem principiem, kuros, kaut arī ir atstāta rīcības brīvība vērtēt, vai visos gadījumos pamatoti, tā tomēr salīdzinājumā ar Direktīvu 2008/98 ir definēta detalizētāk. Attiecīgi pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas 10.panta 3.punktā noteikts, ka dalībvalsts var pieļaut atkāpes no atkritumu dalītas vākšanas, ja ir izpildīts vismaz viens no 10.panta 3.punktā noteiktajiem apakšpunktiem.¹⁷⁵

No 10.panta faktiski izriet divi principi: 1) ka jānodrošina atkritumu dalīta vākšana,¹⁷⁶ 2) ka var tomēr atkāpties no šī pienākuma izņēmuma kārtā “pienācīgi pamatotos gadījumos”.

Atkritumu dalītās vākšanas sistēma attiecināma gan uz jau zināmajiem materiāliem (“vismaz papīram, metālam, plastmasai un stiklam”), gan noteiktos termiņos ir paplašināma uz citām plūsmām.¹⁷⁷

- 4) **aprēķināšanas noteikumi:** lai aprēķinātu, ka izvirzītie mērķrādītāji ir sasniegti, pārskatītā pamatdirektīva pievieno jaunu pantu ar detalizēti noteiktiem galvenajiem parametriem, kas dalībvalstīm jāievēro “atkārtotai izmantošanai sagatavoto un pārstrādāto sadzīves atkritumu” mērķrādītāju aprēķinā.¹⁷⁸

Noteikumi atkritumu apjomu aprēķiniem: no kā rēķina %, kas pieskaitāms vai nav, ko drīkst iekļaut pie “pārstrādes” rādītājiem un ko tikai saskaņā ar definētiem nosacījumiem – satur gan obligātos parametrus, gan rīcības brīvību, ievērojot definētos nosacījumus (11a.panta 2.punkta otrā daļa, 11a.panta 4.-6.punkti).

Vienotas aprēķinu sistēmas piemērošanai, Eiropas Komisija var izstrādāt vadlīnijas saskaņā ar Direktīvas 2018/851 38.pantu.

Kā vienu no obligātajām prasībām attiecībā uz aprēķinu sistēmas funkcionēšanas nodrošināšanu, pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva nosaka, ka dalībvalstij jāizveido

Directive, Sept. 2018, kas ietver arī analīzi par šajā jomā svarīgākajām izmaiņām, kā arī informāciju par vairāku valstu konkrētām rīcībām vai plānošanas dokumentiem (kā labie piemēri), 4-5.lpp. http://www.rreuse.org/wp-content/uploads/RREUSE-public-position-on-the-WFD_2018_09_17-FINAL.pdf

¹⁷⁴ Direktīvas 2018/851 11.panta 1.punkta otrā daļa, kas paredz: Dalībvalstis veic pasākumus, lai veicinātu kvalitatīvu pārstrādi, un tālab saskaņā ar 10. panta 2. un 3. punktu ievieš atkritumu dalītās savākšanas sistēmas.

¹⁷⁵ Kā norādīts Direktīvas preambulas 42.aps. “Lai gan pienākums nodrošināt dalīto savākšanu paredz to, ka atkritumi tiek glabāti atsevišķi pēc veida un īpašībām, tomēr vajadzētu būt iespējai savākt noteikta veida atkritumus **vienkopus, ar nosacījumu, ka tas netraucē kvalitatīvai pārstrādei** vai citām atkritumu reģenerācijas darbībām atbilstīgi atkritumu apsaimniekošanas hierarhijai.”

¹⁷⁶ Kā uzsvērts Preabulā: “dalībvalstīm būtu jānodrošina lielāka atbilstība pienākumam veikt dalītu savākšanu,” lai “nepieļautu atkritumu tādu apstrādi, kurā izejvielas paliek neizmantotas atkritumu apsaimniekošanas hierarhijas zemākajos līmeņos, lai palielinātu atkārtotai izmantošanai sagatavoto un pārstrādāto atkritumu apjomu, lai nodrošinātu kvalitatīvu pārstrādi un lai veicinātu kvalitatīvu otrreizējo izejvielu izmantošanu.”

¹⁷⁷ Saskaņā ar 11.panta 1.punktu – līdz 2025.gadam – tekstilmateriāliem. Līdz 2023.gadam pienākums nodrošināt, ka ‘bioloģiskie atkritumi’ ir vai nu atdalīti un pārstrādāti rašanās vietā, vai savākti dalīti un nav sajaukti ar cietiem veidiem. (Direktīvas 2018/851 22.pants)

¹⁷⁸ Direktīvas 2018/851 11a.pants.

“efektīvu sadzīves atkritumu kvalitātes kontroles un izsekojamības sistēmu” (11a.panta 3.punkts). Izsekojamības nodrošināšanai kā viens no risinājumiem – elektroniskās reģistra sistēmas izveide, kāda noteikta attiecībā uz bīstamajiem atkritumiem (35.pants).

- 5) **Apglabāšana:** nekādu principiālu izmaiņu pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva neievieš, tomēr nosaka par pienākumu Eiropas Komisijai līdz 2024.gadam izvērtēt Atkritumu pamatdirektīvas I pielikumā uzskaitītās apglabāšanas darbības un vajadzības gadījumā iesniegt “leģislatīva akta priekšlikumu,” lai precizētu regulējumu apglabāšanas darbībām, tostarp, iespējams, nosakot ierobežojumus un apglabāšanas samazināšanas mērķrādītāju.¹⁷⁹

Attiecībā uz atkritumu apglabāšanas jautājumiem un dalībvalstu kompetenci noteikt, kādā veidā organizējama atbilstoša infrastruktūra, kā arī tiesības noteikt ierobežojumus saistība ar poligoniem, nosacījumi galvenokārt izriet no Direktīvas 1999/31/EK, kas arī grozīta kopā ar citiem atkritumu jomu regulējošajiem tiesību aktiem “Aprites ekonomikas iniciatīvas” kontekstā.¹⁸⁰

Tomēr Atkritumu pamatdirektīvā arī ir atrodamī bīstiski nosacījumi, kas skar atkritumu apglabāšanas jautājumus, it īpaši, sadedzināšanas u.c. iekārtu kontekstā, uz kuriem var vest atkritumus to reģenerācijai vai apglabāšanai, t.i., Atkritumu pamatdirektīvas 16.pantā noteiktais “**pašpietiekamības un tuvuma princips**”.¹⁸¹

Daudzās ES dalībvalstīs ir sastopami ierobežojumi, kas balstīti uz infrastruktūras funkcionēšanas nodrošināšanas jautājumiem, kapacitāti, resursu pietiekamību u.tml. Šajā kontekstā pieminēšanas vērta ir ES Tiesas judikatūra, vērtējot ierobežojumus, kas uzlikti atkritumu pārvadājumiem (uz konkrētām iekārtām). Tā, piemēram, Ragn & Sells lietā¹⁸² tiesa ir vērtējusi nosacījumus, kādus Igaunijas pašvaldība ir iekļāvusi publiskā iepirkuma izsludinātā konkursa specifikācijā.¹⁸³ Par tiem tad nedaudz vairāk pie “tuvuma principa” analīzes turpmāk šajā nodaļā.

¹⁷⁹ Te jāatzīmē, ka attiecībā uz apglabāšanas darbībām poligonos (un jau noteikto šāda veida apglabāšanas samazināšanas mērķrādītāju līdz 10% uz 2035.gadu) ir iestrādāts Direktīvā 2018/850, kas groza “poligonu” direktīvu 1999/31.

¹⁸⁰ Grozījumi pieņemti ar Direktīvu 2018/850. Par būtiskākajām izmaiņām, kas saistītas ar mērķrādītāju noteikšanu poligonos apglabājamo atkritumu ierobežošanai, sk.pirmajā sadaļā.

¹⁸¹ Par to sk.turpmāk.

¹⁸² ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn-Sells*. Strīds pamatlietā Igaunijā bija par Sillamee pilsētas domes noteiktiem dažiem specifikāciju noteikumiem, kurus tā bija noteikusi tās teritorijā radušos atkritumu savākšanas un izvešanas pakalpojumu koncesijas piešķiršanas procedūrā.

¹⁸³ Apstrīdētie nosacījumi attiecās uz ierobežojumu, kurp jāved savāktie atkritumi. Specifikācija iekļāva nosacījumus, ka “sadzīves atkritumi ir jāizved uz *Sillamäe atkritumu apsaimniekošanas centru* (turpmāk tekstā – “Sillamäe iekārta”), t.i., pirmajā uzaicinājumā iesniegt piedāvājumus publiskā iepirkuma procedūrā minēto iekārtu, kas atrodas 5 km attālumā no minētās pašvaldības, un rūpniecības atkritumi, kā arī celtniecības atkritumi – uz *Uikala atkritumu apsaimniekošanas centru* (turpmāk tekstā – “Uikala iekārta”), kas atrodas 25 km attālumā.”

1.4.4. Atbildība par atkritumu apsaimniekošanu un izmaksām

1.4.4.1. Kurš ir atbildīgs par atkritumu pienācīgu apsaimniekošanu, un valsts (t.sk. pašvaldību) pienākumi, rīcības brīvības

Atkritumu pamatdirektīvas 15.pants (kas 2018.gadā nav pārskatīts) uzliek par pienākumu dalībvalstij nodrošināt, ka atkritumi tiek apstrādāti saskaņā ar apsaimniekošanas hierarhiju (4.pants), kā arī 13.pantu, tātad neapdraudot cilvēku veselību un vidi.¹⁸⁴ Saskaņā ar 15.pantu, kas nosaka atbildīgo par šo apstrādi, norādīts uz potenciāli iesaistāmo “veicēju” loku, kurus valsts ir tiesīga iesaistīt šādā darbībā: vai nu “katrs sākotnējais atkritumu radītājs vai cits turētājs”¹⁸⁵ atkritumu apstrādi veic pats vai uztic to starpniekam vai uzņēmumam, kas veic atkritumu apstrādi, vai arī privātam vai valsts atkritumu savācējam.

No 15.panta formulējuma, ja to tulkotu, piemērojot tikai ar gramatisko metodi, nav īsti skaidrs, vai izvēle pašam apsaimniekot vai uzticēt pantā uzskaitītajam subjektu lokam, piekrīt atkritumu radītājam, vai tomēr valstij jānosaka, kā izvēlas un ko, ņemot vērā kopējo apsaimniekošanas sistēmu? Šis ir jautājums, kas ir izraisījis arī strīdus, kas skatīti ES Tiesā un attiecīgi tā sniegusi normas skaidrojumu.

Piemērojot normas sistēmisko interpretācijas metodi, it īpaši, valstij uzlikto pienākumu kontekstā, kas izriet no iepriekš apskatītajiem pantiem, kā arī 15.panta 1.punktā ietvertu atsauci uz 4.un 13.pantu, ir viennozīmīgi skaidrs, ka izvēle, kādos gadījumos atkritumu radītājs varētu veikt pats un kādos jāuztic citam un kam, **ir valsts ziņā**.¹⁸⁶ Turklāt noteikt šīs izvēles un nepieciešamo regulējumu, lai atbildīgās personas varētu atbilstoši rīkoties, ietilpst valsts pienākumu lokā, kopā ar pārējos panta punktus atstātām izvēlēm.¹⁸⁷ Šis pienākums ietver ne tikai konkrēta regulējuma pieņemšanu, bet arī rīcību, lai nodrošinātu, ka atkritumi tiek apstrādāti atbilstoši noteiktajam regulējumam no 15.panta 1.punktā uzskaitīto

¹⁸⁴ Sk.diskusiju par 13.pantu iepriekš.

¹⁸⁵ “**Atkritumu radītājs**” ir *ikviens, kura darbība rada atkritumus (sākotnējais atkritumu radītājs)* vai ikviens, kas nodarbojas ar atkritumu priekšapstrādi, sajaukšanu vai citām darbībām, kuru rezultātā mainās šo atkritumu īpašības vai sastāvs (Direktīvas 2008/98 3.pants 5.punkts). “**Atkritumu turētājs**” (*holder*) ir atkritumu radītājs vai fiziska vai juridiska persona, kuras valdījumā atrodas atkritumi. (3.p.6.p.) Jāatzīmē, ka šis termins ir plaši interpretēts no ES Tiesas puses, piemēram, sk.: C-1/03 *Van de Walle*, kurā tiesa atzina kā “atkritumu turētāju” – uzpildes stacijas īpašnieku, par no uzpildes stacijas noliktavas iekārtu noplūdušiem ogļūdeņražiem sūces dēļ (un atbildīgo par konkrētu rīcību ar šiem ‘atkritumiem’ kā arī par piesārņojuma rašanos, no “izmestajām” vielām).

¹⁸⁶ ES Tiesas lietas C-551/13 *SETAR*, para 43, kurā tiesa uzsver, ka “ar 15. panta 1. punktu **dalībvalstīm ir ļauts izvēlēties no vairākām iespējām**, un atsauce uz Direktīvas 2008/98 4. un 13. pantu, pretēji tam, ko apgalvo SETAR, nav jāinterpretē tādējādi, ka ar to tiek samazināta rīcības brīvība, kas tādējādi tiek atzīta dalībvalstīm, lai liktu tām atzīt tiesības sākotnējam atkritumu radītājam vai citam atkritumu īpašniekam veikt pašiem šo atkritumu apstrādi un tādējādi tikt atbrīvoti no finansiāli piedalīties publisko dienestu izveidotā atkritumu apsaimniekošanas sistēmā.

¹⁸⁷ ES Tiesas lietas C-551/13 *SETAR*, para 42, uzsverot, ka “atbilstoši Direktīvas 2008/98 15. panta 1. punktam dalībvalstis veic vajadzīgos pasākumus, lai katrs sākotnējais atkritumu radītājs vai cits īpašnieks atkritumu apstrādi veiktu pats vai saskaņā ar šīs direktīvas 4. un 13. pantu uzticētu to starpniekam vai uzņēmumam, kas veic atkritumu apstrādi, vai arī privātam vai valsts atkritumu savācējam. Sk.: arī C-250/18 *COM v. Horvātija*, kur konstatēts 15(1).p.pārkāpums no valsts puses.

atbildīgo personu (radītājs, turētājs) puses.¹⁸⁸ Turklāt, kā norādījusi ES Tiesa lietā *COM v. Horvātiju* (atsaucoties uz visai plašu judikatūru šajā kontekstā), arī **pašvaldībām ir tāds pats pienākums** nodrošināt attiecīgo atkritumu radītāju atbilstošu rīcību un dalībvalsts pienākums pieņemt nepieciešamo regulējumu, lai nodrošinātu, ka pašvaldības pilda šos pienākumus.¹⁸⁹

Vienlaikus tiesa ir norādījusi, ka dalībvalsts pienākumos neietilpst “paredzēt iespēju katram sākotnējam atkritumu radītājam vai citam atkritumu īpašniekam pašam veikt atkritumu apglabāšanu, tādējādi tiekot atbrīvotam no pašvaldības nodevas par atkritumu apglabāšanu samaksas.”¹⁹⁰ No otras puses, noteiktajiem ierobežojumiem jābūt samērīgiem, t.i., jāatbilst **samērīguma principam**. Šis princips pēc būtības tiek attiecināts uz visām situācijām, ja valsts, izmantojot rīcības brīvību, noteikusi ierobežojumus privātpersonām.¹⁹¹

Valsts izvēle, nosakot nepieciešamos pasākumus 15.panta 1.punkta kontekstā, ir ierobežota ar pienākumiem, kas valstij izriet saistībā ar Direktīvas 2008/98/EK 4.panta 1.punktā noteikto atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju, kāda tā ir jāpiemēro atkritumu novēršanas un apsaimniekošanas tiesiskajā regulējumā un politikā, kā arī lemjot par apsaimniekošanas organizēšanu.¹⁹²

No 15.panta 1.punkta formulējumā sniegtajiem piemēriem, kam uzticēt apstrādi un starp kuriem valsts var izvēlēties, izriet divas atziņas, pirmkārt, direktīvas 15.pants respektē dalībvalstīs esošās “dažādās pieejas sadzīves atkritumu savākšanai”.¹⁹³ Otrkārt, izvēle ietver gan iespējamību uzticēt to privātam vai valsts atkritumu savācējam, gan tiešajam apstrādātājam, gan noteikt pašvaldību lomu šajā procesā, ņemot vērā, ka tām arī ir pienākums nodrošināt 15.panta 1.punkta ieviešanu valsts noteiktajā kārtībā.

¹⁸⁸ ES Tiesas lieta C-250/18 *COM v. Horvātija*, para 73, atzīstot, ka neveicot nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu, ka atkritumu, kas tiek izgāzti poligonā (izgāztuvē) Biljane Donje teritorijā, turētājs pats apstrādā vai nodod atbilstoši apsaimniekotājiem, Horvātijas Republika nav veikusi pienākumus, kas izriet no Direktīvas 15(1).panta. [autores tulkojums, spriedums pieejams Fr.val.]

¹⁸⁹ ES Tiesas lieta C-250/18 *COM v. Horvātija*, para 70. Sk.līdzīgi (nelegālu izgāztuvju kontekstā): C-563/15 *COM v. Spānija*, para 42.

¹⁹⁰ ES Tiesas lieta C-551/13 *SETAR*, para 41, kurā tiesa norāda, ka no šīs normas [15(1).p.] formulējuma skaidri izriet, ka ar to dalībvalstīm nav likts paredzēt šādu iespēju.” Tajā gadījumā lieta bija par uzņēmuma atteikšanos maksāt pašvaldības nodevu par apglabāšanu, jo tās viesnīcu kompleksa radīto atkritumu apglabāšanai, tā izmantošot specializēta uzņēmuma pakalpojumus.

¹⁹¹ C-551/13 *SETAR*, para 50, norādot, ka principā Direktīvas 2008/98 15. panta 1. punkts, aplūkojot to kopsakarā ar tās 4. un 13. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to tiek pieļauts valsts tiesiskais regulējums, kurā nav paredzēta iespēja atkritumu radītājam vai to īpašniekam pašam šos atkritumus apglabāt, tādējādi tiekot atbrīvotam no pašvaldības nodokļa par atkritumu apglabāšanu maksāšanas, ciktāl tas atbilst samērīguma principa prasībām.”

¹⁹² ES Tiesas lieta C-551/13 *SETAR*, para 44, uzsverot, ka izvēloties, kādas darbības atļaut atkritumu radītājiem, valstij jāievēro 4.panta hierarhija, uz kuras pamata, nevar secināt, “ka būtu piešķirama priekšroka sistēmai, kas ļauj atkritumu ražotājiem pašiem tos apglabāt. Tieši pretēji – atkritumu apglabāšana ir tikai pēdējā šīs hierarhijas vietā.”

¹⁹³ Direktīvas 2008/98 preambulas 41.apsvērums, uz kuru atsaucas arī ES Tiesa *SETAR* lietā, apstiprinot dalībvalstij piešķirto rīcības brīvību un, norādot, ka šī interpretācija atbilst (“ļauj derīgi ņemt vērā”) Direktīvas 2008/98 preambulas 41. apsvērumu, “ka šīm dalībvalstīm ir dažādas pieejas sadzīves atkritumu savākšanai un ka to savākšanas sistēmas ir būtiski atšķirīgas.” (para 45)

Par 15.panta 1.punkta ieviešanu, lai nodrošinātu, ka atkritumu radītāji tiesību aktiem atbilstošā veidā rīkojas ar atkritumiem, ir atbildīga gan valsts, gan pašvaldība. Savukārt, kāds ir kompetences sadalījums un ko tieši veic valsts, ko pašvaldība, ir pilnībā atkarīgs no katras valsts tiesību sistēmas (valsts noteiktā kompetenču sadalījuma).¹⁹⁴

15.panta 2.punktā ir ietverts princips, ka, ja atkritumus pārved no sākotnējā radītāja vai turētāja kādai no panta 1.punktā minētajām fiziskajām vai juridiskajām personām iepriekšējai apstrādei, parasti no atbildības par pilnīgu reģenerācijas vai apglabāšanas darbību neatbrīvo.

Vienlaikus paredzot, ka dalībvalstis var precizēt atbildības nosacījumus un lemt, kādos gadījumos ražotājam jāatbild par visu apstrādes ķēdi un kādos gadījumos ražotāja un turētāja atbildību var dalīt vai deleģēt apstrādes ķēdes dalībnieku starpā. Kā arī dalībvalsts var lemt, ka atbildību par atkritumu apsaimniekošanas organizēšanu pilnībā vai daļēji jāuzņemas tā produkta ražotājam, no kā šie atkritumi radušies, un ka arī tāda produkta izplatītāji uzņemas daļu atbildības, saskaņā ar iepriekš apskatīto 8.pantu (RPA) (15.panta 3.punkts).

Dalībvalsts pienākumos ietilpst arī nodrošināt, ka attiecīgie uzņēmumi, kas veic atkritumu savākšanu vai pārvadāšanu, nogādā atkritumus uz “pienācīgām apstrādes iekārtām, ievērojot 13.pantu” (15.panta 4.punkts).¹⁹⁵

Atbildības pants ir cieši saistīts ar izmaksu segšanas pienākumu, t.i., direktīvas 14.pantu, kas daudzās ES Tiesas lietās bieži tiek skatīts kopā, it īpaši ja strīds ir par kādu atkritumu apsaimniekošanas izmaksu segšanas pienākumu, apjomu u.tml. Kā norādījusi ES Tiesa: “Attiecībā uz sadzīves atkritumu apsaimniekošanas un apglabāšanas izmaksu segšanu, ciktāl runa ir par pakalpojumu, kas tiek kolektīvi sniegts visiem “īpašniekiem”, dalībvalstīm saskaņā ar Direktīvas 2006/12 15. panta a punktu [tagad Direktīvas 2008/98/EK 15.panta 1.punkts] ir pienākums nodrošināt, lai principā visi šī pakalpojuma lietotāji kā “īpašnieki” šīs pašas direktīvas 1.panta izpratnē kolektīvi segtu vispārējās minēto atkritumu apglabāšanas izmaksas.”¹⁹⁶

1.4.4.2. Izmaksas – “piesārņotājs maksā” princips un izmaksu segšanas pienākums

¹⁹⁴ Kā izriet no Direktīvas 2018/851 preambulas 7.apsvēruma.

¹⁹⁵ Šie ir valsts kompetencē esošo kontroles un atbilstošu nosacījumu izveides jautājumi. Atsauce uz 13.pantu (kurā ietverts valsts pienākums nodrošināt cilvēku veselībai un videi drošu apsaimniekošanu) un iepriekš apskatīto “13.pantu” ES tiesu lietas, dod pamatu secināt, ka, lai kam uzticētu savākšanu un transportēšanu, ja atkritumi nonāk tam neparedzētās vietās – tā būs valsts tiešā atbildība un ES prasību pārkāpums.

¹⁹⁶ C-254/08 *Futura Immobiliare*, para 46.

Pēc būtības ir divi galvenie pamati, nosakot, atkritumu apsaimniekošanas izmaksu segšanas pienākumus – “**piesārņotājs maksā**” princips un, saskaņā ar 15.pantu noteiktā **atbildība** (t.sk. sadalījums).

Saskaņā ar “piesārņotājs maksā” principu, Direktīvas 2008/98/EK 14.pants nosaka, ka atkritumu apsaimniekošanas izmaksas sedz sākotnējais atkritumu radītājs vai pašreizējais vai iepriekšējais atkritumu turētājs. Pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva pievieno šim uzstādījumam papildinājumu, ka sedzamās izmaksas iekļauj izmaksas, tostarp par nepieciešamo infrastruktūru un tās darbību.¹⁹⁷

Saskaņā ar 14.panta 2.punktu dalībvalstīm ir tiesības noteikt, ka atkritumu apsaimniekošanas izmaksas pilnīgi vai daļēji jāsedz tā produkta **ražotājam**, no kā šie atkritumi radušies, kā arī to, ka šīs izmaksas daļēji var segt šāda produkta izplatītāji. Turklāt ražotāja līdzdalību izmaksu segšanā var noteikt neatkarīgi no tā, vai valsts ir izveidojusi atsevišķu RPA sistēmu atbilstoši direktīvas 8. un 8a.pantam. Tātad dalībvalsts ir tiesīga, piemēram, aplikt jebkuru produktu (caur ražotāju vai izplatītāju) ar noteiktu maksu (nodevas v.tml. formā), lai varētu segt attiecīgā produkta apsaimniekošanas izmaksas tā atkritumu stadijā.

Atkritumu pamatdirektīvas 14.panta kontekstā ES Tiesa ir uzsvērusi, ka ar to dalībvalstīm ir likts paredzēt, ka izmaksas **saistībā ar atkritumu apsaimniekošanas sistēmu sedz visi atkritumu ražotāji un turētāji** un, kā izriet no SETAR lietas, viesnīcas uzņēmuma aizstāvētā interpretācija, ka 15.panta 1.punkts ļauj viņiem izvēlēties pašiem apsaimniekot, liegtu šai normai [14.pantam] lietderīgo iedarbību, jo tās rezultātā atkritumu ražotājiem vai īpašniekiem tiktu ļauts izvairīties no **atkritumu apsaimniekošanas sistēmas**, ko dalībvalstīm ir pienākums izveidot, **finansēšanas**.¹⁹⁸

Kā var secināt no ES Tiesas judikatūras, dalībvalstij atstāta plaša rīcības brīvība, kādā veidā un kādas darbības tieši iekļaujot aprēķinā, valstī tiek iekasēta maksa par atkritumu apsaimniekošanu no atkritumu radītāja/turētāja un/vai ražotāja, ņemot vērā 15.panta 1.punktā noteikto atbildību.¹⁹⁹ Tajā pašā laikā šī valsts rīcības brīvība ir ierobežota ar vairākiem vispārējiem principiem, uz kuriem ir arī norādījusi ES Tiesa:

¹⁹⁷ Šis papildinājums saistīts ar strīdiem par izmaksās iekļaujamām komponentēm, kas nonākuši arī līdz ES tiesai, sk.: piemēram, C-335/16 *Čistoča*, kurā bija strīds, vai jāmaksā arī par šķirošanu, kapitālieguldījumu finansēšanu u.tml.

¹⁹⁸ C-551/13 *SETAR*, para 46.

¹⁹⁹ ES Tiesa lieta C-335/16 *Čistoča* para 26 un 28, uzsverot, ka “pašreizējā Savienības tiesību stāvoklī nav nekāda tiesiskā regulējuma, kas būtu pieņemts, pamatojoties uz LESD 192. pantu, un kurā būtu noteikts, ka dalībvalstīm ir jāievēro precīza metode attiecībā uz sadzīves atkritumu apglabāšanas izmaksu finansēšanu, līdz ar to **šis finansējums pēc attiecīgās dalībvalsts izvēles var tikt vienlīdz nodrošināts, izmantojot nodokli, nodevu vai jebkādus citus nosacījumus,**” un līdzīga situācija esot par to, ko tieši attiecīgajā maksājumā iekļauj. Jāatzīmē, ka ar pārskatīto direktīvu (2018/851) situācija nedaudz mainīsies, jo ir noteikti elementi, kuru finansēšanā atbildīgajam personu lokam ir jāpiedalās, tostarp, “par nepieciešamo infrastruktūru.”

- 1) **piesārņotājs maksā** (tātad izmaksas var attiecināt tikai uz tiem, uz kuriem var attiecināt šo principu);²⁰⁰
- 2) **samērīguma principu**. Kā norādījusi ES Tiesa, izmaksām jābūt “samērīgām” jeb precīzāk, plašās rīcības brīvības ietvaros, kāda pastāv valstīm (tostarp, kamēr nav ES līmenī pieņemtas metodikas vai kritēriji), ES Tiesa ir norādījusi, ka izmaksas nedrīkst būt “**acīmredzami nesamērīgas**” (negatīvās proporcionalitātes tests).²⁰¹

Piesārņotājs maksā princips ir “testēts” no dažādu atkritumu radītāju puses attiecībā uz valstīs noteiktajiem tarifiem vai nodevām par atkritumu apsaimniekošanu, tas ir, vai šim principam atbilst pieeja, ka maksu piemēro, ņemot vērā noteiktus kritērijus, tostarp atkritumu radītāja īpašuma platību (dzīvojamo, viesnīcu u.c.) un vai maksu aprēķina par iespējamo apjomu, nevis par reāli radīto (nodoto) atkritumu daudzumu. Līdz šim ES Tiesa norādījusi, ka šāda pieeja principā nav pretrunā “piesārņotājs maksā” principam attiecībā uz atkritumu jomu un uz tajā laikā spēkā esošajām ES tiesību normām, kurās nav noteikta metodika, kā būtu jāaprēķina finanšu slogs, ne arī vai tam jābūt nodokļa, nodevas vai cita maksājuma veidā.²⁰²

Vienlaikus šis finanšu slogs nedrīkst būt acīmredzami nesamērīgs. Lietā C-335/16 *Čistoča* ES Tiesa uzsver, ka, lai arī šobrīd ES tiesībās šajā jomā kompetentajām valsts iestādēm ir paredzēta plaša rīcības brīvība attiecībā uz tādu cenu aprēķināšanas kārtības noteikšanu, kā atkritumu apsaimniekošanas izmaksas un attiecīgā papildu nodeva, pamatlietā iesniedzējtiesai, pamatojoties uz tai zināmajiem faktiskajiem un tiesiskajiem apstākļiem, tomēr ir **jāpārbauda, vai prasītā cena**, kā arī šī papildu nodeva pamatlietā neizraisa to, ka dažiem īpašniekiem tiek noteiktas izmaksas, kuras **acīmredzami nav samērīgas ar atkritumu, kurus tie var radīt, apjomu vai īpašībām**.²⁰³

Līdzīgi *SETAR lietā* ES Tiesa, norāda, ka, lai gan šajā jomā kompetentajām valsts iestādēm ir plaša rīcības brīvība attiecībā uz šāda nodokļa aprēķināšanas nosacījumu

²⁰⁰ Kā norādīts ES Tiesas judikatūrā: “Saskaņā ar Direktīvas 2008/98 14. pantu un “piesārņotājs maksā” principu atkritumu apsaimniekošanas izmaksas sedz sākotnējais atkritumu radītājs vai pašreizējais vai iepriekšējais atkritumu īpašnieks. Šīs finansiālās saistības minētajiem atkritumu īpašniekiem ir noteiktas sakarā ar viņu dalību minēto atkritumu radīšanā” lieta C-335/16 *Čistoča* para 24. Sk. arī: C-188/07, *Commune de Mesquer* para 77, par atbildību un izmaksām attiecībā uz piesārņojumu, kas radies no kuģa radītiem atkritumiem (noplūdes); C-254/08 *Futura Immobiliare*, para 45.

²⁰¹ C-254/08 *Futura Immobiliare*, paras 55 – 56, norādot, ka “Iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai, pamatojoties uz tai zināmajiem faktiskajiem un tiesiskajiem apstākļiem, attiecīgā nodokļa par atkritumiem rezultātā vairākiem “īpašniekiem”, šajā gadījumā viesnīcām, netiek noteiktas izmaksas, kuras *acīmredzami ir nesamērīgas* ar atkritumu, kurus tās spēj radīt, daudzumu vai raksturu.

²⁰² Sk. piemēram, ES Tiesas lieta C-254/08 *Futura Immobiliare*, paras 48-50 norādot, ka, lai finansētu sadzīves atkritumu apsaimniekošanu un apglabāšanu, nodoklis, kas tiek aprēķināts, pamatojoties uz *aprēķināto* radīto atkritumu daudzumu, *nevis uz reāli radīto atkritumu daudzumu, kas ir nodoti savākšanai, pašreizējā* Kopienas tiesību stāvoklī nevarētu tikt uzskatīts par pretrunā esošu Direktīvas 2006/12 15. panta a) punktam [tagad – 2008/98 14.p.]. Līdzīga atziņa 2017.gada spriedumā lietā C-335/16 *Čistoča* (par tarifiem, kas aprēķināti balstoties uz konteineru tilpumu, dzīvojamo platību, atkritumu veidu.

²⁰³ C-335/16 *Čistoča*, para 30.

noteikšanu, kā tas ir pamatlietā, nemainīgs paliek tas, ka šādi noteikts nodoklis nevar pārsniegt to, kas ir nepieciešams, lai sasniegtu šo mērķi.²⁰⁴

Neskatoties uz dalībvalsts rīcības brīvības ietvaros noteikto “iepriekš aprēķinātas nodevas” pieejas neesamības tiešo pretrunu ar ES noteikto tiesību ietvaru, šī pieeja ir kritizēta, it īpaši atkritumu dalītas vākšanas (ne)stimulēšanas kontekstā. Jo, ja atkritumu radītājam maksa ir aprēķināta kā vidējais svērtais (piemēram, no dzīvojamās telpas platības u.tml. parametriem) neatkarīgi no tā, vai viņš dala atkritumus un ar to samazina atkritumu daudzumu/svaru, tad grūti panākt visaptverošu šķirošanu no iedzīvotāju puses. Līdz šim sniegtās ES Tiesa atziņas un pieeja lielā mērā balstās uz faktu, ka ES līmenī regulējums maksas aprēķinam nepastāv, līdz ar to tiesai nav, pret ko izvērtēt tā pamatotību ES prasību kontekstā, izņemot dot vispārējas norādes uz principiem, piemēram, par samērīgumu.

1.4.5. Citi ar atkritumu apsaimniekošanu saistītie elementi (instrumenti)

1.4.5.1. Pašpietiekamības un tuvuma princips

Dalībvalstīm ir pienākums izveidot “integrētu un atbilstīgu atkritumu **apglabāšanas iekārtu tīklu** un tādu *jauktu sadzīves atkritumu reģenerācijas iekārtu tīklu*,” kas savākti no mājāsaimniecībām, tostarp savācot šādus atkritumus arī no citiem radītājiem, ņemot vērā labākās pieejamās metodes.²⁰⁵ Pienākums ietver (vajadzības gadījumā) un, ja nepieciešams, sadarbojoties ar citām dalībvalstīm, veikt vajadzīgos pasākumus, lai nodrošinātu 16.panta 1.punktā noteikto “integrēto iekārtu tīklu”.

Kā norādījusi ES Tiesa, lai nodrošinātu šādu “iekārtu tīklu,” dalībvalstīm ir **piešķirta plaša novērtējuma brīvība** attiecībā uz teritoriālu pamatu, kuru tās uzskata par piemērotu, lai sasniegtu valsts pašpietiekamību attiecībā uz konkrēto atkritumu apstrādi.²⁰⁶

Savukārt šāda “integrēta un atbilstīga” tīkla (infrastruktūras) neizveidošana, var novest ne tikai pie sadzīves atkritumu nepiemērotas apsaimniekošanas (“izgāztuvju sāga”), bet arī pie ES prasību pārkāpuma, piemēram, situācijā, kad ir konstatēta nepietiekoša kapacitāte

²⁰⁴ C-551/13 *SETAR*, para 48.

²⁰⁵ Direktīvas 2008/98 16.pants (šis pants nav grozīts, pieņemot direktīvu 2018/851). Attiecībā uz šo pienākumu ir vesela virkne ES Tiesas lietu, sk., piemēram, C-297/08 *COM v Itālija* (par plašo rīcības brīvību attiecībā uz valsts pašpietiekamības principa ieviešanu attiecībā uz attiecīgo veidu atkritumu apstrādi).

²⁰⁶ ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*, para 61; sk.līdzīgi: C-297/08 *COM v Itālija*, para 62.

atbilstošai sadzīves atkritumu apsaimniekošanai.²⁰⁷ Tātad dalībvalsts plašā rīcības brīvība attiecas uz “kā” nevis “vai” izveidot integrētu iekārtu tīklu.

Atkritumu pamatdirektīvā iekļauts arī uzstādījums, ar kādu mērķi šāds apsaimniekošanas “iekārtu tīkls” izveidojams. Saskaņā ar 16.panta 2.punktu, tas veidojams tā, lai Eiropas Savienībai dotu iespēju pašai kļūt saimnieciski patstāvīgai atkritumu **apglabāšanas** ziņā (tātad apglabāšana – tikai ES ietvaros), kā arī, lai kļūtu patstāvīga 1. punktā minēto atkritumu **reģenerācijas** ziņā. Savukārt attiecībā uz dalībvalstīm 16.panta 2.punkts nosaka, ka tām jābūt iespējai katrai arī individuāli virzīties uz minēto mērķi “ņemot vērā ģeogrāfiskos apstākļus un īpašu iekārtu vajadzību konkrētiem atkritumu veidiem”.

Šādu pasākumu veikšanai (apsaimniekošanas tīkla izveidei) direktīvas 16.pants ievieš “pašpietiekamības un tuvuma” principu, nosakot, ka ar izveidoto infrastruktūru “nodrošina iespēju apglabāt atkritumus vai 16.panta 1.punktā minētos atkritumus reģenerēt **tuvākajās piemērotajās iekārtās**, izmantojot piemērotākās metodes un tehnoloģijas, lai nodrošinātu augsta līmeņa vides un sabiedrības veselības aizsardzību” (16.panta 3.punkts), vienlaikus norādot, ka “tuvuma un pašpietiekamības principi nenožīmē, ka katrai dalībvalstij ir jābūt pilnam galīgo reģenerācijas iekārtu komplektam šajā dalībvalstī”.²⁰⁸ Proti, tās var sadarboties ar citām dalībvalstīm, lai nodrošinātu trūkstošās jaudas/pārstrādes veidus, bet arī tad jāievēro tuvuma princips, kā izriet no 16.panta 3.punkta.

Kā norādījusi ES Tiesa iepriekš minētajā *Ragn Sell* lietā: “Ņemot vērā Direktīvas 2008/98/EK 16.pantu, dalībvalstīm ir jānodrošina integrēts un atbilstīgs tādu apglabāšanai paredzētu un jauktu sadzīves atkritumu apstrādes iekārtu tīkls, kuri ir savākti, ņemot vērā labākās pieejamās metodes un šo tīklu izveidojot it īpaši tā, lai tām dotu individuālu virzību uz pašpietiekamību šo atkritumu apstrādē un lai šī apstrāde varētu notikt kādā no piemērotajām iekārtām, kas atrodas vistuvāk atkritumu rašanās vietai”.²⁰⁹

Proti, 16.pants “**ietver uzdevumu meklēt iespēju** minētos atkritumus, it īpaši jauktus sadzīves atkritumus, apstrādāt iekārtā, kas **atrodas iespējami tuvāk to rašanās vietai**, lai maksimāli ierobežotu to pārvadāšanu”.²¹⁰

²⁰⁷ ES Tiesas lieta C-323/13 *COM v. Itāliju*, norādot, ka Itālija ir pārkāpusi Direktīvas 16(1).pantu neizveidojot *Lazio* reģionā “integrētu un atbilstīgu atkritumu apsaimniekošanas iekārtu tīklu” kas ņemtu vērā labākās pieejamās metodes. Faktiski nenodrošinot pietiekošu kapacitāti sadzīves atkritumu apstrādei (pirms apglabāšanas) [autores tulkojums, spriedums pieejams tikai FR un IT val.]

²⁰⁸ Kā norādīts Direktīvas 2008/98 preambulā, valstīm ir jāsadarbojas šajā jomā attiecīgi: “Jāparedz sadarbības tīkls attiecībā uz tādu atkritumu apglabāšanas iekārtām un jauktu sadzīves atkritumu reģenerācijas iekārtām, kuri savākti no privātām mājsaimniecībām, lai sniegtu iespēju Kopienai kļūt saimnieciski patstāvīgai...”(32.apsvērums)

²⁰⁹ ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*, para 59.

²¹⁰ C-292/12 *Ragn Sell*, para 61. Skatīt arī C-297/08 *COM v Itālija*, paras 64., 66., kā arī 67.

Šāda tīkla izveidošana, kā arī “tuvuma” princips ir cieši saistīts ar atkritumu pārvaldājumu jautājumiem. Atsevišķu kārtību attiecībā uz atkritumu pārrobežu pārvaldājumiem (sūtījumiem) nosaka Eiropas Parlamenta un Padomes Regula Nr.1013/2006 par atkritumu sūtījumiem (turpmāk – Regula 1013/2006), tomēr Direktīvā 2008/98/EK ir iekļauti gan “izņēmuma” nosacījumi (no regulas) attiecībā uz noteikta veida atkritumu ieviešanu (jauktiem sadzīves atkritumiem), gan tiešā veidā atsauce uz regulu (attiecībā uz eksportējamo atkritumu sūtījumiem). Attiecīgi:

- direktīvas 16.pantā 1.punkta otrā daļa ļauj atkāpties no Regulas 1013/2006 un nosaka, ka dalībvalsts, lai aizsargātu savu tīklu, **var ierobežot ienākošus sūtījumus** ar atkritumiem uz atkritumu sadedzināšanas iekārtām, kuras ir klasificējamās kā **reģenerācijas iekārtas, ja ir noskaidrots**, ka šādu sūtījumu dēļ **būtu jāapglabā atkritumus**, kas radušies pašā dalībvalstī, **vai** atkritumus būtu jāapstrādā tādā veidā, kas **neatbilst atkritumu apsaimniekošanas plānam**;

Bet par katru šādu ierobežojumu, tai jāpaziņo Eiropas Komisijai.

- dalībvalstis var arī ierobežot **eksportējamo** atkritumu sūtījumus **vides aizsardzības apsvērumu dēļ**, bet šajos gadījumos tai jāpiemēro Regulā 1013/2006 noteiktā kārtība.

Analizējot tuvuma principu, vērts pieminēt sīkāk *Ragn Sell* lietu, kurā ES Tiesa sniedza vērtīgas atziņas par dalībvalstu (tostarp, pašvaldību, ja tām deleģēta attiecīgā kompetence) tiesībām noteikt **ierobežojumus – vest konkrēta veida atkritumus uz konkrēti norādītiem (tuvākajiem) poligoniem jeb apsaimniekošanas centriem.**²¹¹

ES Tiesa, izvērtējot Regulas 1013/2006 noteikumus kopsakarā ar Direktīvas 2008/98/EK 16.pantu, atzina, ka dalībvalstu iestādēm ir pamats reglamentēt vai organizēt Direktīvas 2008/98/EK 16.pantā paredzēto atkritumu apsaimniekošanu tā, lai tie **tīktu apstrādāti vistuvākajā iekārtā.**²¹²

Secinot, ka **attiecībā uz:**

- **apglabāšanai paredzētiem atkritumiem**, kā arī
- **jauktiem sadzīves atkritumiem**, kuri savākti no privātām māsaimniecībām un no citiem [atkritumu] radītājiem,²¹³

²¹¹ ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*. *Ragn-Sells* ir uzņēmums, kas veic gan jauktu sadzīves atkritumu *apstrādi*, gan atkritumu *izvešanu*. Attiecīgi pamatlietā Igaunijā, uzņēmums uzskatīja, ka, nosakot, ka dažās kategorijās ietilpstošie atkritumi, kas tiekot savākti *Sillamäe Linnavalitsus* teritorijā, tiek izvesti uz specifikācijā norādītajām divām iekārtām, šo abu iekārtu operatoriem tiekot piešķirtas ekskluzīvas tiesības,

²¹² ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*, para 62.

²¹³ Uz šāda veida atkritumi, lai kāds būtu to vešanas mērķis (t.i. asprāde vai apglabāšana), saskaņā ar Regulu 1013/2006 par atkritumu sūtījumiem, “attiecas noteikumi, kas piemērojami atkritumu sūtījumiem apglabāšanai.” (3.pants 5.punkts)

dalībvalstij ir tiesības:

- pilnvarot pašvaldības konkrēto pašvaldību teritorijā radušos atkritumu apsaimniekošanas jomā, lai tās nodrošinātu pienākumu ievērošanu, kas izriet no Direktīvas 2008/98/EK 16. panta, un
- ka atbilstīgi savām kompetencēm šīs pašvaldības var paredzēt, ka **šo veidu** atkritumu apstrāde notiks pienācīgajā iekārtā, kura atrodas vistuvāk.²¹⁴

Turklāt ES Tiesa norāda: “Saistībā ar piemērotiem atkritumu **savākšanas, šķirošanas un apstrādes racionalizācijas veicināšanas pasākumiem** viens no vissvarīgākajiem pasākumiem, kas dalībvalstīm ir jānosaka, it īpaši ar vietējo pašvaldību starpniecību, kam šajā ziņā ir dotas pilnvaras, **ietver uzdevumu meklēt iespēju minētos atkritumus, it īpaši jauktus sadzīves atkritumus, apstrādāt iekārtā, kas atrodas iespējami tuvāk to rašanās vietai, lai maksimāli ierobežotu to pārvadāšanu.**”

Tomēr attiecībā uz cita veida atkritumiem un kas paredzēti reģenerācijai (nevis apglabāšanai) dalībvalsts tiesības noteikt vispārīgu ierobežojumu (nevis individuālu – ikreizēju), ir daudz ierobežotākas, balstoties uz Regulu 1013/2006. Kā norādījusi ES Tiesa arī *Ragn Sell* lietā: “Pārbaudot Regulas 1013/2006 noteikumus, kuri ir piemērojami tādu **reģenerācijai paredzētu** atkritumu sūtījumiem starp dalībvalstīm, **kuri nav jaukti sadzīves atkritumi**, secināms, ka **šajā regulā nav paredzēta iespēja valsts iestādei noteikt vispārpiemērojamu pasākumu, kura mērķis ir pilnībā vai daļēji aizliegt šādu atkritumu sūtījumus uz citām dalībvalstīm, lai tur tos apstrādātu.**”²¹⁵

Attiecīgi ES Tiesa ir norādījusi, ka šādas izņēmuma ierobežošanas tiesības, balstoties uz “tuvuma un pašpietiekamības” principiem, neattiecas uz citu veidu (ne sadzīves un pielīdzinātie) atkritumu sūtījumiem, ja tie tiek sūtīti reģenerācijai.²¹⁶

Rezumējot – pašpietiekamības un tuvuma (*proximity*) princips ir instruments (tiesisks pamats) dalībvalstij un tās atbildīgajām institūcijām organizēt integrētu un maksimāli pašpietiekamu sistēmu sadzīves atkritumu apsaimniekošanai, tostarp pārstrādei.

Šis princips neietver visaptverošas tiesības dalībvalstij ļaut/liegt/ierobežot jebkādas darbības ar *jebkura veida* atkritumiem, bet šo principu dalībvalstīm ir tiesības izmantot attiecībā uz noteikta veida atkritumiem un noteiktiem darbību veidiem. Atkarībā no tā, par

²¹⁴ ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*, para 63.

²¹⁵ ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*, para 66, norādot, ka “ar šiem noteikumiem vietējai pašvaldībai nav atļauts noteikt pienākumu uzņēmumam, kas atbild par atkritumu savākšanu tās teritorijā, tās teritorijā **radušos rūpniecības un celtniecības atkritumus** pārvadāt uz vistuvāko atbilstošo atkritumu apstrādes iekārtu, kas ir reģistrēta tajā pašā dalībvalstī, kurā atrodas šī pašvaldība, jo šie atkritumi ir paredzēti reģenerācijai, ja minēto atkritumu radītāju pienākums ir vai nu tos nogādāt minētajam uzņēmumam, vai nu tos tieši nodot minētajai iekārtai.

