EUROPOS SĄJUNGOS APLINKOS TEISĖ: RAIDA IR PERSPEKTYVOS

Rasa Ragulskytė-Markovienė
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentė
socialinių mokslų (teisės) daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 2 36 61 75
El. paštas: rasa_lrkt@yahoo.de

Europos Sąjungos aplinkos teisė kaip savarankiška teisės šaka Europos Sąjungoje gyvuoja nuo praėjusio šimtmečio septintojo dešimtmečio. Aplinkos politika yra viena iš svarbiausių ir aktualiausių Europos Sąjungos politikos sričių. Todėl aplinkos teisei tobulinti skiriamas ypatingas dėmesys. Straipsnyje pateikiama Europos Sąjungos aplinkos teisės raidos apžvalga, aptariamas šios teisės šakos turinys, aktualūs klausimai, atliktų tyrimų būklė, nurodomos sritys, kurios turėtų būti plačiau analizuojamos ir diskutuojamos.

Das Europäische Umweltrecht zählt seit dem siebten Jahrzehnten zu einem selbstständigen Rechtszweig. Die Umweltpolitik ist ein der wichtigsten Politikbereichen in der Europäischen Union. Deswegen wird der Vervollkommnung des Umweltrechts die grosse Aufmerksamkeit gewidmet. Im folgenden Aufsatz wird der Überblick des Entwicklungsganges des Europäischen Umweltrechts und der Inhalt dieses Rechtszweiges dargestellt, aktuelle Probleme aufgelistet, der Forschungsstand besprochen, die Bereiche aufgezeigt, in denen man mehrere Forschungen ausgeführt und mehr diskutiert werden sollte.

Įvadas

Europos Sąjungos (toliau – ir ES) aplinkos teisė kaip savarankiška teisės šaka ES savo istoriją skaičiuoja nuo praėjusio šimtmečio septintojo dešimtmečio, tačiau Lietuvoje ji laikytina nauja teisės šaka, kurios tyrimų nėra atlikta pakankamai daug. Išsamiau buvo studijuojamos šios sritys: planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas [1; 2], žalos aplinkai atlyginimas [3], administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje [4], atliekų teisinis reguliavimas [5], Orhuso konvencijos [6] taikymas [7; 8]. Kadangi ES aplinkos teisė turi itin didelę praktinę reikšmę, pasitelkiamos ekspertų grupės tam tikriems ES aplinkos teisės klausimams nagrinėti. Gana išsamus buvo atliktas Lietuvos teisės aktų atitikties Orhuso konvencijai tyrimas[1]. Kadan-

[1] Ministro Pirmininko 2009-04-22 potvarkiu Nr. 150 [9] buvo sudaryta darbo grupė Lietuvoje galiojančių teisės aktų, įgyvendinančių Konvenciją dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais, nuostatoms išnagrinėti ir įvertinti.

gi Europos Bendrijos steigimo sutartyje (toliau – ir EB sutartis) [10] yra įtvirtintas integracijos principas, pagal kurį kitų politikos ir veiklos krypčių reikalavimai turi būti suderinti su aplinkos apsaugos reikalavimais [plačiau apie šį principą žr.: 2, p. 51–54], ES aplinkos teisė bus nuolatos tobulinama ir tiriama.

Šio tyrimo tikslas – aptarti ES aplinkos teisės raidą, jos tendencijas, atskleisti ES aplinkos teisės kaip savarankiškos teisės šakos turinį, įvertinti Lietuvoje atliktų tyrimų ES aplinkos srityje būklę, apžvelgti ES aplinkos teisės aktualijas ir perspektyvas.

Rengiant straipsnį naudoti loginės, sisteminės analizės, istorinis, gramatinis ir kiti mokslinio tyrimo metodai.

Tyrimo šaltiniai – ES pirminė ir antrinė aplinkos teisė, Lietuvos ir užsienio mokslininkų darbai.

1. ES aplinkos teisės raidos apžvalga[2]

1.1. Sutarčių nuostatos aplinkos srityje

Pirmą kartą aplinkos apsaugos reikšmė Europos Bendrijoje oficialiai buvo įtvirtinta 1972 m. Bendrijos valstybių narių vadovų pranešime, kuriame buvo pabrėžta, kad pagal Europos tradicijas ypatingas dėmesys turi būti skiriamas gyvenimo kokybei ir lygiui gerinti, neekonominėms vertybėms ir aplinkos apsaugai [plačiau apie šį dokumentą žr.: 11, p. 10]. Tai buvo paskata 1973 m. priimti pirmąją bendrąją aplinkos apsaugos veiksmų programą [12]. Šiandien galioja Šeštoji bendroji aplinkos apsaugos veiksmų programa, priimta 2002 metais [13]. Joje įtvirtinta Europos Sąjungos darnios plėtros strategija ir nurodytos keturios prioritetinės aplinkos politikos sritys: klimato kaita, gamta ir biologinė įvairovė, sveikata ir gyvenimo kokybė, gamtos ištekliai ir atliekos. Nors ši programa buvo priimta jau prieš dešimt metų, tačiau probleminės sritys, kurios programoje nurodytos kaip prioritetinės sritys, iš esmės ir šiandien išliko tos pačios.

