



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĪSTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

APLINKOS APSAUGOS IR TARŠOS PREVENCIJOS VEIKLOS EFEKTYVUMAS IR REZULTATYVUMAS

2020 m. gegužės 4 d.

Nr. VAE-3



Valstybės kontrolės – aukščiausiosios valstybinio audito institucijos – pagrindinė funkcija – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas bei kaip vykdomas valstybės biudžetas. Aukščiausioji audito institucija, teikdama audito pastebėjimus ir rekomendacijas, siekia didinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir jo kuriamą naudą visuomenei, o savo darbui keldama aukščiausius kokybės reikalavimus – būti pavyzdžiu visam viešajam sektoriui.

Auditą atliko: **Vaida Barizienė** (grupės vadovė), Arvydas Laurinkevičius, Gediminas Švetkauskas, Laura Bagdonienė, Rasa Pupeikytė-Usačiova, Toma Pacevičiūtė, Dalė Blinkevičiūtė.

Valstybinio audito ataskaita pateikta: Lietuvos Respublikos Seimui, Audito ir Aplinkos apsaugos komitetams, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai, Aplinkos apsaugos agentūrai, Aplinkos apsaugos departamentui prie Aplinkos ministerijos.

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	5
SANTRAUKA	6
ĮŽANGA	14
AUDITO REZULTATAI	17
1. NEATLIEKAMA NUOLATINĖ APLINKOS APSAUGOS IR TARŠOS PREVENCIJOS TEISINIO REGULIAVIMO STEBĖSENA	17
2. POVEIKIO APLINKAI VERTINIMO, TARŠOS INTEGRUOTOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS BEI TARŠOS LEIDIMŲ IŠDAVIMO PROCESAS TURI TRŪKUMŲ	18
2.1. Leidimų išdavimo procesas trunka ilgiau, nei numatyta teisės aktuose	20
2.2. Ribotos visuomenės galimybės dalyvauti poveikio aplinkai vertinimo ir taršos leidimų išdavimo procese	23
2.3. Prieš ūkio subjektui pradedant veiklą neįsitikinama, ar sumontuota leidime numatyta įranga	26
3. VALSTYBINĖS APLINKOS APSAUGOS KONTROLĖS SISTEMA NEUŽTIKRINA, KAD VYKDANT ŪKINĘ VEIKLĄ BŪTŲ IŠVENGTA REIKŠMINGŲ NEIGIAMŲ PASEKMIŲ APLINKAI	28
3.1. Nuolat besikeičiantis reglamentavimas apsunkina aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės procesą	28
3.2. Tobulintinas ūkio subjektų patikrinimų planavimo procesas	30
3.3. Pareigūnai turi ribotus išteklius patikrinimams atlikti	33
3.4. Nepakankamai reglamentuotas ūkio subjekto veiklos sustabdymo procesas ir aplinkai padarytos žalos įvertinimas	35
3.5. Nenutraukus taršos keliamas ilgalaikis neigiamas poveikis aplinkai	37
4. SUTVARKYTA TIK NEDIDELĖ DALIS UŽTERŠTŲ TERITORIJŲ	39
5. APLINKOS APSAUGOS SEKTORIUJE NEUŽTIKRINAMAS TINKAMAS FINANSINIŲ, ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ IR DUOMENŲ SISTEMŲ VALDYMAS	43
5.1. Mažėja aplinkos apsaugai skiriamų lėšų panaudojimas	43
5.2. Žmogiškųjų išteklių valdymas aplinkos apsaugos srityje turi trūkumų	48
5.3. Ne visos duomenų bazių (sistemų) funkcijos veikia tinkamai	50
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	53
PRIEDAI	57
1 priedas. Santrumpos ir sąvokos	57

2 priedas.	Audito apimtis ir metodai	60
3 priedas.	Teisėsaugos institucijų pateikta informacija apie pastebėtas rizikas ir problematiką aplinkos apsaugos srityje	66
4 priedas.	Valstybės kontrolės atlikti auditai aplinkos apsaugos srityje	78
5 priedas.	Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų administruojamos duomenų bazės	82

PAGRINDINIAI FAKTAI

381,3 mln. Eur

vidutiniškai kasmet 2015–2019 m. skirta Aplinkos ministerijai ir jai pavaldžių institucijų funkcijoms vykdyti.

~2 800

iš viso iki 2019-12-31 išduota taršos integruotos prevencijos ir kontrolės bei taršos leidimų.

~9 tūkst.

ūkio subjektų patikrinimų atliekama kasmet.

3 kartus

nuo 2014 m. buvo centralizuojamos ir decentralizuojamos aplinkos apsaugos kontrolės funkcijos.

23 proc.

vidutiniškai kasmet 2014–2018 m. į gamtinę aplinką išleista iki nustatytų reikalavimų neišvalytų komunalinių nuotekų.

86,8 proc.

teritorijų, kuriose nustatyta tarša pavojingomis cheminėmis medžiagomis, nesutvarkyta.

50 proc.

pavojingųjų atliekų tvarkymo įmonių civilinę atsakomybę apdraudusios mažesne nei 10 tūkst. Eur suma.

191,5 mln. Eur

iki 2020 m. penkiose fiksuoto finansavimo programose sukauptas likutis, kuris galėtų būti naudojamas aplinkos apsaugos tikslams pasiekti.

26 vieta

ES pagal aplinkos apsaugai skiriamą finansavimą.

SANTRAUKA

Audito svarba

Aplinkos apsauga – tai ne tik racionalus gamtos išteklių naudojimas, išsaugojimas ir atkūrimas, gamtinės aplinkos kokybės gerinimas ir saugojimas nuo bet kokio žalingo poveikio, bet ir gyvosios, ir negyvosios gamtos, visuomenės, kiekvieno žmogaus saugaus egzistavimo pagrindas.

Siekiant turėti švarią ir saugią aplinką, būtinas kiekvieno gyventojų ar ūkio subjekto indėlis, nes aplinkos apsauga yra visos valstybės bei kiekvieno jos gyventojų rūpestis ir pareiga¹.

Nuolat besivystanti ekonomika ir žmogaus veikla neigiamai veikia aplinką, todėl vienas iš esminių aplinkos apsaugos tikslų – užkirsti kelią jos teršimui, jam dar nė neprasidėjus.

Lietuvoje registruota daugiau kaip 2,8 mln. gyventojų, o energetikos, chemijos, metalų pramonės, trąšų gamybos ir kitose srityse veiklą vykdo per 250 tūkst. įmonių. Kasdien susidaro tūkstančiai tonų atliekų, nuotekų, į orą išmetama kenksmingų medžiagų. Visa tai turi reikšmingą poveikį aplinkai, todėl, siekiant jo išvengti ar sumažinti iki priimtino, būtina imtis prevencijos priemonių.

Aplinkos apsaugos politiką formuojančios ir įgyvendinančios institucijos imasi priemonių aplinkos apsaugos problemoms spręsti, tačiau Lietuvoje vis dar apie ketvirtadalis komunalinių atliekų šalinama sąvartynuose, apie pusė paviršinių vandens telkinių neatitinka geros būklės reikalavimų, transporto ir žemės ūkio sektoriuose didėja šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimas į aplinką.

Teisėsaugos institucijos atkreipia dėmesį į aplinkos apsaugos sektoriaus problemas: tarpinstitucinio bendradarbiavimo nebuvimą, žalos aplinkai nustatymo ir apskaičiavimo trūkumus, atliekų ir pavojingųjų medžiagų tvarkymo problemas, korupcijos prevencijos ir teisinio reglamentavimo trūkumus (3 priedas).

Valstybės kontrolė, 2015–2019 m. atlikdama auditus aplinkos ministro valdymo srityse, nustatė problemas, susijusias su atliekų tvarkymu, teritorijų planavimu, statybos leidimų išdavimu (4 priedas).

Seimas pavedė Valstybės kontrolei iki 2020-05-01 atlikti valstybinį auditą: įvertinti aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos veiklos efektyvumą ir rezultatyvumą².

¹ Aplinkos apsaugos įstatymas, 4 str.

² Seimo 2020-01-28 nutarimas Nr. XIII-2801 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą“.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar užtikrinamas efektyvus ir rezultatyvus aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos sistemos valdymas.

Audituojamieji subjektai:

- Aplinkos ministerija, nes ji formuoja valstybės politiką aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės ir taršos prevencijos, aplinkos monitoringo, poveikio aplinkai vertinimo, atliekų tvarkymo srityse, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą.
- Aplinkos apsaugos agentūra, nes ji koordinuoja planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procesą ir priima dėl jo sprendimus, išduoda, keičia ar panaikina taršos integruotos prevencijos ir kontrolės bei taršos leidimus.
- Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos, nes jis vykdo valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės funkcijas.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar atliekama aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisinio reguliavimo stebėseną;
- ar tinkamai veikia poveikio aplinkai vertinimo ir leidimų išdavimo procesas;
- ar valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės sistema užtikrina, kad vykdant ūkinę veiklą būtų išvengta reikšmingų neigiamų pasekmių aplinkai;
- ar sutvarkytos visos pavojingomis cheminėmis medžiagomis užterštos teritorijos;
- ar aplinkos apsaugos sektoriuje užtikrinamas tinkamas finansinių, žmogiškųjų išteklių ir duomenų sistemų valdymas.

Audituojamas 2014–2019 m. laikotarpis. Siekiant įvertinti ir palyginti teisės aktų pokyčius buvo naudojami 2010–2013 m. duomenys.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (60 psl.).

Audito apribojimai

Atsižvelgiant į auditui skirtą terminą ir į tai, kad nuo 2020-03-16 Lietuvoje buvo paskelbtas ir įvestas karantino režimas³, audito metu buvo ribotos galimybės rinkti informaciją iš audituojamų subjektų.

Audito metu nevertinome klausimų, susijusių su:

- gamtos išteklių naudojimu ir natūralių gamtos objektų apsauga;
- valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės priežiūros institucijų skiriamomis baudomis už nustatytus administracinius teisės nusižengimus ar ekonominių sankcijų dydžiais, priskaičiuota ir atlyginta gamtai padaryta žala;
- cheminių medžiagų tvarkymo priežiūra.

³ Vyriausybės 2020-03-14 nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“.

Nagrinėjant aplinkos apsaugos departamento etatų ir darbo užmokesčio klausimus, buvo vertinami 2018–2019 m. duomenys, nes iki 2018-07-01 jie buvo kaupiami regionų aplinkos apsaugos departamentuose, ir Aplinkos apsaugos departamentas auditui reikalingų duomenų neturėjo.

Pagrindiniai audito rezultatai

Aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos sistema neužtikrina, kad būtų išvengta reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai, nes aplinkos apsaugos teisėkūros, leidimų išdavimo, užterštų teritorijų tvarkymo ir valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės procesuose yra spragų. Audito rezultatai parodė, kad neatliekama nuolatinė reikšmingiausių aplinkos apsaugą ir taršos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų reguliavimo stebėseną, o poveikio aplinkai vertinimo ir leidimų išdavimo procesas ir valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės sistema neužtikrina, kad planuojant ir vykdant ūkinę veiklą būtų išvengta reikšmingų neigiamų pasekmių aplinkai; ilgą laiką nesutvarkoma dalis užterštų teritorijų. Aplinkos apsaugai skiriamų lėšų naudojimas neužtikrina, kad būtų sprendžiamos ilgalaikės šios srities problemos.

1. Neatliekama nuolatinė aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisinio reguliavimo stebėseną

- Aplinkos ministerija 2011–2017 m. į patvirtintus teisinio reguliavimo stebėsenos planus nebuvo įsitraukusi reikšmingiausių įstatymų ar kitų teisės aktų, susijusių su aplinkos apsaugos valstybine kontrole ar taršos prevencija, o 2018–2020 m. teisinio reguliavimo planų nėra patvirtinusi. Nuolatinė stebėseną leisti įsitikinti teisinio reguliavimo tinkamumu ir padėti identifikuoti jo keitimo poreikį, tačiau teisės aktų pakeitimai inicijuoti ne pagal teisinio reguliavimo stebėsenos rezultatus, o siekiant pašalinti praktikoje pastebėtus reglamentavimo trūkumus (1 skyrius).

2. Poveikio aplinkai vertinimo, taršos integruotos prevencijos ir kontrolės bei taršos leidimų išdavimo procesas turi trūkumų

- Ūkio subjektai ne visada tinkamai parengia poveikio aplinkai vertinimo dokumentus ir dokumentus taršos integruotos prevencijos ir kontrolės ar taršos leidimams gauti. 37 proc. ūkio subjektų tikslina atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo dokumentus, 59 proc. – dokumentus leidimui gauti. Į agentūrą dėl leidimo išdavimo jie kreipiasi vidutiniškai praėjus 8 mėn. po išvados ar sprendimo dėl poveikio aplinkai priėmimo. Agentūra 22 proc. atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo ir 61 proc. dokumentų leidimui gauti neįvertina nustatytais terminais. Atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo dokumentus įvertinti agentūra vidutiniškai vėluoja 11 d. d., dokumentus leidimui gauti 13 d. d. Dėl šių priežasčių užtrunka leidimų išdavimo procesas ir atitinkamai nusikelia ūkio subjekto veiklos pradžia (2.1 poskyris).
- Visuomenei ne visada sudaromos galimybės dalyvauti planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procese. 10 proc. apklaustų bendruomenių nurodė, kad apie planuojamą ūkinę veiklą sužinojo tik prasidėjus statybos darbams. 71 proc. nurodė, kad teisės aktuose numatytas terminas susipažinti su planuojamos veiklos poveikio aplinkai vertinimo dokumentais yra per trumpas. 59 proc. nurodė, kad pradėję veiklą, ūkio subjektai nesilaiko poveikio aplinkai vertinimo metu pasiektų

susitarimų. Nepakankamai įtraukus visuomenę į ūkinės veiklos planavimo procesą, gali būti neįvertintos visos aplinkybės (2.2 poskyris).

- Ne visi poveikio aplinkai vertinimo sprendiniai persikelia į leidimus. Į leidimus neperkeliami vertinimo metu nustatyti tam tikri veiklos apribojimai (transporto judėjimas tik tam tikrais keliais, darbas tik tam tikru laiku, konkrečių žaliavų naudojimas ir kt.), taip pat įsipareigojimai taikyti tam tikras poveikį mažinančias priemones (želdinių įveisimas, teritorijų laistymas, buveinių įrengimas, priežiūra, ir kt.). Į leidimus neperkelti poveikio aplinkai vertinimo dokumentuose nustatyti susitarimai nėra aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės objektas (2.2 poskyris).
- Aplinkos apsaugos departamento pateikti pavyzdžiai rodo, kad ne visi ūkio subjektai ūkinę veiklą vykdo sumontavę leidime ar jo prieduose numatytas taršos mažinimo priemones ar kitą įrangą. Nesumontavus leidime numatytos įrangos neužtikrinama, kad būtų sumažinta kvapų sklaida, oro tarša, triukšmas ir kt. Visa tai gali turėti reikšmingą neigiamą įtaką aplinkai ir šalia gyvenančių žmonių sveikatai ir (arba) gyvenimo kokybei (2.3 poskyris).
- Galiojančiuose teisės aktuose atsakingoms institucijoms nenumatyta pareiga įsitikinti, kad ūkio subjektas prieš pradėdamas veiklą sumontavo visas leidimo sąlygose ar leidimo prieduose numatytas taršos mažinimo priemones ar kitą įrangą, kuri skirta sumažinti kvapų sklaidą, oro taršą, triukšmą ir kt. Nuo 2022 m. įsigalios Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimas, kuriuo įgaliota institucija bus įpareigota įsitikinti, ar ūkinės veiklos objekte, prieš pradėdant vykdyti veiklą, yra įgyvendintos leidime nurodytos sąlygos. Taršos leidimo sąlygose nėra pateikiami duomenys apie taršą mažinančias priemones ar kitą įrangą, nurodomi tik leistini taršos rodikliai. Todėl, net įsigaliojus įstatymo pakeitimams ir nepriėmus poįstatyminių teisės aktų pakeitimų, susijusių su taršos leidimų sąlygų reglamentavimu, ūkio subjektų, turinčių taršos leidimus, patikrinimai nebus rezultatyvūs, nes leidimų sąlygose nepateikiama informacija apie taršą mažinančias priemones ar kitą įrangą, o nurodomi tik leistini taršos rodikliai (2.3 poskyris).

3. Valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės sistema neužtikrina, kad vykdant ūkinę veiklą būtų išvengta reikšmingų neigiamų pasekmių aplinkai

- Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūra skirtingais laikotarpiais buvo pavesta skirtingoms institucijoms, nesukurta sisteminga aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumo vertinimo stebėseną, nenustatyti institucijų veiklos įvertinimo rodikliai. Tai turi neigiamos įtakos valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės proceso efektyvumui (3.1 poskyris).
- Aplinkos apsaugos departamentas patikrinimus planuoja neturėdamas tikslaus kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašo. Informacija apie ūkio subjektus, reikalinga patikrinimams planuoti ir atlikti, nėra sisteminama ir kaupiama, ji renkama rankiniu būdu iš popierinių bylų ir kitų šaltinių. Taip ne tik nedisponuojama visa reikalinga informacija apie ūkio subjektus, bet ir gali būti neužtikrinama, kad į patikrinimo planus būtų įtraukiami rizikingiausiai. Į sąrašą neįtraukti ūkio subjektai gali išvengti planinių patikrinimų (3.2 poskyris).
- Aplinkos apsaugos departamente neatskirtos patikrinimų atrankos ir vykdymo funkcijos, t. y. tie patys pareigūnai ar padaliniai vertina ūkio subjektų veiklos riziką, pasirenka tikrintinus subjektus, sprendžia, kokios apimties patikrinimą atliks, ir jį

atlieka. Visus sprendimus priimant tam pačiam pareigūnui, atsiranda korupcijos rizika (3.2 poskyris).

- Aplinkos apsaugos pareigūnai, atlikdami patikrinimus, ne tik turi būti susipažinę su ūkio subjekto veiklos specifika, bet ir turėti būtinas priemones. Tačiau pareigūnai nurodo, kad patikrinimams atlikti jiems trūkta matavimo prietaisų, termovizorių ir kitų priemonių. Pareigūnas vidutiniškai vienam patikrinimui gali skirti apie 3,7 d. d., o kvalifikacijos kėlimui jam kasmet skiriama apie 6,2 val. Dėl šių priežasčių dalis patikrinimų gali būti atlikta skubotai ar paviršutiniškai, taip neužtikrinama kokybiška ir efektyvi valstybinės aplinkos apsaugos kontrolė (3.3 poskyris).
- Aplinkai padarytos žalos apskaičiavimą reglamentuojančioje metodikoje nėra aiškiai nurodyta, kaip turėtų būti įvertinta žala gamtai, jos ištekliams. Įstatymai leidžia sustabdyti aplinkai kenksmingą veiklą, tačiau detalai neregamentuota, kaip įvertinti, ar kenksmingos veiklos sustabdymas sukels visuomenės interesams didesnę žalą nei tęsiama veikla. Neišsprendus, pagal kokius kriterijus bus vertinamas kilęs pavojus ar žala aplinkai, žmonių sveikatai ir gyvybei, sudėtinga stabdyti aplinkai žalingą ūkio subjekto veiklą (3.4 poskyris).
- Ūkio subjektai veiklą turėtų vykdyti nesukeldami reikšmingų neigiamų pasekmių aplinkai. Aplinkos apsaugos agentūros 2014–2018 m. duomenimis, kasmet į gamtinę aplinką buvo vidutiniškai išleidžiama 48,1 mln. m³ iki nustatytų reikalavimų neišvalytų ar nevalytų nuotekų. 32 (iš 74 audito metu vertintų) ūkio subjektai iki nustatytų reikalavimų nuotekų neišvalė trejus ir daugiau metų. Taip nutinka dažniausiai dėl netinkamų, pasenusių ar nepakankamo pajėgumo valymo įrenginių ar dėl to, kad jų nėra. Iki nustatytų reikalavimų neišvalytos nuotekos išleistos į 20 vandens telkinių, kurie bent vienoje atkarpoje neatitiko geros būklės reikalavimų. Lietuvoje tik 53 proc. vandens telkinių yra geros būklės, tačiau, net jų būklei neatitinkant geros būklės reikalavimų, dar buvo leidžiamos nepakankamai išvalytos nuotekos. Nesiimant priemonių taršai nutraukti, gali būti sukeliama ilgalaikė žala aplinkai (3.5 poskyris).

4. Sutvarkyta tik nedidelė dalis užterštų teritorijų

- Ilgą laiką nesutvarkant užterštų teritorijų, galima užteršti geriamąjį vandenį ir sukelti kitas neigiamas pasekmes, turinčias įtakos žmonių sveikatai ir gyvenimo kokybei. Lietuvoje yra 12 514 potencialių taršos židinių, iš kurių 6 189 yra židiniai, kuriuose ūkio subjekto veikla nutraukta. Tyrimai atlikti 1 770 teritorijų (28,5 proc.) ir apie 50 proc. tirtų teritorijų buvo nustatyta grunto ar požeminio vandens tarša pavojingomis cheminėmis medžiagomis. Iki 2020 m. sutvarkyta 117 užterštų teritorijų, kuriose nustatyta tarša pavojingomis medžiagomis. Geologijos tarnybos duomenimis, visoms užterštoms teritorijoms sutvarkyti reikėtų 432–568 mln. Eur (4 skyrius).
- Teisės aktai neregamentuoja, kokia suma pavojingąsias atliekas surenkančios, vežančios, šalinančios ar naudojančios įmonės turi apdrausti savo civilinę atsakomybę už žalą, kuri, vykdant tokią veiklą, gali būti padaryta. 2017–2019 m. bendra visų ūkio subjektų (163) civilinės atsakomybės draudimo suma licencijos išdavimo metu siekė 8,1 mln. Eur, t. y. vidutiniškai viena įmonė savo civilinę atsakomybę buvo apsidraudusi 50 tūkst. Eur. Pusės įmonių šio draudimo suma nesiekia 10 tūkst. Eur, kai kurių įmonių – vos kelis šimtus eurų. Esamas civilinio draudimo atsakomybės reglamentavimas neužtikrina, kad nelaimės (avarijos) atveju būtų atlyginta gamtai ir (ar) gyventojams ar kitiems ūkio subjektams padaryta žala (4 skyrius).

- Reikalavimas drausti įmonės civilinę atsakomybę numatytas tik pavojingųjų atliekų tvarkytojams, todėl, nutikus gaisrui ar kitai nelaimei, pvz., nepavojingąsias atliekas ar nuotekas tvarkančioje įmonėje, gali būti neatlyginta aplinkai ar tretiesiems asmenims padaryta žala (4 skyrius).

5. Aplinkos apsaugos sektoriuje neužtikrinamas tinkamas finansinių, žmogiškųjų išteklių ir duomenų sistemų valdymas

- Aplinkos ministro valdymo sričiai 2019 m. skirta 436 mln. Eur, t. y. 8 proc. mažiau asignavimų nei 2015 m. Skiriamų asignavimų kasmet panaudojama vis mažiau: 2019 m. tik 60 proc., t. y. 32 proc. punktais mažiau negu 2015 m. Viena pagrindinių priežasčių – nepanaudojamos fiksuoto finansavimo programų lėšos, skiriamos konkrečioms tikslams įgyvendinti. Iki 2020 m. 5 fiksuotose programose sukauptas 191,5 mln. Eur likutis. Nepanaudotos lėšos galėtų būti naudojamos aplinkos apsaugos sektoriaus problemoms spręsti (5.1 poskyris).
- Efektyviam aplinkos apsaugos duomenų valdymui ir sprendimų priėmimui būtina kaupti, sisteminti ir analizuoti informaciją apie valdymo sritį. Aplinkos ministerija ir jai pavaldžios institucijos valdo 17 duomenų bazių, kurioms sukurti 1995–2018 m. panaudota 11,1 mln. Eur. Tiek aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę atliekantys pareigūnai, tiek kiti duomenų sistemomis besinaudojantys subjektai nurodo, kad duomenų bazės turi trūkumų: neturi visų reikalingų sąsajų su kitomis sistemomis, ne visi moduliai veikia taip, kaip planuota ir t. t. Sukurta daug ir įvairių informacinių sistemų ir duomenų bazių, tačiau jose yra ne visa institucijoms reikalinga informacija, todėl jų funkcijų vykdymui ir sprendimų priėmimui reikalingos informacijos reikia ieškoti popierinėse bylose ir archyvuose (5.3 poskyris).

Rekomendacijos

Aplinkos ministerijai

1. Siekiant tobulinti aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisinį reguliavimą, parengti ir įgyvendinti priemonės, kurios užtikrintų šią sritį reglamentuojančių teisės aktų teisinio reguliavimo stebėseną (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant stiprinti valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės priežiūrą, numatyti ir vykdyti priemones veiksmingai aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumo vertinimo stebėsenai užtikrinti ir nustatyti rodiklius, pagal kuriuos būtų vertinama, ar kontrolės institucijos efektyviai atlieka joms priskirtas funkcijas (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant, kad ūkio subjektai veiklą pradėtų tik įgyvendinę visas poveikio aplinkai vertinimo dokumentuose ir (ar) taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimuose bei taršos leidimuose numatytas taršos prevencijos ir kitokį neigiamą poveikį mažinančias priemones (2-asis pagrindinis rezultatas):
 - 3.1. numatyti ir įgyvendinti priemones, užtikrinančias, kad iš poveikio aplinkai vertinimo dokumentų į leidimų sąlygas būtų perkelti neigiamą poveikį aplinkai ir visuomenės sveikatai mažinantys sprendiniai;

- 3.2. rengiant poįstatyminius teisės aktus aiškiai apibrėžti, kas turi būti patikrinta, prieš ūkio subjektui pradėdant veiklą.
4. Siekiant išvengti galimų situacijų, kai įstatymuose nustatytais atvejais nėra stabdoma aplinkai kenksminga veikla, ir sudaryti galimybę teisingai įvertinti padarytą žalą aplinkai ir jos ištekliams (3-iasis pagrindinis audito rezultatas):
 - 4.1. poįstatyminiuose teisės aktuose apibrėžti aplinkai kenksmingos veiklos stabdymo sąlygas ir nustatyti kriterijus, pagal kuriuos aplinkos apsaugos pareigūnas įvertintų kilusį pavojų ar žalą aplinkai;
 - 4.2. peržiūrėti ir patikslinti žalos apskaičiavimą reglamentuojančius teisės aktus.
5. Siekiant išvengti ilgalaikės žalos aplinkai, numatyti ir įgyvendinti priemonės, kad pavojingomis cheminėmis medžiagomis užterštos teritorijos būtų sutvarkytos (4-asis pagrindinis audito rezultatas).
6. Siekiant tobulinti Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų administruojamų aplinkos apsaugos duomenų bazių (sistemų) funkcionalumą, numatyti ir įgyvendinti priemonės, kurios užtikrintų tinkamą jų veikimą, kad kaupiami ir sisteminami duomenys galėtų būti panaudojami aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės funkcijoms įgyvendinti (5-asis audito rezultatas).
7. Siekiant, kad nelaimės (avarijos) atveju būtų atlyginta gamtai ir (ar) gyventojams ar kitiems subjektams padaryta žala, nustatyti aiškius pavojingųjų atliekų tvarkytojams civilinės atsakomybės dydžio apskaičiavimo kriterijus. Įvertinti, ar civilinės atsakomybės institutą būtų galima taikyti ir kitų ūkio subjektų veiklai drausti ir, esant poreikiui, inicijuoti atitinkamuose įstatymuose tokio draudimo reglamentavimą (4-asis pagrindinis audito rezultatas).
8. Siekiant didinti informacijos prieinamumą visuomenei, numatyti informacijos sklaidos gerinimo būdus ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ir taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo procesuose (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
9. Siekiant išvengti reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai, numatyti priemonės, kad, nustačius didesnę nei leistina taršą, ji būtų nutraukta (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Aplinkos ministerijai ir Aplinkos apsaugos agentūrai

10. Siekiant užtikrinti, kad ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo, taršos integruotos prevencijos ir kontrolės ar taršos leidimų išdavimo procesai vyktų nustatytais terminais (2-asis pagrindinis audito rezultatas):
 - 10.1. parengti metodines rekomendacijas, kurios leistų sumažinti daromų klaidų skaičių ūkio subjektų rengiamuose dokumentuose, ir užtikrinti jų sklaidą;
 - 10.2. numatyti ir įgyvendinti priemonės, užtikrinančias, kad ūkio subjektų pateikti poveikio aplinkai vertinimo dokumentai ir taršos integruotos prevencijos ir kontrolės bei taršos leidimų paraiškos būtų išnagrinėti teisės aktuose numatytais terminais.

Aplinkos apsaugos departamentui

11. Siekiant didinti valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės efektyvumą, būtina (3-iasis pagrindinis rezultatas):
 - 11.1. tobulinti ūkio subjektų patikrinimo planavimą ir vykdymą, kad būtų sudaromas tikslus kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašas ir atrenkami keliantieji didžiausią riziką bei atskirtos patikrinimų atrankos ir vykdymo funkcijos;
 - 11.2. numatyti ir įgyvendinti priemonės, užtikrinančias aplinkos apsaugos pareigūnų aprūpinimą patikrinimams atlikti būtinomis priemonėmis;
 - 11.3. numatyti ir įgyvendinti priemonės, sudarančias sąlygas aplinkos apsaugos pareigūnams kvalifikacijai tobulinti.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (53 psl.).

JŪŽANGA

Aplinkos apsauga – aplinkos saugojimas nuo fizinio, cheminio, biologinio ir kitokio poveikio ar pasekmių, atsirandančių vykdant ūkinę veiklą ar naudojant gamtos išteklius. Svarbiausias Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje numatytas aplinkos apsaugos politikos tikslas – pasiekti, kad Lietuvos aplinka būtų sveika, švari ir saugi, darniai tenkinanti visuomenės, aplinkosaugos ir ekonomikos poreikius⁴.

Valstybinį aplinkos apsaugos valdymą Lietuvoje vykdo Vyriausybė, Aplinkos ministerija ir kitos įgaliotos valstybės institucijos (1 pav.).