²¹⁶ ES Tiesas lieta C-203/96 *Dusseldorp*, par Nīderlandes valdības lēmumu liegt eksportēt eļļu filtrus un saistītus atkritumus (bīstamie atkritumi) uz Vāciju pārstrādei.

kāda veida atkritumiem ir runa, valsts ir tiesīga (vai nav) piemērot ierobežojumus, pamatojoties uz Atkritumu pamatdirektīvas 16.pantu, kā arī tai ir pienākums izveidot “integrētu” tīklu. Proti, uz šī panta pamata dalībvalstij ir pienākums nodrošināt integrētu atkritumu **apglabāšanas iekārtu tīkla** izveidi (**visa veida atkritumiem**, kuru apglabāšana pieļaujama) – faktiski, t.i., poligonu izveides pienākums, un **reģenerācijas iekārtu tīklu** – **jauktiem sadzīves atkritumiem** (faktiski tāda veida atkritumiem, kas ir visgrūtāk apsaimniekojami).

No otras puses, balstoties uz šo “tīkla izveidošanas” pienākumu, ar 16.panta 3.punktu valstij arī piešķirtas tiesības noteikt ierobežojumus, lai nodrošinātu, ka atkritumi tiek apglabāti, kā arī jaukti sadzīves atkritumi – reģenerēti, **tuvākajā piemērotajā iekārtā** (tuvuma principa piemērošana). Kā skaidrots iepriekšminētajā *Ragn Sell* lietā, tas ietver arī tiesības norādīt, uz kuru no tuvākajām (piemērotām) iekārtām sadzīves atkritumi jāved.

Pēc būtības, ar tuvuma principu, valstij ir dots instruments “sargāt” jaudu kapacitāti pašas teritorijā radīto atkritumu apsaimniekošanas nodrošināšanai un nodrošināt to plānos iekļauto apglabāšanas un reģenerācijas funkcionēšanas iespējas (pārstrādājot plānotos apjomus).

Turklāt saskaņā ar Regulas 1013/2006 3.panta 5.punktu jauktu sadzīves atkritumu transportēšana (sūtījumi) klasificējama kā sūtījumi apglabāšanai, tādēļ pieļaujama to sūtījumu ierobežošana, pamatojoties uz regulu.

1.4.5.2. Atļauju sistēma

Šajā sadaļā atļauju sistēmas jautājumi tiek vispārīgi minēti, bet netiek detalizēti, jo ir ārpus konkrētā pētījuma fokusa.

Saskaņā ar Direktīvas 2008/98/EK 23.pantu ²¹⁷ dalībvalsts pienākums ir izveidot atļauju sistēmu, lai nodrošinātu, ka “katrs uzņēmums vai organizācija, kas iecerējusi veikt atkritumu apstrādi, saņemt atļauju no kompetentās iestādes”. Direktīvas 23.panta 1.punkts nosaka arī minimālās prasības, kas šādā atļaujā ir jāiekļauj, tostarp vajadzīgos drošības un piesardzības pasākumus, specifiskas prasības konkrētajam apsaimniekošanas (vai atkritumu) veidam u.c.

Direktīvas 23.panta 2.punkts ietver arī tiešu kompetentās iestādes kompetences ieveru, nosakot, ka “ja kompetentā iestāde uzskata, ka paredzētā apstrādes metode ir nepieņemama

²¹⁷ Direktīvā 2018/851 nav ietverti grozījumi šim pantam.

no vides aizsardzības viedokļa, jo īpaši, ja tāda metode nav saskaņā ar 13.pantu, tā atsakās izdot atļauju”.

Attiecībā uz jebkuru atļauju, kas attiecas uz **sadedzināšanu vai līdzsadedzināšanu ar enerģijas reģenerāciju**, atļaujā ir jāparedz nosacījums, ka enerģijas reģenerācijai ir jābūt ar augstu energoefektivitāti.

Direktīvas 24.pants ietver zināmu rīcības brīvību, piešķirot tiesības dalībvalstij izlemt, vai tur uzskaitītajām darbībām būtu nepieciešama atļauja,²¹⁸ vai pietiek ar konkrētu darbību reģistrēšanu (atbilstoši 25.pantam).

Jāņem vērā, ka atļaujas attiecībā uz darbībām, tostarp ar atkritumiem konkrētās iekārtās, izriet no citiem ES vides normatīvajiem aktiem,²¹⁹ kā arī ka darbībai ar atkritumiem var būt nepieciešamas vēl kādas atļaujas papildus atkritumu apsaimniekošanai. Bet tas ir atkarīgs no katras dalībvalsts tiesību sistēmā izvēlētajās pieejas – integrētas vai vairāku atļauju sistēmas.

1.4.5.3. Plānošana

Šajā sadaļā plānošanas jautājumi tiek vispārīgi minēti, jo faktiski ir nozīmīgs instruments koordinētas un visaptverošas sistēmas funkcionēšanai, tomēr šie jautājumi netiek detalizēti, jo ir ārpus konkrētā pētījuma fokusa.

Direktīva 2008/98/EK paredz divu veidu plānošanas dokumentus, kas ir obligātas atkritumu apsaimniekošanas sistēmas sastāvdaļas:

- **atkritumu apsaimniekošanas plāni** (viena līmeņa vai vairāku – dalībvalsts izvēle, bet tiem “atsevišķi vai kopā” jāaptver visu attiecīgās dalībvalsts ģeogrāfisko teritoriju. (28.pants);
- **atkritumu rašanās novēršanas programmas** (kuras var integrēt atkritumu apsaimniekošanas plānos vai citos plānošanas dokumentus, bet tajos tad skaidri ir jāidentificē “atkritumu rašanās novēršanas pasākumi”).

Saskaņā ar 28.pantu dalībvalstīm ir jānodrošina, lai “to kompetentās iestādes saskaņā ar [direktīvas] 1., 4., 13. un 16.pantu izstrādātu vienu vai vairākus atkritumu apsaimniekošanas plānus”.

Pārskatītā Atkritumu pamatdirektīva iekļauj vairākus precizējumus un papildinājumus, tostarp jaunus noteikumus, kas valsts kompetentajai iestādei ir jāiekļauj

²¹⁸ Šīs darbības ir: “(a) savu nebīstamu atkritumu apglabāšana atkritumu radīšanas vietā; vai (b) atkritumu reģenerācija.

²¹⁹ Būtiskākais, kas minams attiecas uz piesārņojošo darbību veikšanas atļaujām, kas tiek regulēts ar Direktīvu 2010/75 par rūpnieciskajām emisijām (piesārņojuma integrēta novēršana un kontrole).

attiecīgā plānošanas dokumentā, piemēram, prasības attiecībā uz jūras un ūdeņu aizsardzību, lai novērstu pieguļošānu saskaņā ar attiecīgās jomas regulējošajām ES prasībām, un attiecīgi dalībvalstij ir jāsaņem integrē dažādo jomu plānotos pasākumus (28.panta 5.punkts.).

Kopumā jāuzsver, ka atkritumu apsaimniekošanas plānu izstrādi (kā arī piemērošanu) nedrīkstētu novērtēt par zemu. Tas ir viens no juridiskiem instrumentiem, uz kura pamata valsts var plānot un rīkoties, ņemot vērā atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju, sasniedzamos mērķus, reģionālo pārklājumu utt., plānotajos pasākumos nepieciešamo risinājumu sasniegšanai (tostarp, finansējuma plānojums). Attiecīgie pasākumi kopumā ir kā stratēģiskā vīzija un “ceļa karte” visām ieinteresētajām pusēm (gan tiem, kuriem ir atbildība un pienākums iesaistīties apsaimniekošanas sistēmā, gan tiem, kuriem ir biznesa interese, piemēram, attīstīt kādas pārstrādes jaudas). To, ka atkritumu apsaimniekošanas plānam ir būtiska nozīme un tā piemērošana varbūt spēcīgs instruments, apliecina arī, piemēram, Direktīvas 2008/98/EK 16.pantā noteiktās izņēmuma tiesības ierobežot atkritumu sūtījumus (vešanu uz sadedzināšanas iekārtām, kuras klasificējamās kā reģenerācijas iekārtas), ja “šādu sūtījumu dēļ atkritumus [kas radušies pašā dalībvalstī] būtu jāapstrādā tādā veidā, kas neatbilst atkritumu apsaimniekošanas plānam”.

1.5. Iekšējais tirgus un vides aizsardzība – LESD prasības un dalībvalstu rīcības brīvība to gaismā

Iepriekšējās nodaļās tika apskatītas ES prasības, kas izriet galvenokārt no Atkritumu pamatdirektīvas, tostarp tās 2018.gada grozījumiem, un analizēti valsts pienākumi un to ietvaros noteiktā (atstātā) rīcības brīvība atkritumu apsaimniekošanas jomā.

Tomēr ar to nepietiek, lai saprastu dalībvalsts pienākumu un to ieviešanai nepieciešamo pasākumu rīcības brīvības tiesību “rāmi”, ja konkrētā joma tiek regulēta ES līmenī un attiecīgi var skart ne tikai vides aizsardzības, bet arī pārējās ES līmenī aizsargātās vērtības.

Tādēļ pēc būtības jautājums par dalībvalsts rīcības tiesisko “rāmi” ietver daudz plašāku jautājumu loku. Proti, pilnvērtīga atbilde ir atkarīga no daudz vairāk aspektiem ne tikai tā, ko tieši nosaka (vai nenosaka) atkritumu apsaimniekošanas jomas regulējums. Lai gan primāri, protams, ir jāsaprot, vai *konkrētais jautājums* ir nosepts ar ES regulējumu, kāds ir tā saturs un cik lielā mērā tas atstāj dalībvalstij manevra iespējas (tiesības pieņemt striktākus noteikumus, paredzēt (vai neparedzēt) atkāpes u.tml.).

Kā bija redzams iepriekšējās nodaļās, atkritumu apsaimniekošanas jautājumi lielā mērā ir noteikti ar ES sekundārajiem normatīvajiem aktiem (kuru pieņemšana balstīta LESD

ietverto principu, tostarp “piesārņotājs maksā,” novēršanas, piesardzības u.c. (191.pants) un balstās uz LESD 192.pantu par vides aizsardzības nodrošināšanu Eiropas Savienībā.

Tajā pašā laikā kaut gandrīz visi vides aizsardzības jomas aspekti ir aptverti ar ES regulējumu, tomēr ir pietiekoši daudz jautājumu, kuri nav tikuši harmonizēti un/vai apzināti atstāti dalībvalstu kompetencē. Faktiski var prezumēt, ka pamatojoties uz subsidiaritātes principu un šī pētījuma 1.nodaļā minēto LESD 193.pantu, ir vides jautājumi, kurus arī turpmāk nebūs iespējams pilnībā harmonizēti. Un tieši šajos jautājumos dalībvalstis saglabā primāro atbildību par to ietvaros pieņemto valsts tiesisko regulējumu. Vienīgais ierobežojums, kas attiecas arī uz šādām normām, izriet no ES Līgumiem (LESD un ESL) kā primārā tiesību avota.

No LESD izriet divi būtiski regulējumi, kas visvairāk ir ietekmējuši valstu pieņemtos pasākumus, vērtējot to piemērotību un atbilstību ES prasībām, tostarp, rīcības brīvības ietvaru. Proti, regulējums, kas attiecas uz brīvu preču kustības nodrošināšanu²²⁰ un konkurences tiesībām.

Abu tikko minēto regulējumu mērķis ir iekšējā tirgus izveide (un muitas savienības) un to netraucēta funkcionēšana. Ar konkurences normatīvo regulējumu ES līmenī plānots novērst dažādus šķēršļus un barjeras brīva iekšējā tirgus izveidei. Tādēļ konkurences regulējums ir kā papildinājums kustību brīvībām.²²¹

Jāatzīmē, ka ne tikai dalībvalstīm ir saistošas attiecīgās LESD normas, izstrādājot regulējumu, kas skar ES iekšējo tirgu, bet arī ES institūcijām.²²² Tas nozīmē, ka, piemēram, ES Padome savā likumdevēja kapacitātē nav tiesīga pieņemt normas, kas ir pretrunā ES Līgumu prasībām (līdzīgi kā Saeima Satversmei). Vienlaikus tai ir pienākums ievērot vispārējo LESD principu par “vides aizsardzības prasību integrēšanu” citās ES politikās un aktivitātēs.²²³

Mūsdienās ir attīstījusies apjomīga ES Tiesas judikatūra, kuras ietvaros risināti virkne konfliktējošu jautājumu, kas, no vienas puses, izriet no LESD ietvertajiem instrumentiem iekšējā tirgus aizsardzībai, it īpaši, attiecībā uz brīvu preču kustības nodrošināšanu – caur eksporta un importa ierobežošanas aizliegumu un citiem LESD 28. - 36.pantā ietvertajiem nosacījumiem, kā arī attiecībā uz konkurenci (LESD VII nod.1-2.sad.). No otras puses, konfliktējošie jautājumi izriet no vides aizsardzības nodrošināšanai domātajiem

²²⁰ Protams, arī pārējām brīvībām (pakalpojumu, kapitāla un personu pārvietošanās), kas var tikt skartas ar kādām vides tiesību normām, bet attiecībā uz tām tiek piemēroti nosacīti līdzīgi principi, līdz ar to netiek atsevišķi apskatīti tie. Kā arī Muitas savienības un tās izveidei ES Līgumā iekļautie nosacījumi.

²²¹ ES Tiesas lieta C-56/64 un 58/64 *Grundig*.

²²² Par šo ir apjomīga ES tiesas prakse, bet viena no pirmajām lietām, kas nostiprināja šo principu: C-172/82 *Inter-Huiles*.

²²³ LESD 11.pants.

instrumentiem, uz kuru pamata ļoti bieži tiek pieņemtas normas, kas var ierobežojoši ietekmēt eksportu/importu un konkurences jautājumus. Papildus šiem apjomīgajiem tiesību aktiem un ES Tiesas judikatūrai, arī Eiropas Komisija ir izdevusi virkni vadlīniju un skaidrojumu, kā arī tiesību aktus, kas regulē vai skaidro konkurences tiesību jautājumus vides aizsardzībai noteikto pasākumu kontekstā. Piemēram, Eiropas Komisijas informācija (*notice*) *par Kopienas pamatnostādņēm par valsts atbalstu vides aizsardzībai*;²²⁴ Eiropas Komisijas Konkurences ģenerāldirektorāta materiāls par Konkurences jautājumiem Atkritumu apsaimniekošanas sistēmās;²²⁵ Eiropas Komisijas Pamatnostādnes par Līguma par Eiropas Savienības darbību 101. panta piemērojamību horizontālās sadarbības nolīgumiem;²²⁶ Komisijas Regula Nr.651/2014, ar ko noteiktas atbalsta kategorijas atzīst par saderīgām ar iekšējo tirgu, piemērojot Līguma 107. un 108. pantu; u.c.

Šī pētījuma ietvaros nav iespējams izvērst detalizētu analīzi par konkurences un brīvu preču kustības prasību attiecināšanu un ietekmi uz atkritumu apsaimniekošanas jautājumiem ES regulējuma ietvarā. Tomēr jāuzsver, ka mehānismi, kas domāti iekšējā tirgus aizsardzībai (kā konkurences regulējums, brīva preču, pakalpojumu kustība), var skart gandrīz katru no iepriekšējā nodaļā apskatītajiem elementiem, kas izriet no atkritumu apsaimniekošanas regulējuma. Tādēļ tālāk šajā nodaļā sniegts īss ieskats attiecībā uz abu iekšējā tirgus nodrošināšanai domāto mehānismu regulējuma ietvaru, kāds izriet no LESD, un to potenciālo sasaisti ar vides aizsardzības jautājumiem (atkritumu apsaimniekošanu), atspoguļojot, kur iespējams, vispārīgos principus, kas izriet no ES Tiesas judikatūras, tostarp kurā interpretēti kādi atkritumu apsaimniekošanas jautājumi attiecīgo prasību gaismā.

Turpmāk sniegtā analīze balstās uz juridiskajā literatūrā skaidroto un ES Tiesas sniegto normu interpretāciju (kā arī Komisijas). Tā attiecīgi ir ierobežota ar jautājumu loku, kuri līdz šim skatīti ES Tiesā (vai Komisijas ierosinātās lietās), kur jāatzīmē, ka nedominē atkritumu apsaimniekošana. Tomēr atspoguļotā informācija var palīdzēt izprast rīcības brīvības tvērumu arī attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu. Kaut joma ir specifiska tajā

²²⁴ Eiropas Komisijas informācija, kurā tā apkopojusi galvenās pamatnostādnes, kuras tā: “piemēros...vides atbalsta vērtēšanā, tādējādi palielinot tiesisko noteiktību un tās lēmumu pieņemšanas pārskatāmību.” Tātad tās Komisija ņem vērā izvērtējot valstu noteiktos atbalsta maksājumus (shēmas) atbilstoši LESD 108.pantam (par to atbilstību LESD). 2008/C 82/01. Pieejams: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0401\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0401(03)&from=EN)

²²⁵ DG Competition Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems, 22.09.2005., kur tas vērtē trīs ar ES prasībām aptverto atkritumu apsaimniekošanas plūsmu organizēšanas ietvaru (robežas) konkurences tiesību kontekstā, t.i., attiecībā uz nolietoto iepakojumu, WEEE un ELV Direktīvām. Pieejams: https://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste_management.pdf

²²⁶ Eiropas Komisijas: Pamatnostādnes par Līguma par Eiropas Savienības darbību 101. panta piemērojamību horizontālās sadarbības nolīgumiem, 2011/C 11/01. Pieejams: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC0114\(04\)&from=EN#ntc39-C_2011011LV.01000101-E0039](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC0114(04)&from=EN#ntc39-C_2011011LV.01000101-E0039)

regulētā specifiskā objekta dēļ, to neuzskata par tik specifisku, lai tā “izkristu” ārpus vispārējām LESD prasībām.

1.5.1. Brīva preču kustība un izņēmumi

Brīva preču kustība kopā ar vēl trim kustību brīvībām ir ES pamatprincipi, uz kuriem balstās tās fundaments – iekšējā tirgus un muitas savienības kontekstā. Attiecīgi, ja kāds regulējums, kas pieņemts ES dalībvalstī skar vai var ietekmēt ES iekšējo tirgu, vai izraisīt muitas tarifiem līdzīgu efektu, tas tiks (no ES Tiesas puses) vērtēts šo ES pamatprincipu prasību kontekstā.

Uz brīvu preču kustības regulējumu (un pamatprincipiem) attiecas vairāki LESD panti. Te kā būtiskākos analizējamās jomas kontekstā varētu izcelt: 30., 34., 35. un 36.pantus, kuri visvairāk “iedarbināti,” vērtējot dalībvalstu lēmumus (tiesību aktus, pasākumus) atkritumu apsaimniekošanas jomā ES prasību gaismā.

Vienlaikus jāatzīmē, ka dalībvalstu pasākumu “pieļaujamības” robežas, ja tie pieņemti ar mērķi nodrošināt vides aizsardzību, ir krietni paplašinājušās kopš ES Tiesas lietām 1980-tajos gados. Tajā laikā (kamēr vides aizsardzība vēl nebija nostiprināta ES Līgumos kā patstāvīgs ES mērķis) ES Tiesa pirmo reizi atzina, ka vides aizsardzības prasības (kas atspoguļojot ES fundamentālu principu), var būt kā leģitīms attaisnojums, lai ierobežotu pakalpojumu un preču brīvību iekšējā tirgus ietvaros.²²⁷

Attiecīgi kopš tā laika šie divi aspekti ir nebeidzamā savstarpējā mijiedarbībā ar grūti vispārīgi definējamu robežlīniju, kad dalībvalsts noteikts brīvu preču vai pakalpojumu kustību ierobežojošs pasākums vides aizsardzības nolūkos būs saderīgs ar ES Līgumiem kā attaisnojams ierobežojums un kad ne.

Vienlaikus ir arī ievērojami attīstījušās prasības vides aizsardzības nolūkos, kas pieņemtas ES līmenī, attiecīgi uzskatot tās par saderīgām ar ES iekšējo tirgu (kaut ierobežojošas), tādēļ ne visa iepriekšējā ES Tiesas judikatūra ir attiecināma uz mūsdienām. Piemēram, viena no pirmajām lietām, kurā vides aizsardzības mērķis tika atzīts par pietiekamu pamatu, lai ieviestu brīvu preču kustību ierobežojošus nosacījumus, bija Dānijas “pudeļu lieta”, par depozīta sistēmas ieviešanu atkārtoti lietojamam iepakojumam (un vēlāk arī vienreizlietojamam). Mūsdienās šis pasākums (depozīta sistēmas piemērošana dzērienu

²²⁷ Pirmā ES Tiesas lieta šajā kontekstā: Lieta 240/83 *ADBHU*, par atkritumu eļļām, norādot, ka regulējums attiecībā uz to dedzināšanas aizliegumu izņemot speciālās iekārtās vides aizsardzības nolūkos, nav pretrunā ES regulējumam, kas domāts iekšējā tirgus aizsardzībai. Nākamā lieta attiecās uz depozīta sistēmas izveidi izlietotajam iepakojumam Dānijā: C-302/86 *COM v. Dānija*; sk. C-309/02 *Radlberger* un C-463/01 *COM v. Vācija* par depozīta sistēmu Vācijā.

iepakojumam) tiek minēts ES tiesību aktos kā viens no piemēriem, kuru valsts var izvēlēties, lai nodrošinātu efektīvu atkritumu apsaimniekošanu, pielietojot ekonomikas instrumentus.²²⁸ Šis ir tikai viens no piemēriem, kas atspoguļo izmaiņas mūsdienu ES normatīvā regulējuma pieejā, kas aizvien vairāk akceptē potenciāli tirgu ierobežojošus pasākumus vai nosacījumus, lai nodrošinātu vides aizsardzības mērķu sasniegšanu, lai arī nemainīga paliek prasība ievērot nediskriminēšanas un proporcionalitātes principus, lai arī kādus tirgu ierobežojošus pasākumus dalībvalstis noteiktu, balstoties uz attiecīgo regulējumu.

Kaut arī nav iespējams vispārīgi definēt robežu, kad tirgu ierobežojošs pasākums ir atbilstošs LESD, kad ne, tomēr šajā sadaļā ir mēģināts identificēt būtiskākās nianšes, kas raksturo konkrēto regulējumu un rīcības brīvības robežas, kā to ir interpretējusi ES Tiesa, fokusējoties uz tiem jautājumiem, kas varētu skart atkritumu apsaimniekošanas jomu.

1.5.1.1. LESD 34., 35., 36.panti un atkritumi kā specifisks objekts

Lai nodrošinātu neierobežotu (brīvu) preču kustību, LESD 34.pantā noteikts aizliegums dalībvalstīm uzlikt kvantitatīvus importa ierobežojumus (un jebkādos pasākumus, kas var izraisīti līdzīgu ierobežojošu efektu) preču ieviešanai no citām ES dalībvalstīm. Savukārt 35.pantā noteikts līdzīgs aizliegums attiecībā uz preču (tostarp produktu/vielu u.c.) eksportu.

Tie ir vispārīgi aizliegumi, kurus dalībvalstīm ir jāievēro, un tie attiecīgi var skart atkritumu apsaimniekošanas sistēmas elementus, ja valsts regulējumā ir ietverti noteikumi, kas varētu ierobežot to apriti, skarot tirgu starp ES dalībvalstīm.

Kā izriet no ES tiesas judikatūras, ja valsts vides aizsardzības regulējums vienā vai otrā veidā ietekmē ES iekšējo tirgu, tas visdrīzāk būs aptverts ar LESD 34.panta noteikumu. Tomēr vienlaikus tas nenozīmē, ka šāds pasākums nav pieļaujams, bet tas nozīmē, ka to jāspēj pamatot, piemērojot kādu no izņēmumiem, kas ietverti LESD 36.pantā, kuri pieļauj atkāpes no LESD 34.panta (kā arī 35.panta).²²⁹

²²⁸ Direktīvas 2018/851 Pielikums IVa. Sk. 1.4.2.nodaļu.

²²⁹ LESD 36.pants (ex-30.p.) nosaka: Šā Līguma 34. un 35. pants neliedz noteikt importa, eksporta vai tranzīta aizliegumus vai ierobežojumus, kas pamatojas uz sabiedrības morāles, sabiedriskās kārtības vai valsts drošības apsvērumiem, uz cilvēku veselības un dzīvības aizsardzības, kā arī dzīvnieku un augu aizsardzības, nacionālu mākslas, vēstures vai arheoloģijas bagātību aizsardzības, vai rūpnieciskā un komerciālā īpašuma aizsardzības apsvērumiem. Šādus aizliegumus vai ierobežojumus tomēr nedrīkst piemērot dalībvalstu tirdzniecībā kā patvaļīgas diskriminācijas vai slēptas ierobežošanas līdzekļus.

Jāuzsver, ka ES Tiesa ir paplašinājusi LESD 36.pantā iekļautos “attaisnojumus”, ko dalībvalsts var piemērot, lai pamatotu vienu vai citu ierobežojumu, kas kopš tādām lietām kā *ADBHE* ietver arī vides aizsardzību kā leģitīmu mērķi izņēmumu noteikšanai.²³⁰

Ja noteiktais ierobežojums, aizliegums vai cits noteikums, kas var skart ES iekšējo tirgu ir attaisnojams, saskaņā ar LESD 36.pantu, tad tam vēl jāiztur proporcionalitātes un diskriminācijas aizlieguma tests (ierobežojumiem ir jābūt nepieciešamiem, piemērotiem, samērīgiem un nediskriminējošiem).

LESD 34.un 35.panta piemērošana attiecībā uz tādiem objektiem kā “atkritumi” ir vairākkārt bijuši ES Tiesas fokusā, diskutējot par to, vai atkritumi ir uzskatāmi par “*goods*”.

Vienā no pirmajām lietām šajā kontekstā Beļģijas valdība uzsvēra, ka atkritumi nevar tikt vērtēti kā “*goods*” LESD 34.panta izpratnē, īpaši tādi, kas domāti apglabāšanai, ņemot vērā to nekomerciālo raksturu.²³¹ Tomēr tiesa atzina, ka visa veida atkritumi (neatkarīgi no tā, vai domāti pārstrādei vai apglabāšanai, v.tml.) ir vērtējami kā “*goods*” saskaņā ar 34.pantu.²³²

Tomēr *Waloos Waste* lietā ES Tiesa norādīja, ka attiecībā uz vidi ir svarīgi atzīmēt, ka atkritumi ir specifiska veida lieta. To uzkrāšana, pat pirms tie kļuvuši bīstami veselībai, veido bīstamību videi, tādēļ jāņem vērā katra reģiona un vietējo apstākļu ierobežotā kapacitāte šādu objektu saņemšanai.²³³ No šī argumenta izrietēja ES Tiesas akcepts Beļģijas noteiktajam aizliegumam ievest bīstamos atkritumus tās Valonijas reģionā, balstoties uz “pamatotu attaisnojumu”, kas izriet no vides aizsardzības apsvērumiem, akceptējot LESD 36.panta piemērošanu šajā gadījumā.

Šī lieta ir tikai viens no piemēriem, kad ES Tiesa ir akceptējusi kādus LESD 34. vai 35.panta ierobežojumus, pamatojoties uz vides aizsardzības nepieciešamību, kuru tiesa uzskata par vienu no attaisnojumiem, kas iekļauti 36.panta tvērumā.

Vienlaikus no LESD un arī plašās ES Tiesas judikatūras izriet prasība, ka, ja šāds ierobežojums eksportam un importam ir noteikts, tam jābūt proporcionālam un nediskriminējošam.

Kā norādījusi ES Tiesa: “Attaisnojošie iemesli var tikt ņemti vērā, lai atzītu ierobežojumu par pamatotu, tomēr tikai tādā gadījumā, ja noteiktie pasākumi ir piemērojami bez atšķirības gan attiecībā uz mājas, gan importētajiem produktiem”.²³⁴

²³⁰ Lieta 240/83 *ADBHU*

²³¹ ES Tiesas lieta C-2/90 *COM v. Beļģija*.

²³² ES Tiesas lieta C-2/90 *COM v. Beļģija* (par (bīstamo) atkritumu ieviešanas aizliegumu Valonijā), paras 23 un 28.

²³³ ES Tiesas lieta C-2/90 *COM v. Beļģija*, para 29.

²³⁴ Apvienotās lietas: C-1/90 and C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior*.

Vienlaikus, vērtējot noteiktos ierobežojumus diskriminācijas kontekstā attiecībā uz atkritumiem, tiesa atzina, ka ir jāņem vērā to specifika. LESD 191.pantā ietvertais princips, ka piesārņojums jālikvidē tā rašanās avotā, ir attiecināms uz atkritumiem, atzīstot “tuvuma” principa piemērošanu. *Waloon Waste* lietā, ES Tiesa uzsvēra, ka tas ir katra reģiona, pašvaldības vai vietējās varas ziņā veikt atbilstošus soļus, lai nodrošinātu, ka to teritorijā radītie atkritumi tiek savākti, apstrādāti un apglabāti. Un tie ir jāapglabā cik iespējams tuvu tai vietai, kur tie radušies, lai ierobežotu, cik vien iespējams, to transportēšanu.²³⁵ Ar šo lietu nostiprinājās tā saucamais “proximity” princips, kas sīkāk apskatīts iepriekšējā nodaļā.

Mūsdienās ir pieņemts specifisks regulējums, kas attiecas uz atkritumu sūtījumiem, ņemot vērā arī *Waloon Waste* lietā sniegtās ES Tiesas atziņas. Kā norādīts iepriekš, šajā jomā dalībvalsts pieņemtais regulējums vērtējams attiecīgās Regulas 1013/2006 prasību gaismā, kā arī, ņemot vērā Atkritumu pamatdirektīvas 16.pantu, kas papildina Regulas 1013/2006 prasības ar dažiem izņēmumiem, pamatojoties uz “tuvuma un pašpietiekamības” principiem.²³⁶

Turklāt, kā norādījusi tiesa, specifiskais atkritumu sūtījumu regulējums “izņem” no LESD 34. un 35.panta ietvara attiecīgos jautājumus, un tiesa dalībvalstu pasākumus attiecībā uz atkritumu sūtījumiem nevērtē šo LESD pantu ietvaros, bet gan pieņemtās Regulas 1013/2006 kontekstā.²³⁷

Tomēr citas jomas, kas attiecas uz atkritumu apsaimniekošanu, nav tādā veidā izņemtas no šo pantu tvēruma, attiecīgi dažādi valsts noteikti pasākumi var pakļūt zem šo pantu “lupas”.

Piemēram, dalībvalsts pieņemts normatīvais regulējums, lai ieviestu “**atkritumu novēršanas**” pasākumus, var skart gan LESD 34.pantā ietverto aizliegumu noteikt pasākumus, kuriem ir ierobežojošs efekts uz importu starp dalībvalstīm, gan 35.pantu (eksporta ierobežošanas aizliegumu).²³⁸

Tātad atkritumu novēršanas politikas pasākumi, kā arī līdzīgi citi pasākumi, kas varētu ietekmēt ES iekšējo tirgu, ir vērtējami attiecīgo LESD prasību kontekstā. Tieši tādēļ iepriekšminētie apsvērumi par kopīga ES regulējuma nepieciešamību, piemēram, “produktu politikas jomā” vai kopīgu kritēriju izstrādē (*end-of-waste* piemērošanai) ir aktuāla, lai panāktu manāmus rezultātus (precīzāk, stimulētu/iedrošinātu valstis rīkoties).

²³⁵ ES Tiesas lieta C-2/90 COM v. Beļģija, para 34.

²³⁶ Sk.komentāru iepriekš un ES tiesas lietu C-292/12 *Ragn-Sells*.

²³⁷ Sk. ES Tiesas lietu C-292/12 *Ragn-Sells*.

²³⁸ Vienīgi, atšķirībā no 34.panta, eksporta ierobežojumi, ja tie nav ‘diskriminējoši’ t.i., vienlīdz attiecas uz pašmāju produktiem, kā uz citu ražotajiem, tad tie ir pieļaujami, bez tālākas aizlieguma pamatošanas nepieciešamības 35.panta kontekstā. (Es Tiesas noteiktais princips).

1.5.1.2. LESD 30.pants (muitas tarifu aizliegums) un 110.pants (citi valsts noteikti maksājumi)

LESD 30.pants aizliedz muitas nodokļus, kā arī citus maksājumus ar līdzīgu iedarbību dalībvalstu starpā.

Faktiski, tā kā muitas nodokļi tika atcelti jau kopš 1970.gada, tad šis pants tiek attiecināts tikai uz “citiem maksājumiem” ar līdzīgu efektu. Tas, piemēram, aptver visus maksājumus, kas noteikti attiecībā uz vietējiem vai citu valstu produktiem tikai tādēļ, ka tie šķērso valsts robežu.²³⁹

Zem šī panta regulējuma var „pakļūt” arī “vides maksājumi” (jeb maksājumi, ko valsts noteikusi vides aizsardzības jomā), ja tie piemēroti valsts robežas šķērsošanas dēļ.

Piemēram, šī panta ietvaros tika vērtēts Vācijā izveidotais solidaritātes fonds atkritumu atgriešanai, prasot tajā veikt iemaksas arī atkritumu eksportētājiem, kuri tos ved uz citām dalībvalstīm. Šādu maksājumu tiesa uzskatīja par “maksājumu, kas aptverts ar LESD 30.pantu”, t.i., maksājumu ar muitas nodoklim līdzīgu efektu.²⁴⁰

Jāatzīmē, ka LESD 30.pantā nav ietvertas atkāpes jeb izņēmumi (tādi kā LESD 34. un 35.panta gadījumā), kas ietverti 36.pantā. Attiecīgi atšķirībā no ierobežojumiem, kas noteikti “ne-tarifu” kontekstā, šie (ar pārrobežas efektu) nevar tikt pamatoti, balstoties uz tādiem “attaisnojumiem” kā vides vai veselības aizsardzība u.tml. Vienlaikus ir vesela virkne maksājumu (piemēroti arī uz importētājiem), kurus ES Tiesa nav atzinusi kā līdzīgus muitas tarifiem un tādēļ nav uzskatīti par aizliegtiem, pamatojoties uz 30.pantu. Tie pārsvarā aptver maksājumus par nodrošinātu *servisu* (pakalpojumu no publiskā sektora puses) indivīdam - operatoram, kam tas ir sniegts. Tajā pašā laikā, piemēram, obligātu maksājumu, eksportējot atkritumus, ES Tiesa nav akceptējusi, jo tā samaksa nepiešķir eksportētājam nekādu “specifisku vai noteiktu” labumu.²⁴¹ Proti, samaksa nebija par sniegtu pakalpojumu, bet radīja izmaksas, šķērsojot robežas, tādēļ tika konstatēta neatbilstība 30.pantam.

Savukārt dažādi valsts veikti testi vai kontroles vispārības labā (sabiedrības labā) nedrīkst tikt piemēroti, balstoties uz 30.panta aizliegumu, piemēram, dažādi ķīmisko vielu klātbūtnes testi produktos u.tml.. Tāda veida testus uzskata par sabiedrības interesēs veicamiem, tādēļ tie jāfinansē no valsts budžeta.

²³⁹ ES Tiesas “vadlīnija” kas attīstīta kopš pirmās lietas: C-24/68 COM v. Itālija.

²⁴⁰ C-389/00 COM v. Vācija; sk.līdzīgi C-173/05 COM v. Itālija (par vides nodokli, kas piemērots gāzes vadam)

²⁴¹ Jau minētā ES Tiesas lieta: C-389/00 COM v. Vācija.

Jāatzīmē, ka **maksājumi, kas veido valsts iekšējo ‘nodokļu sistēmas’ sastāvdaļu netiek uzskatīti par LESD 30.panta objektu**, t.i., kā “maksājumi ar muitas tarifiem līdzīgu efektu”. Ja vides maksājums (piemēram, vides nodoklis, kā DRN) veido valsts nodokļu sistēmas sastāvdaļu, tad tas tiek vērtēts nevis LESD 30.panta, bet LESD 110.panta kontekstā. Šis aspekts ir svarīgs, jo **110.pants pieļauj daudz plašāku rīcības brīvību dalībvalstīm nekā 30.pants**.²⁴² Galvenais nošķiršanas kritērijs ir, vai maksājums tiek uzlikts uz importētiem/eksportētiem produktiem, kad tie tiek ievesti valstī/izvesti no valsts, un tādēļ, ka tiek ievesti valstī/izvesti no valsts (30.panta tvērums), vai tikai uz ārvalstu produktiem, neskarot vietējos (110.pants).²⁴³ Piemēram, maksājums, kas piemērots noteiktiem videi kaitīgiem produktiem attieksies uz 110.panta tvērumu un, ja tāds piemērots tikai attiecībā uz ārvalstu produktiem, tad potenciāli tiks pārkāpts 110.pants.

Rezultātā valstij ir jāvērtē, kādā veidā tā piemēro vides maksājumus, lai iekļautos 110.panta tvērumā, kur tai ir plašāka rīcības brīvība, jo atļauj noteikt nodokli/nodevu (nediskriminējot importētājus). Vienlaikus jāatzīmē, ka 110.pants nevar tikt piesaukts, ja tiek piemērots nodoklis attiecībā uz produktiem, kas valstī netiek ražoti (kā izriet no lietas pret Dāniju attiecībā uz automašīnām), tad ES Tiesa tādus maksājumus vērtēs LESD 34.panta kontekstā, t.i., kā brīvu preču kustības ierobežojumu.

Šajā sadaļā apskatītie jautājumi, lai gan skar valstu rīcības brīvības apjomu, tostarp pieņemot konkrētus pasākumus, nosakot ierobežojumus u.tml., arī atkritumu jomā, tomēr mazāk skar jautājumus, kas saistīti ar pašas atkritumu apsaimniekošanas sistēmas izveidi. Attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas sistēmas jautājumiem galvenais regulējums, kas potenciāli var ierobežot dalībvalsts rīcības brīvību, izriet no LESD ietvertajām konkurences tiesībām.

1.5.2. Konkurences tiesības un būtiskās nianšes

Kopumā iespējamību ietekmēt brīvu konkurenci var izraisīt gan **dalībvalsts rīcība** (pieņemot/nepieņemot kādus regulējumus, uzticot kādu pienākumu pildīšanu vai ierobežojot u.tml.), gan **privātā uzņēmējdarbība**, kas aptverta ar LESD noteikumiem attiecībā uz brīvu konkurenci.

²⁴² Saskaņā ar LESD 110(1).pantu dalībvalstīm ir liegts piemērot citu dalībvalstu produktiem iekšējos nodokļus, kas sniedzas pāri tiem, ko tās piemēro attiecībā uz vietējiem produktiem. Mērķis ir nodrošināt fiskālo neitralitāti starp importētajiem un vietējiem produktiem. (Diskriminācijas aizliegums, vienlaikus tas pieļauj reverso diskrimināciju, ka vietējos produktus var aplikt ar, piem.vides nodokli, kas netiek attiecināts uz citu dalībvalstu produktiem – Sk.: ES tiesas lieta C-86/78 *Peureux*).

²⁴³ LESD 110.pants nosaka: “Dalībvalstis citu dalībvalstu ražojumiem tieši vai netieši neuzliek iekšējos nodokļus, kas lielāki par tiem, kas tieši vai netieši uzlikti līdzīgiem vietējiem ražojumiem.”

Tajā pašā laikā brīva tirgus un neizkropļotas konkurences saglabāšana tiek uzskatīta par nesaraucami saistītu ar vides politiku un savstarpēji potenciāli papildinošu, tostarp tādēļ, ka :

- mākslīgu apgrūtinājumu uzlikšana tirgus dalībnieku konkurencei rezultējas ar to “aizsardzību” no prasībām, kuras varētu veicināt attiecīgos uzņēmējus, piemēram, ieguldīt inovācijās vai nu caur ieguldījumiem mazāk piesārņojošu produktu ražošanā vai lietojot vairāk enerģiju/resursus taupošas ražošanas tehnoloģijas utt.
- ”piesārņotājs maksā” princips pēc būtības pieprasa, lai “apslēptās” izmaksas tiek atspoguļotas produktu un pakalpojumu cenās, ļaujot izvērtēt patiesās izmaksas, t.sk. vides aizsardzības pasākumiem, kas jāņem vērā ražošanas procesā, kā arī jāveic attiecīgā produkta pēc-patērētāja stadijā.

Ja “piesārņotājs maksā” princips ir pilnvērtīgi piemērots, tad tam vajadzētu radīt tādu efektu, kas samazina visvairāk piesārņojošo vielu pieprasījumu (cenas dēļ) un ražotāju spiež meklēt jaunas tehnoloģijas, lai tas veiktu ražošanu ar mazāku ietekmi uz vidi.²⁴⁴ Šajā gadījumā konkurences normas iet roku rokā ar vides politiku un ir viena otru papildinošas.

Tomēr vairāki iemesli tās bieži nostāda “konfliktējošās attiecībās”. Piemēram, globālais tirgus, kurā ikviena ES valsts konkurē, darbojas, daudzviet neievērojot vides standartus vai nepilnīgi tos ieviešot (tostarp ES ietvaros), attiecīgi bieži vien, lai ieviestu kādus vides jomā nepieciešamus pasākumus (tostarp izmaksu internalizēšanu), tiek noteikti dažādi atbalsta pasākumi attiecīgajiem ražotājiem vai tirgus dalībniekiem. Tomēr šādas kompensācijas var būt valsts atbalsts, uz kuru attiecas LESD 107.pants, vai arī speciālās vai ekskluzīvās tiesībās, kas aptvertas ar 101., 102., un 106.panta noteikumiem.

Plašāka šī jautājuma apskate iziet ārpus šī pētījuma ietvara,²⁴⁵ šeit vērts atzīmēt tikai dažas būtiskas nianšes, kas jāņem vērā, runājot par konkurences prasību piemērošanas izaicinājumiem vides jomā un *vice versa*.

Pirmkārt, konkurences regulējuma un vides politikas mērķi nebūt nesakrīt. Ja konkurence veicina uzņēmējus ražot produktus, kas ir lētāki un pieejamāki patērētājiem, tad vides politikas mērķis ir regulēt produktivitātes ietekmi uz vidi (to novērst, samazināt). Līdz ar to veidojas samērā daudz situāciju, kurās bez valsts iejaukšanās ar piespiedu vai

²⁴⁴ Pilnībā ieviests “piesārņotājs maksā princips” nozīmē, ka negatīvais ražošanas un paterīna efekts tiek iekļauts maksā. To sauc par vides izmaksu “internalizāciju” jeb iekļaušanu produkta izmaksās tāpat kā kapitāla, darba spēka, tehnoloģiju utml.izmaksas. Attiecīgi tam vajadzētu novest pie tā, ka, jo vairāk produkta ražošana piesārņo, jo augstāka tā cena un tas kļūst mazāk atraktīvs patērētājiem, mazāk pieprasīts.

²⁴⁵ Sk.detalizētu analīzi: N.de Sadeleer. EU Environmental Law and the Internal Market. 2014, III nodaļa.

stimulējošiem pasākumiem konkurences apstākļi neveicina videi draudzīgāko risinājumu izvēles.²⁴⁶

Ne velti ekonomikas liberalizēšana un brīvas konkurences noteikumi parasti negūst atbalstu no to puses, kas iestājas par vides aizsardzību, uzskatot konkurences “spiedienu” par galveno iemeslu vides degradācijai, lētu un nekvalitatīvu (no vides ietekmes viedokļa) preču pieejamībai, atkritumu palielinājumam un patērētājsabiedrības dominancei.

Konkurences tiesību regulējumam ES līmenī ir divi “adresāti”: dalībvalstis un uzņēmēji (*undertakings*). Raugoties no vides aizsardzības perspektīvas un konkurences tiesību regulējuma, var izdalīt situācijas, kad šīs jomas saskaras konkrētu rīcību vai pieņemtu pasākumu dēļ, piemēram, uzņēmēji var noslēgt vienošanās (tostarp vides jomā), veicot saimnieciskas darbības²⁴⁷ vai var ļaunprātīgi izmantot dominējošo stāvokli tirgū (ja un kad tāda atrodas). Šāda prakse tad pakļūst „zem” LESD 101 un 102.panta regulējuma.

Savukārt attiecībā uz dalībvalstīm “tipiskākie” gadījumi, kad pasākumi vides aizsardzības nolūkos var skart konkurences tiesības (plašākā nozīmē),²⁴⁸ izriet no lēmumiem atbalstīt kādas jomas/uzņēmumus/darbību, lai internalizētu visas ražošanas produkta izmaksas, tostarp vides, vai stimulētu veikt kādas investīcijas, kas nepieciešamas vides mērķu sasniegšanai.²⁴⁹ Tādi atbalsta maksājumi būs vērtējami caur konkurences tiesību prizmu LESD 107.panta kontekstā (par valsts atbalstu). Tāpat dalībvalsts var piešķirt kādas ekskluzīvās vai speciālas tiesības vides aizsardzības nolūkos, kas tad vērtējamās LESD 106.panta kontekstā.²⁵⁰

²⁴⁶ Kā norādīts Eiropas Komisijas informācijā *Kopienas pamatnostādnes par valsts atbalstu vides aizsardzībai*: “Ekonomiskās darbības var kaitēt videi vispirms jau piesārņojuma dēļ. Dažos gadījumos, ja nav attiecīgas valsts iejaukšanās, uzņēmumi var izvairīties no tā, ka tiem pilnā mērā jāsedz viņu darbības rezultātā videi nodarītais kaitējums. Tādējādi tirgus efektīvi nepiešķir līdzekļus, jo ražotājs neņem vērā ražošanas (negatīvo) ārējo ietekmi, bet tā attiecas uz visu sabiedrību kopumā.” 2008, para 7.

²⁴⁷ Eiropas Komisija ir vērtējusi dažādus tā saucamos “vides līgumus” (jeb vienošanās), kuras uzņēmumi slēguši, lai kopīgi sasniegtu kādus vides aizsardzības mērķus, tomēr vienlaikus, kuri ietekmējuši iekšējo tirgu, sk., piem., Komisijas 11.02.2000. lēmums (*CECED*) par ražotāju līgumu beigt ražot vismazāk energo-efektīvās veļas mašīnas. OJ 2000 L 187/47. Sk. vispārīgi Eiropas Komisijas: Pamatnostādnes par Līguma par Eiropas Savienības darbību 101. panta piemērojamību horizontālās sadarbības nolīgumiem, 2011/C 11/01

²⁴⁸ Konkurences regulējums “plašākā nozīmē” aptver gan ‘pret-konkurences’ ierobežošanu noteiktās prasības, gan valsts atbalsta noteikumus.

