



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

NEIŠNAUDOJAMOS GALIMYBĖS SUMAŽINTI KARJERAIS PAŽEISTUS ŽEMĖS PLOTUS

2012 m. gruodžio 21 d. Nr. VA-P-20-1-19
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant 2012-01-10 pavedimą Nr. P-20-1

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Albinas Borisevičius (grupės vadovas)

Valdemaras Bačiauskas

Aleksandr Gaitanži

Tautvydas Lankelis (iki 2012-08-18)

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti

Valstybės kontrolės interneto puslapyje

adresu www.vkontrole.lt

SANTRAUKA

Žemės gelmių išteklių naudojimas yra svarbus visuomenės poreikių tenkinimo elementas, tačiau ši veikla daro neigiamą įtaką aplinkai, nes atviru kasybos būdu išgaunant naudingus žemės gelmių išteklius (kietąsias iškasenas, įskaitant ir durpes) pramoniniuose ir mažuosiuose karjeruose bei durpynuose pažeidžiamos teritorijos. Tokios pažeistos, bet nerekultivuotos teritorijos darto kraštovaizdį¹, kelia grėsmę žmogui. Todėl karjeriais ir durpynais neturėtų būti pažeidžiama ploto daugiau, negu reikia pagal iškasamų išteklių poreikius ir pagal naudojamas kasybos technologijas, o išnaudojus juose visus žemės gelmių išteklius, turi būti rekultivuojami, pagal galimybes atkuriant buvusią žemės naudojimo paskirtį, arba rekultivuojami į vertingesnes ekosistemas.

Karjeriais pažeistų teritorijų plotui turi įtakos tai, kaip organizuota atsakingų už šios srities gerą būklę Aplinkos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos ir jų reguliavimo sferoje esančių institucijų – Lietuvos geologijos tarnybos, Aplinkos apsaugos agentūros, Regioninių aplinkos apsaugos departamentų, taip pat Nacionalinės žemės tarnybos, savivaldybių ir žemės gelmių išteklius eksploatuojančių subjektų veiklos aplinka, sąveika ir proceso kontrolė.

Šiuo metu nėra tikslios informacijos, kiek šalyje yra karjeriais ir durpynais pažeistų žemės plotų, nes paskutinį kartą tokių žemės plotų inventorizacija buvo atlikta 1998 m. Šios jau gerokai pasenusios informacijos duomenimis, tuo metu karjeriais buvo pažeista maždaug 9 829 ha, o durpynais – 17 021 ha šalies teritorijos. Faktiškai pažeistų plotų yra dar daugiau, kadangi į šį plotą neįskaičiuoti nelegalia kasyba pažeisti žemės plotai.

Audito tikslas – įvertinti, ar žemės gelmių išteklių gavybos ir rekultivavimo proceso organizavimas ir kontrolė sudaro sąlygas siekti, kad karjeriais pažeistų, bet nerekultivuotų teritorijų plotas būtų minimalus.

Audito metu nagrinėjome klausimus ar pažeidžiami pertekliniai žemės plotai, ar atsakingos institucijos valdo pilną ir patikimą informaciją apie pažeistus žemės plotus bei jų rekultivavimą, ar tinkamai vykdoma pažeistos žemės apskaita, rekultivavimo proceso etapų planavimas, vykdymas ir kontrolė bei rekultivavimui reikiamų lėšų valdymas.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas.

¹ Kraštovaizdžio svarba aptarta 2000-10-20 Europos Tarybos priimtoje „Europos kraštovaizdžio konvencijoje“.

Išvados

1. 1998 metais atliktos pažeistų plotų inventorizacijos duomenys yra netikslūs, šiuo metu nekaupiami ir neanalizuojama informacija apie karjerai ir durpynais pažeistus žemės plotus, jų būklę, pažeidimų atsiradimo priežastis. Nesant tokios informacijos, neįmanoma efektyviai valdyti ir kontroliuoti pažeistų plotų mažinimo ir kraštovaizdžio atkūrimo procesą (1 skyrius).

2. Šalyje karjerai ir durpynais pažeidžiami pertekliniai² žemės plotai, nes:

2.1. teisės aktuose numatytas nepakankamas tarpinstitucinis kasybos veiklos koordinavimas ir kontrolė. Nesukurta tokia koordinavimo sistema, kuri užtikrintų, kad visos savivaldybės ir Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos tinkamai vykdytų funkcijas, susijusias su žemės išteklių gavybos ir karjerai pažeistų žemės plotų rekultivavimo priežiūra bei kontrole (3 skyrius);

2.2. kasybos veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose nenumatyta, kad pramoninių karjerų eksploatavimo metu būtų pažeidžiamas tik tinkamai pagrįstas iškasenų telkinio ploto dydis, o esamos teisės aktų nuostatos nesudaro reikiamų sąlygų, kad pažeista teritorija, iškasus ten buvusias naudingąsias iškasenas, būtų nedelsiant rekultivuota (2.1 poskyris);

2.3. teisės aktų nuostatos nesudaro sąlygų, kad mažųjų karjerų savininkams ar eksploatuotojams būtų naudinga neatidengti viso iškasenų telkinio, o išeksploatuotą telkinio dalį rekultivuoti atskirais plotais (2.2 poskyris);

2.4. esama mažųjų karjerų ir dirbtinių nepratekamų vandens telkinių (kūdrų) įrengimo ir kontrolės tvarka neužtikrina, kad juose išgaunami žemės gelmių ištekliai nebūtų naudojami komerciniams tikslams (2.2, 2.3 poskyriai);

2.6. kai kurios savivaldybės nevykdė kraštovaizdžio tvarkymo ir apsaugos funkcijų, numatytų Vietos savivaldos įstatyme. Todėl buvo rekultivuoti ne visi Išnaudotų karjerų naudojimo pagal tikslinę paskirtį plane numatyti karjerai (1 skyrius).