Kitas aplinkos teisės raidos etapas sietinas su Suvestinio Europos akto [14] priėmimu 1986 m. (įsigaliojo 1987 m. liepos 1 d.). Šiuo aktu EB sutartis buvo papildyta 130r–130t straipsniais, kuriuose įtvirtinti Bendrijos aplinkos politikos tikslai, principai, veiksniai, į kuriuos Bendrija turi atsižvelgti rengdama savo veiksmus, Bendrijos kompetencija priimti teisės aktus aplinkos srityje ir šių teisės aktų priėmimo procedūra, Bendrijos kompetencija sudaryti tarptautines sutartis aplinkos srityje, valstybės narių teisė imtis griežtesnių aplinkosaugos priemonių, integracijos ir subsidiarumo[3] principai.

1992 m. priimta Mastrichto sutartimi (įsigaliojo 1993 m. lapkričio 1 d.) Bendrijos veiklos sąrašas buvo papildytas dar viena politikos kryptimi – aplinkos politika. Tai buvo numatyta EB sutarties 3 straipsnio k punkte. Jau minėtas subsidiarumo principas iš EB sutarties 130r straipsnio 4 dalies buvo perkeltas į EB sutarties 3b straipsnį. Taigi Mastrichto sutartimi [15] aplinkos politika buvo aiškiai įvardyta kaip viena iš Bendrijos politikos krypčių.

[2] Plačiau apie ES aplinkos teisės raidą žr. [2, p. 16–67]

[3] Šis principas reiškia, kad Bendrija imasi veiksmų tose srityse, kurios nepriklauso jos išimtinei kompetencijai tik tada, kai siūlomo veiksmo tikslų valstybės narės negali deramai pasiekti, o Bendrija dėl siūlomo veiksmo masto arba poveikio juos gali pasiekti geriau.

1997 m. priimta Amsterdamo sutartimi (įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d.) [16] buvo pakeistas EB sutarties 2 straipsnis, kuriame įtvirtinti Bendrijos tikslai ir uždaviniai. Aukšto lygio aplinkos apsauga ir jos kokybės gerinimas tapo vienu iš Bendrijos tikslų ir uždavinių. Į EB sutarties 6 straipsnį buvo perkeltas Suvestiniu Europos aktu EB sutarties 130r straipsnio 2 dalyje įtvirtintas integracijos principas. Taigi Mastrichto ir Amsterdamo sutartimis aplinkos apsaugos nuostatomis buvo papildyta pirmoji EB sutarties dalis „Principai“, o tai reiškia, kad aplinkos apsauga perėjo į kitą lygmenį – su visomis EB politikos kryptimis susijusį tikslą ir principą [plačiau apie aplinkos apsaugą kaip EB tikslą ir principą žr. 2, p. 30–58].

2000 m. priimta Nicos sutartimi (įsigaliojo 2003 m. vasario 1 d.) [17] esminių pakeitimų aplinkos srityje nebuvo padaryta. Buvo tik pakeistas sąrašas priemonių aplinkos srityje, kurias Taryba priima vieningai. Tokia korekcija buvo susijusi su Nicos sutartimi padaryta ES institucijų reforma.

Europos Vadovų Tarybos susitikime Nicoje taip pat buvo paskelbta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija) [18]. Aplinkos teisei reikšmingas Chartijos ketvirtojo skyriaus „Solidarumas“ 37 straipsnis „Aplinkos apsauga“, kuriame nustatyta, kad aukštą aplinkos apsaugos lygį ir aplinkos kokybės gerinimą būtina įtraukti į visas ES politikos kryptis ir užtikrinti laikantis darnios plėtros principo. Iš esmės ši nuostata nebuvo nauja, ji pakartojo EB sutarties nuostatas. Nors Chartijos pobūdis ilgą laiką buvo deklaratyvus, tačiau ji buvo laikytina dokumentu, įtvirtinančiu bendruosius ES teisės principus [19].

Chartija tapo 2004 m. patvirtintos Sutarties dėl Konstitucijos Europai [20] sudedamąja dalimi. Šios sutarties II-97 straipsnyje įtvirtinta nuostata: „aukštas aplinkosaugos lygis ir aplinkos kokybės gerinimas turi būti integruotas į Sąjungos politiką ir užtikrintas pagal tvaraus vystymosi principus.“ Sutartimi dėl Konstitucijos Europai buvo bandoma sujungti visas esamas sutartis. Tačiau ji nebuvo ratifikuota visų valstybių narių ir liko tik kaip projektas ir pagrindas kitai sutarčiai – Lisabonos sutarčiai[4].

