MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
VIEŠOJO SAUGUMO AKADEMIJA
TEISĖS IR TEISĖSAUGOS INSTITUTAS

ausudeikis@stud.mruni.eu

AUGUSTINAS SUDEIKIS
(APLINKOSAUGOS TEISĖ)

APLINKOSAUGOS PRINCIPO "TERŠĖJAS MOKA" TAIKYMO RIBOS PROPORCINGUMO PRINCIPO KONTEKSTE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas:
Dr. Linas Meškys

Darbo autorius:
Augustinas Sudeikis

Kaunas, 2022

TURINYS

ĮVADAS 3
1. APLINKOSAUGOS PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ IR PROPORCINGUMO PRINCIPO SAMPRATOS, JŲ PASKIRTIS IR BENDRAS RYŠYS 7
1.1. Aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ samprata 8
1.2. Proporcingumo principas: bendroji samprata ir jo taikymas aplinkos teisėje 9
1.3. Principo „teršėjas moka“ ir proporcingumo principo ryšys 12
2. PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ REGLAMENTAVIMAS TARPTAUTINĖJE IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖJE 14
3. PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ REGLAMENTAVIMAS IR ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE 25
4. PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ IR PROPORCINGUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMAS SKIRTINGOSE VEIKLOS SRITYSE 32
4.1. Principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas kelių transporto srityje 32
4.2. „Teršėjas moka“ ir proporcingumo principų įgyvendinimas atliekų tvarkymo sektoriuje 35
5. EUROPOS SĄJUNGOS IR LIETUVOS TEISMŲ PRAKTIKA DĖL PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ TAIKYMO RIBŲ NUSTATYMO PROPORCINGUMO PRINCIPO KONTEKSTE 40
5.1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika dėl principo „teršėjas moka“ 40
5.2. Lietuvos teismų praktika dėl principo „teršėjas moka“ taikymo ribų nustatymo 44
IŠVADOS 50
SANTRAUKA 53
SUMMARY 53
LITERATŪROS SĄRAŠAS 55
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ 60

ĮVADAS

Darbo problema. Aplinkos tarša kasmet tampa vis didesne problema, kurios neigiamas poveikis apima ne tik vietos regionus (pvz. tarša atliekomis), tačiau tam tikras jos poveikis juntamas viso pasaulio mastu (pvz. klimato kaita). Dėl žmonių vykdomos veiklos kylanti tarša, kelia ne tik didelį pavojų pačių žmonių sveikatai, bet ir daro reikšmingą neigiamą poveikį gamtinei aplinkai, įv. ekosistemoms, dėl ko kyla išnykimo pavojus tam tikroms gyvūnų, augalų ar kitų organizmų rūšims. Siekiant kovoti su tarša ir jos neigiamu poveikiu, yra įgyvendinamos įvairios priemonės, padedančios mažinti aplinkos užterštumą bei atitaisyti jau sukeltą žalą. Tačiau tokių priemonių įgyvendinimas reikalauja didžiulių išlaidų. Todėl viena iš taršos mažinimo ir žalos aplinkai atitaisymo priemonių yra principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas, kuriuo siekiama, kad žalos atitaisymo išlaidas padengtų būtent tos taršos sukėlėjas, o ne visa visuomenė. Taigi, principas „teršėjas moka“ įpareigoja taršą sukeliančius asmenis atlyginti visas dėl sukeltos taršos kilusios žalos aplinkai atitaisymo išlaidas. Be to, šis principas verčia asmenis elgtis atsakingiau ir vengti taršos. Principo „teršėjas moka“ taikymą gali apsunkinti situacijos, kuomet tarša kyla dėl kelių skirtingų veiksnių ar dėl kelių skirtingų teršėjų, todėl ne visuomet yra įmanoma atskirai nustatyti konkrečią kiekvieno subjekto sukeltos žalos dydį. Tad, tokioje situacijoje, dažniausiai taikomas išlaidų paskirstymo metodas. Tačiau pažymėtina, kad principas „teršėjas moka“ negali varžyti teršėjų teisių daugiau nei būtina, t. y. iš jų negali būti reikalaujama padengti akivaizdžiai didesnių išlaidų atlyginimo nei būtina. Todėl įgyvendinant šį principą yra svarbu atsižvelgti į proporcingumo principą, padedantį nustatyti principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo ribas. Taigi šiame darbe yra siekiama išsiaiškinti kaip proporcingumo principas lemia principo „teršėjas moka“ taikymą.

Darbo aktualumas. Principas „teršėjas moka“ yra vienas esminių Europos Sąjungos aplinkos politikos principų, padedančių įgyvendinti aplinkosaugos tikslus. Todėl yra svarbu užtikrinti tinkamą šio principo įgyvendinimą. Kasmet principas „teršėjas moka“ yra įgyvendinamas vis plačiau, priimant įvairias jį įgyvendinančias priemones skirtingose veiklos srityse. Tačiau dėl tam tikrų principą „teršėjas moka“ įgyvendinančių priemonių kyla teisinių ginčų, kvestionuojant ar tokios priemonės yra teisėtos, ar jos nepažeidžia proporcingumo principo reikalavimų ir be reikalo nevaržo žmonių teisių. Todėl manytina, kad yra svarbu išanalizuoti ir aiškiai apibrėžti principo „teršėjas moka“ taikymo ribas proporcingumo principo kontekste.

Darbo mokslinis naujumas ir ištyrimo lygis. Lietuvos teisinėje literatūroje principą „teršėjas moka“ yra plačiau nagrinėjęs L. Meškys[1], moksliniame straipsnyje rašęs apie šio principo įgyvendinimą Lietuvos teisinėje sistemoje, taip pat I. Žvaigždinienė[2], nagrinėjusi direktyvos 2004/35/EB, įtvirtinančios principą „teršėjas moka“, įgyvendinimą. Taip pat principas „teršėjas moka“ bei jo įgyvendinimas plačiau nagrinėtas vadovėlyje „aplinkosaugos teisė“[3]. Nors apie principą „teršėjas moka“ yra rašęs ne vienas autorius, tačiau šio principo įgyvendinimas proporcingumo principo kontekste yra nagrinėtas gan siaurai. Šiek tiek apie proporcingumo ir „teršėjas moka“ ryšį, viename iš knygos „Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai“[4] poskyrių yra rašiusi I. Žvaigždinienė. Plačiau apie proporcingumo ir „teršėjas moka“ principų sąsają yra rašiusi I. Danėlienė[5], viename iš daktaro disertacijos poskyrių nagrinėjusi proporcingumo principą aplinkos teisėje.

Darbo originalumas. Darbas parašytas savarankiškai, analizuojant bei apibendrinant teisinę literatūrą, aktualius ES ir Lietuvos teisės aktus bei teismų praktiką, susijusią su aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ įgyvendinimu.

Tyrimo objektas. Principo „teršėjas moka“ taikymo ribos proporcingumo principo kontekste.

Tyrimo tikslas. Atskleisti principo „teršėjas moka“ taikymo ribas proporcingumo principo kontekste.

Darbo uždaviniai:

1. Aptarti aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ ir proporcingumo principo sampratas, jų paskirtį ir bendrą ryšį;

2. Išanalizuoti Europos Sąjungos ir tarptautinius teisės aktus, reglamentuojančius aplinkosaugos principą „teršėjas moka“;

3. Išanalizuoti principą „teršėjas moka“ įgyvendinančius nacionalinius Lietuvos Respublikos teisės aktus;

---

[1] Meškys, L. „Europos Sąjungos aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas Lietuvos Respublikos teisės sistemoje“. *Jurisprudencija: mokslo darbai.* Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas. 2006, t. 3(81), p. 56-63. ISSN 1392-6195.

[2] Žvaigždinienė, I. „Direktyva 2004/35/EB – ar pasiektas tikslas sukurti bendrą žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) sistemą Europos Sąjungoje“. *Teisė (85)*. Vilnius: Vilniaus universitetas. 2012, t. 85, p. 97-112. ISSN 1392–1274.

[3] Monkevičius, E. ir kt. „Aplinkosaugos teisė“. *Vadovėlis. Justitia.* Vilnius, 2011. ISBN 978-9955-616-63-4.

[4] Žvaigždinienė, I. „Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai“. *Justitia.* Vilnius, 2008. ISBN 978-9955-616-45-0. p. 51-52.

[5] Danėlienė, I. „Proporcingumo principas administracinėje teisėje“. *Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S).* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012. [interaktyvus]. Prieiga internete: https://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:1727522/datastreams/MAIN/content.

4. Aptarti proporcingumo ir „teršėjas moka“ principų įgyvendinimą skirtingose veiklos srityse: atliekų tvarkymo bei kelių transporto (automobilių) sektoriuose;

5. Išanalizuoti ir apibendrinti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Lietuvos nacionalinių teismų praktiką dėl principo „teršėjas moka“ taikymo ribų nustatymo proporcingumo principo kontekste.

Ginamasis teiginys. Kai kurios Lietuvoje taikomos principą „teršėjas moka“ įgyvendinančios priemonės ne visiškai atitinka proporcingumo principą.

Darbo metodai. Šiame magistro darbe naudojami dokumentų analizės, lyginamasis, aprašomasis, apibendrinimo ir bylų analizės metodai.

Dokumentų analizės metodu nagrinėjami Europos Sąjungos ir Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą.

Bylų analizės metodas naudojamas analizuojant Europos Sąjungos ir Lietuvos teismų praktiką, nagrinėjant teisinius ginčus, susijusius su proporcingumo ir „teršėjas moka“ principų įgyvendinimu.

Lyginamasis metodas naudojamas lyginant Europos Sąjungos teisės aktus su nacionaliniu teisiniu reguliavimu.

Aprašomasis metodas naudojamas analizuojant proporcingumo ir „teršėjas moka“ principų sampratas ir paskirtis.

Apibendrinimo metodas naudojamas aptariant naudotos teisinės literatūros autorių mintis bei nagrinėtų bylų teismų sprendimus, taip pat rengiant darbo išvadas ir santrauką.

Darbo struktūra. Baigiamąjį magistro darbą sudaro turinys, įvadas, 5 dėstomosios dalies skyriai, taip pat darbo išvados, literatūros sąrašas ir santraukos.

Pirmajame skyriuje aptariamos „teršėjas moka“ bei proporcingumo principų sampratos ir šių principų ryšys.

Antrajame skyriuje analizuojama Direktyva 2004/35/EB bei kiti Europos Sąjungos teisės aktai įtvirtinantys principą „teršėjas moka“.

Trečiajame skyriuje nagrinėjami Lietuvos nacionaliniai teisės aktai įtvirtinantys aplinkosauginį principą „teršėjas moka“.

Ketvirtajame skyriuje analizuojami proporcingumo ir „teršėjas moka“ principų įgyvendinimas skirtingose sektoriuose. *Pirmajame poskyryje* – transporto srityje, *antrajame poskyryje* – atliekų tvarkymo srityje.

Penktajame skyriuje analizuojama Europos Sąjungos bei Lietuvos teismų praktika, dėl pricipo „teršėjas moka“ ir proporcingumo principo sąsajų. *Pirmajame poskyryje* –Teisingumo Teismo, *antrajame poskyryje* – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir kitų nacionalinių teismų bylos.

1. APLINKOSAUGOS PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ IR PROPORCINGUMO PRINCIPO SAMPRATOS, JŲ PASKIRTIS IR BENDRAS RYŠYS

Nors teisinėje literatūroje nėra visiškai vieningos teisės principų sampratos ir jų vaidmuo skirtingų autorių nuomonėmis gali skirtis, tačiau, nepaisant to, neabejotina, kad teisės principai yra labai svarbi teisinės sistemos dalis. Be teisės principų neapsieina beveik joks teisminis procesas. Anot K. Jankausko, apibendrinus skirtingų autorių mintis, teisės principai yra suprantami kaip „vadovaujančios idėjos, pamatinės nuostatos, kreipiamieji pradai <...>“[6], kurie „kreipia kitų reiškinių turinį, koordinuoja kitus teisinės sistemos elementus <...> bei visą teisinę sistemą.“[7] Teisės principai veikia visose teisės šakose, ne išimtis ir aplinkosaugos teisė. Teisinėje literatūroje, dažniausiai teisės principai pagal veikimo apimtį yra klasifikuojami į 3 rūšis: bendruosius, tarpšakinius ir šakinius. Kaip ir beveik kiekviena teisės šaka, taip pat ir aplinkosaugos teisė turi savo šakinius principus, t. y. būdingus būtent šios teisės šakos specifikai. Aplinkos teisėje dažniausiai yra išskiriami šie 7 pagrindiniai principai:

1) darnios plėtros principas;
2) atsargumo principas;
3) prevencinių veiksmų principas;
4) aukšto aplinkos apsaugos lygio principas;
5) integracijos principas;
6) žalos šaltinio principas;
7) principas „teršėjas moka“.[8]

Nors visi aplinkos teisės principai yra svarbūs, tačiau manytina, jog kai kurie jų yra reikšmingesni už kitus. Pavyzdžiui, darnios plėtros principas yra laikomas ne tik aplinkos, bet ir bendruoju Europos Sąjungos (ES) principu bei darni plėtra yra priskiriama prie vieno iš ES tikslų. Tačiau, pažymėtina, kad visi aplinkos teisės principai yra stipriai tarpusavyje susiję, vienas kitą papildantys ir sudarantys bendrą visumą, todėl kiekvieno šių principų egzistavimas yra labai svarbus.

Be išvardintų aplinkos teisės principų, aplinkos teisėje, kaip ir kitose teisės šakose veikia ir bendrieji teisės principai. Bendrieji teisės principai, priešingai nei šakiniai, yra būdingi visoms teisės

[6] Jankauskas, K. „Teisės principų samprata ir jos įtvirtinimas konstitucinėje jurisprudencijoje“. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2005. p. 43.
[7] *Ibid (6 išnaša).*
[8] Ragulskytė-Markovienė, R. „Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais“. Vilnius: *Eugrimas,* 2005. ISBN 9955-682-04-3. p. 41-54.

šakoms, visai teisinei sistemai. Bendrieji teisės principai aplinkos teisėje ne tik veikia kartu su specialiaisiais aplinkos teisės principais, o ir juos papildo ir tam tikrais atvejais sąlygoja jų veikimo ribas. Būtent šiame darbe bus analizuojamas bendras ryšys tarp bendrojo teisės principo – proporcingumo principo ir šakinio aplinkos teisės principo – „teršėjas moka“, siekiant nustatyti kaip proporcingumo principas sąlygoja principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą.

Siekiant geriau atskleisti bendrą proporcingumo principo ir principo „teršėjas moka“ ryšį, pradžioje yra tikslinga atskirai išanalizuoti šių principų sampratas ir paskirtį, todėl sekančiuose šio skyriaus poskyriuose bus aptariamos šių principų sampratos.

1.1. Aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ samprata

„Teršėjas moka“ yra vienas iš pagrindinių principų, kuriuo yra grindžiama Europos Sąjungos aplinkos politika. Šio principo esmė yra sukurti mechanizmą, pagal kurį, subjektas, užteršęs ar sukėlęs žalą aplinkai, turėtų ją atlyginti. Toks mechanizmas padeda užtikrinti, tai, kad už aplinkai padarytos žalos atitaisymą neturės mokėti valstybė, visuomenė, o visa finansinė našta teks subjektui dėl kurio tiesioginės ar netiesioginės veiklos buvo sukelta žala aplinkai. Be to, pažymėtina, kad pagal šį principą, tenka pareiga ne tik atlyginti jau kilusios žalos ištaisymo išlaidas, bet taip pat ir išlaidas, kylančias imantis veiksmų ir priemonių, siekiant sustabdyti realią žalos grėsmę, t. y. padengti žalos prevencijos išlaidas. Tad apibendrintai, principas „teršėjas moka“ reiškia, kad subjektas sukėlęs žalą aplinkai ar realią grėsmę tokios žalos kilimui, turi atlyginti visas žalos prevencijos ir kilusios žalos aplinkai atitaisymo (atkūrimo) išlaidas. Šio principo apibrėžime minima žala aplinkai, pagal LR aplinkos apsaugos įstatymą yra suprantama, kaip bet koks neigiamas, tiesioginis ar netiesioginis poveikis aplinkai ar jos elementams, jų funkcijų ar savybių pablogėjimas.[9]

Manytina, kad principas „teršėjas moka“ ne tik įtvirtina atsakomybės, atlyginti žalą už aplinkos teršimą, mechanizmą, bet taip pat veikia ir preventyviai. Toks žalos atlyginimo už aplinkos teršimą mechanizmas, skatina ūkio subjektus imtis papildomo atsargumo. Pažymėtina, kad Lietuvoje principas „teršėjas moka“ yra taikomas ne tik už neteisėtai sukeliamą taršą aplinkai, t. y. pažeidžiant teisės aktų reikalavimus (pvz. viršijant į aplinką išleidžiamų teršalų ribines vertes), bet ir už teisėtai į aplinką išleidžiamus teršalus, t. y. tam tikri subjektai turi mokėti mokestį už aplinkos

[9] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios, 1992, Nr. 5-75.*

teršimą (pvz. mokestis už aplinkos teršimą iš mobiliųjų taršos šaltinių, mokestis už teršimą pakuočių atliekomis ir kt.). Tokiu būdu ūkio subjektai yra skatinami kaip įmanoma labiau vengti taršos, naudoti aplinkai draugiškesnes medžiagas, diegti modernius valymo įrenginius, naudoti mažiau taršias gamybines technologijas ir kitais būdais vengti taršos. Panašus požiūris pateikiamas ir Europos Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje „ES aplinkos politikos srityse ir veiksmuose principas „teršėjas moka“ taikomas nenuosekliai“[10]. Joje, Komisija analizuodama principo „teršėjas moka“ reglamentavimą Pramoninių išmetamų teršalų direktyvoje (PITD), nurodė, kad „*principas „teršėjas moka“ įtvirtintas bendrame PITD nustatytame požiūryje ir taip pat taikomas teršalams, kurių kiekis neviršija teisinių ribų, nes tos teisinės ribos ilgainiui griežtėja. Veiklos vykdytojai privalo investuoti, t. y. sumokėti, kad neviršytų ribų. Tai, kad leidimo sąlygos grindžiamos geriausiais prieinamais gamybos būdais ir kad šie geriausi prieinami gamybos būdai yra periodiškai peržiūrimi, patobulinami ir atnaujinami, prisideda prie to, kad pramonės sektoriai nuolat investuoja į veiksmingiau veikiančią ir mažiau taršią įrangą, kad laikytųsi griežtesnių išmetamam teršalų kiekiui taikomų ribų.*“[11]

Taigi, principas „teršėjas moka“, įpareigoja teršėjus atlyginti visas dėl jų neteisėtos, o tam tikrais atvejais ir teisėtos veiklos, kilusios žalos aplinkai ištaisymo ar jos prevencijos išlaidas. Taip pat šis principas skatina asmenis elgtis atsargiau bei kaip įmanoma labiau vengti taršos.

1.2. Proporcingumo principas: bendroji samprata ir jo taikymas aplinkos teisėje

Proporcingumo principas – tai vienas esminių teisinės valstybės principų, padedančių nustatyti tam tikras taikomų teisinių priemonių ribas. Proporcingumas yra priskiriamas bendriesiems teisės principams, kuris veikia visose teisės šakose. Bendrąja prasme, proporcingumą galima apibūdinti, kaip tam tikrą pusiausvyrą, balansą tarp dviejų bendrą santykį turinčių reiškinių. Tuo tarpu teisinėje literatūroje, apibendrinus proporcingumo principas dažnai apibūdinamas kaip principas ginantis žmonių teises nuo neproporcingų, nepagrįstų valdžios institucijų veiksmų.

Šio principo reikšmė pateikiama ir Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme. Jo 3 str. 10 punkte, nurodoma, kad proporcingumo principas „*reiškia, kad administracinio*

[10] Europos Audito Rūmai. „ES aplinkos politikos srityse ir veiksmuose principas „teršėjas moka“ taikomas nenuosekliai“. Specialioji ataskaita. 2021. Prieiga internete: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/polluter-pays-principle-12-2021/lt/#chapter8.
[11] *Ibid (10 išnaša).*

sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus“ .[12]

Proporcingumo principo reikšmė ne kartą aptarta ir LR Konstitucinio teismo oficialiojoje doktrinoje. Joje nurodoma, kad Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad proporcingumo principas yra vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principų elementų.[13] Taip pat Teismas yra nurodęs, kad proporcingumo principas reiškia, kad „įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad teisės aktuose nustatytos ir taikomos priemonės būtų proporcingos siekiamam tikslui, neribotų asmens teisių labiau negu būtina teisėtam ir visuotinai reikšmingam tikslui pasiekti, nesudarytų prielaidų piktnaudžiauti teise.“[14]

Taip pat, LR Konstitucinis Teismas yra ne kartą pasisakęs dėl proporcingumo principo reikšmės, taikant atsakomybę už teisės pažeidimus. Teismas yra nurodęs, kad visos taikomos poveikio priemonės už teisės pažeidimus, turi būti proporcingos padarytam pažeidimui, šios priemonės negali varžyti asmens daugiau nei būtina pasiekti teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus.[15] „Taigi, įstatymu nustatant atsakomybę, taip pat jos įgyvendinimą, turi būti išlaikoma teisinga visuomenės ir asmens interesų pusiausvyra, kad būtų išvengta nepagrįsto asmens teisių ribojimo. Remiantis šiuo principu įstatymais asmens teisės gali būti apribotos tik tiek, kiek yra būtina viešiesiems interesams ginti, tarp pasirinktų priemonių ir siekiamo teisėto ir visuotinai svarbaus tikslo privalo būti protingas santykis.“ [16]. Iš šio Teismo išaiškinimo, galima išskirti 3 sąlygas į kurias turi būti atsižvelgiama taikant poveikio priemones: 1) būtinumas, reiškiantis, kad jokiomis kitomis švelnesnėmis priemonėmis neįmanoma pasiekti tų pačių teisėtų tikslų; 2) teisėti ir visuotinai svarbūs tikslai, reiškiantys, kad ribojimai yra įtvirtinti įstatymuose bei jais yra siekiama apginti viešąjį interesą; 3) pusiausvyra tarp priemonių ir siekiamų tikslų.

