

DIREKTYVA 2004/35/EB – AR PASIEKTAS TIKSLAS SUKURTI BENDRĄ ŽALOS APLINKAI PREVENCIJOS IR IŠTAISYMO (ATLYGINIMO) SISTEMĄ EUROPOS SĄJUNGOJE?

Indrė Žvaigždinienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros lektorė
Socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: indre@zvaigzdas.net

Straipsnyje siekiama atskleisti esminių Direktyvos 2004/35/EB perkėlimo į nacionalinę valstybių narių teisę skirtųjų, susijusių su Direktyvos nuostatų taikymo sritimi ir įgyvendinimo apimtimi, pagrindines priežastis ir galimus padarinius Direktyvos tikslui – sukurti bendrą žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) sistemą Europos Sąjungoje – įgyvendinti. Siekiant šio tikslo straipsnyje apžvelgiamas Direktyvos 2004/35/EB kūrimo procesas, analizuojamos jos nuostatos, jas įgyvendinančios Lietuvos Respublikos, kai kurių kitų valstybių teisės aktų normos, teisės doktrina šiuo klausimu.

This paper aims at revealing the essential differences of transposition of the Directive 2004/35/EB into national law of member states, relating to the provisions on the scope and extent of implementation of the Directive, the main causes for that and possible influence upon achieving the objective of the Directive – establishing a common framework for the prevention and remedying environmental damage in the EU. To this end, the article gives an overview of the creation process of the Directive, analyzes the provisions of it, and legal regulation in Lithuania and some other member states, as well as legal doctrine on the matter.

Įvadas

Aplinkos teisė nustato taisykles ir procedūras, skirtas aplinkos būklei išsaugoti. Atsakomybė yra viena iš priemonių, užtikrinančių šių taisyklių ir procedūrų laikymąsi. Kalbant apie atsakomybę, reikia pažymėti, kad svarbu ne tik nubausti teisės pažeidėją, bet ir užtikrinti, kad fundamentalus aplinkos teisės principas „teršėjas moka“ būtų tinkamai įgyvendintas. Pagal principą „teršėjas moka“ subjektas, pada-

rantis žalą aplinkai arba sukeliantis neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę, iš esmės turėtų atlyginti būtiną žalos prevencijos arba ištaisymo (atlyginimo) priemonių išlaidas. Jei kompetentinga institucija pati arba per trečiąją šalį veikia už subjektą, ši institucija turėtų užtikrinti, kad jos patirtos išlaidos būtų susigrąžintos iš šio subjekto. Tada žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) išlaidos nebūtų užkraunamos valstybei ar mokesčių mokė-

tojams. Kaip rodo statistika (aplinkos būklė blogėja, aplinkos užterštumas padidėjęs, nyksta biologinė įvairovė), valstybių nacionalinės žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) sistemos yra nepakankamos efektyviai aplinkos apsaugai.

2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) [3] (toliau – Direktyva arba Direktyva 2004/35/EB) yra pirmasis bandymas suderinti atsakomybės už žalą aplinkai reguliavimą Europos Sąjungos mastu. Tiek rengiant direktyvą, tiek vėliau ją įgyvendinant, daug diskutuota dėl jos taikymo masto, tikslų, keliamų valstybėms narėms, taip pat dėl konkrečių priimtų Direktyvos nuostatų formuluočių ir turinio. Nemažai dėmesio šiai direktyvai skirta užsienio valstybių teisės mokslininkų (pavyzdžiui, G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory, L. Krämer, E. Reh binder, F. Coroner, V. Fogleman ir kt.) darbuose, o Lietuvos teisės doktrinoje šiai direktyvai ir jos įgyvendinimui skirta vos keletas teisės mokslininkų (I. Žvaigždienės, L. Meškio) publikacijų. Todėl šiame straipsnyje nagrinėjama tema, ypač atsižvelgiant į prieštaringai vertinamos Direktyvos reguliuojamų klausimų svarbą ir sudėtingumą, yra aktuali ir pakankamai nauja Lietuvoje.

Europos Komisijos ataskaita apie Direktyvos įgyvendinimą [4] (toliau – Europos Komisijos ataskaita) rodo, kad valstybės narės labai skirtingai perkėlė kai kurias kertines Direktyvos nuostatas. Įvertinant tai straipsnyje siekiama atskleisti esminių Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę skirtumų, susijusių su Direktyvos nuostatų taikymo sritimi ir apimtimi, pagrindines priežastis ir galimus padarinius Direktyvos

tiksliui – sukurti bendrą žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) sistemą Europos Sąjungoje – įgyvendinti. Siekiant šio tikslo, straipsnyje, pasitelkus sisteminių, loginių, lyginamųjų, kritinių-analitinį ir kitus teisės aiškinimo metodus, nagrinėjamos Direktyvos 2004/35/EB nuostatos, jas įgyvendinančios Lietuvos Respublikos, kai kurių kitų valstybių teisės aktų normos, teisės doktrina šiuo klausimu.

1. Direktyvos 2004/35/EB kūrimo procesas

Pirmasis Direktyvos 2004/35/EB kūrimo proceso žingsnis buvo 1993 m. Žalioji knyga dėl žalos aplinkai atlyginimo [5] (toliau – Žalioji knyga). Taigi Direktyva buvo rengta ir derinta ilgiau nei dešimtmetį, o tai rodo ne tik teisinio reguliavimo objekto sudėtingumą, bet ir interesų, kuriuos reikėjo suderinti rengiant minėtos Direktyvos projektą, gausą. Žaliojoje knygoje iš esmės buvo keliami du pagrindiniai tikslai. Pirma, siekta atskleisti civilinės atsakomybės naudą paskirstant pareigą atlyginti aplinkos būklės atkūrimo išlaidas, nes civilinė atsakomybė yra priemonė, ne tik įpareigojanti kaltus asmenis atlyginti padarytą žalą, bet ir skatinanti elgesio standartus, padėsiančius išvengti žalos ateityje. Antra, buvo siekiama išanalizuoti žalos aplinkai atlyginimo galimybes tais atvejais, kai civilinės atsakomybės principai netaikomi (negali būti taikomi). Šiame dokumente nagrinėjami tiek individualūs, tiek kolektyviniai žalos kompensavimo mechanizmai civilinės teisės sistemoje [10, p. 164].

Baltoji knyga dėl aplinkosauginės atsakomybės [6], priimta 2000 m., buvo tolesnis žingsnis ieškant būdų suderinti žalos aplinkai kompensavimo reguliavimą.

Šio dokumento tikslas – pradėti diskusijas apie tai, kaip vienas iš fundamentalių Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politikos principų – principas „teršėjas moka“ – turėtų būti taikomas, kad sudarytų geriausias sąlygas Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politikos uždaviniams įgyvendinti, koks turėtų būti aplinkosauginės atsakomybės režimas Europos Sąjungoje. Vienas iš reikšmingiausių šio dokumento nuopelnų – buvo atskirta tradicinė žala (iš esmės apimanti turtinę žalą ir žalą sveikatai) ir žala biologinei įvairovei bei taršos sukelta žala (žala aplinkai *per se*). Baltosios knygos išvadose teigiama, kad, Europos Komisijos nuomone, tinkamiausias būdas veikti būtų priimti rėminę direktyvą aplinkosauginės atsakomybės srityje ir nustatyti, kad griežtoji atsakomybė (su tam tikromis išimtimis) būtų taikoma už tradicinę žalą ir žalą aplinkai, apimančią teritorijų taršą ir žalą biologinei įvairovei Natura 2000 teritorijose, kurią sukelia EB mastu reguliuojama pavojinga veika, bei kalte grindžiamą atsakomybę už žalą biologinei įvairovei, sukeltą nepavojingos (ar tiksliau – visos kitos) veikos. Diskusijose dėl galimos direktyvos valstybės narės ypač daug dėmesio skyrė tradicinės žalos atlyginimo klausimams reguliuoti ir siekė, kad nacionalinės deliktinės teisės sistemos, kurios buvo kuriamos ir formuojamos teismų praktikoje dešimtmečius ar net amžius, liktų nepaliestos [10, p. 165]. Todėl galiausiai Europos Komisija savo teisėkūros pasiūlyme apsiribojo žalos aplinkai kompensavimo reguliavimu, paliekant tradicinę žalą nacionalinėms sistemoms. Europos Komisija Direktyvos projektą pateikė 2002 metais, o pati direktyva, kaip jau minėta, buvo priimta ir įsigaliojo 2004 metais. Tik keturios valstybės narės (Italija, Lietu-