1 pav. Aplinkos apsaugos sistemos valdymas

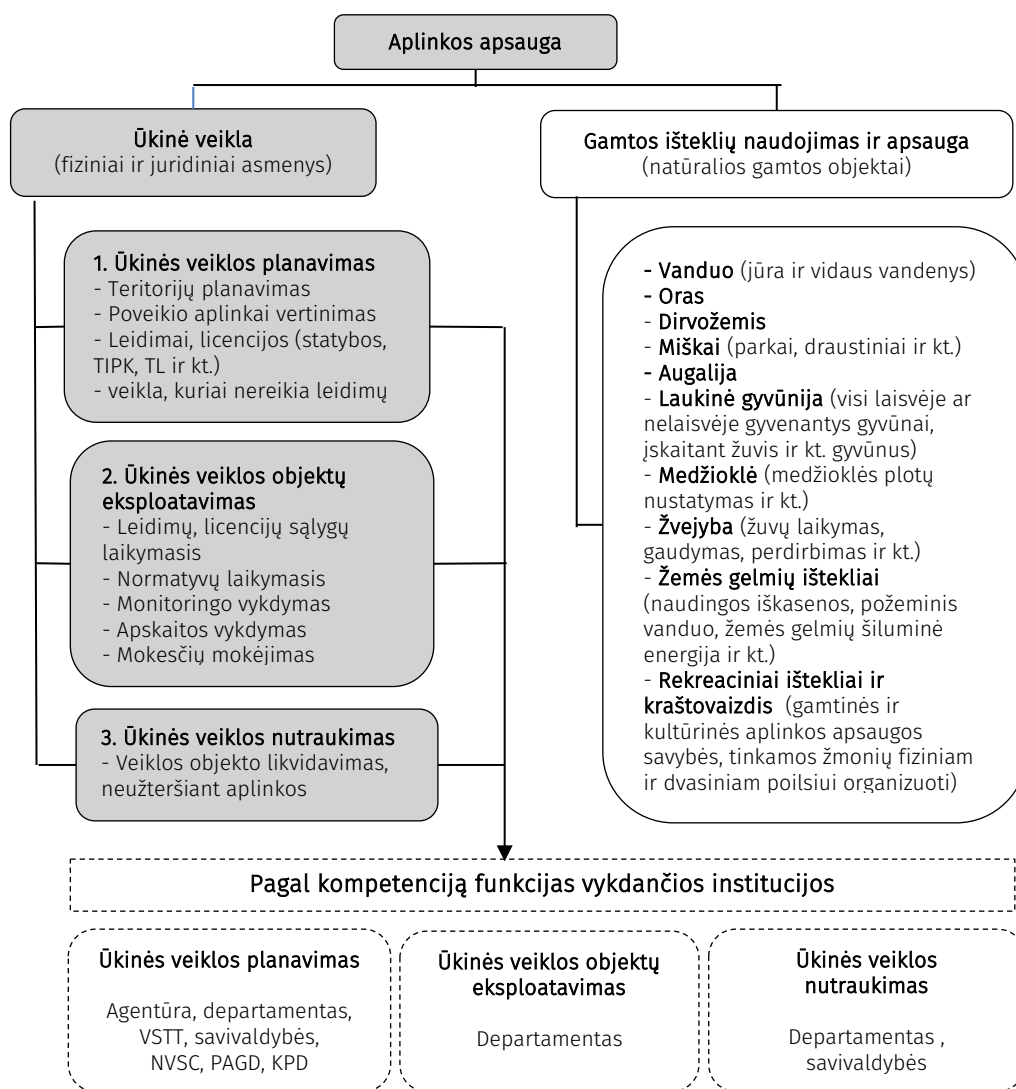


Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos įstatymą

Aplinkos apsaugą galime suskirstyti į dvi dalis: ūkinės veiklos reguliavimą ir gamtos išteklių naudojimą bei apsaugą (2 pav.).

⁴ Seimo 2015-04-16 nutarimu Nr. XII-1626 patvirtinta Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija, 2 p.

2 pav. Aplinkos apsauga



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Ūkinė veikla apima pramonę, energetiką, žemės ūkį, transportą ir kitas sritis. Ūkio subjektai, planuojantys užsiimti ūkine veikla, turi įvertinti jos galimą poveikį aplinkai, o valstybės institucijos priima sprendimą dėl tokios veiklos galimumo.

Asmenys, vykdančios ūkinę veiklą, privalo imtis visų būtinų priemonių, kad būtų išvengta žalos aplinkai, žmonių sveikatai ir gyvybei, o padariusieji žalą privalo kuo skubiau imtis veiksmų, užtikrinančių teršalų ir (arba) kitokių darančių žalą aplinkai veiksnių skubią kontrolę, sulaukymą, pašalinimą⁵.

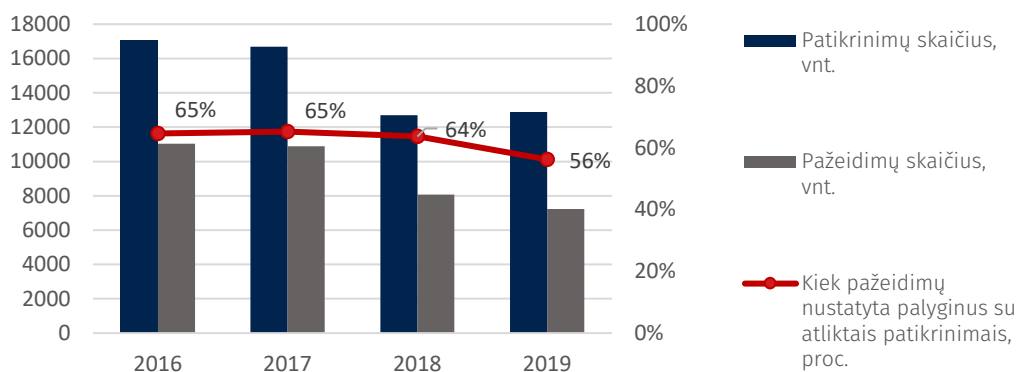
Kaip ūkio subjektai vykdo ūkinę veiklą ir naudoja gamtos išteklius, laikosi nustatytų teršalų išmetimo ir išleidimo į aplinką bei aplinkos kokybės normų kontroliuoja departamentas⁶. Jis kasmet atlieka apie 15 tūkst. patikrinimų, iš jų apie 9 tūkst. (61 proc.) sudaro ūkio subjektų patikrinimai. Atliekant patikrinimus nustatoma oro taršos,

⁵ Aplinkos apsaugos įstatymas, 32 str. 2 d.

⁶ Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas, 6 str.

netinkamų nuotekų valymo ir atliekų tvarkymo atvejų ir kitų aplinkosauginių pažeidimų (3 pav.).

3 pav. Aplinkos apsaugos departamento atliktų patikrinimų ir nustatytų pažeidimų statistika



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos departamento pateiktus duomenis

Aplinkos apsaugos principai yra įtvirtinti Konstitucijoje⁷, kuri nustato, jog valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių. Saugi ir švari aplinka bus tik tada, jeigu ūkio subjektai veiklą vykdys laikydamiesi poveikio aplinkai vertinimo dokumentuose, leidimuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų, o valstybės institucijos suteiks teisę vykdyti veiklą tik tada, kai ji nekels pavojaus aplinkai.

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 53 ir 54 str.

AUDITO REZULTATAI

1. NEATLIEKAMA NUOLATINĖ APLINKOS APSAUGOS IR TARŠOS PREVENCIJOS TEISINIO REGULIAVIMO STEBĖSENA

1. Aplinka, konkretūs gamtos objektai ir vertingos vietovės yra visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės, todėl jų naudojimas ir apsauga suponuoja ir ypatingą jų teisinį reguliavimą⁸.
2. Valstybės kontrolė 2018 m. atlikusi Lietuvos teisėkūros proceso auditą⁹ atkreipė dėmesį, kad teisinio reguliavimo aiškumas, pagrįstumas, veiksmingumas priklauso nuo šio reguliavimo kūrimo (teisėkūros) proceso. Teisėkūros principų sistema išreiškia tam tikrus reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams: įpareigoja juos rengiant teisės aktus įvertinti numatomo teisinio reguliavimo poveikį ir visas galimas alternatyvas. Siekiant įsitikinti esamo teisinio reguliavimo reikalingumu ir tinkamumu, atlikti jo stebėseną ir visose teisėkūros stadijose konsultuotis su visuomene.
3. Lietuvos teisėkūros proceso auditas parodė, kad veiksmingo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo nėra, o neretai pastebima, kad tik priėmus įstatymą išryškėja teisės aktų spragos ir teisinio reguliavimo neigiamos pasekmės. Nepaisant egzistuojančios teisėkūros sistemos, jos realizavimas dažnai nėra efektyvus. Tik kokybiškai atlikta stebėseną leidžia įsitikinti teisinio reguliavimo tinkamumu ir padeda identifikuoti poreikį jį keisti.
4. Siekiant, kad aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisinis reguliavimas būtų nuoseklus, darnus ir veiksmingas, labai svarbu užtikrinti, kad vykdoma teisinio reguliavimo stebėseną laiku identifikuotų šio reguliavimo spragas ir būtų imamasi priemonių joms panaikinti.
5. Įvertinę, kaip Aplinkos ministerija vykdo teisinio reguliavimo stebėseną, nustatėme, kad 2011–2017 m. į patvirtintus teisinio reguliavimo stebėsenos planus ministerija nebuvo įsitraukusi reikšmingiausių įstatymų (Aplinkos apsaugos, Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ir Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės), susijusių su aplinkos apsaugos valstybine kontrole ar taršos prevencija, o 2018–2020 m. teisinio reguliavimo planų nėra patvirtinusi.
6. Nuolatinės stebėsenos nebuvimas gali būti viena iš teisės aktų, reglamentuojančių aplinkos apsaugą, keitimo priežasčių. Pavyzdžiui, Aplinkos apsaugos, Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ir Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymai per pastaruosius 10 metų buvo keisti 38 kartus. Pakeitimai inicijuoti ne pagal teisinio reguliavimo stebėsenos rezultatus, o siekiant pašalinti praktikoje pastebėtus reglamentavimo trūkumus, perkeltiant ES direktyvų nuostatas ar įgyvendinant Europos Komisijos pateiktas pastabas dėl netinkamo direktyvų nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę. Nustatėme, kad 2010–2019 m. laikotarpiu inicijuoti teisinio reguliavimo pokyčiai kartu lėmė ir aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės ir taršos prevencijos teisinio reguliavimo

⁸ Konstitucinio Teismo 2006-03-14 nutarimas.

⁹ 2018-03-16 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2018-P-40-6-2 „Teisėkūros procesas“.

nenuoseklumą, nes dažnai keitėsi šios kontrolės priežiūrą atliekančios institucijos. Prie nuolat atsirandančių naujų reikalavimų ir atsakomybių sudėtinga prisitaikyti ir patikrinimus atliekantiems pareigūnams, ir veiklą vykdančioms ūkio subjektams.

7. Siekiant teisinio reguliavimo ir administravimo procedūrų skaidrumo valstybėje, antikorpuciniu požiūriu STT vertina įvairius teisės aktus, atlieka valstybės įstaigų korupcijos rizikos analizę, kurios metu nustatomos rizikingiausios sritys ir teikiami pasiūlymai.
8. Pagal pateiktus STT duomenis nustatėme, kad Aplinkos ministerija ir jos valdymo sričiai priskirtos institucijos vis dar vėluoja įgyvendinti korupcijos rizikos analizės išvadosse pateiktas rekomendacijas – kai kurių įgyvendinimo laukiama ilgiau nei 2 ar 3 metus (4 priedas).

Specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo vėlavimo pavyzdžiai

2017-12-28 išvadoje¹⁰ pateiktos rekomendacijos AM ir RAAD:

- užtikrinti sklandų informacinės sistemos veikimą, kad kontroliuojančios institucijos vienoje vietoje galėtų realiuoju laiku matyti visus duomenis apie tikrinamą subjektą (leidimus, licencijas, veiklos ataskaitas, pranešimus, skundus dėl šio ūkio subjekto veiklos, anksčiau buvusių patikrinimų datas ir jų rezultatus ir kt. informaciją).

2016-07-22 išvadoje¹¹ pateikta rekomendacija AM ir AAA:

- svarstyti galimybę įstatymo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose nustatyti tikslesnes aplinkai kenksmingos veiklos stabdymo ir tokios veiklos nestabdymo sąlygas, įvertinant ne tik veiklos kenksmingumą, bet ir pavojingumą, nustatyti konkretų sprendimų priėmimo ir jo kontrolės mechanizmą.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal STT pateiktus duomenis

9. Nustatant naują ar keičiant esamą teisinį reguliavimą, svarbu įvertinti ir teisės aktų stebėsenos metu padarytas išvadas, kurios leistų įsitikinti šio reguliavimo tinkamumu, padėtų identifikuoti jo keitimo poreikį. Tačiau Aplinkos ministerija audituojamu laikotarpiu nuolatinės valstybinės kontrolės ir taršos prevencijos teisės aktų srities teisinio reguliavimo stebėsenos nevykdė.

2. POVEIKIO APLINKAI VERTINIMO, TARŠOS INTEGRUOTOS PREVENCIJOS IR KONTROLĖS BEI TARŠOS LEIDIMŲ IŠDAVIMO PROCESAS TURI TRŪKUMŲ

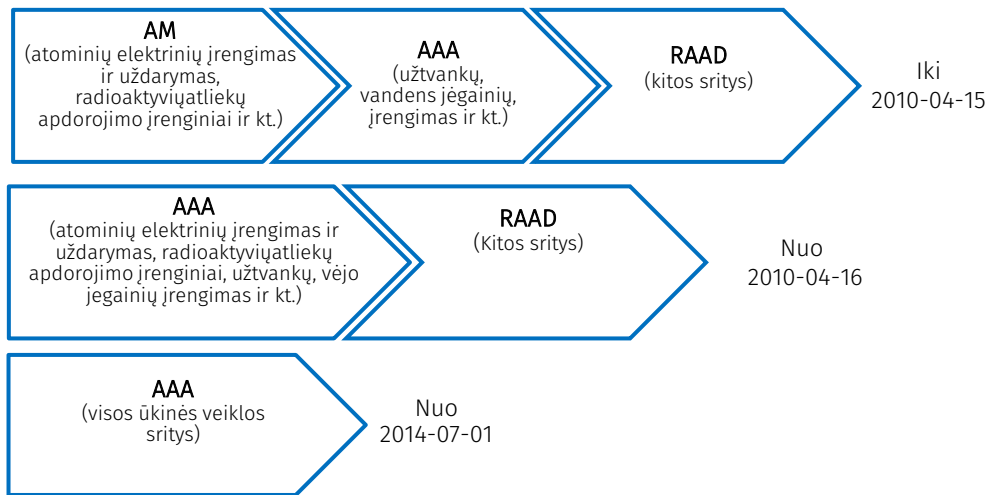
10. Prieš pradėdant ūkinę veiklą, kuri gali reikšmingai paveikti aplinką, būtina įvertinti galimą poveikį aplinkai ir visuomenės sveikatai bei numatyti poveikio sumažinimo ar jo išvengimo priemones, užtikrinti jų viešumą ir planuojamos ūkinės veiklos organizatoriaus, valstybės ir savivaldybių institucijų ir visuomenės dialogą ir bendradarbiavimą. Būtent todėl rengiami atrankos dėl PAV ir PAV dokumentai bei paraiška leidimui gauti ar jį pakeisti. Šiuos dokumentus vertina valstybės institucijos, su jais supažindinama visuomenė.

¹⁰ 2017-12-28 korupcijos rizikos analizės išvados Nr. 4-01-10157 Aplinkos ministerijos, Vilniaus, Šiaulių, Kauno, Utenos regionų aplinkos apsaugos departamentuose.

¹¹ 2016-07-22 korupcijos rizikos analizės išvados Nr. 4-01-5454 Aplinkos apsaugos agentūros veiklos srityse.

11. PAV procese atsakingosios institucijos funkcijos – koordinuoti atrankos dėl PAV ir PAV procesą, nagrinėti ir vertinti atrankos informaciją, PAV programas ir ataskaitas, PAV subjektų ir suinteresuotos visuomenės pasiūlymus, priimti atrankos išvadas dėl PAV ir sprendimus dėl planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai. Skirtingais laikotarpiais PAV proceso atsakingosios institucijos funkcijas vykdė skirtingas skaičius institucijų: vienu metu trys, vėliau dvi, šiuo metu viena – agentūra (4 pav.).

4 pav. Atsakingos institucijos priskirtos ūkinės veiklos sritys PAV procese



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

12. Aplinkos apsaugos agentūra ne tik vykdo PAV proceso atsakingosios institucijos funkcijas, bet ir išduoda taršos integruotos prevencijos ir kontrolės bei taršos leidimus. Iš viso iki 2020-01-01 jų išduota ir galioja apie 2 800 (5 pav.).

5 pav. Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų ir taršos leidimų sritys

229 TIPK leidimų sritys pagal vykdomą veiklą:	2570 Taršos leidimų sritys
Energetika	Nuotekų tvarkymas ir išleidimas
Metallų gamyba ir apdorojimas	Aplinkos oro tarša
Mineralinių medžiagų apdirbimas	Atliekų apdorojimas
Chemijos pramonė	Paviršinio vandens išgavimas
Atliekų tvarkymas	Klimato kaitos valdymas
Kitos veiklos	Laivų perdirbimas

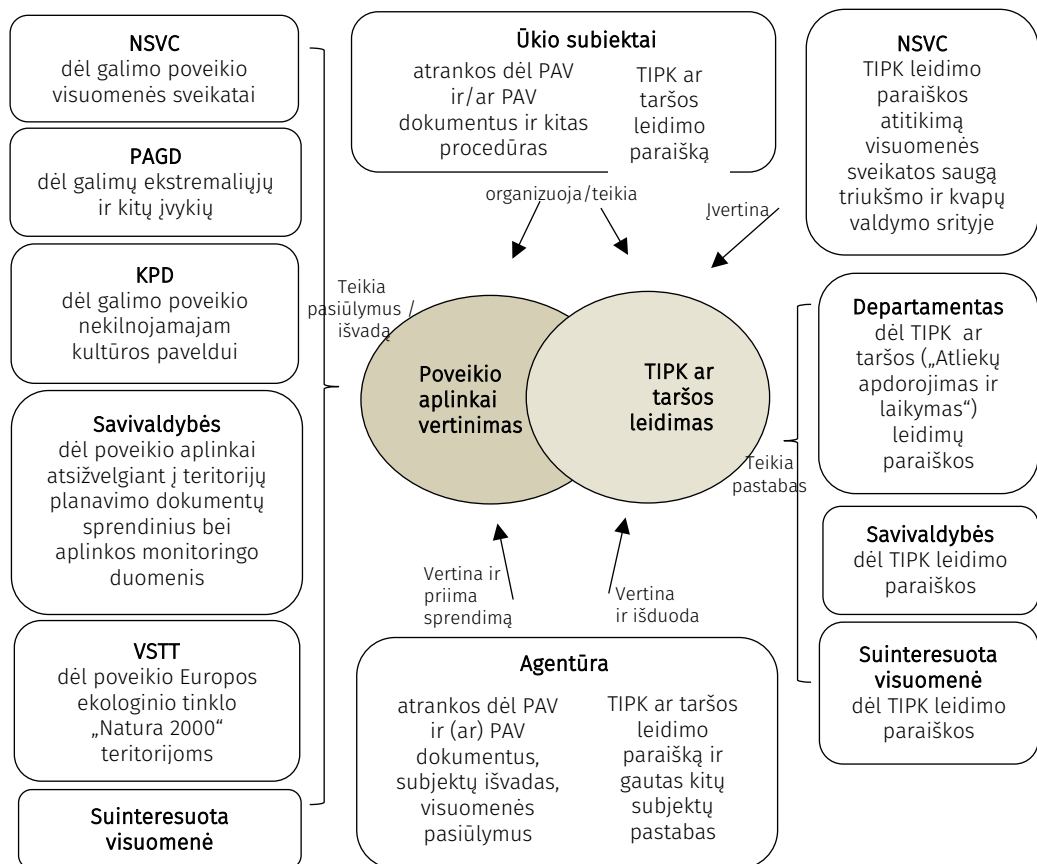
Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

13. Laikėmės nuostatos, kad PAV ir leidimų išdavimo procesas vykdomas tinkamai, jeigu:
- vyksta teisės aktuose numatytais terminais,
 - sudarytos sąlygos dalyvauti visuomenei,
 - prieš pradėdant veiklą įsitikinama, kad sumontuotos visos leidime nurodytos taršą mažinančios priemonės ir kita įranga.

2.1. Leidimų išdavimo procesas trunka ilgiau, nei numatyta teisės aktuose

14. Ūkio subjektas prieš pradėdamas eksploatuoti ūkinės veiklos objektą ir vykdyti ūkinę veiklą privalo gauti TIPK leidimą, taršos leidimą ar kitą leidimą¹². TIPK leidimus ir taršos leidimus išduoda agentūra.
15. Prieš išduodant leidimus atliekama atranka dėl PAV ir (ar) planuojamos ūkinės veiklos PAV¹³. Šio proceso metu turi būti įvertintas planuojamos ūkinės veiklos poveikis aplinkai ir visuomenės sveikatai bei numatytos priemonės, siekiant išvengti reikšmingo neigiamo poveikio ar jį sumažinti. Teikdamos pasiūlymus, išvadas, vertinimus, ar priimdamos sprendimus šiame procese dalyvauja aplinkos apsaugos ir kitų sričių institucijos (6 pav.).

6 pav. Atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo ir (ar) poveikio aplinkai vertinimo ir TIPK bei taršos leidimų išdavimo proceso dalyviai



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

16. Pažymėtina, kad, kitaip nei išduodant TIPK leidimus, taršos leidimų išdavimo procedūrose Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, savivaldybės ir suinteresuota visuomenė nedalyvauja.
17. Seimui 2020-01-28 priėmus įstatymų, reglamentuojančių aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę ir taršos prevenciją¹⁴, pakeitimus, nuo 2021 m. taršos leidimų išdavimo procese dalyvaus Nacionalinis visuomenės sveikatos centras siekdamas įvertinti, ar paraiška

¹² Aplinkos apsaugos įstatymas, 19 str.

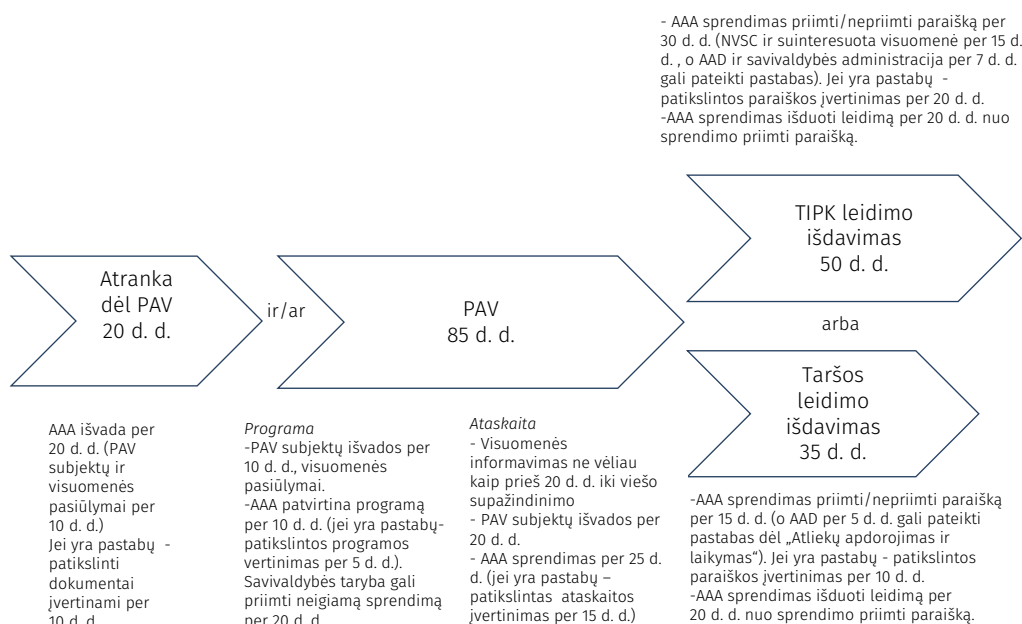
¹³ Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas, 3 str. 3 d.

¹⁴ Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 15, 19, 19-1, 19-2, 47, 55, 126, 127 str. pakeitimo ir įstatymo papildymo 55-1 str. įstatymas, 2020-01-28 Nr. XIII-2795, 4 str. ir 10 str. 4 d.

atitinka visuomenės sveikatos saugą kvapų valdymo srityje. Tikslinga įvertinti, ar į taršos leidimų išdavimo procesą reikėtų įtraukti ir savivaldybes su visuomene.

18. Jeigu planuojamos ūkinės veiklos subjektai tinkamai parengtų dokumentus (pateiktų visą ir išsamią informaciją pagal reikalavimus), o agentūra ir kitos institucijos juos įvertintų teisės aktuose nustatytais terminais, TIPK leidimo išdavimas užtruktų iki 155 d. d., o taršos leidimo – iki 130 d. d. PAV atliekamas veikloms, nurodytoms Planuojamos ūkinės veiklos, kurios poveikis aplinkai privalo būti vertinamas, rūšių sąrašė (pavyzdžiui, atominių elektrinių ar kitų branduolinių reaktorių įrengimas; pavojingųjų atliekų šalinimas pavojingų atliekų sąvartyne; plieno ir ketaus pirminis lydymas ir kt.) arba atrankos dėl PAV metu nustačius, kad planuojamai veiklai yra privaloma atlikti PAV, taip pat PAV atliekamas kai planuojama ūkinė veikla gali daryti reikšmingą poveikį Europos ekologinio tinklo „Natura 2000“ teritorijoms¹⁵. Išduodant leidimus kitoms veikloms šis procesas trunka trumpiau - TIPK leidimo išdavimo terminas sutrumpėja iki 70 ar 50 d. d., o taršos leidimo – iki 55 ar 35 d. d. (7 pav.).

7 pav. Atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo ir (ar) poveikio aplinkai vertinimo ir TIPK bei taršos leidimo išdavimo proceso trukmė

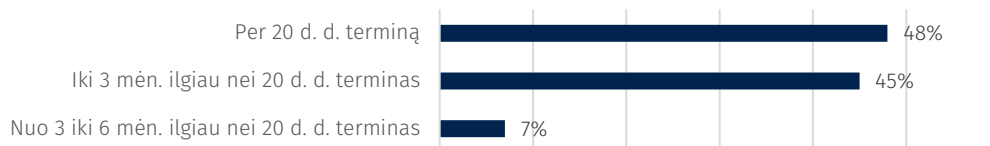


Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

19. Siekdami įvertinti, ar agentūra atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo, poveikio aplinkai vertinimo ir leidimo išdavimui reikalingų dokumentų vertinimą atlieka teisės aktuose nustatytais terminais, vertinome 2017–2019 m. išduotus TIPK leidimus (21) ir 10 proc. tuo pačiu laikotarpiu išduotų taršos leidimų (25). Taip pat vertinome atrankos dėl PAV (27) ar PAV (3) procedūras, jei prieš išduodant šiuos leidimus jos buvo privalomos.
20. Daugiau nei pusės iš analizuotų 27 ūkio subjektų pateiktų atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo dokumentų vertinimas užtruko daugiau nei 20 d. d. 37 proc. atvejų ūkio subjektas bent vieną kartą tikslino dokumentus (vidutiniškai vienas ūkio subjektas dokumentus tikslino 1,3 karto), 22 proc. atvejų agentūra per nustatytus terminus neįvertino pirminių arba patikslintų atrankos dokumentų (vidutiniškai vėluota 11 d. d.) (8 pav.).

¹⁵ Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas, 3 str., 1 d.

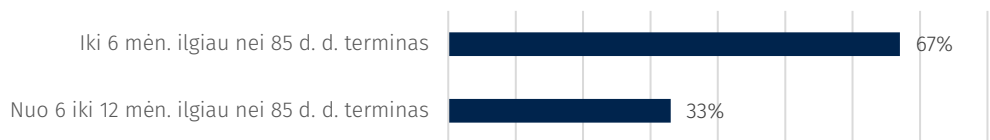
8 pav. Atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo dokumentų įvertinimo terminai



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos agentūros duomenis

21. Nė vieno iš 3 ūkio subjektų poveikio aplinkai vertinimo dokumentai nebuvo įvertinti per 85 d. d. Taip nutiko dėl to, kad patvirtinus programą agentūrai ataskaita vertinimui pateikta vidutiniškai po 7,7 mėn. Vienu atveju agentūra keletą kartų prašė tikslinti dokumentus, visus įvertino teisės aktuose numatytais terminais (9 pav.).

9 pav. Poveikio aplinkai vertinimo dokumentų įvertinimo terminai



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos agentūros duomenis

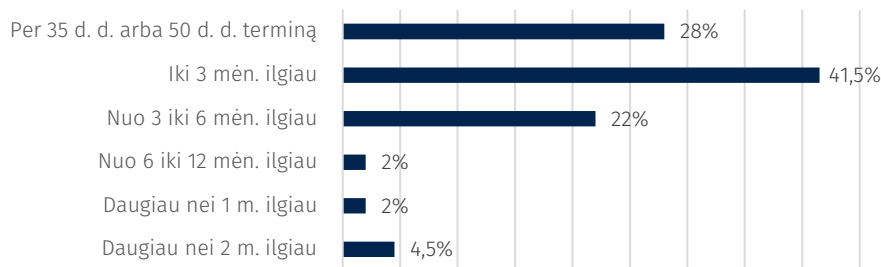
22. Ūkio subjektai dėl leidimų išdavimo į agentūrą kreipėsi praėjus vidutiniškai 6 mėn. po atrankos išvados ir vidutiniškai 2,2 m. po sprendimo dėl poveikio aplinkai priėmimo. Kai kuriais atvejais dėl leidimo kreiptasi praėjus 4 ar 5 metams.

Ūkio subjektų kreipimosi dėl leidimo išdavimo pavyzdžiai

- Sprendimas dėl ūkio subjekto A planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai priimtas 2014-04-07, o dėl leidimo išdavimo ūkio subjektas kreipėsi 2019-05-10, t. y. po 5 m.
- Atrankos išvada dėl ūkio subjekto B planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo priimta 2013-12-06, o dėl leidimo išdavimo ūkio subjektas kreipėsi 2018-08-31, t. y. po 4,8 m.

23. Mažiau nei trečdalis iš 46 leidimų išduota per 35 ar 50 d. d. (priklausomai nuo rūšies). 59 proc. atvejų agentūra bent vieną kartą prašė ūkio subjekto patikslinti dokumentus (vidutiniškai 2 kartus). 61 proc. atvejų agentūra per nustatytus terminus neįvertino pirminės arba patikslintos paraiškos (vidutiniškai vėluota 13 d. d. vertinant dokumentus) (10 pav.).

10 pav. 2017–2019 m. TIPK ir taršos leidimų išdavimo terminai



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos agentūros duomenis

24. Daugiau nei 65 proc. ūkio subjektų prieš kreipdamiesi dėl leidimo turėjo atlikti atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo ar poveikio aplinkai vertinimo procedūras, šiems

subjektams leidimas išduotas vidutiniškai po 1,5 m. nuo pirminių atrankos ar poveikio aplinkai vertinimo dokumentų pateikimo atsakingajai institucijai.

25. Ūkio subjektai ne visada tinkamai parengia atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo, poveikio aplinkai vertinimo ir (ar) leidimui gauti reikalingus dokumentus, gavę atrankos išvadą ar sprendimą dėl poveikio aplinkai kelis mėnesius ar metus nesikreipia dėl leidimo išdavimo, agentūra ne visuomet pateiktus dokumentus įvertina nustatytais terminais. Dėl šių priežasčių užtrunka leidimų išdavimo procesas ir atitinkamai nusikelia ūkio subjekto veiklos pradžia.