Kaip anksčiau minėta, proporcingumo principas yra neatsiejamai svarbus ir aplinkos teisėje. I. Danėlienės nuomone[17], iš administracinių teismų praktikos galima matyti, kad Lietuvoje,

---

[12] Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.*

[13] Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 2010-2013“. Vilnius. 2014 m. p. 14. Prieiga internete: https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2017/05/konstituc-doktrinos-nuostatos-2010-2013.pdf

[14] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymo (2002 m. sausio 15 d. redakcija) 18 straipsnio (2007 m. gruodžio 4 d. redakcija) 2 dalies 4 punkto, 40 straipsnio 1 dalies 5 punkto (2007 m. gruodžio 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Byla Nr. 50/2009.

[15] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas „dėl Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 4.103 straipsnio (2006 m. spalio 17 d. redakcija) 3 dalies ir Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 28 str. (2006 m. spalio 17 d., 2009 m. lapkričio 19 d. redakcijos) 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

[16] *Ibid (15 išnaša).*

[17] Danėlienė, I. *Supra note (5 išnaša).* p. 212.

proporcingumo principas aplinkos teisėje, dažniausiai yra sietinas su atsakomybės už aplinkos pažeidimus taikymu. Ji nurodo, kad „aplinkos apsaugos srityje proporcingumo kriterijus dažniausiai siejamas ne su norminių ar individualių valdymo aktų pagrįstumo nustatymu, o su atsakomybės taikymu: pirma, administracine atsakomybe, reglamentuojama Administracinių teisės pažeidimų kodekso 7 skirsnio normomis, antra, su materialine atsakomybe už žalą aplinkai, taikoma vadovaujantis Civilinio kodekso 1.2 straipsniu bei įvairiomis žalos aplinkai skaičiavimo metodikomis (tvarkomis)[592]. Taikant administracinę atsakomybę, sprendžiamas klausimas dėl taikomos administracinės atsakomybės proporcingumo padarytai žalai[593]. Taikant materialinę atsakomybę – materialinės atsakomybės dydžio padarytai žalai aplinkai, atsakomybės paskirstymo tarp subjektų proporcingumo bei pareigos taikyti tinkamas aplinkos apsaugos ar atkūrimo priemones klausimai.“[18]

Priešingai nei Lietuvoje, kurioje proporcingumo principas aplinkos teisėje labiau sietinas su atsakomybės taikymu, Europos Sąjungos aplinkos teisėje, proporcingumo principas taikomas plačiau, jį siejant ne vien tik su atsakomybe. ES dažniausiai proporcingumo principas sietinas su dviem konkuruojančiais interesais (vertybėmis): laisva prekyba ir aplinkos apsauga.[19] ES veikimo sutartyje yra įtvirtinta, kad tarp valstybių narių yra draudžiami prekybos ribojimai[20]. Vis dėlto, tam tikrais atvejais, prekybos ribojimams gali būti daromos išimtys, pavyzdžiui, siekiant apsaugoti aplinką ir užtikrinti aukštą aplinkos apsaugos lygį.[21] Todėl pasitaiko atvejų, kuomet valstybės narės siekdamos užtikrinti aplinkos apsaugą, nustato tam tikrus importo draudimus ar ribojimus, prekėms, galinčioms sukelti taršą ar kitokį pavojų aplinkai. Tad šioje vietoje susiduria dvi vertybės, todėl kyla klausimas, kuri iš jų yra svarbesnė: aplinkos apsauga ar laisva prekyba? Būtent tokioje situacijoje, pradeda veikti proporcingumo principas, kuris ir padeda nustatyti pusiausvyrą ir nuspręsti ar ribojimai yra pagrįsti, ar nėra neproporcingai varžoma viena iš šių vertybių.

Taigi, proporcingumo principas yra bendrasis teisės principas, veikiantis visose teisės šakose, tame tarpe ir aplinkos teisėje. Šis principas padeda nustatyti teisės norminių aktų teisėtumą, taip pat padeda užtikrinti žmonių teises nuo per griežtų, nepagrįstų ribojimų.

[18] Danėlienė, I. *Supra note (5 išnaša).* p. 212.
[19] Danėlienė, I. „Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje“. *Teisė (72).* Vilnius: Vilniaus universitetas. 2009. ISSN 1392–1274. p. 116-118.
[20] Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, OJ C 326, 2012.
[21] Danėlienė, I. „Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje“. *Supra note (19 išnaša)*. p. 116.

1.3. Principo „teršėjas moka“ ir proporcingumo principo ryšys

Iš ankstesnių darbo poskyrių matome, kad proporcingumo principas neatsiejamai taikomas aplinkos teisėje. Kaip minėta, Lietuvoje dažniausiai šis principas sietinas su atsakomybės taikymu, kuris yra svarbus ne tik taikant administracinių nusižengimų kodekso[22] XVIII skyriuje ir aplinkos apsaugos įstatymo[23] VIII skyriuje įtvirtintas administracinės atsakomybės normas, kuomet yra sprendžiamas skiriamos nuobaudos proporcingumas padarytam pažeidimui, bet taip pat ir sprendžiant materialinės atsakomybės klausimą. Bendrąja prasme, materialinė atsakomybė yra suprantama, kaip pareiga atlyginti padarytą žalą. Būtent šiai atsakomybės rūšiai ir gali būti priskiriama atsakomybė, įtvirtinta aplinkosauginiame principe „teršėjas moka“. Priešingai nuo ANK ir AAĮ įtvirtintos administracinės atsakomybės, taikant materialinę atsakomybę nėra siekiama nubausti žalą aplinkai sukėlusį asmenį. Šios atsakomybės tikslas yra užtikrinti, kad būtų atitaisyta aplinkai padaryta žala ir už jos atkūrimą netūrėtų mokėti visuomenė, o visa finansinė našta tektų asmeniui dėl kurio veiklos kilo žala. Būtent tokiu būdu yra užtikrinamas viešasis žmonių interesas į sveiką ir švarią aplinką.

Taikant materialinę atsakomybę už žalą aplinkai ir sprendžiant aplinkai padarytos žalos dydį, proporcingumo principas padeda užtikrinti, kad iš žalos sukėlėjo nebūtų reikalaujama daugiau nei būtina jo sukeltai žalai atitaisyti, atkurti pradinei aplinkos būklei. Bei priešingai, kad nebūtų reikalaujama mažiau, kadangi tokiu atveju, likusi žalos dalis liktų neatlyginta. Todėl aplinkos būklė nebūtų pilnai atkurta bei taip būtų pažeistas žmonių viešasis interesas į sveiką ir švarią aplinką, arba dalis tokių aplinkos atkūrimo išlaidų tektų visuomenei, todėl būtų pažeistas principas „teršėjas moka“. Tad iš esmės, proporcingumo principas padeda užtikrinti tiek privačius žalos sukėlėjo interesus, kad iš jo nebūtų reikalaujama atlyginti didesnių išlaidų, tiek visuomenės interesus, kad pažeista aplinkos būklė būtų pilnai atkurta teršėjo sąskaita bei tokiu būdu būtų užtikrinta žmonių teisė į švarią ir saugią aplinką.

Vis dėlto, pažymėtina, kad žala aplinkai neretu atveju kyla ne dėl vieno subjekto veiklos. Tokiu atveju, remiantis proporcingumo principu, žalos ištaisymo išlaidos tūrėtų būti atitinkamai, proporcingai paskirstomos kiekvienam teršėjui, pagal kiekvieno konkretų prisidėjimą prie žalos. Tačiau, kaip nurodo I. Žvaigždinienė, kad tokiu atveju, dažnai yra sunku tinkamai nustatyti žalos

[22] Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas. Teisės aktų registras, 2015-07-10, Nr. 11216.
[23] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*

atlyginimo proporcijas[24]. Ne visuomet yra įmanoma tiksliai nustatyti konkretų kiekvieno teršėjo prisidėjimą prie taršos, todėl sunku nustatyti tikslų kiekvieno subjekto sukeltos žalos dydį.

Tad apibendrinant, galima teigti, kad proporcingumo principas, taikant principą „teršėjas moka“, sukuria materialinės atsakomybės už žalą aplinkai taikymo ribas, taip apgindamas žalą aplinkai sukėlusį subjektą nuo neproporcingai didelės, žalos neatitinkančios materialinės atsakomybės. Bei priešingai, neleidžia tokiems subjektams išvengti žalos išlaidų atlyginimo. Be to, jis padeda atitinkamai paskirstyti materialinės atsakomybės dydį tarp subjektų, kuomet žala aplinkai kyla dėl kelių subjektų veiklos.

[24] Žvaigždinienė, I. „Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai“. *Supra note (4 išnaša).* p. 51.

2. PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ REGLAMENTAVIMAS TARPTAUTINĖJE IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖJE

1992 m. Rio de Žaneire vykusios Jungtinių Tautų organizacijos (JTO) konferencijos (Jungtinių Tautų Aplinkos ir plėtros konferencija) metu buvo priimta Rio deklaracija dėl aplinkos ir plėtros[25], kurioje suformuoti 27 pagrindiniai aplinkos principai, kuriais valstybės, siekdamos darnios plėtros, turi vadovautis priimant sprendimus, susijusius su aplinkos apsauga. Šiame tarptautiniame susitarime, tarp minėtų principų buvo įtvirtintas ir principas „teršėjas moka“. Deklaracijos 16 principe nurodoma, kad „Šalies valdžia turi skatinti tarptautinių aplinkosaugos mokesčių ir ekonomikos metodų panaudojimą bei požiūrį, kad teršėjas privalėtų sumokėti už taršą, gerbtų visuomenės interesus ir netrikdytų tarptautinės prekybos ir investicijų.“[26] Tad Deklaracijoje įtvirtintu principu „teršėjas moka“, valstybės buvo skatinamos nustatyti įvairius aplinkos mokesčius už aplinkos teršimą bei įtvirtinti mechanizmą, pagal kurį aplinkos teršėjai būtų priversti atlyginti nuostolius, tam, kad šios išlaidos netektų valstybei.

Europos Sąjungos teisėje principas „teršėjas moka“ minimas ne viename teisės akte. Pirminėje ES teisėje principas „teršėjas moka“ buvo įtvirtintas Europos Bendrijos steigimo sutarties 174 str. 2 dalyje, kurioje nurodoma, kad „*Bendrijos aplinkos politika siekiama aukšto apsaugos lygio atsižvelgiant į skirtingų Bendrijos regionų būklės įvairovę. Ši politika yra grindžiama atsargumo principu bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygina teršėjas.*“[27] 2009 m. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, kuria buvo sujungta Europos Bendrija ir Europos Sąjunga, buvo priimta sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV)[28]. SESV sutartis pakeitė tuometinę Europos Bendrijos steigimo sutartį. Tokia pati formuluotė, kaip Europos Bendrijos steigimo sutarties 174 str. 2d., kurioje minimas principas „teršėjas moka“, buvo perkelta į SESV 191 str. 2d.

1993 m. Europos Bendrijų komisija išleido Žaliąją knyga dėl žalos aplinkai atlyginimo[29], kurios tikslas buvo nustatyti civilinę atsakomybę, kaip priemonę finansinės atsakomybės

---

[25] Rio de Žaneiro deklaracija dėl aplinkos ir plėtros. 1992. *LR Aplinkos ministerijos vertimas. Vilnius, 2001*. Prieiga internete: https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/%C5%A0ESD%20apskaitos%20ir%20kt%20ataskaitos/Agenda21.pdf

[26] *Ibid (25 išnaša).*

[27] Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. Valstybės žinios, 2004-01-03, Nr. 2-2.

[28] Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. *Supra note (20 išnaša).*

[29] Commission of the European Communities. „Communication from the Commission to the Council and Parliament and the Economic and Social Committee: Green Paper on remedying environmental damage“. COM(93) 47 final. Brussels, 1993. Prieiga internete: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0047&from=ET

paskirstymui už žalos aplinkai atitaisymą. Knygoje nurodoma, kad civilinė atsakomybė yra priemonė, padedanti užtikrinti, kad žalą aplinkai sukėlę asmenys, atlygintų tokios žalos išlaidas. Be to, pažymima ir tai, jog taikant civilinę atsakomybę, reikalaujant atlyginti aplinkai padarytą žalą, civilinė atsakomybė taip pat veikia prevenciškai, padedanti išvengti žalos ateityje. Taip pat nurodoma, kad atsakomybės už žalą aplinkai sistema, būtų pagrįsta universaliu civilinės teisės principu, jog asmuo turi atlyginti dėl jo kaltės padarytą žalą. Toks civilinės teisės principas yra glaudžiai susijęs su dviem Bendrijos aplinkos politikos principais – principu „teršėjas moka“, nes civilinė atsakomybė yra priemonė priversti teršiančius asmenis sumokėti už padarytą žalą, ir prevencijos principu, nes atsakomybė atlyginti žalą aplinkai, paskatintų teršėjus vengti žalos.[30]

Vėliau, 2000 m. Europos Komisija išleido Baltąją knygą dėl atsakomybės už žalą aplinkai[31]. Jos tikslas buvo nustatyti principo „teršėjas moka“ naudą, siekiant įgyvendinti Bendrijos aplinkos tikslus, kurios pagrindinis tikslas – išvengti žalos aplinkai. Knygoje yra sprendžiama, kokiu geriausiu būdu Bendrijoje galėtų būti įgyvendinama atsakomybės už žalą aplinkai sistema, padedanti siekti geresnio Bendrijos aplinkos teisės bei aplinkos teisės principų įgyvendinimo. Joje taip pat yra nurodomas atsakomybės už žalą aplinkai tikslas – siekis, kad aplinkos teršėjas turėtų sumokėti už savo sukeltos žalos aplinkai atlyginimą. Kadangi už aplinkosaugos normų nesilaikymą gali būti skirtos administracinės ar baudžiamosios sankcijos, kurios neapima žalos aplinkai atlyginimo, todėl atsakomybės už žalą aplinkai atlyginimo sistema, nustatytų pareigą teršėjams atlyginti sukeltos žalos aplinkai atitaisymo nuostolius. Be to, Knygoje pažymėtina, kad ne bet kokiai aplinkos žalai, gali būti taikoma minėtoji atsakomybė. Pirmiausiai, turi būti nustatytas teršėjas, sukėlęs žalą. Antra, padaryta žala turi būti konkreti ir kiekybiškai išmatuotina. Trečia, turi būti priežastinis ryšys tarp žalos sukėlėjo (teršėjo) ir kilusios žalos aplinkai. Pabrėžiama, kad be šių 3 kriterijų, atsakomybė būtų neveiksminga. Knygoje pateikiamas pavyzdys, kada ši atsakomybė galėtų būti taikoma ir kuomet ji nebūtų tinkama: ji galėtų būti taikoma įvykus gamyklų avarijoms, esant užteršimui atliekomis ar kt. pavojingomis medžiagomis, kai galima nustatyti konkretų teršėją, tačiau šią atsakomybę būtų sunku pritaikyti sklaidžiai oro taršai, kuomet neįmanoma susieti konkretaus teršėjo su išleistais į aplinką teršalais. Galiausiai, Baltosios knygos išvadose yra pateikiamas pasiūlymas, kad siekiant įgyvendinti principą „teršėjas moka“ ir sukurti tinkamai veikiančią

[30] „Communication from the Commission to the Council and Parliament and the Economic and Social Committee: Green Paper on remedying environmental damage“. *Supra note (29 išnaša).*
[31] European Commission. „White Paper on environmental liability“. COM(2000) 66 final. ISBN 92-828-9179-8. Prieiga internete: https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf

atsakomybės už žalą aplinkai sistemą, geriausias būdas yra sukurti Bendrijos pagrindų direktyvą dėl atsakomybės už žalą aplinkai, numatančią griežtąją atsakomybę.[32]

DIREKTYVA 2004/35/EB. Pagrindinis antrinės Europos Sąjungos teisės aktas, įtvirtinantis principą „teršėjas moka“ yra Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti)[33]. Būtent viršuje aptarti dokumentai (Žalioji knyga ir Baltoji knyga, Europos Bendrijos steigimo sutartis) davė pagrindą šios Direktyvos kūrimui. Ši Direktyva buvo sukurta remiantis principu „teršėjas moka“, siekiant sukurti Bendrijoje bendrą atsakomybės už žalą aplinkai sistemą ir tokiu būdu išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti).

Direktyvos įvadinės dalies 18 punkte yra pateikiamas principo „teršėjas moka“ apibrėžimas, kuriame nurodoma, kad „*subjektas padarantis žalą aplinkai arba sukeliantis neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę, iš esmės turėtų atlyginti būtinų žalos prevencijos arba ištaisymo (atlyginimo) priemonių išlaidas. Jei kompetentinga institucija, pati arba per trečiąją šalį, veikia už subjektą, ši institucija tūrėtų užtikrinti, kad jos patirtos išlaidos būtų susigrąžintos iš šio subjekto. Taip pat reikia, kad šie subjektai galiausiai padengtų žalos aplinkai įvertinimo išlaidas ir, jei reikia, tokios žalos susidarymo neišvengiamos (realios) grėsmės įvertinimo išlaidas.*“[34] Iš šio apibrėžimo, matyti, kad teršėjai yra įpareigojami atlyginti ne tik kilusios žalos nuostolius. Jiems tenka pareiga padengti išlaidas už:

a) sukeltos žalos aplinkai ištaisymo priemones;

b) realios žalos grėsmės prevencijos priemones;

c) kompetentingos institucijos patirtas išlaidas, kuomet ji veikia už teršėją;

d) žalos aplinkai įvertinimo išlaidas;

e) neišvengiamos žalos susidarymo grėsmės įvertinimo išlaidas.

Principo „teršėjas moka“ apibrėžime naudojamos žalos sąvokos yra apibrėžiamos Direktyvos 2 straipsnyje. Šio straipsnio 2 dalyje yra nurodoma bendra žalos sąvoka – „*tai tiesioginis arba netiesioginis gamtos ištekliaus išmatuojamas neigiamas pasikeitimas arba gamtos išteklio susijusios savybės, funkcijos išmatuojamas pablogėjimas*“.[35]

Tuo tarpu straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta žalos aplinkai sąvoka, kuri apima 3 objektus:

---

[32] „White Paper on environmental liability“. *Supra note (31 išnaša).*

[33] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti). *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 2004. *OJ L 143/56.*

[34] *Ibid (33 išnaša).*

[35] *Ibid (33 išnaša).*

1) žalą **saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms**, kuomet joms daromas reikšmingas neigiamas poveikis (išskyrus atvejus, kai neigiamas poveikis daromas turint kompetentingų institucijų leidimą);

2) reikšmingas neigiamas poveikis **vandeniui ir jo ištekliams** (jo cheminei, ekologinei, kiekybinei būklei);

3) žala **žemei**, ją užteršiant, dėl ko kyla didelis pavojus žmonių sveikatai.[36]

Direktyvoje naudojama neišvengiamos (realios) grėsmės sąvoka suprantama, kaip „*pakankama tikimybė, kad artimoje ateityje bus padaryta žala aplinkai*“.[37]

Tad iš žalos aplinkai apibrėžimo galima matyti, kad šios Direktyvos nuostatos taikytinos sukėlus žalą ar realią jos grėsmę tik minėtiems objektams. Vis dėlto, pažymėtina, kad Direktyva apima ir oro taršą, tais atvejais kai tokia tarša sukelia žalą 2 straipsnio 1 dalyje nurodytiems aplinkos objektams.