va, Latvija ir Vengrija) laiku, iki 2007 m. balandžio 30 d., perkėlė Direktyvą į nacionalinę teisę. Vėliau Direktyvos perkėlimas ir toliau vyko lėtai, todėl Komisija turėjo pradėti net 23 valstybių narių pažeidimų nagrinėjimo procedūras. Vykstant šioms procedūroms sumažėjo reikalavimų nesilaikančių šalių, tačiau Komisija kelių šalių bylas vis dėlto turėjo perduoti svarstyti Europos Teisingumo Teismui, kuris 2008 m. ir 2009 m. priėmė septynioms valstybėms narėms (Prancūzijai, Suomijai, Slovėnijai, Liuksemburgui, Graikijai, Austrijai ir Jungtinei Karalystei) nepalankų sprendimą [4]. Europos Komisijos ataskaitoje kaip pagrindinės tokio vėlavimo priežastys nurodoma:

- a. esamos teisinės sistemos – valstybės narės, kurios jau buvo nustačiusios pažangias atsakomybės už aplinkos apsaugą taisykles, turėjo naujus teisės aktus įtraukti į esamas teises sistemas;
- b. sudėtingi techniniai reikalavimai, tokie kaip antai poreikis ekonominiu atžvilgiu įvertinti žalą aplinkai, įvairias taisomųjų priemonių rūšis ir saugomoms rūšims bei natūralioms buveinėms padarytą žalą, buvo nauji daugeliui valstybių narių;
- c. Direktyva valstybėms narėms suteikta didelė veiksmų laisvė ir pasirinktys, dėl kurių galima apsispręsti tik perkeliant Direktyvą į nacionalinę teisę; valstybės narės vėlavo perkelti Direktyvą, nes daugelį pasirinkčių reikėjo aptarti nacionaliniu lygmeniu [4].

Manytina, kad panašios priežastys lėmė ir tai, kad net ir tos valstybės, kurios laiku perkėlė Direktyvą į savo nacionalinę teisę, sukūrė gana skirtingą žalos aplinkai

kompensavimo teisinį reguliavimą. Toliau šiame straipsnyje analizuojama keletas¹ pagrindinių Direktyvos perkėlimo į valstybių narių nacionalinę teisę skirtumų, jų priežastys, plačiau aptariant Lietuvos teisės aktų nuostatas.

2. Direktyvos 2004/35/EB sąvokų problemos

Vienodas sąvokų supratimas yra labai svarbus aiškinant teisės aktų nuostatas, perkeltiant Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, o tai savo ruožtu lemia ir tinkamą teisės normų taikymą. Vienodų sąvokų vartojimo, kuriant aplinkosauginės atsakomybės režimą Europos Sąjungoje, svarba pabrėžta ir Direktyvos preambulės 5 punkte, kur teigiama, kad būtina vartoti vienodas sąvokas ir jų apibrėžimus, siekiant užtikrinti vienodus vertinimo kriterijus ir vienodą jų taikymą. Vis dėlto, nors ir akcentuota vienodai suprantamų ir aiškinamų sąvokų svarba, Direktyvos tekste pateikti sąvokų apibrėžimai kelia nemažai diskusijų ir abejonių.

Problemiška yra net pati atsakomybės sąvoka. Pirma, Direktyvos pavadinime vartojamas terminas „atsakomybė“ skirtingose kalbose gali būti verčiamas skirtingai, be to, priklausomai nuo teisinės sistemos gali būti skirtingai ir interpretuojamas. Pavyzdžiui, anglų ir vokiečių kalba terminas „atsakomybė“ gali būti verčiamas dvejopai. Anglų kalboje yra vartojami terminai – „liability“ ir „responsibility“. Vokiečių kalboje taip pat vartojami du terminai – „Haftung“ ir „Ve-

antwortlichkeit“. Pirmasis terminas abiejuose kalbose labiau siejamas su pareiga kompensuoti, o antrasis – apima kur kas daugiau įpareigojimų, yra platesnis. Todėl priklausomai nuo to, kuris terminas bus vartojamas verčiant Direktyvos tekstą, skirtingai galės būti suprantamas ir Direktyvoje nustatytų įpareigojimų turinys. Be to, skirtingose valstybėse priklausomai nuo teisinės sistemos aplinkosauginė atsakomybė (kalbant apie pareigą atkurti aplinkos būklę ir kompensuoti padarytą žalą aplinkai) gali būti priskiriama arba privatinės teisės, arba viešosios teisės reguliuojamoms sritims. Europos Komisija netgi svarstė galimybę atsisakyti termino „atsakomybė“ Direktyvos pavadinime, tačiau vėliau dėl sąvokos „aplinkosauginė atsakomybė“ politinio patrauklumo šį terminą paliko [10, p. 165]. Direktyva kuriamo teisinio reguliavimo tikslas iš dalies atskleidžiamas (o kartu paaiškinama, apie kokią vis dėlto atsakomybės rūšį kalbama) Direktyvos preambulės 2 punkte. Jame nurodoma, kad Direktyvos pagrindinis principas turėtų būti tai, jog subjektas, kurio veikla sukėlė žalą arba neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę aplinkai, turi būti finansiškai atsakingas, kad paskatintų subjektus priimti priemones ir tobulinti technologijas žalos aplinkai pavojui sumažinti, kad sumažintų savo galimą finansinę atsakomybę. Taigi kalbama apie subjekto finansinę atsakomybę, iš esmės pasireiškiančią pareiga atlyginti būtinų žalos aplinkai prevencijos arba ištaisymo (aplinkos atkūrimo) priemonių įgyvendinimo išlaidas, neatsižvelgiant į tai, kas iš tikrųjų tas priemones įgyvendina (pats subjektas ar kompetentinga valstybės institucija (pati ar per trečiuosius asmenis)) (Direktyvos preambulės 18 p.), pareigą užtikrinti Direktyvoje nustatytos

¹ Visus Direktyvos 2004/35/EB perkėlimo į nacionalines valstybių narių teisės sistemas skirtumus aptarti neleidžia ribota straipsnio apimtis, todėl analizuojami tik keletas straipsnio autorės pasirinktų aspektų, kurie labiausiai susiję (apibrėžia) su Direktyvos taikymo sritimi ir apimtimi, todėl yra ypač reikšmingi.

sistemos tinkamą įgyvendinimą ir vykdy-
mą priskiriant kompetentingoms valstybės
institucijoms.