Chartija tapo teisiškai privaloma, įsigaliojus 2007 m. pasirašytai Lisabonos sutarčiai (įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 d.) [22]. ES sutarties 6 straipsnyje įtvirtinta, kad Sąjunga pripažįsta 2000 m. gruodžio 7 d. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, patikslintoje 2007 m. gruodžio 12 d. Strasbūre, išdėstytas teises, laisves ir principus; Chartija turi tokią pat teisinę galią kaip ir sutartys. Taigi Chartijos 37 straipsnio „Aplinkos apsauga“ nuostatos, kad aukštas aplinkosaugos lygis ir aplinkos kokybės gerinimas turi būti integruotas į Sąjungos politiką ir užtikrintas pagal tvarios plėtros principus, tapo privalomos. Lisabonos sutartimi taip pat buvo papildyta ES sutartis: 3 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad sutartis siekia Europos, kurioje plėtra būtų tvari, pagrįsta darniu ekonomikos augimu ir stabiliomis kainomis, didelio konkurencingumo socialine rinkos ekonomika, kuria siekiama visiško užimtumo ir socialinės pažangos bei aukšto ly-

[4] Surengę nacionalinius referendumus, Prancūzija (2005 m. gegužės 29 d.) ir Nyderlandai (2005 m. birželio 1 d.) atmetė patvirtintą sutartį. Atmetus Sutartį dėl Konstitucijos Europai valstybės narės ėmėsi rengti Lisabonos sutartį. Lietuva šią sutartį ratifikavo 2004 m. lapkričio 11 d. [21].

gio aplinkos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimu. EB sutarties, naujai vadinamos Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo, nuostatos aplinkos srityje iš esmės liko nepakitusios, pasikeitė tik straipsnių numeracija: aplinkosauga yra pagrindinių sričių, kurios priskiriamos pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai, sąraše (4 straipsnio 2 dalies e punktas), išliko integracijos principas (11 straipsnis), aplinkos politikos tikslai, principai, kriterijai, į kuriuos Bendrija atsižvelgia, rengdama savo aplinkos politiką, reglamentuota kompetencija aplinkos srityje (191–193 straipsniai).

1.2. Antrinė aplinkos teisė

ES antrinė aplinkos teisė skirstytina į bendrąją ir specialiąją dalis. Bendrajai daliai priskiriami horizontalieji teisės aktai, skirti bendriesiems aplinkosaugos klausimams. Specialiąją dalį sudaro specialūs teisės aktai, reguliuojantys atskirų aplinkos komponentų apsaugą ir apsaugą nuo tam tikrų veiksmų ir teršalų.

Viena iš svarbiausių bendrosios dalies sričių – *informacijos apie aplinką prieinamumas*. Jai priklauso teisės aktai, užtikrinantys visuomenės narių teisę gauti informaciją apie aplinką. Pagrindinis teisės aktas yra 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB [23]. Kita kategorija teisės aktų reguliuoja keitimąsi informacija tarp ES ir valstybių narių, pvz., 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 98/34/EB, nustatanti informacijos apie techninius standartus ir reglamentus teikimo tvarką [24], 1975 m. gruodžio 8 d. Tarybos sprendimas, nustatantis bendrą Bendrijos informacijos šaltinių aplinkos klausimais aprašo sudarymo ir jo nuolatinio atnaujinimo tvarką [25], 1991 m. gruodžio 23 d. Tarybos direktyva, standartizuojanti ir racionalizuojanti ataskaitas apie tam tikrų su aplinka susijusių direktyvų įgyvendinimą [26] ir kt.

Kita sritis – *poveikio aplinkai vertinimas*. Išskirtinos dvi poveikio aplinkai vertinimo sritys: pirma, projektų poveikio aplinkai vertinimas, kurį reglamentuoja 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo [27], ir antra, planų ir programų poveikio aplinkai vertinimas, kurį nustato 2001 m. birželio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo [28].

Horizontaliesiems teisės aktams taip pat priskiriamos dvi modernios su įmonių veikla susijusios sistemos – *ekologinio ženklo* ir *aplinkosaugos vadybos ir audito*. Ekologinio ženklo sistema pagrįsta tam tikrais aplinkosauginiais kriterijais įvairioms produktų grupėms. Ją reglamentuoja 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 66/2010 dėl ES ekologinio ženklo [29]. Aplinkosaugos vadybos ir audito sistema skirta užtikrinti aplinkosaugos reikalavimų laikymąsi pramoninėje ir kitoje veikloje, atliekant įmonės ar organizacijos veiklos, paslaugų ar produktų aplinkosauginę analizę, aplinkosaugos auditą, rengiant aplinkosaugos ataskaitas, teikiant informaciją visuomenei ir pan. Tai nustatyta 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1221/2009 dėl organizacijų savanoriško Bendrijos

aplinkosaugos vadybos ir audito sistemos (EMAS) taikymo, panaikinančiame Reglamentą (EB) Nr. 761/2001 ir Komisijos sprendimus 2001/681/EB ir 2006/193/EB [30].

Prie bendrųjų priemonių taip pat priskiriama *integruotos taršos prevencija ir kontrolė*, kuri yra pagrįsta leidimų sistema, nustatyta 2008 m. sausio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/1/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės (kodifikuota redakcija) [31].

