

Dėl siūlomo reikalavimo nuo kitų metų perdirbti visas plastikines pakuotes

Įvertinęs Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo projektą Lietuvos laisvosios rinkos institutas (LLRI) atkreipia dėmesį, kad juo numatomi reikalavimai yra nepagrįstos perteklinės naštos kūrimas perkeltiant Europos Sąjungos (ES) teisę. Nebūtinų nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę sukels neigiamus padarinius tiek visuomenei, tiek valstybės ekonomikai.

Direktyva dėl pakuočių ir pakuočių atliekų¹, kurią siekiama įgyvendinti projektu, reikalauja, kad pakuočių perdirbimas būtų skatinamas laipsniškai ir pagal tam tikrus terminus, numato, kad negali būti sudaromos kliūtis konkurencijai ir prekybai.

Projektu siūloma atsisakyti laipsniško perėjimo ir reikalaujama visas pakuočių atliekas perdirbti jau nuo 2024 m. Toks reglamentavimas – griežtesnis nei numato Direktyva. Be to Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas jau dabar dera su Direktyvos nuostatomis – jame numatyta, kad iki 2030 m. pabaigos bent 70 proc. visų pakuočių būti perdirbamos.

Tokia praktika, kai projekto rengėjai nepagrindžia perteklinio reguliavimo poreikio, nenurodo, kodėl esamas reguliavimas yra nepakankamas tinkamai įgyvendinti Direktyvos tikslus, kelia teisės aktų „auksavimo“ riziką ir gali sukelti neigiamų padarinių tiek ES, tiek nacionalinės teisės lygmeniu.

Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo Nr. VIII-1183 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projektu Nr. XIVP-2284 (Projektas)² siūloma nustatyti naują mokesčio už aplinkos teršimą pakuočių atliekomis lengvatų taikymo tvarką. Projekto aiškinamajame rašte³ nurodoma, kad Projektu bus pasiekti kai kurie Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 94/62/EB 1994 m. gruodžio 20 d. dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (Direktyva)⁴ tikslai.

Pagal Projektą, nuo mokesčio už aplinkos taršą gali būti atleisti tik tie ūkio subjektai, kurie perdirbs visų tipų pakuotes.

Projektu siūlomi papildomi reikalavimai viršija minimaliuosius Direktyvos reikalavimus, dėl kurių jau yra sutarta su suinteresuotomis šalimis ir kurie yra palaipsniui įgyvendinami⁵. Kaip pabrėžia Seimo kanceliarijos teisės departamentas⁶, įgyvendinant Direktyvos reikalavimus Atliekų tvarkymo įstatymo 26 straipsnio 4 dalies 4 ir 5 punktuose jau yra numatyti palaipsniui pakuočių perdirbamumo tikslai. Pagal minėtus reikalavimus, ne vėliau kaip 2025 m. gruodžio 31 d. bent 65 proc. visų pakuočių atliekų (pagal svorį) turi būti perdirbama, o iki 2030 m. pabaigos bent 70 proc. visų pakuočių atliekų. Direktyva⁷ ir reikalauja, kad nacionalinėje teisėje būtų numatytas laipsniškai

¹ 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (toliau – Direktyva).

² Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo Nr. VIII-1183 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-2284.

³ Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo Nr. VIII-1183 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-2284.

⁴ Direktyva.

⁵ Direktyvos 6 straipsnis.

⁶ Seimo kanceliarijos teisės departamento dėl Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo Nr. VIII-1183 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-2284.

⁷ Direktyvos 6 str. 1 d.: „Kad valstybės narės galėtų laikytis šios direktyvos, jos turi imtis būtinų priemonių toliau išvardytiems tikslams pasiekti visoje savo teritorijoje:

a) ne vėliau kaip po penkerių metų nuo šios direktyvos privalomo įgyvendinimo nacionaliniuose įstatymuose mažiausiai 50 % ir daugiausia 65 % pakuočių atliekų svorio turi būti panaudojama;

pakuočių perdirbamumą skatinantis reguliavimas. Direktyvos preambulėje teigiama, perdirbamumo didinimo siekis neturi būti įgyvendinamas bet kokiomis priemonėmis: „kadangi valstybėse narėse pakuočių atliekų naudojimo ir perdirbimo tikslų turi būti siekiama laikantis tam tikrų ribų, kad būtų galima atsižvelgti į skirtingas situacijas valstybėse narėse ir nesudaryti prekybos kliūčių bei neiškraipyti konkurencijos“. Taigi jau dabar valdžia su privačiu sektoriumi yra sutarusi iki 2030 m. pasiekti 70 proc. pakuočių perdirbamumą, todėl Projektas gali būti laikomas pertekliniu reikalavimu.