Be to, tiesioginiam Direktyvos taikymui nepakanka to, kad būtų pažeistas vienas iš viršuje nurodytų aplinkos objektų, tačiau, taip pat turi būti nustatytas vienas iš Direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje nurodytų taikymo srities punktų:

1) Direktyva taikoma, kuomet sukeliama žala ar reali jos grėsmė aplinkai, vykdant vieną iš Direktyvos III priede nurodytų profesinių veiklų; arba

2) kuomet sukeliama žala ar reali žalos grėsmė saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms dėl subjekto neatsargumo ar kaltės, tačiau nepriklausomai nuo profesinės veiklos.[38]

Taigi, pagal Direktyvos 3 straipsnio 1 dalies 1 punktą, atsakomybė už žalą aplinkai gali būti taikoma ne visiems subjektams, o tik tiems, kurie sukėlė žalą ar realią jos grėsmę būtent vykdydami vieną iš III priede nurodytų profesinių veiklų. Pavyzdžiui, atliekų tvarkymas, ūkinė veikla, kurioje gaminamos, perdirbamos, laikomos, vežamos ar kitaip naudojamos pavojingos medžiagos, veikla, kuriose naudojami ar transportuojami genetiškai modifikuoti mikroorganizmai ir kitos III priede nurodytos veiklos sritys. Būtent šiems subjektams, dėl jų veiklos pavojingumo ir galimo didelio neigiamo poveikio aplinkai yra taikoma griežtoji atsakomybė, t. y. atsakomybė kyla nepriklausomai nuo jų kaltės. Vis dėlto, nors pagal šį punktą, taikant atsakomybę, nereikia įrodinėti subjektyviojo požymio – subjekto kaltės, tačiau atsakomybės taikymui turi būti nustatytas priežastinis ryšys tarp žalos ir subjekto veiklos. Tai patvirtina ir Direktyvos preambulės 13 punktas, kuriame nurodoma, kad „*norint veiksmingai pritaikyti šį mechanizmą, turi būti nustatytas vienas arba keli teršėjai, žala*

[36] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*
[37] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*
[38] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*

tūrėtų būti konkreti ir apskaičiuojama, ir tūrėtų būti nustatytas priežastinis ryšys tarp žalos ir nustatyto teršėjo arba teršėjų“.[39] Taip pat ir Direktyvos 4 straipsnio 5 dalyje nurodoma, kad ši direktyva taikoma tik tuo atveju, jei yra įmanoma nustatyti priežastinį ryšį tarp žalos ir konkrečių subjektų veikos.

Priešingai nei pagal Direktyvos 3 straipsnio 1 dalies 1 puntą, taikant atsakomybę pagal šio straipsnio 1 dalies 2 punktą, subjekto veiklos sritis nėra apibrėžta Direktyvoje, tačiau taikant šią atsakomybę turi būti nustatyta subjekto kaltė ar neatsargumas.

Taigi, pagal Direktyvos 3 str. 1 d. 1 p. turi būti nustatyta: 1) subjektas, vykdantis vieną iš III priede nurodytų veiklos sričių; 2) žala aplinkai (saugomoms rūšims ar natūralioms buveinėms, vandeniui arba žemei); 3) priežastinis ryšys tarp šios žalos ir subjekto veiklos.

Pagal Direktyvos 3 str. 1 d. 2 p. turi būti nustatyta: 1) subjektas, vykdantis bet kokią kitą veiklą, nenurodytą III priede; 2) žala (tik saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms); 3) ryšys tarp subjekto veiklos ir žalos; 4) subjekto kaltė ar neatsargumas.

Pažymėtina, tai kad šios Direktyvos nuostatos netaikytinos asmenų privatiems interesams, kuomet padaroma žala jų nuosavybei, esant asmenų sužalojimo atvejams ar kitokiai žalai privatiems asmenims. Tokiais atvejais, privatūs asmenys negali reikalauti kompensacijos pagal Direktyvos nuostatas. Kompensacijų tvarką dėl privačių asmenų interesams sukeltos žalos, nustato nacionaliniai teisės aktai. Lietuvoje šią tvarką nustato LR Civilinis Kodeksas.

Taip pat Direktyvos 4 straipsnyje yra nustatytos išimtys, numatančios atvejus, kuomet nėra galimas Direktyvos nuostatų taikymas, nustatant atsakomybę dėl žalos aplinkai ar realios jos grėsmės. Pirmiausiai, Direktyva netaikoma dėl žalos aplinkai ar realios jos grėsmės, kurią sukėlė ginkluotas konfliktas, karas ar maištas. Antra, žalai (ar raliai žalos grėsmei) kilusiai dėl nenugalimų, nepaprastų ir neišvengiamų gamtos reiškinių. Be to, Direktyvos nuostatos netaikomos, kuomet žala aplinkai kyla dėl įvykių, už kuriuos atsakomybė yra įtvirtina tarptautinių konvencijų nuostatomis (nurodomos šios Direktyvos IV priede), taip pat netaikoma veiklai sukėlusiai branduolinį pavojų ir žalai ar jos grėsmei dėl veiklų, kurių atsakomybę nustato tarptautiniai dokumentai, nurodyti Direktyvos V priede. Kaip viršuje minėta, atsakomybė pagal šią Direktyvą negalima ir tais atvejais, kuomet neįmanoma nustatyti priežastinio ryšio tarp teršėjo ir kilusios žalos (ar realios grėsmės). Galiausiai, ji taip pat netaikoma ir tokioms veikloms, kaip krašto apsauga, tarptautinio saugumo užtikrinimas ar apsauga nuo stichinių nelaimių.[40]

[39] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*
[40] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*

Be viršuje aptartų, Direktyvos 4 straipsnyje įtvirtintų, taikymo išimčių, pažymėtina ir tai, kad atsakomybei, dėl sukeltos žalos aplinkai, yra taikoma senatis – Direktyva netaikoma praėjus daugiau nei 30 metų nuo įvykio (ar emisijos), kuris sukėlė žalą aplinkai. Taip pat jos nuostatos netaikytinos ir įvykiams, sukėlusiems žalą, kurie įvyko iki 2007 m. balandžio 30 d. (iki termino, kuomet narės turėjo priimti nacionalinius teisės aktus įgyvendinančius šią Direktyvą).

Žalos ištaisymas ir prevencija pagal Direktyvą 2004/35/EB. I. Žvaigždinienė nurodo, kad anksčiau materialinė atsakomybė už žalą aplinkai labiau atspindėdavo negatyviosios (retrospektyviosios) atsakomybės pusę, tačiau ji vis labiau atsispindi ir pozityviąją (perspektyviąją) atsakomybę, kuri pasireiškia žalos aplinkai prevencija.[41] Būtent ir analizuojamoje 2004/35/EB Direktyvoje yra įtvirtinta ne tik atsakomybė atlyginti finansinius nuostolius už sukeltą žalą aplinkai, bet ji taip pat įpareigoja atsakingus subjektus imtis prevencinių priemonių, esant žalos grėsmei, o tais atvejais, kai vis dėl to žalos išvengti nepavyksta, imtis žalos ištaisymo priemonių. Būtent Direktyvos 5 straipsnyje yra nurodoma, kad kilus neišvengiamai žalos aplinkai grėsmei, atsakingi subjektai turi nedelsdami imtis būtinų prevencijos priemonių, kad tokia žala nekiltų. Vis dėlto, jei subjektui taikant šias priemones, vis tiek nepavyksta panaikinti galimos realios žalos grėsmės, tokiu atveju subjektas yra įpareigotas apie tai informuoti kompetentingą instituciją. Ši institucija turi teisę prašyti subjekto, dėl kurio veiklos kilo reali žalos aplinkai grėsmė, pateikti visą informaciją apie kilusią grėsmę, taip pat nurodyti tokiam subjektui, kad jis imtųsi būtinų žalos prevencijos priemonių, teikti reikalavimus subjektui dėl prevencinių priemonių laikymosi. O tais atvejais, jei subjektas tinkamai nevykdo minėtų reikalavimų, institucija gali pati imtis taikyti būtinas žalos prevencijos priemones.[42] Paskutiniu atveju, kuomet kompetentinga institucija pati ima taikyti būtinas prevencijos priemones, visos dėl to kilusios išlaidos yra išieškomos iš subjekto dėl kurio veiklos kilo realios žalos grėsmė.

Tais atvejais, kai pritaikius Direktyvos 5 straipsnyje nurodytas priemones, vis tiek nepavyksta išvengti žalos aplinkai kilimo, subjektai turi imtis žalos ištaisymo priemonių, kurių tvarką numato Direktyvos 6 ir 7 straipsniai. Kilus žalai, su ja susijęs subjektas yra įpareigotas apie tai pranešti valstybės paskirtai kompetentingai institucijai bei tuoj pat po įvykio sukėlusio žalą, imtis visų priemonių, padedančių užkirsti kelią tolimesniam teršalų plitimui, imtis priemonių šių teršalų pašalinimui ir kitais būdais neleisti žalos aplinkai didėjimui. Taip pat subjektas turi imtis būtinų kilusios žalos ištaisymo priemonių, kurios nurodytos Direktyvos II priede, o jų taikymo (nustatymo) tvarka nurodyta Direktyvos 7 straipsnyje. Būtent šiame straipsnyje nurodoma, kad subjektas,

[41] Žvaigždinienė, I. „Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai“ *Supra note (4 išnaša).* p. 35-36.
[42] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*

remdamasis II direktyvos priedu, turi nustatyti priemones žalos ištaisymui ir jas pateikti kompetentingai institucijai, kuri bendradarbiaudama su subjektu, nusprendžia ir patvirtina kurių konkrečių priemonių reikia imtis žalos ištaisymui. Be to, kaip ir realios grėsmės kilimo atveju, taip pat ir kilus žalai, kompetentinga institucija turi teisę reikalauti, kad subjektas pateiktų reikiamą informaciją apie kilusią žalą; nurodyti subjektui imtis priemonių, stabdančių tolimesnį žalos plitimą; įpareigoti subjektą imtis būtinų žalos ištaisymo priemonių ir teikti nurodymus dėl jų taikymo; bei institucija gali pati imti nurodytų priemonių (kuomet atsakingas subjektas pats nesiima minėtų veiksmų).[43]

Kaip minėta Direktyvos II priedas nustato žalos aplinkai ištaisymo priemonių sistemą. Šiame priede, atsižvelgiant į žalos objektą, žalos ištaisymas yra išskiriamas i 2 grupes:

1) žalos ištaisymas vandeniui, saugomoms rūšims ar natūralioms buveinėms;

2) žalos ištaisymas žemei.[44]

Pirmuoju atveju, kuomet žala yra kilusi vandeniui, saugomoms rūšims ar natūralioms buveinėms, tokia žala yra ištaisoma atkuriant pirminę šių objektų būklę, pasitelkiant tris atkūrimo etapus: 1) pirminį ištaisymą; 2) papildomą ištaisymą; 3) kompensuojamąjį ištaisymą. Pažymėtina, kad papildomas ištaisymas taikomas tik tais atvejais, kuomet kilusios žalos padarinių nepavyksta ištaisyti pirminiu ištaisymu. Pirminis žalos ištaisymas yra suprantamas, kaip pažeistų aplinkos objektų sugrąžinimas ar jų pažeistų funkcijų atstatymas į pirminę būklę. Tai reiškia, kad pirmiausiai turi būti siekiama atstatyti aplinkos padėtį į tokią būklę, kokia ji buvo prieš įvykstant įvykiui, sukėlusiam žalą aplinkai. Nepavykus pirminiu žalos ištaisymu pilnai atkurti pirminės būklės, yra taikomas papildomas ištaisymas. Juo yra siekiama kompensuoti, tai ko nepavyko atkurti pirminiu ištaisymu, bandant toliau atkurti pradinę aplinkos būklę. Pažymėtina, kad tais atvejais, kuomet toje pačioje vietoje neįmanoma visiškai pilnai atstatyti pirminės būklės ar tai sukeltų pernelyg didelius, neproporcingus finansinius nuostolius, tokiu atveju papilomas žalos ištaisymas gali būti atliekamas alternatyvioje vietovėje. Europos Komisija straipsnyje „Atsakomybės už aplinkos apsaugą direktyva“[45], pateikia tokį papildomo žalos ištaisymo pavyzdį: „*jeigu pablogintų žvejybos išteklių teritorijoje, kurioje padaryta žala, pirminio žalos ištaisymo priemonėmis galima sėkmingai atkurti 50 % žvejybos išteklių, kitoje vietovėje galima imtis papildomo žalos ištaisymo priemonių, kuriomis būtų atkurti likusieji 50 %, kad bendras žvejybos išteklių abiejose teritorijose dydis siektų 100 %*“. [46]

[43] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*
[44] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*
[45] Europos Komisija. „Atsakomybės už aplinkos apsaugą direktyva“. *Leidinių biuras.* ISBN 978-92-79-29613-0. Prieiga internete: https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/factsheet/ELD%20factsheet_LT.pdf
[46] *Ibid (45 išnaša).*

Trečiuoju žalos ištaisymo etapu – kompensuojamuoju ištaisymu yra siekiama kompensuoti laikinus aplinkos nuostolius, patiriamus nuo žalos kilimo iki pažeistų aplinkos objektų atkūrimo. „*Tokį kompensavimą sudaro saugomų natūralių buveinių ir rūšių arba vandens papildomi pagerinimai arba pažeistoje vietovėje, arba alternatyvioje vietovėje.*“[47] Be to Direktyvoje pažymima, kad žalos, nurodytiems aplinkos objektams, ištaisymas, taip pat apima ir neigiamo poveikio, keliančio didesnį pavojų žmogaus sveikatai, pašalinimą. Taigi, žalos vandeniui, saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms ištaisymu yra siekiama atstatyti pirminę šių aplinkos objektų būklę į buvusią iki įvykstant įvykiui, sukėlusiam žalą bei taip pat siekiama panaikinti dėl kilusios taršos galimą neigiamą poveikį žmonių sveikatai.

Antruoju atveju, t. y. esant žalai žemei, jos ištaisymo priemonių sistema, Direktyvoje, apibrėžiama kur kas siauriau. Direktyvos II priede yra nurodoma, kad turi būti imamasi būtinų žalos žemei ištaisymo priemonių, siekiant, kad pasklidę teršalai būtų pašalinti, sumažinami ar kitaip sukontroliuojami, kad užteršta žemė, dabar ir ateityje, nekeltų didesnio pavojaus žmonių sveikatai[48]. Tad esminis Direktyvoje nustatytas reikalavimas dėl žalos žemei ištaisymo, yra tas, kad užteršta žemė nekeltų pavojaus ar nedarytų neigiamo poveikio žmonių sveikatai.

Taigi, pirmuoju atveju (esant žalai vandeniui, saugomoms rūšims ar natūralioms buveinėms), žalos ištaisymas yra nukreiptas tiek į žalos pažeistiems aplinkos objektams atkūrimą, tiek į neigiamo poveikio žmonių sveikatai pašalinimą. Tuo tarpu antruoju atveju (žalos žemei atveju), žalos ištaisymu yra siekiama tik tiek, kad būtų panaikintas, didesnį pavojų keliantis, neigiamas poveikis žmonių sveikatai.

Direktyvoje (8 straipsnyje) nustatoma, kad visos viršuje aptartos žalos aplinkai ištaisymo išlaidos, taip pat ir žalos prevencijos priemonių išlaidos, tenka subjektui, dėl kurio veiklos buvo sukelta žala ar reali šios žalos grėsmė. Tačiau, tam tikrais atvejais yra taikomos išimtys, kuomet iš subjekto nėra reikalaujama padengti šių išlaidų. Pirma, tokių išlaidų nereikalaujama padengti, kai subjektas gali įrodyti, kad žalą ar realią žalos grėsmę sukėlė trečioji šalis bei toji žala ar jos grėsmė kilo, nors ir buvo taikytos visos būtinos saugumo priemonės. Antra, tuomet, kai žala ar jos neišvengiama grėsmė kyla, kuomet yra laikomasi privalomojo valdžios institucijų nurodymo ar įsakymo. Be to, valstybės gali nacionalinėje teisėje nustatyti subjekto atleidimą nuo žalos ištaisymo išlaidų atlyginimo ir tais atvejais, kuomet jis gali įrodyti savo nekaltumą ir kad jo veiksmai nebuvo neaplaidūs bei žala aplinkai kilo dėl emisijos ar įvykio, kuriam subjektas turi valstybės suteiktą leidimą ir kuomet buvo laikomasi visų jo sąlygų. Arba, kai subjektas įrodo, kad yra nekaltas ar

[47] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*
[48] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*

nebuvo aplaidus bei įrodo, kad emisija ar subjekto veikla, atsižvelgiant į mokslines ir technines žinias, negalėjo sukelti žalos aplinkai.[49] Taigi, paskutiniais dviem atvejais, kiekviena valstybė narė gali pati nuspręsti ar taikyti šiuos atleidimo nuo išlaidų atlyginimo atvejus.

Pažymėtina, kad neretu atveju tarša kyla dėl kelių veiksnių ar kelių subjektų veiklos. Be to, kartais yra sunku nustatyti, kokią konkrečią (kokio dydžio) žalą sukėlė kiekvienas subjektas atskirai. Direktyva numato, kad tokiu atveju, valstybės narės gali nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris nustatytų išlaidų paskirstymą tarp subjektų. Joje ypač išskiriamas tokių išlaidų paskirstymas tarp gamintojų ir vartotojų. Pažymėtina, kad Direktyvoje nurodomas žalos aplinkai išlaidų paskirstymas yra glaudžiai susijęs su proporcingumo principu, padedančiu nustatyti kokiu santykiu turi būti padalintos šios išlaidos tarp subjektų, atsižvelgiant į jų prisidėjimą prie žalos kilimo ir kitas aplinkybes.

Šioje Direktyvoje taip pat yra įtvirtinta, kokie subjektai gali kreiptis į kompetentingą valstybės instituciją, kad ši imtųsi veiksmų dėl galimos žalos aplinkai ar jos grėsmės. 12 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad kreiptis į kompetentingą instituciją ir jai pateikti bet kokią informaciją apie galimai kilusios žalos ar jos grėsmės atvejus ir prašyti institucijos dėl to imtis veiksmų, gali fiziniai ir juridiniai asmenys, kurie: 1) yra ar gali būti paveikti žalos aplinkai; 2) asmenys turintys pakankamą aplinkosauginį interesą; 3) asmenys, kurie pateikia pareiškimą dėl teisės pažeidimo (jei toje valstybėje tai yra nustatyta kaip būtina sąlyga). Antrame punkte nurodomas „pakankamas interesas“ Direktyvoje nėra apibrėžtas, joje nurodoma, kad tai padaryti turi pačios valstybės narės. Vis dėlto, po to Direktyvoje nurodoma, kad prie tokių, pakankamą interesą turinčių asmenų, yra priskirtinos nevyriausybinės organizacijos, skatinančios aplinkos apsaugą bei atitinkančios valstybės teisės aktų reikalavimus.[50]

Kadangi Europos Sąjungos direktyvos yra privalomos visoms valstybėms narėms, todėl šalys yra įpareigotos jų nuostatas perkelti į savo nacionalinę teisę, priimant įv. teisės aktus. Tai įtvirtinta ir šioje Direktyvoje, kurioje valstybės narės buvo įpareigotos priimti ją įgyvendinančius nacionalinius teisės aktus iki 2007 m. balandžio 30 d. ir apie tai pranešti Europos Komisijai. Pažymėtina, kad perkeliant šios Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, valstybėms narėms yra paliekama nemažai laisvės, nuspręsti dėl kai kurių Direktyvos nuostatų taikymo. Pavyzdžiui, jos 16 straipsnyje nurodoma, kad kiekviena valstybė turi teisę priimti griežtesnes, nei numatytos šioje Direktyvoje, nuostatas dėl žalos aplinkai ištaisymo ir prevencijos, taip pat valstybės gali nustatyti papildomus subjektus ir papildomas veiklos sritis, kurioms būtų taikomos šios Direktyvos nuostatos.

[49] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*
[50] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*

Be to, valstybėms leidžiama priimti atitinkamų priemonių, tokių kaip „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“.[51]

Taigi, Europos Parlamento ir Tarybos 2004/35/EB direktyva yra siekiama sukuri bendrą, principu „teršėjas moka“ paremtą, žalos aplinkai atlyginimo sistemą. Ši Direktyva apima ne tik kilusios žalos aplinkai atlyginimo sistemą, bet apima ir prevencinių priemonių įgyvendinimą, siekiant išvengti realios žalos kilimo. Taigi, Direktyva įpareigoja teršėjus atlyginti tiek žalos aplinkai ištaisymo, tiek realios žalos grėsmės prevencijos priemonių išlaidas, bei kitas su tuo susijusias išlaidas. Pabrėžtina, kad šios Direktyvos nuostatos yra privalomos visoms ES valstybėms narėms. Todėl šios jos nuostatos turi būti perkeltos į valstybių narių nacionalinę teisę.

Be aptartų Europos Sąjungos teisės aktų, kurie bendrai įtvirtina principą „teršėjas moka“, pažymėtini ir kiti teisės aktai, įtvirtinantys šį aplinkosauginį teisės principą atskirose veiklos srityse:

- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas[52]. Šioje Direktyvoje tiesiogiai įtvirtinamas principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas atliekų tvarkymo srityje.

- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų.[53] Joje nurodytas principas „teršėjas moka“, kuriuo siekiama nustatyti pakuočių gamintojų, naudotojų, importuotojų atsakomybę už pakuočių atliekas.

- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus.[54] Joje tiesiogiai įtvirtinamas principas „teršėjas moka“, kuris įvardijamas kaip priemonė, sąnaudų už vandens tiekimą bei už aplinkos apsaugos ir išteklių sąnaudas, susigrąžinimui.

- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės).[55] Joje įtvirtintas principas „teršėjas moka“ kartu su taršos prevencijos principu, kuriais siekiama išvengti pramoninės veiklos sukeliamos taršos ar ją sumažinti bei ją pašalinti.