Direktyvos taikymo sričiai ir mastui
nustatyti reikšmingiausios dvi sąvokos –
„žala aplinkai“ ir „subjektas“. „Žala“ Di-
rektyvoje apibrėžiama kaip tiesioginis arba
netiesioginis gamtos išteklių išmatuoja-
mas neigiamas pasikeitimas arba gamtos
išteklių susijusios savybės, funkcijos
išmatuojamas pablogėjimas (Direktyvos
2 str. 2 d.). Šios sąvokos apibrėžimo ana-
lizė leidžia daryti išvadą, kad Direktyvos
kuriamas atsakomybės režimas taikomas
išimtinai žalos aplinkai *per se*, o tradicinės
žalos (asmenų sveikatai ar nuosavybei)
atlyginimo reguliavimas paliekamas na-
cionalinei teisei, net jei tokią žalą sukėlė
pavojinga ar potencialiai pavojinga veikla,
nurodyta Direktyvoje. Direktyvoje siūlo-
mu teisiniu reguliavimu siekiama nustatyti
žalos pačiai aplinkai kompensavimą, ne-
atsižvelgiant į aplinkos komponento nuo-
savybės formą. Toks teisinis reguliavimas
sudaro sąlygas užtikrinti, kad žalos aplin-
kai pašalinimo išlaidos bus kompensuotos
net ir tais atvejais, kai tam tikras aplinkos
komponentas niekam nepriklauso, pavyz-
džiui, kaip buvo Sandoz avarijos² atve-
ju [10, p. 168]. Kita vertus, ta pati veika
gali sukelti skirtingo pobūdžio žalą (žalą
asmenų turtui, sveikatai, žalą tam tikriems
aplinkos komponentams ar visai aplinkai
per se), taigi galima tokia situacija, kad už
skirtingo pobūdžio žalą, kurią sukelia ta
pati veika, bus taikomi skirtingi atsakomy-
bės režimai. Kitaip tariant, suformuojamas

dvigubas atsakomybės už padarytą žalą
reguliavimas, atsižvelgiant į tai, kokiam
objektui (turtui, sveikatai ar aplinkos kom-
ponentams) padaroma žala.

Apibrėžiant sąvoką „žala aplinkai“, nu-
rodoma, kad tai yra:

- a) saugomoms rūšims ir natūralioms
buveinėms daroma žala, kuri daro
reikšmingą neigiamą poveikį sie-
kiant tokių buveinių arba rūšių pa-
lankiausios apsaugos būklės arba
palaikant ją. Tokio poveikio reikš-
mingumas turi būti vertinamas atsi-
žvelgiant į pirminę būklę, pagal Di-
rektyvos I priede nustatytus kriteri-
jus. Į žalą saugomoms rūšims ir na-
tūralioms buveinėms neįeina prieš
tai nustatytas neigiamas poveikis
dėl subjekto veiklos, kurią aiškiai
leido vykdyti atitinkamos instituci-
jos pagal nuostatas, įgyvendinančias
direktyvos 92/43/EEB 6 straipsnio
3 ir 4 dalis arba 16 straipsnį arba
direktyvos 79/409/EEB 9 straips-
nį, arba, jei tai yra Bendrijos teisės
aktais nereguliuotos buveinės ir
rūšys, pagal aplinkos apsaugą reg-
lamentuojančių nacionalinės teisės
aktų atitinkamas nuostatas;
- b) žala vandeniui, kuri daro reikšmingą
neigiamą poveikį tų vandenų ekolo-
ginei, cheminei ir (arba) kiekybinei
būklei ir (arba) ekologiniam po-
tencialui (pajėgumui), apibrėžtam
direktyvoje 2000/60/EB, išskyrus
neigiamą poveikį tada, kai taiko-
ma minėtos direktyvos 4 straipsnio
7 dalis;
- c) žala žemei, kuri yra bet koks žemės
užteršimas, kuris kelia didelį pavo-
jų, kad žmonių sveikatą gali neigia-
mai paveikti medžiagų, preparatų,

² 1986 m. avarija, kai per gaisrą chemijos koncerno
„Sandoz“ sandeliuose kartu su gaisrui gesinti naudotu
vandeniu į Reiną pateko daug chemikalų, dėl kurių il-
gesniame kaip 200 km upės ruože nugaišo žuvis, buvo
užteršti gruntiniai vandenys.

organizmų arba mikroorganizmų tiesioginis arba netiesioginis naudojimas žemėje, ant jos arba po ją.

Analizuojant šią sąvoką, svarbu paminėti, kad jos turinys gali būti visiškai atskleistas tik išnagrinėjus Direktyvoje atskirai apibrėžtas kitas sąvokas: „saugomos rūšys ir natūralios buveinės“, „vandenys“, „apsaugos būklė“, „gamtos išteklius“, „savybės (funkcijos)“ ir „gamtos išteklių savybės (funkcijos)“, „pirminė būklė“. Visi šie apibrėžimai labai reikšmingi vertinant tam tikrus sąvokos „žala aplinkai“ aspektus, taip pat sprendžiant, ar žala aplinka buvo padaryta. Darytina išvada, kad žalos aplinkai sąvoka (ir kitos sąvokos, padedančios visapusiškai atskleisti jos turinį) yra vienas iš Direktyvoje kuriamo atsakomybės režimo pagrindų, lemiančių to režimo taikymo mastą. Vis dėlto Direktyvoje įtvirtintas žalos aplinkai sąvokos apibrėžimas labai sudėtingas, galbūt net per sudėtingas. Tokią išvadą galima argumentuoti visų pirma tuo, kad Direktyvoje įtvirtintuose apibrėžimuose daug blanketinių nuostatų, nukreipiančių į kitas direktyvas. Taigi ir nuo jų perkėlimo laipsnio ir kokybiškumo priklauso nagrinėjamos Direktyvos kuriamo atsakomybės režimo įgyvendinimo efektyvumas. Be to, Direktyva palieka tam tikros laisvės valstybėms narėms ir aiškiant atskiras sąvokos „žala aplinkai“ sudedamąsias dalis. Pavyzdžiui, Direktyvoje, apibrėžiant sąvoką „saugomos rūšys ir natūralios buveinės“, nurodoma, kad valstybė narė gali išplėsti šią sąvoką ir nurodyti ne tik rūšis ir buveines, saugomas pagal direktyvą 79/409/EEB bei direktyvą 92/43/EEB. Kaip teigiama Europos Komisijos ataskaitoje, keturiolika valstybių narių (Austrija, Belgija, Čekija, Estija, Graikija, Ispanija, Jungtinė Karalystė, Kipras, Lat-

vija, Lenkija, Lietuva, Portugalija, Švedija ir Vengrija) nusprendė pasinaudoti joms suteikta pasirinkimo galimybe ir išplėsti šią sąvoką, iš dalies arba visiškai į savo kompetencijos sritį įtraukiant rūšis ir buveines, saugomas pagal nacionalines arba regionines apsaugos sistemas. Taigi jau šiuo požiūriu skiriasi nacionaliniai žalos aplinkai kompensavimo mechanizmai.

Galima sutikti su mokslininkais, kritikuojančiais ir tai, kad žala žemei siejama tik su žemės tarša (neįtraukiant tokių pavojų kaip erozija ir pan.), ir tai, kad atsakomybės režimas nustatytas Direktyvoje taikytiniais tik tais žemės taršos atvejais, kai tai kelia grėsmę žmonių sveikatai, nors, pavyzdžiui, įvardijant žalą vandeniui tokia išlyga nenurodoma [10, p. 173]. Valstybių narių nacionalinė praktika dar iki Direktyvos priėmimo buvo pažangesnė šiuo požiūriu. Pavyzdžiui, Vokietijoje tiek iki Direktyvos perkėlimo, tiek ir ją perkėlus į nacionalinę teisę, išliko pareiga imtis prevencinių ir žemės (dirvožemio) būklės atkūrimo priemonių ne tik tais atvejais, kai yra pavojus žmonių sveikatai [10, p. 177]. Beje, Lietuvoje, perkeliant Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, taip pat buvo nuspręsta neapsiriboti tais atvejais, kai žala žemei (dirvožemiui) kelia pavojų žmonių sveikatai. Taigi ir šiuo požiūriu skiriasi valstybių narių nacionaliniai teisės aktai, reguliuojantys žalos aplinkai kompensavimą.