Šiai sričiai priklauso ir *administracinės struktūros bei finansinės priemonės*. Pagal 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 401/2009 dėl Europos aplinkos agentūros bei Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo (kodifikuota redakcija) [32] veikianti Europos aplinkos agentūra teikia informaciją apie Europos aplinką ir techninę bei mokslinę pagalbą. Aplinkosaugos projektai gali būti finansuojami Sanglaudos fondo, kurį nustato 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006, įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1164/94 [33], lėšomis.

Galima išskirti tokias pagrindines specialiosios dalies sritis: oro apsaugos, apsaugos nuo triukšmo, atliekų tvarkymo, vandens kokybės, gamtos apsaugos, pramonės taršos kontrolės, cheminių medžiagų ir genetiškai modifikuotų organizmų, radiacinės saugos. Šis skirstymas buvo itin aktualus asocijuotoms valstybėms, derinančioms savo teisės aktus su ES teisės reikalavimais[5].

Atsižvelgus į nūdienos aktualijas, atskiriems bendrosios dalies sektoriams būtų galima priskirti darnų vystymąsi, tarptautines priemones aplinkos srityje, aplinkosauginius mokesčius. Specialiajai daliai kaip atskirą sritį būtų galima priskirti dirvožemio apsaugą[6].

2. ES aplinkos teisės aktualijos ir perspektyvos

2.1. Aplinkos politikos principai

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, aplinkos politikos vaidmuo dar kartą buvo sustiprintas. Vienas iš esminių aplinkos politikos principų – *aukšto lygio aplinkos apsauga* – įtvirtintas ES sutarties I dalies „Bendrosios nuostatos“ 3 straipsnio 3 dalyje. Pagal šią nuostatą Europos raida turi būti tvari, *inter alia* pagrįsta aukšto lygio aplinkos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimu. Pagal EB sutarties 191 straipsnio 2 dalį, įgyvendinant šį principą, turi būti atsižvelgiama į skirtingų Sąjungos regionų būklės įvairovę, vadovaujamasi atsargumo principu ir principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygina teršėjas. Taigi visas šių principų kompleksas yra skirtas aukšto lygio aplinkos apsaugos siekiui įgyvendinti[7].

[5] Šį skirstymą pateikė Europos Komisijos Aplinkos apsaugos generalinis direktoratas (IX GD), kuris daugiau kaip tris šimtus aplinkosaugos teisės aktų suskirstė į 90 grupių, o šias padalijo į devynis sektorius, skirtus atskiroms aplinkosaugos valdymo sritims. Pagal šį skirstymą buvo rengiamos asocijuotų valstybių nacionalinės teisės derinimo su Europos Sąjungos reikalavimais strategijos.

[6] Gana išsami ES politikos aplinkos srityje apžvalga pateikta Europos Komisijos Aplinkos apsaugos generalinio direktorato interneto svetainėje: *http://ec.europa.eu/environment/policies_en.htm*

[7] Plačiau apie aplinkos politikos principus žr.: [2 , p. 41–57].

Principas – aukšto lygio aplinkos apsauga – iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti kaip deklaratyvi nuostata, siekis, nesukeliantis praktiškai jokių rimtų diskusijų. Tačiau taip nėra. Jau kurį laiką mokslininkai diskutuoja, kaip turi būti suprantamas šis principas ir ar jis aplinkos politikai suteikia viršenybę kitų Europos politikų atžvilgiu. Dažnai šis principas apibūdinamas kaip „kiek įmanoma geriausios“ aplinkos apsaugos principas [34]. Yra nuomonių, kad aplinkos apsaugai turi būti teikiama pirmenybė [11, p. 111]. Netgi išskirtina nuomonė, kad „kuo geriausios“ aplinkos apsaugos principas yra konstitucinis Bendrijos principas [35, p. 92]. Taigi diskusijos dėl šio principo reikšmės ES lygmeniu vyksta, tikėtina, kad ir toliau vyks, tačiau jos jokiu būdu nėra pakankamos ar išsisėmusios. Teoriniai ir praktiniai šio principo aspektai Lietuvos teisėkūroje ir praktikoje apskritai nėra plačiau nagrinėti.

Aukšto lygio aplinkos apsaugos principas yra glaudžiai susijęs su *integracijos principu*, įtvirtintu Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo[8] 11 straipsnyje. Šiame straipsnyje nustatyta, kad nustatant ir įgyvendinant Sąjungos politikos ir veiklos kryptis, ypač siekiant skatinti tvarią plėtrą, turi būti atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus. Taigi imantis bet kokių veiksmų, privaloma juos įvertinti aplinkos apsaugos kontekste. Šiuo principu turi būti vadovaujamasi ne tik priimant teisės aktus, bet ir juos aiškinant ir įgyvendinant. Aplinkos apsaugos reikalavimai yra papildomas kriterijus priimant vienokį ar kitokį sprendimą. Be to, šis reikalavimas galioja ne tik ES lygmeniu, bet ir kiekvienai valstybei narei. Tačiau galima iškelti gana svarbų klausimą – kaip tai įgyvendinti? Manytina, kad vien materialinių reikalavimų įtvirtinimo ES ar nacionaliniuose teisės aktuose šiam principui įgyvendinti nepakanka. Turi veikti tam tikras procesinis mechanizmas, kuriuo kiekvienu konkrečiu atveju bus atliekamas tam tikro veiksmo aplinkosauginis įvertinimas. Būtent šiuo aspektu galėtų būti atlikti platesni tyrimai.