²⁴⁹ Te kā piemēru var minēt neseno Eiropas Komisijas vērtēto Latvijas lēmumu par finansējuma piešķiršanu dalītās atkritumu savākšanas sistēmas attīstīšanai: Eiropas Komisija lietā SA.46228 (2016/N), kurā skaidrots: “Atbalsta pasākums rada ekonomiskas priekšrocības, jo tas saņēmējiem ļauj samazināt ieguldījumu izmaksas, kuras tiem citādi būtu jāsedz, lai attīstītu šāda veida projektus. Tādējādi tas var radīt vai draud radīt konkurences kropļojumus, atsevišķiem tirgus dalībniekiem, kuri shēmas ietvaros saņem atbalstu, dodot priekšroku attiecībā pret tiem, kuri to nesaņem.” Tomēr šajā gadījumā Eiropas Komisijas lēmums bija pozitīvs, izvērtējot piešķiršanas mērķi un nosacījumus. Pieejams: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/265637/265637_2007206_131_4.pdf

²⁵⁰ Sk. sīkāku diskusiju: Kingston S. “Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn’t Special. European Law Journal. European Law Journal, Vol. 16, No. 6, 2010, pp. 780 – 805.

Kopumā ES konkurences tiesību jautājumu regulējums, kuru var skart plānoti vai pieņemti pasākumi vides aizsardzības jomā, t.i., kuru prasību gaismā jāvērtē valsts noteiktie vai uzņēmumu realizētie pasākumi, izriet no:

- **101. un 102.panta** (*ex-81 un ex-82.pp.*) - uzņēmumu vienošanās, dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas aizliegums;²⁵¹
- **106. panta** (*ex-86.p.*) – par *publiskā* sektora uzņēmumiem (jeb monopoliem) un uzņēmumiem, kam dalībvalstis piešķirušas speciālas vai ekskluzīvas tiesības;
- **107. un 108.panta** (*ex-87. un 88.pp.*) - valsts atbalsta jautājumi.

Turklāt šo pantu saturs ir gan detalizēts ar ievērojamu apjomu ES tiesību aktu,²⁵² gan ES Tiesas judikatūru. Ņemot vērā limitēto laiku un apjomu, šeit nav iespējams apskatīt visus potenciālos gadījumus, kādi var izrietēt no šiem, tikko minētajiem konkurences tiesības regulējošajiem, pantiem, turklāt katrs gadījums var būt specifisks un vērtējams atsevišķi, tostarp, tā attiecināmība uz citu ES dalībvalstu tirgu, tā pieļaujamība vides aizsardzības nolūkos un situācijā, kad pasākums var negatīvi ietekmēt ES iekšējo tirgu, vai LESD pieļauj atkāpes un vai pasākumi atbilst proporcionalitātes un nediskriminācijas principiem.

Tomēr, lai sniegtu vispārēju ieskatu attiecīgajā regulējumā un tajā ietverto pienākumu/rīcības brīvības apjomā, turpmāk īss ieskats, regulējuma apjomā, sniedzot piemērus, lai palīdzētu saprast, kā attiecīgais regulējums attiecas uz atkritumu apsaimniekošanas jomu. Lai gan pārsvarā gadījumu konkrēti jautājumi ir vērtējami individuāli (*case-by-case*), tomēr ir vispārēji principi, ko iespējams ieskicēt.

1.5.2.1. Pamatelementi – “tirgus” un “uzņēmums”

Konkurences tiesību jomā ir divi būtiski pamatelementi, kas tiek izmantoti, lai vērtētu kādu situāciju, normu, pasākumu (ne)atbilstību konkurences tiesībām. Piemērojot konkurences tiesību normas ir jāidentificē, kas ir iesaistītie un kāds ir tvērums. Attiecīgi divi būtiskie pamatelementi jeb priekšnoteikumi ir:

- 1) **“tirgus”** (kuram ir divas dimensijas):

²⁵¹ **LESD 101.pants** liedz tādu vienošanos slēgšanu, kas ir uzskatāmi par nesaderīgiem ar iekšējo tirgu: visi nolīgumi uzņēmumu starpā, uzņēmumu apvienību lēmumi un saskaņotas darbības, kas var iespaidot tirdzniecību starp dalībvalstīm un kuru mērķis vai sekas ir nepieļaut, ierobežot vai izkropļot konkurenci iekšējā tirgū, uzskaitot darbības, kas par tādām uzskatāmas, arī, piem., “tieši vai netieši nosaka iepirkuma vai pārdošanas cenas, vai kādus citus tirdzniecības nosacījumus.” **LESD 102.pants** – nosaka aizliegumu uzņēmumiem, kam ir dominējošais stāvoklis tirgū, ļaunprātīgai izmantotot šādu stāvokli, norādot to “kā nesaderīga ar iekšējo tirgu” un aizliegums darbojas “tiklīdz, ciklīdz tā var iespaidot tirdzniecību starp dalībvalstīm.”

²⁵² Sk. ES tiesību aktu regulējuma apkopojumu šajā jomā: EU Competition Law Rules Applicable to Antitrust Enforcement Volume I: General Rules, July 2013. Pieejams: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/handbook_vol_1_en.pdf

- **ģeogrāfiskā** – vietēja, valsts, ES mēroga;
- **produkta/pakalpojuma** – “piegāde/pieprasījums”;

2) “**uzņēmums**” (*undertaking*). ES konkurences tiesības attiecas tikai uz uzņēmumiem, kurus tiesa definējusi kā “*an entity engaged in an economic activity.*”²⁵³

Uzņēmums

Vides jomā nereti ir grūtības nošķirt un ir radušies ne mazums strīdu par to, vai vides aizsardzība ir “tautsaimniecības aktivitāte”, cik lielā mērā tā var būt un vai vienmēr tāda ir. No šī aspekta savukārt izriet atbilde, vai organizācija, kas to veic/sniedz būs “uzņēmums” konkurences tiesību izpratnē un attiecīgi uz to attiektos 101. un 102.pantā noteiktie ierobežojumi.

Ņemot vērā valsts atbildību par bīstamu (videi kaitīgu) darbību kontroli un novēršanas pienākumu, tostarp, atkritumu jomā,²⁵⁴ nav pārsteigums, ka publiskais sektors spēlē būtisku lomu vides līgumu noslēgšanā vai speciālo un ekskluzīvo tiesību piešķiršanā, uzdodot veikt tā saucamos pakalpojumus “ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi” (*services of general economic interest – turpmāk arī - SGEI*).

Lai definētu, vai valsts darbība caur tās institūciju vai piešķirot citas formas juridiskai personai (arī privātai) speciālas vai ekskluzīvas tiesības, ir aptverta ar ES konkurences tiesību regulējumu un attiecīgais “uzņēmums” jāuzskata par LESD 101., 102., 106.panta subjektu, ir jānošķir - vai tam uzticēts veikt “saimniecisko darbību” vai arī tas veic valsts uzdevumus (kā *public authority*). Proti, konkurences tiesību aspektā ir jāsaprot, vai runa ir par valsts darbību, pildot tās funkcijas, vai uzņēmumam uzticēts veikt saimniecisku darbību, piedāvājot preces vai sniedzot pakalpojumus. Attiecībā uz šo vērtējumu nav iespējams dot vispārēju “formulu”, jo tas ir individuāli vērtējams jautājums (*case-by-case*). Tajā pašā laikā jāatzīmē tā nozīmīgums ES konkurences tiesību attiecināmības kontekstā, jo otra veida darbības (valsts funkcijas) iziet ārpus šī tvēruma. Savukārt, ja valsts uzņēmums vai uzņēmums veic valsts uzticētus saimnieciskas nozīmes uzdevumus, tas ietilpst konkurences tiesību normu tvērumā, neatkarīgi no tā, kāda ir uzņēmuma forma vai finansējums.

Piemēram, kaut pašvaldība ir atbildīga par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu (kas noteikta kā tās patstāvīga funkcija), slēdzot līgumus (uzticot atkritumu apsaimniekošanu trešo

²⁵³ ES Tiesas lieta C-41/90 *Hofner*, para 21.

²⁵⁴ Sk.III.nodaļu, diskusiju par no Direktīvas 2008/98 13.pantā izrietošajiem pienākumiem.

personu uzņēmumiem), uz pašvaldību attiecas konkurences tiesību prasības. Slēdzot līgumus pašvaldība “iekļūst atkritumu apsaimniekošanas saimnieciskajā ciklā”.²⁵⁵ Attiecīgi visos gadījumos, kad pašvaldības noslēdz līgumus ar uzņēmumiem par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu un pārstrādi, tā kļūst par “saimniecisko aktivitāti ar ražošanas un komercraksturu, kas pakļūst zem 101.panta regulējuma”. Fakts, ka līgumi ir noslēgti normatīvajos aktos noteikto prasību dēļ, nenozīmē, ka tie kļūst par “valsts funkcijas” aktivitāti, kas izņemta no 101.panta tvēruma.²⁵⁶

Tajā pašā laikā, nosakot prasības, lai garantētu brīvu konkurenci starp uzņēmumiem, LESD 101.pants neierobežo dalībvalstu privilēģiju pār tām darbībām, kas ietilpst publiskā sektora uzdevumos, tādēļ darbības, kas attiecas uz valsts funkciju veikšanu, netiek aptvertas ar attiecīgajām konkurences tiesību normām.²⁵⁷ Tādēļ, kā minēts iepriekš, ir svarīgi saprast, par kādām darbībām konkrētā gadījumā ir runa.

ES Tiesa *Diego Cali* lietā vērtēja Itālijas ostas organizāciju, kas bija atbildīga par vides aizsardzības nodrošināšanu ostā (valsts deleģēta uzdevuma ietvaros). Uzņēmējs Dieglo Cali uzskatīja, ka ostas organizācija ir ļaunprātīgi izmantojusi savu dominējošo stāvokli, piestādot Cali rēķinu par profilaktiskām vides piesārņojuma novēršanas darbībām, kaut nekāds piesārņojums vēl nebija radies. Kā norādījusi ES Tiesa, profilaktiskās vides novērošanas darbības, kas vērstas uz piesārņojuma novēršanu veido uzdevumus, kas tiek veikti sabiedrības interesēs un ir daļa no valsts būtiskām funkcijām jūras vides aizsardzībā.²⁵⁸ Attiecīgi konkrētajā gadījumā ES tiesa neatzina, ka organizācijas darbība būtu aptverta ar konkurences tiesību normām. Jāatzīmē, ka Tiesa skaidri nošķir profilaktisku (*preventive*) novērošanu no attīrīšanas darbībām (kas būtu bijis jāveic, ja piesārņojums būtu radies). Iespējams, ka attiecībā uz otrā veida darbībām, tiesa tās būtu atzinusi par “saimniecisku aktivitāti.”²⁵⁹

Kā norādīts juridiskajā literatūrā, pamatojoties uz “piesārņotājs maksā” principu, produktu un pakalpojumu cenām ir jāatspoguļo visas izmaksas (arī vides), līdz ar to visticamāk arī vides pakalpojumi (darbības, kas tiek veiktas vides aizsardzības nolūkos) aizvien vairāk tiks atzīti par “saimniecisku aktivitāti,” kas attiecīgi būtu pakļauta LESD 101. un 102.panta prasībām.²⁶⁰ Tā ir tendence, ar ko jārēķinās, un ir attiecīgi svarīgi saprast, kāda

²⁵⁵ Sadeleer, 2014, p. 394, ar atsauci uz Komisijas Lēmumu 2001/663/EC *Eco-Emballages*, para 37.

²⁵⁶ Sadeleer, 2014, p. 394, ar atsauci uz Komisijas Lēmumu 2001/663/EC *Eco-Emballages*, para 70.

²⁵⁷ Sk.sīkāk ĢA Mayras viedokli lietā C-2/74 *Reyners*, skaidrojot kā definējams koncepts par “official authority” un tām noteikto funkciju tvērums (advokatūras jomā, ne vides).

²⁵⁸ ES Tiesas lieta C-343/95 *Diego Cali*, para 22.

²⁵⁹ Jans&Vedder, 2012, p.299.

²⁶⁰ Sadeleer, 2014, p. 395.

rīcības brīvība dalībvalstīm piemīt, ja viena vai otra darbība ir aptverta ar LESD normām, kas skar konkurences tiesības.

Tirgus

Lai noteiktu, vai ir noticis konkurences ierobežojums vai konkurences izkropļojums, nepieciešams definēt *atbilstošo tirgu*.²⁶¹ Atbilstošais tirgus tiek definēts līdzīgi tiem kritērijiem, kādus izmanto, lai novērtētu uzņēmuma dominējošā stāvokļa esamību.²⁶² Tas tiek vērtēts gan pēc atbilstošā “produkta/pakalpojuma” tirgus, gan pēc atbilstošā “ģeogrāfiskā” tirgus tvēruma.

Eiropas Komisija savā paziņojumā ir skaidrojusi šos terminus, ņemot vērā tā laika ES Tiesas judikatūru,²⁶³ attiecīgi definējot, ka:

- (i) **konkrēto ģeogrāfisko tirgu** veido teritorija, kurā konkurences apstākļi ir pietiekami viendabīgi, kurā attiecīgie uzņēmumi ir saistīti ar produktu un pakalpojumu piedāvājumu un pieprasījumu un kuru no blakus esošajām teritorijām var nodalīt tādēļ, ka minētajās teritorijās pastāv diezgan atšķirīgi konkurences apstākļi.²⁶⁴

Piemēram, ES Vispārējās Tiesas lietā par iepakojuma savākšanas sistēmas izveidi Austrijā (un konkurenci ierobežojošiem nosacījumiem attiecībā uz mājtsaimniecības sektoru), ir redzams kā Komisija ir definējusi “konkrēto tirgu” no ģeogrāfiskā aspekta: “No ģeogrāfiskā viedokļa raugoties, attiecībā uz tirgus sistēmām un savākšanas un šķirošanas sistēmām saskaņā ar apstrīdēto lēmumu par pamatu ir jāņem Austrijas teritorija. Savukārt attiecībā uz reģenerācijas pakalpojumu un izejvielu tirgiem par pamatu būtu jāņem Eiropas Ekonomikas zona (EEZ).”²⁶⁵

- (ii) Atbilstošais (jeb konkrētais) **produktu/pakalpojumu tirgus** ietver visus tos produktus un/vai pakalpojumus, kas produktu īpašību, cenu vai paredzētā pielietojuma dēļ no patērētāja viedokļa uzskatāmi par apmaināmiem vai aizstājamiem.²⁶⁶

Faktiski šis definējums norāda uz pazīmēm, kas ir vērtējamās, konkrētajam gadījumam un situācijai (apstākļu kopums). Tātad tas ir kompetento iestāžu vērtēšanas jautājums, kas ir

²⁶¹ Sk.piemēram, ES Tiesas lieta C-27/76 *UBC*, para 10.

²⁶² ES Vispārējās Tiesas lieta: T-62/98 *Volkswagen*.

²⁶³ Eiropas Komisijas Paziņojums par jēdziena “konkrētais tirgus” (*relevant market*) definīciju Kopienas konkurences tiesībās. Pieejams: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=EN) ; Sk. ES Tiesas lieta T-65/96 *Kish Glass*, para 81.

²⁶⁴ Eiropas Komisijas Paziņojums par jēdziena “konkrētais tirgus” definīciju Kopienas konkurences tiesībās. 8.punkts.

²⁶⁵ T-419/03 [spriedums 2011] *Altstoff Recycling Austria AG*, para 19.

²⁶⁶ Eiropas Komisijas Paziņojums par jēdziena “konkrētais tirgus” definīciju Kopienas konkurences tiesībās. 7.punkts.

komplekss uzdevums.²⁶⁷ Parasti nepieciešamība definēt konkrēto tirgu rodas tad, kad jāpiemēro LESD 101.pants par potenciāli aizliegtu vienošanos, vērtējot kā tā var ietekmēt tirgu.

Atbilstoši LESD 101.panta 1.punktam “attiecīgais tirgus jādefinē [Komisijai], lai noteiktu, vai vienošanās spēj skart tirdzniecību starp dalībvalstīm un [attiecīgās vienošanās] mērķis vai tās rezultāts ir nepieļaut, ierobežot vai izkropļot konkurenci kopējā tirgū.”²⁶⁸

Atkarībā no strīdus situācijas, gan “ģeogrāfiskā” tvēruma, gan produktu/pakalpojumu tirgus vērtējums attiecas uz “**pieprasījuma**” un “**piedāvājuma**” kritēriju (novērtējumu).

Pieprasījuma pusē noteicošais ir patērētāju viedoklis, vai konkrētie produkti/pakalpojumi būtu uzskatāmi par aizstājamiem. No piedāvājuma puses noteicošais ir (līdzvērtīga) piedāvājuma esamība/aizstājamība.²⁶⁹

Produktu pieprasījumu jomā, piemēram, pamatojoties uz patērētāju izvēles kritēriju (pieprasījumu), ir iespējams, ka eko-produktu tirgus tvērumā netiek ieskaitīti produkti, kuriem ir tāds pats pielietojums, tomēr citāda kvalitāte.²⁷⁰

Atkritumu apsaimniekošanas jomā (kā pakalpojumam) ir sava specifika attiecībā uz tirgus nošķiršanu, un šajā jomā ir virkne Komisijas lēmumu un ES Tiesu lietu. Tajā nav vienas identiskas formulas, kas palīdzētu vispārīgi definēt atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu tirgus tvērumu, jo tie ir pakalpojumi, kurus nodrošina dažādi šajā jomā iesaistīti uzņēmumi, sākot no atkritumu savākšanas līdz to apglabāšanai.^{271 272} Tomēr, parasti, piemēram, atkritumu “procesēšanai” piemērotās metodes tiek uzskatītas par “neapmaināmām/neaizstājamām,” tādēļ dažādu atkritumu plūsmu apsaimniekošana pārsvarā veido nošķirtus tirgus.

Daži piemēri ieskatam:²⁷³

²⁶⁷ Sk.sīkāk: Kingston. *Greening EU Competition Law and Policy*, Cambridge, CUP, 2012, pp. 209-212, norādota arī uz izaicinājumiem vides jomā, kad kādi produkti (videi draudzīgi vai eko-inovatīvi atrodas atsevišķā tirgus situācijā, jo tiem nav aizstājēju un attiecīgi nokļūst “dominējošā” tirgus stāvoklī.

²⁶⁸ ES Vispārējā Tiesa T-38/02 *Groupe Danone*, para 99.

²⁶⁹ Uzskatāms piemērs atkritumu apsaimniekošanas jomā (un sekas, ja “identificētajā tirgū” nav citu pakalpojuma piedāvātāju) ir ES Tiesas lieta C-385/07 *P Der Grüne Punkt (DSD)*, atspoguļoja situāciju ar Vācijā izveidotu iepakošanas apsaimniekošanas sistēmu – DSD, kurai bija noteikts konkrēts pārklājuma nodrošināšanas pienākums, pārstrādes mērķrādītāju sasniegšanas pienākums u.c., kuri rezultātā ietekmēja “piedāvājuma” aspektus konkrētajā tirgū. Tā kā DSD bija vienīgā kolektīvā iepakošanas apsaimniekošanas sistēma, kas nodrošināja savākšanu un pārstrādi Vācijā. Tā rezultātā Komisija atzina, ka DSD atrodas dominējošā stāvoklī konkrētajā tirgū.

²⁷⁰ Sadeleer, (2014), p. 297.

²⁷¹ Sk.sīkāk diskusiju: Sadeleer, pp.396 – 398.

²⁷² ES Tiesas lieta, C-480/06 *COM v. Vācija* (Strīds bija par ES līguma prasību pārkāpšanu attiecībā uz vairāku pašvaldību noslēgtiem līgumiem ar Hamburgas pilsētas uzkopšanas dienestu par atkritumu apglabāšanu, neizsludinot Eiropas Kopienas mēroga atklātu vai slēgtu publiskā iepirkuma procedūru.) Atkritumu nogāde paredzēta termiskās reģenerācijas iekārtā ar 320 000 tonnu jaudas, kurā paredzēts vienlaikus ražot elektrību un siltumu. ES Tiesa Komisijas prasību noraidīja, neatzīst šajā gadījumā Hamburgas uzkopšanas kompāniju kā “uzņēmumu” kas iesaistīts tautsaimnieciskā darbībā un attiecīgi neattiecināja uz to publiskā iepirkuma prasības.

²⁷³ Sk.detalizētu diskusiju par tirgu nošķiršanu atkritumu apsaimniekošanā: Verdure Ch. “The enforcement of competition law in the waste sector: review in light of the relevant market’s definition.” 2011. Pieejams: file:///C:/Users/zanet/Downloads/SSRN-id1941648.pdf

- administratīvu atļauju piešķiršana organizācijai, kas atbildīga par mājsaimniecības iepakojuma savākšanu, šķirošanu un pārstrādi arī var būt papildus kritērijs tirgus nošķiršanai;²⁷⁴
- DSD lietā ES Tiesa skaidri nošķir, piekrītot Komisijas pieejai, mājsaimniecības atkritumu (iepakojuma) apsaimniekošanu (kam nepieciešamas citas metodes), no ražošanas un industriālajiem iepakojuma atkritumiem;²⁷⁵
- bīstamo atkritumu savākšana un apstrāde no ne-bīstamo atkritumu savākšanas un apstrādes;
- tirgus var tikt arī sīkāk nodalīts attiecībā uz atkritumu savākšanu - mājsaimniecības atkritumu savākšana no “parastajiem” ražošanas atkritumiem, jo tie no piedāvājuma puses nav aizvietojami;²⁷⁶
- apglabāšana ir atsevišķa tirgus daļa no pārstrādes, kompostēšanas vai sadedzināšanas.

Piemēri ar konkrētām lietām:

ES Tiesas lietā *Altstoff Recycling Austria AG*²⁷⁷ par Austrijas iepakojuma savākšanas sistēmu, Eiropas Komisija, piemērojot LESD 101.pantu, bija identificējusi vairākus nodalāmus tirgus atkritumu apsaimniekošanas jomā:

- *savākšanas un individuālās otrreizējas lietošanas un reģenerācijas sistēmas*, ko tā definēja kā “sistēmu tirgus”, kas bija izveidoti uzņēmumiem, kas atbildīgi par iepakojuma laišanu tirgū;
- nošķīra atsevišķi - sistēmu tirgu *mājsaimniecību atkritumu* un sistēmu tirgu *lielo uzņēmumu un industrijas* radīto atkritumu likvidēšanai; Jo šo divu plūsmu apkalpošana nav savstarpēji apmaināma vai aizstājama;
- mājsaimniecību radītā iepakojuma sektorā, ņemot vērā noteiktu materiālu īpatnības, ir iespējams nošķirt trīs tirgus, proti, makulatūras savākšanas, lietotas stikla taras savākšanas un vieglā iepakojuma savākšanas un šķirošanas tirgu;
- papildus ir nošķirts *savākšanas un šķirošanas* tirgus un savākto materiālu un izejvielu *reģenerācijas pakalpojumu* tirgus, jo savākto materiālu reģenerācijas

²⁷⁴ Kā demonstrēja ES Tiesas lieta C-385/07 P *Der Grüne Punkt (DSD)* atspoguļo piemēru, kurā iepakojuma apsaimniekošanas sistēmā izveidojies mājsaimniecībā radīto iepakojumu apsaimniekošanas monopols, ar dominējošo stāvokli tirgū attiecībā uz savākšanu un pārstrādi. Sk. arī *Verdure* (2011), Ch.3 par atļauju sistēmu (kas var ierobežot gan de facto gan de jure).

²⁷⁵ Sk. Līdzīgs Tiesas secinājums: ES Vispārīgā Tiesa T-419/03 [spriedums 2011] *Altstoff Recycling Austria AG*, para 71.

²⁷⁶ Lieta COMP/M.5464 – *Veolia Eau*; Lieta COMP/M.4576 – *AVR/Van Gansewinkel* (Sk.sīkāk: *Sadeleer* (2014), pp. 296-298.

²⁷⁷ ES Vispārīgā Tiesa T-419/03 [spriedums 2011] *Altstoff Recycling Austria AG*.

organizēšana un izejvielu piedāvājums ir viena un tā paša produktu *tirgus dažādi līmeņi*.

Vērtējot dažādos lēmumus šajā jomā un interpretācijas par “produktu/pakalpojumu” tirgus dalījumu, var piekrist tiesību doktrīnā paustajam viedoklim, ka “konkrētā tirgus” identificēšana ir sensitīvs un komplekss jautājums.²⁷⁸ Turklāt, ņemot vērā atkritumu jomas ES regulējuma specifiku, izvirzot prasības gan attiecībā uz dažādām atkritumu plūsmām (kas nošķiramas no citām savākšanā, apstrādē/pārstrādē), gan attiecībā uz dažādajiem sasniedzamajiem mērķrādītājiem, šajā jomā faktiski normatīvi tiek prasīta atšķirīga apsaimniekošanas specifika.²⁷⁹ Attiecīgi tāda veida atkritumu plūsmas tiek norādītas kā “atsevišķu tirgu” veidojoši pakalpojumi, piemēram, bateriju apsaimniekošana to atkritumu stadijā, elektronikas apsaimniekošana vai iepakojuma, t.i., kurām veidojamas specifiskas sistēmas to apsaimniekošanai, kā norādīts iepriekšējā nodaļā.

Ņemot vērā šo dalījumu attiecībā uz “pakalpojumiem”, Komisija ir noteikusi arī “tirgus” dalījumu attiecībā uz produktiem. Proti, ņemot vērā šī regulējuma specifiku (kas nosaka atsevišķi vākt noteiktus atkritumu veidus), Eiropas Komisija noteica, ka, piemēram, kartons, metāls, papīrs, kas tiek savākts un šķirots reģenerācijai vai pārdošanai, veido “atsevišķu tirgu”.²⁸⁰

Noslēgumā jāuzsver, ka tas, vai konkrēti pakalpojumi veidos atsevišķu tirgu (kura ietvaros vērtē vai pastāv konkurence, vai tā nav mākslīgi ierobežota utml.), ir attiecīgas piemērojošās iestādes vērtēšanas jautājums, ņemot vērā konkrētos ietekmējošos faktorus.²⁸¹ Tā var būt gan Eiropas Komisija, gan valsts kontrolējošās iestādes, gan valsts tiesas. Turklāt tiesu prakse vienā valstī var būtiski atšķirties no otras.²⁸²

Tomēr būtiski uzsvērt, ka attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas jomu, tās atkritumu plūsmas, kas tiek regulētas (tostarp, nosakot atšķirīgus mērķrādītājus), saskaņā ar dominējošo doktrīnu, nav savstarpēji “aizstājami” produkti – no juridiskā viedokļa, un attiecīgi parasti

²⁷⁸ N.de Sadeleer. *EU Environmental Law and the Internal Market*. 2014, p.397.

²⁷⁹ Piemēram, attiecībā uz baterijām Direktīva 2006/66 prasa, lai tās tiktu vāktas atsevišķi no cita veida MSA, to apsaimniekošanai jāpiemēro BAT utt. Tomēr, kā norādījis Konkurences ĢD: fakts, ka piemēram, Iepakojuma apsaimniekošanas direktīva paredz iespējas veidot kolektīvo apsaimniekošanas sistēmu, pats par sevi vēl nenozīmē, ka tās darbojas atbilstoši ES Konkurences tiesībām.” DG Competition Paper *Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems*, 22.09.2005., para 48.

²⁸⁰ Com Lēmums 17.09.2001.

²⁸¹ Sk.piemēram, ES Tiesas lieta C-209/08 *Sydhavnens Sten & Grus*, para 61, par Dānijas sistēmu, kur ES Tiesa atstāj valsts tiesas izlemšanai atsevišķu atkritumu veidu “aizvietojamības” vērtējumu, lai noteiktu vai ne-bīstamo (būvniecības) atkritumu apstrāde ir tirgus, kas ir nošķirams no citu veidu atkritumu apstrādes konkrētajā valstī.

²⁸² Sk. Sadeleer (2014), p.398, atspoguļojot Francijas Kasācijas tiesas praksi, kas atcēlusi Apelācijas tiesas spriedumu un Konkurences iestādes lēmumu, ka atkritumu likvidēšana kontrolētos poligonos esot nošķirams tirgus no sadedzināšanas un kompostēšanas kā bija noteikusi Konkurences iestāde. Attiecīgi Kasācijas tiesa ieviesusi praksi, kas pretēja Eiropas Komisijas ieturētajai “tirgus” identificēšanas pieejai. Sk.kritiku šai pieejai: Verdure Ch. “The enforcement of competition law in the waste sector: review in light of the relevant market’s definition.” 2011, Ch.2. Sk. ES dalībvalstu būtiskākie tiesu spriedumu attiecībā uz konkurences un valsts atbalsta lietām, pieejami: <https://ec.europa.eu/competition/elojade/antitrust/nationalcourts/>

veido nošķirtus tirgus konkurences tiesību izpratnē. Līdzīgi ir par apsaimniekošanas metodēm (darbībām ar atkritumiem) kā pakalpojumiem, kuru nošķiršanai Komisija ir izmantojusi Direktīvas 2008/98/EK noteikto apsaimniekošanas hierarhiju, nošķirot, piemēram, pārstrādi no apglabāšanas u.tml.²⁸³ Galvenais risks uzņēmumiem, kas darbojas attiecīgajā jomā, kurā, piemēram, ir sadrumstalots tirgus vai regulējums u.c. faktoru dēļ, ir viegli nokļūt “dominējošā” stāvokļa pozīcijā. Tas savukārt, ja skar “nozīmīgu iekšējā tirgus daļu”, būs aptverts ar LESD 102.pantu par situācijas “ļauņprātīgas izmantošanas” aizliegumu.²⁸⁴

1.5.2.2. LESD 101.pants – par aizliegtām vienošanām

Vispārīgi ņemot, 101.pants LESD ir vērst pret uzņēmumu savstarpēji noslēgtām vienošanām (kopīgu koordinēšanu), kuru mērķis ir vai kuru ietekmē tiek izjaukta vai ierobežota konkurence.

Tomēr saskaņā ar 101.panta 3.punktu šādu aizliegumu var nepiemērot, ja šāda vienošanās ir ar pozitīvu efektu, kas tiek uzskatīts par svarīgāku nekā konkurences ierobežojums, ko tā var radīt.²⁸⁵ 101.panta 3.punkts faktiski satur izņēmumus, kurus ievērojot, vienošanās starp uzņēmumiem nebūs kvalificējama kā 101.panta 1.punkta pārkāpums.

Jāatzīmē, ka atšķirībā no iepriekšējās (2001.gadā izveidotās) procedūras, kad uzņēmumiem bija jāpaziņo par katru 101.panta 1.punkta līgumu un jāprasa Komisijai izņēmumu piemērošanu saskaņā ar 101.panta 3.punktu, regulējums ir mainījies, un uzņēmumiem pašiem jāvērtē atbilstība.²⁸⁶ Tie var izmantot 101.panta 3.punktu noteikumus kā pamatojumu ierobežojošo līgumu slēgšanai/paturēšanai, bet kompetentajām iestādēm nav pienākuma izsniegt šādu vērtējumu un attiecīgi tās vērtēšanu *ex ante* neveic (tikai pēc tam, ja ir ierosināta lieta).

Atkritumu apsaimniekošanas jomā dažādi “vides līgumi” ieņem ievērojamu vietu un pēdējos gados to skaits pieaug (šādi līgumi tiek slēgti, lai sasniegtu konkrētus mērķus, veiktu papildus pasākumu vides aizsardzībā u.tml.). Tie mēdz būt ļoti dažādos līmeņos un formās gan attiecībā uz publiskā sektora iesaisti (valsts vai vietējā līmenī), gan pienākumiem, ko tie

²⁸³ Atšķirīgi dalot attiecībā uz māsaimniecības atkritumiem un industriālajiem atkritumiem. Sk.sīkāk: Verdure Ch. “The enforcement of competition law in the waste sector: review in light of the relevant market’s definition.” 2011, 18.p.

²⁸⁴ Tomēr jāņem vērā kā atkritumu apsaimniekošanas jomā (izņemot attiecībā uz to pārstrādi un otreizzējo materiālu tirgu) ģeogrāfiskais tvērums ir ierobežots (īpaši apglabāšanas darbību kontekstā), tādēļ tiesību doktrīnā tiek apšaubīts, vai daudzās atkritumu apsaimniekošanas darbības būtu attiecināmas uz “būtisku tirgus daļu.” Sk.: Sadeleer, (2014), p. 405.

²⁸⁵ 101.panta 3.punkts nosaka, ka šā panta 1. punktu tomēr var atzīt par nepiemērojamu, ja vienošanās “palīdz uzlabot preču ražošanu vai izplatīšanu vai veicina tehnisku vai saimniecisku attīstību, reizē ļaujot patērētājiem baudīt pienācīgu daļu no iegūtajiem labumiem, un kas: a) neuzspiež attiecīgiem uzņēmumiem ierobežojumus, kuri nav obligāti vajadzīgi, lai sasniegtu šos mērķus; b) neļauj šādiem uzņēmumiem likvidēt konkurenci attiecībā uz šo ražojumu būtisku daļu.”

²⁸⁶ COM Guidelines on horizontal cooperation agreements, 2011, para 48.

ietver (obligātie vai brīvprātīgie), gan attiecībā uz sasniedzamo mērķi (kvalitatīvi, kvantitatīvi) un pusēm, kas iesaistītas. Attiecīgi gan “horizontālie līgumi” – ko slēdz, piemēram, visi specifisko produktu ražotāji par to atkritumu apsaimniekošanu vai “vertikālie līgumi” – ko slēdz, piemēram, starp iepakojuma ražotājiem, izplatītājiem, savācējiem un apglabātājiem u.tml.²⁸⁷

Indikatīvi, bet uzskatāmi dažādi iespējamo vides līgumu uzskaitījumi ir atrodamī juridiskajā literatūrā.²⁸⁸ Lai konkrēts līgums (vai saskaņotas darbības) būtu aptverts ar 101.panta aizliegumu, tam jāatbilst vairākiem priekšnosacījumiem.²⁸⁹ Saskaņā ar ES Tiesas judikatūru tie ietver “**kvalitatīvu un kvantitatīvu**” vērtējumu attiecībā uz to vai konkrētā vienošanās starp konkrētiem uzņēmumiem var ietekmēt konkurenci un attiecīgi pakļūst zem 101.panta aizlieguma.

Kā kvantitatīvais rādītājs primāri tiek vērtēta “tirgus daļas” būtiskums.²⁹⁰ Kvalitatīvā aspekta izvērtējumam skatās līguma būtību – lai noteiktu, cik lielā mērā darījuma pusēm vēl aizvien ir lemsanas brīvība par viņu rīcību tirgū.²⁹¹

Jāatzīmē, ka saskaņā ar Eiropas Komisijas līdz šim vērtēto – “vides līgumi, kas kalpo kā instruments lai slēptā veidā iesaistītos kartelī” faktiski vienmēr tiks atzīti kā tādi, kas aptverti ar 101.panta aizliegumu.²⁹²

Bez tikko minēto kvantitatīvo un kvalitatīvo kritēriju piemērošanas, tiesību doktrīnā tiek uzsvērti vēl divi iespējamie noteikumi, kas būtu jāpiemēro, vērtējot vides līgumus un to (ne)iekļūšanu 101.panta 1.punkta tvērumā: “saprātīga piemērošana” (*rule of reason*) un “valsts rīcības aizstāvība” (*state action defence*).

“*Rule of reason*” – pēc būtības ir efekta izvērtējums, ko sniedz noteiktās prasības un izveidotie ierobežojumi, ņemot vērā plašākas sabiedrības intereses jeb ietekmi uz vispārīgām sabiedrības interesēm. Šis saprātīgas piemērošanas nosacījums tiek daudz diskutēts tiesību doktrīnā, pieļaujot, ka, ja citās jomās tāds ir piemērots,²⁹³ tad principā būtu pamatoti

²⁸⁷ Sk.: COM Guidelines on horizontal cooperation agreements 2011. Jāatzīmē, ka atceltajās 2001.Vadlīnijās bija nodaļa par vides līgumiem. 2011.gada nav, tādēļ tie tiek vērtēti kā “pētniecības un attīstības, specializācijas vai standartizācijas līgumi. Sk: Communication of the COM. Guidelines on vertical restraints [2000].

²⁸⁸ Sk.piemēram, Jans&Vedder, (2012), pp. 301-302.

²⁸⁹ Sk.sīkāku diskusiju Jans&Vedder, pp. 302-303.

²⁹⁰ Sk. COM Notice on Agreements of Minor Importance, 2001.), kurā iedibināta *de minimis* doktrīna par kvantitatīvo rādītāju, nosakot, ka konkurence tiks skarta, ja līgumslēdzēju pušu tirgus daļa pārsniedz 10%.

²⁹¹ Sk.piemēram, ES Vispārīgā Tiesa T-419/03 [spriedums 2011] *Altstoff Recycling Austria AG*, para 126, analizējot iepakojuma “savākšanas un reģenerācijas” sistēmas specifiku Austrijā. Lietā tiesa norāda, ka principā (ar līgumiem) izveidotā sistēma nedrīkstētu atturēt iepakojuma savācēju, apstrādātāju vai reģenerēšanas uzņēmumus kā un kur tie tirgo atkārtoti lietojamus materiālus/daļas un ottrreizējo materiālu, kas tiem pieder. Vienlaikus, jāatzīmē, ka šajā Tiesas lietā tika vērtēts vai piemērojams 101.3p.izņēmums, tādēļ Tiesa norāda, ka “izvēles brīvības ierobežojumi var būt attaisnojami, ja tie nepieciešami, lai nodrošinātu un uzlabotu reģenerāciju.”

²⁹² Jans&Vedder, (2012) p. 302, norādot, ka šajā kontekstā Komisija min līgumus vides jomā, kas ietver fiksētas cenas vai tirgus sadalījumu.

²⁹³ Sk.piemēram, ES Tiesas lietu C-309/99 Wouter, paras 97-110; C-519/04 P Meca-Medina.

konkurenci ierobežojošus līgumus, kas noslēgti vides jomā, vērtēt arī no to devuma sabiedrības interesēm vides aizsardzībā.²⁹⁴ Principā šāds līdzsvarošanas pienākums, vērtējot konkurences tiesību piemērojamību pasākumiem, kas pieņemti vides aizsardzības nodrošināšanai, izriet no LESD nostiprinātā “integrēšanas principa” (LESD 11.pants).²⁹⁵ Tomēr ES Tiesas praksē vēl nav bijuši gadījumi, kuros šī pieeja būtu piemērota attiecībā uz līgumiem, kas noslēgti, lai sasniegtu vides aizsardzības mērķus (attiecīgi pieļaujot konkurences tiesību ierobežojumu un neattiecinot 101.panta 1.punktu), pamatojoties uz interešu līdzsvarošanas testu.

“*State action defence*” – var tikt vērtēts (un uzņēmumi izmantot kā argumentu), tā saucamajos “piespiedu kartēļos”, kad puses atsaucas uz līgumu noslēgšanas pienākumu, kas izriet no valsts regulējumu vai valsts institūcijas prasībām.²⁹⁶ Tomēr arī šajā jomā nav interpretāciju pamatojošas ES Tiesas judikatūras attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu, kad šāds pamatojums būtu kalpojis kā attaisnojums uzņēmumu savstarpējo līgumu slēgšanai atkritumu apsaimniekošanas jomā.

Kā iepriekš norādīts, ja līgums (vai saskaņota darbība) vides jomā ir aptverts ar 101.panta 1.punkta aizliegumu, tas tomēr var tikt attaisnots. Precīzāk, 101.panta 1.punkta aizliegums ir nepiemērots (no Eiropas Komisijas, valsts kompetentās iestādes vai tiesas puses), ja attiecībā uz konkrēto vienošanos var piemērot LESD 101.panta 3.punktā ietvertos (kumulatīvos) nosacījumus.²⁹⁷

Tie faktiski ietver četrus nosacījumus. Attiecīgā vienošanās:

- palīdz uzlabot preču ražošanu vai izplatīšanu vai veicina tehnisku vai saimniecisku attīstību;
- ļaujot patērētājiem baudīt pienācīgu daļu no iegūtajiem labumiem;
- neuzspiež attiecīgiem uzņēmumiem ierobežojumus, kuri nav obligāti vajadzīgi, lai sasniegtu šos mērķus;
- neļauj šādiem uzņēmumiem likvidēt konkurenci attiecībā uz šo ražojumu būtisku daļu.

²⁹⁴ Kingstot S. “Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn’t Special. European Law Journal. ELJ, 2010. Sk.līdzīgi: Jans&Vedder (2012), p. 303.

²⁹⁵ Jans&Vedder, (2012) p. 303. LESD 11.pants nosaka pienākumu integrēt vides aizsardzības prasības ES jomu un aktivitāšu ieviešanā.

²⁹⁶ Sk.sīkāk: Jans&Vedder, (2012) p. 303.

²⁹⁷ Šī punkta piemērošanai, sk.: Regula 1/2003 par to konkurences noteikumu īstenošanu, kas noteikti Līguma 81. un 82. pantā.

Labs pārskats par šo nosacījumu piemērošanu attiecībā uz vides līgumiem, tostarp atkritumu apsaimniekošanas jomā, ir atrodamas citur.²⁹⁸ Te vērts atzīmēt, ka līdz šim nosacījumi piemēroti (interpretēti) salīdzinoši šauri, kas no vides tiesībnieku puses ir daudz kritizēti.

Galvenā kritika attiecībā uz minēto nosacījumu piemērošanu, lai “attaisnotu” kādus vides jomā noslēgtus līgumus, attiecināma uz otrā nosacījuma piemērošanu, t.i., kā tiek interpretēts “labums patērētājiem.” Tas faktiski ir radījis grūtības pamatot 101.panta 3.punkta piemērojamību gadījumos, kad vienošanās nāk par labu vides aizsardzībai (un attiecīgi sabiedrībai kopumā), bet ne patērētājiem, vai gluži otrādi, izraisa cenu paaugstinājumu.

Kā rāda Komisijas prakse līdz šim, “patērētāju labums” tiek ļoti šauri interpretēts, parasti aprobežojoties ar fokusēšanos tikai uz vienu ekonomisko aspektu (labumu) – attiecībā uz labvēlīgāku cenu politiku. Tajā pašā laikā kā pamatoti uzsvērts tiesību doktrīnā, “patieso vides labumu, kas tiek gūts, nav iespējams sasaistīt ar kādu indivīdu vai specifisku patērētāju, jo vides aizsardzības pasākumiem ir pēc būtības difūzs efekts.” Tātad “labumu patērētājiem”, ko ir jāvērtē konkurences tiesību piemērotājiem, lai akceptētu 101.panta 3.punkta piemērošanu, būtu jāinterpretē daudz plašāk, lai ņemtu vērā “labumu”, ko tas rada sabiedrībai kopumā. Tomēr pagaidām izskatās, ka patērētāju “labums” tiek vērtēts tikai caur individuālu un cenu politikas prizmu.

Vienlaikus tas nenozīmē, ka vides līgumi (piemēram, starp iepakošanas apsaimniekotājiem) nebūtu bijuši atzīti kā atbilstoši 101.panta 3.punkta nosacījumiem, un attiecīgi 101.panta 1.punkta aizliegums nav neattiecināms.²⁹⁹

LESD 101.panta 1. un 3.punkta piemērošana (piemērs):

Piemērs – atkritumu apsaimniekošanas jomā, kurā Komisija piemēroja 101.panta 3.punkta izņēmumus, atzīstot Austrijas sistēmu par atbilstošu, lai nepiemērotu 101.panta 1.punktu, vienīgi izvirzot vairākus nosacījumus, kas līguma uzņēmumiem jāievēro, lai nodrošinātu atbilstību 101.panta 3.punkta nosacījumiem (ka konkurence attiecībā uz mājtsaimniecībās radītā vieglā iepakošanas savākšanu netiek iznīcināta, šķirošanas infrastruktūras nepieciešamības dēļ).

²⁹⁸ Sk.: Jans&Vedder, (2012), pp. 304-310. Sk arī N.de Sadeleer. *EU Environmental Law and the Internal Market*. 2014, pp. 410 – 417. Norādot arī, ka šajā kontekstā vērtētas virkne dalībvalstu iepakošanas apsaimniekošanas sistēmas, kuras parasti balstās uz uzņēmumu savstarpējiem līgumiem (gan UK, gan FR, DE, NL un AT).

²⁹⁹ Sk.piemēram, ES Vispārīgā Tiesas lieta T-419/03 [spriedums 2011] *Altstoff Recycling Austria AG* (Austrijas lieta), kurā Komisija iepakošanas apsaimniekošanas līguma efektu novērtēja kā “ļoti patērētājiem-draudzīgu.”

ES Vispārējās Tiesas lieta T-419/03 [spriedums 2011] *Altstoff Recycling Austria AG*.

Lieta aizsākās ar Eiropas Komisijas lēmumu, pamatojoties uz atkritumu apsaimniekotāju (kas noslēguši savstarpēju vienošanos) iesnieguma pamata, atzīt, ka izveidotā sistēma ietekmē konkurenci, tomēr attiecībā uz to ir iespējams piemērot 101.panta 3.punkta nosacījumus. Piešķirot atbrīvojumu no 101.panta piemērošanas, Komisija izvirzīja vairākus nosacījumus, tostarp, pienākumu neliegt arī citiem iepakojuma savācēju un šķirošanas uzņēmumiem piekļuvi pie apsaimniekošanas sistēmas (ARA) līgumpartneru (reģionos) infrastruktūras, t.i., ļaut līgumpartneriem slēgt līgumus arī ar citiem.³⁰⁰

Kā norādīts Komisijas lēmumā, minētā tīkla kumulatīvas iedarbības dēļ ARA sistēmas konkurentiem bija liegta pieeja majsaimniecību radītā iepakojuma likvidēšanas sistēmas tirgum, attiecīgi radot risku likvidēt konkurenci.

Kā norādījusi ES Tiesa: “Šāda rīcība no prasītājas puses [liegt partneriem slēgt līgumus ar citiem savākšanas uzņēmumiem] kavējot konkurējošās sistēmas ievērot to kvotas un apgrūtinot to palikšanu tirgū. To izzušana no tirgus novestu pie pieprasījuma samazināšanās pēc savākšanas un šķirošanas pakalpojumiem majsaimniecību radīto iepakojumu savākšanas un šķirošanas tirgū. Pretēji prasītājas argumentiem, ņemot vērā Regulas Nr.17 8.panta 1.punktu, ir pareizi, ka Komisija ir noteikusi attiecīgo pienākumu, **lai izvairītos no iespējas, ka prasītājai piešķirtais individuālais atbrīvojums var būt pamats konkurences ierobežojumam majsaimniecību radīto iepakojumu likvidēšanas sistēmu tirgū un tādējādi pieprasījuma pēc majsaimniecību radīto iepakojumu savākšanas un šķirošanas pakalpojumiem samazinājumam.**”³⁰¹ Attiecīgi šajā lietā Komisija bija noteikusi Austrijas iepakojumu apsaimniekošanas sistēmai nosacījumus (obligātus pienākumus), kas **“novērš risku no [ARA] puses izveidot iepakojumu savākšanas monopolu”** vertikālā tirgū.

