Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai 2021 m. kovo 17 d. Nr. 21-039IR

DĖL NAUJO PAKUOČIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO ORGANIZAVIMO MODELIO

Lietuvos verslo konfederacija (toliau – LVK) atstovauja didelę dalį Lietuvos gamintojų ir importuotojų. Džiaugiamės ir dėkojame už iniciatyvą ir galimybę dalyvauti Aplinkos ministerijos suburtoje Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo sistemos teisinės bazės tobulinimo darbo grupės veikloje. Atsiliepdami į kvietimą siūlyti galimų pokyčių alternatyvas, teikiame pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo sistemos pokyčių alternatyvą.

Siūlome pokyčius šioje srityje, nes matome Aplinkos ministerijos iniciatyvas ją peržiūrėti. Viliamės, kad ši peržiūra atneš esminius pokyčius ir išgydys chroniškas šios sistemos problemas.

Pokyčiai pakuočių ir pakuočių atliekų sistemoje būtini nes:

1) Dėl neteisingos sąrangos gamintojai ir importuotojai neturi svertų visa apimtimi atlikti savo esminės pareigos – sutvarkyti visų į rinką išleistų pakuočių;
2) Gamintojų atsakomybės principas neįgyvendintas – šia atsakomybe bandoma keistai pasidalinti su savivaldybe bei atliekų tvarkytojais;
3) Jau kuris laikas stebimas chaosas gyventojų kiemuose, kuomet dėl gremėzdiškos sistemos nesugebama rasti greito sprendimo, kaip laiku išvežti perpildytus konteinerius;
4) Dėl sudarytų išskirtinių sąlygų veikti tarpininkams bei sudėtingų trišalių sutarčių sudarymo, gamintojai ir importuotojai (o tuo pačiu ir vartotojai) nepagrįstai permoka už sutvarkymo kaštus;
5) Nežiūrint į augančius sutvarkymo kaštus, surenkamų ir sutvarkomų pakuočių užduotys tampa sunkiai įkandamu riešutu, nes lėšos, kurios galėtų būti investuojamos į surinkimo, rūšiavimo infrastruktūrą, nusėda sudėtingos sistemos dalyvių kišenėse;
6) Gamintojų ir importuotojų organizacijos nesuinteresuotos vykdyti pakuočių tvarkymą virš užduotyse nustatyto procento;
7) Iki šiol nebuvo politinės valios pažaboti nekontroliuojamą (arba akivaizdžiai nepakankamai kontroliuojamą) „pažymų“ išrašymo ir prekybos jomis sritį, kurioje anot teisėsaugos institucijų veikia ir „Metrail 2“ ir „Metrail 3“ ir kiti „Metrail“;
8) Akivaizdu, kad ši sistema tapo neįkandama kontroliuojančioms institucijoms, kadangi sistema yra itin palanki klestėti tarpininkams. Prekyba „pažymomis“ tapo kone „biržos“ produktu, kur mokama ne už vertę, o už dirbtinai sukurtą deficitą.
9) Lietuvą ratu apeina pakuočių perdirbėjai-investuotojai, nes nežiūrint į bendrą surenkamų pakuočių kiekį iki šiol nesukurtas mechanizmas, kaip šį kiekį konsoliduoti į vieną srautą, tuo sudarant sąlygas kurti perdirbimo pajėgumus Lietuvoje. To pasekmė – nemažėjantis (arba nepakankami mažėjantis) srautas į atliekų sąvartynus, didinami „sąvartynų vartų“ mokesčiai, kuriuos sumoka gyventojai, nes nėra sukurtų perdirbimo pajėgumų.

Siūlomi pakeitimai orientuoti į **tris** esmines pakuočių tvarkymo sistemos dalis. Tai – (**a**) komunalinis srautas, (**b**) nekomunalinis (komercinis) srautas ir (**c**) gamintojų ir importuotojų organizacijų veikla. Visos šios sritys reikalauja pokyčių.

A. Komunalinis srautas

Dabartinė situacija. Šiuo metu galiojantis reglamentavimas leido sukurti painią, nerangią, neefektyvią ir sunkiai kontroliuojamą sistemą. Priešingai nei veikiančioje depozito sistemoje, kurioje GI įgaliotam subjektui (USAD'ui) leidžiama pačiam pirkti visas paslaugas, susijusias su užstato sistemos veikimu (taromatai, surinkimas, perdirbimas), komunaliniame sraute GIO yra nepagrįstai nušalintos nuo šių teisių.