Integracijos principas susijęs ir su kitais aplinkos politikos principais, įskaitant ir *proporcingumo principą*[9]. Atsižvelgti į aplinkosaugos reikalavimus reiškia vadovaujantis proporcingumo principu pasirinkti mažiausiai keliančią pavojų aplinkai alternatyvą. Tačiau reikalavimas atsižvelgti į aplinkosaugos reikalavimus dar nereiškia, kad aplinkos apsaugai bus suteiktas prioritetas. Vertinimas atliekamas vadovaujantis proporcingumo principu. Europos Sąjungoje iškeliamos dvi dažnai tarpusavyje konkuruojančios vertybės – aukšto lygio aplinkos apsauga ir laisva prekyba, todėl itin svarbus šių vertybių pusiausvyros užtikrinimas [36, p. 116-120].

Kitas aktualus klausimas – *darnus vystymasis*[10]. Tai ne tik ES siekis, idėja ar idealas, bet ir principas, kuriuo pagrįsta tolesnė ES raida. Minėta, kad darnaus[11] vystymosi principas yra įtvirtintas Chartijos 37 straipsnyje. Tai reiškia, kad jis yra vienas iš privalomų aplinkosaugos principų. Darnaus vystymosi principo turinį atsklei-

[8] Lisabonos sutartimi EB sutartis pakeista Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo.

[9] Plačiau apie proporcingumo principą žr.: [36].

[10] Aptinkami ir kitokie termino „subalansuota plėtra“ (angl. *sustainable development*, vok. *nachhaltige Entwicklung*) vertimai: „nenutrūkstama plėtra“, „tvari plėtra“, „tolydi plėtra“, „tvarus vystymasis“ ir pan. Autorė vartoja „darnaus vystymosi“ terminą, nes jis yra perimtas į Lietuvos nacionalinius teisės aktus.

[11] Chartijos vertime į lietuvių k. vartojamas terminas „tvarus vystymasis“.

džia kitos Sutarties dėl ES veikimo nuostatos. Šios sutarties 191 straipsnyje įtvirtinti apdairaus ir racionalaus gamtos išteklių naudojimo tikslas, atsargumo ir prevencinių veiksmų principai yra darnaus vystymosi principo elementai. Šis principas neapsiriboja vien aplinkos politika – jis veikia ir kitose politikos srityse (ekonomikos, žemės ūkio, turizmo, susisiekimo, regioninės politikos ir kt.). Todėl tyrimai, susiję su šiuo principu, neapsiriboja vien aplinkos apsauga, pavyzdžiui, yra atliktas tyrimas dėl darnaus energetikos vystymosi, kuriame aptariami tiek aplinkosauginiai, tiek ekonominiai aspektai [37]. Pažymėtina, kad darnaus vystymosi principas daro įtaką aplinkos teisės raidai tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu. Iš esmės galima daryti išvadą, kad visos aplinkos apsaugos priemonės turi būti vertinamos darnaus vystymosi aspektu. Taigi tiek nacionalinės aplinkos teisės, tiek ES aplinkos teisės pagrindas, ypač po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, yra būtent darnus vystymasis.

2.2. Orhuso konvencija

2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos Bendrijos vardu (2005/370/EB) [38] prie Konvencijos prisijungė ir ES. Taigi ši konvencija yra sudedamoji ES teisės dalis. Konvencijos preambulėje pabrėžiama būtinybė saugoti, tausoti aplinką, gerinti jos būklę ir užtikrinti darnią bei aplinkai palankią plėtrą, taip pat nurodoma, kad tinkama aplinkos apsauga būtina žmonių gerovei ir pagrindinėms žmogaus teisėms užtikrinti, įskaitant ir teisę gyventi, pripažįstama, kad kiekvienas asmuo turi teisę gyventi tinkamoje jo sveikatai bei gerovei aplinkoje, privalo ir individualiai, ir kartu su kitais saugoti aplinką ir gerinti jos būklę dėl dabartinių ir būsimų kartų gerovės. Taip pat teigiama, kad, siekiant sukurti galimybes ginti šią teisę ir atlikti šią pareigą, piliečiai turi teisę gauti informaciją, dalyvauti priimant sprendimus ir galimybę kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais. Konvencija yra viena iš svarbiausių priemonių šiems siekiams įgyvendinti. Jos tikslas yra užtikrinti tris pagrindines visuomenės teises: teisę gauti informaciją apie aplinką (6 straipsnis), teisę dalyvauti priimant sprendimus dėl aplinkos (7, 8 straipsniai), teisę kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (9 straipsnis). Šių teisių įgyvendinimas yra viena iš sudėtingiausių tiek ES aplinkos teisės, tiek nacionalinės aplinkos teisės sričių. Minėta, kad 2009 m. buvo sudaryta darbo grupė Lietuvoje galiojančių teisės aktų, įgyvendinančių Orhuso konvenciją, nuostatoms išnagrinėti ir įvertinti[12] [9]. Atlikta analizė patvirtino, kad dauguma Lietuvoje galiojančių teisės aktų neatitinka Orhuso konvencijos nuostatų, yra tobulintini. Viena iš tokio rezultato priežasčių – Orhuso konvencija netinkamai suvokiama, netinkamai aiškinama (kartais netgi kryptingai kitaip aiškinama, siekiant tam tikrų tikslų), visuomenė ir kiti subjektai (įstatymų leidžiamosios valdžios atstovai, teismai ir pan.) yra nepakankamai informuoti apie konvenciją ir jos ginamas vertybes. Nors jau yra atlikta keletas tyrimų, susijusių su Orhuso konvencija [7, 8], tačiau, atsižvelgiant į klausimo aktualumą ir svarbumą, jų turėtų būti atliekama ir daugiau.