Apsaimniekotāji (ARA sistēma) Komisijas izvirzītos nosacījumus pārsūdzēja ES Vispārējā Tiesā. Tiesa detalizēti vērtēja sistēmu un nosacījumus, atzīstot Komisijas lēmumu par pamatotu un prasību noraidot.

1.5.2.3. LESD 102.pants – dominējošais stāvoklis un izmantošanas aizliegums

Līdz pat 1980-tajiem gadiem dominējošā stāvokļa izmantošana vides sektorā faktiski netika apstrīdēta, jo šī joma balstījās uz publiskā sektora pašu nodrošinātiem pakalpojumiem,

³⁰⁰ Commission Decision 2004/208/EC of 16 October 2003.

³⁰¹ ES Vispārīgā Tiesa T-419/03 [spriedums 2011] *Altstoff Recycling Austria AG*, para 122.

piemēram, ūdens apgādi, notekūdeņu apstrādi u.tml. Tomēr pēc izmaiņām attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu, kad publiskais sektors piešķir ekskluzīvas vai speciālas tiesības virknei uzņēmumu, kas darbojās kā savu biedru pārstāvji – Fost plus, Valipack, DSD, Eco-Emballages u.c. – konkurējošās kompānijas sāka apstrīdēt to organizāciju dominējošā stāvokļa pozīciju un sekas no tās izmantošanas.³⁰²

LESD 102.pants nosaka, ka vienam vai vairākiem uzņēmumiem, kam ir dominējošs stāvoklis iekšējā tirgū vai būtiskā tā daļā, šāda stāvokļa ļaunprātīga izmantošana ir aizliegta kā nesaderīga ar iekšējo tirgu un tiktāl, ciktāl tā var iespaidot tirdzniecību starp dalībvalstīm.

Attiecīgi šis pants pats par sevi neliedz uzņēmumam ieņemt dominējošo stāvokli tirgū, bet liedz to ļaunprātīgi izmantot. LESD līgums nedefinē, ko nozīmē “ļaunprātīga” izmantošana, bet uzskaita tādas “izpausmes” veidus kā piemērus (tātad uzskaitījums nav neizsmeļošs), kādas darbības būtu uzskatāmas par šādu rīcību.³⁰³

- 1) tieši vai netieši uzspiestas netaisnīgas iepirkuma vai pārdošanas cenas vai citi netaisnīgi tirdzniecības nosacījumi;
- 2) ražošanas, tirgus vai tehnikas attīstības ierobežošana, kas kaitē patērētājiem;
- 3) atšķirīgu nosacījumu piemērošana līdzvērtīgos darījumos ar dažādiem tirdzniecības partneriem, tādējādi radot tiem neizdevīgus konkurences apstākļus;
- 4) prasība, lai otra puse, slēdzot līgumus, uzņemtos papildu saistības, kas pēc savas būtības vai saskaņā ar nozares praksi nekādi nav saistītas ar attiecīgo līgumu priekšmetu.

Kā redzams no šiem nosacījumiem, tie lielā mērā ir līdzīgi tiem, kas uzskaitīti 101(1).pantā, liedzot slēgt līgumus.

ES Tiesas judikatūrā daudzkārt ir norādīts, ka kaut dominējošais stāvoklis pats par sevi nav kritizējams, “uzņēmumam, kas ir dominējošā stāvoklī, neatkarīgi no iemesla, kādēļ tas tādā atrodas, ir īpaša atbildība attiecībā uz šo stāvokli,”³⁰⁴ kas ietver tā pienākumu “nepieļaut situāciju, kad tā rīcība ietekmē patiesu neizkropļotu konkurenci kopējā tirgū”,³⁰⁵ proti, neizmantojot situāciju ļaunprātīgi.

Tas, vai uzņēmums ļaunprātīgi izmantojis situāciju, ir kompetento institūciju vērtēšanas jautājums, vadoties no 102.pantā sniegtajiem nosacījumiem un esošās situācijas

³⁰² Sadeleer, (2014), p.418.

³⁰³ ES Tiesas lieta C-333/94 P Tetra Pak Int., para 39, uzsver, ka šis uzskaitījums nav izsmeļošs.

³⁰⁴ ES Tiesas lieta C-457/10 P, AstraZeneca AB, para 134.

³⁰⁵ ES Vispārējās Tiesas lieta T-201/04 Microsoft Corp, para 229. Arī: ES Tiesas lieta C-322/81 Michelin, para 57.

vērtējuma, kā arī, ņemot vērā ES Tiesas judikatūrā sniegtās vadlīnijas, kur vērtēta konkrētā rīcība 102.panta kontekstā.³⁰⁶

ES Tiesa ir skatījusi vairākas situācijas, kurās atzīta dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana vienā no atkritumu apsaimniekošanas jomām – iepakojuma apsaimniekošana. Viena no labi zināmām lietām, ir par *Der Grüne Punkt* (DSD) kolektīvo iepakojuma apsaimniekošanas sistēmu Vācijā. Pret DSD vērsās Komisija, konstatējot izveidotās DSD sistēmas pārkāpumu konkurences tiesību jomā attiecībā uz maksājumu, kas tika iekasēts pilnīgi no visiem iepakojuma ražotājiem un izplatītājiem Vācijas tirgū par DSD logo lietošanu, pat tad, ja konkrētais iepakojums netika savākts un apsaimniekots DSD sistēmā. Dominējošais stāvoklis tika konstatēts, jo DSD bija vienīgais uzņēmums, kas piedāvāja mājāsaimniecības atkritumu pārstrādes sistēmu Vācijā. Attiecīgi COM atzina, ka DSD pieder 100% daļu attiecīgajā tirgū un DSD savu dominējošo stāvokli bija izmantojis ļaunprātīgi. Šajā lietā Komisija norādīja, ka “dominējošā stāvokļa ļaunprātīgā izmantošana pamatojas faktā, ka līgums par firmas zīmes izmantošanu prasa DSD klientiem veikt maksājumu par visu DSD paziņoto iepakojumu, pat ja tiek pierādīts, ka daļa no tā ir savākta un reģenerēta ar konkurējošu kolektīvo sistēmu vai individuālo sistēmu palīdzību.”³⁰⁷

Citiem vārdiem, maksājums bija sasaistīts ar tirgū laisto iepakojuma apjomu, nevis reāli savākto un apstrādāto apjomu.

Dominējošā stāvokļa esamība atzīta arī citās ar atkritumu apsaimniekošanu saistītās jomās, piemēram, *Dusseldorp* lietā ES Tiesa norādīja, ka ekskluzīvu tiesību piešķiršana bīstamo atkritumu apsaimniekošanai attiecībā uz visu vienas dalībvalsts teritoriju – piešķir uzņēmumam dominējošo stāvokli būtiskā kopējā tirgus daļā.³⁰⁸

Savukārt, gadījumā, kad sadzīves atkritumu apsaimniekošanas uzņēmuma daļa reģionālajā tirgū nepārsniedz 10%, bet valsts līmenī - 5%, dominējošā pozīcija nav konstatējama.³⁰⁹

³⁰⁶ Jāatzīmē, ka nav izdevies atrast ES tiesu lietas (pēdējo 5 gadu ietvarā) attiecībā uz šī panta piemērošanu tieši sadzīves atkritumu apsaimniekošanas jomā. ES Tiesas lietā C-292/12 *Ragn-Sells*, Igaunijas tiesa bija uzdevusi jautājumi, “vai LESD 106. panta 1. punkts un LESD 102. pants, ... ir jāinterpretē tādējādi, ka nevienam no tiem nav pretrunā, ja dalībvalsts atļauj, ka konkrētā teritorijā uzņēmumam, kas ekspluatē konkrētu atkritumu apstrādes iekārtu, par samaksu tiek piešķirtas ekskluzīvas tiesības pārstrādāt sadzīves atkritumus.” Tomēr ES Tiesa noraidīja jautājumus, jo “iesniedzējtiesas lēmumā nav ietvertas ziņas, kas saistībā ar pamatlietu ļautu noteikt dominējošā stāvokļa veidojošos faktus LESD 102. panta izpratnē.” Tomēr ES Tiesa vienlaikus izteica pieņēmumu, ka pasākumi principā varētu būt aptverti ar 102.un 106.p., norādot, ka “tādi LESD 106. panta noteikumi, lasot tos kopā ar LESD 102. pantu, uz kādiem atsaucas iesniedzējtiesa, liek domāt par dominējošā stāvokļa esamību būtiskā iekšējā tirgus daļā un par šāda stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, kas var ietekmēt tirdzniecību starp dalībvalstīm.” (para 43).

³⁰⁷ ES Tiesas lieta C-385/07 P *Der Grüne Punkt* (DSD), para 89. Gan pirmās instances tiesa, gan ES Tiesa apstiprināja šo Komisijas atzinumu par dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu.

³⁰⁸ ES Tiesas lieta C-203/96 *Dusseldorp*, para 60.

³⁰⁹ Sadeleer (2014), p. 419, citējot Francijas Konkurences padomes lēmumu (21.03.2008.) FEGE lietā.

Dominējošā stāvokļa ļaunprātīga izmantošana var, piemēram, izpausties: 1) nelikumīgi nosakot fiksētas cenas, kas neatspoguļo produkta vai pakalpojuma izmaksas, 2) ražošanas vai tirgus, tehnoloģiskās attīstības ierobežošanā, 3) diskriminējošu nosacījumu piemērošanā, 4) piekļuves neesamībā būtiskām iekārtām (*essential facilities*).

Kā norādījusi ES Tiesa, “šādos gadījumos, konstatējot pārkāpuma esamību, proti dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu, Komisija saskaņā ar Regulas Nr. 17 3. pantu var nodrošināt sava lēmuma lietderīgo iedarbību, nosakot atsevišķus pienākumus.”³¹⁰

Noslēgumā vērts uzsvērt, ka nenoliedzami šajā jomā, t.i., vides un konkurences “attiecībās,” ir vairāki saspīlējumi, kurus iepriekš vairāk risināja Komisija (skatot potenciālās pārkāpuma lietas) 101. un 102.panta kontekstā, bet kopš nacionālo konkurences uzraudzības institūciju kompetences paplašināšanas, tas ir vairāk šo valsts institūciju jautājums. Tas, vai tās izvēlēsies ņemt vērā arī vides aizsardzības aspektus un cik lielā mērā to darīt, interpretējot ES Līguma 101. un 102.pantus, ir grūti atbildams jautājums, tomēr arī nacionālajām tiesām tajā ir būtiska loma.³¹¹

Jāatzīmē, ka Komisija, vērtējot monopolsituācijas (privātos uzņēmumus) vides jomā 102.panta kontekstā, faktiski neatsaucas uz vides aizsardzības prasībām vai integrēšanas nepieciešamību kā vienu no iespējamiem attaisnojumiem noteiktajiem ierobežojumiem. Minētā pieceja atšķiras no ES Tiesas (un arī Komisijas) piecejas, piemērojot 106.pantu attiecībā uz publiskā sektora monopoliem vai uzņēmumiem noteiktām speciālām tiesībām.

1.5.2.4. LESD 106.pants – publiskā sektora iesaiste pakalpojumu sniegšanā, ievērojot vienlīdzības principu un pakalpojumu “ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi” specifiku

LESD 106(1).pants attiecas uz tā saucamajiem **publiskā sektora uzņēmumiem** (vai monopoliem) un nosaka, ka attiecībā uz tādiem uzņēmumiem, kā arī uzņēmumiem, kam **dalībvalstis piešķirušas īpašas vai ekskluzīvas tiesības**,³¹² dalībvalstis nedz ievieš, nedz uztur spēkā tādus pasākumus, kas būtu pretrunā LESD, tostarp, iepriekšminētiem LESD 101., 102.pantiem. Tas faktiski nozīmē, ka arī tāda veida uzņēmumiem, ja tie veic saimniecisku darbību, ir jābūt vienlīdzīgā stāvoklī ar citiem uzņēmumiem un jāievēro LESD prasības par brīvu iekšējo tirgu.

³¹⁰ T-419/03 [spriedums 2011], *Altstoff Recycling Austria AG*, para 102.; minot arī līdzīgu Tiesa praksi: apvienotajās lietās C 241/91 P un C 242/91 P RTE un ITP/Komisija, Recueil, paras 90. un 91. punkts)

³¹¹ Sk.diskusiju: N.de Sadeleer. *EU Environmental Law and the Internal Market*. 2014, pp. 406 – 426.

³¹² Par “ekskluzīvām” tiesībām uzskata tādas, kas piešķir uzņēmumam monopolstāvokli konkrētajā tirgū; par “īpašajām” (jeb speciālajām) tiesībām uzskata tādas, kas regulē (ietekmē) nosacījumus specifiska tirgus piekļuvei.

Tomēr, ja tie sniedz sabiedriskos pakalpojumus, tad uz tiem ir attiecināms šī paša panta 2.punkts un tajā ietvertā “atkāpe.”

LESD 106.panta 2.punkts nosaka, ka uz uzņēmumiem, kam uzticēti *sabiedriski pakalpojumi [ar saimniecisku nozīmi]* vai kas darbojas kā dalībvalstu *fiskāli monopoli*, attiecas Līgumos ietvertie noteikumi un, jo īpaši, noteikumi attiecībā uz konkurenci. Vienlaikus LESD 106.panta 2.punkts ietver nosacījumu (izņēmumu), ka prasības attiecas “ja šo noteikumu piemērojums *de iure* vai *de facto* netraucē veikt tiem uzticētos konkrētos uzdevumus.”

Papildus šī 106.panta daļa ietver principu, ka šāda pieeja “nedrīkst ietekmēt tirdzniecības attīstību tiktāl, lai kaitētu Savienības interesēm.”

Faktiski LESD 106(1). pants netieši norāda uz dalībvalstu tiesībām (brīvību) pašām veikt tautsaimnieciskas aktivitātes, veidojot valsts (pašvaldību) uzņēmumus, kā arī piešķirt ekskluzīvas vai speciālas tiesības uzņēmumiem, bet tā kā šādas izvēles tiesības rada noteiktas privilēģijas, kā arī var ietekmēt ES kopējo tirgu, attiecīgais pants izvirza nosacījumus, kas valstīm šādos gadījumos ir jāievēro. Vispārīgi ņemot, tas neļauj ignorēt LESD prasības, piemēram, attiecībā uz brīvu preču kustību un konkurenci. No otras puses, 106.panta 2.punkts sniedz dalībvalstīm iespēju “atbrīvot pašām sevi no pienākuma ievērot konkurences nosacījumus, ja izpildīti tajā ietvertie nosacījumi.”³¹³ Šīs situācijas (“atbrīvošanas iespējas”) attiecas uz tā saucamajiem pakalpojumiem ar “vispārēju tautsaimniecisku nozīmi” (SGEI).³¹⁴ Sniedzot šādu pakalpojumu, 106.(2).pants pieļauj iespēju neievērot 101. un 102.pantā noteiktos (konkurenci ietekmējošos) aizliegumus.³¹⁵

Attiecībā uz atkritumu jomu, tāpat kā uz notekūdeņu apsaimniekošanu u.c. pienākumiem, kas kādreiz tradicionāli bija publiskā sektora pienākumi un to veikšana attiecīgi bija pilnīgā publiskā sektora pārziņā, mūsdienās aizvien vairāk šo pakalpojumu nodrošināšana (ekonomiskās efektivitātes dēļ) tiek nodota koncesijā vai to nodrošināšanā citādi tiek iesaistīts privātais sektors, un attiecīgi aizvien aktuālāki kļūst konkurences aspekti arī šo pienākumu veikšanā.³¹⁶ Ja šādi uzdevumi tiek nodoti (ar tiesību aktiem) kādam uzņēmumam caur speciālu tiesību piešķiršanu vai tiek izveidots (ir esošs) valsts monopols šādu pakalpojumu sniegšanai,

³¹³ Sadeleer, 2014, p. 430.

³¹⁴ Lai definētu kādu pakalpojumu kā SGEI tam jāatbilst specifiskiem nosacījumiem, sk. sīkāk: Sadeleer, 2014, p.430, note 21, piemēram, publiskā sektora tiesību akts, kas uztic uzņēmumam veikt sabiedrisko pakalpojumu; vispārējs un obligāts raksturs u.c.

³¹⁵ Jāatzīmē, ka darbības, kurām nav “tautsaimnieciskas nozīmes” (tā saucamie – services of general interest – SGI) nav aptverti ar konkurences tiesībām un uz tiem neattiecas 106.panta regulējums. Sk.sīkāk: Sadeleer, (2014), p. 425.

³¹⁶ Faktiski ir virkne publiskā sektora pakalpojumu, kurus mūsdienās valsts nemaz nespēj izpildīt, pietrūkstot specifiskiem tehniskiem un ekonomiskiem risinājumiem, piemēram, piesārņojuma likvidēšanas jomā u.tml.

tad tiem visdrīzāk būs piemērojams 106.pants. Tas pats par sevi neliedz ne speciālo, ne ekskluzīvo tiesību piešķiršanu, bet izvirza nosacījumus, kas jāievēro šādā valsts noteiktā īpašā situācijā. Vienlaikus šādas izvēles gadījumā, noteiktajiem pasākumiem jāatbilst proporcionalitātes principam.³¹⁷ Tomēr ES Tiesa, vērtējot LESD 106.panta 2.punktu, reti piemērojusi pilno proporcionalitātes testu, aprobežojoties ar “piemērotības” un “nepieciešamības” vērtējumu, kas tiešā veidā izriet no LESD 106.panta 2.punktu.

No ES Tiesas judikatūras izriet, ka 106.pants tiek bieži piemērots kopā ar 102.pantu (par dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas aizliegumu). Katras situācijas izvērtējums ir bijis sarežģīts un lietai specifisks, turklāt pretrunīgs,³¹⁸ tādēļ vispārīgs to apskats šeit netiek sniegts.

Kopējā vadlīnija, kas izriet no ES Tiesas judikatūras un tiesību doktrīnā sniegtā minēto pantu skaidrojuma, ir, ka LESD 106.panta 1.punkt kopā ar 102.pantu aizliedz dalībvalstij piešķirt tādas speciālas vai ekskluzīvas tiesības uzņēmumiem, kas noved pie dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas tikai tādēļ, ka uzņēmums izmanto piešķirtās tiesības vai kad piešķirtās tiesības var izveidot “ļaunprātīgas izmantošanas” situāciju. Kā izriet no ES Tiesas judikatūras, lai vērtētu iespējamo pārkāpumu, svarīgi ir, pirmkārt, noteikt “atbilstošu tirgu” un pārējos iepriekš minētos priekšnosacījumus.³¹⁹

LESD 106.panta 2.punktā noteiktas situācijas (“attaisnojumi”), kad, ja arī valstī ir izveidota ar LESD 106.panta 1.punktu aptvertā situācija, tad tā var tikt attaisnota, ja tiek sniegts sabiedriski nozīmīgs pakalpojums (SGEI) un citādi uzņēmums nevar veikt tam uzticētos pienākumus. Proti, ja konkurences tiesību ievērošana traucē veikt uzticētos uzdevumus, to var neattiecināt uz konkrētiem uzņēmumiem, ciktāl tas nepieciešams uzdevumu veikšanai.

³¹⁷ Kā tiesa norādījusi lietā par AT izlietotā iepakojuma apsaimniekošanas sistēmu: “Jāatgādina, ka samērīguma princips, kas ir daļa no Kopienas tiesību pamatprincipiem, pieprasa, lai attiecīgie pasākumi nepārsniedz robežas tam, kas ir stingri nepieciešams konkrētā regulējumā nosprausto mērķu sasniegšanai, un, pastāvot iespējai izvēlēties starp vairākiem piemērotiem pasākumiem, priekšroka ir dodama mazāk apgrūtināšam pasākumam.” ES Vispārīgās tiesas lieta T-419/03, *Altstoff Recycling Austria AG*, para 134.

³¹⁸ Sk.piem., C-203/96 Dusseldorp (par publiska uzņēmuma AVR Chemie dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas atzīšanu attiecībā uz ekskluzīvām tiesībām saņemt reģenerācijai atkritumu eļļas) un citāda pieceja: lietā C-209/98 *Sydhavnss Sten*, kas ir par Kopenhāģenas pašvaldības regulējumu, saskaņā ar kuru tikai vienam uzņēmumam bija(ekskluzīvas) tiesības saņemt un procesēt celtniecības atkritumus, kas radušies attiecīgajā pašvaldībā. Šajā pēdējā lietā ES Tiesa detalizēti analizē “attiecīgo tirgu” un uzņēmuma pozīciju tajā (ko nedara Dusseldorp lietā), turklāt dotajā vadlīnijā valsts tiesai norāda, ka tā neredz ļaunprātīgu stāvokļa izmantošanu (para 82)

³¹⁹ Sk.šajā kontekstā ES Tiesas lieta C-209/98 *Sydhavnss Sten*, kur tiesai cita starpā bija jāvērtē 106.pants kopsakarā ar 102.p., attiecīgi nosakot, vai piešķirtās ekskluzīvās tiesības nostāda uzņēmumu dominējošā situācijā un vai piešķirtās tiesības izraisa ļaunprātīgas izmantošanas situāciju?

Arī atkritumu apsaimniekošanas jomā LESD 106.pants un 106.panta 2.punktā ietvertais nosacījums-izņēmums ir piemērots/vērtēts ES Tiesas praksē.³²⁰ Šajā pētījumā nav sniegta detalizēta attiecīgo lietu analīze, bet daži piemēri vispārīgam ieskatam.

Piemēram, *Inter-Huiles* lieta par Francijā noteikto pienākumu vienam uzņēmumam savākt un apglabāt atkritumu eļļas.³²¹ Kā norādījis Ģenerālvokāts šajā lietā, ņemot vērā ES Tiesas judikatūru, atkritumu eļļu savākšanas un apglabāšanas pakalpojums, kuru ir uzticēts veikt vienam uzņēmumam, varētu tikt uzskatīts par “sabiedrisko pakalpojumu”, kas aptverts ar LESD 106(2).pantu (ex- 90, kad lieta skatīta).³²² Tomēr ES Tiesa šajā lietā nesevoja ĢA ierosinājumam vērtēt aizliegumu un iespējamo attaisnojumu LESD 106(2).panta kontekstā, bet norādīja uz no LESD 106.(1).panta daļas izrietošo pienākumu nodrošināt LESD ievērošanu arī šādu ekskluzīvo tiesību gadījumā, nevērtējot iespējamību piemērot izņēmumu.

Tomēr turpmākajā judikatūrā, kas skar LESD 106(2).pantu un vides aizsardzības kontekstu, vides aizsardzība kā “attaisnojums” vai iemesls parādās. Tā, piemēram, *Almelo lietā* ES Tiesa, pirmkārt, uzsver principu, ka attiecībā uz uzņēmumu, kam uzticēts veikt pakalpojumus “ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi” LESD konkurences normu prasības var tikt nepiemērotas, ciktāl tas ir nepieciešams uzticēto uzdevumu veikšanai.³²³ Šādos gadījumos ir jāņem vērā: ekonomiskos nosacījumus, kādos uzņēmums darbojas, proti, izmaksas, kas tam jāsedz un normatīvais regulējums (tajā lietā, attiecībā uz vides aizsardzību), kuru tam ir jāievēro.³²⁴

Kā redzams no ES Tiesas judikatūras (kopš 1990-to gadu beigām), vides aizsardzība var būt viens no iemesliem, lai piemērotu izņēmumu no konkurences normu prasībām.

Līdzīgu atziņu ES Tiesa ir paudusi *Syghavns Sten* lietā, kas skāra atkritumu apsaimniekošanu, nosakot, ka atkritumu apstrāde var tikt uzskatīta par SGEI LESD 106.panta 2.punkta izpratnē.³²⁵ Šajā lietā Kopenhāģenas pašvaldība (pamatojoties uz normatīvo regulējumu) bija uzticējusi visus tās teritorijā radītos ne-bīstamos būvniecības atkritumus savākt un apstrādāt speciāli šim mērķim izveidotam operatoram (RGS, kas sastāvēja no trim uzņēmumiem) tā izveidotā apstrādes centrā. Savukārt RGS bija pienākums saņemt šāda veida atkritumus un apstrādāt tādā veidā, lai tie, cik iespējams, varētu tikt atkārtoti izmantoti. Ņemot

³²⁰ Sk.detalizētu diskusiju: Reese M. & Koch H.J. “Public Waste Managment Services in the Internal Market and the Interpretation of Article 106 TFEU,” 2011, JEELP.

³²¹ ES Tiesas lieta 172/82 *Inter-Huiles*.

³²² Ģenerālvokāta Rozes 10.03.1982. sniegtais viedoklis lieta 172/82 *Inter-Huiles*, para 3.

³²³ ES Tiesas lieta C-393/92 *Almelo* (pašvaldība) (šī gan ir lieta, kas skar elektrības tirgu, tomēr vides aizsardzības jautājumi izmantoti kā “attaisnojuma piemērošanas” argumenti šajā lietā)

³²⁴ ES Tiesas lieta C-393/92 *Almelo*, para 49. Sk.līdzīgi C-159/94 *COM v.Francija*, paras 70-71.

³²⁵ ES Tiesas lieta C-209/98 *Sydhavnens Sten*, (Kopenhāģenas lieta).

vērā šos apstākļus, tiesa atzina, ka attiecīgajam operatoram ir uzticēta sabiedriskā pakalpojuma sniegšana, it īpaši, ja uzdevums saistīts ar vides problēmu risināšanu.³²⁶

Sydhavness Sten lietā ES Tiesa apstiprināja, ka vides aizsardzība var tikt izmantota kā pamatojums, lai piemērotu LESD 106.panta 2.punktu (un attiecīgo uzņēmumu tajā) attiecībā uz SGEI.

Atkritumu apsaimniekošana, līdzīgi kā, piemēram, ūdens apgāde parasti tiek atzīti kā SGEI, kurās ir saglabājusies ievērojama publiskā sektora loma. Tomēr atšķirībā no nosacīti līdzīgām situācijām ES līmenī nav pieņemts regulējums, kas noteiktu galvenos principus un nosacījumus, kādos gadījumos publiskais sektors var “iejaukties” pakalpojumu sniegšanā sabiedrības interesēs un kādos jāļauj dominēt tirgus interesei.³²⁷ Šāda pieeja atšķiras no virknes citās jomās ierastās prakses, kurās šādas kopīgas normas ir pieņemtas, kā piemēram, attiecībā uz pasta pakalpojumiem, transporta, enerģētikas, elektroniskās saziņas u.c.

Attiecīgi tas, cik daudz valsts (pašvaldība) un to veidoti uzņēmumi vai uzņēmumi, kam valsts piešķir speciālas tiesības, veic atkritumu apsaimniekošanas uzdevumus, ir lielā mērā atstāts katras dalībvalsts ziņā, kā tas izriet arī no Direktīvas 2018/851/EK preambulas.³²⁸ Savukārt uzņēmumi, pildot šos uzdevumus, un valsts, tiem tos uzticot, ir saistīti ar iepriekš apskatītajām LESD prasībām. No vienas puses tās pieļauj ierobežot konkurenci pie zināmiem nosacījumiem, kā arī atbrīvot sabiedrisko pakalpojumu sniedzējus no konkurences prasību ievērošanas, ciktāl tās traucē pildīt konkrētos uzdevumus. No otras puses tāsprasa ievērot tādus principus, kā diskriminācijas aizliegums un proporcionalitāte.

LESD 106(2).panta kontekstā ES Tiesa proporcionalitātes testa piemērošanā ir aprobežojusies ar “nepieciešamības” testa piemērošanu. Kā parāda *Syghavnens Sten* lieta “nepieciešamības” vērtēšanai var tikt izmantots arī publiskā uzņēmuma, kas veic pakalpojumus vides jomā, *rentabilitātes* vērtējums. Šajā lietā ar tiesību normām izveidotais monopols un tam piešķirtās ekskluzīvās tiesības tika uzskatīts par nepieciešamu, lai publiskais uzņēmums varētu atgūt tā investīcijas, kas ieguldītas, izveidojot augstas kapacitātes atkritumu apstrādes centru (*Grøften centre*), kurā bija jānogādā Kopenhāgenas pašvaldībā radītie

³²⁶ ES Tiesas lieta C-209/98 *Sydhavness Sten*, paras 74 un 75, kur Tiesa norāda: *The management of particular waste may properly be considered to be capable of forming the subject of a service of general economic interest, particularly where the service is designed to deal with an environmental problem.*

³²⁷ Wehlander C. *Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law*. Springer. 2016, p.7.

³²⁸ Direktīvas 2018/851 preambulas 7.apsvērums.

būvniecības atkritumi.³²⁹ Savukārt, “augstas kapacitātes centrs” tika atzīts kā nepieciešams, lai sasniegtu vides mērķus attiecībā uz attiecīgo atkritumu pārstrādes mērķiem.³³⁰

Kopumā vērtējot, šķiet, ka tā ir visnotaļ plaši izplatīta prakse dažādās dalībvalstīs (un plašāk) piešķirt (vai saglabāt) ekskluzīvas (vai speciālas) tiesības atkritumu apsaimniekošanas jomā, lai nodrošinātu konkrētu vides aizsardzības mērķu sasniegšanu.³³¹ Diskutējot par situāciju šajā jomā, OECD sekretariāta materiālā skaidroti dažāda veida monopol-tirgi, t.sk., “valsts monopols” kas veidojas, kad valsts (vai pašvaldība) izvēlas pirkt pakalpojumu no viena uzņēmuma, tādā veidā veidojot “valsts apmaksāta monopola” tirgu, tostarp atkritumu apsaimniekošanā.

ES prasību kontekstā tādu regulējums attiecīgi aptverts ar LESD 106.pantu un tajā noteikto uzņēmuma pieļaujamību.

³²⁹ Šajā gadījumā bija runa par būvniecības atkritumiem, kuru pārstrādei trūka kapacitātes un tādēļ piešķīra ekskluzīvas tiesības attiecīgajam valsts uzņēmumam

³³⁰ Jānorāda gan, ka ES Tiesa nepiemēroja līdzīgu “rentabilitātes” argumentu iepriekšminētā lietā par atkritumu eļļu vešanu Nīderlandē, kas tika skatīta divus gadus pirms. Lieta C-203/96.

³³¹ Sk. arī aktuālāko diskusiju par konkurences jautājumiem un dažādu monopolu veidošanos vai esamību, tostarp, atkritumu apsaimniekošanas jomā – konkurences *par* tirgu kontekstā: OECD, “Competition for-the-market.” - Background note by the Secretariat, 6 December 2019. Pieejams: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2019\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2019)7/en/pdf)

2. Esošā pārvaldības (institucionālā, tiesiskā) modeļa izvērtējums kontekstā ar ESAO rekomendācijām un ES jaunajām prasībām atkritumu apsaimniekošanā

Atkritumu apsaimniekošanas sistēmas darbības mērķis ir atkritumu un atkritumu apsaimniekošanas procesa radītās ietekmes samazināšana, kas tiek panākta, samazinot radīto atkritumu apjomu, drošā veidā apstrādājot un reģenerējot atkritumus vai arī atkritumus atgriežot saimnieciskajā apritē.³³²

Latvijā atkritumu apsaimniekošanas jomu reglamentē AAL, DRN likums, Iepakojuma likums, Nolietotu transportlīdzekļu apsaimniekošanas likums un no tiem izrietošie vairāk kā 40 Ministru kabineta (turpmāk arī - MK) noteikumi, kā arī pašvaldību saistošie noteikumi.

Normatīvo aktu bāze izstrādāta, lai nodrošinātu katra Latvijas iedzīvotāja tiesības dzīvot kvalitatīvā vidē, ES direktīvu prasību pārņemšanu nacionālajā tiesību aktu sistēmā, ES regulu prasību ievērošanu, starptautisko līgumu un vispārēji atzītu vides aizsardzības principu ievērošanu.³³³

Sadzīves atkritumu, tai skaitā sadzīvē radušos bīstamo atkritumu, apsaimniekošanu savā administratīvajā teritorijā organizē pašvaldība atbilstoši pašvaldības saistošajiem noteikumiem par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu, ievērojot atkritumu apsaimniekošanas valsts plānu un reģionālos atkritumu apsaimniekošanas plānus.

Lai valstī maksimāli īsā laikā panāktu pozitīvu attīstību atkritumu apsaimniekošanā, izveidojot vides prasībām atbilstošu atkritumu apglabāšanas infrastruktūru, un efektīvi izmantotu pieejamos vietējos resursus un piesaistītu ES fondu līdzekļus, izstrādājot atkritumu apsaimniekošanas valsts plānu 2006.-2012.gadam, tika noteikti un darbojas 10 AAR:

- 1) Austrumlagales atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 2) Dienvidlatgales atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 3) Liepājas atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 4) Malienas atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 5) Piejūras atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 6) Rīgas atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 7) Ventspils atkritumu apsaimniekošanas reģions;

³³² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2008/98/EK (2008. gada 19. novembris) par atkritumiem un par dažu direktīvu atcelšanu.

³³³ Atkritumu apsaimniekošanas valsts plāns 2013.-2020.gadam. Rīga: 2012. <https://likumi.lv/ta/id/255629-par-atkritumu-apsaimniekosanas-valsts-planu-2013-2020-gadam>

- 8) Vidusdaugavas atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 9) Zemgales atkritumu apsaimniekošanas reģions;
- 10) Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas reģions.

Atkritumu apsaimniekošanas reģionu veidošana notika uz pašvaldību vienošanās pamata.³³⁴

Komersanti, kuri nodrošina poligonu darbību vairākos gadījumos ir starppašvaldību reģionālie uzņēmumi, kuriem ir būtiska loma sadzīves atkritumu apsaimniekošanas organizācijā. Šāda izveidojusies situācija izraisījusi diskusijas par plašāku poligonu lomu, piemēram, veidojot reģionālos atkritumu apsaimniekošanas centrus (turpmāk – RAAC).³³⁵

Par sadzīves atkritumu savākšanu, tai skaitā dalīto savākšanu, pārvadāšanu, pārkraušanu un uzglabāšanu attiecīgajā sadzīves atkritumu apsaimniekošanas zonā pašvaldība slēdz līgumu ar atkritumu apsaimniekotāju, kurš izraudzīts publisko iepirkumu vai publisko un privāto partnerību regulējošos normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā un veiks atbilstošās darbības.

Pašvaldības izdod saistošos noteikumus par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu savā administratīvajā teritorijā, nosakot šīs teritorijas daļījumu sadzīves atkritumu apsaimniekošanas zonās, prasības atkritumu savākšanai, arī minimālajam sadzīves atkritumu savākšanas biežumam, pārvadāšanai, pārkraušanai un uzglabāšanai, kā arī kārtību, kādā veicami maksājumi par šo atkritumu apsaimniekošanu.

Kā norādīts šī pētījuma 1.nodaļā, 2018.gada maijā Eiropas Parlamentā tika apstiprināta Aprites ekonomikas pakotne, t.sk. grozījumi galvenajās ar atkritumu apsaimniekošanu saistītajās ES direktīvās, kas nosaka atkritumu apsaimniekošanas sektorā sasniedzamos mērķus. Šie grozījumi paredz daudz augstākus mērķus attiecībā uz atkritumu pārstrādes apjomiem, paplašina to atkritumu veidu loku, ko jāsavāc dalītā veidā, kā arī būtiski ierobežo atkritumu utilizācijas metodes lietojumu atkritumu apglabāšanas poligonā. Turklāt papildu izaicinājums ir termiņi, kādos mērķi jāsasniedz – pirmais atkritumu pārstrādes apjoms palielinājuma sliekšnis ir sagaidāms jau 2025. gadā, kas nozīmē, ka lēmumu pieņemšana ir jāveic nekavējoties. Otrs izaicinājums saistīts ar aizliegumu atkritumu apglabāšanai poligonos – ne visus atkritumu veidus ir iespējams pārstrādāt ekonomiski pamatotā veidā, neradot papildu slodzi vidē.

³³⁴ Atkritumu apsaimniekošanas valsts plāns 2013.-2020.gadam. Rīga: 2012. <https://likumi.lv/ta/id/255629-par-atkritumu-apsaimniekosanas-valsts-planu-2013-2020-gadam>

³³⁵ Turpat.

Šobrīd šie atkritumi tiek apglabāti atkritumu poligonos, līdz ar to līdz apglabāšanas aizlieguma brīdim ir nepieciešams nodrošināt labākās pieejamās alternatīvas šo atkritumu veidu utilizācijai. Lai sasniegtu definētos mērķus un praksē īstenotu aprites ekonomikas principus, ir nepieciešams īstenot savlaicīgu un efektīvu lēmumu pieņemšanas procesu, kas balstīts uz sistemātisku atkritumu apsaimniekošanas sektora izpēti, analīzi un alternatīvo scenāriju īstenošanas ietekmju novērtējumu.³³⁶

Atkritumu atkārtotas izmantošanas, pārstrādes un reģenerācijas mērķi ir noteikti Direktīvā 2008/98/EK, ierobežojumi bioloģiski noārdāmo atkritumu apglabāšanai ir noteikti Eiropas Padomes Direktīvā 1999/31/EK (1999. gada 26. aprīlis) par atkritumu poligoniem (1999/31/EK). Direktīvas ir spēkā vairāk nekā 10 gadu, tomēr tajās noteikto mērķu izpildē Latvija būtiski atpaliek no sasniedzamā rezultāta.

Analizējot Latvijā īstenotos pasākumus, kas vērsti uz atkritumu pārstrādes apjomu palielināšanu un atkritumu apglabāšanas samazināšanu, konstatēts, ka valstī ir izmantoti finanšu atbalsta mehānismi administratīvie instrumenti, tomēr sasniegtie rezultāti ir neapmierinoši, kas liecina, ka īstenotā pārvaldība ir neefektīva. Detalizētāk analizējot Latvijā īstenoto pārvaldību, izkristalizējas vairāki problēmjautājumi: pirmkārt, ir konstatēti novēlojumi nepieciešamajās darbībās, piemēram, finanšu instrumenti jeb ES fondu atbalsts infrastruktūras attīstībai ir bijis pieejams divus līdz trīs gadus vēlāk nekā tas būtu nepieciešams savlaicīgai infrastruktūras attīstībai. Otrkārt, netiek veikta savlaicīga prasību definēšana, piemēram, attiecībā uz dalītās vākšanas infrastruktūras izveidi normatīvajos aktos minimālie kritēriji, kas jāizpilda, ieviešot sistēmu ir noteikti tikai divus gadus vēlāk pēc prasības par obligātas dalītās vākšanas sistēmas izveidi. Analizējot bioloģiski noārdāmo atkritumu apglabāšanas samazināšanas pasākumus, konstatēts, ka vēl šobrīd nav noteikti kritēriji bioloģiski noārdāmo atkritumu pārstrādes gala statusam. Treškārt, atsevišķos gadījumos, īstenojot politiku, ir noteikti tādi ierobežojumi, kas ir pretrunā ar vispārpieņemto praksi, piemēram, ES Kohēzijas fonda 2007.–2013. gada finanšu plānošanas periodā finanšu atbalsts infrastruktūras attīstībai bija pieejams tikai tādiem projektiem, kur bioloģiski noārdāmo atkritumu pārstrādes rezultātā netika ražota biogāze, tādējādi ierobežojot tādu plaši izmantotu pārstrādes tehnoloģiju kā anaerobā fermentācija attīstīšanu un neveicinot apglabāto bioloģiski noārdāmo atkritumu samazināšanu.³³⁷

³³⁶ Kļavenieks K. Metodikas efektīvai atkritumu apsaimniekošanas sektora pārvaldībai. Promocijas darba kopsavilkums. Rīga: RTU Izdevniecība. 2019. 5.-6.lpp.

³³⁷ Turpat, 10.-11.lpp.

ESAO ir izstrādājusi vides raksturlielumu pārskatus. Latvija, 2019.gads (turpmāk – ESAO pārskats). ESAO pārskata galvenais mērķis ir palīdzēt dalībvalstīm un izraudzītām partnervalstīm uzlabot individuālos un kolektīvos raksturlielumus vides vadības jomā. Šis ir pirmais ESAO pārskats, kopš Latvijas pievienošanās ESAO 2016.gadā, kurā ir apspriesti vides raksturlielumi.³³⁸

Kā ESAO pārskata priekšvārdā norādījis ESAO ģenerālsekretārs Anhels Gurijs, saskaņošana ar ES vides prasībām un lielas investīcijas ir veicinājušas Latvijas progresu daudzās jomās, piemēram, gaisa pārvaldībā, ūdens resursu un atkritumu apsaimniekošanā. Tomēr paredzams, ka, turpinoties ekonomiskai izaugsmei, palielināsies vides apdraudējums. Jāpieliek lielākas pūles, lai izpildītu Parīzes nolīguma mērķus klimata jomā.³³⁹ Analīzē cita starpā īpaša uzmanība pievērsta atkritumu un materiālu labākai apsaimniekošanai virzībā uz aprites ekonomiku.

Attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstību Latvijā ESAO pārskata autori atzīst, ka atkritumu apsaimniekošana ir problemātiska. No 2004. gada līdz 2016. gadam radīto atkritumu daudzums ir palielinājies vairāk nekā divas reizes, un šo pieaugumu ir veicinājuši ekonomikas attīstība un nepietiekami stimuli īstenot preventīvus pasākumus. Sadzīves atkritumu daudzums uz vienu iedzīvotāju palielinājās par 28 %, un arī atkritumu reģenerācijas līmenis ir palielinājies no 5 % 2005. gadā līdz aptuveni 30 % 2016. gadā vai 45 %, ja ņem vērā bioloģiski noārdāmo atkritumu reģenerāciju biogāzes ražošanai. Šādu attīstību veicināja atkritumu poligonu maksas palielināšanās, dalīta atkritumu savākšana un RPA programmas, kā arī ES finansiālais atbalsts. Tomēr atkritumu poligoni joprojām tiek izmantoti vairāk nekā daudzās citās ESAO valstīs.

ESAO ģenerālsekretārs norāda, ka Latvija ir pārveidojusi savu atkritumu apsaimniekošanas sistēmu 2000.gados, un kopš tā laika ir progresējusi tādās jomās kā atkritumu reģenerācija, pārstrāde un novirzīšana prom no atkritumu poligoniem. Tomēr atkritumu apglabāšana atkritumu poligonos turpinās, un atkritumu apsaimniekošana neatbilst aprites ekonomikas mērķiem. Atkritumu rašanās apjoms pieaug daudz straujāk par tautsaimniecību, lai arī iedzīvotāju skaits samazinās.

ESAO pārskata autori konstatē, ka atkritumu apsaimniekošana Latvijā pagaidām vēl nav rentabla, un ar to saistītās politikas īstenošana nav pietiekami koordinēta un uzraudzīta.

³³⁸ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Ievads. 4.lpp.

³³⁹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Priekšvārds. 2.lpp.

Izmantotie ekonomiskie līdzekļi nenodrošina pietiekamus stimulus virzībai uz aprites ekonomiku; dažus mērķus būs grūti sasniegt.³⁴⁰

Lai radītu bāzi aprites ekonomikas pieejām, ir būtiski uzlabot atkritumu apsaimniekošanu, tostarp dalītu savākšanu un šķirošanu, stiprināt ekonomisko līdzekļu izmantošanu un uzlabot RPA sistēmu ekonomisko efektivitāti un pārskatāmību. Pastāv labs progresa potenciāls ar daudzsološām tendencēm, par ko liecina nesenā attīstība. Tomēr valstij ir jāplāno samazināt paļaušanos uz ES finansējumu, labāk jāizmanto sinerģija ar ekoinovācijas un publiskā iepirkuma programmām, kā arī jāpalielina sadarbība ar kaimiņvalstīm, lai stiprinātu pārstrādes tirgus un efektīvi izmantotu reģionā esošo jaudu.³⁴¹

ESAO pārskata autori atkritumu apsaimniekošanas jomā Latvijā identificējuši šādas galvenās problēmas:

- maz uzmanības tiek pievērsts atkritumu samazināšanai un to rašanās novēršanai;
- reģenerācija un pārstrāde attīstās, bet pagaidām vēl nepietiekamā līmenī, līdz ar to pārāk liels atkritumu apjoms tiek apglabāts poligonos;
- dalītā atkritumu savākšana nav pietiekami efektīva, un sekojošā šķirošana nav pietiekami kvalitatīva;
- nepilnības atkritumu apsaimniekošanas jomas pārvaldībā un vertikālajā koordinācijā;
- izmantotie ekonomiskie un politiskie līdzekļi nenodrošina pietiekamus stimulus virzībai uz aprites ekonomiku;
- dati par atkritumu apsaimniekošanas aspektiem nav kvalitatīvi un nenodrošina visu informāciju, kas nepieciešama efektīvai politikas plānošanai.

Savukārt saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvu 2018/851 (2018.gada 30.maijs), ar ko groza Direktīvu 2008/98 par atkritumiem (turpmāk – Direktīva 2018/851) Direktīvā 2008/98 ir veikti apjomīgi grozījumi (stājas spēkā 2020.gada 5.jūlijā). Būtiskākās prasības, kas izriet no Direktīvas 2018/851:

1) padarīt ekonomiku patiešām par aprites ekonomiku –

- ilgtspējīga ražošana un patēriņš, pievēršoties visam produktu aprites ciklam tādā veidā, kas saglabā resursus un noslēdz aprites loku; resursu efektīvāka izmantošana samazinās kopējās gada siltumnīcefekta gāzu emisijas.

³⁴⁰ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 43.lpp.

³⁴¹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 43.lpp.

- atkritumu kā resursu vērtības atzīšana. Sekmēt tādu produktu un to sastāvdaļu izstrādi, ražošanu, pārdošanu un izmantošanu, kas piemēroti vairākkārtējai lietošanai, kuru sastāvā ir pārstrādāti materiāli, kas ir tehniski izturīgi un viegli labojami un kas, kļuvuši par atkritumiem, ir piemēroti, lai tos sagatavotu atkārtotai izmantošanai.
 - augstāki mērķrādītāji attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkārtotai izmantošanai un pārstrādi
- 2) tiek palielināti Direktīvā 2008/98/EK noteiktie mērķrādītāji atkritumu sagatavošanai atkārtotai izmantošanai un pārstrādei;
 - 3) sadzīves atkritumu plūsmas un tās apsaimniekošanas uzlabošana;
 - 4) sadzīves atkritumu definīcija; materiālu reģenerācijas definīcijas paplašināšana (aizbēršana); RPA shēmas definīcija;
 - 5) jāveic pasākumi, lai nodrošinātu, ka atkritumi, kas apstrādāti reģenerācijas procesā, vairs netiek uzskatīti par atkritumiem. Atkritumu stadijas beigu statusa noteikšana.
 - 6) noteikts darbības prasību minimums attiecībā uz ražotāja paplašinātās atbildības shēmām: samazināt izmaksas un uzlabot veikumu, nodrošināt vienlīdzīgus apstākļus maziem un vidējiem un e-komercijas uzņēmumiem, novērst šķēršļus iekšējā tirgus netraucētai darbībai, aprites cikla beigu izmaksu iekļaušana produkta cenā;
 - 7) jāuzlabo RPA shēmu pārvaldība un pārredzamība;
 - 8) produktu ražotājiem jāsedz izmaksas, kas nepieciešamas, lai sasniegtu atkritumu apsaimniekošanas mērķrādītājus un mērķus. Produktu ražotāju iemaksu diferencēšana RPA shēmās (Komisija);
 - 9) **atkritumu rašanās novēršana** kā iedarbīgākais paņēmieni, kā nodrošināt resursefektivitāti un samazināt atkritumu ietekmi uz vidi.
 - dalībvalstīm jāsekmē inovatīvi ražošanas, uzņēmējdarbības un patēriņa modeļi, kas samazina bīstamo vielu klātbūtni materiālos un produktos, kas palielina produktu izmantojamības laiku un kas veicina atkārtotu izmantošanu. Jāievieš kopīgi rādītāji un mērķrādītāji, ar kurām mēra atkritumu rašanās novēršanas pasākumu īstenošanas sekmes.
 - jāveic pasākumi patērētāju izpratnes veicināšanai par ilgtspējīgu ražošanu un patēriņu, resursefektivitāti. Depozītu kompensācijas shēmas, atbilstīgi ekonomikas stimuli ražotājiem.