2.7. juridinių asmenų įrengtiems mažiesiems ir pramoniniams karjerams teisės aktuose nustatyti nevienodi reikalavimai, susiję su žemės gelmių išteklių naudojimu ir rekultivavimu. Todėl mažaisiais karjerai, priklausančiais juridiniams asmenims, pažeidžiama daugiau teritorijos negu galėtų būti (2.2 poskyris).

3. Nepakankamai veiksminga kontrolės sistema neužtikrina nelegalios kasybos prevencijos. Numatytų administracinių baudų už nelegalią kasybą dydis nesusietas su pažeistos žemės plotu ir nelegaliai išgautų išteklių kiekiu, todėl neturi atgrasomojo poveikio (2.3 poskyris).

² Pertekliniai pažeistos žemės plotai – Valstybės kontrolės auditorių apskaičiuoti karjerai ir durpynai pažeisti žemės plotai, didesni, negu turėtų būti pagal kietųjų naudingųjų iškasenų gavybos atvira kasiniai mastą ir naudojamą gavybos technologiją.

4. Nepakankama neturinčių naudotojo karjerų priežiūra ir uždelstas jų rekultivavimas lėmė, kad tokiais karjeriais pažeistos žemės tapo nelegaliais sąvartynais. Dėl to jų sutvarkymo sąnaudos padidėjo apie 15 kartų arba 35 milijonais litų (4 skyrius).

5. Klimato kaitos specialiosios programos bei Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšos gali būti panaudotos ir neturintiems naudotojo karjerams, ir durpynams rekultivuoti, tačiau šia galimybe nesinaudojama (4 skyrius).

6. Nesukurti finansiniai instrumentai, kurie sudarytų galimybę rekultivuoti pramoninius karjerus ir durpynus, bankrutavus juos eksploatuojančioms įmonėms, dėl to didėja rizika, kad tam tikslui gali tekti naudoti valstybės lėšas (4 skyrius).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:

1. Siekiant sukurti duomenų bazę, leidžiančią tinkamai valdyti rekultivavimo procesą:
 - 1.1. nustatyti reikalingos informacijos rinkimo, analizės bei atskaitomybės tvarką ir atsakingas institucijas (1 išvada);
 - 1.2. inicijuoti karjeriais (ir nelegaliais) pažeistų žemės plotų inventorizaciją, kad būtų gauta informacija, reikalinga šių plotų rekultivavimo proceso valdymui (1 išvada).
2. Remiantis karjeriais pažeistų žemės plotų naujos inventorizacijos rezultatų analize:
 - 2.1. parengti ir patvirtinti naudotojo neturinčių plotų rekultivavimo programą, nurodant priemonių įgyvendinimo terminus, atsakingas institucijas, lėšų šaltinius, organizuoti programos įgyvendinimo stebėseną (1, 4, 5 išvados).
 - 2.2. sukurti finansinius instrumentus, kurie sudarytų galimybę rekultivuoti karjerus ir durpynus, bankrutavus juos eksploatavusioms įmonėms (6 išvada).
 - 2.3. siekiant sumažinti pramoniniais karjeriais pažeistus plotus tiek, kiek leidžia naudojamos technologijos ir gavybos lygis, papildyti teisės aktus, reglamentuojančius pramoninių karjerų įrengimą, eksploatavimą ir rekultivavimą, nuostatomis, sudarančiomis sąlygas eksploatuojant karjerus pažeisti kuo mažesnius žemės plotus ir kuo greičiau juos rekultivuoti (2.2 išvada).
3. Siekiant sumažinti mažaisiais karjeriais pažeistus žemės plotus ir užtikrinti efektyvesnę juose esančių išteklių naudojimą, apsvarstyti galimybę papildyti šių karjerų įrengimą, eksploatavimą bei rekultivavimą reglamentuojančius teisės aktus nuostatomis:
 - 3.1. dėl palankių sąlygų baigtus eksploatuoti plotus rekultivuoti dalimis (2.3 išvada);
 - 3.2. dėl vienodų reikalavimų, susijusių su žemės gelmių išteklių naudojimu ir rekultivavimu, juridinių asmenų įrengtiems mažiesiems ir pramoniniams karjerams (2.7 išvada).
4. Siekiant sumažinti nelegalia žemės gelmių išteklių gavyba pažeistus žemės plotus:
 - 4.1. inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad administracinė atsakomybė už nelegalią žemės gelmių išteklių gavybą būtų susieta su iškastų išteklių kiekiu ir pažeistos žemės plotu (3 išvada);
 - 4.2. numatyti priemones, užtikrinančias nelegalios kasybos prevenciją (3 išvada).
5. Siekiant, kad mažuosiuose karjeruose ir nepratekamuose vandens telkiniuose išgauti gelmių ištekliai nebūtų naudojami komerciniams tikslams, o kasėjams būtų naudingiau nepažeidinėti taisyklių reikalavimų, sukurti kontrolės sistemą, kuri užtikrintų nelegalios žemės gelmių gavybos, prisidengiant mažųjų karjerų ir dirbtinių nepratekamų vandens telkinių įrengimu, sumažėjimą ir likvidavimą ateityje (2.4, 2.5, 3 išvados).

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai:

6. Nustatyti karjeriais ir durpynais pažeistų žemės plotų apskaitos ir informacijos keitimosi tarp institucijų tvarką (1, 2.1 išvados).