[12] Šio straipsnio autorė buvo darbo grupės narė.

Orhuso konvencijos priėmimas, ES prisijungimas prie jos ir ypatingas dėmesys šiai konvencijai įgyvendinti rodo, kad žmogaus teisė į sveiką ir švarią aplinką, vadinamoji trečiosios kartos teisė [39, p. 857, 40, p. 286–287], ir jos užtikrinimas yra neatsiejama aplinkos apsaugos dalis. Minėta, kad Šeštojoje bendrojoje aplinkos apsaugos veiksmų programoje prioritetinėms sritims priskirta sveikata ir gyvenimo kokybė. Taigi aplinkos apsauga įgyja itin plačią reikšmę ir tarytum pereina į kitą lygmenį – tai ne tik atskirų gamtos objektų apsauga, bet ir žmogaus gyvenamosios aplinkos apsauga, galiausiai paties žmogaus, jo sveikatos apsauga. Aplinkos apsauga laikytina viešuoju interesu[13], kurio gynimas privalo būti užtikrintas. Orhuso konvencija nustato aplinkos apsaugos kaip viešojo intereso gynimo rėmus, o nacionalinė teisė ir jos įgyvendinimas turi užtikrinti, kad šio intereso gynimas būtų realus ir efektyvus.

2.3. ES aplinkos teisės įgyvendinimas[14]

Moksliniu lygmeniu ES aplinkos teisės įgyvendinimo klausimai yra mažai nagrinėti. Galbūt todėl, kad tai yra kompleksinė problema, susijusi ne tik su teisiniais, bet ir ekonominiais, socialiniais, kultūriniais ir kitais aspektais. Nagrinėjant šio klausimo teisinį aspektą, pirmiausia analizuojama, ar ES aplinkos teisės aktai yra tinkamai perkelti į nacionalinę teisę, t. y. ar pasirinkta forma ir turinys yra tinkami, ar teisės aktai yra pakankamai aiškūs savo turiniu, ar aiški šių aktų sistema, ar jie dera tarpusavyje. Taip pat žiūrima, ar yra sukurti tinkami teisiniai instrumentai įgyvendinti aplinkos teisės normas, pavyzdžiui, ar pakankami instituciniai (administraciniai) gebėjimai, ar užtikrinamas tinkamas visuomenės informavimas, ar atliekama veiksminga teisės normų laikymosi kontrolė ir pan. Aplinkos teisė pasižymi tam tikra specifika tuo požiūriu, kad jos efektyvumas dažnai priklauso nuo to, kokios yra galimybės ginti aplinkos apsaugą kaip viešąjį interesą. Todėl šie aplinkos teisės klausimai turi būti nagrinėjami kartu su procesinėmis teisės normomis. Tam tikras proceso, ypač administracinio proceso, teisinis reguliavimas kartais gali būti kliūtis optimaliai įgyvendinti aplinkos teisės nuostatas. Taigi aplinkos teisės ir administracinio proceso teisės sąsaja turi tapti platesniu tyrimo objektu.

Nagrinėjant ES aplinkos teisės įgyvendinimo klausimą, greta teisinių aspektų reikšmingi yra ir ekonominiai-finansiniai (aplinkosaugos priemonių įgyvendinimo kaštai valstybei ir ūkio subjektams, prioritetų nustatymas ir pan.), socialiniai-kultūriniai (visuomenės aplinkosauginis sąmoningumas, informuotumas, išsilavinimas, tradicijos ir pan.) ir kiti aspektai. Būtų naudingi visi kompleksiniai tyrimai, atskleidžiantys ES aplinkos teisės įgyvendinimo trūkumus, jų priežastis ir sprendimo būdus.

Išvados

ES aplinkos teisė Lietuvoje laikytina nauja teisės šaka. Išanalizavus šios teisės šakos raidą ir turinį, darytina išvada, kad ji yra svarbi ir turinti didelį tyrimų potencialą savarankiška teisės šaka. Kaip ir kiekvie-

[13] Apie aplinkos apsaugą kaip viešąjį interesą plačiau žr.: [2, p. 292–302; 41; 42].