2.2. Ribotos visuomenės galimybės dalyvauti poveikio aplinkai vertinimo ir taršos leidimų išdavimo procese

26. PAV ir TIPK leidimų išdavimo procese dalyvauja ne tik planuojamos ūkinės veiklos vykdytojas, valstybinės institucijos, bet ir visuomenės atstovai¹⁶. Užtikrinant visuomenės dalyvavimą kuo ankstesniame ūkinės veiklos planavimo etape, sudaroma galimybė išsiaiškinti visuomenei rūpimus klausimus, susijusius su planuojama ūkine veikla ir jos vieta, ir išvengti galimų konfliktinių situacijų.
27. Planuojamos ūkinės veiklos PAV proceso metu, įskaitant atranką dėl PAV, ir TIPK leidimo išdavimo metu visuomenė turi teisę pateikti pasiūlymus, komentarus, informaciją, nuomonę dėl planuojamos ūkinės veiklos ir jos poveikio aplinkai vertinimo, bet teisės aktuose nėra numatytas paraiškų dėl taršos leidimų išdavimo ar keitimo derinimas su visuomene. Tokiu atveju, kai planuojamai ūkinei veiklai reikalingas taršos leidimas ir nėra privaloma atranka dėl PAV ir (ar) PAV, visuomenė gali sužinoti apie veiklą, tik pradėjus ją vykdyti.
28. Visuomenę apie atliekamą PAV informuoja dokumentų rengėjas / veiklos organizatorius ir agentūra interneto svetainėje (atliekant atranką tik agentūra interneto svetainėje), vietos, regioniniame ar nacionaliniame laikraštyje ir skelbimų lentose. Su ataskaita galima susipažinti dokumentų rengėjo buveinėje ir viešai supažindinant¹⁷.
29. Savivaldybės administracija papildomai informaciją gali skelbti savo interneto svetainėje, o organizatoriaus iniciatyva gali būti papildomai skelbiama ir kitose visuomenės susitelkimo vietose ar informuojama kitais būdais¹⁸.
30. Valstybės kontrolės užsakymu, siekiant išsiaiškinti nuomonę apie galimybę dalyvauti PAV procese, UAB „Vilmorus“ atliko 17 bendruomenių, 2018–2019 m. dalyvavusių šiame procese, apklausą.
31. Bendruomenės nurodė, kad informaciją apie planuojamą ūkinę veiklą (parengtus poveikio aplinkai vertinimo dokumentus) gauna iš įvairių šaltinių. Dažniausiai apie numatomą

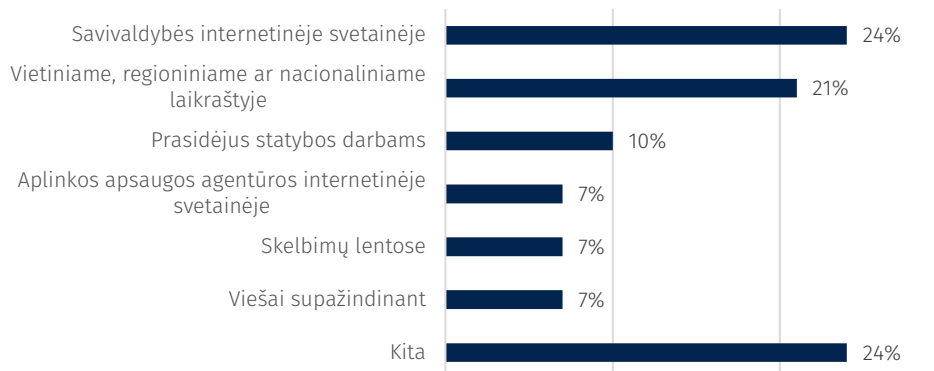
¹⁶ Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas, 6 str. 6 d. Įstatymo 2 str. 14 d. nustatyta, kad suinteresuota visuomenė – visuomenė, kuriai daro arba gali daryti poveikį sprendimai, veiksmai ar neveikimas poveikio aplinkai vertinimo srityje arba kuri suinteresuota atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo ir (ar) poveikio aplinkai vertinimo procesu. Pagal šią apibrėžtį viešieji juridiniai asmenys (išskyrus valstybės ar savivaldybės, jų institucijų įsteigtus juridinius asmenis), kurie skatina aplinkos apsaugą, visais atvejais laikomi suinteresuotais asmenimis.

¹⁷ Aplinkos ministro 2017-10-31 įsakymu Nr. D1-885 patvirtintas Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo tvarkos aprašas, 67–69, 74–78 p.

¹⁸ Ten pat, 67.3 ir 68 p.

subjekto veiklą bendruomenės sužino savivaldybių interneto svetainėse. Pasitaiko atvejų, kai apie planuojamą veiklą sužinoma tik prasidėjus statybų darbams (11 pav.).

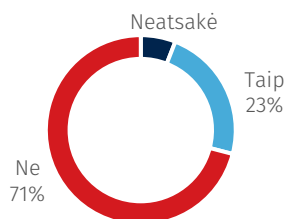
11 pav. Informacijos šaltiniai, iš kurių sužinoma apie planuojamą ūkinę veiklą



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal UAB „Vilmorus“ duomenis

32. Teisės aktuose numatyta¹⁹, kad visuomenei su planuojamos ūkinės veiklos atrankos dokumentais ir poveikio aplinkai vertinimo programa turi būti skirta susipažinti ne mažiau kaip 10 d. d., o su poveikio aplinkai vertinimo ataskaita – bent 20 d. d. Daugiau kaip 71 proc. bendruomenių nurodė, kad šio termino nepakanka (12 pav.).

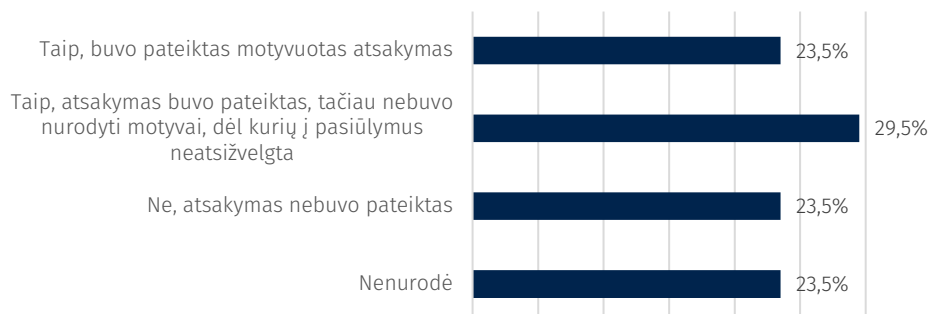
12 pav. Nustatytų terminų pakankamumas



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal UAB „Vilmorus“ duomenis

33. Per nustatytus terminus visuomenė turi teisę teikti pasiūlymus, o juos pateikusiems atstovams turi būti pateikti motyvuoti atsakymai. Pasitaiko atvejų, kai visuomenei nepateikiama informacija, ar buvo atsižvelgta į pasiūlymus, arba ji pateikiama, bet motyvai nenurodomi (13 pav.).

13 pav. Pateikti atsakymai į suinteresuotos visuomenės pasiūlymus

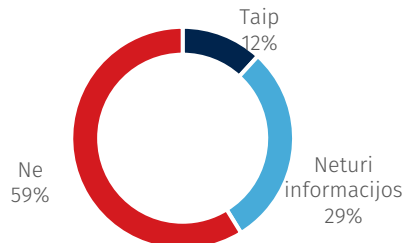


Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal UAB „Vilmorus“ duomenis

¹⁹ Ten pat, 69.5 ir 75 p.

34. PAV proceso metu susitariama dėl priemonių, kurių numatoma imtis siekiant išvengti galimo reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai ir žmonių sveikatai ar jį sumažinti. Ūkio subjektai veiklą turi vykdyti pagal PAV dokumentus ir leidimų sąlygas. 59 proc. bendruomenių nurodė, kad pradėtą veiklą ūkio subjektai vykdo neatsižvelgdami į PAV dokumentus (14 pav.).

14 pav. Ūkio subjektų veiklos atitiktis PAV dokumentams



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal UAB „Vilmorus“ duomenis

35. Bendruomenės pateikė informaciją apie vykdomos veiklos neatitiktį PAV dokumentams.

Ūkinės veiklos vykdymo, nesilaikant poveikio aplinkai dokumentų, pavyzdžiai

- Planuoja du kartus didesnius galingumus, nei buvo nuspręsta.
- Triukšmas, vibracija, dulkių ir kvapų sklidimas gyvenamuosiuose rajonuose.
- Viršijama tarša kietosiomis dalelėmis, lakiaisiais organiniais junginiais.
- Neatsižvelgia į suminę žmonių taršą.
- Nustatyti kiti sąlyginiai vienetai, nei numatyta poveikio aplinkai vertinimo metu, pakeisti atstumai.

36. Aplinkos ministerija taip pat nurodė, kad pasitaiko atvejų, kai ne visi PAV sprendiniai persikelia į leidimus ar kitus dokumentus. Pvz.: PAV metu nustatyti tam tikri veiklos apribojimai (transporto judėjimas tik tam tikrais keliais, didžiausias galimas ar numatomas jo srautas, darbas tik tam tikru laiku, tik konkrečių žaliavų naudojimas ir pan.), įsipareigojimai taikyti poveikį mažinančias priemones (želdinių įveisimas, teritorijų laistymas, buveinių įrengimas, priežiūra, ir kt.). PAV dokumentuose nustatyti, bet į leidimus neperkeliama susitarimai nėra aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės objektas.
37. Suinteresuota visuomenė ne visada tinkamai informuojama apie planuojamą ūkinę veiklą ir ne visada turi pakankamai laiko susipažinti su PAV dokumentais. Apklaustos bendruomenės nurodė, kad pasitaiko atvejų, kai ūkio subjektas nesilaiko poveikio aplinkai vertinimo etape pasiektų susitarimų.
38. Tai, kad tam tikrais atvejais visuomenei nėra sudaromos tinkamos sąlygos dalyvauti planuojamos ūkinės veiklos PAV vertinimo ir TIPK leidimų išdavimo procese, rodo ir teismų praktika. Teismų priimtuose sprendimuose nurodoma, kad nagrinėjamais ginčo atvejais nebuvo užtikrintas tinkamas visuomenės informavimas ir dalyvavimas.

Teismų praktikos pavyzdžiai

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2018 m. sprendime²⁰ konstatavo, kad informacija apie planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procesą buvo paskelbta Informavimo tvarkos apraše numatytoje visuomenės informavimo priemonėje. Tai menkai užtikrino tokios informacijos sklaidą ir ginčo atveju negali būti vertinama tinkamu visuomenės informavimu, nes savaitraščio tiražas buvo vienas iš mažiausių tarp vietos ir regioninių laikraščių, dienraštis – vienas mažiausių. Skelbimų lentos, kuriose pateikiama informacija apie planuojamą ūkinę veiklą, nebuvo planuojamos ūkinės veiklos vietoje ar greta jos.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

39. Ūkio subjektui vykdant veiklą ir nesilaikant PAV dokumentuose ir leidimo sąlygose nurodytų reikalavimų gali būti sukeltas reikšmingas neigiamas poveikis aplinkai ir (arba) gyventojų sveikatai ir gyvenimo kokybei.

2.3. Prieš ūkio subjektui pradėdant veiklą neįsitikinama, ar sumontuota leidime numatyta įranga

40. Siekiant užtikrinti, kad ūkio subjektui pradėjus vykdyti ūkinę veiklą nebūtų sukliamas reikšmingas neigiamas poveikis aplinkai ir žmonių sveikatai, būtina įsitikinti, kad ūkio subjektas prieš pradėdamas veiklą sumontavo visą leidime ar jo prieduose numatytą įrangą. Tačiau teisės aktuose valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę atliekančioms ar kitoms aplinkos ministro valdymo srities institucijoms tokia pareiga nėra numatyta.
41. Pasitaiko atvejų, kai departamentas, atlikdamas jau veiklą vykdančio ūkio subjekto valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę, nustato, kad įmonė ją vykdo nesumontavusi dalies leidime ar jo prieduose numatytos įrangos (1 lentelė).

1 lentelė. Departamento patikrinimų metu nustatyti atvejai, kad ne visa įranga buvo sumontuota

Ūkio subjektas	Nesumontuota įranga	Įrangos paskirtis	Pažeidimo fiksavimo data
Ūkio subjektas A	Automatiškai užsidarantys vartai	Mažinti kvapų sklaidimą ore	2018
Ūkio subjektas B	Srutų kaupimo rezervuarai	Mažinti į aplinkos orą išmetamo azoto kiekį	2018
Ūkio subjektas C	Sąvartynas	Oro taršos mažinimas, paviršinių nuotekų surinkimas	2019
Ūkio subjektas D	Aikštelės danga	Oro taršos mažinimas, paviršinių nuotekų surinkimas	2019
Ūkio subjektas E	Nepastatyti gamybinių nuotekų (filtrato) valymo įrenginiai	Nuotekų valymui	2019
Ūkio subjektas F	Oro valymo filtras	Oro taršai mažinti	2019

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal AAD duomenis

²⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018-05-02 sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1810-624/2018.

42. Neįrengus leidime numatytos įrangos neužtikrinama, kad būtų sumažinta kvapų sklaida, oro tarša, triukšmas ir kt. Visa tai gali turėti neigiamą įtaką aplinkai ir šalia gyvenančių žmonių sveikatai ir (arba) gyvenimo kokybei.
43. TIPK leidimo bendrojoje dalyje pateikiami duomenys apie veiklą, įrangą, o sąlygose nurodomi leistini taršos rodikliai, taršą mažinančios priemonės ir kt.²¹ Taršos leidimų sąlygose priklausomai nuo veiklos pobūdžio pateikiami tik konkrečiai veiklai leistini taršos rodikliai (pvz.: didžiausias leistinas laikyti atliekų kiekis, leidžiama tarša ar kt.)²² (2 lentelė). Informacija apie veiklą, įrenginius, jų tvarkymo priemones ir kt. nurodoma prieduose.

2 lentelė. Taršos leidimo sąlygų pavyzdžiai

Ūkio subjektas	Taršos leidimo sąlygos
Ūkio subjektas A	Didžiausias leidžiamas laikyti nepavojingųjų atliekų kiekis
Ūkio subjektas B	Į aplinkos orą numatomi išmesti teršalai ir jų kiekis. Leidžiama tarša į aplinkos orą (nustatytos išmetamų teršalų ribinės vertės netaikomos neįprastų (neatsitiktinių) veiklos sąlygų metu).
Ūkio subjektas C	Į gamtinę aplinką leidžiamų išleisti nuotekų užterštumas. Nustatytos išmetamų teršalų ribinės vertės netaikomos neįprastų (neatsitiktinių) veiklos sąlygų metu – paleidžiant, derinant ir stabdant įrenginį.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

44. Nuo 2022 m. įsigalios Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimas²³, kuriuo įgaliota institucija bus įpareigota įsitikinti, ar ūkinės veiklos objekte, prieš pradėdant vykdyti ūkinę veiklą, yra įgyvendintos leidime nurodytos sąlygos²⁴. Taršos leidimo sąlygose nėra pateikiami duomenys apie taršą mažinančias priemones ar kitą įrangą, nurodomi tik leistini taršos rodikliai. Todėl, net įsigaliojus įstatymo pakeitimams ir nepriėmus poįstatyminių teisės aktų pakeitimų, susijusių su taršos leidimų sąlygų reglamentavimu, ūkio subjektų, turinčių taršos leidimus, patikrinimai nebus rezultatyvūs, nes leidimų sąlygose nepateikiama informacija apie taršą mažinančias priemones ar kitą įrangą, o nurodomi tik leistini taršos rodikliai.
45. Taršos leidimus turinčių įmonių skaičius yra beveik 10 kartų didesnis nei įmonių, turinčių TIPK leidimus. Todėl rengiant poįstatyminius teisės aktus, kuriais bus įgyvendinta įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas, svarbu aiškiai apibrėžti, kas turi būti patikrinta, prieš ūkio subjektui pradėdant vykdyti veiklą.

²¹ Aplinkos ministro 2013-07-15 įsakymu Nr. D1-528 patvirtintos Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, pakeitimo ir galiojimo panaikinimo taisyklės, 64 p.

²² Aplinkos ministro 2014-03-06 įsakymu Nr. D1-259 patvirtintos Taršos leidimų išdavimo, pakeitimo ir galiojimo panaikinimo taisyklės, 38 p.

²³ Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 15, 19, 19-1, 19-2, 47, 55, 126, 127 str. pakeitimo ir įstatymo papildymo 55-1 str. įstatymas, 2020-01-28 Nr. XIII-2795, 19 str. 1d.

²⁴ Ten pat, 2 str. 1 d., 10 str. 2 d.

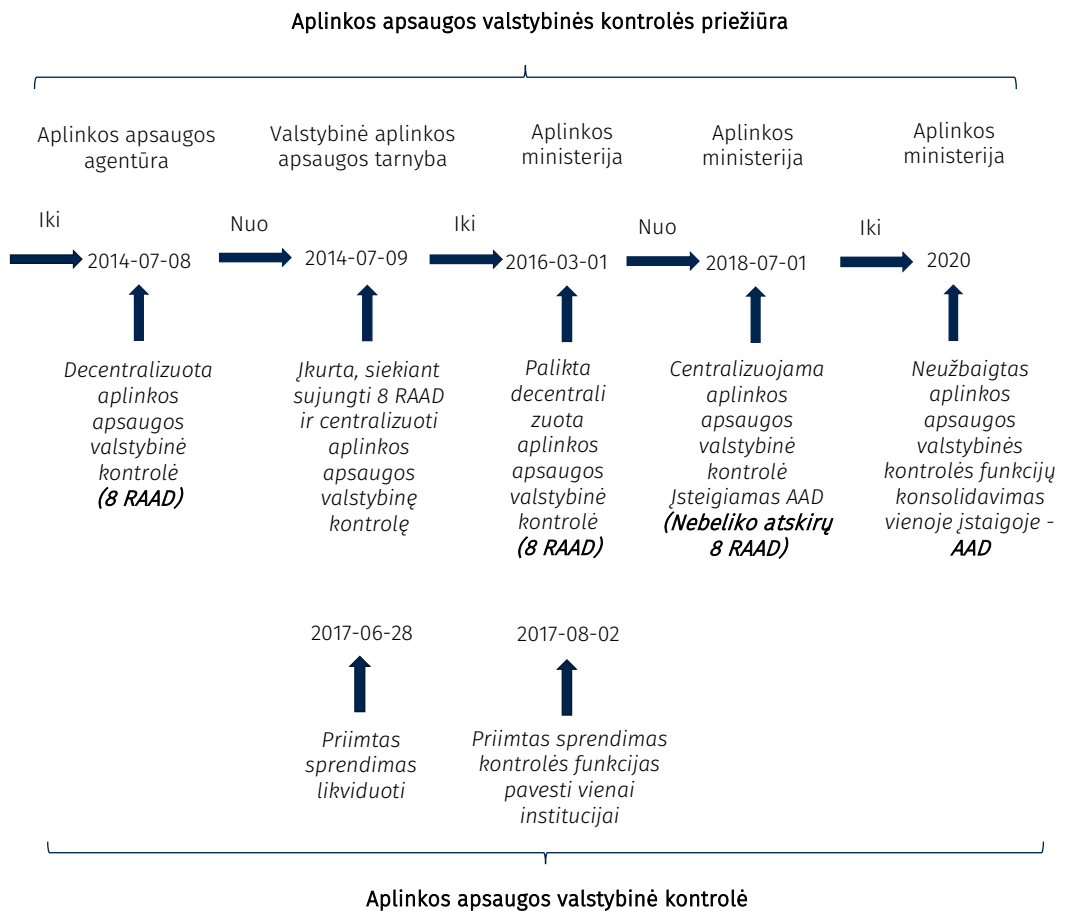
3. VALSTYBINĖS APLINKOS APSAUGOS KONTROLĖS SISTEMA NEUŽTIKRINA, KAD VYKDANT ŪKINĘ VEIKLĄ BŪTŲ IŠVENGTA REIKŠMINGŲ NEIGIAMŲ PASEKMIŲ APLINKAI

46. Siekiant užkirsti kelią aplinkos apsaugą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams bei išvengti reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai, vykdoma ūkio subjektų kontrolė. Departamentas, vykdydamas valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę, kasmet vidutiniškai patikrina apie 9 tūkst. ūkio subjektų.
47. Laikėmės nuostatos, kad departamento atliekami ūkio subjektų patikrinimai bus rezultatyvūs, jeigu:
- atliekama nuolatinė aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūra;
 - disponuojama informacija apie visus kontroliuojamus ūkio subjektus, į metinius planus įtraukiami ūkio subjektai, kurių veikla kelia didžiausią riziką aplinkai;
 - pareigūnai aprūpinti pakankamais ištekliais, reikalingais patikrinimams atlikti;
 - aiškiai reglamentuotas žalos apskaičiavimo procesas;
 - įsitikinama, kad aplinką teršiantis ūkio subjektas nutraukė taršą.

3.1. Nuolat besikeičiantis reglamentavimas apsunkina aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės procesą

48. Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą skirtingais laikotarpiais buvo pavesta vykdyti skirtingoms institucijoms (15 pav.).

15 pav. Aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

49. Teisės aktuose numatyta²⁵, kad aplinkos apsaugos kontrolę vykdo departamentas, tačiau dėl laiku nepriimtų lydimųjų teisės aktų iki šiol nėra baigtas šios kontrolės funkcijų sutelkimas vienoje įstaigoje. Faktiškai kontrolę atlieka kelios institucijos: departamentas, Valstybinė miškų tarnyba, parkų ir rezervatų direkcijos ir Lietuvos geologijos tarnyba.
50. Skirtingais laikotarpiais leidimų išdavimo ir poveikio aplinkai vertinimo funkcijos buvo tai atskiriamos nuo aplinkosaugos kontrolės funkcijų, tai vėl sujungiamos:
- Nuo 2013-07-19 siekiant efektyvinti valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę ir optimizuoti valstybės institucijų funkcijas, įsteigta Valstybinė aplinkos apsaugos tarnyba, atskirtos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės ir TIPK leidimų išdavimo funkcijos. RAAD atliekamos TIPK leidimų išdavimo funkcijos buvo perduotos Aplinkos apsaugos agentūrai, o RAAD pavedama tik kontroliuoti šių leidimų sąlygų laikymąsi.
 - Nuo 2014-07-01 buvo atskirtos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės ir poveikio aplinkai vertinimo ir taršos leidimų išdavimo funkcijos. RAAD atliekamos taršos leidimų išdavimo funkcijos buvo perduotos agentūrai, o RAAD pavedama tik kontroliuoti šių leidimų sąlygų laikymąsi.
 - Nuo 2018-07-01 įsteigus departamentą, jam pavedama atlikti aplinkos apsaugos kontrolės funkcijas ir dalyvauti leidimų išdavimo derinimo procedūrose, teikiant

²⁵ Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas, 6 str.

agentūrai pasiūlymus ir pastabas. Todėl iki šiol nėra galutinai atskirtos leidimų išdavimo funkcijos nuo departamento atliekamų aplinkosaugos kontrolės funkcijų.

51. Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą atlieka Aplinkos ministerija²⁶, kuriai pavesta įvertinti ir analizuoti, ar aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijos efektyviai vykdo aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę. Ministerijoje aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumo stebėseną yra vertinama tik atliekant vidaus auditus ir stebint vidaus audito metu pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą ar atsiskaitant Europos Komisijai dėl tam tikrų ES direktyvų įgyvendinimo. Ministerijoje nėra sukurtos sistemingos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumo vertinimo stebėsenos, nėra rodiklių, pagal kuriuos būtų vertinama, ar aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijos efektyviai atlieka joms priskirtas funkcijas.
52. Nuolat besikeičiantis aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės proceso reglamentavimas ir nepakankama šio proceso priežiūra turi neigiamos įtakos Aplinkos apsaugos departamento veiklos efektyvumui.

3.2. Tobulintinas ūkio subjektų patikrinimų planavimo procesas

53. Departamentas vykdydamas ūkio subjektų priežiūrą atlieka planinius ir neplaninius patikrinimus. Planine tvarka tikrinami ūkio subjektai įtraukiami į metinius patikrinimų planus²⁷.
54. Efektyvus ir skaidrus patikrinimų planavimo procesas gali būti užtikrintas tik turint informaciją apie visus kontroliuojamus ūkio subjektus. Turi būti numatyti aiškūs kriterijai, kuriais vadovaujantis ūkio subjektai įtraukiami į metinius patikrinimų planus ir nustatomi patikrinimo tikslai.
55. Aplinkos ministerijos Centralizuoto vidaus audito skyrius atlikęs vertinimą²⁸ nustatė, kad departamentas neturi aktualaus bendro kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašo, planinių patikrinimų planams sudaryti.
56. Juridinių asmenų registro duomenimis²⁹, Lietuvoje 2019 m. veikė per 240 tūkst. įmonių. Audito metu departamentas pateikė informaciją, kad kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašas rengiamas teritorinių padalinių teikiamos informacijos pagrindu, bendradarbiaujama su kitomis institucijomis, siekiant išgryninti ir įtraukti visus subjektus. Iki šiol jame surinkta informacija apie 22 tūkst. kontroliuojamų ūkio subjektų, bet sąrašas nėra tikslus, nėra parengta metodika, kaip tokį sąrašą parengti, todėl ir parengtasis gali neatspindėti tikrosios apimties.

Kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašo rengimo pavyzdys

VĮ Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centro duomenimis, Lietuvoje 8 401 ūkininkas laiko >10 SG (sutartinių galvijų), o preliminariniame sąrašė šį kriterijų (ūkis, kuriame laikoma >10 SG) atitinka tik 447 objektų. Pagal Atliekų tvarkytojų valstybės registrą (ATVR) tvarkymo vietų yra 2 576, o sudarytame sąrašė šis kriterijus priskirtas vos 874 objektams.

²⁶ Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas, 7 ir 8 str.

²⁷ Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2018-07-12 įsakymu Nr. AD1-61 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, vykdančių aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklės.

²⁸ Valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės vykdymo, priežiūros bei koordinavimo efektyvumo vertinimo vidaus audito ataskaita, 2019-09-30 Nr. 4-4-(1)-19-02.

²⁹ Prieiga per internetą: <https://www.registrucentras.lt/jar/stat/neisreg.php>.

57. Neturint tikslaus kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašo, ne tik nedisponuojama visa reikalinga informacija apie juos, bet ir į sąrašą neįtrauktieji gali išvengti planinių patikrinimų, nes nepatenka į metinius patikrinimų planus.
58. Aplinkos apsaugos departamentas, nurodo, kad tikslų kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašą parengti sudėtinga, nes nesukurta sistema automatiniam duomenų iš skirtingų informacinių sistemų generavimui; kontrolė atliekama ne tik ūkio subjektuose, kurie yra registruoti aplinkosaugai sukurtose informacinėse sistemose, bet ir daugybėje kitų ūkio subjektų, kuriems aplinkosauginės sąlygos, normatyvus, reikalavimus tiesiogiai nusako teisės aktai; konkreti ūkio subjekto veiklos sritis ne visais atvejais atitinka tikrinamą ūkinę veiklą aplinkosauginiu požiūriu, o dažnu atveju, ūkio subjektas turi net kelias tokias tikrinamas ūkines veiklas.
59. Dalis ūkio subjektų, pvz., atliekų sutvarkymą įrodančius dokumentus išrašantys³⁰, privalo būti patikrinti kasmet, todėl jie į metinius patikrinimų planus įtraukiami be atrankos. Sprendžiant, kuriuos kitus ūkio subjektus įtraukti į metinius patikrinimų planus, atsižvelgiama į Aplinkos ministerijos nustatytus prioritetus, rizikos vertimo kriterijus (pvz., nustatytus pažeidimus) ir kt. aplinkybes.
60. Siekiant, kad į metinius patikrinimų planus būtų įtraukiami rizikingiausi ūkio subjektai, būtina rizikos vertinimo sistema, leidžianti įvertinti, kuri veikla gali kelti didžiausią pavojų aplinkai. Rizikos vertinimu pagrįsta priežiūros sistema yra vienas svarbiausių įrankių, užtikrinančių efektyvią priežiūros institucijų veiklą³¹. Sudarydamas metinį patikrinimų planą departamentas atsižvelgia į tikrintinų ūkio subjektų atrankos kriterijus³².
61. Ūkio subjektų, kuriems išduoti leidimai, veiklos rizikos vertinimui nustatyti kriterijai priklauso nuo vykdomos veiklos rūšies, galimo neigiamo poveikio aplinkai (pvz.: oro, vandenų tarša), taikytų administracinių poveikio priemonių³³.
62. Ūkio subjektų, kurių veiklai neprivaloma turėti leidimų, rizika vertinama tik pagal tai, ar anksčiau atlikus patikrinimą subjektui buvo taikytos administracinės poveikio priemonės³⁴. Ūkio subjektui priskiriamas mažas rizikos dydis, jei paskutinio patikrinimo metu neskirta administracinių nuobaudų.
63. Nevertinant leidimų neturinčių subjektų pagal veiklos rūšį ir galimą jos poveikį aplinkai, nesudaromos prielaidos visapusiškai įvertinti vykdomos veiklos pavojingumą ir galimą poveikį aplinkai. Jei subjektas niekada nebuvo tikrintas, jam bet koku atveju priskiriamas mažas rizikingumo lygis, nepaisant to, kokią veiklą jis vykdo.

³⁰ Aplinkos ministro 2013-05-20 įsakymu Nr. D1-359 patvirtintas Gaminių ir (ar) pakuočių atliekų sutvarkymą įrodančių dokumentų išrašymo tvarkos aprašas, 52 p.

³¹ Prieiga per internetą: <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/verslo-prieziuros-politika/rizikos-vertinimu-pagrista-verslo-prieziura>.

³² Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2018-07-12 įsakymu Nr. AD1-61 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklės, 9 p.

³³ Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2018-12-13 įsakymu Nr. AD1-194 patvirtintas Ūkio subjektų, vykdančių ūkinę veiklą, kuriai reikia gauti taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimus ar taršos leidimus, vykdomos ūkinės veiklos keliamos rizikos aplinkai vertinimo tvarkos aprašas, 15-19 p.

³⁴ Ten pat.