- jāveic pasākumi, lai veicinātu pārtikas atkritumu novēršanu un samazināšanu atbilstoši ANO Ilgtspējīgas attīstības programmai 2030.gadam (līdz 2030.gadam uz pusi samazināt pārtikas atkritumu apjomu). Pasākumi jāvērs un pārtikas atkritumu rašanos primārajā ražošanā, pārstrādē un izgatavošanā, mazumtirdzniecībā, restorānos, mājāsaimniecībās.
- 10) atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras un prakses uzlabošana, ekonomikas instrumenti un izpratnes veicināšanas kampaņas, lai novērstu pieguļojumu pilsētās, laukos, upēs un jūrā.
- 11) izejvielu iniciatīvas efektīva īstenošana
- 12) veicināt pasākumus, lai samazinātu bīstamo vielu saturu materiālos un produktos, lai novērstu to, ka bīstamu vielu klātbūtne tajos parada neiespējamu šo materiālu pārstrādi vai kvalitatīvu otrreizējo izejvielu ražošanu.
- 13) jānodrošina lielāka atbilstība pienākumam veikt dalītu savākšanu, kā noteikts Direktīvas 2008/98/EK 10.panta 2.punktā un 11.panta 1.punktā, **jāievieš dalīta savākšana bioloģiskajiem atkritumiem, bīstamajiem atkritumiem no mājāsaimniecībām un tekstilmateriālu atkritumiem.** Bīstamajiem bioloģiskajiem atkritumiem un iepakojuma atkritumiem, kas satur bīstamas vielas, būtu jāpiemēro īpašas savākšanas prasības.
- 14) jānosaka precīzāki noteikumi, saskaņā ar kuriem dalībvalstis ziņo par faktiski pārstrādātajiem un atkārtotai izmantošanai sagatavotajiem daudzumiem, kurus var ieskaitīt mērķrādītāju sasniegšana.
- 15) dalībvalstīm jāievieš bīstamo atkritumu elektroniskie reģistri, stiprinot uzskaites un izsekojamības mehānismus, lai nodrošinātu pareizu bīstamo atkritumu apsaimniekošanu.

2.1.Atkritumu samazināšana un to rašanās novēršana

2.1.1.Identificētās problēmas apraksts

Saskaņā ar ESAO pārskatu Latvijā kopējais radīto atkritumu daudzums kopš 2004.gada ir palielinājies vairāk nekā divas reizes, neraugoties uz ekonomikas krīzes izraisīto samazinājumu. Radīto sadzīves atkritumu daudzums palielinājās līdz 2007.gadam; pēc krīzes, samazinoties mājāsaimniecību pirktspējai, tas samazinājās, bet kopš 2012.gada tas atkal ir

palielinājies.³⁴² Pretēji Atkritumu apsaimniekošanas valsts plāna 2013.–2020.gadam prognozēm, kuras tika sagatavotas, pamatojoties uz iedzīvotāju skaita samazināšanos, iepriekšējos piecos gados ir vērojams radušos atkritumu apjoma pieaugums. Katrs Latvijas iedzīvotājs 2017.gadā saražoja vidēji 436 kg sadzīves atkritumu, kas ir mazāk nekā vidēji ESAO (524 kg uz vienu iedzīvotāju), bet par 37 % vairāk nekā vidēji Latvijā 2005.gadā.³⁴³

Oficiālie dati liecina, ka mājāsaimniecību atkritumi un citi sadzīves atkritumi veido vairāk nekā 30 % no visiem atkritumiem, kas ir radušies, un procentuāli tas ir ievērojami vairāk nekā lielākajā daļā citu valstu. To daļēji varētu skaidrot ar samērā plašo sadzīves atkritumu definīciju, kas tiek piemērota Latvijā.³⁴⁴

Turklāt maz uzmanības tiek pievērsts konkrētu atkritumu plūsmu, piemēram, būvdarbos un ēku nojaukšanā radušos atkritumu, apsaimniekošanai.³⁴⁵

Netiek pienācīgi uzraudzīta atkritumu rašanās novēršana uzņēmējdarbības nozarē un pasākumos, kas tiek īstenoti vērtības veidošanas ķēdes sākuma posmos.³⁴⁶

Kā ESAO pārskata priekšvārdā norādījis ESAO ģenerālsekretārs, atkritumu rašanās apjoms pieaug daudz straujāk par tautsaimniecību, lai arī iedzīvotāju skaits samazinās. Labāka ekonomisko instrumentu izmantošana, piemēram, augstāks nodoklis par atkritumu apglabāšanu un maksa par izmesto atkritumu daudzumu (MKI sistēma), veicinātu atkritumu rašanās novēršanu, šķirošanu un pārstrādi.

Saskaņā ar Direktīvas 2018/851 preambulas 29.apsvērumu atkritumu rašanās novēršana ir pats iedarbīgākais paņēmieni, kā uzlabot resursefektivitāti un samazināt atkritumu ietekmi uz vidi. Tāpēc ir svarīgi, lai dalībvalstis veiktu pienācīgus atkritumu rašanās novēršanas pasākumus un sekotu līdzi, un novērtētu, cik sekmīgi šādi pasākumi tiek īstenoti.

2.1.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi

- 1) Pārskatīt atkritumu apsaimniekošanas aplikšanu ar nodokļiem saskaņā ar atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju – turpināt palielināt DRN par atkritumu apglabāšanu poligonos pēc 2020.gada, mudināt pašvaldības palielināt maksu par

³⁴² Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 1.5.2.punkts, 75.lpp.

³⁴³ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 4.2.2.punkts, 145.lpp.

³⁴⁴ Turpat.

³⁴⁵ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 43.lpp.

³⁴⁶ Turpat, 45.lpp.

sadzīves atkritumu apsaimniekošanu, lai nodrošinātu pakalpojumu sniegšanas pilnīgu izmaksu atgūšanu;

- 2) Apvienot dalītās savākšanas programmas, ko īsteno, izmantojot RPA sistēmas, ar tām, ko izmanto pašvaldības vai kas tiek izmantotas saskaņā ar pašvaldību pasūtījumu, lai uzlabotu šo sistēmu rentabilitāti un ietvertu materiālu kvalitāti.

Papildinot minēto, Direktīvas 2018/851 preambulas 30.apsvērumā kā būtisks atkritumu rašanās novēršanas instruments minēts ilgtspējības veicināšana ražošanā un patēriņā. Lai to īstenotu, dalībvalstīm būtu jāveic pasākumi patērētāju izpratnes veicināšanai par minēto jomu un jāmudina viņus aktīvāk iesaistīties, lai uzlabotu resursefektivitāti.

Savukārt 31.apsvērumā norādīts, ka dalībvalstīm būtu jāveic pasākumi, lai veicinātu pārtikas atkritumu novēršanu un samazināšanu atbilstīgi Ilgtspējīgas attīstības programmai 2030.gadam, ko Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) Ģenerālā asambleja pieņēma 2015.gada 25.septembrī, jo īpaši atbilstīgi tajā noteiktajam mērķrādītājam – līdz 2030.gadam uz pusi samazināt pārtikas atkritumu apjomu uz vienu iedzīvotāju mazumtirdzniecības un patēriņa līmenī un samazināt pārtikas zudumus ražošanas un piegādes ķēdēs, tostarp zudumus pēc ražas novākšanas. Minētajiem pasākumiem vajadzētu būt vēršamiem uz pārtikas atkritumu rašanās novēršanu un samazināšanu primārajā ražošanā, pārstrādē un izgatavošanā, mazumtirdzniecībā un citos pārtikas sadales kanālos, restorānos un sabiedriskajā ēdināšanā, kā arī mājaisaimniecībās.

Saskaņā ar 32.apsvērumu, lai novērstu pārtikas atkritumu rašanos, dalībvalstīm būtu jānodrošina iniciatīvas nepārdoto pārtikas produktu savākšanai visos pārtikas piegādes ķēdes posmos un to drošai pārdalei, tostarp labdarības organizācijām. Lai samazinātu pārtikas atkritumu apjomu, būtu arī jāuzlabo patērētāju izpratne par “izlietot līdz” un “ieteicams līdz” termiņiem.

Nemot vērā minēto, Direktīvas 2008/98/EK 9.pants ir izteikts jaunā redakcijā, norādot dalībvalstīm virkni minimālos veicamos atkritumu rašanās novēršanas pasākumus.

2.1.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta

VARAM līdz šim ir bijusi vienīgā nozares ministrija, kas ir bijusi atbildīga par vides mērķu atkritumu apsaimniekošanas jomā sasniegšanu. Vārētu teikt, ka tas ir radījis institucionālo izolētību, kas savukārt ir novedusi pie nespējas īstenot valsts un ES noteiktos mērķus atkritumu apsaimniekošanas jomā.

Būtisks aspekts šīs problēmas risināšanai būtu ekonomikas, zemkopības, satiksmes, izglītības resoru lielāka iesaiste atkritumu apsaimniekošanas politikas veidošanā. Kā pārtraucošā iestāde politikas veidošanā – Pārresoru koordinācijas centrs.

2.2. Reģenerācija un pārstrāde attīstās, bet pagaidām vēl nepietiekamā līmenī, līdz ar to pārāk liels atkritumu apjoms tiek apglabāts poligonos

2.2.1. Identificētās problēmas apraksts

Kā ESAO pārskata priekšvārdā norādījis ESAO ģenerālsekretārs Anhels Gurijs, Latvija kopš 2000.gada ir progresējusi tādās jomās kā atkritumu reģenerācija, pārstrāde un novirzīšana prom no atkritumu poligoniem. Tomēr atkritumu apglabāšana atkritumu poligonos turpinās, un atkritumu apsaimniekošana neatbilst aprites ekonomikas mērķiem. Nepieciešamas lielākas pūles, lai vairotu uzņēmumu informētību par aprites pieeju priekšrocībām un paplašinātu pārstrādes tirgus.

Sadzīves atkritumu reģenerācijas līmenis ievērojami pieauga pēc 2011.gada, pakāpeniski ieviešot atkritumu dalītu savākšanu, attīstot ražotāja paplašinātās atbildības sistēmas un paaugstinot DRN par atkritumu apglabāšanu poligonos. Atkritumu reģenerācijas līmenis faktiski no nulles 2000.gadā bija palielinājies līdz 5 % 2005.gadā, 9 % 2010.gadā un 30 % 2016.gadā. Tomēr šis rādītājs joprojām ir zemāks nekā ES un ESAO vidējie rādītāji, un var būt grūti sasniegt 2020.gada mērķi, kas noteikts saskaņā ar ES prasībām, proti, panākt, ka 50 % no sadzīves atkritumiem tiek sagatavoti atkārtotai izmantošanai, pārstrādei vai reģenerācijai.³⁴⁷

Tomēr daži bioloģiski noārdāmi sadzīves atkritumi, kas nav uzskaitīti šajos datos, tiek pakļauti anaerobās noārdīšanās procesam ar biogāzes reģenerāciju īpaši izgatavotās kamerās, kas kopš 2016.gada tiek izmantotas Getliņu atkritumu poligonā Rīgā. Šo atkritumu uzskaitē paaugstinātu reģenerācijas līmeni gandrīz līdz 50 %. Lai arī atkritumu apglabāšana poligonos samazinās, 2016.gadā, atskaitot biogāzes reģenerācijai izmantoto atkritumu apjomu, atkritumu poligonos joprojām tika apglabāti 45 % sadzīves atkritumu, un daudzi reģenerējamie un bioloģiski noārdāmie materiāli tiek apglabāti poligonos. Lai arī Latvijai tika piešķirts pagarinājums, tā nav izpildījusi ES 2013.gada mērķi – samazināt atkritumu

³⁴⁷ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 4.2.2.punkts, 146.-147.lpp.

poligonos apglabāto bioloģiski noārdāmo atkritumu daudzumu līdz 50 % no 1995.gada apjoma, un, šķiet, netiks sasniegts arī 2020.gadam noteiktais 35 % mērķis.³⁴⁸

Maksa par sadzīves atkritumiem joprojām ir pārāk zema, lai segtu pakalpojumu sniegšanas izmaksas un mudinātu mājāsaimniecības samazināt nešķirotos jauktos atkritumus. Jauktu mājāsaimniecības atkritumu savākšanā netiek pienācīgi izmantota sistēma, kurā maksa tiek noteikta, pamatojoties uz izmesto atkritumu daudzumu (PAYT sistēma).³⁴⁹

Atbilstoši ESAO pārskatā norādītajam ekonomikas materiālu produktivitāte ir uzlabojusies (par 29 % kopš 2005.gada), bet joprojām ir zemāka nekā daudzās citās ESAO un ES valstīs. Latvija no vienas izmantoto materiālu tonnas rada ekonomisko vērtību, kas ir divreiz mazāka par vidējo ESAO vērtību. Reģenerēto atkritumu daudzums un saistītā reģenerācijas proporcija pieaug, bet atkritumu apglabāšana atkritumu poligonos, lai arī samazinās, joprojām veido vairāk nekā 20 % no visiem radītajiem atkritumiem. Joprojām daudzi reģenerējamie un bioloģiski noārdāmie materiāli tiek nosūtīti uz atkritumu poligoniem, un Latvija nerasniedza 2013.gada ES mērķi, proti, samazināt atkritumu poligonos apglabāto bioloģiski noārdāmo atkritumu daudzumu līdz 50 % no 1995.gada līmeņa.³⁵⁰

Zemas vērtības reģenerācija joprojām ir izplatīta dažu atkritumu plūsmu gadījumā (piemēram, būvdarbos un ēku nojaukšanā radītajiem atkritumiem); pārstrādātas izejvielas (piemēram, plastmasa) bieži tiek eksportētas atkārtotai apstrādei un rada mazu vērtību pašā valstī. Oficiālajos datos par pārstrādi bieži vien ir norādīti apjomi, kas ir sagatavoti atkārtotai izmantošanai, pārstrādei vai reģenerācijai; nav daudz informācijas par produktu veidiem, kas rodas, pārstrādājot atkritumus. Tautsaimniecībai zūd daudzi reģenerēti un pārstrādāti materiāli.

Nav pietiekamas informācijas par daudzumu, kas faktiski tiek pārstrādāts jaunos produktos; pārstrādes tirgus stagnācija, samērā augstas iekšzemes pārstrādes izmaksas un nepietiekami finansiālie stimuli veikt pārstrādi un reģenerāciju. Atkritumu un materiālu apsaimniekošana vēl nav efektīva izmaksu ziņā, un ar to saistītās politikas īstenošana netiek pienācīgi koordinēta un uzraudzīta.³⁵¹

Saskaņā ar Direktīvas 2008/98/EK 11.panta 2.punkta a) apakšpunktu ES dalībvalstīm, tostarp Latvijai, ir noteikts pienākums veikt vajadzīgos pasākumus, lai līdz 2020.gadam sagatavotu vismaz tādu materiālu otrreizēju izmantošanu un pārstrādi kā papīrs, metāls,

³⁴⁸ Turpat.

³⁴⁹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 46.lpp.

³⁵⁰ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 43.lpp.

³⁵¹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 4.nodaļa, 142.lpp.

plastmasa un stikls no mājtsaimniecībām un, iespējams, citiem avotiem, ciktāl šīs atkritumu plūsmas ir līdzīgas sadzīves atkritumiem, lai šī otrreizējā izmantošana un pārstrāde kopumā sasniegtu vismaz 50 % pēc svara.³⁵²

Sakarā ar pamatotām bažām, ka Latvija nespēs izpildīt minēto Direktīvas 2008/98/EK normu, Eiropas Komisija 2018.gada 24.septembrī adresēja Latvijai agrīnā brīdinājuma ziņojumu par ES atkritumu apsaimniekošanas tiesību aktu īstenošanu, tostarp agrīnā brīdinājuma ziņojums par dalībvalstīm, kuras varētu nerasniegt 2020.gadam izvirzīto mērķrādītāju attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkalizmantošanai/reciklēšanai³⁵³ (turpmāk – EK agrīnais brīdinājums).

EK agrīnajā brīdinājumā secinātas šādas problēmas:

- reciklējamu atkritumu (tostarp bioatkritumu) dalīta savākšana nenotiek efektīvi;
- mājtsaimniecībām nav ekonomiska stimula šķirot atkritumus;
- Latvijā RPA sistēmas dalītās savākšanas izmaksas nesedz pilnībā;
- ir vajadzīgas lielākas investīcijas projektos, kas atrodas atkritumu hierarhijas augšgalā (piemēram, reciklēšanā) un neaprobežojas tikai ar atkritumu atliku apstrādi.

Bez papildus politikas pasākumiem pastāv nopietns risks, ka Latvija nerasniegs mērķrādītājus pat līdz 2025.gadam.³⁵⁴ Pašreiz projicētais (modelēts rādītājs, balstoties uz pamatscenāriju) norāda, ka Latvija uz 2020.gadu varētu nodrošināt tikai 33% pārstrādi (*recycling rate*) no visiem sadzīves atkritumiem. Savukārt modelētajā scenārijā pārstrādes rādītāji uz 2020.gadu varētu sasniegt 35%, kas norādīts turklāt kā “optimistisks aprēķins”, jo modelētais pārstrādes rādītājs uz 2015.gadu bija augstāks (30%) nekā Latvija norādījusi savās atskaitēs (27%).³⁵⁵

Kopumā šie aprēķini un modelēšanas rezultāti liecina par atpalikšanu no sasniedzamajiem mērķrādītājiem, kā arī pozitīvu izmaiņu trūkumu, ja atkritumu apsaimniekošana (tostarp politikas virziens) netiek būtiski pilnveidota.

No Eiropas Komisijas pasūtītā pētījumā ietvertajām atziņām un secinājumiem izriet:

- “bāzes” scenārija ietvaros (pie pašreizējo pasākumu kopuma) – uz 2020.gadu sadzīves atkritumu pārstrādē iespējams sasniegt tikai 33 %;

³⁵² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/98/EK (2008. gada 19. novembris) par atkritumiem un par dažu direktīvu atcelšanu. 11.panta 2.punkta a) apakšpunkts.

³⁵³ Eiropas Komisija. Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par ES atkritumu apsaimniekošanas tiesību aktu īstenošanu, tostarp agrīnā brīdinājuma ziņojums par dalībvalstīm, kuras varētu nerasniegt 2020. gadam izvirzīto mērķrādītāju attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkalizmantošanai/reciklēšanai. https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm

- “ieviešanas” scenārija izvērtējums nepalielina šo rādītāju, jo maksimums, ko ar plānotajiem pasākumiem iespējams sasniegt, ir jau norādīts – 33%;
- lai sasniegtu ES prasībām atbilstošus mērķrādītājus 2020.gadā – Latvijai ievērojami jāpalielina atkritumu pārstrādes rādītāji, kā arī jāsūta mazāk sadzīves atkritumu uz mehānisko bioloģisko apstrādi.³⁵⁶

Attiecīgi viena no galvenajām atziņām, uz kuru norāda arī EK agrīnajā brīdinājumā, ir tā, ka bez papildus pasākumiem un ievērojamām izmaiņām atkritumu apsaimniekošanas sistēmā, pastāv risks, ka Latvija ne tikai nesasniedz 2020.gada mērķrādītājus, bet tie būtiski nemainīsies arī uz 2025.gadu, kad ES dalībvalstīm ir jāsasniedz ievērojami lielāki rādītāji, nekā izrietēja no 2008.gada Direktīvas.

Ņemot vērā veiktos aprēķinus, novērtēto progresu un virzību uz atkritumu pārstrādes mērķiem jāatzīmē 12 ES dalībvalstis, kuras vai nu jau sasniedz vai 2020.gadā sasniegs 50% mērķi: **Austrija, Beļģija, Čehijas Republika, Dānija, Vācija, Īrija, Itālija, Lietuva, Luksemburga, Nīderlande, Slovēnija un Zviedrija.**

Kā norādīts COM ziņojumā, Austrijai, Beļģijai, Dānijai, Vācijai, Nīderlandei un Zviedrijai ir “visaptveroša atkritumu savākšanas sistēma un tās apglabā mazāk nekā 5% no to atkritumiem. Tās ir labi attīstījušas pārstrādes sistēmas ar pietiekošu apstrādes kapacitāti, un tām ir labas sekmes arī attiecībā uz bioloģiski noārdāmo atkritumu apsaimniekošanu. Tipiski – tās ar labiem panākumiem atkritumu apsaimniekošanā izmanto normatīvos, administratīvos un ekonomikas instrumentus.”³⁵⁷

Šī pētījuma ietvaros tika izvēlētas trīs no šīm 12 valstīm, lai sīkāk apskatītu šo valstu pieredzi virzībā uz atkritumu atkārtotas izmantošanas un pārstrādes paaugstināšanas mērķiem, nodrošinot efektīvāku atkritumu apsaimniekošanu. Attiecīgi sīkāka informācija tiek sniegta par **Lietuvu** kā kaimiņvalsti, par **Slovēniju**, kuras pēdējo gadu progress tiek augstu vērtēts no Eiropas Komisijas puses, un **Dāniju** kā valsti, kura pozitīvi izceļas ar straujo virzību no valsts, kas dominējoši dedzina sadzīves atkritumus, uz valsti, kas orientējas uz pārstrādi un nodrošina kopējo atkritumu apsaimniekošanas efektivitāti, to starp, augstus pārstrādes rādītājus.³⁵⁸

2.2.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi

- 1) Labi funkcionējoša atkritumu dalīta savākšana; pašvaldību un RPA atkritumu dalītas savākšanas sistēmu saskaņošana un iespējama apvienošana.
- 2) Svarīgs līdzeklis, lai samazinātu atkritumu nodošanu galīgajai apglabāšanai, būtu principa *PAYT* ieviešana lielajās pilsētās, vienlaikus radot labi funkcionējošu atkritumu dalītu savākšanu; īstenot pasākumus, lai mainītu patērētāju uzvedību un produktu dizainu;
- 3) izmantot sinerģiju ar kaimiņvalstīm, lai efektīvi izmantotu atkritumu apstrādes jaudas saskaņā ar atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju un nodrošinātu atbilstošu depozītu sistēmu koordināciju;
- 4) atkritumu un materiālu apsaimniekošanas izmaksu efektivitātes paaugstināšana;
- 5) biogāzes ražošana, komposta ražošana. Waste-to-Energy (WtE) – attīstīt spēju ražot enerģiju no sadzīves atkritumiem un RDF – iegūt kurināmo no atkritumiem. Tas arī samazinās Latvijas enerģētisko atkarību un primārā fosilā kurināmā patēriņu.

Tiek uzskatīts, ka, lai sasniegtu ES atkritumu poligonu samazināšanas un reģenerācijas mērķus un samazinātu Latvijas enerģētisko atkarību un primārā fosilā kurināmā patēriņu, turpmāk ir jāattīsta spēja ražot enerģiju no sadzīves atkritumiem (WtE). Valdība esot norādījusi, ka tuvākā WtE stacija atrodas Igaunijā, kas ir pārāk tālu no galvenajiem atkritumu rašanās centriem Latvijā. Tāpēc tiek plānota iekārta, kura gada laikā spēs apstrādāt 11 000 tonnu no atkritumiem iegūta kurināmā (RDF). Valdība arī apsverot atbalstīt projektus, kuros paredzēta RDF izmantošana siltuma ražošanai dažās pašvaldībās, tādējādi mazinot Latvijas enerģētisko atkarību un primārā fosilā kurināmā patēriņu. Ņemot vērā ievērojamās investīcijas, kas ir nepieciešamas WtE infrastruktūrai, un iestrēgšanas efekta radīšanas risku, ir svarīgi rūpīgi izvērtēt alternatīvu atkritumu tehnoloģiju un infrastruktūras ilgtermiņa izmaksas un ieguvumus, ņemot vērā kaimiņvalstu pārstrādes iespējas. Šādā izvērtējumā jāņem vērā arī pārmaiņas, kas paredzamas sadzīves atkritumu kā izejvielu pieejamībā WtE staciju darbībai, un rūpīgi jāapsver kompromisi starp atkritumu apsaimniekošanas mērķiem un atjaunojamās enerģijas mērķiem.³⁵⁹

Savukārt saskaņā ar Direktīvas 2018/851 preambulas 37.apsvērumu, lai turpmāk sekmētu Izejvielu iniciatīvas efektīvu īstenošanu, dalībvalstīm būtu arī jāveic pasākumi, kuru mērķis ir panākt labāko iespējamo apsaimniekošanu tiem atkritumiem, kas satur būtisku

³⁵⁹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 4.2.3.punkts, 148.-149.lpp.

daudzumu kritiski svarīgu izejvielu, ņemot vērā ekonomiskās un tehnoloģiskās iespējas un ieguvumus videi un veselībai. Dalībvalstīm savos atkritumu apsaimniekošanas plānos būtu jāiekļauj valstij piemēroti pasākumi attiecībā uz tādu atkritumu savākšanu, šķirošanu un reģenerāciju, kas satur ievērojamu daudzumu minēto izejvielu. Šos pasākumus vajadzētu iekļaut atkritumu apsaimniekošanas plānos, kad tos pirmoreiz atjauninās pēc šīs direktīvas stāšanās spēkā. Komisijai būtu jāsniedz informācija par attiecīgajām produktu grupām un atkritumu plūsmām ES līmenī. Minētās informācijas sniegšana tomēr neliedz dalībvalstīm veikt pasākumus attiecībā uz citām izejvielām, kas tiek uzskatītas par to tautsaimniecībai svarīgām.

2.2.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta

Pārāk zemas apglabāšanas izmaksas, kas neveicina sabiedrības iesaisti dalītājā atkritumu vākšanā, kā arī pārāk zems valsts atbalsts pārstrādes iekārtu izveidē, kas savukārt nemotivē atkritumu apsaimniekotājus attīstīt atkritumu pārstrādes industriju. Līdzšinējās kopīgas koordinācijas gan tiesībpolitikas veidošanā, gan tās ieviešanā trūkums.

2.3. Dalītā atkritumu savākšana nav pietiekami efektīva un sekojošā šķirošana nav pietiekami kvalitatīva

2.3.1. Identificētās problēmas apraksts

Sadzīves atkritumu dalīta savākšana ir obligāta kopš 2015.gada attiecībā uz papīra, stikla, metāla un plastmasas atkritumiem, un 2021.gadā tā kļūs obligāta attiecībā uz bioloģiski noārdāmiem atkritumiem. Tomēr ir jāuzlabo savākšanas efektivitāte un sekojošās šķirošanas kvalitāte.

Jauktu mājsaimniecības atkritumu savākšanā netiek pienācīgi izmantota sistēma, kurā maksa tiek noteikta, pamatojoties uz izmesto atkritumu daudzumu (PAYT sistēma).³⁶⁰

Tā kā šķīrotie materiāli ne vienmēr ir pietiekami kvalitatīvi, lai tos varētu pārstrādāt, pārstrādes uzņēmumiem bieži vien tie ir jāšķīro otrreiz, zemākas kvalitātes materiālus novirzot uz poligoniem vai (piemēram, plastmasu) sadedzinot cementa krāsnīs.³⁶¹

³⁶⁰ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 46.lpp.

³⁶¹ Turpat, 161.lpp.

Ir vajadzīgi lielāki finansiālie stimuli, tostarp maksa jānosaka, pamatojoties uz [apsaimniekošanai nodoto atkritumu] apjomu, lai mudinātu mājāsaimniecības atdalīt pārstrādājamus materiālus un samazināt jaukto atkritumu daudzumu. Līdz šim progresu ir kavējis mazais iedzīvotāju blīvums un ar to saistītās augstās savākšanas un transporta izmaksas, kā arī mājāsaimniecību zema ienākumu līmenis, kas apgrūtina maksas paaugstināšanu, lai pilnīgi segtu [atkritumu apsaimniekošanas] izmaksas.³⁶²

Šobrīd ir diversificētas atkritumu plūsmas (RAO un pašvaldības). RAO ir savi savākšanas punkti iesaiņojuma materiāliem, EEIA (elektrisko un elektronisko iekārtu atkritumiem) un videi kaitīgām precēm, kas parasti ir nodrošināti papildus pašvaldību sistēmām. Divu sistēmu paralēla pastāvēšana noved pie pasākumu dublēšanas un nav rentabla.³⁶³

Arī Eiropas Komisija agrīnā brīdinājuma ziņojumā vērsusi uzmanību, ka reciklējamu atkritumu (tostarp bioatkritumu) dalīta savākšana nenotiek efektīvi, mājāsaimniecībām nav ekonomiska stimula šķirot atkritumus, kā arī Latvijā ražotāja paplašinātās atbildības shēmas dalītās savākšanas izmaksas nesedz pilnībā.³⁶⁴

2.3.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi

Ir vajadzīgi lielāki finansiālie stimuli, tostarp maksa jānosaka, pamatojoties uz apjomu, lai mudinātu mājāsaimniecības atdalīt pārstrādājamus materiālus un samazināt jaukto atkritumu daudzumu.³⁶⁵

Pastāv iespējas uzlabot atkritumu savākšanu un šķirošanu, kā arī RAS efektivitāti un pārskatāmību. Efektivitāti ievērojami uzlabotu sadzīves atkritumu dalītās savākšanas sistēmas apvienošana ar sistēmām, kuras nodrošina RAS uzņēmumi, lai uzlabotu šo sistēmu rentabilitāti un ietvertu materiālu kvalitāti. Tas jānosaka kā prioritārs jautājums.³⁶⁶

Jāveicina *PAYT* sistēmu izmantošana lielākajās pilsētās; tas varētu kļūt par svarīgu līdzekli, lai samazinātu atkritumu nodošanu galīgajai apglabāšanai, kas saistīts ar labi

³⁶² Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 46.lpp.

³⁶³ Turpat.

³⁶⁴ Eiropas Komisija. Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par ES atkritumu apsaimniekošanas tiesību aktu īstenošanu, tostarp agrīnā brīdinājuma ziņojums par dalībvalstīm, kuras varētu nesasniegt 2020. gadam izvirzīto mērķrādītāju attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkalizmantošanai/reciklēšanai. Galvenie konstatējumi. https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm

³⁶⁵ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 4.5.1.punkts, 161.lpp.

³⁶⁶ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. 18.lpp.

funkcionējošu atkritumu dalītu savākšanu. Lielāka uzmanība ir jāpievērš pasākumiem, kas ietekmē patērētāju uzvedību un produkta dizainu.³⁶⁷

EK agrīnajā brīdinājumā šīs problēmas sakarā norādīti šādi ieteikumi:

- 1) novērtēt poligonu nodokļa likmi un atkritumu pieņemšanas tarifus ar mērķi noskaidrot, vai tie ir tik augsti, ka finansiāli stimulē atkritumu dalītu savākšanu un atkritumu plūsmu pārvirzi no likvidēšanas uz cita veida apsaimniekošanu;
- 2) atbalstīt pašvaldības PAYT sistēmu ieviešanā ar mērķi rosināt māsaimniecības šķirot atkritumus. Te ietilpst dalīšanās paraugpraksē gan no Latvijas (no pašlaik notiekošā PAYT izmēģinājuma projekta), gan ārvalstīm, un īpaši daudzdzīvokļu mājām domātu PAYT pilotprojektu īstenošana;
- 3) ieviest bioatkritumu obligātu savākšanu un pieņemt normatīvos aktus par komposta standartiem, kas veicinātu komposta un digestāta plašāku izmantošanu. Popularizēt paraugpraksi bioatkritumu savākšanā, jo īpaši daudzdzīvokļu namos.³⁶⁸

Direktīvas 2018/851/EK preambulas 42.apsvērumā norādīts, ka dalītu savākšanu varētu nodrošināt, savācot atkritumus tieši no to rašanās vietām, ar atvešanas un saņemšanas sistēmām vai citām savākšanas darbībām. Lai gan pienākums nodrošināt dalīto savākšanu paredz to, ka atkritumi tiek glabāti atsevišķi pēc veida un īpašībām, tomēr vajadzētu būt iespējai savākt noteikta veida atkritumus vienkopus, ar nosacījumu, ka tas netraucē kvalitatīvai pārstrādei vai citām atkritumu reģenerācijas darbībām atbilstīgi atkritumu apsaimniekošanas hierarhijai. Dalībvalstīm vajadzētu būt iespējai arī citos pienācīgi pamatotos gadījumos atkāpties no vispārējā pienākuma atkritumus vākt dalīti, piemēram, gadījumos, kad konkrētu atkritumu plūsmu dalītai vākšanai nomaļās un mazapdzīvotās teritorijās ir negatīva ietekme uz vidi, kas būtiski pārsniedz dalītās savākšanas nodrošinātos ieguvumus vai ir saistītas ar nesamērīgām izmaksām.

³⁶⁷ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 46.lpp.

³⁶⁸ Eiropas Komisija. Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par ES atkritumu apsaimniekošanas tiesību aktu īstenošanu, tostarp agrīnā brīdinājuma ziņojums par dalībvalstīm, kuras varētu nesasniegt 2020. gadam izvirzīto mērķrādītāju attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkalizmantošanai/reciklēšanai. Pārskats par iespējamiem snieguma uzlabošanas pasākumiem. https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm

2.3.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta

Pārāk zemas apglabāšanas izmaksas, kas neveicina sabiedrības iesaisti dalītajā atkritumu vākšanā, kā arī nepietiekams valsts atbalsts pārstrādes iekārtu izveidē, kas savukārt nemotivē atkritumu apsaimniekotājus attīstīt atkritumu pārstrādes industriju.

Sinergijas trūkums starp RAO un atkritumu apsaimniekotājiem.

2.4. Nepilnības atkritumu apsaimniekošanas jomas pārvaldībā un vertikālajā koordinācijā

2.4.1. Identificētās problēmas apraksts

Atkritumu apsaimniekošanas politikas īstenošana nav pietiekami koordinēta un uzraudzīta. Ir problemātiski nodrošināt tādu atkritumu apsaimniekošanas politikas vertikālo koordināciju, kas veicinātu pārstrādes un reģenerācijas mērķu sasniegšanu.³⁶⁹

Vietējā līmenī atkritumu apsaimniekošanas reģioniem un pašvaldībām ir piešķirtas izvēles iespējas atkritumu apsaimniekošanā, bet tas noved pie [atkritumu apsaimniekošanas politikas] īstenošanas atšķirībām [vienas valsts ietvaros] un nepilnīgas uzraudzības.³⁷⁰

Reģionālie un vietējie atkritumu apsaimniekošanas plāni vairs netiek noteikti kā obligāta prasība. Nav mehānisma, ar kuru varētu novadīt valsts atkritumu apsaimniekošanas mērķus līdz vietējam līmenim un īstenot vietējo rezultātu uzraudzību šajā saistībā. Daudzām pašvaldībām trūkst spējas īstenot jaunu politiku un mērķus. Tām ir vajadzīgs lielāks atbalsts un saskaņoti norādījumi no valdības, lai tās varētu izpildīt savus pienākumus.³⁷¹

Atkritumu apsaimniekošanas valsts plāns (AAVP) 2013.–2020.gadam ietver ekonomiskus, reglamentējošus vai informatīvus līdzekļus atkritumu samazināšanai visā ražošanas-patēriņa-apglabāšanas ķēdē un resursu efektīvākai izmantošanai. Ierosinātie pasākumi ir vispusīgi, bet to īstenošana nav pietiekami saskaņota ar pārējo ministriju (izņemot VARAM) pasākumiem, kā arī ar pašvaldības iestāžu pasākumiem, un līdz šim tie nav uzrādījuši visus rezultātus.³⁷²

³⁶⁹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. II daļas, 4.nodaļas 4.5.punkts, 161.lpp.

³⁷⁰ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 45.lpp.

³⁷¹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 45.lpp.

³⁷² Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. II daļas, 4.nodaļas 4.5.punkts, 159.lpp.

2.4.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi

Lai stiprinātu politikas īstenošanu un novērtēšanu, ir nepieciešama regulāra ziņošana par sadzīves atkritumu apsaimniekošanas rezultātiem un pašvaldību rezultātiem valsts pārstrādes mērķu sasniegšanā, kā arī atgriešanās pie sistemātiskiem reģionāliem un pašvaldību atkritumu apsaimniekošanas plāniem. Šajos plānos jāiekļauj reģionālie un pašvaldību mērķi, kas saskanētu ar valsts saistībām, un ar tiem saistītās ziņošanas prasības, tostarp par finanšu aspektiem.³⁷³

2.4.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta

Nav kaskadēta atbildība. Nav vienotu prasību atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniegšanā valsts līmenī, atšķirīgs regulējums pašvaldībās saskaņā ar saistošajiem noteikumiem par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu. Minētais rezultējas atšķirīgos rezultātos un mērķrādītāju izpildē. Nav obligāti reģionālie atkritumu apsaimniekošanas plāni.

2.5. Izmantotie ekonomiskie un politiskie līdzekļi nenodrošina pietiekamus stimulus virzībai uz aprites ekonomiku

2.5.1. Identificētās problēmas apraksts

Latvijā 2016.gadā katrs iedzīvotājs patērēja vidēji 20 t materiālu, kas ir ievērojami augstāks patēriņš par ES (13 t) un ESAO (16 t) vidējo rādītāju.³⁷⁴

Spēkā esošie instrumenti vēl nerada pietiekamus stimulus, lai ievērotu atkritumu apsaimniekošanas hierarhiju un virzītos uz aprites ekonomiku. Lai arī atkritumu poligону tarifi nesen ir paaugstināti un tiek plānots to turpmāks pieaugums, līdz 2020.gadam tie joprojām būs zemāki par ES vidējo līmeni – tie ir pārāk zemi, lai stimulētu pārstrādi un veicinātu ieguldījumus alternatīvās atkritumu tehnoloģijās.³⁷⁵

Nav daudz informācijas par konkrētiem atkritumu rašanās novēršanas pasākumiem ražošanas procesā un vērtības veidošanas ķēdes sākuma (projektēšanas) posmos, kā arī par pasākumiem, kas tiek veikti, lai samazinātu atkritumu un materiālu ietekmi uz vidi to dzīves ciklā. Uzņēmumu informētība par atkritumu rašanās novēršanas un aprites ekonomikas

³⁷³ Turpat, 162.lpp.

³⁷⁴ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. II daļas 4.nodaļas 4.2.punkts, 144.lpp.

³⁷⁵ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 46.lpp.

priekšrocībām šķiet zema, taču ekoinovāciju un tehnoloģiju attīstības jomā ir vērojamas daudzsološas tendences (piemēram, Ekonomikas ministrijas organizētie kompetences centri un tehnoloģiju klasteri).³⁷⁶ Uz dzīves ciklu balstītai pārvaldībai un aprites ekonomikas pieeju veicināšanai būs jābūt vienā līmenī ar pasākumu un mērķu efektīvu saskaņošanu starp dažādām politikas jomām un ministrijām. Valsts līmenī starp VARAM un citām ministrijām pastāv laba sadarbība jautājumos, kas ir saistīti ar tradicionālo atkritumu apsaimniekošanu un bioenerģijas projektu izstrādi. Tomēr pagaidām nav pienācīgi attīstīta praktiskā sadarbība ekoinovācijas un jauno tehnoloģiju jomā un netiek izmantota sinerģija starp VARAM un Ekonomikas ministrijas atbalstītajiem pasākumiem. Tas kavē atkritumu rašanās novēršanas pasākumu īstenošanu un jaunu tehnoloģiju un jauninājumu ieviešanu ražošanas procesos.³⁷⁷

Diemžēl pagaidām galvenais virzītājspēks uz aprites ekonomiku ir ES prasības un pieejamais ES finansiālais atbalsts. Atbrīvojums no DRN motivē ražotājus pievienoties RPA sistēmām, taču tas ir mazāk efektīvs līdzeklis atkritumu rašanās novēršanas stimulēšanai, izņemot attiecībā uz plastmasas maisiņiem.³⁷⁸

Poligonu tarifi ir pārāk zemi, lai stimulētu pārstrādi un veicinātu investīcijas alternatīvās atkritumu apsaimniekošanas tehnoloģijās. Maksa par sadzīves atkritumiem ir pārāk zema, lai segtu pakalpojumu sniegšanas izmaksas un mudinātu mājāsaimniecības samazināt nešķirotos jauktos atkritumus. Par maz tiek izmantota PAYT sistēma.

Priekšrocības virzoties uz aprites ekonomiku:

- 1) pastāv labs progressa potenciāls ar daudzsološām tendencēm ieviest aprites ekonomikas pieejas;
- 2) bioekonomikas stratēģija zināšanu un inovāciju veicināšanai (mežsaimniecībā, lauksaimniecībā, zivsaimniecībā, akvakultūrā, pārtikas rūpniecībā, kā arī ķīmisko, biotehnoloģijas un enerģētikas nozarēs);
- 3) atkritumu kā resursa vērtība;
- 4) ekoinovācijas un jaunu tehnoloģiju attīstība (viedie materiāli un optimizēti ražošanas procesi)

³⁷⁶ Turpat.

³⁷⁷ Turpat.

³⁷⁸ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. II daļas 4.nodaļas 4.4.2.punkts, 157.lpp.

2.5.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi

Lai radītu bāzi aprites ekonomikas pieejām, ir būtiski uzlabot atkritumu apsaimniekošanu, tostarp dalītu savākšanu un šķirošanu, stiprināt ekonomisko līdzekļu izmantošanu un uzlabot RPA sistēmu ekonomisko efektivitāti un pārskatāmību. Pastāv labs progresa potenciāls ar daudzsološām tendencēm, par ko liecina nesenā attīstība. Tomēr valstij ir jāplāno samazināt paļaušanos uz ES finansējumu, labāk jāizmanto sinerģija ar ekoinovāciju un publiskā iepirkuma programmām, kā arī jāpalielina sadarbība ar kaimiņvalstīm, lai stiprinātu pārstrādes tirgus un efektīvi izmantotu reģionā esošo jaudu.

Lai virzītu pāreju uz aprites ekonomiku un vadītu saistītās ieguldījumu izvēles, Latvijai vēl vairāk jāpaplašina sadarbība starp ministrijām un ar ieinteresētajām pusēm, kā arī jāapsver īpašas institucionālās platformas izveide.³⁷⁹

Inovācijās politikā un uzņēmumiem paredzētajos atbalsta pasākumos ir pilnīgi jāņem vērā mērķi, kas attiecas uz materiālu aprites loku noslēgšanu, atkritumu rašanās novēršanu un aprites uzņēmējdarbības modeļu veidošanu. Tādējādi varētu veicināt izaugsmi nozarēs, kas sekmē Latvijas tautsaimniecības transformāciju.³⁸⁰

2.5.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta

Lai arī diskusijas ES līmenī par aprites ekonomiku ir notikušas jau ilgstošā laika periodā, tomēr aprites ekonomikas principi normatīvā akta līmenī ir nostiprināti tikai pagājušajā gadā, ar to transponēšanas pienākumu līdz 2023.gadam vai pat vēl vēlākam periodam. Ievērojot salīdzinoši attālināto laika periodu un problēmas, kuras Latvijas valdībai ir jārisina īstermiņā, strukturēta virzība šo aprites ekonomikas principu ieviešanai nav bijusi prioritāte līdz šim.

³⁷⁹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 45.lpp.

³⁸⁰ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 45.lpp.

2.6. Dati par atkritumu apsaimniekošanas aspektiem nav kvalitatīvi un nenodrošina visu informāciju, kas nepieciešama efektīvai politikas plānošanai

2.6.1. Identificētās problēmas apraksts

Par atkritumu rašanās un aprites uzraudzību un ziņošanu par atkritumu rašanos un apriti atbild LVĢMC, kas vāc datus no atkritumu apsaimniekotājiem, izskata un analizē tos un regulāri sniedz ziņojumus Bāzeles konvencijai, ES iestādēm, tostarp Eurostat un ESAO. Ziņošana ir obligāta prasība bīstamo atkritumu apsaimniekotājiem, visiem uzņēmumiem ar A un B kategorijas atļaujām piesārņojošu darbību veikšanai un uzņēmumiem ar atkritumu apsaimniekošanas darbības atļaujām. Uzņēmumiem, kuri ir noslēguši līgumus ar pašvaldībām, vienu reizi gadā ir jāsniedz šīm pašvaldībām atkritumu apsaimniekošanas dati. Uzņēmumiem, kas piedalās RPA sistēmās, vienu reizi gadā ir jāziņo VVD par tirgū laisto, savākto, pārstrādāto un reģenerēto atkritumu daudzumu. VVD izskata šos datus, nepieciešamības gadījumā pārbaudot tos pie datu iesniedzēja.³⁸¹

LVĢMC uztur Bīstamo atkritumu pārvadājumu uzskaites sistēmu, kas uzrauga sadzīves un bīstamo atkritumu iekšzemes un pārrobežu pārvadājumus uz pārstrādes vai reģenerācijas vietām. Tas uztur sistēmas darbību, reģistrē sistēmas lietotājus un nodrošina klientu atbalstu. Galvenie lietotāji ir atkritumu apsaimniekošanas uzņēmumi un kontroles iestādes. Lai varētu lietot sistēmu, ir jānoslēdz līgums ar LVĢMC.³⁸²

BRAPUS, kas ir elektroniska sistēma BRA pārvadājumu izsekošanai, tika izveidota 2014. gadā, lai labāk kontrolētu BRA apsaimniekošanu, uzlabotu BRA plūsmu izsekojamību un uzlabotu datu pieejamību. BRA operatoriem ar tiešsaistes aptaujas starpniecību katru gadu ir jāziņo savai reģionālajai vadībai par saražoto daudzumu. Pēc reģiona apstiprinājuma saņemšanas datus nosūta LVĢMC, lai tos apkopotu un iesniegtu ES iestādēm un ESAO. Šo sistēmu izmanto vairāk nekā 90 uzņēmumi. Pašlaik notiek darbs, lai savienotu BRAPUS ar būvniecības procesu elektroniskās dokumentācijas sistēmu.³⁸³

Ziņošanas pienākums attiecas uz galvenajiem atkritumu apsaimniekošanas aspektiem, taču nenodrošina visu informāciju, kas nepieciešama efektīvai politikas plānošanai. Piemēram, nav ietverti dati par pārtikas atkritumiem un remonta un otrreizējās izmantošanas pasākumiem, un tiem nav skaidras statistikas definīcijas. Tāpēc VARAM vajadzības gadījumā

³⁸¹ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. II daļas 4.nodaļas 4.4.1.punkts, 153.lpp.