Sukurta gremėzdiška sutarčių ir pasiūlymų teikimo karuselė. GIO teikia siūlymus dėl to, kokią sutartį savivaldybė turi sudaryti su atliekų tvarkytoju. Pasiūlymai savivaldybei neprivalomi. Savivaldybė skelbia konkursą ir atrenka tvarkytoją, su kuriuo GIO privalo pasirašyti sutartis. Trišalė sutartis yra neracionaliausias sprendimas. Tai parodė visas laikotarpis, kuomet buvo bandomą tokį modelį diegti. Iki šiol netyla neišsprendžiamos problemos dėl pakuočių konteinerių išvežimo laiku, ginčai dėl atsiskaitymo ar nepagrįstų sąskaitų. Visi bandymai kosmetiškai taisyti šią situaciją laukiamų rezultatų nedavė.

Gamintojo atsakomybės principas taip ir liko neįgyvendintas, nes GIO negali atsakyti už ne jos parinkto tvarkytojo netinkamus veiksmus, jei dėl to nepavyksta pasiekti surinkimo užduočių.

Manome, kad šalia veikiantis (sėkmingai veikiantis) užstato sistemos pavyzdys sufleruoja kokia tvarka turi būti sudaromi susitarimai.

Siūlymas. Siūlome pakeisti teisinį reglamentavimą numatant pareigą savivaldybėms ir GIO sudaryti tarpusavio sutartį dėl pakuočių surinkimo ir tvarkymo konkrečioje savivaldybėje. Tai būtų tik dvišalė sutartis. Sutarties turinys reglamentuotinas poįstatyminiu teisės aktu. Šiose sutartyse nustatytina aiški ir griežta atsakomybė už sutartinių įsipareigojimų nevykdymą. Nustatytinas terminas tokioms sutartims sudaryti. Sudarius sutartis su savivaldybėmis GIO pati galės priimti sprendimą su kuriuo surinkėju, rūšiuotoju ar perdirbėju ji sudarys sutartį. Tokias sutartis GIO sudarys atliepdama savivaldybės bei gamintojų ir importuotojų interesams. Įrodančius dokumentus galės išrašyti tik GIO, kuri bus ir atsakinga už visą pakuočių sutvarkymo procesą.

Pasiekti rezultatai. Bus įgyvendintas gamintojo atsakomybės principas. GIO taps subjektu, kuris neformaliai atsakingas už pakuočių sutvarkymą, turintis ne tik pareigą bet ir realius svertus šiai pareigai vykdyti.

Bus sudarytos prielaidos efektyviai išspręsti dabartines savalaikių konteinerių išvežimo problemas. Bus demontuota šiuo metu užprogramuota „problemų neišsprendimo" schema. Savivaldybės įgauna svertus efektyviai spręsti kylančias surinkimo ir kitas problemas.

Atsakingoms kontrolę vykdančios valstybinėms institucijoms bus daug paprasčiau kontroliuoti pakuočių atliekų judėjimą, kuomet pagrindinis subjektas bus vienas – GIO.

Finansinis stabilumas. Gamintojai ir importuotojai pagaliau nepriklausys nuo įrodančių dokumentų kainų šokinėjimo. Eliminuojamas galimas piktnaudžiavimas prekyba įrodančiais dokumentais.

Eliminuojama "Metrail" situacijos pasikartojimo grėsmė.

GI turės galimybę optimaliausiomis sąnaudomis sutvarkyti VISAS pakuočių atliekas. Bus pasiektas tikslas – mokėti už surinkimo, rūšiavimo ir perdirbimo kaštus. Lėšos galės būti nukreiptos į šių procesų modernizavimą.

(Paminėtinas Švedijos pavyzdys. Šioje šalyje kurį laiką veikė sistema, kuomet organizacija mokėdavo nustatytą sumą savivaldybei, kuri užsiimdavo pakuočių surinkimu ir rūšiavimu. Atsiradus atliekų deginimo pajėgumams bei įvertinus, kad savivaldybių įmonės nėra suinteresuotos maksimaliai išrūšiuoti pakuotes (kartais joms labiau apsimokėdavo jas atiduoti deginimui) paaiškėjo, kad kyla rimta grėsmės nebepasiekti ES užduočių rodiklių. Šioje šalyje pradedamas diegti mūsų siūlomas modelis, kuomet sutartis su savivaldybėmis pasirašo tik organizacija ir tuo ji visa apimtimi prisiima atsakomybę dėl užduočių įvykdymo.)