---

[51] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB. *Supra note (33 išnaša).*

[52] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 2008. *OJ L 312.*

[53] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 1994. *OJ L 365.*

[54] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 2000. *OJ L 327.*

[55] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės). *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 2010. *OJ L 334.*

Apibendrinant šį darbo skyrių, galima matyti, kad principas „teršėjas moka“ yra įtvirtinamas tiek pirminiuose, tiek antriniuose Europos Sąjungos teisės aktuose. Konkrečios šį principą įgyvendinančios priemonės yra įtvirtinamos Europos Parlamento ir Tarybos 2004/35/EB Direktyvoje, nustatančioje atsakomybės už aplinkos apsaugą sistemą. Pažymėtina, kad ši Direktyva priimta, siekiant sukurti bendrą ir vieningą žalos aplinkai atlyginimo (ištaisymo) sistemą, paremtą principu „teršėjas moka“, visoms valstybėms narėms. Ja siekiama, kad tokia atsakomybė būtų taikoma vienodai visose šalyse narėse bei taip būtų užtikrintos vienodos konkurencijos sąlygos. Vis dėlto, pastebėtina, kad Direktyva suteikia nemažai laisvės valstybėms narėms, perkeliant jos nuostatas į nacionalinę teisę. Valstybėms yra paliekama galimybė pačioms nuspręsti ar taikyti vienas ar kitas Direktyvos nuostatas, išimtis ir kt. Be to, Direktyvos taikymo sritis yra gan siaura, apimanti tik tam tikrą subjektų ir aplinkos objektų ratą. Prie teigiamų Direktyvos pusių, galima pažymėti tai, kad ji nustato atsakomybę ne tik už jau padarytą žalą, o taip pat apima ir prevencinę veiklą, kuomet žala dar nėra kilusi, tačiau yra iškilusi reali jos grėsmė. Tai padeda išvengti didelių nuostolių aplinkai.

3. PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ REGLAMENTAVIMAS IR ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE

Kaip praeitame skyriuje minėta, visos Europos Sąjungos valstybės narės yra įpareigotos į savo nacionalinę teisę perkelti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/35/EB nuostatas, kuriomis yra siekiama įgyvendinti vieną esminių Europos Sąjungos aplinkos teisės principų – „teršėjas moka“. Todėl šiame darbo skyriuje bus nagrinėjami Lietuvos Respublikos teisės aktai, reglamentuojantys principą „teršėjas moka“ ir analizuojama ar Lietuva, savo nacionaliniais teisės aktais, tinkamai įgyvendina 2004/35/EB Direktyvos nuostatas.

Analizuojant Lietuvos nacionalinius teisės aktus, įtvirtinančius principą „teršėjas moka“, verta pradėti nuo pagrindinio Lietuvos įstatymo, įtvirtinančio pamatines valstybės vertybes – **Lietuvos Respublikos Konstitucijos**[56]. Nors Konstitucijoje nėra tiesiogiai įtvirtintas šis principas, tačiau Konstitucijos 53 str. 3 d. ir 54 str., įtvirtinančiuose aplinkos apsaugos esmines nuostatas, galima netiesiogiai įžvelgti principo „teršėjas moka“ užuomazgas. Jos 54 str. nurodoma, kad „*Valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai. Įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenis, teršti vandenis ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją.*“[57] Taigi šiame straipsnyje nurodoma, kad valstybė turi užtikrinti aplinkos apsaugą bei jame yra tiesiogiai nurodomas draudimas teršti, niokoti ar daryti kitokį neigiamą poveikį aplinkai. Tuo tarpu 53 str. 3 d. yra įtvirtintas valstybės ir visų žmonių įpareigojimas saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių. L. Meškys[58] nurodo, kad pastarojo straipsnio (53 str. 3 d.) formuluotė, suponuoja ir atsakomybę už šių pareigų nevykdymą, o būtent principas „teršėjas moka“ ir įtvirtina asmenų, teršiančių ar kitaip darančių neigiamą poveikį aplinkai, materialinę atsakomybę, atlyginti sukeltos žalos aplinkai nuostolius. Todėl darytina išvada, kad principas „teršėjas moka“ yra netiesiogiai įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje.

Pažymėtinos ir tam tikros nacionalinės strategijos, formuojančios valstybinę aplinkos politiką, kuriose taip pat yra įtvirtinamas principas „teršėjas moka“. 2015 m. Seimo patvirtintoje **Lietuvos Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje**[59], buvo iškelti ilgalaikiai Lietuvos aplinkos

[56] Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.*
[57] *Ibid (56 išnaša).*
[58] Meškys, L. *Supra note (1 išnaša).* p. 59.
[59] Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“. *Teisės aktų registras. 2015, Nr. 6178.* (Suvestinė redakcija nuo 2016-06-02).

politikos tikslai (iki 2030 m.) ir vizija (iki 2050 m.), padedantys politikams, valdžios institucijoms, visuomenei ir kitiems subjektams, tinkamai pasirinkti aplinkos apsaugos kryptis. Joje taip pat išskiriamos 4 prioritetinės aplinkos apsaugos sritys (darnus gamtos išteklių naudojimas ir atliekų tvarkymas; aplinkos kokybės gerinimas; ekosistemų stabilumo išsaugojimas; klimato kaitos švelninimas)[60], keliančios didžiausią susirūpinimą, todėl joms skiriamas didžiausias dėmesys. Strategijoje yra pateikiami aplinkos politikos principai, kuriais turi būti vadovaujamasi siekiant darnaus vystymosi ir strategijoje išsikeltų tikslų. Tarp šių principų įtvirtintas ir principas „teršėjas moka“, kuris strategijoje dar įvardijamas kaip atsakomybės principu. Strategijoje nurodoma, kad juo „*siekiama, kad išlaidos ir atsakomybė dėl skurdinamos ir teršiamos aplinkos atkūrimo tektų ne visiems šalies piliečiams, o tiems, kurie gauna iš to naudos arba yra gamtos išteklių vartotojai, tai yra taršos šalinimo priemonių išlaidas turėtų padengti atitinkamas teršėjas, išskyrus atvejus, kai teršėjo neįmanoma nustatyti arba kai, remiantis ES ar nacionalinės teisės aktais, jis negali būti laikomas atsakingu už taršą arba jo negalima priversti padengti atkūrimo išlaidų*“.[61] Be to, strategijoje pabrėžiama šio principo svarba atliekų tvarkymo srityje, nurodant, kad neefektyvus principo „teršėjas moka“ taikymas, kelia grėsmę tinkamam atliekų tvarkymo funkcionavimui.

Kita principą „teršėjas moka“ įtvirtinanti strategija yra 2003 m. Vyriausybės priimta **Nacionalinė darnaus vystymosi strategija**[62]. Joje, kaip ir viršuje nurodytoje nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje, yra pateikiami aplinkos principai, padedantys įgyvendinti strategijos tikslus, siekiant darnios plėtros. Strategijoje nurodoma, kad principu „teršėjas moka“ (atsakomybės principas) yra siekiama „*užtikrinti, kad kainos atspindėtų realias sąnaudas, kurias visuomenė patiria dėl vartojimo ir gamybos veiklos, kad teršėjai sumokėtų už žmonių sveikatai ir aplinkai jų daromą žalą*“[63]. Taip pat, joje, kaip ir prieš tai aptartoje strategijoje, šio principo svarba pažymima atliekų tvarkymo srityje, prie galimų grėsmių nurodant, kad atliekų tvarkymo sistema bus neveiksminga, neefektyviai taikant principą „teršėjas moka“. Be to, Strategijos įgyvendinimo priemonių plane, prie trumpalaikių oro ir klimato kaitos tikslų įgyvendinimo priemonių yra nurodoma, sukurti principu „teršėjas moka“ paremtą transporto priemonių keliamos taršos reguliavimo sistemą. Plačiau apie principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą transporto srityje bus aptariama kitame (4-ąjame) darbo skyriuje.

[60] „Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“. *Supra note (59 išnaša).*
[61] „Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“. *Supra note (59 išnaša).*
[62] Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. *Valstybės žinios, 2003, Nr. 89-4029.* (Suvestinė redakcija nuo 2011-04-08).
[63] *Ibid (62 išnaša).*

Iš viršuje aptartų nacionalinių strategijų, kuriose yra įtvirtintas principas „teršėjas moka“, galima matyti, kad strategijose yra pateikiamos tik bendrosios šio principo nuostatos, tačiau nėra nurodomos konkrečios priemonės, įgyvendinančios šį principą bei tuo pačiu įvykdančios įpareigojimą perkelti 2004/35/EB Direktyvos nuostatas į nacionalinius teisės aktus.

Pagrindinis Lietuvos Respublikos teisės aktas, nustatantis atsakomybės už žalą aplinkai atlyginimo sistemą, pagal principą „teršėjas moka“ bei įgyvendinantis 2004/35/EB Direktyvą yra **Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas**[64]. Nors principo „teršėjas moka“ sąvoka nėra tiesiogiai minima aplinkos apsaugos įstatyme, tačiau jį galima įžvelgti ne viename šio įstatymo straipsnyje. Pirmiausiai, šis principas atsiskleidžia 14 str. 3 d. 6 p., kuriame numatyta gamtos išteklių naudotojų (jais gali būti tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys) pareiga atlyginti žalą aplinkai, kilusią dėl neteisėtos veikos. Be to, šio straipsnio 3 d. 4 p. taip pat nustatyta gamtos išteklių naudotojų pareiga, imtis priemonių, paaiškėjus, kad aplinkai gresia pavojus, jog būtų jo išvengta, o kilus žalingiems padariniams, juos pašalinti ir informuoti apie tai atsakingą instituciją. Taip pat šis principas įtvirtintas ir įstatymo 23 straipsnyje, numatančiame atliekų tvarkymo reikalavimus, kuriame nurodoma, kad atliekų tvarkymo išlaidas apmoka teršėjas. Įstatymo 28 straipsnyje įtvirtintos aplinkos apsaugos ekonominės priemonės, tarp kurių įvardijamos tokios, kaip mokesčiai už gamtos išteklių naudojimą, mokesčiai už aplinkos teršimą ir kt.[65] Būtent šiomis priemonėmis taip pat yra įgyvendinamas aplinkosauginis principas „teršėjas moka“. Šių nurodytų mokesčių tvarką nustato atskiri teisės aktai.

Perkeliant Europos Parlamento ir Tarybos 2004/35/EB Direktyvos nuostatas, kuria įgyvendinamas principas „teršėjas moka“, į Lietuvos nacionalinę teisę, ypač svarbūs yra Aplinkos apsaugos įstatymo 32, 32^1 ir 32^2 straipsniai. Pagal įstatymo 32 straipsnio 2 ir 3 d., gamtos išteklių naudotojams ir ūkinę veiklą vykdantiems asmenims yra nustatyta pareiga, kilus žalos grėsmei, imtis visų priemonių, padedančių išvengti žalos aplinkai, žmonių sveikatai, jų gyvybei, taip pat asmenų turtui ir interesams, o tais atvejais kai žala aplinkai jau kilusi, imtis priemonių žalos sulaikymui, pašalinimui ir kitokiai kontrolei, siekiant išvengti didesnio neigiamo poveikio aplinkai bei žmonių sveikatai. Taip pat subjektai, sukėlę žalą aplinkai yra įpareigojami nustatytais atvejais atkurti aplinkos būklę bei turi atlyginti žalą aplinkai ir kitus su tuo susijusius nuostolius.[66] Tuo tarpu šio straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinama, kas yra laikoma žala aplinkai. Pagal įstatymą, žala aplinkai, laikytina, kai padaromas tiesioginis ar netiesioginis neigimas poveikis šiems aplinkos objektams:

[64] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*
[65] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*
[66] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*

„*1) palaikomai ar siekiamai išlaikyti rūšių ar buveinių palankiai 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, taip pat jūros aplinkos būklei, kaip tai apibūdinta Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos 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 ar kitoms jų funkcijoms.“[67]

Be to, taip pat ir įstatymo 1 str. 21 punkte yra pateikiama žalos aplinkai sąvoka – „*tiesiogiai ar netiesiogiai atsiradęs neigiamas aplinkos ar jos elementų (žemės paviršiaus ir gelmių, oro, vandens, augalų, gyvūnų, kitų gyvųjų organizmų, organinių ir neorganinių medžiagų, juos vienijančių natūraliųjų ir antropogeninių sistemų, įskaitant ir saugomas teritorijas, kraštovaizdį, biologinę įvairovę, buveines) pokytis arba jų funkcijų, turimų savybių (toliau – funkcijos) pablogėjimas*“.[68] Taigi galima matyti, kad pagal LR Aplinkos apsaugos įstatymą, žala aplinkai apibrėžiama kur kas plačiau, apimant daugiau aplinkos elementų, nei nustatyta 2004/35/EB Direktyvoje dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti). Direktyvoje apibrėžta žala aplinkai apima tik žalą saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, vandeniui ir žemei. Tuo tarpu Aplinkos apsaugos įstatymas neapsiriboja tik saugomomis rūšimis, o apima visą biologinę įvairovę; žala žemei, priešingai nei Direktyvoje, neapsiriboja tik neigiamu poveikiu žmonių sveikatai ir pan. Be to, Įstatyme nurodoma žala „kitiems aplinkos elementams“, dar labiau išplečia žalos aplinkai sąvoką.

LR Aplinkos apsaugos įstatymo 32^1 str. įtvirtintas žalos prevencijos ir aplinkos atkūrimo priemonių taikymas, kurių subjektai turi imtis, kilus realiai žalos grėsmei ar žalai aplinkai. Šiame straipsnyje įtvirtintos nuostatos, iš esmės, beveik nesiskiria nuo 2-ąjame darbo skyriuje aptartų Direktyvos 5 ir 6 straipsniuose įtvirtintų žalos prevencijos ir ištaisymo reikalavimų. Įstatymo 32^2 straipsnyje reglamentuotas šių priemonių išlaidų atlyginimas. Jame nurodoma, kad visas žalos aplinkai prevencijos, žalos kontrolės, pašalinimo, sulaikymo bei žalos ištaisymo priemonių taikymo išlaidas bei visas su tuo susijusias kitas išlaidas atlygina ūkio subjektas, padaręs žalą aplinkai ar sukėlęs realią žalos grėsmę (įskaitant ir kai šias priemones vykdė savivaldybių ar valstybės įgaliotos institucijos). Šio straipsnio 2 dalyje yra numatytos išimtys, kuomet subjektas sukėlęs žalą aplinkai ar

[67] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*
[68] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*

jos realią grėsmę, neprivalo atlyginti 1 dalyje nurodytų išlaidų. Pirmiausiai šių išlaidų atlyginti nereikalaujama, kai žala ar reali žalos grėsmė aplinkai kyla dėl nenugalimos jėgos. Taip pat, kai subjektas įrodo, kad žala aplinkai ar reali jos grėsmė kilo dėl trečiojo asmens veiklos, nepaistant, kad buvo imtasi visų saugumo priemonių; arba, kai įrodo, kad buvo tiksliai vykdomas valstybės valdžios įgaliotos institucijos privalomas nurodymas[69].

Kaip antrajame darbo skyriuje minėta, perkeliant 2004/35/EB Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, valstybėms yra paliekama laisvė priimti griežtesnes nuostatas ar nustatyti papildomas priemones. Būtent tai atsispindi LR Aplinkos apsaugos įstatymo 34 str. 2 d., kurioje įtvirtinama griežtoji atsakomybė už žalą aplinkai ar realią žalos grėsmę. Straipsnyje yra įtvirtinta, kad civilinė atsakomybė, neatsižvengiant į subjekto kaltę, yra taikoma visiems ūkio subjektams už bet kokią žalą aplinkai ar realią tokios žalos grėsmę, kilusią dėl jų vykdomos ūkinės veiklos.[70] Taigi, galima matyti, kad priešingai nei pagal 2004/35/EB Direktyvą, Lietuvoje, griežtoji atsakomybė taikoma subjektams vykdantiems bet kokią ūkinę veiklą, dėl kurios kyla žala aplinkai ar jos neišvengiama grėsmė. Tuo tarpu pagal Direktyvą, atsakomybė be kaltės taikoma tik ūkio subjektams, kurių veiklos sritis yra nurodyta Direktyvos III priede. Aplinkos apsaugos įstatymo 34 str. 3 d., taip pat kaip ir Direktyvoje yra nurodomos išimtys, kad tokia atsakomybė nėra taikoma tokioms veikloms kaip krašto apsauga, tarptautinis saugumas ir apsauga nuo stichinių nelaimių.

Lyginant Direktyvos nuostatas su Lietuvos nacionaline teise, skirtumai pastebimi ir Aplinkos apsaugos įstatymo 33 straipsnyje. Jame nurodoma, kad ieškinius dėl padarytos žalos gali pareikšti: 1) asmenys, kurių sveikatai, turtui bei kitiems jų interesams padaryta žala; 2) aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūnai ir kiti įgalioti pareigūnai dėl žalos kilusios valstybės interesams.[71] Tad Aplinkos apsaugos įstatymo teisinis reguliavimas apima ir privačių asmenų interesus, tuo tarpu Direktyvoje, aiškiai nurodoma, kad jos nuostatos netaikomos žalai kilusiai privatiems asmens interesams, t. y. asmens sužalojimo atvejams, žalai privačiai asmens nuosavybei ar kitokiems ekonominiams nuostoliams.

Taigi, apibendrinant aptartas Aplinkos apsaugos įstatymo teisės normas, galima matyti, kad nors principas „teršėjas moka“ įstatyme nėra tiesiogiai nurodomas, tačiau netiesiogiai jis atsispindi ne viename įstatymo straipsnyje. Kaip minėta, šis įstatymas yra vienas pagrindinių Lietuvos teisės aktų įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos 2004/35/EB Direktyvą, kuria siekiama sukurti bendrą ES atsakomybės už žalą aplinkai atlyginimo sistemą. Pažymėtina, kad lyginant Direktyvos ir

[69] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*
[70] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*
[71] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note (9 išnaša).*

Aplinkos apsaugos įstatymo normas, galima matyti, kad Įstatyme įtvirtintas atsakomybės už žalą aplinkai teisinis reguliavimas yra platesnis bei nustatantis griežtesnius reikalavimus. Pirmiausiai tai atsispindi žalos aplinkai apibrėžimuose, Aplinkos apsaugos įstatyme žala aplinkai apibrėžiama plačiau, ji apima daugiau aplinkos objektų. Antra, atvirkščiai nei Aplinkos apsaugos įstatymas, Direktyva nesuteikia teisės kreiptis dėl žalos atlyginimo, padarytos privatiems asmens interesams. Bei galiausiai, skiriasi griežtosios atsakomybės taikymo sritis. Pagal Direktyvą griežtoji atsakomybė taikoma tik tiems ūkio subjektams, sukėlusiems žalą aplinkai ar realią jos grėsmę, kurių veiklos sritis nurodoma Direktyvos III priede, o pagal Lietuvos teisinį reguliavimą, tokia atsakomybė taikoma visoms ūkinės veikos sritims, išskyrus numatytas išimtis.

Kitas pažymėtinas Lietuvos nacionalinis teisės aktas, įgyvendinantis principą „teršėjas moka“ yra **Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas**[72]. Priešingai nei Aplinkos apsaugos įstatyme įtvirtintas atsakomybės už žalą aplinkai mechanizmas, šis įstatymas taikomas už teisėtai į aplinką išleidžiamą taršą, sukeliančią neigiamą poveikį aplinkai. Tai reiškia, kad subjektas vykdantis ūkinę veiklą, tokią taršą sukelia nepažeisdamas jokių teisės aktų reikalavimų, neviršydamas į aplinką išleidžiamų teršalų nustatytų ribinių verčių arba subjektas turi tam išduotą atitinkamą leidimą, vykdyti nurodytą ūkinę veiklą, kurios metu į aplinką išleidžiami teršalai. Taigi, taikant įstatyme numatytus mokesčius yra siekiama kompensuoti aplinkai daromą žalingą poveikį dėl teisėtai į aplinką išleidžiamų teršalų. Taip pat, šiame įstatyme nustatyti taršos mokesčiai, skatina subjektus, kuriems taikomos šios ekonominės priemonės, mažinti aplinkos teršimą, diegti naujas aplinką tausojančias technologijas, naudoti mažiau taršius gamybos būdus ir medžiagas, skatina daugkartinį naudojimą ir kitas priemones mažinančias taršą. Būtent tokių aplinkai draugiškesnių priemonių naudojimas, padeda ne tik sumažinti aplinkos taršą, bet ir padeda subjektams išvengti ar sumažinti mokamų mokesčių dydį, kuris priklauso nuo išleidžiamų teršalų rūšies ir kiekio. Šis įstatymas apima 5 aplinkos taršos sritis, t. y. nustato mokestį už: 1) teršimą iš stacionarių taršos šaltinių; 2) teršimą iš mobilių taršos šaltinių; 3) teršimą pakuočių atliekomis; 4) teršimą gaminių atliekomis; 5) teršimą sąvartyne šalinamomis atliekomis[73].