³⁸² Turpat.

³⁸³ Turpat, 154.lpp.

vāc papildu datus no uzņēmumiem. Tomēr uzņēmumi nav ieinteresēti sniegt šos datus, un tas kavē ministrijas spēju plānot politiku un reaģēt uz norisēm uzņēmējdarbības nozarē.³⁸⁴

Datu kvalitāte nav vienveidīga. Datu pieejamība un laikrindu garums ir ierobežots attiecībā uz tām atkritumu plūsmām, kuras ir grūti izsekot, vai gadījumos, kad ziņošanai trūkst pārskatāmības. Vairāku plūsmu gadījumā nav pietiekamas informācijas par apstrādes un likvidēšanas maršrutiem. Piemēram, trūkst informācijas par tādu atkritumu galamērķi, kurus ieved pārstrādei, bet kuri nav pietiekami kvalitatīvi. Nav pietiekamas informācijas par pārtikas atkritumiem un citiem bioatkritumiem. Dati par BRA ir pieejami tikai no 2013.gada, bet par EEIA – no 2009.gada.³⁸⁵

Turklāt nav pietiekamas informācijas par vietējo iestāžu apsaimniekošanas rezultātiem un to ieguldījumu valsts pārstrādes mērķu sasniegšanā.³⁸⁶

2.6.2. ESAO pārskatā un ES ieteiktie risinājumi

Šo situāciju varētu uzlabot, izveidojot regulāru procesu statistikas datu vākšanai un publicēšanai par sadzīves atkritumiem, tostarp par reģenerācijas un pārstrādes rezultātiem un par saistītajām izmaksām un ieņēmumiem.

Jāveido regulārs process statistikas datu vākšanai un publicēšanai par sadzīves atkritumiem, tostarp par reģenerācijas un pārstrādes rezultātiem un par saistītajām izmaksām un iemaksām.

Nepieciešami pilnīgāki un saskanīgāki dati par atkritumu savākšanu, apstrādi un apglabāšanu līdz pat to galamērķim. Prioritāti varētu piešķirt atkritumu plūsmām, par kurām ir atbildīgs ražotājs un kurām ir noteikti pārstrādes mērķi, plūsmām, kas rada īpašus apsaimniekošanas jautājumus, piemēram, pārtikas atkritumiem un bioatkritumiem, un turpmākai BRA informācijas sistēmas attīstībai. Jāapsver arī turpmāka datu uzlabošana par materiālu plūsmām un to integrēšana atkritumu statistikā, lai veicinātu izpratni par materiālu izplatīšanās ceļiem ekonomikā.

Lai efektīvi veicinātu lēmumu pieņemšanu un politikas novērtēšanu, ir vajadzīgi papildu pasākumi, lai uzlabotu un paplašinātu valstu informāciju par atkritumu apsaimniekošanu un statistiku par atkritumiem un materiāliem.

³⁸⁴ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. II daļas 4.nodaļas 4.4.1.punkts.

³⁸⁵ Turpat.

³⁸⁶ Turpat.

Jāapsver arī turpmāka datu uzlabošana par materiālu plūsmām un to integrēšana atkritumu statistikā, lai veicinātu izpratni par materiālu izplatīšanās ceļiem ekonomikā. Galu galā atkritumu un materiālu apsaimniekošanas informāciju varētu konsolidēt integrētā sistēmā, kas kalpotu par centrālo reģistru un nodrošinātu atbalstu valsts politikas izstrādei, īstenošanai un uzraudzībai, kā arī starptautisko pārskatu sagatavošanai. Tās pamatā varētu izmantot esošās informācijas sistēmas, kas paredzētas BRA un pārrobežu pārvietošanas uzraudzībai, kā arī citas datu bāzes, kuras uztur LVĢMC.

Uzlabot un paplašināt valsts informāciju par atkritumu apsaimniekošanu un oficiālo statistiku par atkritumiem un materiāliem; izveidot konsolidētu, pārskatāmu un integrētu sistēmu, kas ietver visus apsaimniekošanas posmus un apstrādes maršrutus, tostarp pārvietošanu pāri robežām, un kas atbalsta valstu politikas izstrādi, īstenošanu un uzraudzību, kā arī starptautiskos ziņojumus.³⁸⁷

2.6.3. Secinājums problēmas cēlonim no institucionālā aspekta

Fragmentāra informācija, kas nerada patiesu un pilnīgu priekšstatu par faktiskajām atkritumu plūsmām, līdz ar to tas liedz izdarīt secinājumus par veicamajiem uzlabojumiem atkritumu plūsmā. Nav viena persona (institūcija), kas apkopotu atkritumu apsaimniekotāju sniegtos datus par dažādu atkritumu veidu plūsmām, tādējādi radot priekšstatu par to izsekojamību.

³⁸⁷ Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas vides raksturlielumu pārskati. Latvija, 2019.gads. Novērtējums un ieteikumi. 48.-49.lpp.

3. Atsevišķu ES dalībvalstu atkritumu apsaimniekošanas modeļa izvērtējums

3.1.Dānija

Dānijas atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa apraksta pamatā izmantoti ESAO Vides raksturlielumu pārskati par Dāniju (turpmāk – ESAO pārskats).

3.1.1. Vispārīgs valsts atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstības apraksts

Dānija ir maza valsts ar atvērtu ekonomiku un ar tādu iekšzemes kopprodukta (IKP) līmeni uz vienu iedzīvotāju, kas būtiski pārsniedz ESAO vidējo IKP līmeni, un ar vienu no zemākajiem ienākumu nevienlīdzības līmeņiem starp ESAO dalībvalstīm.³⁸⁸

Dānijas atkritumu apsaimniekošanas nozare ir attīstījusies lēcienveidīgi – sākot ar koncentrēšanos uz cilvēku veselības aizsardzību, turpinot ar fokusēšanos uz vides aizsardzības integrēšanu un beidzot ar izejvielu ieguvī no atkritumiem un to otrreizēju izmantošanu. Šī transformācijas pamatā bija mērķtiecīgs valsts politiskais režīms, kurā bija skaidri noteikti galvenie “spēlētāji” un atbildība.³⁸⁹

Dānija bija pirmā valsts pasaulē, kura 1973.gadā pieņēma Vides aizsardzības likumu, ar kuru cita starpā tika ielikts galvenais pamats atkritumu kontrolei. Līdz šim atkritumi tika uzskatīti par veselību skarošu problēmu, bet ar jauno likumu tos uztvēra (arī) kā vides ietekmējošu aspektu.³⁹⁰

Sekojošajos gados Dānijas Vides ministrija strādāja ar mērķi palielināt atkritumu pārstrādi un samazināt izejvielu patēriņu. 1978.gadā šis darbs rezultējās pasaules pirmajā likumā par atkritumu pārstrādi, saskaņā ar kuru 50% no papīra un dzērienu iepakojuma bija jāpārstrādā. 1990.gadā pieņemtajā likumā par atkritumu pārstrādi tika noteikts, ka vietējām pašvaldībām ir pienākums organizēt dalītu papīra un stikla atkritumu savākšanu visās pašvaldību teritorijās, izņemot blīvi apdzīvotas vietas.³⁹¹

1970.gados atkritumu apglabāšana poligonos un izmešana izgāztuvēs, kuras neatbilda nekādām vides aizsardzības prasībām, bija normāla atkritumu likvidēšanas prakse Dānijā.

³⁸⁸ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019. Part II, Section 4.

³⁸⁹ European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016. file:///192.168.1.7/OneDrive%20-%20SIA%20MIA/LASUA/AA%20institucion%C4%81lais%20modelis/D%C4%81nija/Denmark_MSW_2016.pdf

³⁹⁰ Article: Waste regulation in Denmark. Dakofa – Waste and Resource Network Denmark. <https://dakofa.com/element/test-article-today/>

³⁹¹ Turpat.

Apglabāšana poligonos 1980.gados bija tik izplatīta, ka Kopenhāģenas apkārtnē tika izsmelta poligonu kapacitāte.³⁹²

Lai atkritumu apsaimniekošanas joma pietuvotos atkritumu apsaimniekošanas hierarhijai, Dānijā pastāv virkne ekonomisko un politisko instrumentu. Pirmkārt, mērķis bija novirzīt atkritumus prom no apglabāšanas atkritumu poligonos un virzīt tos uz sadedzināšanu, lai tiktu aizsargāti gruntsūdeņi, kā arī lai dotu ieguldījumu alternatīvai siltuma ražošanai apkures nodrošināšanai, bet vēlāk arī elektrības saražošanai. Tādēļ 1987.gadā tika ieviests nodoklis par atkritumu apglabāšanu, un 1997.gadā nodokļa slogu papildināja aizliegums apglabāt tādus atkritumus, kuri ir piemēroti pārstrādei vai sadedzināšanai. Atkritumu apglabāšanas nodoklis un apglabāšanas aizliegums tiek uzskatīti par diviem galvenajiem Dānijas atkritumu apsaimniekošanas jomu raksturojošajiem stūrakmeņiem.³⁹³

Pirmo reizi dati par radīto un likvidēto (poligonos izgāzto un apglabāto) atkritumu apjomu tika savākti 1985.gadā. Saskaņā ar uzskaiti 39% no visiem atkritumiem un 33% no majsaimniecībās radītajiem atkritumiem tika apglabāti atkritumu poligonos. 1995.gadā poligonos apglabāto majsaimniecībās radīto atkritumu apjoms samazinājās līdz 19%, bet 2004.gada līdz 4%, ņemot vērā, ka vienlaikus strauji palielinājās atkritumu pārstrādes un sadedzināšanas apjoms.³⁹⁴

Šādi rezultāti tika panākti ar nodokļa par atkritumu apglabāšanu poligonos paaugstināšanu, vienlaikus ieviešot aizliegumu apglabāt sadedzināmus atkritumus poligonos.³⁹⁵

Šobrīd Dānijā atkritumi tiek uztverti kā otrreiz izmantojama izejviela. Līdz ar to daudzi no atkritumu poligoniem saņem tik maz atkritumu, ka tos vairs nav ekonomiski izdevīgi uzturēt.³⁹⁶ Šodien Dānijā maksa par atkritumu apglabāšanu poligonos ir viena no zemākajām Eiropā.³⁹⁷

Dānija jau sen uzskatāma kā ESAO dalībvalsts–pirmrindniece, samazinot poligonos apglabājamo atkritumu apjomu un uzlūkojot atkritumus kā svarīgu resursu.³⁹⁸

Būtiskākās iniciatīvas sadzīves atkritumu apsaimniekošanas jomā tika veiktas jau pirms 2001.gada – aizliegums apglabāt sadedzināmus atkritumus poligonos, atkritumu

³⁹² European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016.

³⁹³ Article: Waste regulation in Denmark. Dakofa – Waste and Resource Network Denmark. <https://dakofa.com/element/test-article-today/>

³⁹⁴ European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016.

³⁹⁵ European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016. Section 2. Point 2.1.4.

³⁹⁶ Turpat.

³⁹⁷ Article: Waste regulation in Denmark. Dakofa – Waste and Resource Network Denmark. <https://dakofa.com/element/test-article-today/>

³⁹⁸ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019.

apglabāšanas un sadedzināšanas nodokļa ieviešana un dažu atkritumu plūsmu dalītas savākšanas īstenošana. Saskaņā ar Dānijas atkritumu apsaimniekošanas plānu 2013.-2018.gadam, kā arī saskaņā ar 2013.gadā pieņemto Dānijas izejvielu stratēģiju Dānija fokusējas uz sadzīves atkritumu pārstrādi un uztver atkritumus kā izejvielu.³⁹⁹

Šobrīd valsts ir sasniegusi iespaidīgus rezultātus praktiski visu veidu atkritumu plūsmu reģenerācijā un pārstrādē. Tomēr mājsaimniecību atkritumu pārstrāde joprojām ir palicis kā ievērojams izņēmums. Apjomīgas publiskās investīcijas atkritumu sadedzināšanas iekārtu iegādē, lai pārstrādātu sadzīves atkritumus, ir radījušas situāciju, kurā tiek radīts liels sadzīves atkritumu apjoms, bet pastāv ierobežota iekšzemes atkritumu pārstrādes infrastruktūra. Dānijas pašvaldības, kuras ir galvenie atkritumu sadedzināšanas iekārtu īpašnieki, saskaras ar pārlietu lielu jaudas pārpalikumu pēc atkritumu sadedzināšanas.⁴⁰⁰

Ar pastāvošo politiku un stratēģijām valsts mēģina novērst šos trūkumus, tomēr ar mainīgiem panākumiem. 2016.gada Komunālo pakalpojumu nākotnes stratēģija piedāvā būtisku atkritumu apsaimniekošanas jomas reorganizāciju, veicinot konkurenci atkritumu sadedzināšanas nozarē un piešķirot lielāku lomu privātajam sektoram atkritumu savākšanā un pārstrādē. Tomēr diskusijas par reformu praktisku ieviešanu ir apstājušās. Šī neskaidrība par atkritumu apsaimniekošanas nākotnes attīstības ietvaru kavē privāto un publisko investīciju piesaisti aprites ekonomikas attīstībai. Ņemot vērā minēto, 2018.gada septembrī pieņemtā Nacionālā aprites ekonomikas stratēģija un tam sekojošā politiskā vienošanās ir apsveicams jauns stimulants alternatīviem biznesa modeļiem, kuros resursu efektivitāte un pārstrāde ir obligāts ražošanas un patēriņa elements.⁴⁰¹

Saskaņā ar Eurostat 2016.gada datiem, Dānijā 2014.gadā tika radīti 4,3 miljoni tonnas cieta sadzīves atkritumu, un visi radītie atkritumi tika novirzīti pārstrādei.⁴⁰²

Atkritumu pārstrādi Dānijā raksturo lielais sadedzināto atkritumu daudzums. 2014.gadā tika sadedzināti 54% cieta sadzīves atkritumu, kas ir augstākais rādītājs Eiropas Savienībā uz vienu personu (Eurostat, 2016).⁴⁰³

Dānijā ir viena no augstākajām maksām par atkritumu apsaimniekošanu Eiropas Savienībā. 2015.gadā maksa par vienu tonnu sadzīves atkritumu, kas paredzēti sadedzināšanai, bija DKK 834 (EUR 112), neieskaitot nodokli.⁴⁰⁴

³⁹⁹ European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016.

⁴⁰⁰ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019.

⁴⁰¹ Turpat.

⁴⁰² European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016. Section 2.

⁴⁰³ European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016. Section 2. Point 2.1.

⁴⁰⁴ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019.

Neraugoties uz augstajiem pārstrādes rādītājiem, Dānija ieņem pirmo vietu Eiropas Savienībā sadzīves atkritumu radīšanā uz vienu iedzīvotāju, proti, 781 kg gadā uz vienu iedzīvotāju. Salīdzinājumam Eiropas Savienības vidējais rādītājs ir 487 kg gadā uz vienu iedzīvotāju.⁴⁰⁵ Tomēr augstais rādītājs ir saistīts ar metodoloģisko pieeju sadzīves atkritumu definēšanā. Ņemot vērā datus par atkritumu apsaimniekošanas apjomiem atkarībā no apsaimniekošanas veida, secināms, ka, lai arī rādītāji ir stabili, pārstrādāto atkritumu apjoms pieaug, bet sadedzināto atkritumu apjoms krītas, poligonos apglabājamo atkritumu apjomam paliekot nemainīgi zemam.⁴⁰⁶

3.1.2. Atkritumu apsaimniekošanas institucionālais modelis

Valstī pastāv šāds visaptverošs atkritumu apsaimniekošanas jomas politikas attīstības līdzekļu apvienojums – normatīvais regulējums (aizliegums apglabāt sadedzināmus atkritumus poligonos, obligāts nojaucamo būvju audits, lai atvieglotu polihlorbifenilu atdalīšanu), ekonomiskie instrumenti (nodoklis par apglabāšanu poligonos un par iepakojumu, maksa par videi kaitīgām precēm, izejvielu ieguves nodoklis, paplašinātās ražotāju atbildības sistēmas dzērienu iepakojumam), tirgus un inovāciju atbalsta līdzekļi (finansiāls atbalsts inovācijām un zaļais publiskais iepirkums) un informācijas shēmas (ekodizaina atbalsts).⁴⁰⁷

Dānijas atkritumu apsaimniekošanas politika un mērķi ir neregulēti valsts atkritumu apsaimniekošanas plānā un valsts stratēģijās.

Atkritumu apsaimniekošanas jomu Dānijā regulē virkne tiesību aktu. Vispārīgs vides aizsardzības regulējums, tostarp attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu, ietverts Dānijas Vides aizsardzības likumā (Danish Environmental Protection Act). To papildina dažādi noteikumi un Dānijas Atkritumu noteikumi (Affaldsbekendtgørelsen), kas ir galvenais atkritumu apsaimniekošanas jomu regulējošais normatīvais akts.⁴⁰⁸

Šobrīd spēkā esošā Atkritumu apsaimniekošanas un resursu stratēģija tika apstiprināta 2013.gadā ar nosaukumu “Dānija bez atkritumiem – šķiro vairāk, sadedzini mazāk”. Minētās stratēģijas mērķi ir ietverti arī spēkā esošajā valsts atkritumu apsaimniekošanas plānā “Dānija bez atkritumiem, atkritumu apsaimniekošanas resursu plāns 2013.-2018.”, kas tika

⁴⁰⁵ The EU Environmental Implementation Review 2019 Country Report – DENMARK. Part I, page 8. https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_dk_en.pdf

⁴⁰⁶ Turpat.

⁴⁰⁷ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019.

⁴⁰⁸ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019.

apstiprināts 2014.gadā. Plāna mērķis ir mainīt atkritumu apsaimniekošanas uzsvaru no atkritumu sadedzināšanas, iegūstot enerģiju, uz atkritumu pārstrādi.⁴⁰⁹

Minētie dokumenti abi ietver vienu kopīgu galveno mērķi – panākt, ka līdz 2022.gadam 50% mājstaimniecībās radušies atkritumi tiek pārstrādāti (2011.gadā 75% atkritumu tika sadedzināti).⁴¹⁰

Sagaidāms, ka Komunālo pakalpojumu nākotnes stratēģija, par ko šobrīd ir raisījušās diskusijas, būtiski mainīs atkritumu apsaimniekošanas organizēšanu valstī. Tajā ir paredzēta lielāka konkurence atkritumu sadedzināšanas nozarē, ļaujot komersantiem brīvi izvēlēties galamērķi sadedzināmajiem atkritumiem un kā obligātu pienākumu pašvaldībām nosakot organizēt publiskā iepirkumu procedūru organizēšanu mājstaimniecībās radušos atkritumu pārstrādei un sadedzināšanai.⁴¹¹

Saskaņā ar 1989.gada Atkritumu noteikumiem kā atbildīgās institūcijas atkritumu apsaimniekošanas jomā tika noteiktas Vides ministrija un pašvaldības. Precīzāk sakot, noteikumi nostiprināja faktu, ka tieši pašvaldības ir atbildīgas par atkritumu apsaimniekošanu valstī. Tas nozīmēja, ka pašvaldībām vairāk vai mazāk tika piešķirta rīcības brīvība izlemt, kā savākt un apsaimniekot atkritumus vietējā līmenī, tiktāl, cik tiek ievēroti valsts uzdevumi un mērķi.⁴¹²

Šobrīd valsts līmenī atbildība par atkritumu apsaimniekošanas politikas īstenošanu tiek dalīta starp Pārtikas un vides ministriju, kas atbild par nozares attīstību kopumā, un Enerģētikas, komunālo pakalpojumu un klimata ministriju, kura ir atbildīga par ekonomisko jautājumu atkritumu apsaimniekošanas jomas ietvaros īstenošanu un par atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu. Pārtikas un vides ministrijas galvenais pienākums ir valsts ekonomikas pārorientēšana uz aprites ekonomiku. Šī mērķa īstenošanā tiek iesaistītas arī citas ministrijas – Uzņēmējdarbības, rūpniecības un finanšu ministrija, Enerģētikas komunālo pakalpojumu un klimata ministrija, Satiksmes un būvniecības ministrija un Augstākās izglītības un zinātnes ministrija.⁴¹³

Vietējā līmenī par atkritumu apsaimniekošanu atbildīgas ir 98 Dānijas pašvaldības, savukārt piecas reģionālās padomes ir atbildīgas par nelegālo izgāztuvju/ piesārņoto vietu (*orphan contaminated sites*) apsaimniekošanu. Pašvaldībām ir piešķirta plaša autonomija

⁴⁰⁹ The EU Environmental Implementation Review 2019 Country Report – DENMARK. Part I, page 8. https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_dk_en.pdf

⁴¹⁰ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019.

⁴¹¹ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019. Part II, Section 4.

⁴¹² Article: Waste regulation in Denmark. Dakofa – Waste and Resource Network Denmark. <https://dakofa.com/element/test-article-today/>

⁴¹³ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019. Part II, Section 4.

(rīcības brīvība) atkritumu apsaimniekošanas plānošanā, infrastruktūras attīstībā, atļauju izsniegšanā un atkritumu apsaimniekošanas iekārtu pārvaldīšanā (izņemot lielākas iekārtas, kas atrodas valsts pārvaldībā).⁴¹⁴

Saskaņā ar spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem pašvaldības ir tiesīgas izlemt jautājumus par savākšanas sistēmām, bet tām vienlaikus ir pienākums nodrošināt nepieciešamo pārstrādes kapacitāti savāktajiem majsaimniecībās radītajiem atkritumiem. Pašreiz pašvaldības ir atbildīgas par visu sadedzināšanai un apglabāšanai paredzētu majsaimniecībās radīto sadzīves un komerciālo atkritumu savākšanu. Pārstrādei paredzētos komerciālos atkritumus savāc un apsaimnieko saskaņā ar vispārēja tirgus noteikumiem.⁴¹⁵

Dānijā ir labi attīstīta starppašvaldību sadarbība. Pašvaldības nereti ir atkritumu pārstrādes iekārtu īpašnieces un tās organizē to darbību. Šobrīd 82 pašvaldības ir atkritumu sadedzināšanas iekārtu īpašnieces vai līdzīpašnieces.⁴¹⁶

Pārstrādes kapacitāti bieži vien nodrošina saskaņā ar līgumiem ar privātām pārstrādes kompānijām vai caur starppašvaldību uzņēmumiem.⁴¹⁷

Saskaņā ar 2010.gada Atkritumu noteikumiem (Statutory order on waste 2010) tika mainīta cieto sadzīves atkritumu definīcija. Ar jauno noteikumu spēkā stāšanos visi komersanti kļuva atbildīgi par pārstrādei piemērotu atkritumu pārstrādi. Pirms tam lielāka vara un atbildība par privātu uzņēmēju pārstrādājamiem atkritumiem bija pašvaldībām.⁴¹⁸

Saskaņā ar minētajiem noteikumiem pašvaldības kopš 2010.gada vairs neveic komersantu radītu pārstrādājumu atkritumu apsaimniekošanu, tostarp komerciālo, rūpniecisko, būvniecības un būvju nojaukšanas atkritumu apsaimniekošanu. Līdz ar to pašvaldībām vairs nav tiesību savākt vai pārstrādāt šādus atkritumus, izņemot tādus atkritumus, kas pielīdzināmi majsaimniecību atkritumiem.⁴¹⁹

Atbilstoši noteikumu grozījumiem pašvaldības arī vairs nav atbildīgas par pietiekamas atkritumu pārstrādes kapacitātes nodrošināšanu publiskām vai privātām personām piederošajās atkritumu iekārtās iestāžu, komersantu un biroju atkritumu pārstrādei.⁴²⁰

Pašvaldības ir atbildīgas par atkritumu savākšanas sistēmu ieviešanu, lai nodrošinātu valsts mērķu sasniegšanu, lai arī kādu sistēmu tās izvēlētos. Praktiski visām Dānijas

⁴¹⁴ Turpat.

⁴¹⁵ Article: Waste regulation in Denmark. Dakofa – Waste and Resource Network Denmark. <https://dakofa.com/element/test-article-today/>

⁴¹⁶ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019. Part II, Section 4.

⁴¹⁷ Article: Waste regulation in Denmark. Dakofa – Waste and Resource Network Denmark. <https://dakofa.com/element/test-article-today/>

⁴¹⁸ European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016.

⁴¹⁹ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019. Part II, Section 4.

⁴²⁰ European Environment Agency Country fact sheet. Municipal waste management. Denmark. October, 2016.

mājsaimniecībām ir nodrošināta atkritumu savākšana no mājas durvīm (*door-to-door collection service*).⁴²¹

Kopumā 70 % pašvaldību nodrošina dalītu papīra un stikla atkritumu savākšanu. Turklāt vairākas pašvaldības nodrošina arī cita veida atkritumu dalītu savākšanu.⁴²²

3.1.3. Maksa par atkritumu apsaimniekošanu

Ņemot vērā, ka Dānijas atkritumu apsaimniekošanas politika atbalsta pilnīgu maksas atgūšanu par sadzīves atkritumu savākšanu un apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu, pašvaldības ir atbildīgas par maksas par atkritumu apsaimniekošanu noteikšanu. Rezultātā pašvaldības nosaka tādu maksu mājsaimniecībām un komersantiem, kas atbilst atkritumu apsaimniekošanas izmaksām. Tā kā pašvaldībām, nosakot maksu par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu, ir jāspēj norādīt, tieši no kādiem atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumiem veidojas kopējā maksa, tās saņemto maksu par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu nedrīkst novirzīt atkritumu samazināšanas aktivitātēm un programmām.⁴²³

Vairākas pašvaldības ir ieviesušas Pay-as-You-Throw (PAYT) sistēmas, kas veicina radīto atkritumu daudzuma samazināšanu. Citas pašvaldības ir īstenojušas eksperimentu, ieviešot priekšapmaksas maisu sistēmu.⁴²⁴

3.1.4. Īpašumtiesības

Dānijas pašvaldībām pieder 90% no 40 šobrīd strādājošajiem atkritumu apglabāšanas poligoniem un visas 22 sadzīves atkritumu sadedzināšanas iekārtas, turpretī lielākā daļa pārstrādes iekārtu (ap 240 no aptuveni 300 reģistrētajām pārstrādes iekārtām) ir privātīpašums.⁴²⁵

Atkritumu sadedzināšanas iekārtas pārsvarā tiek finansētas no publiskiem līdzekļiem kā pašvaldības aizdevums, kas izsniegts caur speciālu kredītinstitūtu “Kommunie Kredit” ar pašvaldības galvojumu.

⁴²¹ Turpat.

⁴²² Turpat.

⁴²³ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019. Part II, Section 4.

⁴²⁴ Turpat.

⁴²⁵ OECD Environmental Performance Review of Denmark. Draft Main Report. 28 March 2019. Part II, Section 4.

3.2. Lietuva

Lietuvas atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa apraksta pamatā izmantots Lietuvas Republikas Atkritumu apsaimniekošanas likums, Eiropas Vides aģentūras un ESAO pētījumi, ES Tiesas un Lietuvas Republikas Konstitucionālās tiesas spriedumi, kā arī citi avoti.

3.2.1. Vispārīgs valsts atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstības apraksts

Atkritumu apsaimniekošana Lietuvā ir attīstījusies pakāpeniski. Valsts atkritumu apsaimniekošanas sistēmu organizē līdzīgi pārējām Baltijas valstīm, tomēr atšķirībā no Latvijas, Lietuva ir ieviesusi, piemēram, depozīta atgriešanas sistēmu un veic sadzīves atkritumu sadedzināšanu.

Lietuvas Republikas Vides ministrija ir galvenā institūcija, kas valstī atbild par likumdošanu atkritumu apsaimniekošanas nozarē, kā arī atkritumu apsaimniekošanas nozares administrēšanu. Ministrija koordinē valsts, reģionālo un vietējo institūciju darbību un sagatavo nacionālās stratēģijas atkritumu apsaimniekošanas nozarē. Kā otra atbildīgā institūcija atkritumu apsaimniekošanas nozarē darbojas Lietuvas Republikas Vides aizsardzības aģentūra.

Lietuvā 1990.gadā atkritumu apsaimniekošanas politika bija vāji attīstīta un neatbilstoša vides standartiem – nepastāvēja atkritumu plūsmas, atkritumi masveidā tika izgāzti nelegāli izveidotajās izgāztuvēs.⁴²⁶ Valsts atkritumu šķirošanu sāka īstenot 1992.-1993.gadā un šis pienākums tika uzticēts pašvaldību atkritumu apsaimniekošanas uzņēmumiem.

Virzoties uz tirgus ekonomiku, Lietuva attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu pieņēma tiesisko regulējumu, tika izveidotas atbildīgās institūcijas un noteikti to pienākumi. Attiecībā uz dažādām atkritumu plūsmām tika izstrādātas stratēģijas ar sasniedzamajiem mērķiem, kā arī noteikti pasākumi atkritumu apsaimniekošanas sistēmas patstāvīgai uzlabošanai.⁴²⁷

Lietuva 2008.gadā uzsāka reģionālās sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēmas izveidi. Tika izveidotas atkritumu savākšanas, šķirošanas un likvidēšanas sistēmas. Tika slēgti

⁴²⁶ Kallay T. Municipal waste management in Lithuania. European Environment Agency, 2013. Pieejams: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/lithuania-municipal-waste-management/view>

⁴²⁷ Kallay T. Municipal waste management in Lithuania. European Environment Agency, 2013. Pieejams: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/lithuania-municipal-waste-management/view>

prasībām neatbilstoši atkritumu poligoni (kopumā tika slēgti 612 poligoni un tika paredzēts, ka līdz 2013.gadam tiks slēgt vēl 198 poligoni), ieviestas jaunas un tam laikam modernas atkritumu likvidēšanas iekārtas, kā arī izveidoti zaļo atkritumu kompostēšanas un lieltgabarieta atkritumu pieņemšanas punkti.⁴²⁸ Līdz ar to kopš 2009.gada Lietuvā tika aizliegta atkritumu apglabāšana standartiem neatbilstošajos poligonos.

2009.gadā tika dibināti reģionālie atkritumu apsaimniekošanas centri, piešķirot tiem juridisku personu statusu. To galvenais mērķis bija sasniegt mērķus attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu un izveidot funkcionēt spējīgu atkritumu apsaimniekošanas sistēmu. Nebīstamajiem atkritumiem tika uzbūvēti 11 reģionālie poligoni un 21 zaļo atkritumu kompostēšanas punkti.⁴²⁹

Līdz 2009.gadam atkritumu savākšana tika nodrošināta 80% iedzīvotāju, savukārt līdz 2010.gadam šis skaitlis pieauga līdz 94%. Atlikušajiem 6% iedzīvotāju bija pieejami tikai citi atkritumu savākšanas pakalpojumi, piemēram, publiskie atkritumu konteineri.⁴³⁰

Sadzīves atkritumu šķirošanas līnijas 2013.gadā darbojās visos reģionos, izņemot Šauļus. Šo šķirošanas līniju (kopā darbojās 13) kopējā jauda bija 273 000 tonnas. 2012.gadā 19 atkritumu apsaimniekošanas uzņēmumi tika aprīkoti ar manuālās šķirošanas līnijām, kuru jauda bija 300 000 tonnas. Tika paredzēts, ka līdz 2015.gada beigām Lietuvā tiks uzbūvēta viena atkritumu mehāniskās apstrādes un deviņas atkritumu mehāniskās šķirošanas un bioloģiskās apstrādes iekārtas.⁴³¹

Balstoties uz Vides aizsardzības aģentūras sniegto informāciju, 2010.gadā tika saražoti 1,25 miljoni tonnu sadzīves atkritumu, no kuriem 62 500 tonnas (ieskaitot kompostu) tika pārstrādātas Lietuvā un 96 000 tonnas tika eksportētas. Lielākā daļa atkritumu 2010.gadā joprojām tika noglabāta poligonos – 1,08 miljoni tonnu (2007.gadā 1,25 miljoni tonnu, bet 2004. gadā 1,15 miljoni tonnu).⁴³² Tomēr kopš 2010.gada statistika ir strauji uzlabojusies un 2017.gadā Lietuva pārstrādāja 48,1% sadzīves atkritumu.⁴³³ Tas ir skaidrojams ar dalītās atkritumu savākšanas un DRN ieviešanu.⁴³⁴ Dati liecina, ka 2016.gadā Lietuvā uz vienu

⁴²⁸ Turpat.

⁴²⁹ Turpat.

⁴³⁰ Turpat.

⁴³¹ National factsheet on separate collection. Lithuania. Pieejams: <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LT%20National%20factsheet.pdf>

⁴³² Kallay T. Municipal waste management in Lithuania. European Environment Agency, 2013. Pieejams: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/lithuania-municipal-waste-management/view>

⁴³³ Recycling of municipal waste in Lithuania 2009-2017. Pieejams: <https://www.statista.com/statistics/632945/municipal-waste-recycling-lithuania/>

⁴³⁴ Dudečka-Puriņa N., Ābele L., Atstāja Dz., Cudečkis V. The Baltic countries towards the goals of waste framework directive. Scientific Journal of Latvia University of Life Sciences and Technologies Landscape Architecture and Art, Vol 14 (14), 2019. Pieejams: https://llufb.llu.lv/Raksti/Landscape_Architecture_Art/2019/LLU_Landscape_Architect_Art_Vol_14_2019-102-109.pdf

iedzīvotāju tika saražoti 444 kg atkritumu, tika pārstrādāti un nodoti kompostam 50% atkritumu un 31% atkritumu tika nogādāti apglabāšanai poligonos.⁴³⁵

Kā Lietuvas atkritumu rašanās novēršanas valsts programmas 2014.-2020.gadam mērķis tika izvirzīts sniegt atkritumu rašanās novēršanas stāvokļa analīzi, identificēt prioritārās atkritumu plūsmas, kā arī attiecībā uz tām noteikt sasniedzamos mērķus un veicamos uzdevumus. Saskaņā ar atkritumu hierarhiju kā prioritāte tika izvirzīta atkritumu rašanās novēršana, ilgtspējīga patēriņa veicināšana un atbildīga resursu izmantošana. Atkritumu rašanās novēršanas valsts programmā 2014.-2020. gadam tika izvirzīti šādi mērķi:

- 1) nepalēninot ekonomisko izaugsmi, samazināt atkritumu rašanos ražošanas, celtniecības un citās nozarēs, kā arī nodrošināt, ka radīto atkritumu daudzums nav lielāks nekā vidēji ES dalībvalstīs;
- 2) līdz ar preču patēriņa pieaugumu, panākt lēnāku sadzīves atkritumu, tai skaitā iepakojuma, EEIA un bioloģisko noārdāmo atkritumu daudzuma pieaugumu, un nodrošināt, ka sadzīves atkritumu daudzums nepārsniedz ES dalībvalstu vidējo līmeni.

Lai sasniegtu atkritumu rašanās novēršanas valsts programmas 2014.-2020.gadam pirmo mērķi, tika paredzēts īstenot šādus pasākumus:

- 1) veicināt atkritumu rašanās novēršanu ražošanas un citās nozarēs;
- 2) paaugstināt materiālu un resursu izmantošanas efektivitāti;
- 3) uzlabot darbinieku kvalifikāciju atkritumu rašanās novēršanas uzņēmumos, zemnieku saimniecībās, lauksaimniecības uzņēmumos un kontroles iestādēs.

Lai sasniegtu atkritumu rašanās novēršanas valsts programmas 2014.-2020.gadam otro mērķi, tika paredzēts īstenot šādus pasākumus:

- 1) pilnveidot atkritumu apsaimniekošanas nozari regulējošos tiesību aktus, nosakot prasības attiecībā uz sadzīves atkritumu rašanās novēršanu un atkārtotu izmantošanu;
- 2) veicināt ilgtspējīgu preču patēriņu;
- 3) veicināt produktu atkārtotu izmantošanu un veikt pasākumus, kas paredzēti produktu sagatavošanai atkārtotai izmantošanai;
- 4) palielināt sabiedrības izpratni un uzlabot pašvaldību darbinieku kvalifikāciju attiecībā uz atkritumu rašanās novēršanu.

⁴³⁵ Waste management in the EU: infographic with facts and figures. Pieejams: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20180328STO00751/eu-waste-management-infographic-with-facts-and-figures>

Minētās programmas īstenošanā ir iesaistītas Lietuvas Vides ministrija, Ekonomikas ministrija, Veselības ministrija, Izglītības un zinātnes ministrija, Zemkopības ministrija un Valsts pārtikas un veterinārais dienests.⁴³⁶

Programmā citastarp noteikts, ka Lietuvas atkritumu sadedzināšanas iekārtās būs atļauts sadedzināt tikai sadzīves atkritumus, turklāt Lietuvā atkritumus un no atkritumiem iegūto kurināmo valstī nebūs atļauts ievest. Tas nozīmē, ka sadedzināšanas iekārtu jaudai nevajadzētu būt lielākai par pēc šķirošanas radušos atkritumu daudzumam. Turklāt atkritumu sadedzināšana tiks atļauta tikai valsts nozīmes uzņēmumiem, kuros 51% īpašumtiesības pieder valstij.⁴³⁷

Lietuva kopš 2016.gada 1.februāra ir ieviesusi Depozīta atgriešanas sistēmu vienreizlietojamajām pudelēm. Mazumtirgotājiem, kuru platība pārsniedz 60m² ir pienākums tirdzniecības vietās pieņemt vienreizlietojamo iepakojumu.

Saskaņā ar 2019.gada datiem Lietuvā šobrīd darbojas 133 šķiroto atkritumu savākšanas laukumi, 199 atkritumu savākšanas punkti, 14 175 konteineru stacijas (pie dzīvojamajām mājām, garāžām, dārziem), 60 kompostēšanas punkti, 15 šķirošanas līnijas (privāto atkritumu apstrādes uzņēmumu īpašumā), 10 mehāniski-bioloģiskās pārstrādes rūpnīcas, viena sadzīves atkritumu sadedzināšanas rūpnīca un viena bīstamo atkritumu sadedzināšana rūpnīca, 14 poligoni.⁴³⁸

3.2.2. Atkritumu apsaimniekošanas institucionālais modelis

Lietuvā sadzīves atkritumu apsaimniekošana ir pašvaldību stingrā kontrolē. Sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēmas tiesisko ietvaru valstī nosaka Lietuvas Republikas Atkritumu apsaimniekošanas likums, kas atkritumu apsaimniekošanas sistēmu definē kā organizatorisko, tehnisko un juridisko instrumentu kopumu, ar kuru palīdzību pašvaldības īsteno sadzīves atkritumu apsaimniekošanu.⁴³⁹

Lietuva ir sadalīta 10 atkritumu apsaimniekošanas reģionos. Iedzīvotāju skaits vienā reģionā svārstās no 170 000 līdz 900 000 iedzīvotāju, līdz ar to arī reģionu kopējā platība variē

⁴³⁶ Overview of national waste prevention programmes in Europe. Lithuania. European Environment Agency, 2016. Pieejams: <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/waste-prevention/countries>

⁴³⁷ Baltic Times. Lithuania establishes monopoly over waste disposal industry, 2014. Pieejams: <https://www.baltictimes.com/news/articles/34795/>

⁴³⁸ Kazlauskas D., Implementation of economic instruments in Lithuania. Pieejams: https://www.wastepolicyserbia.info/fileadmin/inhalte/wps/pdf/ws6/en/5_econinstrumlithuania_Kazlauskas.pdf

⁴³⁹ Law on Waste Management of the Republic of Lithuania. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59267/asr>

no 4000 km² līdz 10 000 km².⁴⁴⁰ Lielākajās pilsētās Lietuvā (Alītā, Kauņā, Klaipēdā, Marijampolē, Panevėžā, Šauļos un Viļņā) ir izveidots vismaz viens atkritumu dalītās savākšanas punkts uz 600 iedzīvotājiem, pārējās pilsētās vismaz viens dalītās atkritumu savākšanas punkts uz 800 iedzīvotājiem, lauku teritorijās vismaz viens punkts.⁴⁴¹ Vienā reģionā ietilpst vairākas pašvaldības, kuras, savstarpēji sadarbojoties, nodrošina sadzīves atkritumu apsaimniekošanas norisi un atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus visiem reģionā esošajiem sadzīves atkritumu ražotājiem. Atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniedzēju izraugās pašvaldība vai atkritumu apsaimniekošanas reģiona centrs.⁴⁴²

Atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniedzējs tiek izvēlēts konkursa vai publiskā iepirkuma procedūras rezultātā. Pašvaldībai ir tiesības noteikt atkritumu apsaimniekotāju skaitu teritorijā. Arī reģiona centram var tikt piešķirtas tiesības slēgt līgumu par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu ar vienu vai vairākām personām. Līdz ar to atkritumu apsaimniekotāju skaits var variēt un atkritumu apsaimniekotājs var darboties konkrētā pašvaldības teritorijas daļā vai visā pašvaldības teritorijā brīvas konkurences apstākļos.⁴⁴³ Atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu Lietuvā var sniegt tikai tās personas, kas reģistrētas nacionālajā atkritumu apsaimniekotāju reģistrā.⁴⁴⁴

Lielākajā daļā gadījumu pašvaldības atkritumu savākšanu uztic saviem uzņēmumiem, lai gan nereti tirgū ir vairāki citi uzņēmumi, kuri vēlēs nodrošināt atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu.⁴⁴⁵ Šis strīds ir nonācis arī Lietuvas Republikas Konstitucionālajā tiesā, kura ar 2015.gada 5.marta spriedumu Nr.KT9-N5/2015 atzinusi, ka pašvaldība var uzticēt sadzīves atkritumu reģenerāciju un likvidāciju pašvaldības dibinātam uzņēmumam, atkritumu apsaimniekošanas uzņēmumam, vai arī uzņēmumam, ko izveidojušas vairākas pašvaldības kopīgi, un tas nav pretrunā ar Lietuvas Republikas Konstitūciju.⁴⁴⁶ 2017.gadā 45 no 60 pašvaldībām atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniegšanu uzticēja slēdzot publisko iepirkumu, bet atlikušās 15 pašvaldības *in-house* ietvaros.⁴⁴⁷

⁴⁴⁰ OECD Waste management services 2013. Pieejams: <http://www.oecd.org/daf/competition/Waste-management-services-2013.pdf>

⁴⁴¹ National factsheet on separate collection. Lithuania. Pieejams: <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/LT%20National%20factsheet.pdf>

⁴⁴² Law on Waste Management of the Republic of Lithuania. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59267/asr>

⁴⁴³ Turpat.

⁴⁴⁴ Republic of Lithuania Law on Competition. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/49e68d00103711e5b0d3e1beb7dd5516?fwid=q8i88mf0v>

⁴⁴⁵ OECD Waste management services 2013. Pieejams: <http://www.oecd.org/daf/competition/Waste-management-services-2013.pdf>

⁴⁴⁶ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania. 05.03.2015. ruling No. KT9-N5/2015. Pieejams: <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1493/content>

⁴⁴⁷ Komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugos teikėjo parinkimo būdai Lietuvos savivaldybėse. Pieejams: <http://kt.gov.lt/atviri-duomenys/komunaliniu-atlieku-surinkimo-ir-vezimo-paslaugos-teikėjo-parinkimo-budai-lietuvas-savivaldybese?page=2>

Lietuvas Republikas Konkurences padomes veiktajā tirgus pētījumā atkritumu apsaimniekošanas jomā ir secināts, ka visaugstākās cenas konstatētas pašvaldībās, kurās pakalpojumus sniedz šo pašvaldību kontrolēti uzņēmumi. Šis fakts ir mudinājis Lietuvai dot priekšroku publiskā iepirkuma darījumiem, nevis iekšējiem darījumiem. Šo izvēli kā rīcības brīvības realizēšanu ir akceptējusi arī Eiropas Savienības Tiesa, norādot, ka Lietuvas noteiktie papildus kritēriji, ka *in house* pieeju var īstenot tikai tad, ja “ar publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu nevar tikt nodrošināta sniegto pakalpojumu kvalitāte, pieejamība vai to nepārtrauktība.” Vienlaikus uzsverot, ka, izvēloties šādu pakalpojuma sniegšanas formu, tai ir jābūt saderīgai arī ar pārējiem ES tiesību principiem.⁴⁴⁸ Lietā C-285/18 *UAB Irgita ĢA Hogans (Hogan)* norādījis, ka šie noteikumi (principu ievērošana) “attiecas uz visiem darījumiem neatkarīgi no to konkrētās vērtības. Vienīgi, ja darījuma vērtība pārsniedz konkrētu summu, ir jāievēro īpašās iepirkuma procedūras, kas noteiktas Direktīvā 2014/24”.⁴⁴⁹

Sadzīves atkritumu apsaimniekošana tiek veikta saskaņā ar pašvaldības domes apstiprinātajiem sadzīves atkritumu apsaimniekošanas noteikumiem. Šie noteikumi regulē jautājumus saistībā ar atkritumu apsaimniekošanas sistēmu, tai skaitā sadzīves atkritumu savākšanas organizāciju konkrētajā teritorijā, atkritumu apsaimniekotāju skaitu teritorijā, līgumu slēgšanas noteikumus, iesaistīto pušu tiesības un pienākumus u.tml.⁴⁵⁰ Pakalpojumu minimālās prasības nosaka Lietuvas Republikas Vides ministrija, savukārt kvalitātes uzraudzība ir uzticēta pašvaldībai vai reģionālajam centram.

Sadzīves atkritumu apsaimniekotāju pienākums ir nodrošināt dalītu atkritumu savākšanu. Atkritumu šķirošana Lietuvā tiek veicināta ar juridiskiem un finansiāliem līdzekļiem, piemēram, ar jau minētā DRN ieviešanu.

Pašvaldības ir atbildīgas arī par ES noteikto mērķu sasniegšanu attiecībā uz atkritumu pārstrādi un reģenerāciju, tomēr pastāv izņēmumi uz atsevišķām atkritumu plūsmām (EEIA, iepakojuma baterijas, atkritumu uzglabāšana), kas tiek regulēti paplašinātās ražotāju atbildības sistēmas ietvaros. Pašvaldības nosaka sadzīves atkritumu savākšanas, pārvadāšanas, apstrādes un apglabāšanas noteikumus. To pienākumos turklāt ietilpst nodrošināt atkritumu pārstrādes iekārtu darbību.⁴⁵¹

⁴⁴⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/18/EK par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK. Pieņemta 23.03.2014.