Tokiais atvejais, kai į nacionalinę teisę yra įtraukiamos priemonės, kuriomis tiesiogiai siekiama ES teisės aktuose iškeltų tikslų, taikomi ne tik bendrieji teisėkūros principai, bet ir specialios taisyklės, skirtos ES teisės aktams perkelti ir įgyvendinti. Kai nacionaliniais teisės aktais yra nepagrįstai perkeliama daugiau negu reikalauja ES teisės aktas – tai vadinama „auksavimu“ (angl. gold-plating), kurio vengti nurodo tiek ES, tiek nacionaliniai teisės aktai.

Siūlomas reguliavimas neatitinka keliamų proporcingumo reikalavimų

Pagal ES teisę, bet kokie nukrypimai nuo minimalių ES teisės akte numatytų reikalavimų turi atitikti perkeltose direktyvoje nustatytus tikslus ir neviršyti minimalių reikalavimų. Taip užtikrinamas sklandus ES bendrosios rinkos veikimas⁸.

Europos Komisija (EK) nurodo, kad tokiais atvejais, t.y. kai yra numatomi papildomi nacionaliniai reikalavimai, viršijantys direktyvose nustatytas taisykles, visų pirma, turi būti pagrįsti svarbiu viešuoju interesu ir visais atvejais būti proporcingi⁹. ES kontekste proporcingumas reiškia pusiausvyrą tarp priemonių ir nustatyto tikslo. Pagal Lietuvos teisėkūros pagrindų įstatymą, proporcingumas reiškia, kad „pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti.“ Proporcingumo principo apibrėžimas rodo, kad prieš pasirenkant reguliavimo modelį reikia pateikti galimas reguliavimo alternatyvas, įvertinti jų poveikį ir pasirinktą tą variantą, kuris sukeltų mažiausią naštą¹⁰.

Vertinant Projekto atitiktį proporcingumo principui pažymėtina, kad Projekto rengėjai nenurodo svarstę kitas alternatyvas. Taip pat aiškinamajame rašte deklaratyviai nurodoma, kad „Priėmus įstatymų projektuose siūlomus pakeitimus, neigiamų pasekmių nenumatoma.“¹¹ Taigi Projekto rengėjai neatliko visapusiško siūlomo reguliavimo poveikio vertinimo, nepateikė duomenų apie galimas alternatyvas, ėmėsi didžiausią įmanomą naštą sukursiančios priemonės – t.y. įpareigojimo įmonėms per pusę metų pakeisti pakuočių gamybos technologijas ir su tuo susijusius savo veiklos aspektus. Galiausiai, proporcingumo reikalavimas nėra tenkinamas ir tuo požiūriu, kad jau yra numatytas Direktyvos reikalavimus atitinkantis reguliavimas dėl perdirbamumo skatinimo.

b) laikantis šių bendrųjų tikslų ir tų pačių laiko ribų mažiausiai 25 % ir daugiausia 45 % viso pakuočių medžiagų svorio pakuočių atliekose turi būti perdirbama, kiekvienai pakuočių medžiagai tenkant mažiausiai po 15 %;

c) ne vėliau kaip po dešimties metų nuo šios direktyvos privalomo įgyvendinimo nacionaliniuose įstatymuose dienos turi būti panaudojamas ir perdirbamas toks pakuočių atliekų procentas, kokį nustatys Taryba pagal straipsnio 3 dalies b punktą siekdama žymiai padidinti šios straipsnio dalies a ir b punktuose nustatytus kiekius.“

⁸ Lietuvos laisvosios rinkos institutas (2022), *Teisės aktų „auksavimas“: kaip atpažinti ir išvengti?*. Prieiga internetu: <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2022/10/Teises-aktu-auksavimas.pdf>

⁹ Europos Komisija. Communication of the Commission of 19 July 2018 on “Protection of intra-EU Investment”.

¹⁰ Žr. Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. 2 d. 5 p.

¹¹ Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo Nr. VIII-1183 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-2284 aiškinamasis raštas.