Įvedus tokius pakeitimus svarstytinas įrodančių dokumentų išrašymo atsisakymas. Kadangi dabartiniai atliekų surinkėjai, rūšiuotojai ir perdirbėjai būtų samdomi rinkos sąlygomis ir turėtų sutartis su GIO, tai visa patikra - ar tikrai buvo surinkti ir perdirbti deklaruojami kiekiai matytųsi

GPAIS‘e (keistini kai kurie šios sistemos funkcionalumai). Akivaizdu, kad duomenų dubliavimasis GPAIS‘e ir atskirai išrašomuose dokumentuose būtų perteklinis.

B. Nekomunalinis srautas

Dabartinė situacija. Nekomunaliniame (kartais vadinamas komerciniu) pakuočių sraute gamintojai ir importuotojai savo antrinę ir tretinę pakuotę (kartoninės dėžės, padėklai, vyniojamoji plėvelė ir kt.) kartu su prekėmis perduoda prekybos tinklams, kitiems subjektams, iš kurių produkcija išplinta į komunalinį sektorių. Tačiau minėta antrinė ir tretinė pakuotė lieka. Juridiniai asmenys šiuo metu ją parduoda atliekų surinkėjams, kurie suorganizavę jos perdirbimą ateina pas GIO su įrodančias dokumentais. Būtent prekyba šiais įrodančiais dokumentais duoda didžiausią naudą asmenims prekiaujančiais jais. Egzistuojant sistema tarsi sukurta taip, kad gamintojai ir importuotojai negalėtų perimti ir tuoj pat sutvarkyti pakuočių atliekų. Ji itin palanki subjektams, siekiantiems gauti pajamas iš prekybos įrodančiais dokumentais, sudarant dirbtinį jų deficitą. Dirbtinis deficitas susidaro, nes GIO nemato, nežino ir nedalyvauja minėtų pakuočių perdavime iš juridinių asmenų pas kuriuos ji susikaupia. Tačiau įrodyti, kad jos surinktos ir perdirbtos pareiga tenka būtent GIO. GIO pastatyta į proceso pabaigą, kuomet jai belieka laukti ar kas nors jai pasiūlys įrodančių dokumentų. Jei jų trūksta GIO verčiamos permokėti, nes jų net 3 kartus (skaičiuojant nuo realių kaštų) brangesnė kaina yra mažesnė, nei grėsmė mokėti didelius mokesčius už aplinkos teršimą. Taip gamintojų ir importuotojų pinigai skirti surinkimo, rūšiavimo ir perdirbimo sistemos palaikymui ir modernizavimui nusėda kitur. Pažymėtina, kad egzistuojanti sistema ne kartą sulaukė kritikos ir iš teisėsaugos institucijų. Pakuočių judėjimas per šimtus subjektų sudaro neįveikiamą pelkę kontroliuojančioms institucijoms. Dėl to būtini pokyčiai sudarant galimybę gamintojams ir importuotojams (per jų veikiančias organizacijas) kaip įmanoma artimesniu keliu perimti jų išleistas pakuočių atliekas.

Siūlymas. Siūlome pakeisti teisinį reguliavimą, nustatant, kad gamintojų ir importuotojų asociacijos turėtų pareigą paimti iš juridinių asmenų pas juos esančią antrinę ir tretinę pakuotę, kuri šiems asmenis kartu su produkcija buvo pateikta. Tokia pareiga nustatytina ir minėtiems juridiniams asmenims.

Nustatytina pareiga organizacijai atlyginti juridiniams asmenims jų partirtas pakuočių atliekų saugojimo, paruošimo saugojimui (presavimas), energijos (elektra), transportavimo (jei sutaria su GIO), darbo užmokesčio ir kitas išlaidas.

Organizacija jai perduotas pakuočių atliekas tvarkytų pati (arba samdytų tam kitas įmones) ir tik pati galėtų išrašyti įrodančius dokumentus.

Pasiekti rezultatai. Atsakingi už sutvarkymą subjektai (GIO) pagaliau pastatomi į pakuočių atliekų tvarkymo proceso pradžią. Taip jie gauna galimybę ne tik formaliai turėti pareigą sutvarkyti, bet iš tikrųjų gali tai padaryti patys.