Kritikuotina ir tai, kad neigiamas poveikis orui neįvardijamas žalos aplinkai apibrėžime. Tik Direktyvos preambulės 4 punkte nurodoma, kad žalą aplinkai taip pat sudaro oro dalelių padaryta žala, jei ji sukelia žalą vandeniui, žemei arba saugomoms rūšims, arba natūralioms buveinėms. Galbūt galima abejoti, ar būtų

įmanoma taikyti Direktyvoje nustatytus aplinkos būklės atkūrimo įpareigojimus ir, pavyzdžiui, oro taršos atveju, tačiau dėl prevencinių priemonių, siekiant užkirsti kelią didesnei oro taršai, abejonių ney- la. Be to, šiuo metu aktyviai kovojant su klimato kaita, kuri, pasak mokslininkų, labai lemiamą ir išmetamų į aplinkos orą medžiagų, ši direktyva taip pat galėjo būti vienas iš įrankių kovos su klimato kaita tikslams pasiekti.

Lietuvoje, perkeliant minėtas Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, Aplinkos apsaugos įstatymo [1] 1 straipsnio 21 punkte buvo įtvirtinta tokia žalos aplinkai sąvoka: „žala aplinkai – tiesiogiai ar netiesiogiai atsiradęs neigiamas aplinkos ar jos elementų (įskaitant ir saugomas teritorijas, kraštovaizdį, biologinę įvairovę) pokytis arba jų funkcijų, turimų savybių, naudingų aplinkai ar žmonėms (visuo- menei), pablogėjimas.“ Šią sąvoką tarsi bandoma dar plačiau paaiškinti Aplinkos apsaugos įstatymo 32 straipsnio 1 dalyje, nustatant, jog pripažįstama, kad žala aplinkai padaryta, jeigu yra tiesioginis ar netiesioginis neigiamas poveikis:

- 1) palaikomai ar siekiamai išlaikyti rūšių ar buveinių tinkamai apsaugos būklei, taip pat biologinės įvairovės, miškų, kraštovaizdžio, saugomų teritorijų būklei;
- 2) paviršinio ir požeminio vandens ekologinei, cheminei, mikrobinei ir (arba) kiekybinei būklei ir (arba) ekologiniam pajėgumui (potencialui), kaip tai apibūdinta Lietuvos Respublikos vandens įstatyme;
- 3) žemei, tai yra žemės užteršimas, kai teršalai pasklinda žemės paviršiuje, įterpiami į žemę ar po ja (į žemės gelmes);

- 4) kitiems aplinkos elementams (jų funkcijoms), kai pažeidžiami aplinkos apsaugos reikalavimai.

Lyginant su Direktyvos nuostatomis, Aplinkos apsaugos įstatymo normų formuluotės turi tam tikrų pranašumų, tačiau yra ir kai kurių netikslumų bei trūkumų. Prie pranašumų priskirtina tai, kad žala aplinkai apibrėžiama plačiau, nei nurodo ma Direktyvoje, ir į apibrėžtį įtraukiama žala, padaryta ne tik Europos Sąjungos teisės aktais, bet ir nacionaliniais teisės aktais saugomoms rūšims ir buveinėms. Be to, kaip minėta, žemei (dirvožemiui) padaryta žala neapsiriboja tais atvejais, kai kyla grėsmė žmonių sveikatai. Maža to, prie žalos aplinkai priskiriama ir neigiamas poveikis kitiems (nei trys Direktyvoje išvardyti) aplinkos elementams, jų funkcijoms. Tai, manytina, yra teigiamas Lietuvos įstatymų leidėjo sprendimas, nes būtent dėl per siauros Direktyvos tai- kymo apimties, ypač kalbant apie žalos aplinkai kategorijas, ši direktyva dažnai ir kritikuojama. Vis dėlto galima atkreipti dėmesį ir į tam tikrus netikslumus. Antai Aplinkos apsaugos įstatymo 32 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad pripažįstama, jog žala aplinkai padaryta, jeigu yra tiesioginis ar netiesioginis neigiamas poveikis toliau išvardytiems aplinkos komponentams, ta- čiau nekalbama apie to neigiamo poveikio mastą, reikšmingumą ir padarinius aplin- kai. Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straips- nio 16 punkte vis dėlto nustatoma, kad „pasekmės ar poveikis aplinkai – tai tokios pasekmės ar poveikis (fizinis, cheminis ir kt.) aplinkai, dėl kurių įvyksta ar gali įvyk- ti reikšmingi ekosistemos ar jos elementų natūralių funkcijų pokyčiai“, o 1 straips- nio 8 punkte nurodoma, kad kenksmingas (neigiamas) poveikis aplinkai yra ekosis-

temos ar jos elementų natūralių funkcijų susilpnėjimas arba netekimas. Taigi tik šių Aplinkos apsaugos įstatymo nuostatų sisteminė analizė leidžia daryti išvadą, kad neigiamu poveikiu aplinkai laikytinas reikšmingas ekosistemos ar jos elementų natūralių funkcijų susilpnėjimas arba netekimas. Tačiau kada poveikis aplinkai gali būti laikomas reikšmingu, Aplinkos apsaugos įstatyme nepaaiškinama. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 21 punkte įtvirtintame žalos aplinkai apibrėžime akcentuojamas ne neigiamas poveikis aplinkai, o tokio neigiamo poveikio padariniai – tiesiogiai ar netiesiogiai atsiradęs neigiamas aplinkos ar jos elementų pokytis arba jų funkcijų, turimų savybių pablogėjimas. Manytina, kad neigiamas poveikis aplinkai, patikslinus anksčiau aptartų sąvokų apibrėžimus, galėtų būti laikomas vienu iš žalos aplinkai atsiradimo grėsmės, už kurią Aplinkos apsaugos įstatymas, kaip ir Direktyvoje, numato atsakomybę, požymių, bet ne pačia žala aplinkai. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad Direktyva 2004/35/EB atskirai neapibrėžiama sąvoka „aplinka“, o Aplinkos apsaugos įstatyme toks apibrėžimas pateikiamas 1 straipsnio 1 punkte, todėl 32 straipsnio 1 dalies nuostata tarsi tampa perteklinė. Būtina įvertinti ir tai, kad Direktyvos 2004/35/EB reguliavimo sritis yra šiek tiek siauresnė nei Aplinkos apsaugos įstatymo. Todėl, nusprendus patikslinti Aplinkos apsaugos įstatymo 32 straipsnio 1 dalies nuostatą, nederėtų užmiršti, kad direktyvos, kaip antrinių ES teisės aktų kategorija, nustato valstybėms narėms tikslus, įgaliodamos jas pasirinkti įgyvendinimo formas ir būdus, todėl nebūtina nacionaliniuose teisės aktuose perrašyti visų direktyvų nuostatų.

Dar viena reikšminga sąvoka, lemianti Direktyvoje nustatyto atsakomybės režimo taikymo asmenims mastą, kaip jau minėta, yra „subjektas“ arba „operatorius“ (priklausomai nuo Direktyvos teksto vertimo), kitaip tariant, asmuo, kuriam taikoma atsakomybė. Atsakomybės „subjektas“ Direktyvos 2 straipsnio 6 dalyje apibrėžiamas kaip fizinis arba juridinis, privatus arba viešasis asmuo, kuris vykdo arba kontroliuoja profesinę veiklą, arba, jei tai numatyta nacionalinės teisės aktuose, asmuo, kuriam suteikta tokios veiklos techninio vykdymo sprendžiamoji ekonominė galia, įskaitant ir tokios veiklos leidimo arba įgaliojimo turėtoją arba asmenį, registruojantį tokią veiklą arba pranešantį (teikiantį žinias) apie ją. „Profesinė veikla“ – kiekviena veikla, vykdoma kaip ūkinė veikla, verslas arba įmonė, neatsižvelgiant į tai, ar ji yra privati, viešoji, siekianti arba nesiekianti pelno (Direktyvos 2 str. 7 d.). Atkreiptinas dėmesys, kad atsakomybės subjektu pagal šią direktyvą tokiomis pačiomis sąlygomis gali būti tiek fizinis asmuo, tiek juridinis asmuo, be to, ne tik privatus asmuo, bet ir viešieji.