⁴⁴⁹ EST 08.08.2018. spriedums lietā C-285/18 *UAB Irgita*. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62018CN0285:EN:PDF>

⁴⁵⁰ Law on Waste Management of the Republic of Lithuania. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59267/asr>

⁴⁵¹ Kallay T. Municipal waste management in Lithuania. European Environment Agency, 2013. Pieejams: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/lithuania-municipal-waste-management/view>

Atkritumu sadedzināšana Lietuvā tiek izmantota bīstamo un sadzīves atkritumu likvidēšanai. Katrai fiziska vai juridiskai personai, kas vēlas nodarboties ar atkritumu sadedzināšanu, sākotnēji ir jāsaņem atļauja, līdz ar to ar atkritumu sadedzināšanu var nodarboties arī privātajā sektora esošs uzņēmums. Valsts ir piešķirusi subsīdijas valsts uzņēmumam bīstamo atkritumu sadedzināšanas iekārtas uzstādīšanai, tomēr praksē nav bijuši gadījumi, kad šāds atbalsts ir bijis piešķirts pašvaldībām, kas nodarbojas ar sadzīves atkritumu sadedzināšanu.⁴⁵²

Praksē ir radušies strīdi saistībā ar privāto atkritumu sadedzināšanas uzņēmumu darbību atkritumu sadedzināšanas nozarē. Uzņēmums *Reenergy* 2014.gadā vērsās Eiropas Komisijas ģenerālsēkretariātā sakarā ar to, ka atkritumu sadedzināšanas jomā Lietuva ir pārkāpusi ES likumdošanu. Minētais uzņēmums tika izslēgts no atkritumu sadedzināšanas tirgus pēc tam, kad Lietuvas valdība pieņēma lēmumu, ka atkritumu sadedzināšanu var veikt tikai valsts kontrolēti uzņēmumi. Uzņēmums norādīja, ka valsts ir monopolizējusi atkritumu sadedzināšanas tirgu, nelikumīgi izveidojot valsts kontrolētu uzņēmumu, līdz ar to ierobežojot kapitāla brīvu apriti un konkurenci. Neskatoties uz to, Lietuvas valdība pieņēma Vides apsaimniekošanas plānu 2014.-2020.gadam.⁴⁵³

Lietuvā ir tikai viena elektrostacija, kas izmanto sadzīves atkritumus elektrības un siltuma enerģijas iegūšanai. Klaipēda konkursa procedūras ietvaros noslēdza līgumu ar reģiona centru un privāto uzņēmumu. Saskaņā ar šo līgumu sadedzināšanai uz šo staciju var tikt nogādāti tikai tie atkritumi, kas saražoti Klaipēdas reģionā, līdz ar to šo staciju var izmantot tikai Klaipēdas reģionā darbojošies atkritumu savākšanas uzņēmumi.⁴⁵⁴

3.2.3. Maksa par atkritumu apsaimniekošanu

Ar personu, kas nodrošina atkritumu savākšanu, norēķinus veic pati mājāsaimniecība, no kuras atkritumu tiek savākti, vai maksa tiek segta no pašvaldības vai reģionālā centra budžeta. Pirmajā situācijā tarifu nosaka apsaimniekotājs (pašvaldība šajā gadījumā ir noteikusi šī tarifa griestus). Persona, no kuras tiek veikta atkritumu savākšana, samaksu veic konkrētajam atkritumu apsaimniekotajam. Otrajā gadījumā samaksu par atkritumu savākšanu

⁴⁵² OECD Waste management services 2013. Pieejams: <http://www.oecd.org/daf/competition/Waste-management-services-2013.pdf>

⁴⁵³ Baltic Times. Lithuania establishes monopoly over waste disposal industry, 2014. Pieejams: <https://www.baltictimes.com/news/articles/34795/>

⁴⁵⁴ Baltic Times. Lithuania establishes monopoly over waste disposal industry, 2014. Pieejams: <https://www.baltictimes.com/news/articles/34795/>

iekasē pašvaldība un tā tiek ieskaitīta pašvaldības budžetā, no kura tiek segtas sadzīves atkritumu apsaimniekošanas izmaksas.⁴⁵⁵

Pašvaldībai ir tiesības noteikt kritērijus maksas aprēķinam, piemēram, nosakot maksu saskaņā ar mājaimniecībā dzīvojošo personu skaitu vai tās platību.⁴⁵⁶ Atkritumu apsaimniekošanas maksa ir jāpārskata reizi gadā un apsaimniekošana tiek finansēta saskaņā ar “piesārņotājs maksā” modeli, līdz ar to maksas noteikšanā ir jāņem vērā šis princips.⁴⁵⁷ Izmaksās tostarp jāiekļauj izmaksas, kas saistītas ar sadzīves atkritumu apsaimniekošanas organizēšanu, attīstību, poligonu slēgšanu un turpmāku uzraudzību. Lietuvas likums nenosaka cenas par atkritumu sadedzināšanu, arī šāda lēmuma pieņemšana ir jāveic pašvaldībām.⁴⁵⁸

Sadzīves atkritumu apsaimniekošana tiek finansēta arī no nodokļiem, pašvaldību aizņēmumiem, ES līdzekļiem, valsts atbalsta un Lietuvas Vides investīciju, ražotāju, importētāju un atkritumu apsaimniekotāju privātajiem fondiem. 2016.gadā Lietuva ieviesa DRN, kas ik gadu tiek palielināts (2016.gadā 3 EUR/t, 2018.gadā 5 EUR/t). Nodoklis tiek iemaksāts valsts budžetā un to sedz atkritumu apsaimniekošanas operators. Paredzēts, ka 2020. gadā nodoklis tiks palielināts līdz 27,51 EUR/t.⁴⁵⁹

⁴⁵⁵ Law on Waste Management of the Republic of Lithuania. Pieejams: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59267/asr>

⁴⁵⁶ Turpat.

⁴⁵⁷ Kallay T. Municipal waste management in Lithuania. European Environment Agency, 2013. Pieejams: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/lithuania-municipal-waste-management/view>

⁴⁵⁸ OECD Waste management services 2013. Pieejams: <http://www.oecd.org/daf/competition/Waste-management-services-2013.pdf>

⁴⁵⁹ Kazlauskas D., Implementation of economic instruments in Lithuania. Pieejams: https://www.wastepolicyserbia.info/fileadmin/inhalte/wps/pdf/ws6/en/5_econinstrumlithuania_Kazlauskas.pdf

3.3. Slovēnija

Slovēnijas atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa apraksta pamatā ir izmantots ESAO Vides raksturlielumu pārskats par Slovēniju, Eiropas Komisijas pārskati un citi avoti.

3.3.1. Vispārīgs valsts atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstības apraksts

Pēc iedzīvotāju skaita Slovēnija ir pielīdzināma Latvijai, taču atkritumu apsaimniekošanas jomā valsts ierindojas krietni vien augstāk. Slovēnijā, līdzīgi kā citās Eiropas Savienības valstīs, rādītāji attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu un pārstrādi ik gadu uzlabojas.

Kopš neatkarības atgūšanas 1991.gadā un pievienošanās Eiropas Savienībai 2004.gadā, valstī ir notikusi strauja ekonomiskā attīstība, IKP uz vienu iedzīvotāju sasniedzot ESAO valstu vidējos rādītājus. Slovēnija dalīto atkritumu savākšanu ieviesa 2002.gadā, savukārt 2006.gadā no mājāsaimniecībām tika uzsākta arī bioloģisko atkritumu savākšana. 2009.gadā valsts ienākumi no ar vidi saistīto nodokļu iekasēšanas sasniedza 9% un veidoja 3,5% no IKP. Šie rādītāji ir ievērojami augstāki kā ESAO valstīs vidēji.⁴⁶⁰ Izveidojot sadzīves iepakojuma, papīra, stikla un bioloģisko atkritumu dalītās savākšanas sistēmu pēc *door-to-door* principa, valstij izdevās ievērojami samazināt poligonos nogādāto atkritumu daudzumu. Slovēnijā dažviet ir ieviesta arī *Pay-As-You-Throw (PAYT)* sistēma, kas attiecas tikai uz parastajiem un bioloģiskajiem atkritumiem.⁴⁶¹

2010.gada sākumā atkritumu apsaimniekošana tika uzskatīta par vienu no visvājāk regulētajām nozarēm vides politikas jomā Slovēnijā. Pievienošanās Eiropas Savienībai ir stimulējusi sniegumu uzlabot. Eiropas Savienība ir piešķirusi valstij finansējumu atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras uzlabošanai un izveidošanai. Ar šī finansējuma palīdzību Slovēnija ir samazinājusi paļaušanos uz atkritumu poligoniem un uzlabojusi esošo poligonu darbības standartus.⁴⁶²

Valsts 2001.gadā ieviesa atkritumu poligona nodokli. Ieņēmumi no šī nodokļa tika izmantoti pārstrādes infrastruktūras izveidošanai. Valstī 2002.gadā tikai šķiroti tikai 8,6%

⁴⁶⁰ OECD Environmental Performance Review: Slovenia, 2012. Pieejams: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-slovenia-2012/waste-management_9789264169265-9-en

⁴⁶¹ European Commission. The Environmental Implementation Review 2019. Country Report Slovenia. Pieejams: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_si_en.pdf

⁴⁶² OECD Environmental Performance Review: Slovenia, 2012. Pieejams: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-slovenia-2012/waste-management_9789264169265-9-en

sadzīves atkritumu, bet 2014.gadā šie rādītāji pieauga līdz 64,7%. Slovēnijas attīstības stratēģija 2005.-2013.gadam ir galvenais iemesls valsts ilgtspējīgai attīstībai un vides mērķu sasniegšanai, tomēr, kā norāda ESAO, valsts izaugsmi vides jautājumos ir kavējusi nepietiekamā sadarbība ministriju starpā.⁴⁶³

Saskaņā ar 2012.gada datiem uz vienu iedzīvotāju gadā tika saražoti 362 kg atkritumu. Valstī šajā gadā tika pārstrādāti 42% atkritumu, bet pēc Eurostat datiem 2012.gadā Slovēnija poligonos apglabāja 51% sadzīves atkritumu.⁴⁶⁴ Savukārt 2016.gada rādītāji liecina, ka saražoto atkritumu daudzums uz vienu personu pieauga, sasniedzot jau 466 kg uz vienu personu valstī. Pārstrādes apjoms 2016.gadā Slovēnijā bija 58%, bet poligonos tika apglabāti tikai 8% atkritumu, kas ir ievērojami zemāks rādītājs kā Eiropas Savienībā vidēji (2016. gadā Eiropas Savienības dalībvalstīs tikai apglabāti vidēji 24% atkritumu).⁴⁶⁵

Lai sasniegtu Eiropas Komisijas noteiktos mērķus, Slovēnijas valdība 2016.gadā pieņēma atkritumu apsaimniekošanas un atkritumu rašanās novēršanas programmu. Ir paredzēts, ka programmā ietvertu pasākumu īstenošana tuvinās Slovēniju pārejai uz aprites ekonomiku. 2016.gadā Ļubļana bija vienīgā no piecām Eiropas 2016.gada zaļajām galvaspilsētām, kurā nebija uzbūvēta atkritumu sadedzināšanas rūpnīca.

2016.gadā Slovēnijā darbojās 386 atkritumu pārstrādes rūpnīcas, 180 reģenerācijas rūpnīcās, 10 enerģijas ieguves rūpnīcas, savukārt atkritumu likvidēšanai darbojās trīs sadedzināšanas rūpnīcas un 17 likumīgi izveidoti poligoni (14 nebīstamo atkritumu poligoni, divi - inertajiem un viens – bīstamajiem atkritumiem). Atkritumu apstrādes iekārtu skaits laikā no 2014. līdz 2016.gadam palielinājās par 3%.⁴⁶⁶

Slovēnijas sadzīves atkritumu otrreizējās pārstrādes līmenis aug straujāk nekā vidēji Eiropas Savienības dalībvalstīs. Ar 58% pārstrādes līmeni 2017.gadā, Slovēnija jau priekšlaicīgi ir sasniegusi 2020.gadam izvirzīto sadzīves atkritumu pārstrādes mērķi 50% apmērā.⁴⁶⁷ Turklāt Slovēnija ir izvirzījusi ambiciozus mērķus, kas paredz līdz 2025.gadam sasniegt 75% pārstrādes apjomu, samazināt atkritumu daudzumu uz vienu iedzīvotāju līdz 60 kg un samazināt poligonos apglabātu atkritumu daudzumu uz vienu iedzīvotāju līdz 30 kg.

⁴⁶³ Snaga. Slovenian way to sustainable society. Pieejams: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=27613&no=7>

⁴⁶⁴ Snaga. On Our Way to Zero Waste Society. Pieejams: <https://www.municipalwasteurope.eu/sites/default/files/Organising%20integrated%20waste%20management%20-%20%20Slovenia.pdf>

⁴⁶⁵ Snaga. Slovenian way to sustainable society. Pieejams: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=27613&no=7>

⁴⁶⁶ Infrastructure for waste management, Slovenia, 2016, Pieejams: <https://stat.si/Statweb/En/News/Index/7501>

⁴⁶⁷ European Commission. The Environmental Implementation Review 2019. Country Report Slovenia. Pieejams: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_si_en.pdf

3.3.2. Atkritumu apsaimniekošanas institucionālais modelis

Vides un teritoriālās plānošanas ministrija ir galvenā institūcija, kas ir atbildīga par tiesību aktu izdošanu atkritumu apsaimniekošanas jomā, savukārt to izpildes īstenošana ir uzticēta Slovēnijas Vides aģentūrai, kas, piemēram, ir atbildīga par dažādu atļauju vai sertifikātu izdošanu.

Tiesību aktu struktūra Slovēnijā ir līdzīga citām Eiropas Savienības dalībvalstīm. Galvenie tiesību akti, kas regulē atkritumu apsaimniekošanu nacionālā līmenī ir Vides aizsardzības akts, Dekrēts par atkritumu apsaimniekošanu, kā arī Eiropas Savienības tiesību akti attiecībā uz atkritumu apsaimniekošanu. Tiesību aktus nosacīti var iedalīt trīs grupās:

- 1) tiesību akti, kas attiecas uz dažādu veidu atkritumiem (piemēram, iepakojumu, baterijām un akumulatoriem, EEIA);
- 2) tiesību akti par atkritumu apsaimniekošanu (piemēram, atkritumu pārstrādi un apglabāšanu);
- 3) tiesību akti attiecībā uz emisijām, kas rodas no atkritumu pārstrādes.⁴⁶⁸

Kopumā valsts līmenī ir izdoti aptuveni 50 tiesību akti, kas attiecas uz dažādiem atkritumu apsaimniekošanas aspektiem.⁴⁶⁹

Atšķirībā no citām Eiropas Savienības dalībvalstīm, Slovēnijā ir attīstīta bioloģiski noārdāmo atkritumu pārstrāde. Kopš 2004.gada pašvaldībām ir deleģēta arī zaļo atkritumu savākšana no mājaisaimniecībām, kas ir sekmējusi organisko atkritumu pārstrādi. 2008.gadā tika pieņemts tiesību akts, kas bioloģiski noārdāmo atkritumu pārstrādi padarīja obligātu.

Par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu Slovēnijā ir atbildīgas pašvaldības, kuru pienākums ir sniegt šo pakalpojumu attiecīgajā administratīvajā teritorijā. Atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu nodrošina relatīvi liels skaits mazu pašvaldību un tās ir atbildīgas par sadzīves atkritumu savākšanu, transportēšanu un likvidēšanu.

Kopumā atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniegšana ir uzticēta 212 pašvaldībām. Vairāk nekā 100 pašvaldībās iedzīvotāju skaits nav lielāks par 5 000, bet 25 pašvaldībās iedzīvotāju skaits ir zem 2 000, līdz ar to pie šādas struktūras ir grūti nodrošināt pienācīgi darbošos atkritumu savākšanas sistēmu. Lai gan ir bijuši vairāki mēģinājumi izveidot reģionālos atkritumu apsaimniekošanas centrus un likums ļauj veikt atkritumu

⁴⁶⁸ Snaga. Slovenian way to sustainable society.
<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=27613&no=7>

Pieejams:

⁴⁶⁹ European Commision. Factsheet – Slovenia.
https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/factsheets%20and%20roadmaps/Factsheet_Slovenia.pdf

Pieejams:

apsaimniekošanu vairākām pašvaldībām kopīgi, tomēr reģionālo centru izveides centieni līdz 2012.gadam nav bijuši veiksmīgi.⁴⁷⁰

Saskaņā ar Vides aizsardzības likuma 149.pantu pašvaldību pienākums ir veikt sadzīves atkritumu savākšanu un to atsevišķu daļu nodošana turpmākai apstrādei⁴⁷¹. Pašvaldības var apvienoties, lai nodrošinātu jaukto sadzīves atkritumu pārpalikumu apglabāšanu vai pēcapstrādi. Infrastruktūras prasības pašvaldību līmenī ietver atkritumu šķirošanu, sadzīves atkritumu frakciju nodošanu tālākai apstrādei (piemēram, atkārtotai izmantošanai vai pārstrādei), atkritumu apstrādi (piemēram, kompostēšanu), atkritumu sagatavošanu termiskai apstrādei vai nodošanu poligonam. Atkritumu atlikumu termiskā apstrāde notiek valsts līmenī – enerģijas reģenerācijas rūpnīcās un atlikumu apglabāšanas veidā poligonos.⁴⁷²

Daļa pašvaldību, lai nodrošinātu atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniegšanu, sadarbojas, šo pienākumu galvenokārt uzticot pašu dibinātiem uzņēmumiem. Atsevišķi uzņēmumi Slovēnijā ir privāti un atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu veic uz koncesiju pamata. Slovēnijā ir ieviesti atsevišķi reģionālie atkritumu apsaimniekošanas plāni, kuros pašvaldībām ir noteikts pienākumus *Eurostat* sniegt datus par atkritumu apsaimniekošanu reģionos.

3.3.3. Maksa par atkritumu apsaimniekošanu

Maksas noteikšanas pienākums ir uzticēts Slovēnijas pašvaldībām. Šāda noteikuma pieņemšana rezultējās ievērojamā cenu kāpumā. ESAO norāda, ka lielā daļā pašvaldību iekasētā maksa par atkritumu savākšanu nesedz izmaksas, kas pašvaldībām rodas, piemēram, par atkritumu apstrādi. Pašvaldību vidū nepastāv vienota maksas noteikšanas sistēma, līdz ar to pakalpojuma cenas atšķiras, kā arī atšķiras veids, kā tās tiek noteiktas (piemēram, par personu skaitu mājāsaimniecībā, tonnu vai m³).⁴⁷³

Atkritumu apglabāšanas izmaksas svārstās no EUR 60 līdz EUR 100 par tonnu. Nodokli EUR 11 par tonnu piemēro arī poligonos nododamajiem atkritumiem. Izmaksas par atkritumu iepakojumu apsaimniekošanu ir jāsedz ražotājiem, kā arī maksu par atkritumu

⁴⁷⁰ OECD Environmental Performance Review: Slovenia, 2012. Pieejams: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-slovenia-2012/waste-management_9789264169265-9-en

⁴⁷¹ Environment Protection Act (ZVO-1) SOP-2004-01-1694. Pieejams: <https://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationalLegislation/Slovenia/environmentprotectionact.pdf>

⁴⁷² European Commission. Factsheet – Slovenia. Pieejams: https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/factsheets%20and%20roadmaps/Factsheet_Slovenia.pdf

⁴⁷³ OECD Environmental Performance Review: Slovenia, 2012. Pieejams: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-slovenia-2012/waste-management_9789264169265-9-en

apsaimniekošanu iekasē pašvaldības. Slovēnijas pašvaldības ir ieviesušas mainīgus tarifus, piemēram, atkarībā no atkritumu tvertnu lieluma. No māsaimniecībām, kas bioloģisko atkritumu kompostēšanu veic pašas, maksa par bioloģisko atkritumu tvertni netiek iekasēta.⁴⁷⁴

Slovēnijas galvaspilsētā Ļubļanā ir ieviesta *PAYT* sistēma. Maksa par dalītu atkritumu savākšana ir iekļauta atkritumu savākšanas maksā, tāpēc klientiem nav jāmaksā papildu maksājumi par papīra, iepakojumu vai stikla savākšanu. Maksājuma summa ir atkarīga no atkritumu konteineru lieluma un bioloģisko atkritumu daudzuma. Vietās, kur tiek izmantoti pazemes konteineri, summa ir atkarīga no tā, cik reizes konteiners tiek iztukšots.⁴⁷⁵

2014. un 2015.gada rādītāji liecina, ka dalītā atkritumu savākšana Ļubļanā atmaksājas. Piemēram, uzņēmums *Snaga* norāda, ka saistībā ar pieaugošo dalīti savākto atkritumu īpatsvaru un mazāku poligonos nogādāto atkritumu daudzumu, maksa par savākšanu minētajā periodā nav bijusi jāpalielina. Izmaksas par atkritumu savākšanu uz vienu māsaimniecību vidēji ir EUR 8.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ European Commision. Factsheet — Slovenia.
https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/factsheets%20and%20roadmaps/Factsheet_Slovenia.pdf

⁴⁷⁵ Snaga. Slovenian way to sustainable society.
<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=27613&no=7>

⁴⁷⁶ Turpat.

Pieejams:

Pieejams:

4. Priekšlikumi atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa iespējamām izmaiņām Latvijā

Atkritumu apsaimniekošanas sistēmas pārvaldības pilnveidošanas process ietver virkni secīgu soļu, sākot no esošās situācijas analīzes līdz lēmumu pieņemšanas procesā pieņemto lēmumu īstenošanai praksē. Šīs nodaļas mērķis ir piedāvāt tādu atkritumu apsaimniekošanas institucionālo modeli, kas sekmētu efektīvu atkritumu apsaimniekošanas sektora pārvaldību, lai Latvija tuvotos ES noteikto mērķu sasniegšanai un starptautisko institūciju ieteikumu izpildei, kas attīstītu atkritumu apsaimniekošanas jomu aprites ekonomikas principu virzienā.

Priekšlikumu izstrādes pamats ir kombinēta instrumentu kopuma piemērošana mērķu sasniegšanai. Virzība uz aprites ekonomiku ir komplekss vairāku nozaru darbs, lai sekmētu valsts ekonomikas pamatprincipu un sabiedrības izpratnes pārveidi. Direktīvas 2018/851 preambulas 1.apsvērumā norādīts, ka, lai ekonomiku patiešām padarītu par aprites ekonomiku, ir nepieciešams veikt papildu pasākumus attiecībā uz ilgtspējīgu ražošanu un patēriņu, pievēršoties visam produktu aprites ciklam tādā veidā, kas saglabā resursus un noslēdz aprites loku.

Savukārt, Direktīvas 2018/851 preambulas 6.apsvērumā ir norādīts, ka sadzīves atkritumi veido aptuveni 7 līdz 10 % no kopējā Savienībā radītā atkritumu daudzuma. Tomēr minētā atkritumu plūsma ir viena no vissarežģītāk apsaimniekojamām plūsmām, un tas, kā tā tiek apsaimniekota, ir laba liecība par kopējās atkritumu apsaimniekošanas sistēmas kvalitāti valstī. Ar sadzīves atkritumu apsaimniekošanu saistītās problēmas izriet no tā, ka tiem ir ārkārtīgi sarežģīts un jaukts sastāvs, radītie atkritumi ir tiešā tuvumā iedzīvotājiem, tie piesaista lielu sabiedrības uzmanību un tiem ir ietekme uz vidi un cilvēku veselību. Tāpēc sadzīves atkritumu apsaimniekošanai ir vajadzīgas sarežģītas sistēmas, tostarp efektīvas savākšanas shēmas, efektīvas šķirošanas sistēmas un atkritumu plūsmu pienācīga izsekojamība, iedzīvotāju un uzņēmumu aktīva iesaistīšanās, infrastruktūra, kas pielāgota konkrēto atkritumu sastāvam, un rūpīgi izstrādātas finansēšanas sistēmas. Valstīm, kuras ir izveidojušas efektīvas sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēmas, vispārējā atkritumu apsaimniekošanā kopumā veicas labāk, un tām arī labāk izdodas sasniegt pārstrādes mērķrādītājus.

Eiropas Komisijas paziņojumā Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai “Noslēgt aprites loku – ES rīcības plāns

pārejai uz aprites ekonomiku”⁴⁷⁷ ir norādīts, ka aprites ekonomikā svarīga loma ir atkritumu apsaimniekošanai – tieši tā nosaka, kā ES atkritumu hierarhija tiek īstenota praksē. Atkritumu hierarhija nosaka prioritāru secību: atkritumu rašanās novēršana, pēc tam sagatavošana atkārtotai izmantošanai, pārstrāde, enerģijas reģenerācija, atkritumu likvidēšana, piemēram, apglabāšana poligonos. Šā principa mērķis ir veicināt tādu iespēju izmantošanu, kuras kopumā rada videi labvēlīgāko rezultātu. Ar to, kā atkritumi tiek savākti un apsaimniekoti, var panākt vai nu augstākus pārstrādes rādītājus un to, ka materiāli atgriežas atpakaļ ekonomikā, vai arī tieši otrādi – neefektīvu sistēmu, kurā pārstrādājamie atkritumi nokļūst poligonos vai tiek sadedzināti, kas rada potenciāli kaitīgu ietekmi uz vidi un būtiskus ekonomiskus zaudējumus. Lai sasniegtu augstu materiālu reģenerācijas līmeni, ir būtiski dot ilgtermiņa signālus publiskām iestādēm, uzņēmumiem un ieguldītājiem, kā arī noteikt sekmējošus apstākļus ES līmenī, ieskaitot pašreizējo pienākumu konsekventu ievērošanu. Būtu jāņem vērā visi atkritumi: gan tie, kas rodas mājāsaimniecībā, uzņēmumos, rūpniecībā vai kalnrūpniecībā, gan arī tie, kas rodas būvniecības nozarē.

Nolūkā uzlabot esošo institucionālo modeli sadzīves atkritumu apsaimniekošanā, izstrādājot NAP un Atkritumu apsaimniekošanas plānu nākošajam plānošanas periodam, pētījuma autori piedāvā ieviest jaunu institucionālo modeli sadzīves atkritumu apsaimniekošanā, atbilstoši turpmāk aprakstītajiem pamatprincipiem. Jānorāda, ka pētījuma mērķis nav bijis aprakstīt pilnībā darbošos sistēmu ar visiem tās darbības elementiem un tiesisko ietvaru – turpmāk tiks aprakstīti iespējamās sistēmas (jaunā modeļa) darbības pamatprincipi, esot izvērtētam ES tiesiskajam regulējumam, aktuālai ES Tiesas praksei un citu valstu pieredzei. Piedāvātais modelis ir no citu dalībvalstu pieredzes kombinēts modelis, kuram tiešs, analogs modelis pētījuma autoru ieskatā nav atrodas citās ES dalībvalstīs.

4.1. RAAC

Šobrīd Latvijā saskaņā ar pašvaldību vienošanos ir izveidoti 10 AAR. Katrā reģionā ir viens sadzīves atkritumu apsaimniekošanas poligons, kurā tiek nogādāti atkritumi no attiecīgā reģiona teritorijas.

Saskaņā ar Direktīvas 2008/98/EK 16.panta 1.punktu dalībvalstīm ir pienākums izveidot “integrētu un atbilstīgu atkritumu apglabāšanas iekārtu tīklu un tādu jauktu sadzīves

⁴⁷⁷ Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai “Noslēgt aprites loku – ES rīcības plāns pārejai uz aprites ekonomiku”. COM(2015) 614/2. Pieejams tīmekļa vietnē: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/LV/1-2015-614-LV-F1-1.PDF>

atkritumu reģenerācijas iekārtu tīklu”, kas savākti no mājāsaimniecībām, tostarp savācot šādus atkritumus arī no citiem radītājiem, ņemot vērā labākās pieejamās metodes.⁴⁷⁸

Lai nodrošinātu Atkritumu pamatdirektīvas 16.panta 1.punktā noteikto “integrēto tīklu,” dalībvalstīm ir **piešķirta plaša novērtējuma brīvība** attiecībā uz teritoriālu pamatu, kuru tās uzskata par piemērotu, lai sasniegtu valsts pašpietiekamību attiecībā uz attiecīgo atkritumu apstrādi.⁴⁷⁹

Šāda “integrēta un atbilstīga” tīkla (infrastruktūras) neizveidošana, var novest arī pie ES prasību pārkāpuma, situācijā, kad ir konstatēta nepietiekoša kapacitāte atbilstošai sadzīves atkritumu apsaimniekošanai.⁴⁸⁰

Kā instruments, kādā nodrošināt ilgtspējīgu atkritumu apsaimniekošanas attīstību Latvijā, kā arī lai veiksmīgi virzītos uz nacionālajos, ES un citos starptautiskajos tiesību aktos vides un atkritumu apsaimniekošanas jomā noteikto mērķu sasniegšanu, minama atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa ieviešana, paredzot, ka katrā AAR ietilpstošās pašvaldības veido RAAC. RAAC pamatā būtu šobrīd pastāvošie sadzīves atkritumu apsaimniekošanas poligoni, taču, veicot detalizētāku izpēti par RAAC izveidošanas iespējām, vienlaikus apsverama iespēja neizveidot RAAC katra no šobrīd pastāvošajiem atkritumu poligoniem vietā, attiecīgi samazinot izveidojamo RAAC skaitu, lai tādā veidā efektīvāk vienkopus integrētu atkritumu apglabāšanas un reģenerācijas iekārtu tīklu un lai iespējami samazinātu atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras izveides un izvietojanas rezultātā paredzamo negatīvo ietekmi uz vidi.

Pētījuma autoru ieskatā atkritumu apsaimniekošanas institucionālā modeļa ieviešana, paredzot RAAC izveidi un nosakot RAAC turpmākajās apakšnodaļā noteikto kompetenci, būtu atzīstama kā konkrētajā situācijā efektīvākais risinājums Latvijai saistošo mērķu atkritumu apsaimniekošanas jomā realizēšanai. Izveidojot RAAC, kas ne tikai organizētu ar atkritumu apsaimniekošanu saistītus jautājumus un uzņemtos atbildību par nepieciešamo darbību veikšanu attiecīgajā AAR, bet arī sadarbotos ar citos AAR izveidotajiem RAAC, kā arī valsts un pašvaldību institūcijām. Ieviešot aprakstīto modeli, ne tikai tiktu konkretizēta uzdevumu un atbildības sadale starp atkritumu apsaimniekošanas jomā iesaistītajiem dalībniekiem, bet arī tiktu paredzēts, ka visa informācijas plūsma par konkrētajā AAR apsaimniekoto atkritumu plūsmu koncentrētos RAAC, proti, katrā RAAC tiktu veidota

⁴⁷⁸ Direktīvas 2008/98 16.pants (šis pants nav grozīts, pieņemot direktīvu 2018/851.

⁴⁷⁹ ES Tiesas lieta C-292/12 Ragn Sell, para 61; sk.līdzīgi: C-297/08 *COM v Itālija*, para 62.

⁴⁸⁰ ES Tiesas lieta C-323/13 *COM v. Itāliju*, norādot, ka Itālija ir pārkāpusi Direktīvas 16(1).pantu neizveidojot and *Lazio* reģionā “integrētu un atbilstīgu atkritumu apsaimniekošanas iekārtu tīklu” kas ņemtu vērā labākās pieejamās metodes. Faktiski nenodrošinot pietiekošu kapacitāti sadzīves atkritumu apstrādei (pirms apglabāšanas) [autorens tulkojums, spriedums pieejams tikai FR un IT val.].

informācijas sistēma, kuru var izmantot atkritumu plūsmu izsekošanai no radīšanas un savākšana līdz apstrādei un galīgai apglabāšanai. Tāpat paredzēts, ka maksa par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu visā reģionā tiktu izlīdzināta, un to apstiprinātu SPRK. Savukārt RAAC apsaimniekotā teritorija tiktu sadalīta vairākās zonās, un katrā no tām uz publiska iepirkuma pamata darbotos savs atkritumu savākšanas un pārvadāšanas komersants, tādējādi nodrošinot brīvu konkurenci atkritumu savākšanas (arī dalītas savākšanas) un pārvadāšanas posmā visā RAAC darbības teritorijā. Detalizētāks piedāvātā modeļa apraksts norādīts turpmākajās apakšnodaļās. Pētījuma autori pieļauj, ka nākotnē var tikt apsvērta modeļa pilnveidošana, liberalizējot to, taču ievērojot šā dokumenta otrajā nodaļā aprakstītas līdzšinējās problēmas un ņemot vērā ierobežoto laiku, kas atvēlēts jau norādīto mērķu sasniegšanai, autori uzskata, ka piedāvātais modelis konkrētajā situācijā būtu atzīstams par visefektīvāko risinājumu.

RAAC juridiskais statuss būtu nosakāms normatīvajos aktos. RAAC iesaistītos atkritumu apsaimniekošanas politikas veidošanā, atkritumu radītāju izglītošanā attiecīgajā sadzīves atkritumu apsaimniekošanas reģionā, izstrādātu reģionālos atkritumu apsaimniekošanas plānus un sadarbotos ar citiem RAAC un to teritorijā ietilpstošajām pašvaldībām.

4.1.1. RAAC pamatdarbības principi

1. Pamatdarbības regulējums AAL un MK noteikumi, kas unificētu līdz šim pašvaldībās spēkā esošos saistošos noteikumus par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu.
2. Sadzīves atkritumu radītājiem tiktu nodrošināts vienots pakalpojuma minimālais standarts vismaz visā RAAC teritorijā neatkarīgi no atkritumu radītāja dzīves vietas, atkritumu rašanās vietas un atkritumu pārstrādes vai apglabāšanas vietas attāluma.

Šādas ieceres atbilst EK agrīnajā brīdinājumā norādītajiem ieteikumiem:

- 1) nacionālajos tiesību aktos noteikt minimālos sadzīves atkritumu savākšanas standartus, tostarp minimālo savākšanas punktu skaitu un sadzīves atkritumu savākšanas laukumu blīvuma minimālos kritērijus.
- 2) izstrādāt nacionālos minimālos pakalpojuma standartus atkritumu (tostarp bioatkritumu) savākšanai, kuri nosaka, piemēram, konteineru tipu un tilpumu,

savākšanas biežumu un izmantotos transportlīdzekļus, ņemot vērā dzīvojamā fonda tipu, vietas urbanizācijas pakāpi, tipisko klimatu utt.

Tas saskan arī ar administratīvi teritoriālās reformas vienu no sasniedzamajiem uzdevumiem – veidot optimālu pakalpojumu tīklu (šajā gadījumā sadzīves atkritumu apsaimniekošana), lai nodrošinātu “labu pakalpojumu par samērīgām izmaksām”.

Ragn&Sells lietā⁴⁸¹ - ES Tiesa sniedza vērtīgas atziņas par dalībvalstu (tostarp, pašvaldību, ja tām deleģēta attiecīgā kompetence) tiesībām noteikt ierobežojumus – vest konkrēta veida atkritumus uz konkrēti norādītiem (tuvākajiem) poligoniem jeb apsaimniekošanas centriem.

ES Tiesa, izvērtējot Regulas 1013/2006 par atkritumu sūtījumiem noteikumus kopā ar Direktīvas 2008/98/EK 16.pantu, atzina, ka “dalībvalstu iestādēm ir pamats reglamentēt vai organizēt Direktīvas 2008/98/EK 16.pantā paredzēto atkritumu apsaimniekošanu tā, lai tie tiktu apstrādāti vistuvākajā iekārtā.”⁴⁸²

Secinot, ka attiecībā uz:

- apglabāšanai paredzētiem atkritumiem, kā arī
- jauktiem sadzīves atkritumiem, kuri savākti no privātām mājāsaimniecībām un no citiem [atkritumu] radītājiem,⁴⁸³

dalībvalstij ir tiesības:

- pilnvarot pašvaldības konkrēto pašvaldību teritorijā radušos atkritumu apsaimniekošanas jomā, lai tās nodrošinātu pienākumu ievērošanu, kas izriet no Direktīvas 2008/98/EK 16. panta, un
- ka atbilstīgi savām kompetencēm šīs pašvaldības var paredzēt, ka šo veidu atkritumu apstrāde notiks pienācīgā iekārtā, kura atrodas vistuvāk.⁴⁸⁴

Turklāt, kā norāda tiesa: “Saistībā ar piemērotiem atkritumu savākšanas, šķirošanas un apstrādes racionalizācijas veicināšanas pasākumiem viens no vissvarīgākajiem pasākumiem, kas dalībvalstīm ir jānosaka, it īpaši ar vietējo pašvaldību starpniecību, kam šajā ziņā ir dotas pilnvaras, ietver uzdevumu meklēt iespēju minētos atkritumus, it īpaši jauktus sadzīves atkritumus, apstrādāt iekārtā, kas atrodas iespējami tuvāk to rašanas vietai, lai maksimāli ierobežotu to pārvadāšanu.”

⁴⁸¹ ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn-Sells*. Strīds pamatlietā Igaunijā bija par Sillamee pilsētas domes noteiktiem dažiem specifiskāciju noteikumiem, kurus tā bija noteikusi tās teritorijā radušos atkritumu savākšanas un izvešanas pakalpojumu koncesijas piešķiršanas procedūrā.

⁴⁸² ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*, para 62.

⁴⁸³ Uz šāda veida atkritumi, lai kāds būtu to vešanas mērķis (t.i. apstrāde vai apglabāšana), saskaņā ar Regulu 1013/2006 par atkritumu sūtījumiem, “attiecas noteikumi, kas piemērojami atkritumu sūtījumiem apglabāšanai.” (3.pants 5.punkts)

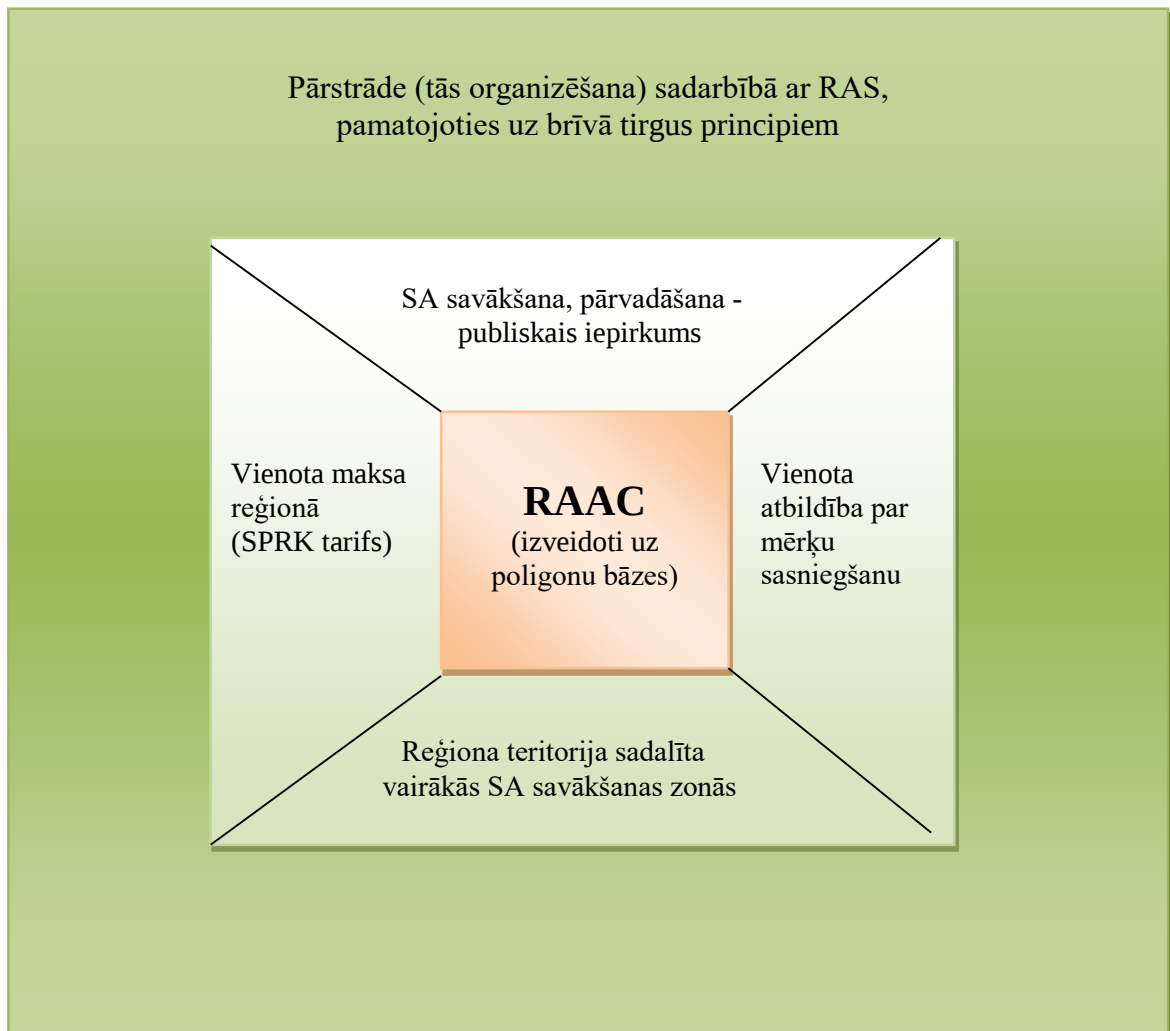
⁴⁸⁴ ES Tiesas lieta C-292/12 *Ragn Sell*, para 63.

3. Atkritumu apsaimniekošanai nepieciešamā kritiskā infrastruktūra, par kuras izveidi būtu atbildīgs RAAC:
 - obligāti – poligons, visa poligona infrastruktūra (atkritumu sagatavošana apglabāšanai, bioloģiski noārdāmo atkritumu pārstrāde, vides monitoringa sistēma), konteineri nešķirotu un dalīti savāktu atkritumu uzkrāšanai, dalītās savākšanas laukumi, dalītās vākšanas punkti, loģistikas sistēma, klientu datu bāze, norēķini ar klientiem u.c. Ņemot vērā, ka atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūra būtu RAAC īpašums, pēc iepirkuma termiņa beigām mainoties atkritumu savākšanas un transportēšanas kompānijai, netiks ietekmēta jau pastāvošās atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras izmantojamība, jauna iepirkuma gadījumā nebūs jāiegulda papildus publiskie vai privātie resursi atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras nodrošināšanā. Tas arī radīs stabilitāti ilgtspējīgas infrastruktūras attīstībā, kā arī mazinās tādu ārkārtēju situāciju negatīvas sekas, kādas radās Rīgas pilsētas pašvaldības atkritumu apsaimniekošanas jomā.
 - atkarībā no attiecīgā RAAC teritorijā pieejamās infrastruktūras, iespējams, RAAC varētu apsaimniekot arī dalīti savāktu atkritumu šķirošanas iekārtas vai veikt citu atkritumu veidu pārstrādi, vai jaunas infrastruktūras veidošanas gadījumā būtu apsverama citu tirgus dalībnieku iesaiste, infrastruktūras izveides plānošanu saglabājot RAAC pārziņā.

Kā alternatīva būtu apsverama kāda no publiskās un privātās partnerības modeļa īstenošana tieši infrastruktūras izveidē un uzturēšanā, nodrošinot balansu starp nepieciešamajām investīcijām infrastruktūras izveidē (piemēram, dažādu atkritumu veidu atkritumu pārstrāde) un pakalpojuma cenu gala lietotājiem.

4. RAAC apsaimniekotā teritorija būtu dalāma vairākās zonās, un katrā no tām uz publiska iepirkuma pamata darbotos savs atkritumu savākšanas un pārvadāšanas komersants, tādējādi nodrošinot brīvu konkurenci atkritumu savākšanas (arī dalītas savākšanas) un pārvadāšanas posmā visā RAAC darbības teritorijā. Apsverams būtu jautājums par iepirkuma līguma darbības termiņu atkarībā no nepieciešamo investīciju apjoma un no attiecīgajā RAAC teritorijā esošo atkritumu radītāju skaita.
5. Izvērtējams būtu jautājums par tiesiskiem mehānismiem, lai nodrošinātu obligātu pašvaldību pienākumu iesaistīties RAAC dalībā ar savu kapitālu.

6. Pārstrādes veicināšana sadarbībā ar RAO. Ievērojot RAO pienākumu nodrošināt to klientu tirgū laistā iepakojuma un citu produktu savākšanas un pārstrādes pienākumu, secināms, ka gan RAAC, gan RAO darbība būtu koordinējama tādā formā, ka tieši RAAC uzdevumā savāktie un vēlāk pārstrādei nodotie atkritumi būtu ieskaitāmi RAO sasniedzamo mērķu izpildē. Lai nodrošinātu vienlīdzīgas iespējas visām RAO, kas darbojas tirgū, pieeju RAAC sistēmas ietvaros savāktajiem atkritumiem, RAAC būtu uzliekams pienākums realizēt to savāktos un pārstrādei derīgos atkritumus atklātās procedūrās, piemēram, periodiskās izsolēs.



4.1.2. Atbildība

Spēkā esošais normatīvais regulējums nenosaka konkrētus subjektus, kuri atbild par valstij saistošo mērķu sasniegšanu, savstarpējo mijiedarbību un sadarbības formu starp subjektiem, kas iesaistīti minēto mērķu īstenošanā, un sekas par to nenasniegšanu. Tas savukārt kavē ES noteikto mērķu izpildi atkritumu apsaimniekošanā un vides aizsardzībā. Lai veicinātu mērķu sasniegšanu, atbildībai un izpildes mehānismam ir jābūt skaidri definētam, nosakot atkritumu apsaimniekošanā iesaistīto pašvaldību un komersantu lomu tajā.

No LES 4.panta 3.punkta⁴⁸⁵ izriet dalībvalstu pienākums nodrošināt ES līmenī noteikto saistību izpildi. Ņemot vērā spēkā esošo nacionālo un starptautisko normatīvo regulējumu atkritumu apsaimniekošanas jomā, atbildība par nacionālajos un starptautiskajos normatīvajos aktos noteikto mērķu sasniegšanu atkritumu apsaimniekošanas jomā ir koncentrēta valsts rokās VARAM personā. Lai arī atkritumu apsaimniekošanas normatīvais regulējums nosaka virkni pienākumus arī citām valsts pārvaldes iestādēm, pašvaldībām un atkritumu apsaimniekošanas komersantiem, galvenā atbildība vai „gala atbildība” gulstas uz VARAM, kurai ir pienākums sniegt atskaites par sasniegtajiem mērķrādītājiem kā Latvijas augstākstāvošajām iestādēm (MK), tā ES institūcijām un citām starptautiskajām organizācijām. Tomēr, kā to savā pārskatā arī ir norādījusi ESAO, informācijas un veicamo pienākumu koordinācija starp VARAM un citām atkritumu apsaimniekošanā tieši iesaistītajām valsts pārvaldes iestādēm un pašvaldībām ir nepilnīga. Līdz ar to rodas situācija, kurā VARAM, ievērojot nacionālajos un starptautiskajos tiesību aktos noteikto, izvirza veicamos uzdevumus, bet to izpilde notiek nepilnīgi vai nenotiek vispār, jo nav mehānisma, kā šo mērķu izpildi efektīvi realizēt dzīvē caur pašvaldībām vai atkritumu apsaimniekotājiem, proti, nav noteikta atbildība par nosprausto mērķu un uzdevumu neizpildi.