Projektams, kuriais yra siekiama įgyvendinti ES teisę, yra aktualios ir specialios tam skirtos rekomendacijos.¹² Jos nurodo, kad yra būtina atlikti su ES teisės aktų įgyvendinimu susijusių nacionalinių reguliavimų administracinės ir kitokios naštos vertinimą. Rengiant Projektą, jo galimai sukelsiama administracinė ir kitokia našta išvis nebuvo vertinta. Sprendimų priėmėjams, kurie bus atsakingi už Projekto svarstymą ir priėmimą, tai nesudaro pagrindo įvertinti, ar reguliavimas yra būtinas ir ar juo nebus sukurta didesnė našta negu nauda. Tai pažeidžia pamatinius teisėkūros principus.

Projekto įgyvendinimas sukeltų rinkos fragmentaciją

EK pabrėžia, kad, atsižvelgiant į bendrosios rinkos tikslą, skirtumai tarp valstybių narių turi būti kuo mažesni¹³. Direktyva taip pat numato, kad ja siekiama, be kita ko, „užtikrinti vidaus rinkos funkcionavimą ir išvengti prekybos kliūčių bei konkurencijos iškreipimo ir apribojimo Bendrijoje.“¹⁴ Todėl be aplinkosauginių tikslų, valstybės narės įgyvendindamos Direktyvą turi rūpintis tuo, kad būtų sudaroma kuo mažesnė rinkos fragmentacija. Projekto atveju, numatant perteklinį reikalavimą vos už pusės metų pasiekti maksimalų pakuočių perdirbamumą. Nepaisant to, kad tiek Direktyva, tiek Atliekų tvarkymo įstatymas, kuris perkelia Direktyvos nuostatas, numato palaipsnį perdirbamumo didinimą.

Nukrypimas nuo direktyvose nustatytų minimalių standartų dažnai reiškia papildomą reguliavimo ar administracinę naštą įmonėms, dėl kurios jos atsiduria nepalankesnėje pozicijoje kitų valstybių narių atžvilgiu. Atitinkamai, įmonės savo patiriamus kaštus bus priverstos perkelti ant vartotojų ir už Projekto įgyvendinimą sumokės būtent pastarieji. Griežtesnių reikalavimų, negu numatyta kitose ES valstybėse numatymas, taip pat gali skatinti įmones perkelti savo veiklą į tas valstybes, kuriose taikomi žemesni reikalavimai (1 pav.)

Išvada

Projekto analizė rodo, kad jis neatitinka tiek ES, tiek nacionalinių teisėkūros reikalavimų, yra nepagrįstas ir neproporcingas, be to, juo sukelsiama našta gali nusverti projekto naudas. Teisėkūros tikslingumo principas projektus leidžia rengti ir priimti tik tokiu atveju, jeigu nėra kitų galimų priemonių, o šiuo atveju jau galioja nacionalinis reguliavimas, kuris numato, kad iki 2030 m. pabaigos turi būti pasiektas bent 70 proc. pakuočių perdirbamumo lygis. Šiuo atveju iniciatyvos rengėjai nepagrindė, kad Projektas yra būtinas siekiant ES ar nacionalinių tikslų, todėl jis laikytinas ydingos „auksavimo“ praktikos atveju.

Teisės aktų „Auksavimas“ sukelia ES vidaus rinkos fragmentaciją, dėl griežtesnių reikalavimų Lietuvos rinkos patrauklumas užsienio ir vietos įmonėms kurtis ir plėsti savo veiklą mažėja. Už nepagrįstai sukurtą administracinę ir nebūtiną mokestinę naštą susimoka patys vartotojai, nes kaštus, patiriamus dėl naujos mokesčio taikymo tvarkos, įmonės yra priverstos padengti didindamos prekių kainas.