Išskirtinos kelios potencialiai atsakingų subjektų kategorijos:

- subjektai, vykduojantys arba kontroliuojantys profesinę veiklą;
- subjektai, kurie turi sprendžiamąją ekonominę galią dėl veiklos techninio vykdymo (taip pat leidimo ar įgaliojimo turėtojai bei asmenys, registruojantys arba teikiantys informaciją apie veiklą).

Pirmoji subjektų kategorija išakmiai numatyta pačioje Direktyvoje, antroji palikta valstybių narių apsisprendimui. Kitaip tariant, valstybėms narėms suteikta gana plati diskrecijos teisė nustatant atsa-

kingų subjektų ratą, t. y. valstybės narės galėjo pasirinkti, ar nustatyti patronuojančios įmonės, kreditorių, leidimo savininko ar kitų asmenų atsakomybę.

Atkreiptinas dėmesys, kad ir ši sąvoka gana sudėtinga. Pirma, valstybėms narėms paliekama labai plati diskrecijos teisė nustatyti atsakomybės subjektų ratą, o tai, kaip matyti iš Europos Komisijos ataskaitos, nulėmė valstybių narių nacionalinių atsakomybės už žalą aplinkai režimų skirtumus. Kaip teigiama Europos Komisijos ataskaitoje, subjekto apibrėžtį išplėtė visos, išskyrus vieną, valstybės narės, o kai kurios valstybės narės (Estija, Lenkija, Lietuva, Suomija, Švedija ir Vengrija) nusprendė šią apibrėžtį labai išplėsti. Problema yra ta, kad valstybės narės, pasinaudojusios Direktyvos 16 straipsnyje nustatyto leidimu nacionalinėje teisėje nustatyti papildomų veiklų, kurioms būtų taikomi Direktyvos reikalavimai, ir papildomų atsakingų šalių, minėtą sąvoka išplėtė skirtingai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme nustatyti įpareigojimai, susiję su Direktyvos perkėlimu į nacionalinę teisę, taikomi asmenims, vykdantiems ūkinę veiklą, kuri šio įstatymo 1 straipsnio 12 punkte apibrėžiama kaip ūkinė ir kitokia veikla, kuri turi ar gali turėti įtakos aplinkai. Be ydingos teisėkūros praktikos, kai sąvokos apibrėžime vartojama pati sąvoka, galima konstatuoti ir tai, kad iš esmės toks sąvokos apibrėžimas nieko nepaaiškina, nenustato kokių nors kriterijų, kurie leistų aiškiai atskirti ūkinę veiklą nuo kitokios veiklos. Vienintelis galimas kriterijus, kurį konkrečiu atveju reikėtų nustatinėti, – esamas ar galimas veiklos poveikis aplinkai.

Be to, neaiškus yra subjektų „kontroliuojančių profesinę veiklą“, kurių atsako-

mybę nustato Direktyva, ir subjektų, kuriems „deleguota tokios veiklos techninio vykdymo sprendžiamoji ekonominė galia“ ir kurių atsakomybę nustatys nacionaliniai teisės aktai santykis, nes pastaroji subjektų grupė taip pat iš dalies „kontroliuoja“ profesinę veiklą. Galbūt tokia neaiški sąvokos apibrėžties formuluotė ir paskatino kai kurias valstybes nares (iš jų ir Lietuvą) ieškoti kuo bendresnio apibrėžimo, siekiant išvengti dviprasmybių aiškinant ir taikant šią nuostatą.

Apibendrinant būtų galima pasakyti, kad plati pasirinkimo laisvė, suteikta valstybėms narėms apibrėžiant kertines sąvokas („žala aplinkai“ ir „subjektas“), kurios turi lemiamą reikšmę nustatant, kiek plačiai taikytinos Direktyvos nuostatos, viena vertus, nesuardo nacionalinio teisinio reguliavimo, kita vertus, trukdo Direktyvos siekiams naudoti bendrus kriterijus ir skatinti vienodą taikymą bei neprisideda (o gal netgi trukdo) prie Direktyvos tikslo – sukurti atsakomybės už aplinkos apsaugą sistemą pagal „teršėjas moka“ principą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ištaisyti (atlyginti) ją – įgyvendinimo. Matyt, tai suvokdama Europos Komisija savo ataskaitoje kaip vieną iš tolesnių veiksmų nurodė Direktyvos taikymo, aiškinimo gairių kūrimą, be kita ko, aiškinant ir pagrindines apibrėžtis ir sąvokas, kurios skiriasi nacionaliniu mastu įgyvendinant Direktyvą [4].

3. Direktyvos 2004/35/EB taikymo sritis ir išimtys

Direktyvos 3 straipsnyje, apibrėžiančiame Direktyvos taikymo sritį, nurodoma, kad ji taikoma:

- a) aplinkos žalai, kilusiai dėl bet kurios Direktyvos III priede išvardytos

profesinės veiklos, ir neišvengiamai tokios žalos grėsmei, kilusiai dėl tokios veiklos;

- b) žalai saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, kilusiai dėl bet kurios kitos, nei išvardyta Direktyvos III priede, profesinės veiklos, ir neišvengiamai (realiai) tokios žalos grėsmei, kuri iškyla dėl tokios veiklos, kai tik subjektas buvo kaltas ar neatsargus.

Taigi Direktyva 2004/35/EB iš esmės įtvirtina du atsakomybės režimus. Pirmasis – „griežtosios atsakomybės“ režimas – taikytinas tais atvejais, kai žala aplinkai ar jos grėsmė atsiranda dėl Direktyvos III priede išvardytos, ES mastu reguliuojamos, pavojingos (ar potencialiai pavojingos) profesinės veiklos, pavyzdžiui, genetiškai modifikuotų organizmų apgalvotas išleidimas į aplinką, transportavimas ir pateikimas į rinką; atliekų tvarkymo operacijos, taip pat atliekų ir pavojingų atliekų rinkimas, transportavimas, utilizavimas ir sunaikinimas, tokių operacijų priežiūra ir atliekų sunaikinimo vietų priežiūra po atliekų sunaikinimo, kt. Antrasis – subjekto kalte grindžiamas atsakomybės režimas – taikytinas tais atvejais, kai žala padaroma saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms (kitai nei pirmuoju atveju, kalbama tik apie vieną žalą aplinkai kategorija, nereguliuojant atsakomybės už žalą vandeniui ir žemei) ir šią žalą sukėlusį profesinę veiklą nėra nurodyta Direktyvos III priede. Ši direktyva taikoma nepažeidžiant griežtesnių Bendrijos teisės aktų, reglamentuojančių šios direktyvos taikymo sričiai priklausančios veiklos vykdymą, ir nepažeidžiant Bendrijos teisės aktų, kuriuose pateikiamos jurisdikcijos neatitiktis taisyklės. Be to, nepažeidžiant atitinkamų

nacionalinės teisės aktų, ši direktyva nesuteikia privatiems asmenims teisės į kompensaciją už žalą aplinkai arba už tokios žalos neišvengiamą grėsmę. Vadovaujantis Direktyvos 16 straipsniu, valstybės narės, kaip jau minėta, gali išsaugoti arba priimti griežtesnes nuostatas, susijusias su žalos aplinkai prevencija ir ištaisymu, įskaitant ir nustatymą papildomų veiklos sričių, kurioms būtų taikomi šios direktyvos žalos prevencijos ir ištaisymo reikalavimai, ir papildomų atsakingų šalių. Ši direktyva netrukdo ir valstybėms narėms priimti atitinkamų priemonių, pavyzdžiui, dvigubo išlaidų susigrąžinimo draudimo, tada, kai dvigubas susigrąžinimas galėtų įvykti dėl sutampančių veiksmų kompetentingos institucijos pagal šią direktyvą ir asmens, kurio nuosavybei pakenkė žala aplinkai.