64. Siekiant nustatyti rizikingiausius ūkio subjektus ir įtraukti juos į metinį patikrinimų planą, svarbu turėti aktualius duomenis apie subjektą, atliktus patikrinimus, nustatytus pažeidimus, taikytas poveikio priemones ir kt. informaciją.
65. Departamento pateiktais duomenimis, informacija apie ūkio subjektus, reikalinga patikrinimams planuoti ir atlikti, nėra sisteminama ir kaupiama, ji renkama iš subjekto popierinės bylos, leidimų ieškoma agentūros interneto svetainėje, duomenys apie subjektus tikrinami keliose duomenų sistemose, kurios ne visada veikia sklandžiai arba jose kaupiama informacija ne visada yra tiksli (5.3 skyrius).
66. Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo ekspertų komisija bendradarbiaudama su Ekonomikos ir inovacijų ministerija ir Teisingumo ministerija parengė Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės³⁵. Jose pateikiamos rekomendacijos dėl elektroninių duomenų kaupimo, rizikos vertinimo, subjektų atrankos priemonių³⁶. Gairėse nurodoma, kad nepakanka informaciją kaupti popierinėse bylose. Visi rizikingumui įvertinti reikalingi duomenys turėtų būti kaupiami taip, kad juos būtų galima sisteminti, vertinti, lyginti. Turi būti diegiama tikrintinų ūkio subjektų (objektų, veiklų) atrankos, taikant programinę įrangą ir atrankos kriterijus, sistema.
67. Rankinis ir periodiškai vis pasikartojantis duomenų rinkimas nesudaro prielaidų efektyviai panaudoti darbo laiką; gali būti surinkta neišsami ar netiksli informacija, egzistuoja klaidų tikimybė.
68. Kadangi informacija apie ūkio subjektų veiklą nėra kaupiama, sisteminama ir analizuojama vienoje visiems pareigūnams prieinamoje sistemoje, apsunkinamas rizikos vertinimo procesas. Esant trūkumų rizikos nustatymo procese, sudėtinga nustatyti ar pasirinkti teisingus prioritetus. Tokia atrankos sistema gali neužtikrinti, kad į patikrinimo planus būtų įtraukiami rizikingiausi subjektai.
69. Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairėse taip pat pateiktos rekomendacijos dėl rizikos vertinimo ir patikrinimo funkcijų atskyrimo. Jose pažymėta, kad inspektoriai negali rinktis tikrintinų ūkio subjektų. Patikrinimus organizuojantis ar atliekantis asmuo negali daryti įtakos lemiamam sprendimui dėl ūkio subjekto rizikingumo ar tikrintinų subjektų prioretizavimo. Rizikos vertinimo sistemą turėtų valdyti ir su ja dirbti specialiai tam paskirti darbuotojai.
70. Audito metu nustatyta, kad departamente iki 2019 m. pabaigos buvo neatskirtos patikrinimų atrankos ir vykdymo funkcijos, t. y. tie patys pareigūnai ar padaliniai vertino ūkio subjektų veiklos riziką, pasirinko tikrintinus ūkio subjektus, sprendė, kokios apimties patikrinimą atliks ir jį atliks. Departamentas informavo, kad nuo 2020 m. pagal padalinių pateiktus duomenis atranką pradėjo vykdyti Veiklos organizavimo skyrius. Tačiau centralizuota patikrinimų turinio ir apimties atranka galima tik įdiegus automatizuotą rizikų valdymo sistemą, susietą su kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašu bei visa reikalinga informacija apie jų vykdomą veiklą, vykdytos priežiūros rezultatus, ir pan.
71. Departamento atliekami patikrinimai (planiniai ir neplaniniai) pagal apimtį skirstomi į teminius ir išplėstinius³⁷. Teminiai – konkrečiam atvejui ar tam tikrai veiklos sričiai iširti,

³⁵ Ūkio ir teisingumo ministrų 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės.

³⁶ Ten pat, 33 p.

³⁷ Aplinkos apsaugos departamento direktoriaus 2018-07-12 įsakymu Nr. AD1-61 patvirtintos Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, vykdančių aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklės, 3.2.1 ir 3.2.2 p.

išplėstiniai – ne mažiau kaip dviejų veiklos sričių patikrinimas. Nėra nustatyta objektyvių kriterijų, kokiais atvejais tikrinama viena, o kokiais – kelios sritys; nenustatyta, kaip pasirinkti tikrinamą veiklą, jei nusprendžiama netikrinti visų veiklų. Siekiant, kad patikrinimas būtų veiksmingas, svarbu apibrėžti, kas turi būti įvertinama, kokius duomenis patikrinti, kokia apimtimi ir t. t. Tuo atveju, kai nėra aiškaus reglamentavimo, patikrinimui įtaką gali daryti pareigūno patirtis, nusistovėjusi praktika ir kt.

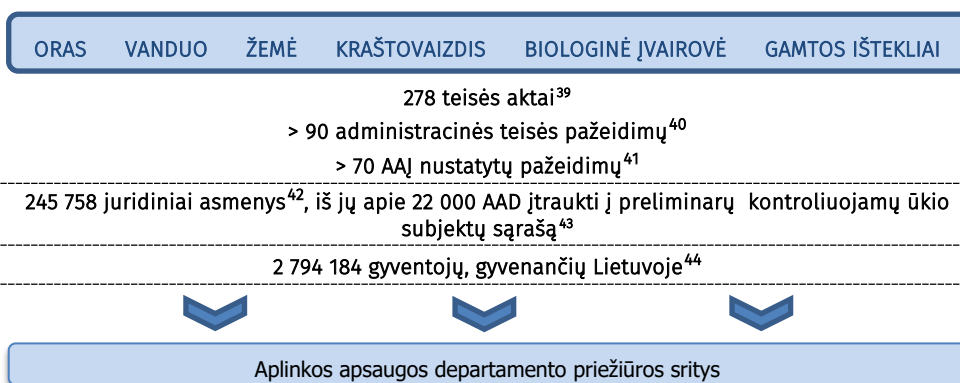
72. Teisės aktams aiškiai nereglamentuojant ūkio subjektų įtraukimo į metinius patikrinimo planus proceso ir visus sprendimus priimant tam pačiam pareigūnui, gali atsirasti korupcijos rizika.
73. STT 2019 m. atlikusi teisės aktų antikorupcinį vertinimą³⁸ atkreipė dėmesį į metinių patikrinimo planų sudarymo, rizikos vertinimo ir kitas problemas:
- ūkio subjektams, neturintiems TIPK ar taršos leidimų, priskiriamas didelis, vidutinis ar mažas rizikos dydis pagal tai, ar ūkio subjektui buvo taikytos administracinės nuobaudos, nesiejant rizikingumo lygio su vykdomos veiklos specifika, naudojamomis technologijomis, veiklos teritorija, gaunamais skundais ir pan.;
 - departamento veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra detalizuojama, kokiais atvejais atliekamas teminis ar išplėstinis patikrinimas, kokie specialūs reikalavimai jiems taikomi, ar skiriasi jų atlikimo tvarka, procedūros, terminai ir pan.

3.3. Pareigūnai turi ribotus išteklius patikrinimams atlikti

74. Departamento pareigūnai vykdo atliekų ir nuotekų tvarkymo, oro taršos, gamtos išteklių naudojimo ir kt. sričių kontrolę (16 pav.). Šias veiklas reglamentuoja beveik 300 teisės aktų.

16 pav. Aplinkos apsaugos departamento veiklos sritys

AAD saugomos vertybės:



³⁸ 2019-12-05 antikorupcinio vertinimo išvada Nr. 4-01-10373 „Dėl ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų organizavimą reglamentuojančių teisės aktų“.

³⁹ Reguluojantys AAD veiklą ir įtvirtinantys AAD priežiūros sričių reikalavimus, Aplinkos apsaugos departamento skelbiama informacija, prieiga per internetą: <https://aad.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teises-aktai>.

⁴⁰ Administracinių nusižengimų kodeksas, 589 str. 31 p.

⁴¹ Aplinkos apsaugos įstatymas, VIII sk.

⁴² Prieiga per internetą, <https://www.registrucentras.lt/jar/stat/neisreg.php>.

⁴³ Statistikos departamento duomenys, prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=5c0ae70a-7327-4024-aa43-8830eacd03e2#/>. AAD pateikė preliminarų kontroliuojamų subjektų skaičių.

⁴⁴ Statistikos departamento duomenys, prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=d471efd9-a240-4ee8-96cf-15b708f0658f#/>.

1	Atliekų tvarkymo kontrolė	Įmonės, kuriose susidaro atliekos ir atliekas tvarkančios įmonės
2	Nuotekų tvarkymas	Individualus nuotekų tvarkymas, vandentvarkos įmonės
3	Mėšlo ir srutų tvarkymas	Ūkiai
4	Oro tarša	Individualios šildymo sistemos (krosnys), laužų deginimas, šilumą gaminančios ir miestams tiekiančios įmonės, kitos pramonės įmonės
5	Gamtos išteklių naudojimas	Laukinių gyvūnų laikymas, medžių kirtimas, pramoninių karjerų veikla požeminio vandens išgavimas
6	Cheminių medžiagų ir cheminių mišinių tvarkymas	Cheminių medžiagų ir cheminių mišinių gamyba ir ruošimas
7	GMO ir GMM kontrolė	Genetiškai modifikuotų mikroorganizmų naudojimas ir jų išleidimas į aplinką
8	Pavojingų objektų kontrolė	Kuro bazės, naftos produktų ir trąšų gamyklos
9	Pažeistos aplinkos atkūrimo kontrolė	Karjerų rekultyvavimas, aplinkos atkūrimo priemonių vykdymo kontrolė
10	Apskaitos kontrolė	Apmokestinamųjų gaminių ir pripildytų gaminių pakuočių apskaita, gamtos išteklių ir atliekų apskaita, teršalų išmetimas ar išleidimas į aplinką
11	Mokesčių apskaičiavimo ir deklaravimo kontrolė	Mokesčio už medžioklės plotų, mokesčių už naudingąsias iškasenas, aplinkos teršimo apskaičiavimo kontrolė
12	Savivaldybių ir ūkio subjektų aplinkos monitoringo vykdymo kontrolė	Taršos šaltinių išmetamų ir išleidžiamų teršalų monitoringo vykdymo kontrolė

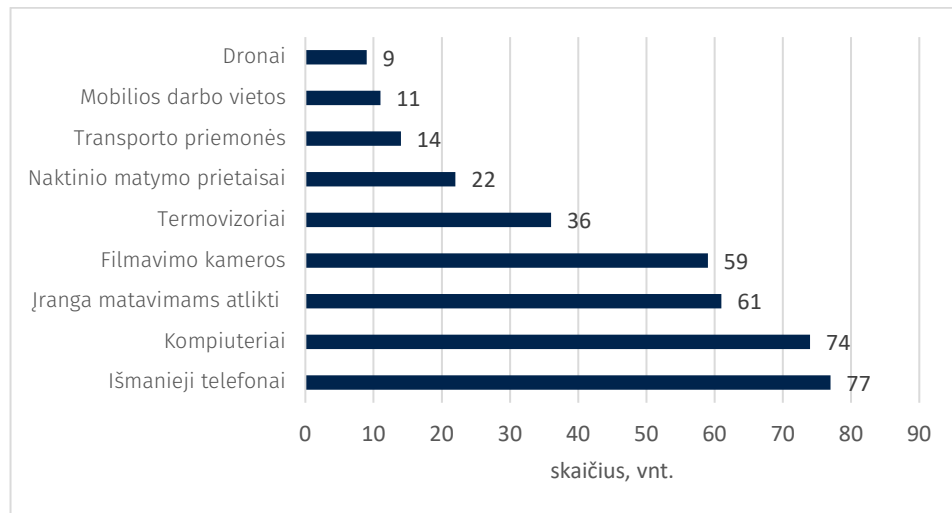
Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

75. Ūkio subjektų patikrinimai apima tiek smulkias įmones (pvz.: eksploatuoti netinkamas transporto priemones ardančias individualias įmones), tiek stambias (pvz.: nuotekų valymo, šilumos gamybos). Todėl aplinkos apsaugos pareigūnai atlikdami patikrinimus turi ne tik išmanyti beveik 300 teisės aktų, bet ir būti susipažinę su ūkio subjektų veiklos specifiška.
76. Departamento padaliniuose veikia aplinkos apsaugos ir gyvosios gamtos skyriai. Esant poreikiui, tie patys pareigūnai tikrina ir atliekų ar nuotekų tvarkymą, oro taršą, kontroliuoja gamtos išteklių naudojimą ir vykdo kitas funkcijas aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių kontrolės srityse. Pagal Aplinkos apsaugos departamento pateiktus duomenis, vienas pareigūnas vidutiniškai vienam patikrinimui gali skirti apie 3,7 d. d.
77. Dėl vykdomų funkcijų gausos dalis patikrinimų gali būti atlikta skubotai ar paviršutiniškai, taip sudarant galimybę ūkio subjektams vykdyti veiklą nesilaikant aplinkosauginių reikalavimų ir keliant reikšmingą neigiamą poveikį aplinkai.
78. Norint tinkamai atlikti pareigas, reikalinga ne tik būti susipažinus su ūkio subjekto veiklos specifiška ir išmanyti teisės aktus, patikrinimams skirti pakankamai laiko. Pareigūnams turėtų būti suteikiamos būtinos priemonės visoms numatytoms funkcijoms atlikti. Patikrinimams, priklausomai nuo jų pobūdžio, atlikti reikalinga įvairi įranga: termovizoriai, žiūronai, matavimo priemonės ir kt.
79. Siekdamas padidinti aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo kontrolės efektyvumą departamentas įvertino ⁴⁵ pareigūnų aprūpinimą patikrinimams atlikti naudojamomis priemonėmis ir nustatė, kad:
 - turimų termovizorių ir naktinio matymo žiūronų visiems gyvosios gamtos pareigūnų ir būdraujančių pareigūnų ekipažams nepakanka, be to, jų techninė būklė ir charakteristikos neleidžia vykdyti efektyvios gamtos išteklių naudojimo kontrolės bei neatitinka darbo saugos ir sveikatos reikalavimų;

⁴⁵ Aplinkos ministro 2019-07-09 įsakymu Nr. D1-411 patvirtintas Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos 2020–2024 metų veiksmų planas aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumui didinti.

- naudojamų dronų galimybės neleidžia padidinti gyvosios gamtos kontrolės efektyvumo;
 - departamento naudojamos matavimo priemonės yra palyginti primityvios, todėl sudėtinga tiksliai įvertinti aplinkai padarytą žalą.
80. Siekdami įsitikinti, ar pareigūnai turi visas būtinas priemones patikrinimams atlikti, audito metu apklausėme pareigūnus. Jie taip pat nurodė, kad trūksta techninių priemonių (17 pav.).

17 pav. Techninių priemonių poreikis, vnt.



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos departamento duomenis

81. Nurodyta, kad didžiausias yra kompiuterinės įrangos, išmaniųjų telefonų, fiksavimo ir matavimo priemonių poreikis. Specifinės matavimo priemonės ypač svarbios atliekant patikrinimus, nes pvz.: tūrio matavimai aktualūs tiriant ir vertinant aplinkosaugos pažeidimus atliekų, kraštovaizdžio srityse, kai būtina fiksuoti ne tik administracinius nusižengimus kvalifikuojančias faktines aplinkybes, bet ir įvertinti aplinkai padarytą žalą.
82. Aplinkos apsaugą ir jos kontrolę reglamentuoja daug teisės aktų (15 pav.), kurie nuolat keičiasi, todėl svarbu sudaryti galimybę pareigūnams nuolat kelti kvalifikaciją. Departamentas kvalifikacijos kėlimui 2018–2019 m. vidutiniškai skyrė 6,8 tūkst. Eur kasmet, tai sudaro 0,07 proc. visų jo asignavimų. Vidutinis inspektoriumi tenkantis mokymų valandų skaičius 2018–2019 m. buvo 6,2 val.
83. Patikrinimams atlikti neskiriant pakankamai laiko, neaprupinus pareigūnų reikiama įranga, nesudarius galimybės kelti kvalifikaciją, sudaromos sąlygos nekokybiškai ir neefektyviai valstybinei aplinkos apsaugos kontrolei.

3.4. Nepakankamai reglamentuotas ūkio subjekto veiklos sustabdymo procesas ir aplinkai padarytos žalos įvertinimas

84. Ūkio subjektas veiklą privalo vykdyti taip, kad nekeltų pavojaus aplinkai. Departamentas nustatęs, kad subjektas nesilaiko teisės aktuose nustatytų reikalavimų, turi teisę stabdyti aplinkai kenksmingą veiklą, kai:

- ūkio subjektas neįvykdė pakartotinai duoto privalomojo nurodymo dėl to paties aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančio įstatymo ar kito teisės akto pažeidimo pašalinimo;
 - kyla pavojus, kad bus padarytas tiesioginis reikšmingas neigiamas poveikis aplinkai, ir kitais atvejais, jei dėl ūkio subjekto vykdomo vandens, aplinkos oro, žemės ar kitų aplinkos komponentų teršimo masiškai žūsta gyvūnai ar augalai;
 - ūkio subjektas teršia aplinkos orą, žemę, vandenį ir tai kelia tiesioginį pavojų žmonių sveikatai ar gyvybei;
85. Draudžiama sustabdyti aplinkai kenksmingą veiklą, jei toks sustabdymas galėtų sukelti visuomenės interesams didesnę žalą nei tęsiama veikla⁴⁶.
86. Aplinkai padarytos žalos apskaičiavimą reglamentuoja Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodika⁴⁷. Joje nėra aiškiai reglamentuojama, kaip turėtų būti įvertinta padaryta žala, pvz., kai dėl ūkio subjekto veiklos masiškai žūsta augalai ir gyvūnai. Poįstatyminiai teisės aktai detalai nereglamentuoja, kaip įvertinti, ar kenksmingos veiklos sustabdymas sukels visuomenės interesams didesnę žalą nei veiklos tęsimas. Į šias problemas 2017 m. dėmesį atkreipė ir STT (3 priedas).
87. Generalinė prokuratūra atkreipė dėmesį (3 priedas), kad pagal aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodiką⁴⁸ skaičiuojama tik pinigine žalos išraiška, kurią sudaro išmestų teršalų tarifas (pvz.: į orą ar vandens telkinius), pagal formulę apskaičiuotas išmestų teršalų kiekis ir teršalų rūšis. Aplinkai, florai ir faunai padaryta žala, t. y. sukeltos pasekmės, neskaičiuojamos. Siekiant įvertinti tikrąją padarytą žalą, neužtenka nustatyti pinigine žalos išraišką. Šią metodiką reikėtų papildyti „didelės žalos orui, žemei, vandeniui, gyvūnams ir augalams“ sąvoka, kriterijais ir apskaičiavimo tvarka.
88. Policijos departamentas atkreipė dėmesį į žalos skaičiavimo problematiką (3 priedas):
- atliekant ikiteisminį tyrimą, kiekvienu atveju apskaičiuojant gamtai padarytą žalą reikia įvertinti daug kriterijų: vietą, metų laiką, taršos pobūdį, vyraujančią augaliją ir gyvūniją ir kt. Iš esmės apskaičiuojant realią gamtai padarytą didelę žalą (kuri yra būtinas nusikalstamos veikos požymis), būtini ir būtų labai naudingi mokslininkų tyrimai, bet neturima informacijos, ar jie atliekami;
 - nėra vienodos ir aiškios žalos apskaičiavimo metodikos, stebimi atvejai, kai už aplinkos apsaugą atsakingos institucijos apskaičiuoja žalą tik preliminariai. Tokiu atveju visos abejonės vertinamos įtariamojo naudai ir tokie ikiteisminiai tyrimai negali būti perduodami teisminiam nagrinėjimui;
 - atliekant ikiteisminį tyrimą, ne visada pavyksta nustatyti padarytos žalos ir konkrečių asmenų veiksmų priežastinį ryšį. Pavyzdžiui, pažeidžiant priešgaisrinės saugos reikalavimus, laikomos nepavojingos atliekos, kurios išskiria kenksmingas medžiagas tik degdamos arba gesinamos. Tokiais atvejais, net jei ir apskaičiuojama gamtai padaryta žala, įmonė baudžiama administracine tvarka už priešgaisrinės saugos reikalavimų pažeidimus.

⁴⁶ Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas, 39 str.

⁴⁷ Aplinkos ministro 2002-09-09 įsakymu Nr. 471 patvirtinta Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodika.

⁴⁸ Ten pat.

89. Sudėtingas žalos aplinkai apskaičiavimo mechanizmas apsunkina tiek aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę atliekančių, tiek teisėsaugos institucijų veiklą. Tai rodo ir faktas, kad Aplinkos apsaugos departamento duomenimis, 2014–2019 m. laikotarpiu buvo sustabdyta tik vienos įmonės aplinkai kenksminga veikla.
90. Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas⁴⁹ leidžia departamentui stabdyti aplinkai kenksmingą veiklą, bet poįstatyminiuose teisės aktuose nėra detalios apibrėžtos aplinkai kenksmingos veiklos stabdymo sąlygos, kriterijai, todėl įstatyme suteiktomis galimybėmis pasinaudoti sudėtinga.
91. Seimo 2020-01-28 priimtais minėto įstatymo pakeitimais⁵⁰ numatyta daugiau atvejų, kuriais gali būti stabdoma ūkio subjekto veikla.

Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo pakeitimų pavyzdys

Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 18 str. „Privalomojo nurodymo davimas“ nurodoma, kad privalomasis nurodymas duodamas sustabdyti ūkinę veiklą ar eksploatuojamą įrenginį šiais atvejais:

- kai dėl TIPK ar taršos leidimo sąlygų nesilaikymo kyla reali grėsmė, kad bus padarytas tiesioginis reikšmingas neigiamas poveikis aplinkai, ir (ar) kyla tiesioginis pavojus žmonių sveikatai ar gyvybei, ir nėra galimybės kitais būdais to išvengti (duodamas privalomasis nurodymas sustabdyti įrenginio ar jo dalies eksploatavimą);
- jeigu nustatytas TIPK ar taršos leidimo sąlygų nesilaikymas, susijęs su neleistinu teršalų išmetimu, atliekų susidarymu, laikymu ar apdorojimu arba neteisėtu gamtos išteklių naudojimu, ir (ar) vykdomas neteisėtas aplinkos teršimas ir (ar) neteisėtai naudojami ar naikinami gamtos išteklių, ir (ar) daroma žala aplinkai ir vykdoma veikla didina pažeidimo mastą (duodamas privalomasis nurodymas sustabdyti tai lemiančią konkrečią veiklą);
- įvykus esminiam objekto ar įrenginio savybių pokyčiui, dėl kurio negali būti laikomasi TIPK ar taršos leidimo sąlygų ar negali būti vykdoma nurodytuose leidimuose numatyta veikla arba negali būti tinkamai vykdoma valstybinė aplinkos apsaugos kontrolė (duodamas privalomasis nurodymas sustabdyti TIPK ar taršos leidime nurodytą veiklą).

92. Atlikus teisės aktų pakeitimus buvo detalizuoti atvejai, kada galima stabdyti ūkinę veiklą, tačiau liko neišspręsta, pagal kokius kriterijus bus vertinamas kilęs pavojus ar žala aplinkai, žmonių sveikatai ir gyvybei, todėl ir toliau bus sudėtinga stabdyti aplinkai žalingą ūkio subjekto veiklą.

3.5. Nenutraukus taršos keliamas ilgalaikis neigiamas poveikis aplinkai

93. Netinkamai vykdoma ūkio subjekto veikla gali sukelti reikšmingą neigiamą poveikį aplinkai. Departamentas atlikdamas patikrinimus ir norėdamas įsitikinti, kad ūkio subjektas neteršia aplinkos, turi teisę kreiptis į agentūrą prašydamas atlikti laboratorinius tyrimus dėl galimos taršos nustatymo. Nustačius taršą, būtina įsitikinti, kad ji yra nutraukiama.
94. Siekiant įvertinti, ar laboratorinės kontrolės metu nustatyta oro ar vandens tarša yra nutraukiama, reikėtų įvertinti, kiek tokių atvejų nustatyta audituojamu laikotarpiu. Audito metu pasirinkome ir nagrinėjome keletą pavyzdžių, kai laboratorinės kontrolės metu nustatoma oro tarša.

⁴⁹ Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas, 25 str.

⁵⁰ 2020-01-28 Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo Nr. IX-1005 2, 3, 12 str., IV sk. antrojo skirsnio pakeitimo, įstatymo papildymo 6-1 str. ir IV sk. trečiojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas Nr. XIII-2794.

95. Iš 8 pasirinktų pavyzdžių nustatėme, kad, laboratorinės kontrolės metu nustačius taršą, ūkio subjektai imasi priemonių ją nutraukti, pvz., atlieka katilo valymo darbus, sureguliuoja įrangą, bet tarša nutraukiama tik laikinai – iki kito patikrinimo.

Užfiksuotos taršos pavyzdžiai

Leidime numatyta, kad maksimali ūkio subjekto tarša kietosiomis dalelėmis 400 mg/Nm³. Aplinkos apsaugos departamentas 2016 m. nustatė, kad ši tarša yra 445,27 mg/Nm³. Ūkio subjektas išvalė katilą, tarša atitiko leidimo sąlygas. 2017 m. užfiksuota tarša 726,86 mg/Nm³, ūkio subjektas vėl išvalė katilą, 2018 m. vėl užfiksuota 645,84 mg/Nm³ tarša.

96. Siekdami įvertinti, ar įsitikinama, kad į aplinką išleidžiamos tik išvalytos nuotekos, analizavome ūkio subjektų agentūrai pateiktas nuotekų tvarkymo apskaitos metines ataskaitas. Nustatėme, kad pasitaiko atvejų, kai išleidžiamos iki nustatytų reikalavimų neišvalytos ar nevalytos nuotekos.

Iki nustatytų reikalavimų neišvalytų nuotekų išleidimo į aplinką pavyzdys

Kasmet 2014–2018 m. į gamtinę aplinką buvo išleidžiama 48,1 mln. m³ neišvalytų iki nustatytų reikalavimų ar nevalytų nuotekų:

- 38,6 mln. m³ (23,3 proc.) visų centralizuotai surinktų nuotekų;
 - 6,7 mln. m³ (12 proc.) nevalytų ir 0,7 mln. m³ (1 proc.) nepakankamai išvalytų paviršinių nuotekų;
 - 2,1 mln. m³ (0,1 proc.) nuotekų, kurias ūkio subjektai tvarko individualiai.
-

97. Įvertinę, kaip 20 pasirinktų nuotekų tvarkymo įmonių centralizuotai tvarko komunalines nuotekas, nustatėme, kad 12 jų nuotekų iki nustatytų reikalavimų neišvalė trejus ir daugiau metų. Jos buvo išleidžiamos į 13 vandens telkinių, kurių būklė bent vienoje atkarpoje neatitiko geros būklės reikalavimų.

Iki nustatytų reikalavimų neišvalytų centralizuotai surinktų komunalinių nuotekų išleidimo į aplinką pavyzdžiai

- Leidime numatyta, kad ūkio subjektui A leidžiama bendrojo azoto vidutinė metinė tarša nuotekose 10 mg/l. Nuotekų tvarkymo apskaitos metinėse ataskaitose metinė tarša bendruoju azotu 2015 m. nurodyta 10,91 mg/l (1,09 karto didesnė), 2016 m. 14,49 mg/l (1,45 karto didesnė), 2017 m. 11,63 mg/l (1,16 karto didesnė), 2018 m. 12,00 mg/l (1,2 karto didesnė). Ūkio subjektas nepakankamai išvalytas nuotekas leidžia į Nerį, kurios būklė 4 atkarpose iš 4 klasifikuojama kaip neatitinkanti geros.
 - Leidime numatyta, kad ūkio subjektui B leidžiama bendrojo azoto vidutinė metinė tarša nuotekose 15 mg/l. Nuotekų tvarkymo apskaitos metinėse ataskaitose, metinė tarša bendruoju azotu 2014 m. nurodyta 15,82 mg/l (1,05 karto didesnė), 2015 m. 34,78 mg/l (2,32 karto didesnė), 2016 m. 21,34 mg/l (1,42 karto didesnė), 2017 m. 22,56 mg/l (1,5 karto didesnė), 2018 m. 21,92 mg/l (1,46 karto didesnė). Ūkio subjektas nepakankamai išvalytas nuotekas leidžia į Nevėžį, kurio būklė 4 atkarpose iš 5 klasifikuojama kaip neatitinkanti geros.
-

98. Įvertinę, kaip 24 pasirinkti ūkio subjektai tvarko paviršines nuotekas, nustatėme, kad 10 jų trejus ir daugiau metų nuotekų iki nustatytų reikalavimų neišvalė arba išleido be valymo, viršijančias ribines reikšmes. Jos buvo leidžiamos į 7 vandens telkinius, kurių būklė bent vienoje atkarpoje neatitiko geros būklės reikalavimų.

Iki nustatytų reikalavimų neišvalytų paviršinių nuotekų išleidimo į aplinką pavyzdžiai

Leidžiama skendinčiųjų medžiagų vidutinė metinė tarša (koncentracija) nuotekose negali būti didesnė nei 30 mg/l.

- Ūkio subjekto C nuotekų tvarkymo apskaitos metinėse ataskaitose nurodyta vidutinė metinė tarša skandinčiomis medžiagomis 2015 m. 65,44 mg/l (2,18 karto didesnė), 2016 m. 32,14 mg/l (1,07 karto didesnė), 2017 m. 34,13 mg/l (1,14 karto didesnė), 2018 m. 32,80 mg/l (1,09 karto didesnė). Ūkio subjektas viršijančias nustatytas normas nuotekas leidžia į Kuršių marias, kurių būklė klasifikuojama kaip neatitinkanti geros, o ekologinė būklė kai kuriose jos dalyse įvertinta kaip bloga ar labai bloga.
- Ūkio subjekto D nuotekų tvarkymo apskaitos metinėse ataskaitose nurodyta vidutinė metinė tarša skandinčiomis medžiagomis 2014 m. 54,30 mg/l (1,81 karto didesnė), 2015 m. 54,43 mg/l (1,81 karto didesnė), 2016 m. 35,11 mg/l (1,17 karto didesnė), 2017 m. 33,21 mg/l (1,11 karto didesnė), 2018 m. 42,08 mg/l (1,40 karto didesnė). Ūkio subjektas nepakankamai išvalytas nuotekas leidžia į Nevėžį, kurio būklė 4 atkarpose iš 5 klasifikuojama kaip neatitinkanti geros.

99. Įvertinę, kaip 30 pasirinktų ūkio subjektų individualiai tvarko nuotekas, nustatėme, kad 10 jų nuotekų iki nustatytų reikalavimų neišvalė trejus ir daugiau metų. Jos buvo išleidžiamos į 5 vandens telkinius, kurių būklė bent vienoje atkarpoje neatitiko geros būklės reikalavimų.

Iki nustatytų reikalavimų neišvalytų ūkio subjektų individualiai tvarkomų nuotekų išleidimo į aplinką pavyzdžiai

- Leidime numatyta, kad ūkio subjektui E leidžiama amonio azoto (NH₄-N) vidutinė metinė tarša nuotekose 5 mg/l. Subjekto nuotekų tvarkymo apskaitos metinėse ataskaitose metinė tarša amonio azotu 2014 m. nurodyta 10,23 mg/l (2,05 karto didesnė), 2015 m. 15,95 mg/l (3,19 karto didesnė), 2016 m. 7,71 mg/l (1,54 karto didesnė), 2017 m. 6,37 mg/l (1,27 karto didesnė), 2018 m. 5,67 mg/l (1,13 karto didesnė). Ūkio subjektas nepakankamai išvalytas nuotekas leido į Aliosą, kurios būklė klasifikuojama kaip neatitinkanti geros.
- Leidime numatyta, kad ūkio subjektui F leidžiama cinko ir jo junginių vidutinė metinė tarša nuotekose 0,3 mg/l. Subjekto nuotekų tvarkymo apskaitos metinėse ataskaitose metinė tarša cinku ir jo junginiais 2016 m. nurodyta 0,31 mg/l (1,05 karto didesnė), 2017 m. 0,332 mg/l (1,11 karto didesnė), 2018 m. 0,328 mg/l (1,09 karto didesnė). Ūkio subjektas viršijančias nustatytas normas nuotekas leido į Kuršių marias, kurių bendra būklė klasifikuojama kaip neatitinkanti geros, o ekologinė būklė kai kuriose jos dalyse įvertinta kaip bloga ar labai bloga⁵¹.

100. Dažniausiai (61 proc. analizuotų atvejų) nuotekos iki nustatytų reikalavimų buvo neišvalytos dėl netinkamų, pasenusių ar nepakankamo pajėgumo valymo įrenginių ar jų nebuvimo.

101. Lietuvoje tik 53 proc. vandens telkinių yra geros būklės. Net vandens telkinių būklei neatitinkant geros būklės reikalavimų į juos dar buvo leidžiamos nepakankamai išvalytos nuotekos. Nesiimant priemonių taršai nutraukti, gali būti sukeliama ilgalaikė žala aplinkai.