Kitas teisės aktas, taip pat įgyvendinantis principą „teršėjas moka“ yra **Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas.**[74] Jis, kaip ir prieš tai aptartas įstatymas, nustato mokesčius už teisėta veikla sukeltą poveikį aplinkai, šiuo atveju už gamtos išteklių naudojimą. „*Šio įstatymo tikslas – ekonominėmis priemonėmis skatinti gamtos išteklių*

[72] Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Valstybės žinios, 1999, Nr. 47-1469.*
[73] *Ibid (72 išnaša).*
[74] Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas. *Valstybės žinios, 1991, Nr. 11-274.*

naudotojus taupiai ir efektyviai naudoti valstybinius gamtos išteklius, kompensuoti gamtos išteklių tyrimo ir priemonių jų kiekiui bei kokybei išsaugoti valstybines išlaidas.“[75] Pagal šį įstatymą, mokesčiai už valstybinius gamtos išteklius taikomi už: 1) naudingąsias iškasenas, nurodytas 1 priede (išskyrus nustatytas išimtis); 2) vandenį ir gruntą, nurodytus 2 priede; 3) medžiojamuosius gyvūnus, nurodytus 3 priede[76].

Taip pat paminėtini ir kiti Lietuvos teisės aktai įtvirtinantys principą „teršėjas moka“:

- Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas[77]. Nustato šio principo įgyvendinimą atliekų tvarkymo srityje. (Plačiau aptariamas 4 darbo skyriuje).

- Lietuvos Respublikos vandens įstatymas[78]. Šiame įstatyme principas „teršėjas moka“, siejamas su sąnaudų susigrąžinimu už vandens naudojimo paslaugas, įskaitant sąnaudas aplinkos apsaugai.

- Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas[79]. Jame nurodoma, kad pagal principą „teršėjas moka“, nuotekų tvarkymo išlaidos tenka asmenims, kuriems teikiamos nuotekų (ir paviršinių) bei geriamojo vandens tiekimo paslaugos.

Taigi, apibendrinant aptartus Lietuvos teisės aktus, galima matyti, kad principas „teršėjas moka“ įgyvendinamas įvairias teisės aktais. Tačiau pažymėtina, kad pagrindiniame Lietuvos aplinkos apsaugą reguliuojančiame teisės akte – LR Aplinkos apsaugos įstatyme bei kai kuriuose kituose šį principą įgyvendinančiuose teisės aktuose, principas „teršėjas moka“ yra įtvirtintas netiesiogiai, nepateikiamas jo apibrėžimas. Iš teisės aktų analizės taip pat galima matyti, kad principu „teršėjas moka“ paremta atsakomybės už žalą aplinkai sistema, taikytina tiek už teisėtai, tiek neteisėtai sukeltą neigiamą poveikį aplinkai. Lyginant nacionalinį teisinį reguliavimą su 2004/35/EB Direktyvos nuostatomis, pastebėtina, kad Lietuvoje įtvirtintas platesnis bei griežtesnis atsakomybės už žalą aplinkai teisinis reguliavimas, apimantis visų ūkinių veiklų subjektus (taikant griežtąją atsakomybę) bei nustatantis daugiau žalos objektų (aplinkos elementų).

[75] Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas. *Supra note (74 išnaša).*
[76] Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas. *Supra note (74 išnaša).*
[77] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios, 1998, Nr. 61-1726.*
[78] Lietuvos Respublikos vandens įstatymas. *Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2615.*
[79] Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios, 2006, Nr. 82-3260.*

4. PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ IR PROPORCINGUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMAS SKIRTINGOSE VEIKLOS SRITYSE

Kaip jau žinoma, principas „teršėjas moka“ reiškia, kad subjektas darantis žalą aplinkai, turi atlyginti tokios žalos ištaisymo bei kitas su tuo susijusias išlaidas. Kaip ankstesniame darbo skyriuje minėta, šiuo principu paremta atsakomybė gali būti taikoma ne tik už neteisėta veikla sukeltą neigiamą poveikį aplinkai, bet ir už teisėtai sukeliamą taršą. Būtent tai išplečia principo „teršėjas moka“ taikymo ribas ir leidžia jį pritaikyti įvairiose srityse, pavyzdžiui, tokiose kaip atliekų tvarkymo, transporto ir kt. srityse. Taigi toliau šiame skyriuje bus trumpai apžvelgiamas šio principo įgyvendinimas atliekų tvarkymo bei kelių transporto sektoriuose.

4.1. Principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas kelių transporto srityje

Lietuvoje transporto sektorius, pagal į aplinką išleidžiamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) kiekį, yra pats taršiausias iš visų sektorių. Aplinkos apsaugos agentūros pateiktais duomenimis, 2019 m. Lietuvoje, transporto srityje susidaręs ŠESD kiekis sudarė 31% (energetika 27%, žemės ūkis 21%, pramonė 17%, atliekos 4%)[80]. Transporto sektoriuje didžiausią taršą sukelia kelių transportas (iš jų daugiausiai lengvieji automobiliai ir sunkiasvoriai automobiliai)[81]. Tokios pat tendencijos vyrauja ir visoje Europos Sąjungoje. Pagal išmetamą CO_2 kiekį ES, transporto sektorius yra pats taršiausiais, 2016 m. sudarė apie 30% viso išmetamo CO_2 kiekio. Jame didžiausią CO2 kiekį išmeta kelių transportas – 72% (vandens transportas (13,6%); civilinė aviacija (13,4%); geležinkeliai (0,5%); kita (0,5%)). Tuo tarpu iš kelių transporto labiausiai teršia lengvieji automobiliai (60,7%), sunkvežimiai (26,2%) ir lengvieji sunkvežimiai (11,9%).[82] Taigi, matome, kad transporto sektorius tiek Lietuvoje, tiek visoje Europos Sąjungoje dėl jame susidarančio didelio šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio, daro neigiamą poveikį aplinkai. Todėl šioje srityje, principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas yra ypač svarbus.

---

[80] „ŠESD apskaitos ir prognozių ataskaitos“. Internetinė svetainė: *Aplinkos apsaugos agentūra*. Prieiga internete: https://aaa.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/sesd-apskaitos-ir-prognoziu-ataskaitos

[81] „ŠESD mažinimas Lietuvoje“. Internetinė svetainė: *Klimato kaita.* Prieiga internete: https://klimatokaita.lt/klimato-kaitos-svelninimas/sesd-mazinimas-lietuvoje/

[82] „Automobilių išmetamas CO2: faktai ir skaičiai (infografikas)“. Internetinė svetainė: *Europos Parlamentas.* Prieiga internete: https://www.europarl.europa.eu/news/lt/headlines/society/20190313STO31218/automobiliu-ismetamas-co2-faktai-ir-skaiciai-infografikas

Kaip anksčiau minėta, Lietuvoje principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas transporto srityje buvo pabrėžtas Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos įgyvendinimo priemonių plane[83]. Jame, kaip vienas iš uždavinių, nurodyta sukurti transporto priemonių keliamos taršos reguliavimo sistemą, laikantis „teršėjas moka“ principo. Šio uždavinio įgyvendinimo terminas buvo nustatytas iki 2009 m. Vis dėlto, pažymėtina, kad principas „teršėjas moka“ kelių transporto srityje (lengviesiems automobiliams) iki šiol yra įgyvendinamas tik iš dalies, taikant vienkartinį transporto priemonės registracijos mokestį, kurio dydis priklauso nuo automobilio degalų rūšies ir sukeliamos taršos, t. y. išmetamo CO_2 kiekio. Šio mokesčio įgyvendinimo tvarką nustato Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymas[84] ir motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio apskaičiavimo, surinkimo ir grąžinimo tvarkos aprašas[85]. Nors šiuose teisės aktuose nenurodomas konkretus šio mokesčio tikslas, tačiau sprendžiant iš to, kad taikomo mokesčio dydis priklauso nuo transporto priemonės išmetamo CO_2 kiekio, t. y. nuo sukeliamos taršos dydžio, todėl manytina, kad šiuo mokesčiu siekiama bent iš dalies kompensuoti transporto priemonių išmetamų teršalų neigiamą poveikį aplinkai. Be to, įstatyme nurodoma, kad tam tikra šio mokesčio dalis, kurią nustato Vyriausybė, yra skiriama Miškų sodinimo programos įgyvendinimui. Vis dėlto yra manančių, kad šis mokestis nėra veiksmingas kovojant su transporto priemonių sukeliama tarša ir net gi prieštarauja principui „teršėjas moka“. Pavyzdžiui, Lietuvos laisvosios rinkos instituto vyriausioji ekspertė I. Genytė-Pikčienė nurodo, kad „pirmiausia šis mokestis nusižengia principui „teršėjas moka“, nes apmokestinamas ne teršimo faktas, o automobilio pardavimo faktas. „Teršėjas moka“ principą puikiai vykdo PVM ir akcizai degalams – kuo daugiau važiuojame, tuo daugiau sumokame. O štai registracijos mokestis šios funkcijos neatlieka“[86].

Siekiant pilnai įgyvendinti principą „teršėjas moka“ kelių transporto srityje, 2021 m. liepos 15 d. buvo užregistruotas Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos parengtas motorinių transporto priemonių taršos mokesčio įstatymo projektas[87] (vėliau šis projektas ne kartą buvo gražintas bei teikiami nauji projekto variantai). Šio įstatymo projektu yra siūloma pakeisti dabar galiojantį Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymą. Priešingai

[83] „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. *Supra note (62 išnaša).*
[84] Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymas. *Teisės aktų registras, 2019, Nr. 21534.*
[85] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas „Dėl Motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio apskaičiavimo, surinkimo ir grąžinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras, 2020, Nr. 10146.*
[86] „Automobilių registracijos mokestis pravers Pandoros skrynią?“. *Vakarų ekspresas.* 2020 m. vasario 5 d. [interaktyvus]. Prieiga internete: https://ve.lt/naujienos/ekonomika/automobiliai/automobiliu-registracijos-mokestis-pravers-pandoros-skrynia-1772273
[87] Įstatymo projektas dėl Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymo Nr. XIII-2690 pakeitimo įstatymo projekto. 2021 m. liepos 15 d. variantas (senas). *Reg. Nr.: 21-27656.*

nei motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatyme, kuriame yra nustatytas vienkartinis mokestis, pagal naująjį įstatymą taršos mokestis būtų taikomas kasmet. Tačiau iš esmės mokesčio apskaičiavimo tvarka išliktų tokia pati, t. y. mokesčio dydis priklausytų nuo transporto priemonės išmetamo CO_2 kiekio ir transporto priemonės Euro standarto ir degalų rūšies. Pagal šio įstatymo projektą, šio mokesčio mokėtojai būtų transporto priemonių, kurioms leidžiama dalyvauti viešajame eisme, valdytojai, įregistruoti kelių transporto priemonių registre. Siekiant įgyvendinti principą „teršėjas moka“ šiame įstatymo projekte numatytomis priemonėmis, t. y. taršos mokesčiu, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kur yra planuojama panaudoti surinktas lėšas. Naujausiame šio įstatymo projekto variante (2021 m. lapkričio 19 d.) 7 str. 2 d. yra nurodoma, kad surinktos lėšos įskaitomos į valstybės biudžetą, o jos bus panaudojamos Lietuvos Respublikos alternatyviųjų degalų įstatyme nurodytoms, savivaldybės įgyvendinamoms, darnaus judumo fondo priemonės finansuoti[88]. Lietuvos Respublikos alternatyviųjų degalų įstatyme[89] nurodoma, kad darnaus judumo fondu yra siekiama „*finansuoti alternatyviųjų degalų ir juos naudojančių transporto priemonių infrastruktūros įsigijimą, naudojimą, įrengimą, modernizavimą ir (ar) plėtrą, taip pat finansuoti vidaus degimo varikliais varomų transporto priemonių, išskyrus visai netaršias ir netaršias transporto priemones, ribojimą*“.[90] Taigi, galima matyti, kad motorinių transporto priemonių taršos mokesčio įstatymo projekte nustatytas mokestis, būtų panaudojamas darnaus judumo fondo priemonėms įgyvendinti, kuriomis iš esmės siekiama mažinti oro taršą, skatinant ir finansuojant netaršių transporto priemonių naudojimą bei tokių transporto priemonių infrastruktūros plėtrą.

Vertinant šių aptartų, taršą mažinančių priemonių (transporto priemonių registracijos ir taršos mokesčio), kuriomis siekiama įgyvendinti principą „teršėjas moka“, atitiktį proporcingumo principui, pažymėtina, kad tokios priemonės turi būti tinkamos ir būtinos siekiamiems tikslams ir atitikti (būti proporcingos) sukeliamą taršą. Be to, tokios principą „teršėjas moka“ įgyvendinančios priemonės, negali būti taikomos už taršą neatsakingiems asmenims. Taigi, iš viršuje aptartų mokesčių teisinio reguliavimo, galima manyti, kad šios priemonės atitinka reikalavimą, kad jos būtų proporcingos sukeltos taršos dydžiui, kadangi šių mokesčių dydis tiesiogiai priklauso nuo transporto priemonės išmetamo CO^2 kiekio. Tuo tarpu šių mokesčių tikslas, iš esmės yra sumažinti automobilių išmetamą CO_2 kiekį, darantį neigiamą poveikį aplinkai. Būtent šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimas, kovojant su klimato kaita, yra vienas esminių ES aplinkos tikslų, todėl manytina,

[88] Įstatymo projektas dėl Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymo Nr. XIII-2690 pakeitimo įstatymo projekto. 2021 m. lapkričio 19 d. variantas. *Reg. Nr.: 21-27656(6).*
[89] Lietuvos Respublikos alternatyviųjų degalų įstatymas. *Teisės aktų registras, 2021, Nr. 7413.*
[90] *Ibid (89 išnaša).*

kad viršuje aptarti mokesčiai yra tinkamos priemonės siekiamiems tikslams. Vis dėlto, manytina, kad gali būti ginčijamas šių priemonių (transporto priemonių taršos mokesčio) būtinumas, t. y. ar tokių pačių tikslų neįmanoma pasiekti kitomis, švelnesnėmis priemonėmis. Pažymėtina, kad dėl motorinių transporto priemonių taršos mokesčio įstatymo projekto, kilo įvairių diskusijų ne tik visuomenėje, bet ir valstybės valdžios institucijose. Buvo diskutuojama ar šių tikslų neužtikrina akcizo ir pridėtinės vertės mokestis degalams. Be to, šio įstatymo projektas 2022 m. sausį jau buvo svarstytas Seime, tačiau buvo atmestas. Tuo tarpu visuomenėje, tokio pobūdžio įstatymai, nustatantys tam tikrus mokesčius, dažnai sukelia žmonių nepasitenkinimą dėl padidėsiančios finansinės naštos. Taigi, todėl yra svarbu apsvarstyti šios priemonės alternatyvas, siekiamiems tikslams įgyvendinti, t. y. sumažti transporto priemonių į aplinką išmetamą CO2 kiekį. Pavyzdžiui, šio tikslo įgyvendinimui gali būti taikomos tokios priemonės, kaip viešojo transporto infrastruktūros didinimas, bilietų kainų mažinimas ir kt. lengvatos, taip skatinančios visuomenę, vietoj asmeninių transporto priemonių, rinktis viešąjį transportą. Mažiau taršių asmeninių transporto priemonių įsigijimą, galėtų paskatinti didesnės kompensacijos netaršių transporto priemonių įsigijimui, elektrinių transporto priemonių infrastruktūros plėtra, įv. lengvatos netaršių transporto priemonių naudotojams. Manytina, kad tokios priemonės būtų priimtinesnės ir geriau vertinamos visuomenės. Tačiau gali būti ginčijama ar tokios alternatyvios priemonės būtų tiek pat efektyvios mažinant automobilių sukeliamą taršą.

4.2. „Teršėjas moka“ ir proporcingumo principų įgyvendinimas atliekų tvarkymo sektoriuje

Atliekos – tai taršos šaltinis, sukeliantis ne tik didelę žalą aplinkai, bet ir reikalaujantis didelių išlaidų jų tvarkymui. Atliekos susidaro beveik visose veiklos srityse, dėl ko skiriasi ir jų pobūdis. Bendrąja prasme jos yra suprantamos kaip „*medžiaga ar daiktas, kurių turėtojas atsikrato, ketina ar privalo atsikratyti*“[91]. Jos gali būti klasifikuojamos labai įvairiai, bendriausiai, atliekas galima išskirti į 2 dideles grupes: pavojingąsias ir nepavojingąsias atliekas. Skirstant smulkiau, galima išskirti tokias atliekų rūšis, kaip komunalinės atliekos (mišrios buityje susidarančios atliekos), statybinės ir griovimo atliekos, gamybinės atliekos, maisto atliekos, biologinės atliekos, pakuočių atliekos, medicininės atliekos, elektronikos atliekos ir kt. Taigi, skirtingose veikos srityse, kasmet susidaro didelis kiekis įvairių atliekų, kurių tvarkymas reikalauja didelių išlaidų. Todėl

[91] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Supra note* (*77 išnaša)*.

šiame sektoriuje ypač svarbu tinkamai įgyvendinti principą „teršėjas moka“, tam, kad už atliekų tvarkymą turėtų mokėti tokie asmenys, kurie yra atsakingi už tokią taršą.

Pagrindinis teisės aktas Europos Sąjungoje, reguliuojantis atliekų tvarkymą yra 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB „dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas“.[92] Būtent ši Direktyva įtvirtinta principą „teršėjas moka“ atliekų srityje. Jos 14 straipsnyje nurodoma, kad pagal šį principą, visas atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti priminis atliekų gamintojas arba dabartinis ar ankstesnis atliekų turėtojas. Be to šio straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad *„Valstybės narės gali nuspręsti, kad atliekų tvarkymo išlaidas turi iš dalies arba visiškai padengti produkto, iš kurio susidarė atliekos, gamintojai ir kad tokio produkto platintojai gali pasidalyti šias išlaidas*.“[93] Taigi, iš esmės šio straipsnio 2 dalis nustato gamintojo ir (ar) importuotojo didesnės atsakomybės principą, kuris taip pat padeda įgyvendinti principą „teršėjas moka“. Didesnė gamintojo atsakomybė reiškia, kad produktų gamintojai turi prisidėti prie jų produktų tvarkymo jiems tapus atliekomis. Pagal Direktyvos 8 straipsnio 2 dalį, toks prisidėjimas gali apimti gamintojo finansinę atsakomybę už atliekų tvarkymą, tokių atliekų surinkimą ir jų tolimesnį tvarkymą.[94] Be to didesnė gamintojo atsakomybė skatina gamintojus kurti tvaresnius, mažiau taršius produktus.