Aptartos Direktyvos nuostatos, kurios iš pirmo žvilgsnio atrodo pakankamai aiškios ir tikslios, iš esmės palieka valstybėms narėms apsispręsti, kada (kokioms profesinės veiklos rūšims ir kokios žalos aplinkai kategorijoms) taikyti apibrėžtus atsakomybės režimus, nustatydamos tik tam tikrą minimumą. Todėl ir valstybių narių praktika, įgyvendinant šias nuostatas, labai skiriasi. Kaip nurodoma Europos Komisijos ataskaitoje, nustatydamos veiklos, kuriai taikomas visiškos atsakomybės reikalavimas, aprėptį, kelios valstybės narės (Bulgarija, Jungtinė Karalystė, Latvija, Malta, Portugalija, Prancūzija, Rumunija, Slovakija ir Slovėnija) nuotekų dumblo paskleidimo neįtraukė į atliekų tvarkymo operacijas, o kai kurios valstybės narės (Belgija, Danija, Graikija, Latvija, Lietuva, Nyderlandai, Suomija, Švedija ir Vengrija), atvirkščiai, visiškos (griežtosios) atsakomybės reikalavimą nusprendė taikyti ir į Direktyvos III priedą neįrašytai veiklai.

Pavyzdžiui, pagal Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 34 straipsnio 2 dalį ūkio subjektams taikoma civilinė atsakomybė, neatsižvelgiant į jų kaltę, už bet kokią žalą aplinkai arba realią jos grėsmę, atsiradusią dėl jų ūkinės veiklos, išskyrus šiame įstatyme numatytus atvejus. Šiuo atveju Direktyvoje numatytos griežtosios atsakomybės taikymas Lietuvoje buvo išplėstas ne tik profesinės veiklos atžvilgiu, bet ir žalos aplinkai kategorijų atžvilgiu. Iš esmės Lietuvos įstatymų leidėjas pasirinko taikyti griežtąją atsakomybę visais žalos aplinkai (jos samprata aptarta anksčiau) ir jos grėsmės atvejais, neatsižvelgiant į tai, dėl kokios veiklos ji atsirado, žinoma, išskyrus Direktyvos leidžiamas ir į nacionalinę teisę perkeltas išimtis.

Direktyvos išimtis taip pat kelia nemažai jos įgyvendinimo problemų. Visų pirma kritikuotina išimčių gausa ir turinys. Štai vadovaujantis Direktyvos 4 straipsniu, Direktyva netaikoma aplinkos žalai arba tokios žalos neišvengiamai grėsmei, kurią sukelia ginkluotas konfliktas, karo veiksmai, pilietinis karas arba maištas arba nepaprastas, neišvengiamas ir nenugalimas gamtos reiškinys. Jei išimtį dėl ginkluotų konfliktų, karo ir pan. galima pateisinti, tai dėl žalos, kurią sukelia gamtos reiškiniai, kyla nemažai abejonių. Aišku, suprantamas Direktyvos rengėjų sprendimas tuo požiūriu, kad tokiais atvejais iš esmės nėra subjekto, kurio veikla nulėmė tokios žalos atsiradimą, todėl nėra ir atsakingo profesinės veiklos vykdytojo, kurį būtų galima įpareigoti kompensuoti prevencines ir žalos aplinkai ištaisymo išlaidas. Vis dėlto manytina, kad kompetentingoms valstybių narių institucijoms Direktyvoje galėjo būti nustatytas įpareigojimas imtis kokių nors prevencinių ar aplinkos būklės atkūrimo priemonių ir šiais atvejais.

Vadovaujantis Direktyvos 4 straipsniu, Direktyva netaikoma aplinkos žalai arba tokios žalos neišvengiamai grėsmei, kurią sukelia įvykis, kurio atsakomybę arba kompensaciją reglamentuoja Direktyvoje ir jos prieduose išvardyti tarptautiniai dokumentai. Pagrįstos kai kurių teisės mokslininkų abejonės ir dėl šios išimties taikymo būtinybės, nes, lyginant su Direktyva, tarptautiniai dokumentai yra bendresni ir detalai nereglamentuoja tokių klausimų, pavyzdžiui, kas ir kokias priemones turi taikyti, kaip priversti veikti kompetentingas institucijas, jei jos laiku nesiima veiksmų, ir pan. [10, p. 164].

Išimtis yra nustatyta ir dėl išplitusios taršos. Išplitusios taršos atveju Direktyvos nuostatos taikytinos tik tais atvejais, kai įmanoma nustatyti priežastinį šios žalos ir konkrečių subjektų veiklos ryšį. Be to, Direktyva netaikoma veiklai, kurios pagrindinė paskirtis – padėti krašto apsaugai arba tarptautiniam saugumui, nei veiklai, kurios vienintelė paskirtis – apsaugoti nuo stichinių nelaimių.

Vadovaujantis Direktyva, neturėtų būti reikalaujama, kad subjektas padengtų pagal šią direktyvą taikytų žalos prevencijos arba ištaisymo veikslių išlaidų, jei jis gali įrodyti, kad žalą aplinkai arba neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę sukėlė trečioji šalis, ir ji atsirado, nepaisant to, kad buvo taikytos reikiamos saugumo priemonės; arba valdžios institucijos privalomo įsakymo arba nurodymo laikymasis, išskyrus įsakymą arba nurodymą, priimtą dėl emisijos arba įvykio, kurį sukėlė paties subjekto veikla. Tokiais atvejais valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad sudarytų subjektui galimybę susigrąžinti patirtas išlaidas.

Remiantis Direktyvos 17 straipsniu, ji neturėtų būti taikoma ir žalai, kilusiai dėl

emisijos arba įvykio, įvykusio iki 2007 m. balandžio 30 d.³, žalai, kilusiai dėl emisijos arba įvykio, įvykusio po 2007 m. balandžio 30 d., jei tokie įvykiai įvyksta dėl konkrečios veiklos, kuri vyko ir baigėsi iki minėtos datos, taip pat žalai, jei nuo emisijos arba įvykio, sukėlusio žalą, praėjo daugiau kaip 30 metų. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, aiškindamas šias Direktyvos nuostatas pažymėjo, kad, kaip matyti iš Direktyvos 2004/35/EB 30 konstatuojamosios dalies, Sąjungos teisės aktų leidėjas manė, kad nuostatos dėl šia direktyva įtvirtintos atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmo „neturėtų būti taikomos žalai, padarytai prieš [jos] įgyvendinimo termino pabaigą“, t. y. iki 2007 m. balandžio 30 dienos. Šis teisės aktų leidėjas Direktyvos 2004/35 17 straipsnyje aiškiai nurodė situacijas, kurioms ji netaikoma. Šitaip buvo nustatyta, kurios situacijos nepatenka į Direktyvos taikymo sritį *ratione temporis*, darytina išvada, kad bet kuriai kitai situacijai laiko požiūriu iš principo taikomas šioje direktyvoje įtvirtintas atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmas [11]. Diskutuotina, kaip reikėtų vertinti situaciją, kai valstybė narė į nacionalinę teisę Direktyvos nuostatas perkėlė anksčiau, nei reikalaujama Direktyvoje, ir nenumatė atitinkamų nuostatų įsigaliojimo atidėjimo. Tokia situacija buvo ir Lietuvoje. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas buvo papildytas Direktyvos nuostatomis 2005 m. kovo 24 d., o šios nuostatos įsigaliojo 2005 m. balandžio 12 d. [2], t. y. jų įsigaliojimas nebuvo nukeltas iki 2007 m.