4. SUTVARKYTA TIK NEDIDELĖ DALIS UŽTERŠTŲ TERITORIJŲ

102. Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje⁵² nurodyta, kad darnaus vystymosi bus siekiama vadovaujantis esminiais aplinkos apsaugos politikos principais. Vienas jų – atsakomybės „teršėjas moka“ principas. Į jį įgyvendinant siekiama, kad išlaidos ir atsakomybė dėl skurdinamos ir teršiamos aplinkos atkūrimo tektų ne visiems šalies piliečiams, o tiems,

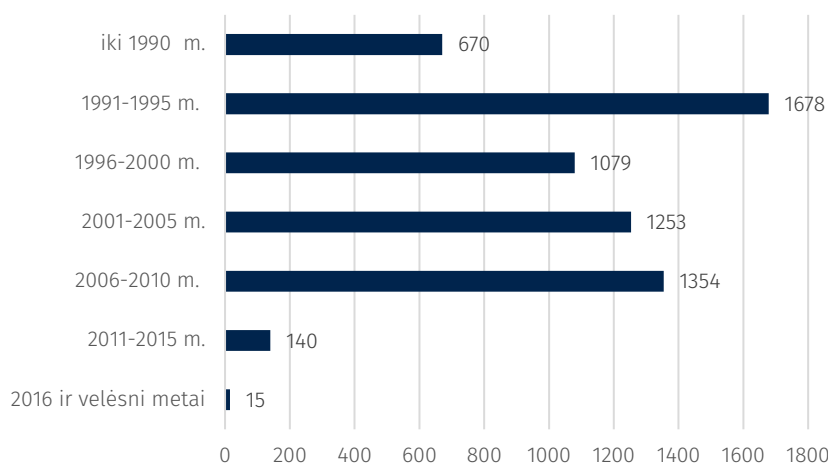
⁵¹ Aplinkos ministro 2018-12-05 įsakymu Nr. D1-1045 patvirtinti Tarpinių vandens telkinių vandensaugos tikslai, eil. Nr. 5-14.

⁵² Seimo 2015-04-16 nutarimu Nr. XII-1626 patvirtinta Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija, 6.3 p.

kurie gauna iš to naudos arba yra gamtos išteklių vartotojai, t. y. taršos šalinimo priemonių išlaidas turėtų padengti atitinkamas teršėjas.

103. Siekdami įvertinti kaip praktikoje veikia šis principas vertinome, ar inventorizuotos visos užterštos teritorijos, ir nagrinėjome, kaip šios teritorijos yra tvarkomos. Atlikdami vertinimą laikėmės nuostatos, kad principas veikia, jeigu yra inventorizuotos visos užterštos teritorijos ir jos sutvarkytos veiklos vykdytojo lėšomis.
104. Lietuvos geologijos tarnybos duomenimis, 2019-12-31 buvo 12 514 potencialių taršos židinių, bendras jų plotas 26 527 ha (0,41 proc. Lietuvos teritorijos). Iš jų 6 189-iuose ūkio subjektų veikla yra nutraukta. Bendras šios teritorijos plotas 10 807 ha. Daugiau nei pusėje šių teritorijų veikla buvo nutraukta 2000 m. arba anksčiau (žr. 18 pav.).

18 pav. Potencialiai užterštos teritorijos, kuriose nutraukta ūkinė veikla, vnt.



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

105. Ūkinė veikla nutraukta 6 189 teritorijose, tačiau tyrimai atlikti tik 1 770 (28,5 proc.), iš jų detalai ištirta tik 281 (4,5 proc.). Lietuvos geologijos tarnybos pateiktais duomenimis, apie 50 proc. tirtų teritorijų nustatyta grunto ar požeminio vandens tarša pavojingomis cheminėmis medžiagomis. Jeigu darytume prielaidą, kad tiriant visus potencialios taršos židinius 50 proc. atvejų būtų nustatoma tarša pavojingomis medžiagomis, tai reikštų, kad pavojingomis cheminėmis medžiagomis užteršta 3 095 teritorijos, kuriose nutraukta ūkinė veikla. Pagrindinės taršiosios medžiagos: naftos produktai, pesticidai, sunkieji metalai, daugiacikliai aromatiniai ir halogeninti angliavandeniliai, detergentai, fenoliai ir kt.
106. Iki 2020 m. sutvarkyta 117 užterštų teritorijų, t. y. 13,2 proc. ištirtų teritorijų, kuriose nustatyta tarša pavojingomis medžiagomis (3,8 proc. užterštų teritorijų, kuriose nutraukta ūkinė veikla). Iš jų 53 sutvarkytos ES ir savivaldybių lėšomis – panaudota 10,3 mln. Eur. Informacijos, kiek kainavo kitų teritorijų sutvarkymas, Lietuvos geologijos tarnyba neturi. Tarnybos duomenimis, visoms užterštoms teritorijoms sutvarkyti reikėtų 432–568 mln. Eur.
107. Įvertinę Lietuvos geologijos tarnybos ir Nacionalinės žemės tarnybos pateiktą informaciją apie užterštų teritorijų tvarkymą ir jų perdavimą nustatėme, kad egzistuoja rizika, jog žmogui ir aplinkai pavojingomis cheminėmis medžiagomis užterštos teritorijos gali būti grąžinamos gyventojams, perduodamos švietimo įstaigoms ir pan.

Užterštos teritorijos perdavimo pavyzdys

Lietuvos geologijos ir Nacionalinės žemės tarnybų pateiktais duomenimis, pavojingomis cheminėmis medžiagomis užteršta teritorija 2009 m. perduota lopšeliui darželiui, tvarkymo darbai iki 2020 m. nebaigti.

108. Bet kokia tarša, patekusi į dirvožemį, gruntą ar pirmąjį nuo žemės paviršiaus gruntinį vandeningąjį sluoksnį, gali kelti pavojų geriamojo vandens kokybei. Ilgą laiką netvarkant užterštų teritorijų, galima užteršti geriamąjį vandenį ir sukelti kitas neigiamas pasekmes, turinčias įtakos žmonių sveikatai ir gyvenimo kokybei.
109. Valstybės kontrolė 2018 m. atlikdama valstybinį auditą „Pavojingųjų atliekų tvarkymas“ vertino, kaip šių atliekų tvarkytojai prieš pradėdami veiklą pasiruošia veiklos nutraukimui ir ar nutraukę veiklą sutvarko likusias atliekas⁵³.
110. Kiekviena įmonė prieš gaudama leidimą tvarkyti pavojingąsias atliekas turi pasirengti galimam veiklos nutraukimui. Būtent todėl rengiamas veiklos nutraukimo planas, kuriame nurodytos atliekų sutvarkymo, jų naudojimo ar šalinimo įrenginių uždarymo bei sutvarkymo priemonės. Kartu su veiklos nutraukimo planu turi būti parengta priemonių įgyvendinimo sąmata. Siekiant užtikrinti, kad atliekų tvarkytojui, naudojančiam ar šalinančiam pavojingąsias atliekas, nutraukus veiklą būtų įgyvendintos veiklos nutraukimo plane numatytos priemonės, atliekų tvarkytojai turi turėti garantą. Jo sumos turi užtekti likusioms nesutvarkytoms atliekoms sutvarkyti.
111. Audito metu nustatėme, kad principas „teršėjas moka“ ne visada veikia, nes veiklos nutraukimo plano sąmatose nurodomos netikslios atliekų tvarkymo kainos ir taip sudaromos galimybės turėti mažesnę garantą, kurio, nutraukus veiklą, gali neužtekti likusioms atliekoms sutvarkyti. Pasitaiko atvejų, kai pavojingųjų atliekų tvarkytojai veiklą vykdo neturėdami garanto.
112. 2012–2017 m. pavojingųjų atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą nutraukė 73 atliekų tvarkytojai. Trys jų nutraukė ir paliko 2 542 t nesutvarkytų pavojingųjų atliekų. Aplinkos apsaugos departamento pateiktais duomenimis, šių atliekų tvarkymas kainuos apie 3,5 mln. Eur.
113. Atlikus auditą buvo rekomenduota periodiškai peržiūrėti atliekų tvarkytojų pateiktus draudimo bendrovės ar banko suteiktus garantus ir užtikrinti, kad jie nustatytais terminais būtų pratęsti. Įgyvendindama rekomendacijas Aplinkos apsaugos agentūra sukūrė duomenų bazę, kurioje fiksuojama banko garanto ir draudimo laidavimo polisų galiojimo data, kad būtų galima užtikrinti laiku atliekamą ir teisės aktų reikalavimus atitinkančią kontrolę, siekiant išvengti rizikos, kad pavojingų atliekų tvarkytojai atliekų tvarkymo veiklą vykdo neturėdami galiojančio banko garanto ir (ar) draudimo laidavimo poliso.
114. Audito institucija taip pat rekomendavo, kad veiklos nutraukimo plano sąmatoje nurodytos atliekų tvarkymo kainos atitiktų rinkos kainas, atliekų tvarkytojams būtų numatyta pareiga ne rečiau kaip kas dvejus metus tikslinti veiklos nutraukimo sąmatas.
115. Aplinkos ministerija įsipareigojo iki 2019-09-30 patikslinti Atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarkos aprašą⁵⁴: riboti

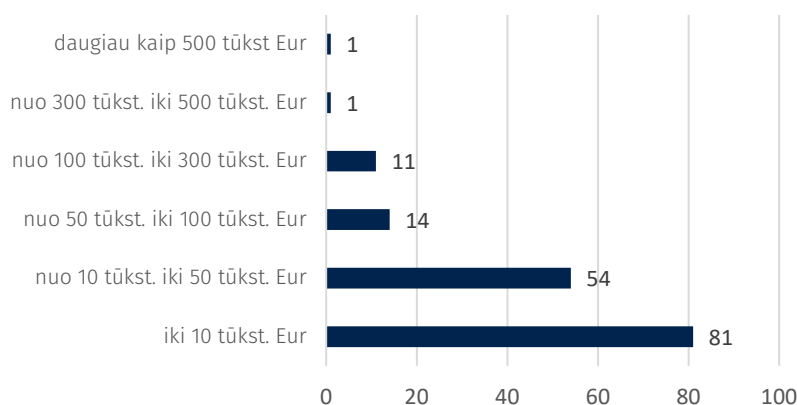
⁵³ 2018-12-06 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2018-P-7-1-11.

⁵⁴ Aplinkos ministro 2003-09-25 įsakymu Nr. 469 patvirtintas Atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimo plano rengimo, derinimo ir įgyvendinimo tvarkos aprašas.

terminą, kuriam gali būti išduoti garantai, patikslinti tvarką, reikalavimus ir atsakingų institucijų atsakomybes, kad būtų užtikrinta veiklos nutraukimo plane planuojamų priemonių įgyvendinimo sąmatų atitiktis rinkos kainoms. Ministro įsakymas iki 2020-04-20 nebuvo pakeistas, nepriimti ir kiti sprendimai, užtikrinantys, kad veiklos nutraukimo plano sąmatose nurodytos atliekų tvarkymo kainos atitiktų rinkos kainas. Rekomendacija neįgyvendinta.

116. Pavojingąsias atliekas surenkančios, vežančios, šalinančios ar naudojančios įmonės taip pat turi apdrausti savo civilinę atsakomybę dėl žalos, kuri, vykdant tokią veiklą, gali būti padaryta tretiesiems asmenims ir (ar) jų turtui bei aplinkai⁵⁵, tačiau teisės aktai nereglamentuoja, kokia suma įmonė turi apdrausti savo civilinę atsakomybę.
117. 2017–2019 m. ūkio subjektams išduotos 163 licencijos pavojingųjų atliekų tvarkymo veiklai. Bendra visų ūkio subjektų civilinės atsakomybės draudimo suma licencijos išdavimo metu siekė 8,1 mln. Eur (vienos įmonės suma 2,8 mln. Eur, o likusių – 5,3 mln. Eur), t. y. vidutiniškai viena įmonė savo civilinę atsakomybę apsidraudusi 50 tūkst. Eur suma (19 pav.).

19 pav. Civilinės atsakomybės draudimo dydžiai



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos agentūros duomenis

118. Pusės įmonių civilinės atsakomybės draudimo suma nesiekia 10 tūkst., kai kurių – vos keli šimtai eurų.
119. Esamas civilinės atsakomybės draudimo reglamentavimas neužtikrina, kad nelaimės (avarijos) atveju būtų atlyginta gamtai ir (ar) gyventojams ar kitiems ūkio subjektams padaryta žala. Reikalavimas drausti įmonės civilinę atsakomybę numatytas tik pavojingųjų atliekų tvarkytojams, todėl, nutikus gaisrui ar kitai nelaimei, pvz., nepavojingąsias atliekas ar nuotekas tvarkančioje įmonėje, gali būti neatlyginta aplinkai ar tretiesiems asmenims padaryta žala.

⁵⁵ Atliekų tvarkymo įstatymas, 4 str. 11 d.

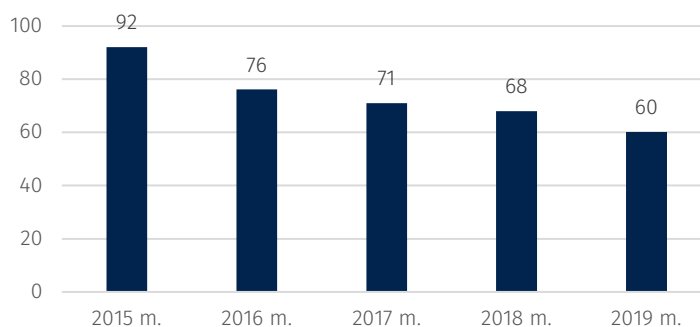
5. APLINKOS APSAUGOS SEKTORIUJE NEUŽTIKRINAMAS TINKAMAS FINANSINIŲ, ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ IR DUOMENŲ SISTEMŲ VALDYMAS

120. Siekiant sukurti palankią aplinką funkcijų aplinkos apsaugos srityje vykdymui ir pagrįstų sprendimų priėmimui, būtina turėti pakankamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius.
121. Svarbu kaupti, sisteminti ir analizuoti informaciją apie aplinkos rodiklius, atliktų patikrinimų rezultatus, išduotus taršos leidimus ūkinei veiklai vykdyti ir t. t. Šiam tikslui svarbu turėti veikiančias duomenų bazines, turinčias sąsajas su kitomis informacinėmis sistemomis. Duomenų bazės turėtų veikti taip, kad kontrolę atliekantys pareigūnai vienoje platformoje galėtų matyti visą patikrinimams atlikti ir kitoms funkcijoms vykdyti reikalingą informaciją.

5.1. Mažėja aplinkos apsaugai skiriamų lėšų panaudojimas

122. Siekiant, kad aplinka būtų sveika, švari ir saugi, darniai tenkinanti visuomenės, aplinkosaugos ir ekonomikos poreikius⁵⁶, numatomi strateginiai tikslai ir juos įgyvendinančios programos. Joms finansuoti skiriama valstybės biudžeto asignavimų ir naudojamos ES struktūrinių fondų lėšos.
123. Valstybės biudžeto lėšos asignavimų valdytojams skiriamos įprastu biudžeto derybų būdu ir taikant fiksuotą finansavimą, t. y. programas, fondus ir įstaigas finansuojant iš anksto nustatyta teisės aktuose patvirtinta mokesčių ir kitų pajamų dalimi. Aplinkos ministerijai ir jai pavaldžioms įstaigoms 2015–2019 m. iš viso skirta 1 906 mln. Eur.
124. 2015–2019 m. aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių įstaigų skirtų asignavimų panaudojimas kasmet mažėjo ir 2019 m. buvo panaudota tik 60 proc. suplanuotų asignavimų (19 pav.).

20 pav. Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių įstaigų panaudoti asignavimai (proc.)

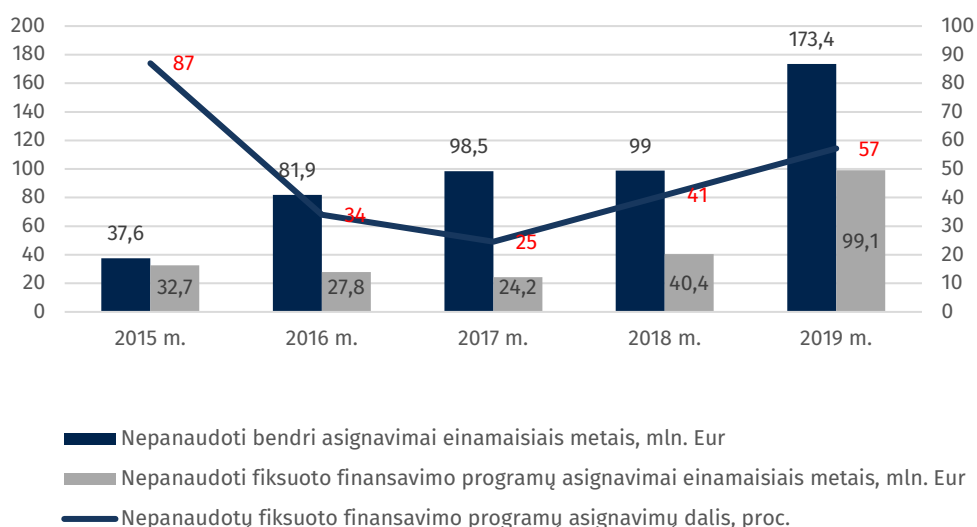


Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos ministerijos pateiktą informaciją

125. Dalį nepanaudotų asignavimų sudaro fiksuoto finansavimo programų lėšos. Nepanaudota jų dalis bendruose nepanauduotuose asignavimuose nuo 2017 m. didėjo ir 2019 m. sudarė daugiau nei pusę visų nepanaudotų asignavimų (20 pav.).

⁵⁶ Seimo 2015-04-16 nutarimu Nr. XII-1626 patvirtinta Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija, 10 p.

21 pav. Fiksuoto finansavimo programų nepanaudotų asignavimų dalis bendruose nepanaudotuose asignavimuose



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos ministerijos pateiktą informaciją

126. Aplinkos ministerija administruoja 5 fiksuoto finansavimo programas. Jos skirtos konkrečioms tikslams pasiekti ir kasmet asignavimų gauna iš tam tikrų surinktų mokesčių dalies, t. y. iš anksto nustatytos teisės aktuose patvirtintos mokesčių ir kitų pajamų dalies (3 lentelė).

3 lentelė. Aplinkos ministerijos administruojamos fiksuoto finansavimo programos ir jų tikslai

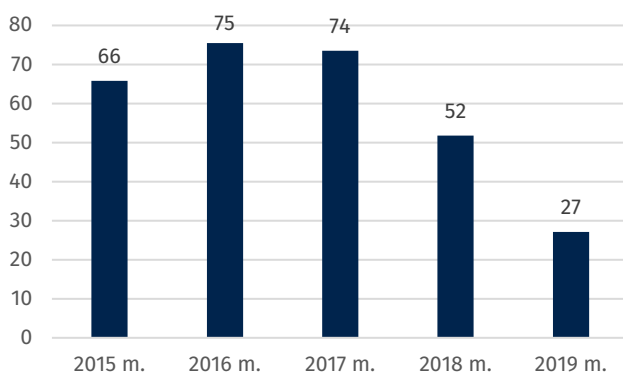
Fiksuoto finansavimo programos pavadinimas	Fiksuoto finansavimo programos tikslai, finansuojamos priemonės
Atliekų tvarkymo programa	Atliekų tvarkymo finansavimo galimybių padidinimas, finansuojant atliekų tvarkymo sistemų kūrimą, funkcionavimą ir vystymą, įskaitant ir investicinių projektų įgyvendinimą, visuomenės ir savivaldybių darbuotojų mokymą, švietimą ir informavimą atliekų tvarkymo klausimais, atliekų tvarkymo sistemų kūrimą, funkcionavimą ir vystymą, teikiant dotacijas savivaldybėms ir subsidijas ūkio subjektams; principo „teršėjas moka“ visiško įgyvendinimo skatinimas.
Klimato kaitos programa	Klimato kaitos programos lėšomis finansuojami projektai, susiję su klimato kaitos padarinių švelninimu ir prisitaikymu prie klimato kaitos pokyčių. Lėšos skiriamos energijos vartojimo ir efektyvumo didinimo projektams; atsinaujinančių energijos išteklių panaudojimo skatinimo ir aplinkai palankių technologijų diegimo projektams; miškų atkūrimui ir įveisimui; informavimui, švietimui ir konsultavimui aktualiaisiais klimato kaitos klausimais; prisitaikymo prie klimato kaitos pokyčių ir klimato kaitos padarinių švelninimo priemonių įgyvendinimui ir kt.
Aplinkos apsaugos rėmimo programa	Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšomis finansuojamos įvairios aplinkosaugos priemonės: kompensuojama aplinkai padaryta žala, kraštovaizdžio kompleksams ar elementams atkurti, aplinkosaugos objektams projektuoti, statyti, rekonstruoti, remontuoti, aplinkos teršimo šaltiniams pašalinti, gamtos ištekliams atkurti ir gausinti, aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę atliekančių pareigūnų darbo užmokesčiui; žuvų ištekliams atkurti ir saugoti; medžiojamųjų gyvūnų išteklių apsaugos ir gausinimo priemonėms; valstybinėms aplinkos apsaugos įstaigoms ir organizacijoms aprūpinti prietaisais, įrenginiais, medžiagomis ir kitomis materialinėmis priemonėmis jų aplinkosaugos veiklai vykdyti ir kt.
Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondo programa	Finansuojami aplinkosauginiai investiciniai projektai. 2019 m. finansavimo kryptys buvo: vandenių apsauga – projektai, susiję su nuotekų surinkimo tinklų tiesimu ir prijungimu prie esamų centralizuotų nuotekų tvarkymo sistemų, aglomeracijose, didesnėse kaip 2000 g. e. ir kurios paminėtos Europos Komisijos Pagrįstoje nuomonėje; aplinkos oro apsauga – projektai, susiję su oro teršalų valymo įrenginių diegimu ir (ar) kvapų mažinimu.
Bendrųjų miško ūkio reikių finansavimo programa	Užtikrinti miškų ir jų išteklių gausinimą ir šiuos išteklius tausojančią miškų ūkio plėtrą, taip sudarant prielaidas išsaugoti miškus ir patenkinti subalansuotus visuomenės poreikius. 2018–2020 metams nustatytos prioritetinės Bendrųjų miškų ūkio reikių kryptys: miško kelių gerinimas ir jų tinklo optimizavimas; gamtotvarkos

priemonių miškuose įgyvendinimas; valstybinės miškų kontrolės stiprinimas; inovacijų miškų ūkyje plėtojimas; miestų miškų tvarkymas.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

127. 2015–2019 m. Aplinkos ministerijos administruojamų fiksuoto finansavimo programų gautos (surinktos) lėšos buvo 377,04 mln. Eur (vidutiniškai kasmet po 75,4 mln. Eur). 2019 m. gautos lėšos aplinkos apsaugos fiksuoto finansavimo programoms finansuoti išaugo beveik 2,5 karto, palyginus su 2015 m. (2019 m. buvo 117,3 mln. Eur).
128. Nuo 2017 m. fiksuoto finansavimo programoms einamaisiais metais skirtų asignavimų panaudojimas mažėjo: 2017 m. 73,6 proc., o 2019 m. tik 27,14 proc. (22 pav.).

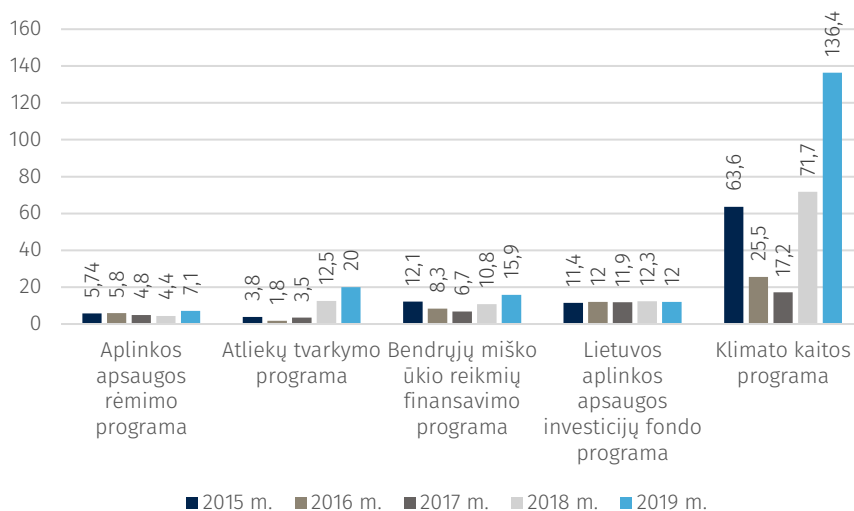
22 pav. Panaudotų fiksuoto finansavimo programų dalis nuo plano, proc.



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos ministerijos informaciją

129. Nepanaudotų fiksuoto finansavimo programų lėšų negrąžinus į valstybės biudžetą ir nepanaudojus einamųjų metų skirtų asignavimų, 2015–2019 m. padidėjo jų likutis. Bendras fiksuoto finansavimo programose sukauptas nepanaudotų lėšų likutis 2015 m. pabaigoje buvo 96,7 mln. Eur. Per ketverius metus suma padidėjo 94,7 mln. Eur (arba 97,9 proc.) ir 2019 m. pabaigoje sudarė 191,4 mln. Eur (23 pav.).

23 pav. Fiksuoto finansavimo programose nepanaudotų lėšų likutis, mln. Eur.



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos ministerijos duomenis

130. 2018 m. duomenimis, aplinkos apsaugos fiksuoto finansavimo programose nepanaudotų lėšų dalis yra didžiausia lyginant su kitomis šalyje veikiančiomis fiksuoto finansavimo programomis.

Fiksuoto finansavimo programų gautų įplaukų, panaudotų lėšų ir nepanaudotų likučių pavyzdžiai

- Klimato kaitos programos 2018-12-31 nepanaudotų lėšų likutis buvo 71,6 mln. Eur, 2019 m. gauta 84 mln. Eur įplaukų, per 2019 m. panaudota tik 19,27 mln. Eur. Nepanaudotų lėšų likutis 2019-12-31 buvo net 136,4 mln. Eur (2019 m. nepanaudotų lėšų dalis 88 proc.).
- Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondo programos 2018-12-31 nepanaudotas lėšų likutis sudarė 12,3 mln. Eur, 2019 m. gautą 2,9 mln. Eur įplaukų, per 2019 m. panaudota tik 3,2 mln. Eur. Nepanaudotų lėšų likutis 2019-12-31 buvo 12 mln. Eur (2019 m. nepanaudotų lėšų dalis 79 proc.).
- Aplinkos apsaugos rėmimo programos 2018-12-31 nepanaudotų lėšų likutis sudarė 4,38 mln. Eur, per 2019 m. gauta 6,1 mln. Eur įplaukų, panaudota per 2019 m. tik 2,9 mln. Eur. 2019 m. nepanaudotas lėšų likutis buvo 7,1 mln. Eur (2019 m. nepanaudotų lėšų dalis 71 proc.).
- Bendrųjų miško ūkio reikmių finansavimo programos 2018-12-31 nepanaudotų lėšų likutis sudarė 10,7 mln. Eur, per 2019 m. gauta 14,7 mln. Eur įplaukų, panaudota tik 9,4 mln. Eur. 2019-12-31 likutis buvo 15,8 mln. Eur (2019 m. nepanaudota 63 proc. lėšų).
- Atliekų tvarkymo programos 2018-12-31 likutis buvo 12,4 mln. Eur, per 2019 m. gauta 9,5 mln. Eur įplaukų, panaudota tik 2,03 mln. Eur. 2019-12-31 likutis 19,9 mln. Eur (nepanaudotų lėšų dalis 91 proc.).

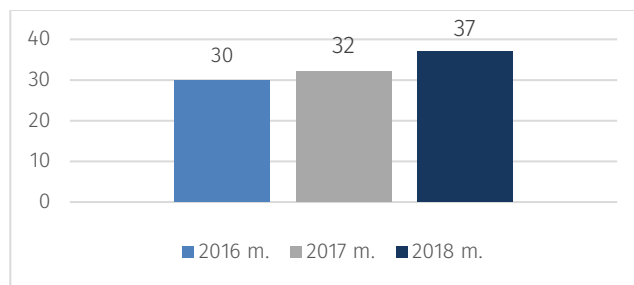
131. Pagal Aplinkos ministerijos pateiktus duomenis fiksuoto finansavimo programų nepanaudotų lėšų likučiai susikaupė dėl šių priežasčių:

- programų lėšomis finansuojami projektai (tęstiniai), kurių įgyvendinimo ciklas yra 2–3 metai;
- didesnės gautos įplaukos į programas, nei buvo planuota;
- tikslingiau ir efektyviau naudoti fiksuoto finansavimo programų lėšas trukdo nepakankamai efektyvios programų administravimo sistemos ir procesai: ribota priemonių įvairovė, patvirtinus jas ilgai trunka konkursinės, paraiškų atrankos, sutarčių sudarymo, viešųjų pirkimų procedūros.

132. Aplinkos apsaugos sektoriuje būtina spręsti problemas, susijusias su paviršinių vandenių tarša, užterštų teritorijų, atliekų tvarkymu ir kt., tačiau lėšos nenaudojamos problemoms spręsti.

133. Savivaldybės vykdydamos joms priskirtas aplinkos apsaugos funkcijas taip pat administruoja fiksuoto finansavimo Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiąją programą. Jos tikslas – finansuoti savivaldybių vykdomas aplinkos apsaugos priemones (atliekų tvarkymo infrastruktūros plėtrai, aplinkos monitoringui, savivaldybės visuomenės sveikatos rėmimo specialiajai programai ir kt.). 2016–2018 m. šios fiksuoto finansavimo programos gautos lėšos buvo 38,1 mln. Eur, tai vidutiniškai per metus sudarė 12,7 mln. Eur. Nuo 2016 m. kasmet didėjo nepanaudotų programos lėšų dalis, 2018 m. nepanaudota 37 proc., tai sudarė 7,1 mln. Eur (24 pav.).

24 pav. Nepanaudotų Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų dalis, proc.



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal savivaldybių duomenis

134. Valstybės kontrolė 2019 m. audito⁵⁷ metu įvertinusi biudžeto formavimo ir vykdymo praktiką nustatė, kad fiksuoto finansavimo modelis neskatina į rezultatus orientuoto biudžeto sudarymo ir vykdymo.
135. Nesant nustatytų kriterijų, kada gali būti taikomas fiksuotas finansavimas, konkrečių ir pamatuojamų fiksuoto finansavimo programų tikslų bei konkretaus laikotarpio jiems pasiekti, programų lėšomis yra finansuojamos specialaus finansavimo modelio nereikalaujančios ir išskirtinių požymių neturinčios veiklos, jomis dengiamas finansavimo trūkumas, t. y. jos skiriamos kitoms šio finansavimo programoms ir asignavimų valdytojų įgyvendinamoms strateginio veiklos plano programoms.

Lėšų panaudojimo pavyzdžiai

Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšos 2018 m. panaudotos: Lietuvos zoologijos sodo gyvūnų pašarams (100 tūkst. Eur), 80-mečio minėjimo renginiams (13,3 tūkst. Eur) ir darbuotojų skiepams, VĮ Registrų centro duomenų naudojimui ir t. t.