Eliminuojama galimybė piktnaudžiauti dirbtiniu įrodančių dokumentų trūkumu, taip nepagrįstai pasipelnant iš GI. Šios lėšos galėtų būti nukreiptos į pakuočių atliekų tvarkymo procesų modernizavimą.

Sumažėja GI sąnaudos sutvarkant JŲ išleistas pakuotes;

Visas procesas tampa skaidresnis ir patogiau (lengviau) kontroliuojamas. Aplinkos apsaugos institucijoms reikės tikrinti iš esmės vieno subjekto dokumentaciją. Pažymėtina, kad tai subjektas, kuriam pati valstybė nustatys įvairius skaidrumo, viešumo, informacijos prieinamumo reikalavimus.

Eliminuojama grėsmė komercinę pakuotę įmaišyti į komunalinį srautą, ko šiuo metu užtikrinti negalima.

Įvedus tokius pakeitimus svarstytinas įrodančių dokumentų išrašymo atsisakymas. Kadangi dabartiniai atliekų tvarkytojai ir perdirbėjai būtų samdomi rinkos sąlygomis ir turėtų sutartis su GIO, tai visa patikra - ar tikrai buvo surinkti ir perdirbti deklaruojami kiekiai matytųsi GPAIS‘e (keistini kai kurie šios sistemos funkcionalumai). Akivaizdu, kad duomenų dubliavimasis GPAIS‘e ir atskirai išrašomuose dokumentuose būtų perteklinis.

C. Gamintojų ir importuotojų organizacijų veikla

Dabartinė situacija. Metas pripažinti, kad Lietuvos pasirinktas kelias – turėti ne vieną organizaciją yra klaida. Ši klaida išskaidė GI išteklius skirtus pagrindiniam tikslui – užtikrinti efektyvų gamintojų atsakomybės principo įgyvendinimą.

Nustatytas reglamentavimas, kai GI gali kiekvienais metais „migruoti“ iš vienos organizacijos į kitą tapo pragaištingu siekiui kryptingai investuoti į surinkimo, rūšiavimo ir perdirbimo infrastruktūrą. Organizacijos tapo keistos konkurencijos įkaitais. Iš vienos pusės jos turi siekti efektyviai vykdyti užduotis ir kryptingai į tai investuoti, iš kitos – jos turi siekti prisitraukti GI, o tai gali padaryti tik neišgąsdindami jų „per didelėmis“ kainomis. Šie tikslai prieštarauja vienas kitam ir nuo to jau daug metų kenčiame mes visi. Ne paslaptis, kad tokia sistema gali būti sėkmingai išnaudojama nesąžiningų subjektų, kurių siekis „taupant“ (iš tiesų – klastojant) prisivilioti GI, kurie pasiduoda žemų kainų viliotiniui.

Pažymėtina, kad trijų (šiuo metu) organizacijų buvimas niekais paverčia siekį sutvarkyti pakuočių atliekas virš nustatytų užduočių procentų. Organizacija, kuri gerų paskatų vedina pamėgins sutvarkyti daugiau nei užduotyje nurodyta, patirs daugiau ir išlaidų. Patyrusi daugiau išlaidų nei kitos, ji taps nebepatraukli gamintojams ir importuotojams, kuruos prisivilios mažesnėmis įmokomis kitos dvi organizacijos. Taigi tokia iniciatyva taptų pragaištinga atskiros organizacijos ateičiai. Gamintojų ir importuotojų netenkina tokia situacija. Esame pasirengę neapsiriboti užduotimis, o sutvarkyti **visas** (net ir neįsiregistravusių gamintojų ir importuotojų) išleidžiamas pakuotes. Tačiau tam mums būtinas ir valstybės institucijų palaikymas. Šiuo atveju politinis sprendimas, kuris leistų išspręsti minėtas problemas.

Minėta keista konkurencija neigiamai paveikė ir šių organizacijų įstatyminę pareigą dalį lėšų skirti švietimui. Vietoje planingo ir kryptingo švietimo, kurio vienintelis tikslas – keisti gyventojų savimonę apie rūšiavimą, mes vis matome užslėptą (dažnai ir neužslėptą) reklamą garsinant konkrečios organizacijos vardą.