³ Šis terminas susijęs su valstybių narių pareiga perkelti Direktyvą į nacionalinę teisę: valstybės narės Direktyva įpareigojo priimti įstatymus ir kitus teisės aktus, kurie, įsigalioję iki 2007 m. balandžio 30 d., įgyvendintų šią direktyvą.

balandžio 30 dienos. Vienintelis dalykas, kuris buvo nustatytas – pasiūlymas Lietuvos Respublikos Vyriausybei iki 2007 m. balandžio 1 d. priimti šiam įstatymui įgyvendinti būtinus teisės aktus. Toks teisinis reguliavimas kelia keletą abejonių. Pirma, nelabai aišku, kaip turėtų būti įgyvendinamas įstatymas tuos dvejus metus, kuriems nukeltas įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų priėmimas. Antra, toks reguliavimas kelia abejonių ir atitikties Direktyvos reikalavimams požiūriu. Priėmus minėtus Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimus, jie, kaip kiekvieno kito galiojančio įstatymo nuostatos, turi būti privalomai taikomi, o tai neatitinka Direktyvos 17 straipsnio reikalavimų netaikyti Direktyvos žalai, kilusiai dėl emisijos arba įvykio, įvykusio iki 2007 m. balandžio 30 d., žalai, kilusiai dėl emisijos arba įvykio, įvykusio po 2007 m. balandžio 30 d., jei tokie įvykiai įvyksta dėl konkrečios veiklos, kuri vyko ir baigėsi iki minėtos datos, taip pat žalai, jei nuo emisijos arba įvykio, sukėlusio žalą, praėjo daugiau kaip 30 metų. Tokį teisinį reguliavimą būtų galima pateisinti nebent Direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje įtvirtintu leidimu valstybėms narėms priimti griežtesnes nuostatas, susijusias su žalos aplinkai prevencija ir ištaisymu, įskaitant ir nuostatą papildomų veiklų, kurioms būtų taikomi šios direktyvos žalos prevencijos ir ištaisymo reikalavimai, ir papildomų atsakingų šalių nustatymą. Tačiau ir toks pateisinimas gali būti diskusijų objektu. Be to, šis pavyzdys – dar vienas įrodymas, kad Direktyvoje suteikta labai plati pasirinkimo laisvė valstybėms narėms daro iš esmės neįgyvendinamą vieną iš pagrindinių Direktyvos tikslų – kurti bendrą žalos aplinkai prevencijos ir kompensavimo sistemą visos Europos Sąjungos mastu.

Direktyvos 8 straipsnio 4 dalyje nustatyta dar daugiau galimų Direktyvos išimčių, tačiau valstybėms narėms suteikta jų pasirinkimo laisvė. Valstybės narės gali leisti subjektui nepadengti pagal šią direktyvą vykdomų žalos ištaisymo veiksnių išlaidų, jei jis įrodo, kad nekaltas arba nebuvo aplaidus ir kad žalą aplinkai sukėlė: a) emisija arba įvykis, kuris yra aiškiai leidžiamas ir atitinka visas sąlygas leidimo, suteikto pagal taikomus nacionalinės teisės aktus ir reglamentus, įgyvendinančius Direktyvos III priede nurodytas Bendrijos priimtas įstatymines priemones, taikomas emisijos arba įvykio metu; b) emisija arba veikla, arba visoks produkto naudojimas veikloje, jei subjektas įrodo, kad tokia veikla negalėjo padaryti žalos aplinkai, atsižvelgiant į mokslines ir technines žinias, tada, kai įvyko emisija arba veikla. Kitaip tariant, Direktyva valstybėms narėms leidžiama pasirinkti, ar leisti subjektams naudotis leidimu grindžiamo apsigynimo ir (arba) pažangiausiaisiais metodais grindžiamo apsigynimo priemonėmis. Kaip nurodyta Europos Komisijos ataskaitoje, mažiau nei pusė valstybių narių (Belgija (regioniniu lygmeniu), Čekija, Estija (išskyrus GMO), Graikija, Ispanija, Italija, Jungtinė Karalystė (išskyrus GMO Škotijoje, Velse), Kipras, Latvija (išskyrus GMO), Malta, Portugalija, Slovakija) nusprendė pripažinti abi apsigynimo priemones. Kai kurios kitos valstybės narės (Airija, Austrija, Belgija (federaliniu lygmeniu), Bulgarija, Lenkija, Nyderlandai (taikoma tik patikrinus priežastį), Rumunija, Slovėnija, Vengrija ir Vokietija) nusprendė neleisti naudotis šiomis priemonėmis. Tačiau, pavyzdžiui, Vokietija, pasirinkusi netaikyti abiejų išimčių, leido atskirioms jos žemėms nuspręsti, ar taiky-

ti kurią nors ar abi išimtis [9, p. 201; 10 p. 175]. Toks Vokietijos sprendimas paskatins atsirasti teisinio reguliavimo skirtumų ne tik Europos Sąjungos mastu, bet net ir vienos valstybės narės teritorijoje. Danija, Lietuva ir Suomija nusprendė pripažinti leidimu grindžiamą apsigynimą, bet ne pažangiausiaisiais metodais grindžiamą apsigynimą. Tačiau, pavyzdžiui, Lietuvos teisinis reguliavimas, įtvirtinantis šią išimtį, kelia tam tikrų klausimų ir abejonių. Neaiškumo sukelia Aplinkos apsaugos įstatymo 32 straipsnio 4 dalies nuostatos formuluotė, kad, vertinant ir apskaičiuojant žalą aplinkai, nevertinamas anksčiau, t. y. iki žalos aplinkai atsiradimo, nustatytas neigiamas poveikis, atsiradęs dėl konkrečios ūkinės veiklos, kurią nustatyta tvarka leidžia vykdyti įgaliosios institucijos ir kuri vykdoma nepažeidžiant aplinkos apsaugos reikalavimų. Neaišku, koks yra neigiamas poveikis, nustatytas iki žalos aplinkai atsiradimo, jei pagal to paties straipsnio pirmosios dalies nuostatą laikoma, kad žala aplinkai padaryta, kai yra tiesioginis ar netiesioginis neigiamas poveikis nurodytiems aplinkos komponentams, kitaip tariant, kad neigiamas poveikis iš esmės ir laikytinas žala aplinkai. Taip pat, įvertinant tai, kad sistemškai aiškinant Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 8 ir 16 punktus, kenksmingu (neigiamu) poveikiu aplinkai laikytinas reikšmingas ekosistemos ar jos elementų natūralių funkcijų susilpnėjimas arba netekimas, abejotina, ar tokį poveikį sukeliančią (ar galinčią sukelti) veiklą apskritai galėtų leisti vykdyti įgaliosios institucijos ir ar tokią veiklą būtų įmanoma vykdyti nepažeidžiant aplinkos apsaugos reikalavimų. Prancūzijos pasirinkimas priešingas – ji pripažino pažangiausiaisiais metodais grindžiamą apsigynimą, bet ne leidimu

grindžiamą apsigynimą. Švedija laikėsi vidurio pozicijos – leido priimant sprendimą leidimu grindžiamą apsigynimą ir pažangiaisiais metodais grindžiamą apsigynimą laikyti švelninančiais veiksniais. Taigi, akivaizdu, kad valstybių narių praktika ir šiuo požiūriu labai skirtinga. Kita vertus, galima apskritai abejoti tokių išimčių pagrįstumu. Pavyzdžiui, leidimu grindžiamo apsigynimo galimybė, manytina, iš esmės yra priešinga Direktyvos tikslui. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys į tai, kad, norint vykdyti daugumą Direktyvos III priede išvardytų profesinių veiklų, kurių atžvilgiu pagal Direktyvą taikytinas griežtosios atsakomybės režimas, būtinas vienoks ar kitoks leidimas. Be to, joks leidimas nesuteikia teisės daryti reikšmingą neigiamą poveikį aplinkai, o būtent apie tokio žalos aplinkai sukkelto poveikio kompensavimą ir ištaisymą kalbama Direktyvoje. Todėl šios išimties galimybės įtvirtinimas Direktyvoje ir vėliau pasirinkimas valstybėms narėms perkeliant Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, neatitinka pačios griežtosios atsakomybės už žalą aplinkai idėjos. Antroji leistina išimtis – pažangiaisiais metodais grindžiamo apsigynimo galimybė – nors ir iš esmės priimtina kaip politinis pasirinkimas ir nėra neįprasta griežtajai atsakomybei pagal privatinę teisę, vis dėlto tam tikru mastu keičia Direktyvoje nustatytą griežtosios atsakomybės režimą į kalte pagrįstą atsakomybės režimą [9, p. 201], o tai vėlgi neatitinka Direktyvos tikslų.