Atliekų tvarkymo programos išlaidos darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo įmokoms 2018 m. siekė 51 proc. visų programos išlaidų.

Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšos 2017–2018 m. naudotos ekskursijoms ir išvykoms, ilgalaikio turto pirkimui (kompiuteriams, valtim, priekaboms ir t. t.), rajono darželiams skirtiems edukaciniams stalo žaidimams, fotografijos knygos leidimui, medikamentams ir veterinaro paslaugoms egzotiniam gyvūnų kampeliui ir t. t.

136. 2019 m. audito ataskaitoje⁵⁸ Vyriausybei pateikta rekomendacija peržiūrėti programas, fondus ir įstaigas, finansuojamas iš anksto teisės aktuose nustatyta mokesčių ir kitų pajamų dalimi, įvertinti jų taikymo tikslingumą bei apimtį ir maksimaliai apriboti tokių programų, fondų ir įstaigų skaičių, užtikrinant, kad fiksuotas finansavimas taikomas tik tada, kai jis yra vienintelis objektyviai pagrįstas finansavimo būdas.
137. Valstybės kontrolė 2016 m. atlikusi Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos auditą⁵⁹ nustatė, šios fiksuoto finansavimo programos lėšomis buvo finansuojamos biudžetinių įstaigų valdymo išlaidos, taip pat nepanaudojama didžioji programos lėšų dalis.

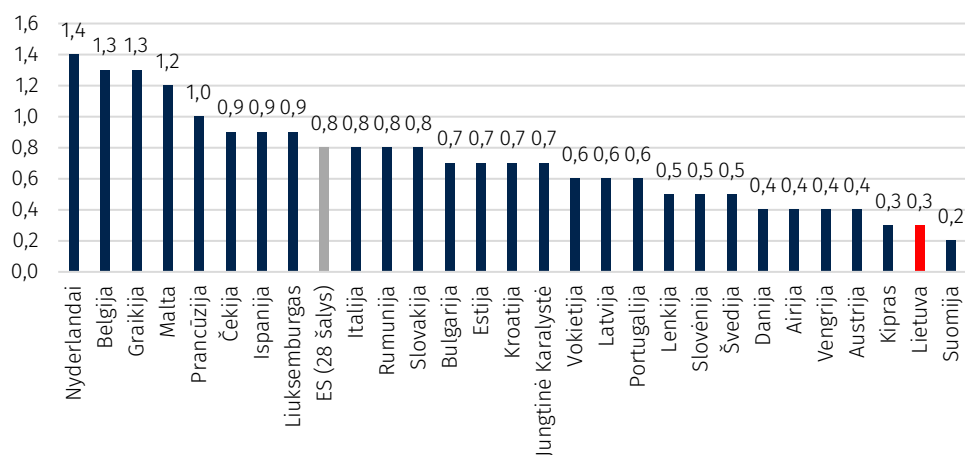
⁵⁷ 2019-10-01 Nr. FA-8 „2018 m. valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

⁵⁸ 2019-10-01 Nr. FA-8 „2018 m. valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

⁵⁹ 2016-09-27 Nr. VA-P-20-7-13 „Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos įgyvendinimas“.

138. Aplinkos ministerijos užsibrėžti tikslai svarbūs ir aktualūs kiekvienam gyventojui, todėl turėtų būti imamasi priemonių, kad jiems planuojamos lėšos būtų nukreipiamos tikslingai, o suplanuotosios būtų rezultatyviai panaudojamos.
139. Vadovaujantis 2018 m. Eurostato duomenimis, Lietuva aplinkai saugoti skiria 0,3 proc. bendrojo vidaus produkto (BVP) ir yra 26 vietoje Europos Sąjungoje pagal aplinkos apsaugai skiriamas lėšas (25 pav.).

25 pav. Aplinkos apsaugai skiriamos lėšos Europos Sąjungoje 2018 m. (proc. nuo BVP)



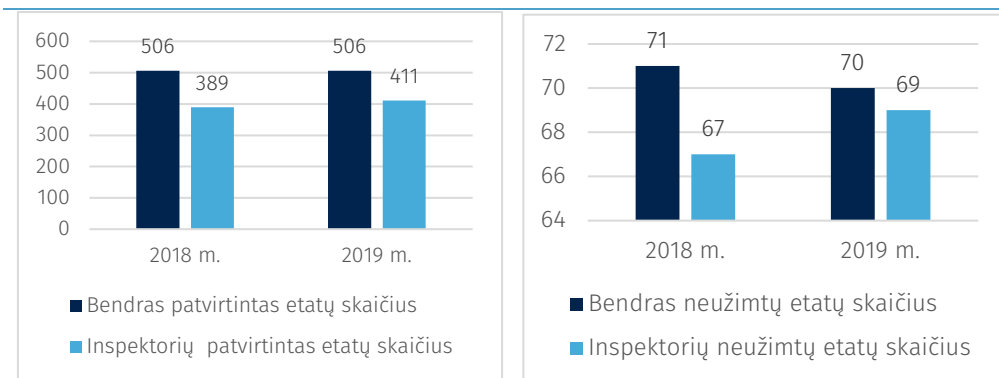
Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Eurostato duomenis

140. Vidutiniškai Europos Sąjungoje aplinkai apsaugoti skiriama 0,8 proc. BVP, tai yra 2,5 karto daugiau, nei skiria Lietuva.

5.2. Žmogiškųjų išteklių valdymas aplinkos apsaugos srityje turi trūkumų

141. Aplinkos apsaugos kaip ir bet kurioms kitoms funkcijoms vykdyti reikalingi atitinkami žmogiškieji ištekliai. Kadangi taršos leidimus išduoda agentūra, o valstybinė aplinkos apsaugos kontrolė pavesta departamentui, audito metu analizavome duomenis apie šiose institucijose patvirtintus ir užimtus etatus bei vidutinį darbo užmokestį.
142. Departamento funkcijoms atlikti patvirtintų etatų skaičius 2018–2019 m. nekito (506 etatai), tačiau 2019 m. 5,6 proc. padidėjo inspektorių etatų skaičius. Bendroje etatų struktūroje 2019 m. patvirtinti inspektorių etatai sudarė 81,2 proc. (26 pav.)

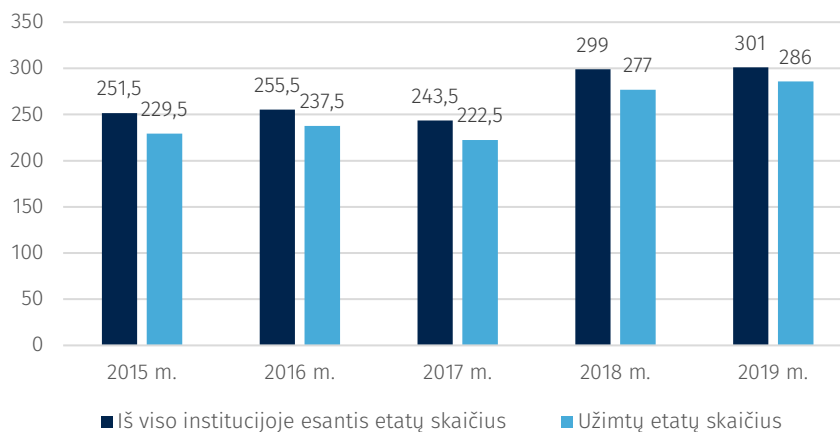
26 pav. Aplinkos apsaugos departamente patvirtinti ir užimti etatai 2018–2019 m.



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

143. Bendras neužimtų etatų skaičius 2019 m. sudarė 13,8 proc. Įvertinę jų struktūrą nustatėme, kad 2019 m. neužimtų inspektorių etatų dalis sudaro 98,6 proc. visų neužimtų etatų. Tai rodo inspektorių trūkumą, todėl gali didėti krūvis jau dirbantiems, taip pat dėl to gali trumpėti patikrinimų laikas, nukentėti jų kokybė.
144. Agentūroje pavestoms funkcijoms atlikti patvirtintų etatų skaičius 2015–2019 m. išaugo 16,4 proc. (27 pav.). Agentūros duomenimis, tam įtakos turėjo teisės aktų pokyčiai ūkinės veiklos aplinkosaugos reguliavimo srityje (pvz., priskirtos valstybinės laboratorinės kontrolės funkcijos).

27 pav. Aplinkos apsaugos agentūroje patvirtinti ir užimti etatai 2015–2019 m.

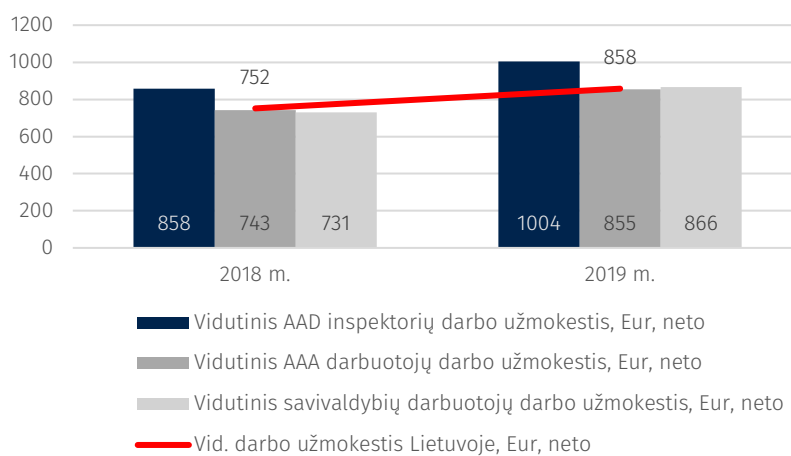


Šaltinis – Aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos apsaugos agentūros duomenis

145. Neužimtų etatų skaičius 2019 m. sudarė 5 proc., palyginus su 2015 m., sumažėjo 3,7 proc. punkto.
146. Funkcijas aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos srityje vykdo ir savivaldybės: valdo, naudoja ir saugo joms priskirtus gamtos išteklius ir aplinkosaugos objektus, vykdo savivaldybių aplinkos monitoringą, dalyvauja ir teikia išvadas poveikio aplinkai vertinimo procese ir atlieka kitas funkcijas.
147. Pagal savivaldybių pateiktą informaciją aplinkosaugos funkcijoms atlikti skiriama vidutiniškai 2 etatai. Audito metu įvertinę departamento, agentūros ir savivaldybių

(darbuotojų, atliekančių aplinkos apsaugos funkcijas) visų darbuotojų vidutinį darbo užmokestį nustatėme, kad jis artimas šalies vidutiniam darbo užmokesčiui (VDU) (28 pav.).

28 pav. AAD inspektorių⁶⁰, AAA ir savivaldybių darbuotojų VDU ir Lietuvos VDU palyginimas, Eur (neto)



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

148. Žmogiškieji ištekliai ir jų valdymas yra viena svarbiausių kiekvienos sistemos dalių, lemiančių jos efektyvumą. Aplinkos apsaugos sektoriuje reikalingas papildomas dėmesys žmogiškųjų išteklių valdymui, siekiant pritraukti ir išlaikyti darbuotojus.

5.3. Ne visos duomenų bazių (sistemų) funkcijos veikia tinkamai

149. Efektyviam aplinkos apsaugos duomenų valdymui ir sprendimų priėmimui svarbu kaupti, sisteminti ir analizuoti informaciją apie valdymo sritį. Aplinkos ministerija ir jai pavaldžios institucijos valdo 17 duomenų bazių (5 priedas), kuriose registruojami, sisteminami, kaupiami, koreguojami ir viešinami duomenys, reikalingi aplinkos apsaugos sistemoje veikiančių institucijų funkcijų vykdymui, ūkio subjektų veiklos vystymui, visuomenės informavimui ir kt. su aplinkos apsauga susijusioms funkcijoms vykdyti. Iš viso duomenų bazių sukūrimui ministerija 1995–2018 m. panaudojo 11,1 mln. Eur.
150. Duomenų bazės (sistemos) labai skiriasi paskirtimi, kaupiamų duomenų kiekiu, vykdomų funkcijų ir naudotojų įvairove, technologinėmis galimybėmis, todėl skiriasi ir jų išlaikymo sąnaudos. Vienų išlaikymui nenaudojamos papildomos biudžeto lėšos, kai kurioms reikalingas tik vienkartinis palaikymas, kitų išlaikymas kasmet svyruoja nuo 2 tūkst. Eur iki 132 tūkst. Eur per metus.

Duomenų sistemų metinių išlaikymo sąnaudų pavyzdžiai

Bendrosios gaminių ir pakuočių atliekų informacinės sistemos (GPAIS) išlaikymui 2018 m. buvo skirta apie 71,6 tūkst. Eur, 2019 m. apie 36,1 tūkst. Eur, 2020–2022 m. planuojama skirti 136 tūkst. Eur, vidutiniškai po 45,3 tūkst. Eur per metus.

Aplinkos informacijos valdymo integruotai kompiuterinei sistemai (AIVIKS) nuo 2016 m. skiriama apie 40 tūkst. Eur per metus.

151. Aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę atliekantys pareigūnai nurodo, kad naudodamiesi duomenų bazėmis susiduria su problemomis, kurios turi įtakos jų funkcijų atlikimui:

⁶⁰ Aplinkos apsaugos departamento duomenimis, vidutinio darbo užmokesčio dalį sudaro papildomai dėl pasyvaus budėjimo namuose gaunamas atlygis, per metus papildomai tam skiriama apie 350 tūkst. Eur.

- Ne visos duomenų bazės turi sąsajas su kitomis duomenų bazėmis, tai apsunkina duomenų paiešką, pvz.: Aplinkos apsaugos kontrolės informacinė sistema neturi sąsajų su Registrų centro duomenimis ir Administracinių nusižengimų registru.
- Pasitaiko atvejų, kai duomenys vienoje duomenų bazėje nesutampa su duomenimis kitose, pvz.: Upių, ežerų ir tvenkinių valstybės kadastro ir Registrų centro.
- Ne visos duomenų bazių (sistemų) funkcijos veikia tinkamai. Pagal galiojantį teisinį reglamentavimą parengta ūkinės veiklos objektų aplinkos oro taršos šaltinių ir iš jų išmetamų teršalų inventorizacijos ataskaita turi būti teikiama vertinti agentūrai per informacinę sistemą AIVIKS, kurios inventorizacijos posistemė neveikia. Kadangi ji neveikia, inventorizacijos ataskaitos duomenų suvesti į AIVIKS negali ir aplinkos apsaugos darbuotojai.
- Ne visi reikalingi duomenys perkelti į duomenų bazes (sistemas), pvz.: taršos leidimų išdavimas nėra perkeltas į elektroninę erdvę, dauguma funkcijų atliekama rankiniu būdu, daug dokumentų skenuojama ir pan. Tai lėtina taršos leidimų išdavimo, pakeitimo ar tikslinimo procesą ir didina Aplinkos apsaugos agentūros darbo krūvį.

152. 2018 m. pradėjo veikti apie 2,5 mln. Eur kainavusi Vieninga gaminių, pakuočių ir atliekų apskaitos informacinė sistema (GPAIS). Ji turėjo padėti spręsti atliekų sektoriaus problemas. Įvertinę informaciją iš politiką formuojančios, valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę atliekančios, gamintojus importuotojus ir atliekų tvarkytojus jungiančių organizacijų nustatė, kad GPAIS veikia ne taip, kaip buvo planuota (4 lentelė).

4 lentelė. Gaminių ir pakuočių atliekų informacinės sistemos (GPAIS) trūkumai

GPAIS problema	Problemų aprašymas
Pasitaikantys sistemos veikimo trikdžiai	Pasitaiko atvejų, kai sistema dažnai stringa: stringa lydraščių tvirtinimas, susidubliuoja kiekliai, nenusirašo kiekliai ir pan. Pasitaikė atvejų, kai sistema neveikė keletą dienų.
Sistemoje nesudarytos galimybės pateikti visus privalomus dokumentus	<ul style="list-style-type: none"> • Gamintojų ir importuotojų organizacijų modulis ne visais atvejais efektyviai funkcionuoja ar yra pritaikytas gamintojų ir importuotojų poreikiams (ne visais atvejais galima pateikti ataskaitas; negalima paskirstyti atliekų sutvarkymą įrodančių dokumentų ir kt.). Veikia tik dalis padangų gamintojų ir importuotojų modulio (importuotojai ir gamintojai skirtingai nuo tvarkytojų ir organizacijų apskaitą veda pagal kitą padangų klasifikaciją). • Ne visuose moduluose apgalvotos ir įdiegtos visos galimos situacijos, todėl ne viską įmanoma apskaityti. • Iki šiol nėra įdiegtas supaprastintos atliekų tvarkymo apskaitos modulis.
Nepilnai sudarytos duomenų integracijos galimybės	<ul style="list-style-type: none"> • Vartotojų teigimu sudėtinga arba ne visais atvejais galima duomenų integracija: <ul style="list-style-type: none"> ○ gaminių ir pakuočių apskaitos duomenis galima įkelti per verslo valdymo sistemą tik xml formato dokumentu; nėra galimybės duomenų įkelti Excel formatu; ○ nesukurtos atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos, jų tarpvalstybinių pervežimų ir įrodančiųjų dokumentų išrašymo integracijos, nėra galimybės duomenų įkelti Excel formatu. • Nėra integracijos su VMI i.VAZ sistema, nors teikiami tie patys duomenys.
Sistema yra nepakankamai lanksti, neturi būtinų funkcijų	<ul style="list-style-type: none"> • Nėra galimybės duomenis kopijuoti, ne visais atvejais galima persikelti į kitas laikmenas ar duomenų valdymo sistemas, išsisaugoti, spausdinti. • Trūksta duomenų filtravimo galimybių (pagal atliekų kodus, padalinius ir kt.), ketvirtinėse ataskaitose nėra galimybės matyti suminius apskaitos duomenis ir pan.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę atliekančios institucijos, gamintojus ir importuotojus bei atliekų tvarkytojus vienijančių organizacijų pateiktą informaciją

153. Aplinkos ministerija nurodo, kad GPAIS sistema veikia nuo 2018-01-02, tai kompleksinė sistema, apimanti visą atliekų grandinę. Ji kurta ir diegta etapais / moduliais, paskutinis

– 2019 m. balandį, t. y. sistema nauja, pasitaiko trikdžių vedant duomenis, kuriuos taiso diegėjas pagal garantinio aptarnavimo sąlygas. GPAIS tobulinimui iš aplinkos apsaugos institucijų ir ūkio subjektų (atliekų darytojų, atliekų tvarkytojų, gamintojų ir importuotojų), turinčių prievolę teikti duomenis GPAIS, sudaryta darbo grupė⁶¹, analizuojanti gaminių, pakuočių ir atliekų apskaitos sistemos veiklą ir formuluojanti GPAIS funkcionalumą ir susijusių teisės aktų tobulinimo poreikius.

154. Sukurta daug ir įvairių duomenų bazių, tačiau dalis informacijos vis dar nėra skaitmenizuota, o duomenų apie atliktus patikrinimus, nustatytus pažeidimus, skirtas sankcijas ir kitos sprendimų priėmimui reikalingos informacijos reikia ieškoti popierinėse bylose ir archyvuose.

⁶¹ Aplinkos ministro 2018-11-30 įsakymas Nr. D1-1012 „Dėl Vieningos gaminių, pakuočių ir atliekų apskaitos informacinės sistemos tobulinimo darbo grupės sudarymo“.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
1.	Siekiant tobulinti aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisinį reguliavimą, parengti ir įgyvendinti priemones, kurios užtikrintų šią sritį reglamentuojančių teisės aktų teisinio reguliavimo stebėseną	Aplinkos ministerija	Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai patvirtinus galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimo metodiką, priimti sprendimus dėl poreikio atlikti aplinkos apsaugos ir taršos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų teisinio reguliavimo stebėsenos ir atlikti jų teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimą.	2022 III ketv.
2.	Siekiant stiprinti valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės priežiūrą, numatyti ir vykdyti priemones veiksmingai aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumo vertinimo stebėsenai užtikrinti ir nustatyti rodiklius, pagal kuriuos būtų vertinama, ar kontrolės institucijos efektyviai atlieka joms priskirtas funkcijas	Aplinkos ministerija	1. Atlikti esamos valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės priežiūros sistemos efektyvumo analizę. 2. Pagal atliktos analizės rezultatus parengti aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūros sistemos efektyvumo didinimo priemonių planą.	2021 III ketv. 2021 IV ketv.
3.	Siekiant, kad ūkio subjektai veiklą pradėtų tik įgyvendinę visas poveikio aplinkai vertinimo dokumentuose ir (ar) taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimuose bei taršos leidimuose numatytas taršos prevencijos ir kitokį neigiamą poveikį mažinančias priemones			
3.1.	numatyti ir įgyvendinti priemones, užtikrinančias, kad iš poveikio aplinkai vertinimo dokumentų į leidimų sąlygas būtų perkelti neigiamą poveikį aplinkai ir visuomenės sveikatai mažinantys sprendiniai	Aplinkos ministerija	1. Teisės aktuose, reglamentuojančiuose taršos integruotos prevencijos ir kontrolės arba taršos leidimų išdavimą, nustatyti reikalavimus ūkio subjektui teikiant paraišką, pateikti detalią informaciją dėl PAV sprendime nustatytų sąlygų ir PAV sprendime ir (ar) atrankos išvadoje nurodytų priemonių reikšmingam neigiamam poveikiui aplinkai sumažinti ir (ar) jį kompensuoti įgyvendinimo. 2. Parengti 2021-2025 metų mokymo planą, numatant mokymus poveikio aplinkai vertinimo ir leidimų (taršos ir TIPK) išdavimų klausimais Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų specialistams, PAV subjektams ir PAV organizatoriams.	2020 III ketv. 2020 IV ketv.
3.2.	rengiant poįstatyminius teisės aktus aiškiai apibrėžti, kas turi būti patikrinta, prieš ūkio subjektui pradėdant veiklą	Aplinkos ministerija	Aplinkos ministro įsakymu patvirtinti tvarką, kurioje būtų numatyta, kas turi būti patikrinta prieš ūkio subjektui pradėdant veiklą.	2022 I ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
4.	Siekiant išvengti galimų situacijų, kai įstatymuose nustatytais atvejais nėra stabdoma aplinkai kenksminga veikla, ir sudaryti galimybę teisingai įvertinti padarytą žalą aplinkai ir jos ištekliams			
4.1.	poįstatyminiuose teisės aktuose apibrėžti aplinkai kenksmingos veiklos stabdymo sąlygas ir nustatyti kriterijus, pagal kuriuos aplinkos apsaugos pareigūnas įvertintų kilusį pavojų ar žalą aplinkai	Aplinkos apsaugos departamentas ir Aplinkos ministerija	Parengti aplinkybių/kriterijų sąrašą, kuriuo remiantis pareigūnai galėtų duoti privalomąjį nurodymą stabdyti ūkinę veiklą/įrenginius, taikyti kitas žalos prevencijos priemones bei nustatyti privalomojo nurodymo vykdymo terminą.	2022 I ketv.
4.2.	peržiūrėti ir patikslinti žalos apskaičiavimą reglamentuojančius teisės aktus	Aplinkos ministerija	1. Atlikti žalos aplinkai nustatymo, vertinimo, kompensavimo, pažeistos aplinkos atkūrimo teisinės sistemos analizę; 2. Patikslinti analizės (vertinimo) metu atrinktus teisės aktus.	2022 III ketv. 2023 II ketv.
5.	Siekiant išvengti ilgalaikės žalos aplinkai, numatyti ir įgyvendinti priemones, kad pavojingomis cheminėmis medžiagomis užterštos teritorijos būtų sutvarkytos	Aplinkos ministerija	1. Atlikti esamos situacijos, susijusios su užterštų teritorijų tvarkymu, kompleksinę (teisinio reguliavimo, įgyvendintų priemonių efektyvumo, užterštų teritorijų ekologinės būklės (rizikos), finansavimo galimybių ir pan) analizę. 2. Remiantis analizės rezultatais parengti užterštų teritorijų tvarkymo planą 2024 m. – 2030 m., numatant priemones, jų įgyvendinimo terminus, atsakingas institucijas ir galimus finansavimo šaltinius.	2022 IV ketv. 2023 IV ketv.
6.	Siekiant tobulinti Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų administruojamų aplinkos apsaugos duomenų bazių (sistemų) funkcionalumą, numatyti ir įgyvendinti priemones, kurios užtikrintų tinkamą jų veikimą, kad kaupiami ir sisteminami duomenys galėtų būti panaudojami aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės funkcijoms įgyvendinti	Aplinkos ministerija	1. Atlikti esamų aplinkos apsaugos duomenų bazių (IS) funkcionalumo vertinimą ir parengti nustatytų trūkumų šalinimo ir (ar) nustatyto papildomo funkcijų poreikio diegimo priemonių planą. 2. Įgyvendinti parengtą nustatytų trūkumų šalinimo ir (ar) nustatyto papildomo funkcijų poreikio diegimo priemonių planą. 3. Atlikti GPAIS funkcionalumą tobulinimo bei GPAIS integravimo su kitomis valstybinėmis informacinėmis sistemomis ir atliekų tvarkytojų verslo valdymo sistemomis darbus.	2022 I ketv. 2025 IV ketv. 2023 IV ketv.
7.	Siekiant, kad nelaimės (avarijos) atveju būtų atlyginta gamtai ir (ar) gyventojams ar kitiems subjektams padaryta žala, nustatyti aiškius pavojingųjų atliekų tvarkytojams civilinės atsakomybės dydžio apskaičiavimo kriterijus. Įvertinti, ar civilinės atsakomybės institutą būtų	Aplinkos ministerija	1. Teisės aktų, nustatančių civilinės atsakomybės už žalą dydžio apskaičiavimo kriterijus ir tvarką pavojingųjų atliekų tvarkytojams, parengimas. 2. Įvertinti esamą situaciją dėl ūkinės veiklos padaromos žalos aplinkai atlyginimo; įvertinti teisinės prielaidas civilinės atsakomybės institutą taikyti potencialiai pavojingų ūkio subjektų veiklai drausti, įvertinti kitas	2022 IV ketv. 2022 IV ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
	galima taikyti ir kitų ūkio subjektų veiklai drausti ir, esant poreikiui, inicijuoti atitinkamuose įstatymuose tokio draudimo reglamentavimą		efektyvesnio žalos kompensavimo priemonės/galimybes, esant poreikiui, inicijuoti reikalingus reglamentavimo pokyčius.	
8.	Siekiant didinti informacijos prieinamumą visuomenei, numatyti informacijos sklaidos gerinimo būdus ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ir taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo procesuose	Aplinkos ministerija	1. Teisės akty, reglamentuojančių taršos integruotos prevencijos ir kontrolės arba taršos leidimų išdavimą, pakeitimų, nustatant papildomus viešinimo būdus, parengimas. 2. Informacinės medžiagos visuomenei apie visuomenės dalyvavimą PAV procedūrose parengimas.	2020 III ketv. 2020 IV ketv.
9.	Siekiant išvengti reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai, numatyti priemonės, kad, nustačius didesnę nei leistina taršą, ji būtų nutraukta	Aplinkos ministerija	Parengti ir patvirtinti privalomųjų nurodymų (taip pat ir dėl taršos nutraukimo) davimo ir įvykdymo užtikrinimo kontrolės tvarką.	2021 II ketv.
10.	Siekiant užtikrinti, kad ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo, taršos integruotos prevencijos ir kontrolės ar taršos leidimų išdavimo procesai vyktų nustatytais terminais	Aplinkos ministerija ir Aplinkos apsaugos agentūra		
10.1.	parengti metodines rekomendacijas, kurios leistų sumažinti daromų klaidų skaičių ūkio subjektų rengiamuose dokumentuose, ir užtikrinti jų sklaidą		1. Dažniausiai daromų klaidų rengiant paraiškas TL ir TIPK leidimams gauti ar pakeisti analizė ir ataskaitos parengimas. 2. Metodinių rekomendacijų (paraiškų TL ir TIPK leidimams gauti ar pakeisti pildymo instrukcijos) pakeitimo ir papildymo projekto parengimas ir patvirtinimas. 3. Poveikio aplinkai vertinimo rekomendacijų peržiūra ir atnaujinimas.	2021 I ketv. 2021 IV ketv. 2021 IV ketv.
10.2.	numatyti ir įgyvendinti priemones, užtikrinančias, kad ūkio subjektų pateikti poveikio aplinkai vertinimo dokumentai ir taršos integruotos prevencijos ir kontrolės ir taršos leidimų paraiškos būtų išnagrinėtos teisės aktuose numatytais terminais		1. Procesų skaitmenizavimas: 1.1. Skaitmenizuoti Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimą, ALIS modernizavimo dalis. 1.2. Sukurti PAVIS (Poveikio aplinkai vertinimo informacinė sistema). 1.3. Teisinio reguliavimo ir procesų tobulinimo bei žmogiškųjų, IT, finansinių išteklių poreikio įvertinimo rezultatų ataskaitų parengimas. 2. Papildomų organizacinių priemonių (įrankių) stebėsenai vykdyti įdiegimas, siekiant sustiprinti dokumentų nagrinėjimo ir rengimo terminų laikymosi kontrolės procedūras.	2021 IV ketv. 2023 IV ketv. 2021 II ketv. 2021 II ketv.
11.	Siekiant didinti valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės sistemos efektyvumą, būtina:	Aplinkos apsaugos departamentas		

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
11.1.	tobulinti ūkio subjektų patikrinimo planavimą ir vykdymą, kad būtų sudaromas tikslus kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašas ir atrenkami keliantieji didžiausią riziką bei atskirtos patikrinimų atrankos ir vykdymo funkcijos		1. Atlikti kontroliuojamų ūkio subjektų sąrašo sudarymo ir automatizuotos jų vykdomos veiklos rizikingumo vertinimo bei kontrolės/preveninės veiklos planinių priemonių parinkimo sistemų diegimo poreikio ir galimybių vertinimą. 2. Atsižvelgiant į vertinimo rezultatus, parengti ir suderinti su Aplinkos ministerija priemonių įgyvendinimo planą.	2021 I ketv. 2021 III ketv.
11.2.	numatyti ir įgyvendinti priemones, užtikrinančias aplinkos apsaugos pareigūnų aprūpinimą patikrinimams atlikti būtinomis priemonėmis		1. Parengti modernių matavimo ir kitų pažeidimų fiksavimo techninių priemonių (pvz., dronas, elektrotomografas ir pan.) poreikių sistemingo identifikavimo, jų panaudojimo racionalumo/efektyvumo vertinimo bei įsigijimo organizavimo (paraiškų teikimo AM) tvarką. 2. Tobulinti AAD turimo turto apskaitos, naudojimo kontrolės ir poreikių vertinimo sistemą, apskaitant kiekvienam darbuotojui/padaliniui priskirtas darbo priemones, vertinant jų naudojimo efektyvumą bei atnaujinimo poreikį.	2020 IV ketv. 2021 I ketv.
11.3.	numatyti ir įgyvendinti priemones, sudarančias sąlygas aplinkos apsaugos pareigūnams kvalifikacijai tobulinti		Parengti kvalifikacijos kėlimo poreikių identifikavimo, kvalifikacijos kėlimo planų sudarymo ir įgyvendinimo bei kvalifikacijos kėlimo efektyvumo vertinimo tvarką.	2021 III ketv.

* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateiks Aplinkos ministerija, Aplinkos apsaugos agentūra, Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos.

Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:

Aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo koordinavimo grupės vadovas Raimondas Sakalauskas

Tel. (8 686) 00052, el. p. raimondas.sakalauskas@am.lt

Centralizuoto vidaus audito skyriaus vedėjas (laikinais vykdantis funkcijas) Edmundas Baronas

Tel. (8 686) 07538, el. p. edmundas.baronas@am.lt

Ekonomikos audito departamento direktorius

Julius Lukošius

Ekonomikos audito departamento vyriausioji patarėja

Vaida Barizienė

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Aplinkos apsaugos ir taršos
prevencijos veiklos
efektyvumas ir rezultatyvumas“
1 priedas

Santrumpos ir sąvokos

AAĮ – Aplinkos apsaugos įstatymas

Agentūra – Aplinkos apsaugos agentūra

AIVIKS – Aplinkos informacijos valdymo integruota kompiuterinė sistema

ATVR – Atliekų tvarkytojų valstybės registras

Departamentas – Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos

GMO – genetiškai modifikuoti organizmai

GPAIS – Gaminių, pakuočių ir atliekų apskaitos informacinė sistema

KPD – Kultūros paveldo departamentas

Leidimai – taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimas ir taršos leidimas

NVSC – Nacionalinis visuomenės sveikatos centras

PAGD – Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas

PAV – poveikio aplinkai vertinimas

RAAD – regionų aplinkos apsaugos departamentai

STT – Specialiųjų tyrimų tarnyba

TIPK – taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimas

VMT – Valstybinė miškų tarnyba

VSTT – Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba

Aplinkos apsauga – aplinkos saugojimas nuo fizinio, cheminio, biologinio ir kitokio poveikio ar pasekmių, atsirandančių įgyvendinant planus ir programas, vykdant ūkinę veiklą ar naudojant gamtos išteklius.

Aplinkai kenksminga veikla – fizinių ar juridinių asmenų konkreti veikla, kuri daro neigiamą poveikį aplinkai, viršijantį teisės aktų nustatytus aplinkos apsaugos normatyvus ar standartus.

Aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė – įgaliotų institucijų ir pareigūnų veikla ūkio subjektų atžvilgiu, kuria siekiama užtikrinti teisėtumą ir teisėtvarką aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje, pasireiškianti aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų prevencija, pažeidimų nutraukimu, kaltų asmenų nustatymu ir patraukimu teisinėn atsakomybėn.

Aplinkos stebėseną (monitoringas) – sistemingas ir bei jos elementų būklės ir kitimo stebėjimas, antropogeninio poveikio įvertinimas ir prognozė.

Pasekmės ar poveikis aplinkai – tokios pasekmės ar poveikis (fizinis, cheminis ir kt.) aplinkai, dėl kurių įvyksta ar gali įvykti reikšmingi ekosistemos ar jos elementų natūralių funkcijų pokyčiai.

Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas – planuojamos ūkinės veiklos galimo poveikio aplinkai nustatymo, apibūdinimo ir išvadų teikimo procesas, reglamentuotas Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatyme.

Privalomasis nurodymas – aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę atliekančio pareigūno įpareigojimas ūkio subjektui per tam tikrą terminą įgyvendinti aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimus arba imtis priemonių, kad teisės aktų pažeidimų arba žalos aplinkai būtų išvengta ar ji sumažinta, likviduoti pasekmes arba įgyvendinti aplinkos atkūrimo priemones.

Teršimas – medžiagų, mišinių, organizmų ir mikroorganizmų ar jų junginių išmetimas (išleidimas, paskleidimas) į aplinką kaip žmonių veiklos rezultatas.

Taršos integruota prevencija ir kontrolė – būdas užtikrinti, kad įmonių veikla darytų kuo mažesnę žalą visai aplinkai, o ne jos dalims. Ši kontrolė reiškia, kad visos galimo ūkinės veiklos poveikio aplinkai rūšys turi būti išanalizuojamos, o ūkinės veiklos metu jos turi būti valdomos ir kontroliuojamos.

Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimas – dokumentas, kuriame, siekiant išvengti pramoninės veiklos sukeltos taršos, ją sumažinti ar pašalinti, nustatoma veiklos sąlygų sistema, apimanti poveikio aplinkos elementams kontrolę. Juo suteikiama teisė eksploatuoti įrenginį, kurą deginantį, atliekų deginimo ar bendro atliekų deginimo įrenginį, atitinkantį aplinkos ministro patvirtintose taisyklėse nustatytus kriterijus, arba tokio įrenginio dalį ar kelis tokius įrenginius ar jų dalis.

Taršos leidimas – dokumentas, kuriuo suteikiama teisė eksploatuoti įrenginį, atitinkantį aplinkos ministro patvirtintose taisyklėse nustatytus kriterijus, arba tokio įrenginio dalį ar kelis tokius įrenginius ar jų dalis, kuriems netaikomas reikalavimas turėti taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimą, ir kuriame nustatomos įrenginio eksploatavimo aplinkos apsaugos sąlygos.

Ūkio subjektas – fizinis ar juridinis asmuo arba kita organizacija, juridinio asmens ar kitos organizacijos filialas, Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdomas teisės aktų reglamentuojamą ūkinę veiklą, kurią prižiūri šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą subjektai.

Ūkio subjekto veiklos patikrinimas – teisės aktų reglamentuoti įstatymų nustatyta tvarka įgaliotų atlikti viešąjį administravimą subjektų vykdomi veiksmai (ūkio subjekto dokumentų, darbų patikrinimas, tyrimas, inspektavimas, dokumentų poėmis ir kiti), kuriais tikrinama ūkio subjekto veikla.

Žala aplinkai – 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 jungiančių natūraliųjų ir antropogeninių sistemų, įskaitant ir saugomas teritorijas, kraštovaizdį, biologinę įvairovę, buveines) pokytis arba jų funkcijų, turimų savybių pablogėjimas.

Žalos aplinkai prevencijos priemonės – bet kurios priemonės, taikomos reaguojant į įvykį, veikimą ar neveikimą, dėl kurio kyla neišvengiama (reali) žalos aplinkai grėsmė, siekiant išvengti žalos aplinkai ar ją sumažinti.

Audito apimtis ir metodai

Audito apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar užtikrinamas efektyvus ir rezultatyvus aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos sistemos valdymas.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar atliekama aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisinio reguliavimo stebėseną;
- ar tinkamai veikia poveikio aplinkai vertinimo ir leidimų išdavimo procesas;
- ar valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės sistema užtikrina, kad vykdant ūkinę veiklą būtų išvengta reikšmingų neigiamų pasekmių aplinkai;
- ar sutvarkytos visos pavojingomis cheminėmis medžiagomis užterštos teritorijos;
- ar aplinkos apsaugos sektoriuje užtikrinamas tinkamas finansinių, žmogiškųjų išteklių ir duomenų sistemų valdymas.

Audituojami subjektai:

- Aplinkos ministerija, nes ji formuoja valstybės politiką aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės ir taršos prevencijos, aplinkos monitoringo, poveikio aplinkai vertinimo, atliekų tvarkymo srityse, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą.
- Aplinkos apsaugos agentūra, nes ji koordinuoja planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procesą ir priima dėl jo sprendimus, išduoda, keičia ar panaikina ūkio subjektams leidimus.
- Aplinkos apsaugos departamentas, nes jis vykdo valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės funkcijas.

Audituojamas laikotarpis – 2014–2019 m. laikotarpis. Siekiant įvertinti ir palyginti teisės aktų pokyčius, buvo naudojami 2010–2013 m. duomenys.

Apribojimai:

Atsižvelgiant į auditui skirtą terminą ir į tai, kad nuo 2020-03-16 Lietuvoje buvo paskelbtas ir įvestas karantino režimas⁶², audito metu buvo ribotos galimybės rinkti informaciją iš audituojamų subjektų.

Audito metu nevertinome klausimų, susijusių su:

- gamtos išteklių naudojimu ir natūralių gamtos objektų apsauga;
- valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės priežiūros institucijų skiriamų baudų už nustatytus administracinius teisės nusižengimus ar ekonominių sankcijų dydžių, priskaičiuotos ir atlygintos gamtai padarytos žalos.

⁶² Vyriausybės 2020-03-14 nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“.

Nagrinėjant aplinkos apsaugos departamento etatų ir darbo užmokesčio klausimus, buvo vertinami 2018–2019 m. duomenys, nes iki 2018-07-01 jie buvo kaupiami regionų aplinkos apsaugos departamentuose ir Aplinkos apsaugos departamentas auditui reikalingų duomenų neturėjo.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus⁶³ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁶⁴.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
1. Neatliekama aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisinio reguliavimo stebėseną	<p><u>Dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome 2010–2019 m. teisės aktų projektus ir atliktus jų keitimus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplinkos apsaugos įstatymo; • Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo; • Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo; • aplinkos ministro įsakymo dėl Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, pakeitimo ir galiojimo panaikinimo taisyklių patvirtinimo; • aplinkos ministro įsakymo dėl Taršos leidimų išdavimo, pakeitimo ir galiojimo panaikinimo taisyklių patvirtinimo. <p>Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplinkos ministerijos 2011, 2013, 2015–2017 m. teisinio reguliavimo stebėsenos planus; • Aplinkos ministerijos 2011, 2012, 2014, 2016, 2017 m. teisinio reguliavimo stebėsenos pažymas. <p><u>Duomenų analizė</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizavome Specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktas korupcijos analizės išvadas Aplinkos ministerijos valdymo srityje. <p><u>Pokalbiai</u></p> <p>Bendravome su Aplinkos ministerijos Aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo koordinavimo ir Taršos prevencijos grupių atstovais.</p>	Įvertinti, ar atliekama aplinkos apsaugos ir taršos prevencijos teisės aktų stebėseną.
2. Poveikio aplinkai vertinimo, taršos integruotos prevencijos ir kontrolės bei taršos leidimų išdavimo procesas turi trūkumų	<p><u>Dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplinkos apsaugos įstatymą; • Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymą; • aplinkos ministro įsakymą dėl Planuojamos ūkinės veiklos atrankos dėl poveikio aplinkai vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo; • aplinkos ministro įsakymą dėl Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo; • aplinkos ministro įsakymą dėl Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimų išdavimo, pakeitimo ir galiojimo panaikinimo taisyklių patvirtinimo; • aplinkos ministro įsakymą dėl Taršos leidimų išdavimo, pakeitimo ir galiojimo panaikinimo taisyklių patvirtinimo; 	Įvertinti, <ul style="list-style-type: none"> • leidimo išdavimo proceso trukmę; • ar suteiktos galimybės visuomenei dalyvauti poveikio aplinkai vertinimo ir leidimų išdavimo procese; • ar įsitikinama, kad, prieš ūkio subjektui pradėdant veiklą, sumontuota visa leidime numatyta įranga.

⁶³ Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

⁶⁴ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“ (<http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>).

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<ul style="list-style-type: none"> ● Atsitiktinai pasirinktus taršos leidimus (Aplinkos apsaugos agentūros internetinėje svetainėje); ● Teismų praktiką dėl visuomenės informavimo poveikio aplinkai vertinimo procese. <p><u>Duomenų analizė</u></p> <p>Analizavome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos apsaugos agentūros pateiktą informaciją apie 2017–2019 m. išduotų leidimų procesą (vertinti visi šiuo laikotarpiu išduoti TIPK leidimai ir 10 proc. taršos leidimų). ● UAB „Vilmorus“ pateiktus apklausos duomenis apie visuomenės dalyvavimą poveikio aplinkai vertinimo procese. ● Aplinkos apsaugos departamento pateiktą informaciją apie 2018–2019 m. patikrinimų metu nustatytus atvejus, kai nebuvo įrengta leidime ar jo prieduose numatyta įranga. <p><u>Pokalbiai</u></p> <p>Bendravome su:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos ministerijos Aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo koordinavimo grupės bei Taršos prevencijos grupės atstovais; ● Aplinkos apsaugos agentūros Taršos prevencijos departamento atstovais; ● Aplinkos apsaugos departamento atstovais. 	
<p>3. Valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės sistema neužtikrina, kad vykdančią ūkinę veiklą būtų išvengta reikšmingų neigiamų pasekmių aplinkai</p>	<p><u>Dokumentų peržiūra</u></p> <p>Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos apsaugos įstatymą; ● Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymą; ● Viešojo administravimo įstatymą; ● Vyriausybės nutarimą dėl Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo; ● aplinkos ministro įsakymą dėl Aplinkos apsaugos departamento nuostatų patvirtinimo; ● aplinkos ministro įsakymą dėl Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, atliekant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, reikalavimų aprašo patvirtinimo; ● aplinkos ministro įsakymą dėl Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos 2020–2024 metų veiksmų plano aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumui didinti patvirtinimo; ● aplinkos ministro įsakymą dėl Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos patvirtinimo; ● aplinkos ministro įsakymą dėl Vandensaugos tikslų patvirtinimo; ● Ūkio ministro ir Teisingumo ministro įsakymą dėl Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairių patvirtinimo; ● Aplinkos apsaugos departamento direktoriaus įsakymus dėl: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, atliekant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklių patvirtinimo; ○ Ūkio subjektų, vykdančių ūkinę veiklą, kuriai reikia gauti Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimus ar Taršos leidimus, vykdomos ūkinės veiklos keliamos rizikos aplinkai vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo; 	<p>Įvertinti, ar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● patikrinami didžiausių riziką keliantys ūkio subjektai; ● pareigūnai turi visas būtinas priemones patikrinimams atlikti; ● nustačius pažeidimus, veiklos stabdymo procesas ir žalos apskaičiavimas yra pakankamai reglamentuotas; ● nustačius taršą, įsitikinama, kad ji yra nutraukta.

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ūkio subjektų, vykdančių ūkinę veiklą, kuriai nereikia gauti Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidinių ar Taršos leidimų, vykdomos ūkinės veiklos keliamos rizikos aplinkai vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo; ○ Ūkio subjektų patikrinimo planų patvirtinimo; ● Aplinkos apsaugos departamento pateiktą informaciją apie kontroliuojamus ūkio subjektus, ūkio subjektų atranką, patikrinimų atlikimą; ● Aplinkos ministerijos Centralizuoto vidaus audito skyriaus Valstybinės aplinkos apsaugos kontrolės vykdymo, priežiūros bei koordinavimo efektyvumo vertinimo vidaus audito ataskaitą; ● Specialiųjų tyrimų tarnybos išvadą dėl korupcijos rizikos analizės LR Aplinkos ministerijos Vilniaus, Šiaulių, Kauno, Utenos regiono aplinkos apsaugos departamentų atliktų tvarkymo ir aplinkos apsaugos administracinės priežiūros ir kontrolės veiklos srityse 2016 metais; ● Specialiųjų tyrimų tarnybos 2019 m. korupcijos rizikos analizės išvadą Aplinkos ministerijoje, Aplinkos apsaugos agentūroje ir Aplinkos apsaugos departamente; ● Generalinės prokuratūros pateiktą informaciją apie problemas, kurios kyla prokurorams organizuojant ir atliekant ikiteisminius tyrimus aplinkos apsaugos srityje; ● Policijos departamento pateiktą informaciją, susijusią su policijos pagal kompetenciją atliekamais ikiteisminiais tyrimais aplinkos apsaugos srityje; ● Valstybinio audito „Gamintojo atsakomybės principo taikymas“ ataskaitą. 	
	<u>Duomenų analizė</u>	
	<ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos apsaugos departamento pateiktus duomenis apie atliktų patikrinimų, nustatytų pažeidimų skaičių; ● Aplinkos apsaugos departamento pateiktus duomenis apie atvejus, kai 2014–2019 m. laikotarpiu buvo sustabdyta ūkio subjekto aplinkai kenksminga veikla; ● Aplinkos apsaugos departamento pateiktus duomenis apie laboratorinės kontrolės metu nustatytą taršą; ● 74 kvotinės atrankos metodu atrinktų ūkio subjektų nuotekų tvarkymo apskaitos 2014–2018 m. ataskaitų duomenis. Aplinkos apsaugos agentūra pateikė informaciją apie nuotekų tvarkytojus ir jų išleistų nuotekų kiekius ir pobūdį. Tiriamaoji visuma suskaidyta į grupes pagal išleistą bendrą nuotekų kiekį, nepakankamai išvalytų ir nevalytų nuotekų, nereikalaujančių valymo, išvalytų iki nustatytų reikalavimų nuotekų kiekį. Iš kiekvienos grupės kvotinės atrankos būdu atrinkti nuotekų tvarkytojai; ● Aplinkos apsaugos departamento pateiktą informaciją apie darbuotojų skaičių ir lėšas, skirtas darbuotojų kvalifikacijos kėlimui. 	
	<u>Apklausa:</u>	
	<p>2020 m. vasario mėn. atlikome 10 patikrinimus atliekančių Aplinkos apsaugos departamento padalinių apklausą. Atsakymus pateikė 9. Tikslas – surinkti informaciją apie techninių ir informacinių priemonių poreikį patikrinimams atlikti.</p>	
	<u>Pokalbiai</u>	

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	Bendravome su Aplinkos apsaugos departamento atstovais.	
4. Sutvarkyta tik nedidelė dalis užterštų teritorijų	<p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome Atliekų tvarkymo įstatymą.</p> <p><u>Duomenų analizė:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nacionalinės žemės tarnybos pateiktą informaciją apie teritorijų, kuriose nustatyta tarša žmogui ir aplinkai pavojingomis cheminėmis medžiagomis perdavimą fiziniams ir juridiniams asmenims; ● Lietuvos geologijos tarnybos pateiktą informaciją apie potencialių taršos židinių inventorizaciją, jose nustatytą taršą, užterštų teritorijų tvarkymą; ● Audito „Pavojingųjų atliekų tvarkymas“ metu teiktos rekomendacijos dėl atliekų tvarkytojų garantų sistemos tobulinimo įgyvendinimą. <p><u>Pokalbiai</u> Bendravome su:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos ministerijos Taršos prevencijos grupės atstovais; ● Lietuvos geologijos tarnybos Hidrogeologijos skyriaus atstovais; ● Nacionalinės žemės tarnybos Teritorinių skyrių veiklos vertinimo ir korupcijos prevencijos skyriaus atstovais; ● Aplinkos apsaugos agentūros Taršos prevencijos departamento ir Atliekų licencijavimo skyriaus atstovais. 	Įvertinti, ar ūkio subjektai prieš nutraukdami veiklą sutvarko veiklos vykdymo teritoriją.
5. Aplinkos apsaugos sektoriuje neužtikrinamas tinkamas finansinių, žmogiškųjų išteklių ir duomenų sistemų valdymas	<p><u>Dokumentų peržiūra</u> Nagrinėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2015–2019 m. Aplinkos ministerijos veiklos ataskaitas; ● 2015–2019 m. Aplinkos ministerijos strateginius veiklos planus; ● 2015–2019 m. Aplinkos ministerijos ir pavaldžių įstaigų Biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo ataskaitas (formos Nr. 2); ● 2015–2019 m. LRV nutarimus dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas; ● 2015–2019 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus; ● Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymą ● aplinkos ministro įsakymą dėl Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, atliekant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, reikalavimų aprašo patvirtinimo. ● Valstybinio audito ataskaitą „2018 m. valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“. <p><u>Duomenų analizė</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos ministerijos pateiktą informaciją apie 2015–2019 m. vykdytas tikslines programas; ● Aplinkos ministerijos pateiktą informaciją apie skirtus ir panaudotus asignavimus, nepanaudotų asignavimų priežastis, finansavimo skirtumus; ● Aplinkos apsaugos departamento ir Aplinkos apsaugos agentūros pateiktą informaciją apie skirtus ir panaudotus asignavimus, nepanaudotų asignavimų priežastis, finansavimo skirtumus; 	Įvertinti, ar

Audito ataskaitos skyrius	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos apsaugos departamento pateiktą informaciją apie patvirtintą ir užimtą etatų skaičių, inspektorių pasiskirstymą pagal valdybas, patikrinimų skaičių pagal valdybas, inspektorių pareigybines instrukcijas; vidutinį darbo užmokestį; ● Aplinkos apsaugos agentūros pateiktą informaciją apie patvirtintą ir užimtą etatų skaičių, vidutinį darbo užmokestį; ● Statistikos departamento duomenis apie 2018 – 2019 m. vidutinį darbo užmokestį. ● Savivaldybių pateiktą informaciją apie 2015–2019 m. etatų skaičių, atliekančių aplinkos apsaugos funkcijas, vidutinį darbo užmokestį. 	
	<p><u>Apklausa:</u> 2020 m. vasario mėn. atlikta 60 savivaldybių apklausa (rašto Nr. SAVP-121). Iš 60 savivaldybių atsakymus atsiuntė 51 savivaldybė. Tikslas – surinkti informaciją apie 2015–2019 m. darbuotojų skaičių (etatus), savivaldybėse atliekančių aplinkosaugines funkcijas; vidutinį darbo užmokestį, finansavimą, skirtą aplinkos apsaugai ir kt.</p>	
	<p><u>Pokalbiai</u> Bendravome su:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aplinkos ministerijos Strateginio ir finansų valdymo skyriaus atstovais; ● Aplinkos apsaugos departamento ir Aplinkos apsaugos agentūros (personalo, finansų ir veiklos organizavimo skyrių) atstovais. ● Savivaldybių atstovais. 	

Valstybinio audito ataskaitos
„Aplinkos apsaugos ir taršos
prevencijos veiklos
efektyvumas ir rezultatyvumas“
3 priedas

Teisėsaugos institucijų pateikta informacija apie pastebėtas rizikas ir problematiką aplinkos apsaugos srityje

Siekdami atskleisti egzistuojančias rizikas ar galimas teisinio reguliavimo spragas teisėsaugos institucijoms, atliekant tyrimus dėl daromos pažeidimų ar žalos aplinkai, ir vykdant korupcijos prevencijos priemones aplinkos apsaugos srityje, paprašėme pagal kompetenciją pateikti informaciją Valstybės saugumo departamento, Generalinės prokuratūros, Policijos departamento, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos.

1. Tarpinstitucinio bendradarbiavimo problematika

Generalinės prokuratūros pateikta informacija

- Pasitaiko atvejų, kai Aplinkos ministerija ir jai pavaldžios institucijos nesiima priemonių teisės pažeidimams, padarytiems jų veiklos srityje, pašalinti. Prokurorams priėmus nutarimus taikyti Prokuratūros įstatyme numatytas priemones, t. y. reikalauti iš valstybės institucijų, veikiančių gamtos apsaugos srityje, spręsti dėl priemonių teisės pažeidimams pašalinti taikymo ir per 20 darbo dienų nuo reikalavimo gavimo dienos informuoti prokuratūrą apie priimtą sprendimą ir pateikti prokuratūrai informaciją apie jo vykdymo rezultatus, institucijos laiku nevykdo prokurorų nutarimų. Dažnai atsakymai į teisėsaugos institucijų paklausimus būna formalūs, prie atsakymų nepateikiami prašomi dokumentai, todėl tenka teikti papildomas užklaudas.

Pavyzdys

2015 m. Kauno apygardos prokuratūros Viešojo intereso gynimo skyriaus prokuroras, atlikęs tyrimą ir nustatęs, kad ūkio subjektas buvusių fermų pastate ir greta jų, Eigirgalos k., Domeikavos sen., Kauno r., neteisėtai saugo didelį kiekį pavojingų ir nepavojingų atliekų neturėdama šiai veiklai leidimo, o šioje teritorijoje aplinkos užterštumas sunkiaisiais metalais smarkiai viršija leistinas normas, 2015-10-29 nutarimu pareikalavo, kad Aplinkos ministerijos Kauno regiono aplinkos departamentas ir Kauno rajono savivaldybės administracija imtųsi priemonių aplinkos užterštumui ir pavojui gyventojams neutralizuoti ir per 20 darbo dienų nuo reikalavimo gavimo dienos informuotų prokuratūrą apie priimtus sprendimus. Tačiau prokuroro nutarimo reikalavimai per nustatytus terminus nebuvo įvykdyti tinkamai.

2017 m. Kauno apygardos prokuratūra pakartotinai kreipėsi į Kauno regiono aplinkos departamentą ir Kauno rajono savivaldybės administraciją prašydama informuoti, ar nutarimas yra įvykdytas. Iš gautų atsakymų nustatyta, kad savivaldybės administracijos ir Kauno RAAD veiksmai nebuvo pakankami susiklosčiusiai situacijai išspręsti (pavojingoms atliekoms visiškai sutvarkyti), o kartu ir viešojo intereso pažeidimui pašalinti.

- Atliekant ikiteisminius tyrimus, problemų kyla ir dėl aiškiai neatskirtų už aplinkosaugą atsakingų institucijų funkcijų. Siūlytina konkrečiai ir aiškiai nustatyti kiekvienos iš institucijų pareigas reaguojant į pažeidimus, taip pat numatyti konkrečias priemones pažeidimams pašalinti. Šiuo metu tarp institucijų (Aplinkos apsaugos departamento,

Aplinkos apsaugos agentūros, savivaldybių administracijų) vyksta susirašinėjimas, o tai tik atideda problemų sprendimą.

- Generalinės prokuratūros ir Policijos departamento prie VRM teigimu tam, kad tyrimas būtų sėkmingas, apie galimai padarytą nusikalstamą veiką svarbu kuo anksčiau pranešti ikiteisminio tyrimo įstaigai, o pradėjus ikiteisminį tyrimą – kuo greičiau užfiksuoti rezultatus. Aplinkos apsaugos specialistų pagalba šioje srityje yra esminė. Praėjus tam tikram laikui, ne tik išnyksta nusikalstamos veikos pėdsakai, bet ir būna sunku nustatyti jos padarymo laiką, o to nepadarius neįmanoma su byla susieti kaltininkų. Ši tyrimams nepalanki situacija spręstina koordinuojant prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų ir aplinkosaugininkų veiklą, keičiantis informacija. Šiuo klausimu priemonių iš dalies jau imtasi – prokuratūroje, policijoje, Aplinkos ministerijoje ir jai pavaldžiose įstaigose paskiriant kontaktinius asmenis.

2. Dėl žalos gamtai nustatymo ir apskaičiavimo

Generalinės prokuratūros pateikta informacija

- Pagrindinis klausimas, tiriant nusikalstamas veikas aplinkai, yra žalos nustatymas, nes baudžiamosios atsakomybės atribojimo nuo kitų teisinės atsakomybės rūšių požymis – didelė žala aplinkai. Problema nėra nauja – įvertinti ir pagrįsti didelės žalos ar kitų sunkių padarinių aplinkai faktą šios kategorijos bylose buvo sudėtinga ir anksčiau. Aplinkai padarytos žalos materialiai išraiška skaičiuojama pagal aplinkos ministro patvirtintas metodikas, tačiau kvalifikuojant nusikalstamas veikas būtina nustatyti, kaip pagal metodiką apskaičiuota žala pasireiškia konkrečioms aplinkos elementams, ir įrodyti, kad dėl nusikalstamos veikos atsiradęs neigiamas poveikis yra reikšmingas. Teisės aktuose nėra konkrečių kriterijų, pagal kuriuos būtų galima įvertinti neigiamų padarinių aplinkos elementams mastą, todėl šios kategorijos bylose teismų kiekvieną kartą individualiai vertinamas žalos aplinkai mastas sukelia teisinio neapibrėžtumo būseną. Šiuo klausimu buvo parengtas Baudžiamojo kodekso pakeitimo projektas, bet teisėkūros lygmeniu ši problema dar neišspręsta.
- Spręstinas ir Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos⁶⁵, tobulinimo klausimas. Pavyzdžiui, byloje dėl iš dalies nevalytų nuotekų išleidimo į upę Aplinkos apsaugos departamentui buvo užduotas klausimas, ar dėl tokio nuotekų nuleidimo buvo padaryta didelė žala orui, žemei, vandeniui, gyvūnams ar augalams. Gautas atsakymas, kad žala aplinkai neskaičiuojama, nes, vadovaujantis Metodika, padarytos žalos atlyginimo dydžiai skaičiuojami aplinką užteršus teisės aktais draudžiamais išmesti į aplinką teršalais ir (ar) draudžiamu būdu ar draudžiamoje vietoje, išskyrus taršą, už kurią pagal Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymą turi būti mokamas mokestis. Į klausimą, ar dėl pažeistų teisės aktais nustatytų aplinkos apsaugos priežiūros ar naudojimo taisyklių atsirado kitų sunkių padarinių aplinkai, buvo atsakyta, kad sunkių padarinių aplinkai nenustatyta, dėl pažeistų teisės aktų žala nebus vertinama. Ikiteisminio tyrimo metu nesant galimybės įvertinti, kokiai gyvūnijos ar augmenijos rūšiai ir jos daliai buvo padaryta žala, ar atsirado tokios žalos kilimo grėsmė, tenka apsiriboti administracine atsakomybe.
- Taip pat Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos tobulinimo klausimai yra aktualūs ginant viešąjį interesą teismuose, siekiant įrodyti gamtai padarytą žalą.

⁶⁵ Patvirtinta aplinkos ministro 2002-09-09 įsakymu Nr. 471 „Dėl Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“.

Policijos departamento prie VRM pateikta informacija

- Policija pati savaime nėra kompetentinga įvertinti gamtai padarytą žalą ir turi kreiptis į atsakingas aplinkos apsaugos institucijas, kurios taip pat ne visais atvejais užtikrina operatyvų išvados dėl gamtai padarytos žalos pateikimą. Tyrimo metu žala gamtai skaičiuojama per kelis kartus ir galutinis apskaičiavimas ilgai užtrunka. Stebimi atvejai, kai už aplinkos apsaugą atsakingos institucijos apskaičiuoja žalą tik preliminariai (t. y. pateikia ne kategorišką išvadą) ir tai nurodo savo išvadose ar raštuose. Tokiu atveju visos abejonės vertinamos įtariamojo naudai ir tokie ikiteisminiai tyrimai negali būti perduodami teisminei nagrinėjimui.
- Aplinkos tarša pasireiškia įvairiais būdais: deginant pavojingas medžiagas, išpilant ar išleidžiant taršias medžiagas į upes, dirvožemį ir pan., ir ne visada būna įmanoma objektyviai apskaičiuoti gamtai padarytą žalą arba tai yra labai sudėtinga.
- Iš ikiteisminių tyrimų matyti, kad užterštos teritorijos ar pavojingų medžiagų vienoje ar kitoje vietovėje galėjo būti ir daugiau nei 20 metų. „Nusikaltimo vietoje“ neužfiksavus fakto vėliau pagrįsti, kad žala padaryta Baudžiamąjame kodekse kontekste, neįmanoma. Be to, pagal suformuotą aptariamos srities baudžiamųjų bylų teisminę praktiką, yra būtinybė nustatyti realią žalą ir konkrečiam aplinkos komponentui (gyvūnijos, augmenijos rūšiai ir pan.), kuriam tokia žala padaryta. Atliekant ikiteisminį tyrimą, kiekvienu atveju būtini skaičiavimai, atsižvelgiant į tai, kurioje konkrečioje vietoje buvo išpiltos atliekos (ant dirvožemio, žvyro, žolės ir pan.), kokių metų laiku, kokio pobūdžio atliekos, kokia augalija ir gyvūnija vyrauja toje vietoje, kaip dėl atliekų išmetimo pakito augmenijos ir gyvūnijos kokybė, kokių konkrečių padarinių atsirado. Iš esmės apskaičiuojant realią gamtai padarytą didelę žalą (kuri yra būtinas nusikalstamos veikos požymis), būtini ir būtų labai naudingi mokslininkų tyrimai, kurie, mūsų žiniomis, neatliekami. Pažymėtina, kad nesant nusikalstamos veikos sudėties, ikiteisminiai tyrimai nutraukiami.
- Nėra vienodos ir aiškios žalos apskaičiavimo metodikos (apskaičiuojamas ne gamtai padarytos žalos dydis, o išpiltų atliekų sutvarkymo kaštų dydis, todėl tokia metodika neatskleidžia Baudžiamajame kodekse numatytos nusikalstamos veikos sudėties vertinamojo požymio – padarytos didelės žalos žmogui ar gamtai ar pavojaus tokiai žalai atsirasti. Taigi atliekas visiškai pašalinus, padaryta žala aplinkai neskaičiuojama).
- Atliekant ikiteisminį tyrimą, ne visada pavyksta nustatyti padarytos žalos ir konkrečių asmenų veiksmų priežastinį ryšį. Pavyzdžiui, pažeidžiant priešgaisrinės saugos reikalavimus, laikomos nepavojingos atliekos, kurios išskiria kenksmingas medžiagas tik degdamos arba gesinamos. Tokiais atvejais, net jei ir apskaičiuojama gamtai padaryta žala, įmonė baudžiama administracine tvarka už priešgaisrinės saugos reikalavimų pažeidimus. Sudėtinga įrodyti įmonės vadovo atsakomybę, jeigu įmonės vidaus teisės aktuose už tam tikrą sferą atsakingais paskirti kiti konkretūs asmenys.