Šis ir būtisks kavēklis atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstībā un virzībā uz saistošo mērķu sasniegšanu.

Ievērojot aprakstīto situāciju, EK agrīnajā brīdinājumā ir ieteikusi Latvijas valstij:

- pieņemt nacionālos tiesību aktus, ar ko paredz, ka pašvaldībām jāsasniedz reciklēšanas mērķrādītājs 50 %;
- sekot līdzi īstenošanai un paredzēt konkrētas sekas vai sodus par mērķrādītāju nenasniegšanu;

⁴⁸⁵ LES 4.panta 3.punkts. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_lv_txt.pdf

- īstenot mehānismu, kas nosaka, ka pašvaldībām ir savas shēmas jāuzlabo, ja nav izpildīti minimālie standarti, un paredz sodus/sekas par neatbilstību standartiem.⁴⁸⁶

Ieteiktajā atkritumu apsaimniekošanas modelī paredzēta atbildības pārnese uz RAAC proporcionāli RAAC teritorijā radītajam sadzīves atkritumu daudzumam. Proti, normatīvajos aktos (AAL, MK noteikumi) tiks nostiprināti RAAC pienākumi un atbildība par to neizpildi. Respektīvi valsts deleģēs pienākumu izpildi RAAC un varēs prasīt atbildību par to nepildīšanu. Skaidri definējot mērķu nesasniegšanas sekas, atbildības formu un izveidojot pārskatāmu informācijas plūsmu ar efektīvu atgriezenisko saiti, tieša valsts dalība RAAC nebūs nepieciešama.

Šajā sakarā ir izvērtējama arī iespēja noteikt, ka mērķu sasniegšanā (proportionāli noteikto kvotu izpildē) notiek sadarbība RAAC starpā, kuras var, savstarpēji vienojoties, nodrošināt, ka konkrēto reģionu ietvaros mērķrādītāji tiek sasniegti, kaut atsevišķā reģionā viens vai otrs rādītājs konkrētajā periodā nav sasniegts.

Atbildības pārnese būtu īstenojama, nosakot stingrāku atbildību par atkritumu apsaimniekošanas jomas attīstības mērķu sasniegšanu arī RPA sistēmā iesaistīto komersantu līmenī. Tas izriet no Direktīvas 2018/851 14.apsvēruma, kurā noteikts, ka būtu jāievieš ražotāja paplašinātās atbildības shēmas definīcija, lai precizētu, ka tā nozīmē pasākumu kopumu, ko īsteno dalībvalstis, lai nodrošinātu, ka produktu ražotājiem ir finansiāla vai finansiāla un organizatoriska atbildība īstenojot pārvaldību attiecībā uz to produkta aprites cikla posmu, kad tas kļuvis par atkritumu, tostarp attiecībā uz dalītās savākšanas, šķirošanas un apstrādes darbībām. Minētais pienākums var arī ietvert organizatorisku atbildību veicināt atkritumu rašanās novēršanu un produktu atkārtotu izmantojamību, kā arī pārstrādājamību. Produktu ražotāji var pildīt RPA shēmas pienākumus individuāli vai kolektīvi. Līdz ar to Direktīva 2008/98/EK papildināta ar 8.a pantu, kura 1.punkta a)apakšpunktā ietverts dalībvalstu pienākums skaidri noteikt, kādi uzdevumi un atbildība ir visiem iesaistītajiem RPA shēmas dalībniekiem, savukārt, tā 1.punkta b)apakšpunktā paredzēts dalībvalstu pienākums atbilstīgi atkritumu apsaimniekošanas hierarhijai noteikt RPA mērķrādītājus atkritumu apsaimniekošanai.

⁴⁸⁶ Eiropas Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par ES atkritumu apsaimniekošanas tiesību aktu īstenošanu, tostarp agrīnā brīdinājuma ziņojums par dalībvalstīm, kuras varētu nesasniegt 2020. gadam izvirzīto mērķrādītāju attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkalizmantošanai/reciklēšanai. Pārskats par iespējamiem snieguma uzlabošanas pasākumiem. 3. un 6.p. https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm

4.2. Pārejas nosacījumi piedāvātā modeļa ieviešanai

Ievērojot šā brīža tiesisko un faktisko situāciju Latvijā un ievērojamās atšķirības gan AAR starpā, gan arī dažkārt pat viena AAR ietvaros, piedāvātā modeļa ilgtspējas pārbaudei autoru ieskatā būtu ieteicams paredzēt pilotprojekta īstenošanu viena AAR ietvaros uz noteiktu laika periodu, piemēram, trīs gadiem. Šī perioda ietvaros būtu iespējams, gan pārliicināties par mērķrādītāju sasniegšanas progresa pakāpi pilotprojekta ietvaros, gan novērtēt papildus nepieciešamos tiesiskos un citus instrumentus, kas piemērojami, ieviešot piedāvāto modeli visā Latvijas teritorijā.

Pilotprojektu ieviešana sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēmas organizēšanā Latvijā ir iepriekš veiksmīgi izmantota prakse laikā, kad tika plānota un ieviesta sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēma deviņdesmito gadu sākumā. Pētījuma autoru ieskatā arī konkrētajā gadījumā šāda pieeja būtu atbalstāma.

Vienlaikus, lai nodrošinātu savlaicīgu politikas plānošanas dokumentu izstrādi un radītu tiesisko pamatu publiskā finansējuma piesaistei sadzīves atkritumu apsaimniekošanas sistēmas pilnveidei, būtu nosakāms konkrēts termiņš, kurā piedāvātais modelis ieviešams pilnībā.

4.3. Finanšu instrumenti: maksa par atkritumu apsaimniekošanu, maksa par atkritumu apglabāšanu poligonos, DRN par apglabāšanu poligonos

Latvijā pielietotie finanšu instrumenti ir maksa par atkritumu apsaimniekošanu, tarifs par atkritumu apglabāšanu, DRN, kas ne tikai īsteno principu „piesārņotājs maksā”, bet arī stimulē ražotāju atbildības principa īstenošanu.

ESAO pārskata autori liek uzsvaru uz nepieciešamību celt atkritumu apsaimniekošanas un atkritumu apglabāšanas poligonos tarifu un DRN par atkritumu apglabāšanu celšanu, tādējādi rosinot sabiedrību un komersantus veikt atkritumu dalītu savākšanu, būtiski samazinot apglabājamo atkritumu daudzumu.

Lai uzlabotu Latvijas prognozes sasniegt Direktīvas 2008/98/EK nospraustos mērķrādītājus, arī EK agrīnajā brīdinājumā attiecībā uz ekonomiskajiem stimuliem norādījusi šādus ieteikumus:

- novērtēt poligonu nodokļa likmi un atkritumu pieņemšanas tarifus ar mērķi noskaidrot, vai tie ir tik augsti, ka finansiāli stimulē atkritumu dalītu savākšanu un atkritumu plūsmu pārvirzi no likvidēšanas uz cita veida apsaimniekošanu;

- atbalstīt pašvaldības PAYT sistēmas ieviešanā ar mērķi rosināt māsaimniecības šķirot atkritumus. Te ietilpst dalīšanās paraugpraksē gan no Latvijas (no pašlaik notiekošā PAYT sistēmas izmēģinājuma projekta), gan ārvalstīm, un īpaši daudzdzīvokļu mājām domātu PAYT pilotprojektu īstenošana.⁴⁸⁷

Šie ieteikumi, nenoliedzami, ir jāņem vērā, tomēr tarifu celšanā ir jāievēro mērenība, ņemot vērā Latvijas iedzīvotāju ierobežoto maksātspēju un ar citām ES valstīm salīdzinoši zemos ienākumus.

Ņemot vērā, ka lielu daļu no modeļa īstenošanas elementiem (infrastruktūras izveide, savākšanas, pārvadāšanas pakalpojumu nodrošināšana, iespējams, sabiedrības izglītošana) ir paredzēts nodot brīvajam tirgum publiskā iepirkuma procedūrā, ir sagaidāms spiediens uz izmaksu samazinājumu, līdz ar to veidosies kopējās maksas par sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumiem balanss ar sniedzamo pakalpojumu kvalitāti un sasniedzamajiem mērķiem.

Jau šobrīd visā Latvijas teritorijā darbojas sistēma, ka iedzīvotāji maksā par izvestajiem kubikmetriem, nevis administratīvi noteiktas normas (kādreiz tas darbojās lielajās pilsētās.). Tiks attīstīta PAYT principa darbība, sekmējot iedzīvotāju iesaisti dalītās vākšanas sistēmā, nodrošinot, ka par dalīti savāktajiem atkritumiem netiek iekasēta maksa (to apsaimniekošanas izmaksas ietverot nešķirotu atkritumu apsaimniekošanas maksā), motivējot samazināt to izmaksas par kopējo radīto atkritumu apsaimniekošanu.

Pamata instruments atkritumu un materiālu apsaimniekošanas izmaksu efektivitātes paaugstināšanai ir atkritumu plūsmu koncentrēšana. Ir jārada instrumenti plūsmu koncentrēšanai, vienlaikus nodrošinot konkurenci. Visa informācijas plūsma par reģionā apsaimniekoto atkritumu plūsmu koncentrētos RAAC, katrā RAAC tiktu veidota informācijas sistēma, kuru var izmantot atkritumu plūsmu izsekošanai no radīšanas un savākšana līdz apstrādei un galīgai apglabāšanai. VARAM apkopotu datus no katra RAAC, līdz ar to dati par valstī apsaimniekotajiem atkritumiem (to apjomu, sastāvu) būtu pārskatāmi un izsekojami.

Ieteiktajā atkritumu apsaimniekošanas modelī apsveramas šādas izmaiņas:

- maksa par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu visā reģionā tiktu izlīdzināta, to noteiktu SPRK, tādā veidā tiktu segtas visas izmaksas, kas saistītas ar atkritumu

⁴⁸⁷ Eiropas Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par ES atkritumu apsaimniekošanas tiesību aktu īstenošanu, tostarp agrīnā brīdinājuma ziņojums par dalībvalstīm, kuras varētu nesasniegt 2020. gadam izvirzīto mērķrādītāju attiecībā uz sadzīves atkritumu sagatavošanu atkalizmantošanai/reciklēšanai. Pārskats par iespējamiem snieguma uzlabošanas pasākumiem. 1.un 2.p. https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/early_warning.htm

apsaimniekošanas pakalpojumu nodrošināšanu un iepriekš aprakstīto mērķu sasniegšanu;

- apsverama būtu tāda mehānisma izveide, kas nodrošinātu pakalpojuma sniegšanu bez civiltiesiska līguma slēgšanas starp RAAC un sadzīves atkritumu radītāju (iespējams, nodeva vai cita veida maksājums, saglabājot PAYT principu, proti, maksas apmēru nosakot par faktiski atkritumu apsaimniekotājiem nodoto atkritumu daudzumu (kubikmetriem vai tonnām));
- papildus detalizētu, izsvērtu un efektīvu sankciju ieviešana atkritumu radītājiem, kas atsakās piedalīties RAAC izveidotajā atkritumu apsaimniekošanas sistēmā.

Kā var secināt no ES Tiesas judikatūras, dalībvalstij atstāta plaša rīcības brīvība, kādā veidā un ko tieši iekļaujot, valstī tiek iekasēta maksa par atkritumu apsaimniekošanu no atkritumu radītāja/turētāja un/vai ražotāja, ņemot vērā 15.panta 1.punktā noteikto atbildību. Tajā pašā laikā šī valsts rīcības brīvība ir ierobežota ar vairākiem vispārējiem principiem, uz kuriem ir arī norādījusi ES Tiesa:

- 1) "piesārņotājs maksā" princips (tātad izmaksas var attiecināt tikai uz tiem, uz kuriem var attiecināt šo principu);
- 2) samērīguma princips – kā norādījusi ES Tiesa, izmaksām jābūt "samērīgām" jeb precīzāk, plašās rīcības brīvības ietvaros, kāda pastāv valstīm (tostarp, kamēr nav ES līmenī pieņemtas metodikas vai kritēriji) ES Tiesa ir norādījusi, ka izmaksas nedrīkst būt "acīmredzami nesamērīgas" (negatīvās proporcionalitātes tests).

Ņemot vērā minēto, secināms, ka apsveramas izmaiņas sadzīves atkritumu apsaimniekošanas maksas izlīdzināšanā visā reģionā, paredzot, ka tās noteikšana ir SPRK kompetencē un ir atbilstošas ES tiesību normām un ES Tiesas praksē paustajām atziņām tiktāl, ciktāl maksas noteikšanā tiek ievēroti iepriekš norādītie principi.

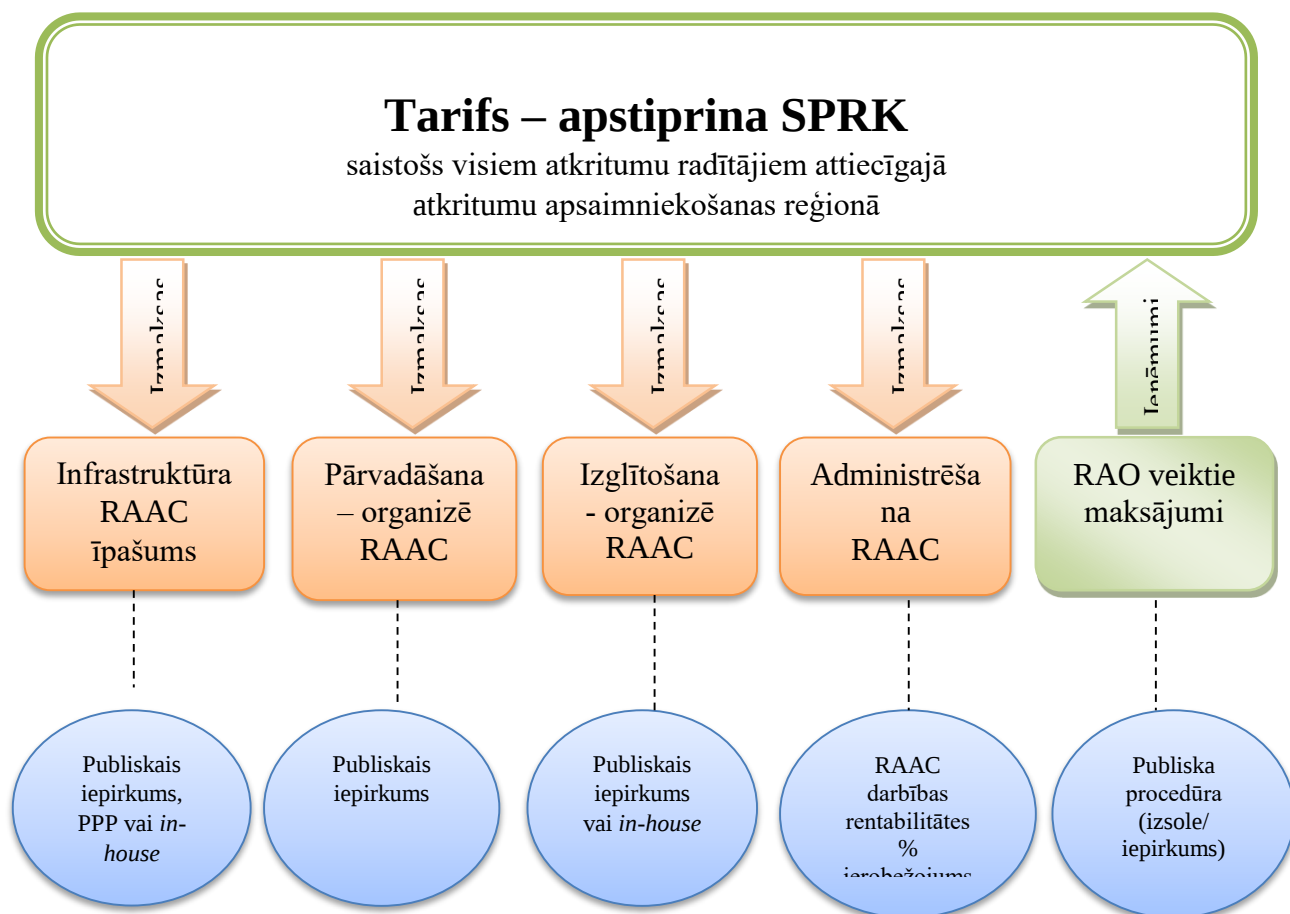
Vienlaikus būtisks elements maksas samērīguma nodrošināšanā ir publiskā finansējuma pieejamība sadzīves atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūras izveidē, kā arī RAO līdzmaksājumi par RAAC organizētās sistēmas ietvaros savākto un pārstrādāto atkritumu ieskaitīšanu konkrētas RPA sistēmas ietvaros.

Attiecībā uz publiskā finansējuma (pamatā ES fondu līdzekļu un dažādi atbalsta mehānismi finansējuma piesaitē) pieejamību svarīgi norādīt, ka tā piesaiste un izlietošana būtu jāpadara pieejama tikai tādu darbību īstenošanai, kas ir koordinēta attiecīgā RAAC ietvaros un ir vērstas uz konkrētu sasniedzamo mērķrādītāju īstenošanu. Nebūtu atbalstāma selektīva publiskā finansējuma piešķiršana darbībām, kas nesniedz jūtamu pienesumu mērķrādītāju

sasniegšanā, bet formāli varētu tikt atzīta par atbilstošu kopējai vides politikai. Tikai, koncentrējot arī publiskā finansējuma pieejamību projektiem ar būtisku pienesumu mērķrādītāju sasniegšanā, ir iespējams nodrošināt, ka finansējuma piesaiste sekmē nevis lokālu problēmu risināšanu, bet ir vērsta uz būtisku, piemēram, kāda konkrēta atkritumu veida pārstrādes kapacitātes palielināšanu. Vienlaikus norādāms, ka šī pētījuma uzdevums nav detalizēta publiskā finansējuma piesaistes aspektu analīze un tā piešķiršanas kritēriju noteikšana.

Lai mazinātu pašvaldību un atkritumu apsaimniekotāju ieguldītā finansējuma ietekmi uz sadzīves atkritumu radītājiem un valdītājiem, visbūtiskāk būtu jāveicina publiskā finansējuma piesaiste BNA pārstrādes nodrošināšanai. Bez būtiska papildus finansējuma rašanas no ES administrēto fondu līdzekļiem vai valsts budžeta finansējuma mērķdotācijas vai citā veidā poligoni, kuri nav saņēmuši atbalstu esošā ES fondu plānošanas perioda ietvaros, nevarēs nodrošināt BNA pārstrādes infrastruktūras izveidi, nodrošinot samērīgu tarifa par sadzīves atkritumu apglabāšanu pieaugumu. Pieņemot, ka poligonu apsaimniekotāji BNA pārstrādes infrastruktūras izveidei nepieciešamās investīcijas finansētu ar aizdevumu palīdzību (ja komercbanka tādu piešķirtu), tad tarifa apmērs par sadzīves atkritumu apglabāšanu poligonos pieaugtu par 200-400%, kas faktiski var novest pie būtiska disbalansa AAR starpā, proti, tarifa apmērs Pierīgas AAR būs ievērojami zemāks nekā citos reģionos, tikai dēļ apstākļa, ka šī reģiona BNA pārstrādes infrastruktūras izveidei ir ticis piešķirts ES Kohēzijas fonda finansējums ar 85% atbalsta intensitāti.

Tādējādi, izstrādājot politikas plānošanas dokumentus un normatīvos aktus, īpaša uzmanība būtu pievēršama abu iepriekš norādīto apsvērumu (publiskā finansējuma pieejamība un RAO veiktie līdzmaksājumi) faktiskās darbības iedzīvināšanā.



4.4. Reģenerācija

Rūpīga nākamkā ES fondu plānošanas perioda fonda līdzekļu piešķiršanas prioritāšu izvērtēšana, īpaši veicinot tieši BNA pārstrādes iekārtu izveidi un esošo iekārtu attīstīšanu, atbilstoši tehniski un ekonomiski pamatotiem projektiem. Infrastruktūra – RAAC īpašums vai cita infrastruktūra ārpus RAAC, bet darbības koordinē RAAC.

4.5. Pārvaldība

Jāveido ciešāka sadarbība starp iesaistīto nozaru ministrijām (ekonomikas, satiksmes, zemkopības, vides aizsardzības un reģionālās attīstības, izglītības).

Pakāpeniski jāsamazina paļaušanos uz ES finansējumu un jāpārorientējas uz vietējiem resursiem; paplašināt sadarbību starp ministrijām un ar ieinteresētajām pusēm, stiprināt politikas integrāciju visos līmeņos.

Lai RAAC spētu izpildīt savus pienākumus, tam ir vajadzīgs lielāks valsts atbalsts un saskanīgi norādījumi. Lai stiprinātu politikas īstenošanu un novērtēšanu, ir nepieciešama

regulāra ziņošana par sadzīves atkritumu apsaimniekošanas rezultātiem un pašvaldību rezultātiem valsts pārstrādes mērķu sasniegšanā, kā arī atgriešanās pie sistemātiskiem reģionāliem un pašvaldību atkritumu apsaimniekošanas plāniem. Šajos plānos jāiekļauj reģionālie un pašvaldību mērķi, kas saskanētu ar valsts saistībām, un ar tiem saistītās ziņošanas prasības, tostarp par finanšu aspektiem.

Ir jāatgriežas pie reģionālo atkritumu apsaimniekošanas izstrādes (iepriekš bija AAL, bet šobrīd nav) (šāda iniciatīva ir jau izvirzīta no VARAM puses), jo RAAC darbība bez attiecīga sākotnējā darbības plāna izstrādes nebūs ilgtspējīga. Turklāt, kā bija redzams no ES prasību apskata, valsts (arī reģionālie) plāni ir spēcīgs instruments atkritumu plūsmu (sūtījumu) ierobežošanai, ja, piemēram, atkritumu imports var traucēt atkritumu plānā noteikto mērķu sasniegšanu (sk. Direktīvas 2008/98 16.p.).

Optimizējot RAAC darbību un paredzēto pienākumu nodrošināt konkurences principu ievērošanu, lielāko daļu no sniedzamajiem pakalpojumiem nodot tirgum. Tādējādi būtu iespējams sasniegt gan atkritumu plūsmu koncentrēšanas nepieciešamību kontekstā ar pārstrādes mērķu veicināšanu, gan arī novērst KP bažas par tirgus koncentrēšanos pašvaldību izveidotu kapitālsabiedrību rokās.

Attiecībā uz nepilnībām datu par atkritumu plūsmām kvalitātē, vismaz AAR līmenī būtu nepieciešama tāda modeļa ieviešana, kurā viena institūcija (RAAC) savāc un apkopo datus par attiecīgajā AAR savāktu un tālāk pārstrādei, reģenerācijai vai apglabāšanai nodoto atkritumu daudzumu un personām, kas iesaistītas šajā atkritumu apsaimniekošanas ķēdē. Turklāt informācija būtu digitalizējama, nodrošinot tās izsekojamību un kvalitatīvas analīzes veikšanu.

4.6. Dalīta atkritumu savākšana

RPA sistēmu darbība ir ciešāk sasaistāma ar plānoto RAAC darbību, sekmējot, ka RPA sistēmas savu darbību pamatā koncentrē uz no māsaimniecībām savāktu atkritumu plūsmu, ar saviem līdzmaksājumiem sekmējot maksas par atkritumu apsaimniekošanu balansu ar atkritumu radītājiem pieejamo pakalpojuma kvalitāti.

Savukārt RAAC darbība pamatā būtu koncentrējama uz atkritumu dalītās vākšanas infrastruktūras pieejamības paplašināšanu, nodrošinot to aizvien tuvāku un ērtāku atkritumu radītājiem, kā arī būtisku uzmanību pievēršot atkritumu radītāju informēšanā un izglītošanā par atkritumu apsaimniekošanu, tajā skaitā dalīto vākšanu.

4.7. RPA sistēmas

Atbilstoši Direktīvas 2018/851 preambulas 21.apsvērumam ražotāja paplašinātas atbildības shēmas ir būtiska efektīvas atkritumu apsaimniekošanas daļa. Tomēr to efektivitāte un sekmes dalībvalstīs ievērojami atšķiras. Tāpēc attiecībā uz šādām ražotāja paplašinātas atbildības shēmām ir jānosaka darbības prasību minimums. Kā norādīts Direktīvas 2018/851 preambulas 22.apsvērumā, vispārējam prasību minimumam vajadzētu samazināt izmaksas un uzlabot veikumu, kā arī nodrošināt vienlīdzīgus apstākļus, tostarp maziem un vidējiem uzņēmumiem un e-komercijas uzņēmumiem, un novērst šķēršļus iekšējā tirgus netraucētai darbībai. Tām arī dzīvē vajadzētu sekmēt aprites cikla beigu izmaksu iekļaušanu produkta cenā un rosināt ražotājus, izstrādājot to produktus, lielāku uzmanību pievērst pārstrādes, atkārtotas izmantošanas, remonta iespējām un bīstamu vielu klātbūtnei. Kopumā minētajām prasībām būtu jāuzlabo ražotāja paplašinātas atbildības shēmu pārvaldība un pārredzamība un būtu jāmazina iespēja, ka varētu rasties interešu konflikti starp organizācijām, kuras pilda ražotāja paplašinātas atbildības pienākumus produktu ražotāju uzdevumā, un atkritumu apsaimniekotājiem, kurus minētās organizācijas nolīgst.

Savukārt 26.apsvērumā uzsvērts, ka produktu ražotājiem būtu jāsedz izmaksas, kas nepieciešamas, lai sasniegtu atkritumu apsaimniekošanas mērķrādītājus un mērķus, tostarp attiecībā uz atkritumu rašanās novēršanu, kas noteikti attiecīgajai ražotāja paplašinātas atbildības shēmai. Saskaņā ar stingriem nosacījumiem minētās izmaksas var tikt dalītas ar sākotnējiem atkritumu radītājiem vai izplatītājiem, ja tas ir attaisnojams ar nepieciešamību nodrošināt pienācīgu atkritumu apsaimniekošanu un ražotāja paplašinātas atbildības shēmas ekonomisko dzīvotspēju.

Nemot vērā minēto, Direktīva 2008/98/EK ir papildināta ar jaunu 8.a pantu „Ražotāja paplašinātas atbildības shēmām izvirzītās vispārīgās minimālās prasības”.

Līdz šim RPA sistēmas un pašvaldību organizētās atkritumu dalītās vākšanas sistēmas, lai gan abu minēto pasākumu kopējie mērķi ir vērsti uz atkritumu pārstrādi un iedzīvotājiem pieejamu dalīto atkritumu šķirošanas vietu nodrošināšanu, kā arī sabiedrības izglītošanu, ir darbojušās nošķirti. Kopš 2017.gada RAO kontroli no Latvijas vides aizsardzības fonda administrācijas pārņēma VVD, un tieši kopš šā laika ir izkristalizējušies problēmjautājumi, kas saistīti RPA sistēmu darbību, proti, ir konstatējams izpratnes trūkums par apsaimniekošanas plāna izpildes pārskatu aizpildīšanas kārtību un par atkritumu pārstrādes un reģenerācijas darbībām, atkritumu gala statusa iegūšanu; nekorekti tiek noformēti atkritumu pārvadājumu dokumenti; RAO nespēj pierādīt atkritumu pārstrādi. Minētie problēmjautājumi

rada neskaidrības saistībā ar kopējo, faktisko RPA sistēmas ietvaros pārstrādāto atkritumu apjomu, kas līdz ar to ietekmē arī prognozes par Latvijai saistošos atkritumu apsaimniekošanas mērķrādītāju un mērķu izpildi, kā arī nerada pārliecību par RPA sistēmas efektivitāti.

Organizējot atkritumu apsaimniekošanu atbilstoši šā pētījuma 4.nodaļā norādītajam modelim, būtu novēršama līdz šim pastāvošo diversificētas atkritumu plūsmu (RAO un pašvaldības) nerentabilitāte un pienācīgas kontroles trūkums. Šobrīd pastāvošie RAO savākšanas punkti iepakojuma materiāliem, EEIA un videi kaitīgām precēm būtu inkorporējami RAAC uzturētajā un attīstītajā atkritumu dalītās vākšanas sistēmā. Minētā rezultātā jebkuri dalītie atkritumi (tajā skaitā iepakojuma materiāli, EEIA un videi kaitīgas preces), kas no atkritumu radītājiem un valdītājiem tiktu savākti RAAC īpašumā vai lietojumā esošajos dalītās savākšanas infrastruktūras objektos un tālāk nogādāti RAAC, uz kuriem tos pārvadātu komersants, kurš uz publiska iepirkuma procedūras pamata ir ieguvis tiesības sniegt atkritumu savākšanas un pārvadāšanas pakalpojumus attiecīgajā RAAC teritorijā. Iepakojuma materiāli, EEIA un videi kaitīgas preces RAAC uzdevumā būtu nododamas pārstrādei, savukārt RAAC uzdevumā savāktie un vēlāk pārstrādei nodotie atkritumi būtu ieskatāmi RAO sasniedzamo mērķu izpildē. Lai nodrošinātu vienlīdzīgas iespējas visām RAO, kas darbojas tirgū, pieeju RAAC sistēmas ietvaros savāktajiem atkritumiem, RAAC būtu uzliekams pienākums realizēt to savāktos un pārstrādei derīgos atkritumus atklātās procedūrās, piemēram, periodiskās izsolēs. Savukārt ieņēmumi, kurus RAAC saņemtu, realizējot iepriekš norādītos materiālus, tiktu ņemti vērā tarifa par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu noteikšanā, samazinot tā apmēru.

RAO līdzmaksājumi RAAC sistēmas uzturēšanā nevarētu būt atkarīga tikai no atkritumu pārstrādes tirgus tendencēm, proti, maksājumu apmērs pieaug laikā, kad pārstrādāto materiālu cenas pieaug, savukārt sarūk brīdī, kad pārstrādes tirgus stagnē – ievērojot tieši ražotāja pienākumu nodrošināt faktisko ar tā tirgū laisto materiālu apsaimniekošanu, RAO līdzmaksājumiem būtu jābūt pietiekami līdzsvarotiem, lai atkritumu pārstrādes tirgus tendences tiešā veidā neietekmētu atkritumu radītāju maksājumus par sadzīves atkritumu apsaimniekošanu.

RPA sistēma jāveido tā, lai produktu ražotājiem būtu jāsedz nepieciešamās izmaksas, lai sasniegtu atkritumu apsaimniekošanas mērķrādītājus un mērķus, tostarp attiecībā uz atkritumu rašanās novēršanu, kas noteikti attiecīgajai RPA shēmai. Attiecīgi Direktīvas 2018/851 8a.panta 4.punkts paredz detalizētus noteikumus par to, kas jāiekļauj produkta ražotāja “finansiālajā slogā,” lai tas atbilstu RPA pienākumam.

Tomēr direktīva atstāj rīcības brīvību dalībvalstij “saskaņā ar stingriem nosacījumiem,” atļaujot minētās izmaksas dalīt ar sākotnējiem atkritumu radītājiem vai izplatītājiem, ja tas ir attaisnojams ar nepieciešamību nodrošināt pienācīgu atkritumu apsaimniekošanu un RPA shēmas ekonomisko dzīvotspēju. Šādas atkāpes un valsts rīcības brīvība ir ierobežota ar % nosacījumiem, cik lielā mērā šāds izmaksu dalījums pieļaujams (saglabājot 80% slogu ražotāja atbildībā, izņemot attiecībā uz sistēmām, kas izveidotas dalībvalsts ietvaros līdz 04.07.2018.).

Tādējādi secināms, ka RAAC un RPA sistēmu darbību inkorporēšana visefektīvāk varētu nodrošināt, ka tieši ražotāji sedz lielāko daļu no to tirgū laistā un pēc tam RAAC ietvaros savākto atkritumu apsaimniekošanas izmaksām.

5. Secinājumi

1. Lēmumi par to, *kā* tieši ir organizējama atkritumu apsaimniekošana valstī, paliek katras dalībvalsts kompetencē, bet atkritumu jomu regulējošās ES prasības ietver būtiskus principus un nosacījumus, kas jāievēro šo sistēmu veidojot vai pilnveidojot. Prasībās ir ietverti elementi, kuri ir obligāti ieviešami (neattiecas uz īpašumtiesību jautājumiem), kā arī attiecībā uz kuriem valstij ir jāizdara būtiskas izvēles noteiktās rīcības brīvības robežās. Kā uzsvērts pārskatītās Atkritumu pamatdirektīvas preambulā attiecībā uz valsts lomu un kompetenci atkritumu apsaimniekošanas sistēmas izveidē: “Pieredze ir apliecinājusi, ka, neatkarīgi no pienākumu sadales starp publiskajiem un privātajiem dalībniekiem, atkritumu apsaimniekošanas sistēmas var palīdzēt nodrošināt aprites ekonomiku un ka lēmums par pienākumu sadalījumu bieži ir atkarīgs no ģeogrāfiskiem un strukturāliem apstākļiem. Šīs direktīvas noteikumi dod iespēju izmantot **gan sistēmu, kurā pašvaldībai ir vispārēja atbildība** par sadzīves atkritumu savākšanu, **gan sistēmu, kurā šādus pakalpojumus sniedz nolīgti privātie operatori, gan sistēmu, kurā pienākumi starp publiskiem un privātiem dalībniekiem tiek sadalīti citādā veidā. Jebkuras šādas sistēmas izvēle un lēmumi par tās maiņu paliek dalībvalstu kompetencē.**”
2. Detalizētā ES atkritumu apsaimniekošanas pamatregulējuma un ES judikatūras analīze parādīja, ka dalībvalstij ir samērā plaša rīcības brīvība attiecībā uz to, *kā* tā veido savu atkritumu apsaimniekošanas sistēmu, vienlaikus nosakot, ka sistēma jāveido ar “integrētu un atbilstīgu” iekārtu tīklu (infrastruktūru), kas veidots, ņemot vērā “tuvuma un pašpietiekamības” principu.
3. ES līmenī pastāv specifisks regulējums atkritumu (kā “juridiskas konstrukcijas”) apsaimniekošanas jomā. Tas **primāri ir vērsts uz atkritumiem kā videi un cilvēku veselībai potenciāli kaitīgiem objektiem**, kuru prasībām atbilstoša apsaimniekošana valstij ir jānodrošina tiklīdz atkritumu radītājs/īpašnieks no tiem “atbrīvojas” (*discard*), neatkarīgi no tā, vai konkrētam objektam pastāv vēl kāda ekonomiska vērtība un attiecīgi vai kādam būtu interese tos savākt. Savākšanai ir jābūt valsts/pašvaldību organizētai.

4. Veidojot/plānojot sadzīves atkritumu apsaimniekošanas infrastruktūru un organizēšanas loģiku, ir divi būtiski (un vides jomai specifiski) principi, uz kuriem dalībvalstij jābalstās:

- **piesārņotājs maksā**
- **tuvuma un pašpietiekamības princips.**

Pirmais ir princips, uz kura jābalsta maksa par atkritu apsaimniekošanu, ko dalībvalsts ir tiesīga **sadalīt starp atkritumu radītāju un produktu/vielu ražotāju** - kurš un cik lielā apmērā un kādā veidā to sedz.

Otrais princips ir pamats infrastruktūras un atkritumu transportēšanas plānošanai un organizēšanai, kam jānotiek pēc iespējas tuvāk atkritumu (jeb piesārņojuma) radīšanas vietai. Ar izveidoto infrastruktūru dalībvalstij ir jānodrošina iespēja **apglabāt atkritumus drošā veidā, kā arī reģenerēt jauktus sadzīves atkritumus tuvākajās piemērotajās iekārtās**, izmantojot piemērotākās metodes un tehnoloģijas, lai nodrošinātu augsta līmeņa vides un sabiedrības veselības aizsardzību un lai maksimāli ierobežotu atkritumu pārvadāšanu.

5. konkurences regulējuma un vides politikas mērķi nebūt nesakrīt. Ja konkurence veicina uzņēmējus ražot produktus, kas ir lētāki un pieejamāki patērētājiem, tad vides politikas mērķis ir regulēt produktivitātes ietekmi uz vidi (to novērst, samazināt). Līdz ar to veidojas samērā daudz situāciju, kurās bez valsts iejaukšanās ar piespiedu vai stimulējošiem pasākumiem konkurences apstākļi neveicina videi draudzīgāko risinājumu izvēles. Ne velti ekonomikas liberalizēšana un brīvas konkurences noteikumi parasti negūst atbalstu no to puses, kas iestājas par vides aizsardzību, uzskatot konkurences “spiedienu” par galveno iemeslu vides degradācijai, lētu un nekvalitatīvu (no vides ietekmes viedokļa) preču pieejamībai, atkritumu palielinājumam un patērētājsabiedrības dominancei.
6. ES prasības par brīvu preču kustību neattiecas uz jauktiem sadzīves atkritumiem (saskaņā ar Direktīvas 2008/98/EK 16.pantu) – ja tos eksportē, tie uzskatāmi par tādiem, kas paredzēti nosūtīšanai apglabāšanai, un ierobežojami, saskaņā ar Regulā 1013/2006 noteikto kārtību, kas dod tiesības valstij aizliegt to

eksportēšanu, kā arī valsts ir tiesīga norādīt, uz kuriem tādi atkritumi ir vedami, ņemot vērā tuvuma principu.

7. Virzība uz aprites ekonomiku, resursu pārtēriņš, atkritumu apjoma ievērojams pieaugums u.tml. faktori, aizvien vairāk liek skatīties uz atkritumiem kā “resursu”, nevis tikai droši apglabājamu objektu, vai precīzāk gluži otrādi – atkritumu apsaimniekošanas regulējums nosaka apglabāšanu tikai kā “galējo” līdzekli atkritumu apsaimniekošanas hierarhijā. Tātad, lai arī atkritumi ir specifisks objekts, kura apsaimniekošanu regulē vides aizsardzības normas (nevis, piemēram, produktu politika, kas balstās uz maksimāli brīvu preču kustību), tas vienlaikus aizvien vairāk jāatgriež atpakaļ tautsaimniecībā, kad tos ir iespējams atkārtoti izmantot, pārstrādāt, reģenerēt. Līdz ar to normatīvie akti un apsaimniekošanas plāniem (AAP) ir jāizstrādā tā, lai, no vienas puses aizsargātu vidi un cilvēku veselību no kaitējuma riska, no otras puses, maksimāli nodrošinātu vērtīgo materiālu/vielu atgriešanu aprītē, neierobežojot konkurenci to apsaimniekošanā tajā stadijā, kad atkritumi ir uzskatāmi par resursu. Proti, atkritumu apsaimniekošanas organizēšanā jāņem vērā šī specifiskā objekta dažādās stadijas no kā atkarīgs vai un kad uz to attiecas ES vides prasības un kad nosacījumi par brīvu preču kustību un konkurenci. Vienlaikus, ES prasības ne tikai neliedz valstij/pašvaldībām pašām organizēt lietu/vielu apsaimniekošanu to atkritumu stadijā, bet pieprasa to organizēt tādā veidā, lai tiktu ievērota atkritumu apsaimniekošanas “loģika” (hierarhija, Dir.2008/98 4.p.) un tas notiktu videi un cilvēku veselībai drošā veidā (Dir.2008/98 13.p.). Atstājot dalībvalstu ziņā lēmumu caur kādu sistēmu (un atbildību sadalījumu) tās nodrošina gan atbilstošu apsaimniekošanu, gan mērķrādītāju sasniegšanu.
8. No atkritumu jomas normatīvā regulējuma izriet, ka tiem, kas rada atkritumus (mūsdienās, t.sk. arī ražotājiem), ir pienākums maksāt par prasībām atbilstošu atkritumu apsaimniekošanu. Attiecīgi atkritumu sākotnējā “vērtība” ir tikai tajā, ka kāds par to apsaimniekošanu samaksā.
9. Daudzi pārpratumi atkritumu apsaimniekošanas jomā veidojas no neskaidrības par to, kam pieder atkritumi pēc to izmešanas, un līdz ar to arī, kam ir tiesības lemt par to, kas ar atkritumiem darāms. Ņemot vērā atkritumu definējumu jeb juridisko

konstrukciju un to normatīvo regulējumu, ka priekšmets/viela pēc to izmešanas nav “produkts”, kas atrastos brīvā aprītē (juridiskā izpratnē) (atšķirībā no daudziem citiem “objektiem,” kas ir kāda privātīpašumā). . Atkritumi brīdī, kad izmesti (*discarded*), nav neviena īpašumā – īpašumtiesību izpratnē –, bet ir valsts pārvaldībā – valsts atbildības izpratnē.⁴⁸⁸ Proti, pēc nonākšanas “atkritumu” statusā tie atrodas valsts/pārvaldību atbildībā, kurai ir jānodrošina, ka to aprīte notiek likumā noteiktā kārtībā.⁴⁸⁹ Bijušais īpašnieks ir finansiāli atbildīgs par atbilstošu atkritumu apsaimniekošanu, balstoties uz piesārņotājs maksā principu. Neskatoties uz to, kam nodota, ja nodota, to apsaimniekošana, par ES prasību izpildi ir atbildīga (arī finansiāli) valsts. Attiecīgi līdz tam brīdim, kamēr atkritumi nav nodoti kāda cita apsaimniekošanā, valstij ir tiesības (un pienākums) izlemt, ko ar tiem darīt un kā nodrošināt to apsaimniekošanu atbilstoši likumdevēja noteiktajam plānam un mērķiem.

10. Ņemot vērā atkritumu kā apsaimniekošanas objekta specifiku un valsts atbildību to apsaimniekošanā, tostarp, augstos sasniedzamos mērķrādītājus, lēmumu pieņemšanas un organizatora tiesības ir jāpatur [jākoncentrē] tam, kura pārvaldībā atkritumi atrodas, kas Latvijas gadījumā ir pašvaldības. Lai koncentrētu spēkus un resursus, veidojot sadarbības modeli pa valsts līmenī noteiktiem reģioniem, kā optimāls risinājums, kas sekmētu mērķrādītāju sasniegšanu, kā arī pārvaldības īstenošanu, būtu RAAC izveide katrā no valstī noteiktajiem AAR (5-6 reģioni).
11. Ar RAAC izveidi, nosakot to kompetenci un darbības mērķus atbilstošā normatīvā regulējumā un atkritumu apsaimniekošanas plānos, valsts piešķirtu speciālās tiesības attiecīgajā reģionā attiecībā uz organizatoriskiem jautājumiem. Centru veidošanas pieeja būs aptverta ar LESD 106.pantu tikai tad, ja RAAC iesaistās pakalpojumu sniegšanā “ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi”. Ja RAAC veic tikai tos uzdevumus, kas ietilpst publiskā sektora funkcijās (izsludina publiskos iepirkumus, kontrolē, vāc datus, veido statistiku, veic preventīvus vides kaitējuma novēršanas pasākumus v.tml.), tad to darbība nav aptverta ar LESD konkurences tiesību regulējumu. Ja RAAC ir tiesības slēgt līgumus (līgumslēdzējuse) par pakalpojumu sniegšanu, sniegt atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus un

⁴⁸⁸ Jāatzīmē gan, ka ES Tiesas judikatūrā neizdevās atrast lietu, kurā tā būtu vērtējusi jautājumu par atkritumu piederību

⁴⁸⁹ Šajā kontekstā tos nav pamata salīdzināt ar citiem “objektiem,” kuriem arī ir specifiska aprītes kārtība (to bīstamības dēļ, piem., medicīnas preces, ķīmiskās vielas u.tml., tomēr tie atrodas kāda privātīpašumā un attiecīgi konkrētajam privātīpašniekam ir “īpašnieka vara” pār objektu, tostarp, iznīcināt u.tml.)

nodarboties ar citām saimnieciska rakstura darbībām, tad šāds regulējums un situācija vērtējama šajā pētījumā minēto konkurences tiesību gaismā. Attiecīgi, pilnvarojot RAAC slēgt līgumus, jāievēro norādītie ierobežojošie (un pieļaujošie) specifiskie nosacījumi, tostarp, kas izriet no iepriekš minētajiem principiem par pašpietiekamību un tuvumu.

12. Ja RAAC ir piešķirtas ekskluzīvas vai speciālas tiesības LESD 106.panta izpratnē, t.i., ir izveidots monopols (pakalpojumu sniegšanā “ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi”) vai uzņēmumam ir speciālas tiesības, kas ietekmē piekļuvi tirgum, tad, tā kā atkritumu apsaimniekošana tiek uzskatīta par sabiedrisko pakalpojumu (SGEI, sk. ES Tiesas *Syghavness Sten lietu*), uz to ir attiecināms LESD 106.panta 2.punkts, kas no vienas puses prasa ievērot konkurences tiesības, bet no otras puses, dod elastību tās neattiecināt, ciktāl to ievērošana traucē attiecīgo pienākumu pildīšanai.
13. Atstājot RAAC kompetencē tikai organizatoriskos jautājumus un atbildību par sasniedzamajiem mērķiem un nosakot rīcības ietvaru caur iepirkumiem (izņemot attiecībā uz apglabāšanu u.c. pieļaujamajiem un nepieciešamajiem ierobežojumiem), kas izriet no ES atkritumu jomas tiesiskā regulējuma, var teikt, **ka sistēmu**, novirzot uz RAAC atbildību par mērķrādītāju sasniegšanu, **var izveidot saderīgu ar ES prasību ietvaru**. Sistēmas elementi jādefinē tā, lai ievērotu šīs jomas pamatprincipus: **piesārņotājs maksā, novēršanas principu un pašpietiekamības un tuvuma principu**, kā arī principus par **diskriminācijas aizliegumu un proporcionalitāti**. Pēdējie divi attiecas uz jebkuriem ierobežojumiem, ja tādi noteikti kā izņēmumi no ES līgumiem vai atkritumu pamatregulējuma.
14. Nepilnīgs nodrošinājums, kas noved pie Atkritumu pamatdirektīvas 13.panta pārkāpuma, ir rezultējies samērā apjomīgā pārkāpumu lietu skaitā ES Tiesā, tostarp, soda sankcijās par, piemēram, nelikumīgu izgāztuvju esamību valstī (prasībām neatbilstošu poligonu darbību, ilgstoši neatrisinātu nelikumīgi izgāztu atkritumu nepiemērotu uzglabāšanu utt.). Tieši tādēļ jautājums nav par to, *vai* veidot sistēmu tādu, kas nerada kaitējuma risku videi un cilvēku veselībai, bet gan *kā tā veidojama*, lai nodrošinātu gan šo vispārīgo principu, gan sasniegtu izvirzītos

mērķrādītājus. Atslēgas vārdi, pilnveidojot sistēmu – mērķtiecīgs finansējuma plānojums, atbildība un kontrole. Proti, 1) visi atkritumu radīšanas ķēdē iesaistītie sniedz ieguldījumu apsaimniekošanas finansēšanā, saskaņā ar piesārņotājs maksā principu, valsts plāno un novirza finansējumu tur, kur nepieciešami stimuli mērķtiecīgas apsaimniekošanas nodrošināšanai; 2) ir adekvāti noteikta (un sadalīta) atbildība ar “atgriezenisko saiti”; 3) sistēma ir “caurspīdīga” un dati izkontrolējami.