[14] Plačiau žr.: [2, p. 305–330; 43].

na naujovė, ji turi rasti savo vietą tarp kitų teisės šakų. Tačiau vien dėl itin plataus turinio ES aplinkos teisė turėtų būti tiriama ir dėstoma kaip savarankiška teisės šaka.

ES aplinkos teisė visada bus aktuali. Tai išplaukia iš integracijos principo, kuris šiuo metu yra įtvirtintas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 11 straipsnyje. Galima išskirti keletą itin aktualių klausimų: aplinkos politikos principų reikšmė, Orhuso konvencijos taikymas, ES aplinkos teisės įgyvendinimas. Tačiau šis sąrašas nėra baigtinis. Praktiškai visose ES aplinkos teisės srityse galima rasti tam tikrų problemų. Tai būtų ir atliekų tvarkymo aktualijos, ir poveikio aplinkai vertinimo proceso trūkumai, ir atsakomybės už aplinkai padarytą žalą klausimai ir kt. Straipsnyje apžvelgta problematika skirta parodyti šios teisės šakos svarbą, jos kompleksiškumą ir tolesnių tyrimų būtinybę.

ES aplinkos teisės tolesnė raida iš esmės bus nulemta darnaus vystymosi principo. Visos aplinkos apsaugos priemonės turi būti vertinamos darnaus vystymosi aspektu. Tiek nacionalinės aplinkos teisės, tiek ES aplinkos teisės pagrindas yra būtent darnus vystymasis.

Aplinkos apsauga yra suprantama gana plačiai – tai ne tik atskirų gamtos objektų apsauga, bet ir žmogaus, jo sveikatos ir gyvenamosios aplinkos apsauga. Aplinkos apsaugos paskirtis – užtikrinti žmogaus teisę į sveiką ir švarią aplinką. Todėl ji laikytina viešuoju interesu, kurio gynimą siekiama užtikrinti tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu lygmeniu. Aplinkos teisės efektyvumas dažnai priklauso nuo to, kokios yra galimybės ginti aplinkos apsaugą kaip viešąjį interesą.

LITERATŪRA

1. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, Rasa. *Lietuvos aplinkos teisės derinimo su Europos Sąjungos teise problemos poveikio aplinkai vertinimo kontekste*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005.
2. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, Rasa. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
3. ŽVAIGŽDINIENĖ, Indrė. *Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai*. Vilnius: Justitia, 2008.
4. MEŠKYS, Linas. *Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007.
5. VASILIAUSKAS, Martynas. Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas. *Teisė*, 2010, t. 74, p. 118–135; Atliekų sąvoka: probleminiai aspektai. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 176–197.
6. Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 73-2572; 2009, nr. 8-273.
7. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, Rasa. Orhuso konvencija ir jos įgyvendinimo galimybės Lietuvoje. *Teisė*, 2003, t. 47, p. 115–133.
8. PRAPIESTYTĖ, Deimilė. Orhuso konvencijos įgyvendinimas: Europos Sąjungos teisė ir Lietuvos administracinė justicija. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 160–175.
9. *Ministro Pirmininko 2009-04-22 potvarkis Nr. 150 „Dėl darbo grupės sudarymo“* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=342301&p_query=&p_tr2=>
10. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 2-2.
11. EPINEY, Astrid. *Umweltrecht in der Europäischen Union*. Köln; Berlin; Bonn; München: Carl Heymanns Verlag KG, 1997.
12. Pirmoji bendroji aplinkos apsaugos veiksmų programa. *ABl. EG* (Europos Sąjungos oficialusis leidinys vokiečių kalba). C 112, 1973, p. 1.
13. Šeštoji bendroji aplinkos apsaugos veiksmų programa. *ABl. EG* L 242, 2002, p. 1.