Siūlymas. Dėl šių ir dėl kitų priežasčių siūlome keisti reglamentavimą numatant **vienos** organizacijos įgaliojimus vykdyti įstatyme numatytas pareigas. Kadangi sukurti sistemą su viena organizacija yra lengviau, nei keisti esamą (su keliomis organizacijomis), tam prireiks ne tik politinės valios, reglamentavimo pakeitimo, bet eilės organizacinių administracinių sprendimų.

Pateikiame savo matymą, kaip to pasiekti. Veiksmai pateikiami eiliškumo tvarka.

1. Politinis sprendimas siekti šio tikslo.
2. Teisėkūros procesas. Jo metu nustatomos būsimos organizacijos, savivaldybių, valstybės ir kitų subjektų teisės ir pareigos. Šiame etape parengtini ir pagrindinį įstatymą įgyvendinantys įstatymai bei poįstatyminiai aktai.
3. Pradedami įgyvendinti teisės aktai, numatantys vienos organizacijos paskyrimą. Šio proceso skaidrumui bei atliepimui konkurenciją reglamentuojantiems teisės aktams organizuotina atranka (konkursas).
4. Tvirtinami atrankos (konkurso) reikalavimai dalyviams bei nustatomos procedūros, bei jas organizuojantys subjektai (pvz. Aplinkos apsaugos agentūra). Be kokybinių ir kiekybinių kriterijų nustatoma būtina sąlyga atrankoje (konkurse) dalyvaujančiai organizacijai turėti pasirašytas sutartis su visomis savivaldybėmis. Nustatytinas tokių sutarčių turinys. Jose (šiose sutartyse) turi būti užtikrintos savivaldybių teisės ir svertai efektyviai organizuoti veiklą jų teritorijose). Nustatytinas terminas tokioms sutartims pasirašyti.
5. Skelbiama atranka (konkursas). Vertinama dalyvių atitiktis sąlygoms ir pagal patvirtintus kriterijus nustatomas nugalėtojas.
6. Gamintojams ir importuotojams bei laimėjusiai organizacijai nustatomas terminas pasirašyti dalyvavimo šioje organizacijoje sutartis.
7. Organizacija remdamasi sutartimis su savivaldybėmis pradeda organizuoti pakuočių surinkimą, rūšiavimą bei perdirbimą. Pasirašo reikiamas sutartis su surinkėjais, vežėjais, rūšiuotojais, perdirbėjais. Pati užtikrina šių sutarčių vykdymą.

Manome, kad be kitų dalykų reglamentuotinas tokios organizacijos valdymas. Turėtų būti sudaryta galimybė esančioms gamintojų ir importuotojų asociacijoms užsitikrinti jų interesų atstovavimą valdymo organuose.

Pasiektas rezultatas. Įgyvendinus šiuos pokyčius butų sukurtas efektyvus pakuočių surinkimo, rūšiavimo ir perdirbimo mechanizmas.

Tai bus tvarus ir finansiškai stabilus modelis. Gamintojai ir importuotojai mokės už visų pakuočių sutvarkymą, tačiau nebemokės už svyruojančias „pažymų" ar tarpininkų paslaugas.

GIO bus suinteresuotos investuoti į visus pakuočių tvarkymo procesus. Nes būtent nuo efektyviai veikiančio surinkimo, rūšiavimo, ir perdirbimo priklausys ar GI nereiks prisiimti griežtosios atsakomybės – itin didelių mokesčių, kurie iš esmės atlieka baudos vaidmenį. Tuo pačiu bus sudarytos prielaidos siekti visų (o ne užduotyse nurodytų) pakuočių atliekų sutvarkymo.

Konsolidavus surinktų ir išrūšiuotų pakuočių atliekų srautą Lietuva neabejotinai taps itin patrauklia investuotojams ketinantiems kurti perdirbimo pajėgumus.

Valstybės turimi kontrolės ištekliai pagaliau bus pakankami kontroliuoti supaprastėjusį pakuočių tvarkymo mechanizmą. Pati kontrolė taps paprastesnė ir efektyvesnė. Nustačius GIO pažeidimus atsakomybę prisiims GI. Bus eliminuotas galimas „Metrail" situacijos pasikartojimas.

Akivaizdu, kad šiuo metu veikianti užstato sistema nebūtų pasiekusi tokių aukštų rezultatų, jei jai būtų primesta pasirašinėti sutartis su kažkieno atrinktais surinkėjais, taromatų gamintojais ar perdirbėjais. To taip pat nebūtų jei šioje (depozito) sistemoje veiktų trys tarpusavyje konkuruojantys subjektai.