Išvados

Daugiau kaip dešimtmetį rengta ir svarstyta Direktyva 2004/35/EB sukėlė labai įvairių atsiliepimų: vieni ją kritikuoja, kiti teigia, kad, nepaisant kai kurių trūkumų, šis teisės aktas sukurs tokį teisinį mecha-

nizmą, kuris užtikrins prevencinių ir žalos aplinkai atlyginimo priemonių taikymą, ir nustatys atsakomybę be kaltės už ypač pavojingų veiklų sukeltą žalą aplinkai. Bet kuriuo atveju negalima nepaminėti vieno iš esminių Direktyvos pranašumų. Visų pirma sveikintina tai, kad Direktyva privertė valstybės nares iš naujo įvertinti savo nacionalines žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) sistemas, praktinį jų veiksmingumą, valstybės institucijų kompetencijas šioje srityje. Direktyva taip pat aiškiai įvardijo įpareigojimus tiek profesinės veiklos, galinčios daryti įtaką aplinkai, vykdytojams, tiek kompetentingoms valstybių narių institucijoms, bei nustatė būdus paskatinti šiuos subjektus įgyvendinti jiems nustatytus įpareigojimus, kai šie dėl kokių nors priežasčių vengia imtis reikiamų veiksmų.

Kita vertus, tai, kad Direktyva rengta gana ilgą laiką, rodo ne tik reguliavimo objekto sudėtingumą, bet ir interesų (valstybių narių, aplinkosauginių organizacijų, verslo atstovų ir kt.), kuriuos reikėjo suderinti rengiant Direktyvos projektą, gausą. Visa tai, manytina, ir nulėmė Direktyvos nuostatų formuluočių ir turinio sudėtingumą, paliekantį nemažai erdvės skirtingoms interpretacijoms.

Dėl lėto (pavėluoto) Direktyvos perkėlimo į valstybių narių nacionalinę teisę kol kas dar nėra pakankamai praktikos, kad būtų galima objektyviai įvertinti jos realią įtaką valstybių narių nacionalinėms teisės sistemoms ir aplinkos apsaugai apskritai. Tačiau jau ryškėja kai kurie Direktyvos trūkumai. Plati pasirinkimo laisvė, suteikta valstybėms narėms apibrėžiant sąvokas, tokias kaip antai „žala aplinkai“ ir „subjektas“, taip pat perkeliant į nacionalinę teisę Direktyvos nuostatas, apibrėžiančias

Direktyvos taikymo sritį, bei nustatančias išimtis, kai Direktyva netaikytina, kaip patvirtina ir Europos Komisijos ataskaita, buvo viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl valstybių narių praktika įgyvendinant Direktyvą yra gana skirtinga. Sudėtingos, neaiškios Direktyvos nuostatų formuluotės lėmė ir jų perkėlimo į nacionalinę teisę bei vienodo suvokimo ir aiškinimo

problemas. Tai rodo ir šiame straipsnyje analizuoti Lietuvos nacionalinės teisės pavyzdžiai. Visa tai, manytina, yra nemaža kliūtis įgyvendinant vieną iš pagrindinių Direktyvos tikslų – sukurti atsakomybės už aplinkos apsaugą sistemą pagal „teršėjas moka“ principą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ištaisyti (atlyginti) ją, Europos Sąjungos mastu.

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 5-75 (su vėlesniais pakeitimais).
2. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 1, 2, 6, 7, 8, 14, 19, 26, 31, 32, 33, 34 straipsnių ir priedo pakeitimo ir papildymo, 24 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir įstatymo papildymo 32(1), 32(2) straipsniais įstatymas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 47-1558.
3. 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (OL 2004 m. *specialusis leidimas*, 15 skyrius, 8 tomas, p. 357) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/31/EB (OL 2009 L 140, p. 114).
4. 2010 m. spalio 12 d. Europos Komisijos ataskaita Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui pagal Direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) 14 straipsnio 2 dalį KOM (2010) 581 galutinis. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:LT:HTML>>.
5. Communication from the Commission to the Council and Parliament and the Economic and social committee: Green paper on remedying environmental damage COM (1993) 47 final. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/environmental_damage_gp_com_93_47.pdf>.
6. White Paper on environmental liability COM(2000) 66 final. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf>.
7. ŽVAIGŽDINIENĖ, I. Europos Tarybos ir Europos Parlamento direktyva dėl aplinkosauginės atsakomybės, atsižvelgiant į prevenciją ir žalos aplinkai atlyginimą, bei šios direktyvos įtaka Lietuvos ekologiškai teisei. *Teisė*, 2005, nr. 56, p. 92–114.
8. FOGLEMAN, V. Enforcing the Environmental Liability Directive: duties, powers and self-executing provisions. *Environmental liability*, 14:4 (2006), p. 127–146.
9. REHBINDER, E. Implementation of the Environmental Liability Directive in Germany. *Environmental liability*, 15:5 (2007), p. 199–203.
10. WINTER, G.; JANS, J. H.; MACRORY, R.; KRÄMER, L. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law*, 20:2 (2008), p. 163–191.
11. 2010 m. kovo 9 d. ESTT sprendimas byloje *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA ir kiti v. Ministero dello Sviluppo economico ir kiti*, Nr. C-378/08.

DIRECTIVE 2004/35/EB – IS THE OBJECTIVE OF ESTABLISHING A COMMON FRAMEWORK FOR THE PREVENTION AND REMEDYING ENVIRONMENTAL DAMAGE IN THE EUROPEAN UNION ALREADY ACHIEVED?

Indrė Žvaigždiniė

S u m m a r y

This paper aims at revealing the essential differences of transposition of the Directive 2004/35/EB into national law of member states, relating to the provisions on the scope and extent of implementation of the Directive, the main causes for that and possible influence upon achieving the objective of the Directive – establishing a common framework for the prevention and remedying environmental damage in the European Union. To this end, the article gives an overview of the creation process of the Directive, analyzes the provisions of it, and legal regulation in Lithuania and some other member states, as well as legal doctrine on the matter.

The process of the creation of the Directive took more than ten years. This shows not only the complexity of question, but also the interests (of the Member States, environmental organizations, business representatives, and others), which had to be taken into account when preparing the draft of the Directive. All this led to the complex wording and unclear content of the provisions of the Directive leaving enough space for different discussions and interpretations.

Due to the slow (late) transposition of the Directive into member states' national law, there is not enough practice yet in order to be able to assess objectively the real impact of the Directive on the member states' national legal systems and the protection of the environment in general. But some apparent shortcomings in the Directive are already clear. Significant discretionary powers given to Member States when defining concepts of "environmental damage" and "operator", as well as when transposing Directive's provisions, defining the scope of the Directive and setting out exceptions to the Directive, as endorsed by the European Commission's report, was one of the main reasons why the practice of Member States in implementing the Directive is quite different. Complex, unclear wording of the Directive's provisions resulted in problems of their transposition, perception and interpretation. All of this appears to be a significant obstacle to achieving one of the main objectives of the Directive – establishing a common framework for the prevention and remedying environmental damage in the European Union.

Įteikta 2012 m. rugsėjo 10 d.

Priimta publikuoti 2012 m. spalio 29 d.