Kaip 3 skyriuje minėta, Lietuvoje, principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą atliekų sektoriuje, netiesiogiai nustato LR aplinkos apsaugos įstatymo 23 straipsnis, kuriame nurodoma, kad atliekų tvarkymo išlaidas apmoka teršėjas. [95] Tiesiogiai šio principo įgyvendinimas atliekų tvarkymo srityje reglamentuotas LR atliekų tvarkymo įstatyme.[96] Jo 32 straipsnyje nurodoma, kad „*Atliekų tvarkymo srityje taikomas principas „teršėjas moka“, kuris reiškia, kad atliekų tvarkymo išlaidas, įskaitant išlaidas, patirtas reikiamai atliekų tvarkymo infrastruktūrai įrengti ir jai eksploatuoti, turi apmokėti pirminis atliekų darytojas arba dabartinis ar ankstesnis atliekų turėtojas ir (ar) produktų, dėl kurių naudojimo susidaro atliekos, gamintojas ir (ar) importuotojas.*“[97] Taigi, tai reiškia, kad visos išlaidos, susijusios su atliekų tvarkymu, tenka už tokią taršą atsakingiems asmenims. Be to, Lietuvoje, kaip viršuje aptartoje Direktyvoje numatyta, gamintojams ir importuotojams yra taikomi didesni reikalavimai, taikant gamintojo ar importuotojo atsakomybės principą. Jis taikomas už pakuočių ir tam tikrų gaminių gamybą ir (ar) importą. Atliekų tvarkymo įstatymas įtvirtina

[92] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB „dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas“. *OJ L 312, 22.11.2008.*
[93] *Ibid (92 išnaša).*
[94] *Ibid (92 išnaša).*
[95] LR aplinkos apsaugos įstatymas. *Supra note* (*9 išnaša).*
[96] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Supra note* (*77 išnaša).*
[97] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Supra note* (*77 išnaša).*

papildomas pareigas elektros ir elektroninės įrangos, transporto priemonių, alyvos, baterijų ir akumuliatorių bei apmokestinamųjų gaminių gamintojams ir (ar) importuotojams. Pagal įstatymą, tokie gamintojai ir (ar) importuotojai yra įpareigoti registruotis nustatyta tvarka, organizuoti, jų produktų, tapusių atliekomis surinkimą, vežimą, apdorojimą, paruošimą naudoti, naudojimą ir pan., šviesti visuomenę apie jų gaminamų ar tiekiamų produktų atliekų tvarkymą, padengti visas su tuo susijusias išlaidas bei įgyvendinti kitas įstatyme nurodytas pareigas.[98] Be to, pagal Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymą[99], tokios pareigos yra nustatytos ir pakuočių gamintojams ir (ar) importuotojams. Taip pat gamintojai ir (ar) importuotojai pagal LR mokesčio už aplinkos teršimą įstatymą[100] turi mokėti mokestį už aplinkos teršimą gaminių ar pakuočių atliekomis. Toks mokestis taikomas baterijų ir akumuliatorių bei kitų apmokestinamųjų gaminių (padangų, vidaus degimo variklių tepalų ir kuro filtrai, oro filtrai, autotransporto priemonių amortizatoriai) gamintojams ir (ar) importuotojams bei pakuočių (stiklinių, plastikinių, PET, kombinuotų, metalinių, popierinių ir kartoninių, medinių ir kt.) gamintojams ir (ar) importuotojams. Nuo šio mokesčio mokėjimo, gamintojai ir (ar) importuotojai yra atleidžiami, „už tą gaminių ir (ar) pripildytų pakuočių kiekį, kuris proporcingas įvykdytos gaminių ir (ar) pakuočių atliekų naudojimo ir (ar) perdirbimo užduoties daliai“[101]. Taigi, pagal taikomą gamintojo ir (ar) importuotojo atsakomybės principą, gamintojai ir importuotojai yra atsakingi (finansiškai ir kt. būdais) dėl jų gaminių ar pakuočių, tapusių atliekomis, tvarkymo. Būtent tai padeda užtikrinti ir principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą, pagal kurį, už susidariusių atliekų tvarkymo išlaidas yra atsakingi ir gamintojai bei importuotojai. Tačiau pažymėtina, kad gamintojams ir importuotojams taikomi įpareigojimai negali būti griežtesni nei būtina, jiems taikomi mokesčiai ir kt. aptarti įpareigojimai turi būti proporcingi jų gaminamų ar importuojamų gaminių ar pakuočių kiekiui ir rūšiai. Tai pažymima ir Europos Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje dėl principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo, kurioje nurodoma, kad „Piliečiams arba įmonėms taikomi mokesčiai turėtų būti proporcingi susidarančioms atliekoms ir juos nustatant reikia atsižvelgti į aplinkai sukeltą žalą.“[102] Taigi, iš esmės principas „teršėjas moka“, taikomas pakuočių ir tam tikrų gaminių gamintojams ir importuotojams yra įgyvendinamas taikant gamintojo ir (ar) importuotojo atsakomybės principą, pagal kurį tokie subjektai yra atsakingi už pakuočių ir gaminių tvarkymą (įskaitant finansines

[98] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Supra note* (*77 išnaša).*
[99] Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios, 2001, Nr. 85-2968.*
[100] Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Supra note (72 išnaša)*.
[101] Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Supra note (72 išnaša)*.
[102] „ES aplinkos politikos srityse ir veiksmuose principas „teršėjas moka“ taikomas nenuosekliai“. Specialioji ataskaita. *Supra note (10 išnaša).*

išlaidas), jiems tapus atliekomis. Taip pat nustatant taršos mokesčius už tokių atliekų susidarymą. Tuo tarpu kitiems subjektams, t. y. atliekų turėtojams (fiziniams ir juridiniams asmenims), principas „teršėjas moka“ atliekų srityje, dažniausiai yra įgyvendinamas taikant vietinės rinkliavos mokestį už komunalinių atliekų išvežimą ir tvarkymą. Pagal atliekų tvarkymo įstatymo 30^1 str. nekilnojamo turto objektų savininkai ar jų įgalioti asmenys, turi mokėti savivaldybės nustatytą rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą, o tai atvejais, kai tokia rinkliava nenustatyta, tokie asmenys turi patys sudaryti šių atliekų tvarkymo paslaugos tiekimo sutartį.[103] Rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą dydį, nustato savivaldybės. Pažymėtina, kad taikant rinkliavą ar kitokius mokesčius už komunalinių atliekų tvarkymą, įgyvendinančius principą „teršėjas moka“, turi būti vadovaujamasi proporcingumo principu. Įstatymo 30^2 str. įtvirtinta, kad vadovaujantis šiuo principu, rinkliavos ar kt. įmokų dydis už komunalinių atliekų surinkimą bei tvarkymą negali būti didesnis nei būtina, siekiant padengti teikiamos komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos bei tvarkymo sistemos eksploatacijos išlaidas. Be to, nurodoma, kad pagal proporcingumo principą, nustatant rinkliavą ar kt. mokestį, jo dydis turi būti proporcingas susidarančiam atliekų kiekiui arba galinčiam susidaryti, dėl atliekų turėtojo nekilnojamojo turto naudojimo paskirties ar vykdomos veiklos, atliekų kiekiui.[104] Taigi, galima matyti, kad atliekų tvarkymo įstatymas numato galimybę nustatyti rinkliavą ar kt. mokestį už komunalinių atliekų tvarkymą, vadovaujantis tiek faktiniu susidariusių atliekų kiekiu, tiek galinčiu susidaryti atliekų kiekiu. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybėje taikomos rinkliavos kintamoji dalis (skirta padengti komunalinių atliekų tvarkymo sąnaudas, kurios priklauso nuo atliekų kiekio) daugiabučiams namams, apskaičiuojama pagal galintį susidaryti atliekų kiekį, kuris priklauso nuo nekilnojamo turto objekto bendrojo ploto.[105] Tačiau pažymėtina, kad daugiabučio bendrijos prašymu, yra numatyta galimybė šią rinkliavą mokėti ir pagal faktinį atliekų kiekį, priskiriant bendrojo naudojimo konteinerį prie individualaus naudojimo konteinerio.[106] Tuo tarpu Zarasų r. savivaldybėje taikomos rinkliavos kintamoji dalis, apskaičiuojama pagal nekilnojamo turto objektui priskirtų konteinerių skaičių, jų tūrį ir išvežimų skaičių[107], kas iš esmės reiškia, kad rinkliavos kintamoji dalis apskaičiuojama remiantis faktiniu atliekų kiekiu. Taigi, galima matyti, kad skirtingose savivaldybėse gali skirtis rinkliavos

[103] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Supra note* (*77 išnaša).*
[104] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. *Supra note (77 išnaša).*
[105] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimas Dėl Vilniaus miesto savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo. *Teisės aktų registras, 2017, Nr. 2367.*
[106] „Vietinės rinkliavos apskaičiavimas“. Internetinė svetainė: Vilniaus atliekų sistemos administratorius. Prieiga internete: https://vasa.lt/vietines-rinkliavos-apskaiciavimas
[107] Vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą. Zarasų raj. savivaldybė. Internetinė svetainė: Utenos regiono atliekų tvarkymo centras. Prieiga internete: https://uratc.lt/zarasai-rinkliava/

apskaičiavimo tvarka, ją apskaičiuojant pagal faktinį susidariusių atliekų kiekį arba pagal galintį susidaryti komunalinių atliekų kiekį. Pažymėtina, kad nors LR atliekų tvarkymo įstatymas nedraudžia vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą apskaičiuoti pagal galintį susidaryti atliekų kiekį, tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra ne kartą nurodęs, kad atliekų turėtojams turi būti sudaryta galimybė vietinę rinkliavą mokėti pagal faktinį atliekų kiekį. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byloje Nr. A[143]-1592/2012, Teismas remdamasis ankstesne praktika, nurodė, kad „*nors vietinės rinkliavos dydžio apskaičiavimas pagal nekilnojamojo turto plotą pats savaime neprieštarauja Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintam proporcingumo principui, vis dėlto situacija, kai nėra numatyta galimybė atliekų turėtojams mokėti pagal realiai susidarantį – perduodamą atliekų kiekį, yra ydinga. Teismas padarė išvadą, kad nesuteikus atliekų turėtojams teisės deklaruoti realiai susidarančių atliekų kiekį ir pagal jį mokėti rinkliavą, toks administracinis sprendimas neatitinka būtinų ir pagrįstų administravimo tikslų, t. y. pažeidžia proporcingumo principą*.“[108]

Taigi, atliekų tvarkymo srityje taikomas principas „teršėjas moka“, reikalauja, kad atliekų tvarkymo bei visas su tuo susijusias išlaidas padengtų atliekų darytojas, turėtojas arba produktų, tapusių atliekomis gamintojas ir (ar) importuotojas. Šio principo įgyvendinimui Lietuvoje yra pasitelkiamos tokios priemonės, kaip didesnės gamintojo atsakomybės principo taikymas pakuočių ir apmokestinamųjų gaminių gamintojams ir importuotojams, taršos mokesčių už teršimą tam tikromis atliekomis nustatymas bei komunalinių atliekų tvarkymo srityje taikomos rinkliavos ir kt. įmokos už komunalinių atliekų surinkimą bei tvarkymą. Visos šios priemonės turi būti paremtos proporcingumo principu, t. y. turi būti taikomos tik tiek, kiek yra būtinos siekiamiems tikslams, visi taikomi mokesčiai, rinkliavos ir kt. įmokos už atliekų tvarkymą turi būti proporcingos faktiniam ar galinčiam susidaryti atliekų kiekiui.

[108] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[143]-1592/2012, dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo.

5. EUROPOS SĄJUNGOS IR LIETUVOS TEISMŲ PRAKTIKA DĖL PRINCIPO „TERŠĖJAS MOKA“ TAIKYMO RIBŲ NUSTATYMO PROPORCINGUMO PRINCIPO KONTEKSTE

Principas „teršėjas moka“ yra gana plačiai nagrinėtas tiek Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, tiek Lietuvos nacionalinių teismų praktikoje. Įgyvendinant principą „teršėjas moka“, tam tikrais atvejais iškyla dvejonių dėl šio principo taikymo ribų nustatymo, t. y. ar praktikoje taikomos šį principą įgyvendinančios priemonės yra taikomos pagrįstai bei proporcingai. Taigi šiame darbo skyriuje bus analizuojama ES Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų praktika dėl principo „teršėjas moką“ taikymo ribų nustatymo proporcingumo principo kontekste.

5.1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika dėl principo „teršėjas moka“

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas dar 1999 m. priimtame sprendime[109], byloje Nr. C-293/97, nurodė proporcingumo principo ir principo „teršėjas moka“ ryšį. Šioje byloje buvo prašoma nustatyti, ar teisinis reguliavimas, nustatantis pareigą tik ūkininkams padengti nitratais užteršto vandens valymo išlaidas, neprieštarauja proporcingumo ir „teršėjams moka“ principams. Ieškovai nurodė, kad toks reikalavimas pažeidžia principą „teršėjas moka“, kadangi žemės ūkis nėra vienintelis taršos nitratais šaltinis. Todėl nustatytas teisinis reguliavimas, įpareigojantis tik ūkininkus padengti vandens, užteršto nitratais, valymo išlaidas, leidžia kitiems ūkio subjektams išvengti finansinės naštos. Teisingumo Teismas šioje byloje nurodė, kad vandens valymo išlaidos dėl taršos nitratais, negali būti nustatomos ūkininkams, jei jie prie tokios taršos neprisidėjo, kadangi tokia tarša gali atsirasti ir dėl kitų subjektų veiklos. Todėl atsižvelgiant į tai, principas „teršėjas moka“ atspindi ir proporcingumo principą[110]. Taigi iš Teismo išaiškinimo, suprantama, kad subjektai, negali būti įpareigojami atlyginti taršos pašalinimo išlaidų, jei jie prie tokios taršos neprisidėjo, nes priešingu atveju butų pažeisti proporcingumo ir „teršėjas moka“ principai. Be to, proporcingumo reikalavimas suprantamas ir taip, kad atlyginimo išlaidos turi atitikti padarytą žalą, t. y. iš subjektų negali būti reikalaujama atlyginti didesnes išlaidas, nei būtina taršai ištaisyti.

[109] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. balandžio 29 d. sprendimas, byloje Nr. C-293/97, The Queen prieš Secretary of State for the Environment ir Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H. A. Standley ir kt. ir D.G.D. Metson ir kt.
[110] *Ibid (109 išnaša).*

Kitoje Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje[111], buvo prašoma priimti prejudicinį sprendimą, susijusį su principo „teršėjas moka“ reglamentavimu Europos Parlamento ir Tarybos 2006/12/EB direktyvoje dėl atliekų[112] (nebegaliojanti). Jos 15 straipsnio 1 dalies a punkte įtvirtinta, kad pagal principą „teršėjas moka“, atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti „turėtojas, kurio atliekas tvarko atliekų surinkėjas arba įmonė [...]“[113]. Šios bylos esmė, kad Italijoje, Comune di Casoria teritorijoje esantiems viešbučiams, buvo nustatytas didesnis mokesčio už atliekas tarifas, nei toje teritorijoje esančioms gyvenamosios paskirties patalpoms, priklausančioms privatiems asmenims. Todėl viešbučiai, manydami, kad toks teisinis reguliavimas yra nepagrįstas ir neproporcingas, pateikė ieškinį nacionaliniams teismams, su prašymu panaikinti tokį teisinį reguliavimą. Teismas, manydamas, kad toks nacionalinis teisinis reguliavimas gali būti nesuderinamas su ES teise, kreipėsi į ES Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį spendimą, ar šios nacionalinės teisės nuostatos neprieštarauja 2006/12/EB direktyvai ir principui „teršėjas moka“, t. y. išaiškinti, ar yra leidžiama nustatyti, tokį nacionalinį teisinį reguliavimą, pagal kurį taikomas mokestis už atliekų tvarkymo ir šalinimo išlaidas, būtų apskaičiuojamas, pagal veikloje, galinčių susidaryti atliekų kiekį, o ne pagal faktiškai susidariusių ir perduotų tvarkyti atliekų kiekį. Teisingumo Teismas šioje byloje nurodė, kad „*Principas „teršėjas moka“ netrukdo tam, kad valstybės narės nustatytų, remdamosi vartotojų kategorijomis, apibrėžtomis pagal dėl jų vykdomos veiklos galinčių susidaryti atliekų kiekį, kokią dalį išlaidų, reikalingų komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo sistemai finansuoti, padengia kiekviena iš šių kategorijų.*“[114] Teismas taip pat nurodė, kad ir Direktyvos (2006/12/EB) 15 str. 1 d. 5 punktas nedraudžia, tokio nacionalinio teisinio reguliavimo, pagal kurį mokestis už atliekų tvarkymo ir šalinimo išlaidas, būtų apskaičiuojamas pagal paslaugos gavėjo veikloje, galinčių susidaryti atliekų kiekį, o ne pagal realiai susidariusias ir perduotas atliekas. Tačiau Teismas pažymėjo, kad turi patikrinta, kad atliekų turėtojams (viešbučiams), nustatytas mokestis, nebūtų akivaizdžiai neproporcingas jų veikloje galinčiam susidaryti atliekų kiekiui ir rūšiai, kad nebūtų reikalaujama padengti akivaizdžiai neproporcingų išlaidų.[115] Taigi, iš šio Teismo išaiškinimo, galima matyti, kad principas „teršėjas moka“, neprieštarauja, kad mokestis už atliekas, būtų nustatomas pagal subjekto veikloje, galintį susidaryti atliekų kiekį, tačiau jis negali būti akivaizdžiai neproporcingas, įpareigojantis padengti akivaizdžiai didesnes išlaidas.

[111] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16d. sprendimas, byloje Nr. C-254/08, Futura Immobiliare srl Hotel Futura ir kiti prieš Comune di Casoria.
[112] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/12/EB dėl atliekų. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. *OJ L 114, 27.4.2006*. *(nebegaliojanti).*
[113] *Ibid (112 išnaša).*
[114] Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-254/08. *op. cit. (111 išnaša).*
[115] Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-254/08. *op. cit. (111 išnaša).*

Proporcingumo principo sąsaja su principu „teršėjas moka“, pabrėžiama ir šioje byloje (C-254/08), pateiktoje Generalinės advokatės Juliane Kokott išvadoje[116]. Joje nurodoma, kad principas „teršėjas moka“, padeda teisingai paskirstyti išlaidas, kilusias dėl aplinkos taršos. Todėl tokios išlaidos netenka kitiems, dėl taršos neatsakingiems asmenims, o visos išlaidos tenka taršą sukėlusiems asmenims. Būtent todėl principas „teršėjas moka“ yra proporcingumo principo išraiška. Advokatė nurodo, kad būtų neproporcinga, jei tokios išlaidos tektų asmenims, kurie nėra atliekų turėtojai ar gamintojai.[117] Taigi iš šios išvados matoma ne tik principo „teršėjas moka“ sąsaja su proporcingumo principu, bet ir su išlaidų paskirstymo principu. Pažymėtina, kad tam tikrais atvejais tarša aplinkai sukeliama ne dėl vieno subjekto veiklos, todėl kartais yra neįmanoma ar finansiškai per brangu nustatyti konkretų teršėją, ar nustatyti tikslų subjekto prisidėjimą prie taršos. Nagrinėjamos bylos atveju, yra sudėtinga ir brangu nustatyti kiekvieno subjekto, kuriems teikiamos komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos, faktinį susidariusių ir perduotų atliekų kiekį. Būtent todėl įgyvendinant principą „teršėjas moka“, šiais atvejais, išlaidos yra proporcingai paskirstomos pagal subjekto veikloje galintį susidaryti atliekų kiekį.

Šioje išvadoje, advokatė pažymėto ir principo „teršėjas moka“ taikymo lakstumą. Ji nurodo, kad „*Proporcingumo principas yra [...] principo „teršėjas moka“ dar lankstesnio įgyvendinimo teisinis pagrindas. Jis yra vienas iš bendrųjų Bendrijos teisės principų [...], kurių valstybės narės turi laikytis perkeldamos ir taikydamos Bendrijos teisę. Proporcingumo principas reikalauja, kad Bendrijos institucijų aktai neviršytų to, kas tinkama ir būtina nagrinėjamų teisės aktų teisėtiems tikslams pasiekti, todėl, kai galima rinktis iš kelių tinkamų priemonių, reikia taikyti mažiausia suvaržančią, o sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi nurodytiems tikslams*“.[118] Taigi, advokatė, principo „teršėjas moka“ lankstumą, sieja su valstybių laisve (diskrecija), įgyvendinant šį principą, kurio įgyvendinimo priemonės turi būti paremtos proporcingumo principu bei nevaržančios daugiau nei būtina.

2014 m. gruodžio 18 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje Nr. C-551/13[119], buvo spendžiamas klausimas dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, ar Europos Parlamento ir Tarybos 2008/98/EB Direktyvos „dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas“[120] nuostatos,

[116] Generalinės advokatės Kokott išvada, pateikta 2009 m. balandžio 23 d., byloje Nr. C-254/08, Futura Immobiliare srl Hotel Futura ir kiti prieš Comune di Casoria.
[117] *Ibid (116 išnaša).*
[118] *Ibid (116 išnaša).*
[119] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas, byloje Nr. C-551/13, Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA prieš Comune di Quartu S. Elena.
[120] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas. *Europos Sąjungos Oficialusis leidinys. OJ L 312, 22.11.2008.*

neprieštarauja tokiam nacionaliniam teisiniam reguliavimui, kuriame nenumatyta galimybė atliekų turėtojui ar gamintojui, pačiam pašalinti atliekas ir dėl to būti atleistam nuo atliekų šalinimo mokesčio. Atsakydamas į tai, Teisingumo Teismas nurodė, kad Pagal Direktyvą, valstybėms yra paliekama nemaža laisvė (diskrecija), pasirenkant ar taikyti tokią atliekų tvarkymo galimybę (šalinti atliekas patiems atliekų turėtojams ar gamintojams), pasak Teismo, valstybių taikomi atliekų surinkimo sistemos ir metodai yra skirtingi. Be to, Teismas pažymėjo Direktyvos 14 str. nurodytą išlaidų padalijimą, pagal kurį, anot Teismo, *„valstybės narės įpareigojamos numatyti, kad atliekų tvarkymo išlaidas turi padengti visi atliekų gamintojai ir turėtojai“*[121]. Tuo atveju, jei būtų vadovaujamasi ieškovo argumentais (kad jis turi būti atleistas nuo mokesčio, nes pats pašalino savo atliekas), *„ši nuostata būtų nebeveiksminga, nes ja būtų leidžiama atliekų gamintojams ar turėtojams išvengti atliekų tvarkymo sistemų, kurias turi įdiegti valstybės narės, finansavimo.*“[122] Vis dėlto, Teismas pabrėžė, jog atsižvelgiant į tai, kad subjektas pats pašalina savo atliekas, taikomas mokestis turi būti proporcingas, subjekto „pagamintų“ ar perduotų atliekų kiekiui ir rūšiai. Taigi šioje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad „*Direktyvos 2008/98 15 straipsnio 1 dalis, taikoma kartu su jos 4 ir 13 straipsniais, turi būti aiškinama taip, kad pagal ją nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose* ***nenumatyta*** *pirminio atliekų gamintojo ar turėtojo galimybė pačiam jas pašalinti ir šitaip būti atleistam nuo komunalinio atliekų šalinimo mokesčio, jeigu šis mokestis atitinka proporcingumo principo reikalavimus.*“[123] Taigi, iš šios Bylos Teismo išaiškinimų, taip pat galima matyti principo „teršėjas moka“ ryšį su proporcingumo principu. Tai yra, valstybė taikydama principu „teršėjas moka“ paremtus mokesčius už atliekų tvarkymą, turi vadovautis proporcingumo principu, užtikrinančiu, kad iš subjektų nebūtų reikalaujama padengti akivaizdžiai didesnių išlaidų. Taikomos rinkliavos ar kt. mokesčio dydis turi būti nustatomas atsižvelgiant i atliekų kiekį.