14. Suvestinis Europos aktas. *ABl. EG* L 169, 1987, p. 1.
15. Mastrichto sutartis. *ABl. EG* L 293, 1993, p. 61.
16. Amsterdamo sutartis. *ABl. EG* C 340, 1997, p. 1.
17. Nicos sutartis. *ABl. EG* C 80, 2001, p. 1.
18. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *ABl. EG* C 364, 2000; *Žmogaus teisės: Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
19. КАШКИН, С. Ю. (ред.). *Хартия Европейского Союза об основных правах*: Комментарий. Москва: Юриспруденция, 2001, p. 50–51.
20. Sutartis dėl Konstitucijos Europai. ABl. EG C 310, 2004, p. 1. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 117-4452.
21. 2004 m. lapkričio 11 d. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Sutarties dėl Konstitucijos Europai ratifikavimo. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 170-6239.
22. Lisabonos sutartis. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* C 306, 2007, p. 1; Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys OL* C 83, 2010, p. 1.
23. 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB. *OL* L 41, 2003, p. 26.
24. 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 98/34/EB nustatanti informacijos apie techninius standartus ir reglamentus teikimo tvarką. *OL* L 204, 1998, p. 37.
25. 1975 m. gruodžio 8 d. Tarybos sprendimas, nustatantis bendrą Bendrijos informacijos šaltinių aplinkos klausimais aprašo sudarymo ir jo nuolatinio atnaujinimo tvarką. *OL* L 31, 1976, p. 8.
26. 1991 m. gruodžio 23 d. Tarybos direktyva, standartizuojanti ir racionalizuojanti ataskaitas apie tam tikrų su aplinka susijusių direktyvų įgyvendinimą. *OL* L 377, 1991, p. 48.
27. 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo. *OL* L 175, 1985, p. 40. Pakeitimai ir papildymai: 1997 m. kovo 3 d. Tarybos direktyva 97/11/EB. *OL* L 73, 1997, p. 5; 2003 m. gegužės 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/35/EEB. *OL*. L 156, 2003, p. 17.
28. 2001 m. birželio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo. *OL* L 197, 2001 7 21, p. 30.
29. 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 66/2010 dėl ES ekologinio ženklo. *OL* L 27, 2010, p. 1.
30. 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1221/2009 dėl organizacijų savanoriško Bendrijos aplinkosaugos vadybos ir audito sistemos (EMAS) taikymo, panaikinančiame Reglamentą (EB) Nr. 761/2001 ir Komisijos sprendimus 2001/681/EB bei 2006/193/EB. *OL* L 342, 2009, p. 1.
31. 2008 m. sausio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/1/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės (kodifikuota redakcija). *OL* L 24, 2008, p. 8.
32. 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 401/2009 dėl Europos aplinkos agentūros bei Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo (kodifikuota redakcija). *OL* L 210, 2006, p. 79.
33. 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006, įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1164/94. *OL* L 126, 2009, p. 13.
34. ZULEEG, Manfred. *Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der EG auf dem Gebiet des Umweltschutzes*. NVwZ. 1987, p. 280–286.
35. KAHL, Wolfgang. *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen" Umweltschutzes im EWG-Vertrag*. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1993.
36. DANĖLIENĖ, Ingrida. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 110–128.
37. ČIEGIS, R.; JANKAUSKAS, V.; ir ŠTREIMIKIENĖ, D. *Darnus energetikos vystymasis*. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007.
38. 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos Bendrijos vardu (2005/370/EB). *OL* L 124, 2005. p. 17.
39. *Namų advokatas*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.
40. BIRMONTIENĖ, Toma. Žmogaus teisės ir jų įtvirtinimas Lietuvos Respublikos konstitucinėje teisėje. In BIRMONTIENĖ, Toma, *et al*. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.

41. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, Rasa. Teisė ginti viešąjį aplinkos apsaugos interesą. In *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Kolektyvinė monografija, skirta Lietuvos administracinių teismų dešimtmečiui. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 509–530.
42. MONKEVIČIUS, Eduardas. Viešojo interesо gynimo problema aplinkosaugos ginčuose. *Socialinių mokslų studijos*, 2009, I (I), p. 37–50.
43. INČERAUSKAITĖ, Rasa. Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos aplinkos teisei – teorija ir praktika. In *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Kolektyvinė monografija, skirta Lietuvos administracinių teismų dešimtmečiui. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 274–287.

DAS EUROPÄISCHE UMWELTRECHT: ENTWICKLUNGSSTAND UND PERSPEKTIVEN

Rasa Ragulskytė-Markovienė

Z u s a m m e n f a s s u n g

Das Europäische Umweltrecht ist in Litauen ein neuer Rechtszweig. Die Analyse des Entwicklungsstandes und des Inhalts des Europäischen Umweltrechts läßt den Schluß ziehen, daß das Europäische Umweltrecht ein wichtiger selbständiger Rechtszweig ist, in dem ein hohes Forschungspotential besteht.

Das Europäische Umweltrecht wird immer aktuell sein. Das ergibt sich aus dem Integrationsprinzip. Heute kann man einige aktuelle Bereiche nennen: die Bedeutung der Prinzipien der Umweltpolitik, die Anwendung der Aarhus Konvention, die Durchsetzung des Europäischen Umweltrechts. Diese Auflistung ist auf keinem Fall als endgültig zu verstehen. Praktisch in jedem Bereich des Europäischen Umweltrechts sind bestimmte Probleme zu finden.

Der weitere Entwicklungsstand des Europäischen Umweltrechts wird von dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung stark beeinflusst. Die nachhaltige Entwicklung ist die Grundlage sowohl des Europäischen als auch des nationalen Umweltrechts.

Dir Aufgabe des Umweltschutzes ist die Gewährleistung des Rechts des Menschen auf die gesunde und saubere Umwelt. Deswegen ist der Umweltschutz als das öffentliche Interesse zu bezeichnen, dessen Wahrung sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene geregelt wird. Die Effektivität des Umweltrechts hängt oft davon ab, ob es möglich ist, den Umweltschutz als das öffentliche Interesse zu verteidigen.

Įteikta 2010 m. gruodžio 16 d.
Priimta publikuoti 2010 m. gruodžio 22 d.