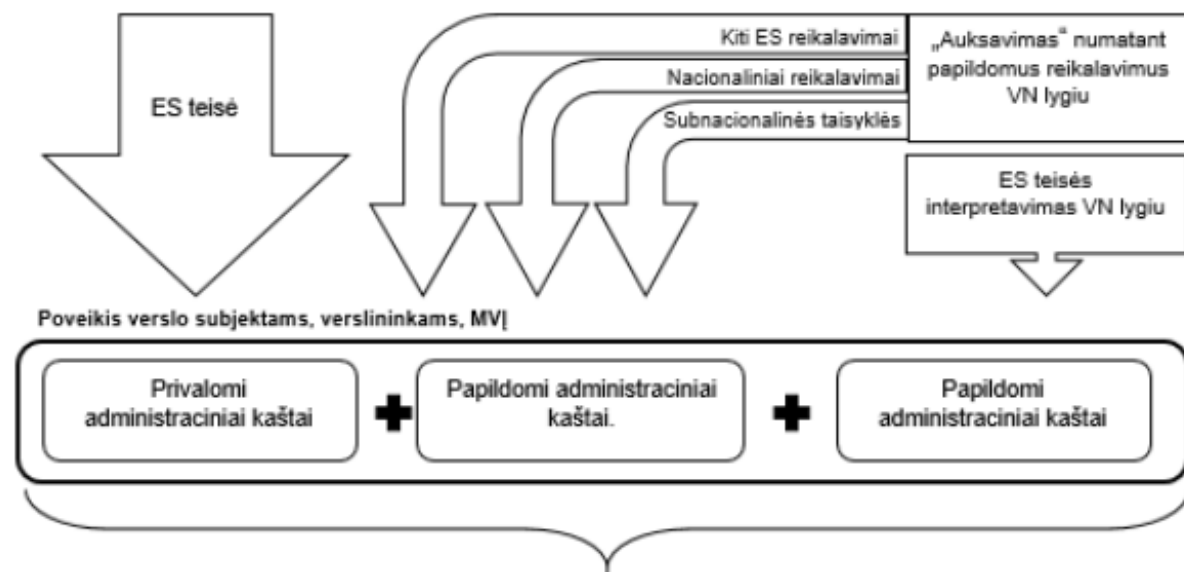
Užuot projekto priėmimo būtų prasminga identifikuoti realią situaciją rinkoje dėl gaminių pakuočių perdirbamumo, sistemiškai inventorizuoti ir vertinti jau esamus reikalavimus ir tik tokios analizės pagrindu siūlyti pakeitimus.

¹² Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijos. Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo nacionalinėje teisėje ir administracinės naštos pagrįstumo įvertinimo rekomendacijos, 2015 m. Prieiga internetu: [https://tm.lrv.lt/uploads/tm/documents/files/Perteklinis_reguliavimas_rekomendacijos_galutinis_\(1\).pdf](https://tm.lrv.lt/uploads/tm/documents/files/Perteklinis_reguliavimas_rekomendacijos_galutinis_(1).pdf)

¹³ Europos Komisija. Communication of the Commission of 19 July 2018 on “Protection of intra-EU Investment”.

¹⁴ Direktyvos 1 str. 1 p.

1 pav. Daugialypis ir akumuliuotas „auksavimo“ poveikis.



Papildomos naštos akumuliuotas poveikis

Verslas (trumpalaikis)	Verslas (ilgalaikis)	Vartotojai	Valstybė narė	ES
- dėl papildomų išlaidų mažinamas biudžetas: - darbo jėgos mažinimas - gamybos ar paslaugų apimtys mažinimas - priverstinis išteklių perskirstymas - kainų padidėjimas - paskatos veikti šešėlinėje ekonomikoje	- mažesnės paskatos plėsti veiklą - mažesnės paskatos kurti - restruktūrizavimas arba veiklos nutraukimas - įmonių ir (arba) veiklos perkėlimas į kitas VN, kuriose taikomi mažesni apribojimai	- mažiau galimybių rinktis - daugiau išlaidų dėl padidėjusių kainų - laiko išteklių gali būti skiriami produktų ar paslaugų paieškai kitose rinkose, kuriose yra mažiau apribojimų (t. y. mažesnės kainos) - labiau linkę ieškoti paslaugų ir produktų šešėlinėje ekonomikoje	- padidėjęs šešėlinės ekonomikos mastas - mažiau konkurencinga vietinė rinka - sumažėjusios tiesioginės užsienio investicijos - biudžeto nuostoliai dėl sumažėjusios verslo veiklos ir vartojimo - vietos įmonės labiau linkusios palikti valstybę - gyventojai neskatinami kurti naujų įmonių	- dėl fragmentuotos vidaus rinkos mažėja konkurencingumas pasaulio lygiu - sumažėjusios investicijos iš trečiųjų šalių (įskaitant mažiau atvykstančių MVĮ) - sumažėjęs pasitikėjimas ES teisine sistema ir visa organizacija

Šaltinis: parengta autorių, remiantis išanalizuotais duomenimis ir literatūra. Daugiau: <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2022/10/Teises-aktu-auksavimas.pdf>