Taigi, apibendrinant Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką dėl principo „teršėjas moka bei proporcingumo principo įgyvendinimo, galima matyti, kad Teismas principą „teršėjas moka“ dažnai sieja su išlaidų paskirstymu. Toks metodas, taikomas tuomet, kai tarša kyla ne dėl vieno subjekto veiklos ir yra neįmanoma nustatyti tikslaus kiekvieno subjekto prisidėjimo prie žalos aplinkai kilimo. Tai reiškia, kad taršos atlyginimo išlaidos turi būti proporcingai paskirstytos visiems subjektams, prisidėjusiems prie tokios taršos kilimo. Taip pat iš Teismo praktikos, matyti, kad principą „teršėjas moka“ įgyvendinančios priemonės, turi būti taikomos atsižvelgiant į

[121] Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-551/13. *supra note (119 išnaša).*
[122] Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-551/13. *supra note (119 išnaša).*
[123] Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-551/13. *supra note (119 išnaša).*

proporcingumo principą, t. y. iš subjektų negali būti reikalaujama atlyginti didesnių išlaidų, nei būtina, subjekto sukeltai taršai ištaisyti. Be to, „teršėjas moka“ ir proporcingumo principo reikalavimai būtų pažeisti ir tuo atveju, jei iš subjektų būtų reikalaujama atlyginti žalos ištaisymo išlaidas, prie kurios jie neprisidėjo.

5.2. Lietuvos teismų praktika dėl principo „teršėjas moka“ taikymo ribų nustatymo

Proporcingumo ir „teršėjas moka“ principų sąsajos ne kartą pažymėtos ir Lietuvos nacionalinių teismų praktikoje.

Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėtoje 2020 m. balandžio 22 d. administracinėje byloje[124], ginčas kilo dėl nesumokėtos vietinės komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo rinkliavos. Joje atsakovas skundė, kad jam nustatyta komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo mokesčio suma buvo apskaičiuota pagal planinius atliekų išvežimus, anot pareiškėjo, vietinės rinkliavos dydis, turėtų būti skaičiuojamas pagal faktinį atliekų kiekį. Teismas nagrinėdamas šią bylą, pažymėjo, kad šioje situacijoje taikytinas LR atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas principas „teršėjas moka“, reiškiantis, „*jog atliekų turėtojas, tais atvejais, kai perduoda atliekas atliekų tvarkytojui, privalo padengti visas su jo perduotų atliekų tvarkymu susijusias išlaidas, kitaip tariant jis privalo kompensuoti jo aplinkai daromą žalą bei atlyginti komunalinių atliekų sistemos organizatoriaus išlaidas, susijusias su jo atliekų tvarkymu, t. y. jis privalo mokėti už tai, kad „teršia“.*“[125] Teismas nurodo, kad atsakovas sutinka, kad teršėjai turi kompensuoti tokias išlaidas, tačiau, anot atsakovo, jos turi būti proporcingos daromai žalai, t. y. atitikti faktinį susidariusių atliekų kiekį. Teisėjų kolegija, remdamasi Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, nurodė, kad nustatyti faktinį perduotų atliekų kiekį, dažnai yra sunku ir brangu. Anot Teismo, atliekų turėtojai turi padengti ne tik išlaidas, konkrečiai susijusias su jų atliekų išvežimu ir tvarkymu, bet padengti ir kitas susijusias atliekų tvarkymo sistemos išlaidas, t. y. „*iš atliekų turėtojų surinktos lėšos turi padengti visas atliekų tvarkymo sistemos išlaidas bei būti pakankamos užtikrinti komunalinių atliekų sistemai keliamus reikalavimus, be kita ko, numatytus Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 1–3 dalyse*“.[126] Vis dėlto Teismas pažymi, kad mokesčio dydis turi neviršyti, to kas būtina siekiant šios rinkliavos tikslų. Teisėjų kolegija nurodė, kad „*proporcingumo principas,*

[124] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1369-575/2020, dėl nesumokėtos vietinės rinkliavos priteisimo. *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.*
[125] *Ibid (124 išnaša).*
[126] *Ibid (124 išnaša).*

principo „teršėjas moka“ kontekste, taip pat reikalauja, kad nustatyta vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą, nelemtų, kad tam tikri atliekų turėtojai turės padengti išlaidas akivaizdžiai neproporcingas dėl jų nekilnojamojo turto ir jo naudojimo paskirties galinčiam susidaryti atliekų kiekiui.“[127] Taigi iš Teismo išaiškinimų suprantama, kad atliekų turėtojams, taikoma vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą, kuria siekiama įgyvendinti principą teršėjas moka, turi būti proporcinga ir tinkama principo „teršėjas moka“ tikslams, t. y. kaip nustato LR atliekų tvarkymo įstatymo 32 str.[128], padengti atliekų tvarkymo išlaidas, įskaitant išlaidas, patirtas reikiamai atliekų tvarkymo infrastruktūrai įrengti ir jai eksploatuoti.

Kitoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo administracinėje byloje Nr. eA-1893-415/2019[129], dėl nesumokėtos vietinės rinkliavos priteisimo, taip pat buvo akcentuotas proporcingumo principo taikymas, principo „teršėjas moka“ kontekste. Šioje byloje atsakovai nurodė, kad pirmosios instancijos Teismas, neatsižvelgė į tai, kad jiems nustatytas vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų išvežimą ir tvarkymą dydis, buvo apskaičiuotas neatsižvelgiant į proporcingumo principą, „*pagal kurį atliekų turėtojui tenkanti mokėtina suma turėtų būti apskaičiuojama pagal atliekų kiekį*“[130]. Su šiais atsakovo argumentais LVAT teisėjų kolegija nesutiko, nurodydama, kad „*remiantis tuo, jog vietinės rinkliavos dydis atliekų turėtojams yra diferencijuojamas atsižvelgiant būtent į jų turimo ar naudojamo nekilnojamojo turto pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį ir dėl šios veiklos galinčiu susidaryti atlieku kiekiu, pareiškėjo vietinės rinkliavos dydžio apskaičiavimo modelis iš esmės yra proporcingas ir tinkamas siekiamam tikslui – principui „teršėjas moka“ užtikrinimui – įgyvendinti.*“[131]

Dar kitoje byloje[132], buvo sprendžiama savivaldybės nustatytos vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą atitiktis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau - VAĮ)[133] 3 straipsnio 1 dalies 3 punktui *(3 str. 1 d. 10 p. pagal dabartinę 2022-01-29 redakciją)*, kuriame įtvirtintas proporcingumo principas. Šioje byloje, pareiškėjui, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, kilo abejonių, ar Palangos m. sav. nustatytas teisinis reguliavimas dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir išvežimą, pagal kurį,

[127] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis. Bylos Nr. eA-1369-575/2020. *Supra note (124 išnaša).*
[128] Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. 32 str. *Supra note (77 išnaša).*
[129] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. balandžio 3 d. nutartis civilinėje byloje Nr. eA-1893-415/2019, dėl nesumokėtos vietinės rinkliavos priteisimo. *Lietuvos vyriausiasis administracinis Teismas.*
[130] *Ibid (129 išnaša).*
[131] *Ibid (129 išnaša).*
[132] Regionų apygardos administracinio teismo 2021 m. gegužės 19 d. sprendimas norminėje administracinėje byloje Nr. eI4-167-386/2021, dėl norminio teisės akto ištyrimo. *Regionų apygardos administracinis teismas.*
[133] Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. *Supra note (12 išnaša).*

„*vietinės rinkliavos mokėtojais laikomi verslo liudijimo pagrindu gyvenamąsias patalpas išnuomoję asmenys, nors jie vietinės rinkliavos mokėtojai yra ir dėl to, kad Palangos savivaldybės teritorijoje valdo, disponuoja, naudojasi nekilnojamu turtu*“[134], neprieštarauja VAĮ įtvirtintam proporcingumo principui. Pagal šį įstatymą, proporcingumo principas reiškia, kad: „*administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus*“.[135] Šioje byloje, Regionų apygardos administracinio teismo teisėjų kolegija, pirmiausiai pažymėjo, kad pagal principą „teršėjas moka“ savivaldybė turi užtikrinti, kad visos atliekų tvarkymo, išlaidos tektų atliekų turėtojams, o iš jų surinktos lėšos turi finansuoti visas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos išlaidas. Tačiau, Teismas pabrėžė, kad atliekų tvarkytojams tenkančios išlaidos, neturi viršyti to kas būtina, įgyvendinant principo „teršėjas moka“ nustatytus tikslus.[136] Teisėjų kolegija, vertindama nustatyto atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo, kuriuo įgyvendinamas principas „teršėjas moka“, atitiktį proporcingumo principui, citavo ankstesnę LVAT praktiką, kurioje nurodoma, kad „*nors tiek nacionalinėje, tiek Europos Sąjungos teisėje įtvirtintas principas „teršėjas moka“ nedraudžia mokėtinos vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą dydį apskaičiuoti pagal galintį susidaryti atliekų kiekį, šis principas minėtą atlyginimą sieja su faktiškai perduotu tvarkyti komunalinių atliekų kiekiu. Todėl tais atvejais, kai yra įmanoma nepatiriant didelių ekonominių sąnaudų nustatyti konkretų atliekų turėtojo perduodamų tvarkyti komunalinių atliekų kiekį, pastarajam tenkanti mokėtina suma turėtų būti apskaičiuojama būtent pagal minėtą atliekų kiekį. Priešingu atveju, t. y. mokėtinos vietinės rinkliavos dydį apskaičiuojant pagal galinčių susidaryti atliekų kiekį, kai yra objektyvi galimybė nustatyti konkretų atliekų kiekį, būtų viršijama tai, kas yra būtina principui „teršėjas moka“ įgyvendinti*.“[137] Be to, Teismas remdamasis Konstitucine doktrina, pažymėjo, kad proporcingumo principas reikalauja, kad taikytinos priemonės *„turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, kad šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir kad jos neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti“*[138]. Galiausiai teisėjų kolegija, nurodė LR atliekų tvarkymo įstatymo 30^2 straipsnį, kuriame įtvirtintas proporcingumo principo reikalavimas, nustatant komunalinių atliekų rinkliavų dydį. Teismas nurodė, kad pagal šiame straipsnyje nurodytą proporcingumo principo apibrėžimą, suprantama, kad atliekų turėtojams taikomas rinkliavos dydis gali būti apskaičiuojamas

[134] Regionų apygardos administracinio teismo sprendimas. Bylos Nr. eI4-167-386/2021. *Supra note (132 išnaša).*
[135] Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. *Supra note (12 išnaša).*
[136] Regionų apygardos administracinio teismo sprendimas. Bylos Nr. eI4-167-386/2021. *Supra note (132 išnaša).*
[137] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2796/2011, dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ištyrimo. *Lietuvos vyriausiais administracinis teismas.*
[138] Regionų apygardos administracinio teismo sprendimas. Bylos Nr. eI4-167-386/2021. *Supra note (132 išnaša).*

ne tik pagal faktinį atliekų kiekį, bet ir pagal galintį susidaryti atliekų kiekį. Taigi Teismas atsižvelgęs į tai kas išdėstyta, nurodė, kad atliekų turėtojams taikomos rinkliavos dydis gali būti „*diferencijuojamas atsižvelgiant į jų turimo ar naudojamo nekilnojamojo turto pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį, veiklą ir dėl šios veiklos galintį susidaryti atliekų kiekį*“[139], tad byloje ginčytas Palangos m. sav. nustatytas teisinis reguliavimas, neprieštarauja proporcingumo principui ir yra tinkamas siekiamam tikslui, t. y. principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo užtikrinimui.

Prieš tai nagrinėtose bylose, principo „teršėjas moka“ taikymo ribos proporcingumo principo kontekste, buvo analizuotos už teisėta veikla sukeliamą neigiamą poveikį aplinkai, t. y. už atliekų tvarkytojams perduotų komunalinių atliekų tvarkymą. Tačiau, proporcingumo principas yra tiek pat aktualus ir taikant principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo priemones už neteisėtą aplinkos teršimą. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byloje (Nr. eA-1705-492/2021)[140] buvo ginčijamas Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių punktas, kuriame nustatyta, kad už konteinerių aikštelėse (bei iki 5 metrų iki aikštelių) neteisėtai paliktų atliekų, tokių kaip statybos, griovimo, didelių gabaritų, pavojingųjų ir kt., atliekų išvežimą, apmoka konteinerių aikštelei priskirto nekilnojamojo turto objektų savininkai, išlaidas visiems padalijant po lygiai. Pareiškėjas prašė Teismo ištirti, ar toks teisinis reguliavimas neprieštarauja LR atliekų tvarkymo įstatymui bei principui „teršėjas moka“. Anot pareiškėjo, toks nekilnojamo turto objektų savininkams priskirtas išlaidų atlyginimas už neteisėtai paliktų atliekų išvežimą yra nepagrįstas, kadangi nėra pakankamo pagrindo teigti, kad tokias atliekas paliko būtent šie subjektai, o principas „teršėjas moka“, nustato pareigą, atlyginti atliekų tvarkymo išlaidas būtent atliekų darytojams ar turėtojams. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija iš esmės pritarė pareiškėjo argumentams, teigdama, kad vien tik pagal atliekų palikimo vietą, t. y. konteinerių aikštelę, nepakanka preziumuoti, kad tokios atliekos priklauso būtent konteinerių aikštelei priskirtiems nekilnojamojo turto savininkams. Teismas pabrėžė, kad ginčijamas savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių punktas yra taikomas tik tuomet, kai nėra nustatomas konkretus atliekas palikęs asmuo (teršėjas). Be to Teismas nurodė, kad beveik analogišku atveju, kuomet minėtos atliekos paliekamos ne aikštelėje (t. y. 5 m. ir daugiau už jos) bei nėra nustatomas konkretus teršėjas, tokiu atveju šių atliekų išvežimą apmoka savivaldybė. Anot Teismo toks skirtingas teisinis reguliavimas yra nepagrįstas. Teismas remdamasis ESTT praktika, pažymėjo principo „teršėjas moka“ kaip proporcingumo principo išraišką, nurodydamas, kad „*Būtų neproporcinga nurodyti padengti atliekų*

[139] Regionų apygardos administracinio teismo sprendimas. Bylos Nr. eI4-167-386/2021. *Supra note (132 išnaša).*
[140] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1705-492/2021, dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo. *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.*

šalinimo išlaidas tam, kuris nėra atliekų gamintojas. Principas „teršėjas moka“, kaip išlaidų paskirstymo principas, sukonkretina vienodo požiūrio principą, dar vadinamą nediskriminavimo principu, kuris reikalauja, jog panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos situacijos – vienodai, jei toks vertinimas negali būti objektyviai pagrįstas“[141]. Galiausiai Teisėjų kolegija nurodė, kad „*atsakovas iš esmės nepagrindė pasirinktų teisinio reguliavimo priemonių būtinumo, tinkamumo ir jų proporcingumo, inter alia principo „teršėjas moka“ taikymo prasme.*“[142] Taigi, Teismas nusprendė, kad Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių ginčytame punkte nustatytas teisinis reguliavimas yra neproporcingas principui „teršėjas moka“ ir prieštarauja LR atliekų tvarkymo įstatymo nuostatoms. Taigi iš šios bylos Teismo argumentų, galima matyti, kad valstybės ar savivaldybių nustatytos teisinio reguliavimo priemonės, kuriomis yra įgyvendinamas principas „teršėjas moka“, turi būti pagrįstos atsižvelgiant į proporcingumo principo elementus: būtinumą, tinkamumą ir proporcingumą. Tokios priemonės negali būti taikomos už žalą neatsakingiems asmenims, t. y. neprisidėjusiems prie taršos, jų taikymas negali būti pagrįstas tik prielaidomis, be to nustatytos priemonės turi būti proporcingos siekiamiems teisinio reguliavimo tikslams.

Netiesiogiai proporcingumo principo reikšmė atsispindi ir civilinėse bylose dėl žalos aplinkai atlyginimo priteisimo, apskaičiuojant padarytos žalos dydį pinigine išraiška. Kaip viršuje analizuotose ESTT ir Lietuvos teismų bylose minėta, proporcingumo principas, be kita ko reiškia, kad iš subjektų sukėlusių žalą aplinkai, negali būti reikalaujama atlyginti didesnių žalos atlyginimo išlaidų, nei tam būtina. Pažymėtina, kad tiek Europos Parlamento ir Tarybos 3004/35/EB direktyva dėl žalos aplinkai ištaisymo (atlyginimo), tiek LR aplinkos apsaugos įstatyme įtvirtintos žalos ištaisymo (atlyginimo) normos, apima ne tik žalos ištaisymą pinigine išraiška, t. y. sumokant tam tikro dydžio sumą už padarytą žalą aplinkai, tačiau jos taip pat įpareigoja subjektus imtis veiksmų, siekiant sustabdyti žalos plitimą, pašalinti ar ištaisyti jos padarinius. Taigi žalos aplinkai atlyginimas gali būti įgyvendinamas tiek pinigine išraiška, tiek natūra, t. y. taikant žalos ištaisymo priemones. Be to gali būti atvejų, kuomet dalis žalos atitaisoma įgyvendinant žalos aplinkai atkūrimo priemones bei kita dalį žalos, kompensuojant finansinėmis priemonėmis. Pavyzdžiui, civilinėje byloje dėl žalos aplinkai atlyginimo (Nr. 3K-3-61/2014)[143], iš subjekto, dėl kurio neteisėtos veiklos į pelkę išsiliejo teršalai (dyzelinas) ir buvo užteršta šalia esanti teritorija, priskiriama „Natura 2000“ teritorijoms bei

[141] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas. Bylos Nr. eA-1705-492/2021. *Supra note (140 išnaša).*
[142] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas. Bylos Nr. eA-1705-492/2021. *Supra note (140 išnaša).*
[143] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. balandžio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-61/2014, dėl žalos aplinkai atlyginimo. *Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.*

tokiu būdu buvo sukelta žala aplinkai, buvo prašoma priteisti 9,7 mln. litų žalos aplinkai atlyginimo. Byloje nurodoma, kad subjektas ėmėsi vykdyti žalos atitaisymo priemonių, tačiau jas vykdė netinkamai, dėl ko kilusios žalos padariniai nebuvo galutinai ištaisyti. Atsakovas prašė atmesti ieškinį, nurodydamas, kad *„Žala turi būti apskaičiuojama, atsižvelgiant į tai, kad ji yra ir (ar) bus atlyginta natūra, taikant aplinkos būklės atkūrimo priemones. Atsakovo teigimu, toks teisinis reguliavimas, kuris leidžia įpareigoti už žalą atsakingą asmenį ir atlyginti žalą pinigais, ir atlyginti ją natūra, kai reikalaujant atlyginti žalą pinigais neatsižvelgiama į žalos atlyginimą natūra, ir priešingai, reikalaujant atlyginti žalą natūra, neatsižvelgiama į žalos atlyginimą pinigais, yra antikonstitucinis.“*[144] Iš Lietuvos Aukščiausiojo Teismo argumentų byloje, galima matyti, kad Teismas sutinka, su tuo kad subjekto, sukėlusio žalą aplinkai vykdytos priemonės, siekiant natūra ištaisyti žalos padarinius bei atkurti aplinkos būklę, yra svarbūs apskaičiuojant atlygintinos žalos dydį pinigine išraiška. Teisėjų kolegija nurodė, kad *„kai aplinkos užteršimas yra negrįžtamas, žalą padaręs teršėjas ūkio subjektas nesiima veiksmų atkurti aplinkos būklei, sumažinti taršą ar atliekami veiksmai yra nepakankami visiškai atkurti aplinkos būklę, jis privalo atlyginti aplinkai padarytą žalą, kurios padariniai nėra pašalinti visiškai neatkūrus aplinkos būklės, išreikštą piniginiu ekvivalentu.“*[145] Teismas nurodo, kad apskaičiuojant žalos dydį pinigine išraiška, „*turi būti iš pradinės paskleistų teršalų į aplinką žalos vertės atimama ne žalą padariusio asmens atliktų veiksmų ir priemonių, skirtų taršai neutralizuoti ir jos padariniams sušvelninti, vertė, o šių teršėjo atliktų veiksmų ir priemonių sukelto efekto vertė, t. y. įvertintina ir įskaitytina į atlygintiną žalą tai, kokia apimtimi tie veiksmai ir priemonės sumažino taršą ir jos padarinius aplinkai bei kokia apimtimi galiausiai buvo atkurta aplinkos būklė.*“[146] Tad, anot Teismo yra svarbu įvertinti ne tai kiek ir kokios žalos ištaisymo priemonės buvo taikytos, o svarbu įvertinti šių priemonių naudą (veiksmingumą) aplinkai, t. y. nustatyti kiek ir kokia žala aplinkai buvo pašalinta bei atkurta aplinkos būklė. Taigi iš šios bylos Teismo pasisakymų, galima daryti išvadą, kad jeigu nustatant atlygintinos žalos dydį pinigine išraiška, nebūtų atsižvelgiama į subjekto natūra taikytas žalos ištaisymo priemones, kuriomis dalinai buvo ištaisyta padaryta žala aplinkai bei dalinai atkurta aplinkos būklė, tokiu atveju būtų pažeistas proporcingumo principo reikalavimas, kad negali būti reikalaujama atlyginti didesnes žalos ištaisymo išlaidas, nei būtina žalai ištaisyti.