Pažymėtina, kad pažangiausias ir efektyviausias pakuočių atliekų tvarkymas yra tose ES valstybėse, kuriose veikia viena organizacija (paminėtina Čekija, Belgija). Iš viso mūsų turima informacija tokių valstybių yra dešimt. Valstybių, kuriose veikia daugiau organizacijų, atstovai nurodo, kad jie susiduria su panašiomis, kaip šiuo metu Lietuva problemomis.

Dėl konkurencijos pakuočių ir pakuočių atliekų surinkimo ir perdirbimo rinkoje

Kadangi neretai kyla klausimas ar nebus ribojama konkurencija įvedus vieną organizaciją – pateikiame savo įžvalgas šiuo klausimu.

Pagrindinis pakuočių ir pakuočių atliekų surinkimo ir perdirbimo tikslas – kurti veiksmingą bendrą pakuočių atliekų tvarkymo ir antrinių žaliavų perdirbimo sistemą, maksimaliai mažinant aplinkos taršą pakuočių atliekomis bei didinant visuomenės sąmoningumą, skatinant rūšiuoti atliekas. Atsižvelgdami į siekiamus tikslus turėtų būti diskutuojama, koks pakuočių ir pakuočių atliekų surinkimo ir perdirbimo rinkos valdymo modelis yra efektyviausias. Kalbant apie atliekų tvarkymo sistemos veikimą ES, valstybes nares galima suskirstyti į dvi grupes:

- **Valstybės narės, turinčios vieną operatorių (10 šalių):** Čekija, Prancūzija, Belgija, Nyderlandai, Airija, Suomija, Ispanija, Kipras, Italija, Liuksemburgas.
- **Valstybės narės, kuriose veikia 2 ar daugiau operatorių (16 šalių):** Austrija, Vokietija, Jungtinė Karalystė, Norvegija, Lenkija, Estija, Švedija, Rumunija, Lietuva, Latvija, Slovakija, Graikija, Slovėnija, Portugalija, Bulgarija, Malta.

Diskutuojant apie šiuos du valdymo modelius, dažnai yra pasisakoma apie konkurencijos skatinimą pakuočių ir pakuočių atliekų surinkimo ir perdirbimo rinkoje. Tačiau, mūsų manymu, pakuočių atliekų surinkimo ir perdirbimo rinkoje dėl jos specifiškumo neveikia rinkos dėsniai, taigi ir konkurencija joje neegzistuoja.

Dar daugiau, šios rinkos veikimą lemia politiniai sprendimai, dėl ko rinkoje subjektai neveikia taip, kaip veiktų tobulos konkurencijos aplinkoje. Praktinė užsienio šalių patirtis, pvz. Čekijos Respublikos atvejis, kur veikia vienas operatorius EKOKOM, patvirtina, kad rinkos principų, jų standartine forma ir su tipinėmis jų teigiamomis pasekmėmis, reguliuojamose rinkose nebūna. Kaip minėta, pastarąjį valdymo modelį, kuomet atliekų surinkimą valdo vienas operatorius yra pasirinkusios net dešimt ES šalių.

Kadangi pakuočių ir pakuočių atliekų surinkimo ir perdirbimo rinka nėra įprasta rinka, nes joje neveikia paklausos (noro mokėti už produktus ar paslaugas) ir pasiūlos (noro rinkai tiekti produktus ir paslaugas) dėsniai, viena veikianti organizacija – operatorius – negali būti laikomas neefektyviu, kas

paprastai būdinga klasikinei monopolijai. Šiuo atveju netgi atvirkščiai – esant keliems konkuruojantiems operatoriams kyla grėsmė, kad, konkuruodami tarpusavyje operatoriai gali reikšmingai paveikti reguliavimo formą ir struktūrą, padidėja ir reguliavimo vykdymo išlaidos, nes reikia kontroliuoti daugiau subjektų. Akivaizdu, kad dėl rinkos specifikos, padidėjęs operatorių skaičius negali padidinti rinkos efektyvumo.