[144] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis. Bylos Nr. 3K-3-61/2014. *Supra note (143 išnaša).*
[145] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis. Bylos Nr. 3K-3-61/2014. *Supra note (143 išnaša).*
[146] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis. Bylos Nr. 3K-3-61/2014. *Supra note (143 išnaša).*

IŠVADOS

1. Principas „teršėjas moka“ yra vienas pagrindinių Europos Sąjungos aplinkos teisės principų. Juo yra siekiama įpareigoti teršėjus atlyginti sukeltos žalos aplinkai atkūrimo bei žalos prevencijos išlaidas. Šio principo taikymo ribas padeda apibrėžti bendrasis teisės principas – proporcingumas. Proporcingumo principas užtikrina, kad taikomos principą „teršėjas moka“ įgyvendinančios priemonės būtų teisėtos, būtinos ir tinkamos siekiamiems tikslams. Pagal proporcingumo principą, iš teršėjų negali būti reikalaujama padengti didesnių išlaidų, nei būtina žalos aplinkai ištaisymui, atlyginimo išlaidos turi būti proporcingos kilusiai žalai.

2. Europos Sąjungoje principas „teršėjas moka“ yra įtvirtintas tiek pirminėje, tiek antrinėje teisėje. Esminis ES teisės aktas, nustatantis šio principo įgyvendinimo priemones, yra Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2004/35/EB. Ji buvo priimta siekiant sukurti bendrą, principu „teršėjas moka“ paremtą, žalos aplinkai atlyginimo sistemą, užtikrinančią vienodą valstybių narių teisinį reguliavimą dėl žalos aplinkai atlyginimo. Tačiau pastebima, kad Direktyva palieka nemažai laisvės (diskrecijos) valstybėms narėms, perkeliant jos normas į nacionalinę teisę. Valstybės gali nuspręsti, ar taikyti vienas ar kitas Direktyvos išimtis, taip pat joms paliekama teisė nustatyti griežtesnį teisinį reguliavimą, priimti papildomas priemones. Manytina, kad tai gali kliudyti vienodo teisinio reguliavimo sukūrimui. Be to, prie neigiamų Direktyvos pusių galima priskirti tai, kad jos taikymo sritis yra gana siaura. Pagal Direktyvą žala aplinkai apima tik tris nurodytus aplinkos elementus (saugomas rūšis ir natūralias buveines, vandenį, žemę). Taip pat Direktyvoje įtvirtinta griežtoji atsakomybė yra taikoma tik apibrėžtam profesinių veiklų sąrašui, o kitų profesinių veiklų subjektams, esant kaltei, atsakomybė taikoma tik už žalą (ar jos grėsmę) saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms. Prie teigiamų jos pusių galima priskirti tai, kad Direktyva nustato ne tik kilusios žalos aplinkai atlyginimo sistemą, bet taip pat įpareigoja imtis prevencinių veiksmų, siekiant sukontroliuoti galimos žalos grėsmę.

3. Lietuvoje principą „teršėjas moka“ įtvirtina tiek strateginio planavimo dokumentai, tiek įvairūs įstatymai. Tačiau, pagrindiniame aplinkos apsaugą reguliuojančiame teisės akte – Aplinkos apsaugos įstatyme, principo „teršėjas moka“ sąvoka ir jos apibrėžimas nėra tiesiogiai pateikiami. Tačiau netiesiogiai šis principas atsispindi ne viename Įstatymo straipsnyje. Šis įstatymas yra pagrindinis nacionalinis teisės aktas į kurį buvo perkeltos 2004/35/EB direktyvos nuostatos. Įstatymo teisinis reguliavimas, susijęs su žalos aplinkai atlyginimu, lyginant su Direktyvos nuostatomis yra šiek tiek platesnis. Jame pateikta žalos aplinkai sąvoka apima kur kas daugiau

aplinkos elementų, be to, pagal nacionalinį teisinį reguliavimą, priešingai nei Direktyvoje, griežtoji atsakomybė taikoma visų ūkinių veiklų subjektams (išskyrus numatytas išimtis).

4. Kadangi principas „teršėjas moka“ gali būti taikomas tiek už teisėtą, tiek neteisėtą aplinkos teršimą, todėl jis gali būti įgyvendinamas įvairiose skirtingose veiklos srityse.

• Ypač svarbus tinkamas šio principo įgyvendinimas atliekų sektoriuje, kadangi jų tvarkymas reikalauja didelių išlaidų. Lietuvoje, atliekų tvarkymo srityje, principas „teršėjas moka“ yra įgyvendinamas taikant mokestį už aplinkos teršimą pakuočių ir gaminių atliekomis, taip pat produktų, dėl kurių naudojimo susidaro atliekos, gamintojams ir importuotojams yra taikomas gamintojo ir importuotojo atsakomybės principas. Komunalinių atliekų tvarkymo srityje, atliekų turėtojams yra taikomos rinkliavos ar kt. mokesčiai už atliekų išvežimą ir tvarkymą. Pagal teisinį reguliavimą, rinkliavos ar kt. įmokos dydis už šių atliekų išvežimą ir tvarkymą gali būti apskaičiuojamas tiek pagal faktinį susidariusių atliekų kiekį, tiek pagal galintį susidaryti atliekų kiekį, tačiau LVAT yra išaiškinęs, kad savivaldybių norminiai teisės aktai, nenustatantys galimybės atliekų turėtojams mokėti pagal realų susidariusių atliekų kiekį, prieštarauja proporcingumo principui. Visos atliekų tvarkymo srityje taikomos principą „teršėjas moka“ įgyvendinančios priemonės turi neprieštarauti Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintam proporcingumo principui, pagal kurį jos turi būti tinkamos ir būtinos siekiamiems tikslams bei proporcingos sukeliamai taršai.

• Transporto sektorius Europos Sąjungoje yra didžiausias šiltnamio efektą sukeliančių dujų sukėlėjas, sudarantis apie 30% išmetamo CO2 kiekio. Jame pats taršiausias yra kelių transportas (virš 70%). Siekiant sumažinti lengvųjų automobilių sukeliamą taršą, Lietuvoje yra taikomas vienkartinis transporto priemonės registracijos mokestis, tačiau manoma, kad šis mokestis neužtikrina tinkamo principas „teršėjas moka“ įgyvendinimo. Todėl Lietuvoje jau kurį laiką yra svarstomas šio mokesčio pakeitimas kasmetiniu automobilių taršos mokesčiu. Tačiau šio mokesčio įstatymo projektas sukėlė nemažai diskusijų, dėl šio mokesčio būtinumo, t. y. ar tokių pat tikslų neįmanoma pasiekti kitomis, švelnesnėmis priemonėmis. Yra svarstoma, ar tokių pat tikslų neįgyvendina taikomas PVM ir akcizo mokestis degalams.

5. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų praktikoje ne kartą yra pažymėta, kad principas „teršėjas moka“ turi būti įgyvendinamas kartu su proporcingumo principu. Teismai yra nurodę, kad taikant išlaidų paskirstymo metodą visas taršos pašalinimo išlaidas turi padengti visi prie jos prisidėję subjektai, tačiau tokios išlaidos negali tekti prie taršos neprisidėjusiems asmenims, nes tai prieštarautų proporcingumo ir „teršėjas moka“ principams. Taip

pat iš teismų praktikos suprantama, kad proporcingumo principas reikalauja, kad žalos aplinkai atlyginimo išlaidos ir taikomos priemonės nebūtų griežtesnės nei būtina tokios žalos pašalinimui.

Lietuvoje, proporcingumo ir „teršėjas moka“ principų ryšys pastebimas tiek LAT bylose dėl žalos aplinkai atlyginimo, tiek LVAT bylose dėl norminių aktų teisėtumo ištyrimo. Iš nagrinėtų LVAT bylų galima matyti, kad ne visi vietos savivaldos norminiai administraciniai aktai atitinka proporcingumo principo reikalavimus. Teismas nustatė, kad Vilniaus m. savivaldybėje taikomas teisinis reguliavimas, pagal kurį daugiabučių namų gyventojai turi apmokėti išlaidas, už neteisėtai daugiabučiui priskirtoje konteinerių aikštelėje paliktas atliekas, prieštarauja proporcingumo principui. Teismas nurodė, kad nėra pakankamo pagrindo teigti, kad tokios nelegaliai paliktos atliekos priklauso būtent daugiabučių namų gyventojams, o pagal principą „teršėjas moka“, tokias išlaidas turi padengti atliekų turėtojai.

Teismai yra išaiškinę, kad atliekų tvarkymo srityje taikomos rinkliavos ar kt. mokesčiai už atliekų surinkimą ir tvarkymą gali būti apskaičiuojamos pagal galintį susidaryti atliekų kiekį, tačiau, kai įmanoma, nepatiriant didelių išlaidų, vietinė rinkliava tūrėtų būti apskaičiuojama pagal faktinį perduotų atliekų kiekį. Priešingu atveju, būtų pažeistas proporcingumo principo būtinumo kriterijus, nes būtų viršijama tai, kas yra būtina principui „teršėjas moka“ įgyvendinti.

SANTRAUKA

Aplinkos tarša kasmet tampa vis didesne problema, kurios neigiamas poveikis apima ne tik vietos regionus, tačiau tam tikras jos poveikis juntamas viso pasaulio mastu. Ji kelia didelį pavojų ne tik gamtinei aplinkai, bet ir žmonių sveikatai. Kovai su aplinkos tarša yra pasitelkiamos įvairios priemonės, tačiau jos reikalauja didelių išlaidų. Todėl aplinkos teisėje yra įgyvendinamas principas „teršėjas moka“, pagal kurį visas žalos aplinkai išlaidas turi padengti atsakingi teršėjai. Tokiu būdu už aplinkai padarytos žalos atitaisymo išlaidas, neturi mokėti visa visuomenė, o jos išlaidos tenka už ją atsakingiems asmenims. Be to, tai skatina subjektus elgtis atsakingiau ir vengti taršos.

Tam kad principą „teršėjas moka“ įgyvendinančios priemonės nebūtų per griežtos, neteisėtai varžančios žmonių teises, tokios priemonės turi atitikti proporcingumo principo reikalavimus. Proporcingumo principas padeda nustatyti, ar taikomos priemonės yra tinkamos ir būtinos siekiamiems tikslams įgyvendinti bei ar jos yra proporcingos sukeltai žalai (taršai). Taigi, proporcingumo principas, padeda nustatyti principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo ribas.

Tad šiame magistro baigiamajame darbe yra analizuojami teisės aktai ir teismų praktika, siekiant nustatyti principo „teršėjas moka“ ir proporcingumo principo ryšį.

SUMMARY

The scope of the "polluter pays" principle in the context of the principle of proportionality.

Environmental pollution is becoming a growing problem every year, with negative impacts not only affecting local regions, but some of its effects being felt worldwide. It causes a serious threat not only to the natural environment, but also to human health. Various measures are used to combat environmental pollution, but they require significant costs. Environmental law therefore implements the 'polluter pays' principle, according to which all the costs of environmental damage must be covered by the responsible polluters. In this way, the costs of repairing environmental damage should not be covered by the whole society and must be payed by the persons, who are responsible for it. It also encourages subjects to act more responsibly and avoid pollution.

However, for the measures implementing the polluter pays principle not to be too restrictive, unlawfully restricting human rights, such measures must comply with the requirements of the principle of proportionality. The principle of proportionality helps to determine whether the taken measures are appropriate and necessary for the achievement of the pursued objectives and whether they are proportionate to the caused damage (caused pollution). Thus, the principle of proportionality helps to set limits on the implementation of the polluter pays principle.

This work is going to analyse legislation and case law to establish a link between the polluter pays principle and the principle of proportionality.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

I. TEISĖS AKTAI

Lietuvos Respublikos teisės aktai:

Įstatymai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.*
2. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas. *Teisės aktų registras, 2015-07-10, Nr. 11216.*
3. Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios, 1992, Nr. 5-75.*
4. Lietuvos Respublikos Atliekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios, 1998, Nr. 61-1726.*
5. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.*
6. Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Valstybės žinios, 1999, Nr. 47-1469.*
7. Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas. *Valstybės žinios, 1991, Nr. 11-274.*
8. Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios, 2001, Nr. 85-2968.*
9. Lietuvos Respublikos vandens įstatymas. *Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2615.*
10. Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas. *Valstybės žinios, 2006, Nr. 82-3260.*
11. Lietuvos Respublikos alternatyviųjų degalų įstatymas. *Teisės aktų registras, 2021, Nr. 7413.*
12. Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymas. *Teisės aktų registras, 2019, Nr. 21534.*

Įstatymo projektai:

1. Įstatymo projektas dėl Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymo Nr. XIII-2690 pakeitimo įstatymo projekto. 2021 m. liepos 15 d. variantas (senas). *Reg. Nr.: 21-27656.*
2. Įstatymo projektas dėl Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymo Nr. XIII-2690 pakeitimo įstatymo projekto. 2021 m. lapkričio 19 d. variantas. *Reg. Nr.: 21-27656(6).*

Kiti teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“. *Teisės aktų registras. 2015, Nr. 6178.* (Suvestinė redakcija nuo 2016-06-02).
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. *Valstybės žinios, 2003, Nr. 89-4029.* (Suvestinė redakcija nuo 2011-04-08).

3. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas „Dėl Motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio apskaičiavimo, surinkimo ir grąžinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras, 2020, Nr. 10146.*

4. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimas Dėl Vilniaus miesto savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatų patvirtinimo. *Teisės aktų registras, 2017, Nr. 2367.*

Europos Sąjungos teisės aktai:

1. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. *Valstybės žinios, 2004, Nr. 2-2.*

2. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, *OJ C 326, 2012.*

3. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti). *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 2004. *OJ L 143/56.*

4. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas. *Europos Sąjungos Oficialusis leidinys. OJ L 312, 2008.*

5. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/12/EB dėl atliekų. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys. OJ L 114, 27.4.2006. (nebegaliojanti).*

6. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 1994. *OJ L 365.*

7. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 2000. *OJ L 327.*

8. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės). *Europos Sąjungos oficialusis leidinys.* 2010. *OJ L 334.*

9. Commission of the European Communities. „Communication from the Commission to the Council and Parliament and the Economic and Social Committee: Green Paper on remedying environmental damage“. COM(93) 47 final. Brussels, 1993. Prieiga internete: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0047&from=ET

10. European Commission. „White Paper on environmental liability“. COM(2000) 66 final. ISBN 92-828-9179-8. Prieiga internete: https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf

Tarptautiniai teisės aktai:

1. Rio de Žaneiro deklaracija dėl aplinkos ir plėtros. 1992. *LR Aplinkos ministerijos vertimas. Vilnius, 2001.* Prieiga internete: https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/%C5%A0ESD%20apskaitos%20ir%20kt%20ataskaitos/Agenda21.pdf

II. SPECIALIOJI LITERATŪRA

1. Danėlienė, I. „Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje“. *Teisė (72).* Vilnius: Vilniaus universitetas. 2009. ISSN 1392–1274.
2. Danėlienė, I. „Proporcingumo principas administracinėje teisėje“. *Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S).* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012. [interaktyvus]. Prieiga internete: https://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:1727522/datastreams/MAIN/content.
3. Jankauskas, K. „Teisės principų samprata ir jos įtvirtinimas konstitucinėje jurisprudencijoje“. Daktaro disertacija. *Socialiniai mokslai, teisė (01S).* Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2005.
4. Meškys, L. „Europos Sąjungos aplinkosaugos principo „teršėjas moka“ įgyvendinimas Lietuvos Respublikos teisės sistemoje“. *Jurisprudencija: mokslo darbai.* Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas. 2006, t. 3(81), p. 56-63. ISSN 1392-6195.
5. Monkevičius, E. ir kt. „Aplinkosaugos teisė“. *Vadovėlis. Justitia.* Vilnius, 2011. ISBN 978-9955-616-63-4.
6. Ragulskytė-Markovienė, R. „Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais“. Vilnius: *Eugrimas,* 2005. ISBN 9955-682-04-3.
7. Žvaigždinienė, I. „Direktyva 2004/35/EB – ar pasiektas tikslas sukurti bendrą žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) sistemą Europos Sąjungoje“. *Teisė (85)*. Vilnius: Vilniaus universitetas. 2012, t. 85, p. 97-112. ISSN 1392–1274.
8. Žvaigždinienė, I. „Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai“. *Justitia.* Vilnius, 2008. ISBN 978-9955-616-45-0.

III. KITA LITERATŪRA

1. „Automobilių išmetamas CO2: faktai ir skaičiai (infografikas)“. Internetinė svetainė: *Europos Parlamentas.* Prieiga internete: https://www.europarl.europa.eu/news/lt/headlines/society/20190313STO31218/automobiliu-ismetamas-co2-faktai-ir-skaiciai-infografikas
2. „Automobilių registracijos mokestis pravers Pandoros skrynią?“. *Vakarų ekspresas.* 2020 m. vasario 5 d. [interaktyvus]. Prieiga internete: https://ve.lt/naujienos/ekonomika/automobiliai/automobiliu-registracijos-mokestis-pravers-pandoros-skrynia-1772273
3. Europos Audito Rūmai. „ES aplinkos politikos srityse ir veiksmuose principas „teršėjas moka“ taikomas nenuosekliai“. Specialioji ataskaita. 2021. Prieiga internete: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/polluter-pays-principle-12-2021/lt/#chapter8
4. Europos Komisija. „Atsakomybės už aplinkos apsaugą direktyva“. *Leidinių biuras.* ISBN 978-92-79-29613-0. Prieiga internete: https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/factsheet/ELD%20factsheet_LT.pdf
5. Generalinės advokatės Kokott išvada, pateikta 2009 m. balandžio 23 d., byloje Nr. C-254/08, Futura Immobiliare srl Hotel Futura ir kiti prieš Comune di Casoria. Prieiga internete: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf

6. „ŠESD apskaitos ir prognozių ataskaitos“. Internetinė svetainė: *Aplinkos apsaugos agentūra*. Prieiga internete: https://aaa.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/sesd-apskaitos-ir-prognoziu-ataskaitos
7. „ŠESD mažinimas Lietuvoje“. Internetinė svetainė: *Klimato kaita.* Prieiga internete: https://klimatokaita.lt/klimato-kaitos-svelninimas/sesd-mazinimas-lietuvoje/
8. Vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą: Zarasų raj. savivaldybė. Internetinė svetainė: Utenos regiono atliekų tvarkymo centras. Prieiga internete: https://uratc.lt/zarasai-rinkliava/
9. „Vietinės rinkliavos apskaičiavimas“. Internetinė svetainė: Vilniaus atliekų sistemos administratorius. Prieiga internete: https://vasa.lt/vietines-rinkliavos-apskaiciavimas

IV. TEISMŲ PRAKTIKA

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika:

1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. balandžio 29 d. sprendimas, byloje Nr. C-293/97, The Queen prieš Secretary of State for the Environment ir Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H. A. Standley ir kt. ir D.G.D. Metson ir kt.
2. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 16d. sprendimas, byloje Nr. C-254/08, Futura Immobiliare srl Hotel Futura ir kiti prieš Comune di Casoria.
3. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas, byloje Nr. C-551/13, Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA prieš Comune di Quartu S. Elena.

Lietuvos Respublikos Teismų praktika:

1. Regionų apygardos administracinio teismo 2021 m. gegužės 19 d. sprendimas norminėje administracinėje byloje Nr. eI4-167-386/2021, dėl norminio teisės akto ištyrimo. *Regionų apygardos administracinis teismas.*
2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1705-492/2021, dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo. *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.*
3. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1369-575/2020, dėl nesumokėtos vietinės rinkliavos priteisimo. *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.*
4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. balandžio 3 d. nutartis civilinėje byloje Nr. eA-1893-415/2019, dėl nesumokėtos vietinės rinkliavos priteisimo. *Lietuvos vyriausiasis administracinis Teismas.*
5. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. balandžio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-61/2014, dėl žalos aplinkai atlyginimo. *Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.*
6. Lietuvos vyriausiojo Administracinio Teismo 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{143}-1592/2012, dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo. *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.*

7. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2796/2011, dėl vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ištyrimo. *Lietuvos vyriausiais administracinis teismas.*

Konstitucinio Teismo doktrina:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 2010-2013“. Vilnius. 2014 m. p. 14. Prieiga internete:https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2017/05/konstituc-doktrinos-nuostatos-2010-2013.pdf
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymo (2002 m. sausio 15 d. redakcija) 18 straipsnio (2007 m. gruodžio 4 d. redakcija) 2 dalies 4 punkto, 40 straipsnio 1 dalies 5 punkto (2007 m. gruodžio 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Byla Nr. 50/2009.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas „dėl Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 4.103 straipsnio (2006 m. spalio 17 d. redakcija) 3 dalies ir Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 28 str. (2006 m. spalio 17 d., 2009 m. lapkričio 19 d. redakcijos) 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.