Tai, kad vienas rinkoje veikiantis operatorius gali dirbtinai palaikyti stabilias aukštesnes nei galimai būtų konkurencingoje rinkoje, kainas, nebūtinai reiškia, kad tokia sistema nėra efektyvi, kadangi stabili kaina yra stabilios ir efektyvios sistemos ženklas. Fiksuotos kainos taip pat nereiškia, kad pačioje sistemoje lėšos naudojamos neefektyviai (pvz. daromos netinkamos investicijos, mokamas per didelis darbo užmokestis ir pan.). Fiksuotas įkainis visų pirma stabilizuoja sistemą ir sukuria rezervą, kurį galima panaudoti staigiam kainų kritimui antrinėje žaliavų rinkoje, taip išvengiant šoko. Pvz. Čekijos Respublikoje nustatyti mokesčiai bendrai paėmus yra gerokai mažesni, negu šalyse, kur veikiama konkurencijos sąlygomis, kadangi rinkos dalyviai nėra diskriminuojami pagal vietovę, dydį ar kitus kriterijus, be to taikomas vienodas įkainis mažoms, atokioms gyvenvietėms (kur paslaugos teikimas būtų labai brangus) ir dideliems miestams su išplėtota infrastruktūra (kur paslaugą teikti labiausiai apsimoka). Kadangi vienintelis rinkoje esantis operatorius neturi priežasties slėpti savo kainas nuo konkurentų, tai leidžia analizuoti veikiančios sistemos kainą ir jos efektyvumą.

Esant konkurencingai rinkai tarp daugiau konkurentų būtų keblu arba praktiškai net neįmanoma įgyvendinti dalijimąsi atliekų surinkimo tinklu, kadangi tokį dalijimosi tinklu procesą sudėtinga reglamentuoti, vykdyti atliekų surinkimo stebėseną rinkos organizavimo ir kontrolės atžvilgiu.

Kadangi institucinė kolektyvinės sistemos platforma, kurią valdo operatorius, turi reikšmingų skirtumų nuo standartinės ne pelno organizacijos, egzistuojančios rinkoje, jai netinka standartiniai neigiami argumentai, kurie pasitaiko ne pelno siekiančiose organizacijose: neefektyvus (per didelis) darbuotojų skaičius, jų darbo užmokestis, išteklių tvarkymas ir pan.

Pažymėtina, kad pakuočių ir pakuočių atliekų surinkimo ir perdirbimo rinka nėra produkto, kurio pageidauja klientai, rinka. Ši rinka egzistuoja tik dėl tam tikrų teisės aktų reikalavimų. Taigi, neveikiant rinkos dėsniams, konkuruojantys operatoriai nebus motyvuoti teikti geresnes paslaugas vien todėl, kad jie patenka į pakuočių atliekų rinką, kadangi paslaugų kokybė neturi tiesioginės įtakos jų finansinei būklei.

Konkurencija tarp operatorių nepadidina ir rūšiavimo bei perdirbamo pakuočių kiekio. Tai patvirtina Čekijos Respublikoje atlikta analizė, kuomet vidutinis perdirbtų pakuočių atliekų procentas, apskaičiuotas analizuojant monopolines ir konkurencines sistemas, nepatvirtino hipotezės, kad konkurencinė aplinka būtinai turi lemti geresnius sistemos rezultatus.

Iš pirmiau paminėto galime daryti išvadą, kad pakuočių atliekų rūšiavimo ir perdirbimo sistema yra specifinė dėl savo paskirties ir reguliavimo. Tai nėra rinka, kaip ji būtų apibrėžiama ir suprantama vadovaujantis Paaiškinimais dėl atitinkamos rinkos apibrėžimo, patvirtintais Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2019 m. gruodžio 3 d. nutarimu Nr. 1S-150 (2019) „Dėl paaiškinimų dėl atitinkamos rinkos apibrėžimo patvirtinimo", kadangi joje neegzistuoja nei standartinė paklausa, kurią atstovauja pirkėjai, norintys mokėti už produktą ar paslaugą, nei standartiniai pardavėjai, norintys tiekti pagamintą produktą ar paslaugą didesnėmis kainomis. **Tuo tarpu tikslo pasiekimas yra susijęs su tam tikra išlaidų suma, paskirstyta tarp privalomų dalyvių.** Ekonominių ryšių priežastingumas de facto yra atvirkštinis, todėl kiekvienas subjektas turi unikalią motyvaciją, atspindinčią pastangas patenkinti sistemos reikalavimus kuo mažesnėmis sąnaudomis. Todėl negalima naudoti pagrindinių ekonomikos teorijos, analizuojančios rinkų veikimą, išvadų.

Daugelio Europos šalių praktika rodo, kad **operatorių skaičiaus padidinimas neduoda jokio esminio teigiamo poveikio ir sistemos našumas nuo to nepagerėja. Tačiau konkurentų skaičiaus padidinimas sukelia problemas, kurias labai brangu išspręsti.**

Galimos grėsmės

Pakuočių atliekų tvarkymo sistema Lietuvoje veikia ne vienerius metus. Per šį laikotarpį joje veikiantys subjektai prisitaikė arba kitaip tariant sugebėjo išnaudoti esančius netobulumus ir trūkumus. Kaip nekartą akcentavo teisėsaugos institucijos, šioje sistemoje veikia ir nesąžiningų

subjektų. Būtent šiems subjektams siūlomi pokyčiai sukeltų neigiamas pasekmes. Įsivaizduojant tokių subjektų veiklos mąstą, tikėtinas ir didelis jų pasipriešinimas. Tikėtini aktyvūs veiksmai (įskaitant ir viešąją erdvę), kuriais bus siekiama diskredituoti pokyčių idėją. Tai gali politikus priversti priimti ne racionalų, o populiarų (arba išvengti nepopuliaraus) sprendimą.

Tikėtina ir konkurencinė kova tarp trijų veikiančių organizacijų, nors siūlomas perėjimo prie vienos organizacijos modelis, nei vienai iš jų nesuteikia pirmenybės.

Siūlymo apibendrinimas

Įgyvendinus visus siūlomus pokyčius Lietuvoje veiktų **viena** organizacija, kuri **tiesiogiai** iš juridinių asmenų perimtų nekomunalinį pakuočių atliekų srautą, o savivaldybėse per **dvišalius** sutartinius įsipareigojimus būtų **atsakinga** už komunaliniame sraute esančių **visų** pakuočių atliekų sutvarkymą. Pakuočių surinkimo, transportavimo, rūšiavimo bei perdirbimo paslaugos būtų perkamos rinkoje (pirktų organizacija) už jas atsiskaitant rinkos kainomis. Šių paslaugų teikėjai įrodančių dokumentų neišrašinėtų. Galima būtų galvoti apie prekybos „pažymomis“ rinkos uždarymą, nes įrodančius dokumentus išrašytų tik vienas subjektas – organizacija. Pakeitus šiuo metu veikiančios GPAIS kai kuriuos funkcionalumus bei įsteigus prie organizacijos veiksiantį skaičiavimo centrą, to visiškai pakaktų užtikrinti tinkamą sutvarkytų pakuočių apskaitą bei efektyviai kontroliuoti pačios organizacijos veiklą valstybinėms institucijoms.

Organizacija taptu subjektu, kuris galėtų užtikrinti stabilų ir vieningą pakuočių atliekų srautą. Tai viena iš esminių sąlygų, kurias kelia investuotojai norintys investuoti į pakuočių perdirbimą. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos kaimynai šiuo metu susiduria su panašiomis problemomis, tikėtina, kad mūsų šalis gali tapti regiono lyderiu sukūrusiu didžiausius pakuočių perdirbimo pajėgumus.

Pažangių perdirbimo pajėgumų atsiradimas Lietuvoje leistų spręsti ir kitą iki šiol įstrigusią problemą – į sąvartynus patenkančių atliekų kiekio mažinimas. Sąvartynų „vartų mokesčio“ didinimas, kai nėra alternatyvų perdirbti už priimtiną kainą baigiasi tuo, kad kiekiai sąvartyne nemažėja, o padidintą mokestį sumoka gyventojai (nors jo tikslas – atgrasyti nuo vežimo sąvartyną). Dėl siūlomų pokyčių atsiradę didesni perdirbimo pajėgumai leistų žengti kitą žingsnį – draudimą šalinti sąvartyne tam tikras (perdirbtinas) atliekas.

Tikimės, kad Aplinkos ministerija įsiklausys į LVK išsakytas mintis ir siūlymus. Prašome Aplinkos ministerijos pritarti siūlomiems pakuočių atliekų tvarkymo sistemos pakeitimams.

Pagarbiai

Generalinė direktorė Eglė Radišauskienė

Originalas nebus siunčiamas

Ineta Rizgelė, el.p.: ineta@lvk.lt, tel. nr. +370 5 212 1111