3. Dėl atliekų sutvarkymo ir pavojingų medžiagų tvarkymo, saugojimo ir sunaikinimo problematikos

Generalinės prokuratūros pateikta informacija

- 2018 metais Aplinkos ministerijos Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamentui atlikus patikrinimą privačiame sklype Palangoje, buvo nustatyta, kad šio sklypo plotas (išmatavimai 30 x 30 m) užterštas pavojingomis ir nepavojingomis atliekomis (statybinėmis medžiagomis, turinčiomis asbesto, naudoti netinkamomis padangomis, žaliosiomis atliekomis, didelių gabaritų atliekomis, elektros ir elektroninės įrangos atliekomis bei

statybinėmis griovimo atliekomis). Įvertinus atliekų kiekį nustatyta, kad žemės sklype yra 5 tonos pavojingų ir 30 tonų nepavojingų atliekų. Ikitiesminio tyrimo metu nustatyta, kad į minėtą sklypą atliekas per ilgą laikotarpį (5–7 metus) gabeno įvairūs asmenys (jie liko nenustatyti), t. y. sklypas buvo paverstas sąvartynu.

2018-11-26 Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamentas davė privalomąjį nurodymą visas atliekas išrūšiuoti ir iki 2019-01-26 perduoti atliekų tvarkytojui. 2018-12-14 gavus asmens prašymą pratęsti privalomojo nurodymo terminą, šis buvo pratęstas iki 2019-03-26. Kadangi privalomojo nurodymo reikalavimai liko neįvykdyti, 2019-06-25 surašytas administracinio nusižengimo protokolas ir duotas pakartotinis privalomasis nurodymas atliekas sutvarkyti iki 2019-08-25, tačiau iki nurodyto termino atliekų tvarkymo veiksmų nebuvo imtasi.

2019-12-11 Klaipėdos apylinkės prokuratūros vyriausiojo prokuroro pavaduotojas kreipėsi į Aplinkos apsaugos departamento Klaipėdos valdybą su prašymu informuoti, kodėl atliekos per dvejus metus nebuvo sutvarkytos ir kokios numatomos priemonės. Aplinkos apsaugos departamentas atsakė, kad iš esmės visas procesas užtruko dėl to, kad asmuo pasinaudojo visomis galimybėmis skųsti privalomąjį nurodymą. Taigi beveik dvejus metus, kol vyko teisiniai ginčai, atliekos (taip pat ir pavojingos) ir toliau buvo minėtame sklype. Ant šių atliekų lyja, galimai pavojingos dalelės skverbiasi į gruntą, taip pat ir nuo vėjo jos gali sklisti po aplinką.

- Atliekų tvarkymo įstatymas nustato pareigą atliekų turėtojams perduoti atliekas atliekų tvarkytojams. Nors šis įstatymas ir Atliekų tvarkymo taisyklės⁶⁶ yra privalomi juose nurodytiems subjektams, tačiau atliekų turėtojams suteiktos itin didelės galimybės procesą vilkinti teikiant skundus. Manytina, kad tokia tvarka yra ydinga ir teisės aktus reikėtų pakeisti taip, kad būtų užtikrintas kuo skubesnis realus atliekų sutvarkymas. Galbūt atliekas sutvarkyti būtų galima valstybės lėšomis, o išlaidas vėliau išieškoti iš atliekų turėtojo.
- Privalomojo nurodymo išdavimą ir apskundimą reglamentuoja Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. Šio įstatymo 24 str. nustato, kad jei privalomasis nurodymas nevykdomas, atliekų turėtojui inicijuojama administracinė teiseną ir duodamas pakartotinis privalomasis nurodymas. Manytina, kad ši tvarka yra ydinga. Neįvykdžius privalomojo nurodymo, šalia administracinės atsakomybės turėtų būti numatyta, kad atliekos sutvarkomos valstybės ar savivaldybės lėšomis, o atliekų turėtojas vėliau atlygina šias išlaidas.

Finansinių nusikaltimų tarnybos prie VRM pateikta informacija

- Atliekamų tyrimų metu nustatoma, kai:
 - ūkio subjekto vykdoma ūkinė veikla šiurkščiai pažeidžia aplinkosaugos ir kitus teisės aktus, pavojingas atliekas neleistinai laikant talpose, netinkamose joms laikyti, arba lauke, atviroje teritorijoje, į kurią gali patekti pašaliniai asmenys, didėjant toksiškų medžiagų patekimo į aplinką tikimybei, taip užteršiant dirvožemį, vandenį, aplinkos orą ir kt. ir dėl to kyla reali grėsmė aplinkai;
 - ūkio subjektas praktiškai nevykdo atliekų tvarkymo veiklos, o tik kaupia atliekas, t. y. nesiruošia sutvarkyti sukauptų atliekų, o administracinėmis priemonėmis priversti vykdyti įstatymus ir su užsakovais sudarytus sutartinius įsipareigojimus

⁶⁶ Patvirtintos aplinkos ministro 1999-07-14 įsakymu Nr. 217 (redakcija nuo 2018-12-06).

nepavyksta ir dėl to susidaro situacija, kai sukauptų atliekų tvarkymas ir jo kaštai tenka valstybei;

- perkant pavojingas atliekas (ypač akumuliatorių perdirbimui), kuomet perkami akumuliatoriai iš įvairių fizinių ir juridinių asmenų, įskaitant Afrikos šalis, sandoriai įforminami nurodant, kad fiziniai asmenys pridavė dešimtis tonų akumuliatorių, tačiau jie realiai jų nebūna pardavę. Jei leidimas išduotas saugoti 100 tonų atliekų, tai realiai laiko žymiai daugiau;
- gabenant pavojingas atliekas ir sustabdžius krovinį automobilį su naudotais akumuliatoriais neaišku, ar tai prekė, ar atlieka;
- perdirbant plastiką, jei leidimas išduotas saugoti 100 tonų plastiko atliekų, tai realiai laikoma gerokai daugiau (tokia neigiama tendencija identifikuota ir perkant naudotas padangas);
- neaiškus traktavimas padangų perdirbimo būdo, kai kelios padangos suspaudžiamos į vieną bloką, nes tai jau laikoma gaminiu, kuris saugomas, nors abejotina, ar toks gaminytas tapo nebedegus, t. y. nepavojingas, ir jo saugojimui leidimas nebereikalingas. Taip pat buvo nustatytas atvejis, kai įmonė surinko atliekas, paženklinas vienu iš pavojingiausių kodų, vėliau tie kodai pakeičiami, neva ta pati atlieka apdirbta ir ne tokia pavojinga, ir vietoj deginimo procedūros yra vežama į sąvartyną ar į Latviją.

Policijos departamento prie VRM pateikta informacija

- Pasitaiko situacijų, kai gamtos apsaugos institucijos negali skirti pakankamai lėšų pavojingų medžiagų kiekiui ar sudėčiai nustatyti, be to, neturi galimybės pavojingas atliekas sutvarkyti pagal galiojančius reikalavimus. Dėl šių priežasčių kreipiamasi į privačias įmones, kurios brangiai atlieka darbus, o už atliktus darbus moka valstybė.
- Pastebima, kad tais atvejais, kai pavojingos medžiagos tampa tyrimui turinčiais reikšmės daiktais, kyla problemų dėl jų saugojimo ir naikinimo, nes tai brangiai kainuoja ir aplinkos apsaugos institucijos dažnai taip pat neturi tam skirtų lėšų. Jų neturi ir nusikalstamą veiką ar administracinį nusižengimą galbūt padarę asmenys, kurių įmonės, paaiškėjus teisės pažeidimams, jau būna bankroto procese arba bankrutavusios, o fiziniai asmenys nuosavybės teise neturi jokio materialiojo turto.

4. Dėl teisinio reglamentavimo problematikos aplinkos apsaugos srityje

- Klaipėdos apygardos prokuratūros Viešojo intereso gynimo skyriui atliekant tyrimą dėl taršos gautame Aplinkos apsaugos departamento rašte nurodyta, kad 2019-09-11 raštu „Dėl aplinkos oro teršalų inventorizacijos“ departamentas pranešė Aplinkos apsaugos agentūrai ir AB „Klaipėdos vanduo“, jog bendrovė nėra inventorizavusi visų Klaipėdos m. Dumpių nuotekų valykloje eksploatuojamų neorganizuotų stacionarių aplinkos oro taršos šaltinių ir iš jų į aplinką išsiskiriančių aplinkos oro teršalų. Neinventorizuoti gravitacinių tankintuvų ir radialinių (pirminių) nusodintuvų rezervuarai bei iš jų į aplinką išsiskiriantys aplinkos oro teršalai.

AB „Klaipėdos vanduo“ Klaipėdos valdybai 2019-09-16 pateiktame rašte Nr. 2019/S.01-2214 teigė, kad gravitaciniai tankintuvai ir radialiniai nusodintuvų rezervuarai yra priskiriami neorganizuotiems taršos šaltiniams ir šiuo metu nėra patvirtintos metodikos, kuria vadovaujantis galima būtų atlikti aplinkos oro teršalų, išmetamų į aplinką, iš šių neorganizuotų stacionarių aplinkos oro taršos šaltinių inventorizaciją.

Aplinkos apsaugos departamentas 2019-09-20 raštu „Dėl stacionarių neorganizuotų aplinkos oro taršos šaltinių inventorizavimo“ kreipėsi į Aplinkos apsaugos agentūrą su prašymu išaiškinti, ar AB „Klaipėdos vanduo“ teisėtai neinventorizavo Dumpių nuotekų valykloje eksploatuojamų stacionarių neorganizuotų aplinkos oro taršos šaltinių, iš kurių į aplinką, vadovaujantis 2018 m. spalio mėn. Nacionalinio visuomenės sveikatos centro prie Sveikatos apsaugos ministerijos atliktais kvapo intensyvumo matavimais, yra išmetami didžiausi aplinkos oro teršalų kiekiai.

Aplinkos apsaugos agentūra 2019-10-23 raštu Aplinkos apsaugos departamentui ir AB „Klaipėdos vanduo“ išdėstė poziciją dėl stacionarių neorganizuotų aplinkos oro taršos šaltinių inventorizavimo ir nurodė, jog įmonės, kurios privalo tvarkyti teršalų išmetimo į atmosferą apskaitą, teršalų kiekį skaičiavimo būdu gali nustatyti pagal metodikas, įrašytas į atmosferą išmetamo teršalų kiekio apskaičiavimo metodikų sąrašą⁶⁷. Agentūros teigimu, jei įmonė įsitikinusi, kad metodikų sąrašė išvardintose metodikose aprašytos technologijos neatitinka įmonės eksploatuojamuose ar planuojamuose eksploatuoti įrenginiuose vykdomos veiklos, vadovaujantis minėtu įsakymu, gali teikti pasiūlymus dėl atitinkamos metodikos įtraukimo.

Prokurorų nuomone, siekiant išvengti nurodytų dviprasmybių ir galimybių bendrovėms atsisakyti inventorizuoti taršos šaltinius, būtų tikslinga parengti aiškią metodiką, kuria vadovaujantis būtų galima atlikti aplinkos oro teršalų, išmetamų į aplinką iš neorganizuotų stacionarių aplinkos oro taršos šaltinių, inventorizaciją.

- Klaipėdos apygardos prokuratūros Viešojo intereso gynimo skyriuje buvo atliekamas tyrimas pagal Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos 2019-12-16 kreipimąsi „Dėl išvados apie grunto užteršimą chromu Klaipėdos m. sav. aplinkos monitoringo dirvožemio tyrimo vietose“. Tarnyba nurodė, kad atlikusi tyrimą nustatė, jog viršutinio grunto kontroliniuose mėginiuose, paimtuose Klaipėdos m. sav. aplinkos monitoringo dirvožemio tyrimo vietose, esančiose šiaurinėje miesto dalyje palei Švyturio gatvę, bendro chromo kiekis nuo 7,6 iki 16,9 kartų viršija ribinę vertę RV-II, galiojančią gyvenamosiose, gydymo, mokslo, poilsio, administracinėse bei žemės ūkio teritorijose, t. y. viršutinis dirvožemio sluoksnis yra neleistinai užterštas ir gali kelti pavojų gamtinei aplinkai bei žmogui.

Atsižvelgdama į tai, Lietuvos geologijos tarnyba rekomendavo pagal Cheminėmis medžiagomis užterštų teritorijų tvarkymo aplinkos apsaugos reikalavimų⁶⁸, patvirtintų aplinkos ministro 2008 m. balandžio 30 d. įsakymu Nr. D1-230, 6.4 papunkčio nuostatas atlikti preliminarius ekogeologinius tyrimus Vitės pagrindinės mokyklos ir gretimose Švyturio gatvės teritorijose, taip pat pagal šių reikalavimų 5.1 papunktį atlikti preliminarius ekogeologinius tyrimus gretimose uosto teritorijoje veikiančiuose ūkio subjektuose – galimuose taršos šaltiniuose, nurodytuose minėtų reikalavimų 1 priedo 6.20 papunktyje.

Čia prokurorai susidūrė su problema, kad Lietuvos akredituotose laboratorijose nėra galimybės nustatyti toksiško šešiavalenčio chromo koncentracijos.

- Vilniaus apygardos prokuratūros Viešojo intereso gynimo skyriuje nagrinėjant Vilniuje gautą gyventojų skundą dėl triukšmo, vibracijos, oro taršos ir kvapų, sklaidžiamų iš spaustuvių, atlikto tyrimo metu buvo atkreiptas Sveikatos apsaugos ministerijos dėmesys į tai, kad pagal sveikatos apsaugos ministro 2004-09-18 įsakymą Nr. V-1052

⁶⁷ Sąrašas patvirtintas aplinkos ministro 1999-12-13 įsakymu Nr. 395.

⁶⁸ Aplinkos ministro 2008-04-30 įsakymu Nr. D1-230 patvirtinti Cheminėmis medžiagomis užterštų teritorijų tvarkymo aplinkos apsaugos reikalavimai.

„Dėl Sanitarinės apsaugos zonų ribų nustatyto ir režimo taisyklių patvirtinimo“ spautuvių ir panašiai veiklai nebėra nustatomos sanitarinės apsaugos zonos.

Nustatyta, kad spautuvės veikla buvo vykdoma besiribojančiame su gyvenamaisiais namais žemės sklype, įmonės taikytos triukšmo prevencijos priemonės, gyventojų nuomone, buvo neefektyvios, veikla, vykdoma nakties metu, apskritai nekontroliuojama. Visuomenės sveikatos centras pagal savo veiklą reglamentuojančius teisės aktus neturi galimybių technines priemones, matuojančias taršą ir triukšmą, palikti ilgesniam laikui, kad pažeidimas (-ai) būtų nustatytas tyrimus atliekant ilgesnį laiką, o ne tik tomis dienomis, kai įmonė nusprendžia nevykdyti konkrečių darbų, dėl kurių šie pažeidimai atsirasdavo. Be to, įmonės dažnai būna įspėjamos apie patikrinimą, todėl tikrinimo metu apriboja veiklą ir dėl to pažeidimai nenustatomi.

- Vilniaus Šventaragio romuvos ir VŠĮ „Milijonas ąžuolų“ atstovų 2019-05-07 pareiškimas dėl neteisėto valstybinių ir privačių miškų kirtimo Europos ekologinio tinklo „Natūra 2000“ teritorijose – Labanoro ir Dainavos giriose, kitose tinklo teritorijose.

Pareiškėjai nurodė, kad Lietuvos institucijos nevykdė tiesioginių pareigų ir valstybės prisiimtų įsipareigojimų pagal Europos Bendrijų Tarybos 1992-05-21 direktyvą 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos ir Europos Parlamento ir Tarybos 2009-11-30 direktyvą 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos, veikė taip, kad būtų sudarytos sąlygos neteisėtam komerciniam miško kirtimui ES saugomų natūralių buveinių teritorijoje, dėl ko buvo visiškai ar iš dalies sunaikintos natūralios buveinės ir naikinamos saugomos rūšys, nesilaikydamos ES teisės viršenybės principo priėmė ir ES teisei prieštaraujančius nacionalinės teisės aktus, tvirtino Buveinių ir Paukščių direktyvoms prieštaraujančius miškotvarkos planus ir projektus, neatlikusios jų galimo poveikio teritorijai įvertinimo.

Teisiškai įvertinus nustatytas faktines aplinkybes, nebuvo konstatuotas nacionalinių norminių teisės aktų – Planuojamos ūkinės veiklos įgyvendinimo poveikio aplinkai vertinimo įstatymo ir Planų ar programų ir planuojamos ūkinės veiklos įgyvendinimo poveikio įsteigtoms ar potencialioms „Natūra 2000“ teritorijoms reikšmingumo nustatymo tvarkos aprašo⁶⁹ – nuostatų pažeidimas ir atsisakyta taikyti viešojo intereso gynimo priemonės. Dėl nacionalinių teisės aktų atitikties Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalies reikalavimams prokurorai pažymėjo, kad Europos Sąjungos teisės aktai (direktyvos) privalomi valstybei narei ir kiekviena valstybė narė pasirenka jų perkėlimo būdą ir formas. Direktyvos nuostatomis perkelti rengiami nacionalinės teisės aktai.

Prokurorai atkreipė dėmesį, kad jie nedalyvauja Europos Sąjungos teisės perkėlimo į nacionalinę teisės sistemą ir aptariamo pobūdžio teisėkūros procese. Aplinkos apsaugos ministerijai, vykdančiai aplinkos apsaugos valdymą ir rengiančiai įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų aplinkos apsaugos klausimais projektus, siūlytina į nacionalinius teisės aktus perkelti Europos Sąjungos direktyvų nuostatas taip, kad būtų išvengta neaiškaus teisinio reglamentavimo.

Finansinių nusikaltimų tarnybos prie VRM pateikta informacija

- Būtina tobulinti aplinkos apsaugos tvarkymo teisinį reglamentavimą šiose srityse:
 - atliekų tvarkymą atliekančios įmonės turi atitikti Mokesčių administravimo įstatymo 40¹ str. nustatytus patikimo mokesčių mokėtojo kriterijus;

⁶⁹ Aplinkos ministro 2006-05-22 įsakymu Nr. D1- 255 patvirtintas Planų ar programų ir planuojamos ūkinės veiklos įgyvendinimo poveikio įsteigtoms ar potencialioms „Natūra 2000“ teritorijoms reikšmingumo nustatymo tvarkos aprašas.

- tikslinga sugriežtinti licencijų atliekų tvarkymui išdavimo sąlygas bei peržiūrėti jų sustabdymo ar panaikinimo sąlygas;
- turi būti užtikrintas informacijos apie įmones, turinčias teisę versti atliekų surinkimo / tvarkymo veiklą, viešinimas ir sąrašo peržiūrėjimas (pvz., Atliekų tvarkytojų valstybės registre 2020-02-24 vis dar nurodomi duomenys apie bendrovei X išduotus galiojančius leidimus, nors bendrovė jau yra bankrutuojanti);
- tikslinga nustatyti sankcijas įmonei, kuri pirko atliekų surinkimo/tvarkymo paslaugas iš įmonės, neturinčios licencijos verstis tokia veikla;
- tikslinga peržiūrėti administracinių nuobaudų dydį, atsižvelgiant į tai, kad pažeidimai aplinkosaugos srityje dažniausiai daromi siekiant tam tikros neteisėtos naudos, todėl administracinės nuobaudos turėtų būti labiau atgrasančios, proporcingos ir veiksmingos, priklausomai nuo pažeidimo pobūdžio, atliekų kiekio, neteisėtos ekonominės naudos dydžio ir pan.

Policijos departamento prie VRM patekta informacija

- Lietuvoje nėra akredituotos laboratorijos, kuri galėtų atlikti tyrimus ir atsakyti į klausimą dėl tam tikrų medžiagų ir jų junginių priklausymo pavojingoms ar nepavojingoms medžiagoms.

5. Atliktos korupcijos rizikos analizės Aplinkos ministerijos valdymo srityse rezultatai

5.1. Aplinkos ministerijoje ir jai pavaldžiose įstaigose nustatyti pagrindiniai korupcijos rizikos veiksniai, vykdant priskirtas teisės aktais funkcijas.

Specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktais duomenimis per pastaruosius penkis metus buvo atliktos žemiau nurodytos Aplinkos ministerijai priskirtų valdymo sričių, korupcijos rizikos analizės, Aplinkos ministerijoje ir jai pavaldžiose įstaigose. Be to, šiuo metu vis dar išlieka aktualios ir 2012 m. atliktos analizės „Dėl korupcijos rizikos analizės Vilniaus regiono AAD, atliekant atliekų tvarkymo ir aplinkos apsaugos administracinę priežiūrą“ išvados.

- 2019 m. korupcijos rizikos analizės išvados Aplinkos ministerijos, Aplinkos ministerijos aplinkos projektų valdymo agentūros, Aplinkos apsaugos agentūros ir Aplinkos apsaugos departamento veiklos srityse:
 - Apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos nuostatų taikymo orlaivių naudotojams mechanizmas nėra formalizuotas, dėl to egzistuoja galimybė, kad dėl atsakingų asmenų nesąžiningumo orlaivių naudotojams nepagrįstai bus pritaikytos išimties, dėl kurių jie išvengs apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos nuostatų.
 - Dėl to, kad nevykdoma šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio ir patikros ataskaitų visapusiška patikra, nėra sistemos, kuri leistų identifikuoti galimus neteisingų duomenų pateikimo atvejus.
 - Dėl nepakankamo teisės aktų įgyvendinimo kontrolės ir priežiūros reglamentavimo ir nusistovėjusios praktikos egzistuoja prielaidų, kad dėl atsakingų asmenų aplaidumo ar nesąžiningumo veiklos vykdytojai apyvartinius taršos leidimus nemokamai gali gauti ir labai ženkliai sumažinę įrenginių pajėgumus.

- Įstaigų veikla atliekant teisės aktų įgyvendinimo kontrolę ir priežiūrą yra pernelyg fragmentiška, dėl to kontrolė ir priežiūra nėra pakankamai efektyvi ir operatyvi bei sudaromos sąlygos tikrintojams vertinti subjektyviai.
- **2019 m. korupcijos rizikos analizės išvados Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos veiklos, ginant viešąjį interesą ir nustatant viešojo intereso pažeidimus teritorijų planavimo ir statybos, srityse:**
 - Netinkamas ir ydingas teritorijų planavimo dokumentų patikrinimo planavimo procesas.
 - Vykdoma nepakankama teritorijų planavimo proceso patikra ir neaiškios, tarpusavyje nederančios teisės aktų normos.
 - Teisinis reglamentavimas ir jo taikymo praktika sudaro sąlygas savo turiniu esminiams pakeitimams taikant detaliojo plano koregavimo procedūrą, dėl to atsiranda piktnaudžiavimo rizika.
 - Netinkamas ir ydingas statybų priežiūros planavimo procesas.
 - Aukštesnės galios teisės aktai nenustato viešojo intereso pažeidimo kriterijų statybų procese.
 - Nepakankamai aiškiai apibrėžta VTPSI kreipimosi į prokuratūrą ir teismą kompetencija.
 - Nepakankamas ir netikslus terminų skaičiavimo ir taikymo teisinis reguliavimas.
 - Neapibrėžti ir ilgi skundų nagrinėjimo terminai, institucija nagrinėja skundus dėl savo veiksmų.
 - Teisės aktai aiškiai neatskiria valstybės institucijų kompetencijos ribų.
- **2018 m. korupcijos rizikos analizės išvados Aplinkos ministerijos aplinkos projektų valdymo agentūros veiklos, susijusios su ES fondų investicijų veiksmų programos administravimu taršos mažinimo ir vandentvarkos projektuose, srityse:**
 - Pasitaiko atvejų, kuomet paraiškų vertinimo medžiagoje patikros lapai yra patvirtinti tik vieno tikrintojo parašu.
 - Atskirais atvejais projektų tinkamumo finansuoti vertinimo metu netinkamos finansuoti išlaidos buvo pripažintos kaip tinkamos.
 - Atliekant patikras vietoje ir pildant patikros lapą netinkamai nurodoma informacija apie tai, kad patikros metu buvo fiksuojami duomenys (filmuojama, fotografuojama, gaunami skaitmeniniai duomenys ir t.t.), kokiomis techninėmis priemonėmis tai buvo fiksuojama ir t. t.
 - Praėjusių finansinių laikotarpių projektų stebėsenos rodiklių nepasiekiamumo rezultatai galimai nepakankamai analizuojami ir ne visada daromos atitinkamos korekcijos nustatant naujus stebėsenos rodiklius, kadangi ir naujesniuose projektuose išlieka nustatytų rodiklių nepasiekimo rizika.
- **2017 m. korupcijos rizikos analizės išvados Aplinkos ministerijos Vilniaus, Šiaulių, Kauno, Utenos regiono aplinkos apsaugos departamentų atliekų tvarkymo ir aplinkos apsaugos administracinės priežiūros ir kontrolės veiklos srityse:**
 - Planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašo sudarymas, jo keitimas nepakankamai reglamentuoti ir vykdomi nepakankamai skaidriai.

- Pasigendama neplaninių patikrinimų pagrindimo.
 - Galimai patikrinimų aktuose fiksuojami ne visi pažeidimai, o kai kuriais atvejais visai nesurašomi.
 - Nepakankamai apibrėžta privalomųjų nurodymų davimo diskrecija.
 - Nepakankamai reglamentuotas kenksmingos veiklos stabdymo mechanizmas.
 - Nepakankamai reglamentuota žalos aplinkai nustatymo ir atlyginimo tvarka.
 - Nevienoda administracinės atsakomybės taikymo praktika.
- **2016 m. korupcijos rizikos analizės išvados Aplinkos apsaugos agentūros veiklos srityse:**
 - Neišsamiai reglamentuota ir fiksuojama licencijas išduodančios Komisijos veikla, nesudaroma pakankamų sąlygų jos veiklos kontrolei užtikrinti.
 - Nėra išsamiai detalizuoti kriterijai, pagal kuriuos vertinama licencijuojamų subjektų pateiktų dokumentų atitiktis nustatytiems reikalavimams.
 - Nepakankamai apibrėžta diskrecija priimant sprendimą dėl licencijos galiojimo sustabdymo.
 - Teisinio reglamentavimo trūkumai parenkant auditorius nesudaro galimybės tinkamai licencijos turėtojų kontrolei.
 - Nepakankamas duomenų apsauga ir bendradarbiavimas su kitomis kontroliuojančiomis institucijomis.
 - Nedetalizuoti pažeidimo vertinimo kriterijai.
 - Ne visos procedūros atliekamos realiuoju laiku elektroninėje erdvėje informacinėje sistemoje.
 - Nėra aiškaus ir tikslaus funkcijų pasiskirstymo tarp sprendimus priimančių asmenų.
 - **2016 m. korupcijos rizikos analizės išvados Lietuvos geologijos tarnybos veiklos srityse:**
 - Nenuoseklus Leidimų tirti žemės gelmes išdavimo reglamentavimas.
 - Galimi procedūriniai pažeidimai pasirašant Leidimų tirti žemės gelmes išdavimo komisijos posėdžių protokolus ir priimant sprendimus dėl leidimų išdavimo.
 - Neaiškūs reikalavimai už kasybos darbus atsakingiems specialistams ir ydinga LGT tokių darbuotojų turimų saugos pažymėjimų vertinimo praktika.
 - Nepakankamai viešinama informacija apie asmenis, turinčius leidimą naudoti žemės gelmių išteklius bei šiuo leidimu jiems suteikiamų teisių turinį.
 - Ydinga metinio leidimų turėtojų planinių patikrinimų sąrašo sudarymo procedūra.
 - Nepakankama mokesčių už valstybinius gamtos išteklius kontrolė.
 - **2015 m. korupcijos rizikos analizės išvados Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos šiose veiklos srityse:**
 - Nepakankamai apibrėžta Statybos užbaigimo komisijos primininko diskrecija spręsti, kurie subjektai dalyvaus statybos užbaigimo procedūrose.

- Neužkardomos sąlygos statytojui ir prašymo pateikėjui tiesiogiai ir neformaliai bendrauti su sprendimus priimančiais Inspekcijos darbuotojai.
- Inspekcijos teritorinių padalinių vykdoma deklaracijų apie statybos užbaigimą teisėtumo kontrolė yra formali ir neefektyvi, sukurianti nebaudžiamumo atmosferą.
- Inspekcija tinkamai neįvertinusi inspektoriaus padaryto nusižengimo ir laiku nepritaikiusi atsakomybės, toleruodama inspekcijos darbuotojų pažeidimus, sukuria nebaudžiamumo atmosferą.
- Teisinio reglamentavimo stoka sudaro palankias sąlygas inspektoriams sumažinti nustatytų savavališkų statybų procedūrinių dokumentų matomumą, sumažinti kontrolės galimybes ir padidinti galimybes inspektoriumi priimti neteisėtus sprendimus.

5.2 Vėluojamos įgyvendinti korupcijos rizikos analizės išvadose pateiktos rekomendacijos

Aplinkos ministerija ir jos valdymo sričiai priskirtos institucijos vis dar vėluoja įgyvendinti joms Specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktas korupcijos rizikos analizės išvadose rekomendacijas, o kai kurių rekomendacijų įgyvendinimo laukiama ilgiau nei 2-4 metus.

- **2017 m. Regionų aplinkos apsaugos departamentų korupcijos rizikos analizės išvadose pateiktos rekomendacijos:**
 - Departamentų patikrinimų taisyklėse, aprašuose numatyti detalesnę patikrinimo planų keitimo tvarką, detalizuojant galimus pakeitimų pagrindus, užtikrinant griežtesnę patikrinimo plano įgyvendinimo kontrolę ir sumažinant galimybę elgtis neobjektyviai.
 - Nustatyti aiškesnius tikrintinų ūkio subjektų atrankos kriterijus, esant vienodam rizikingumo lygiui.
 - Patikrinimų atlikimą reglamentuojančiuose teisės aktuose numatyti, kiek pareigūnų turi atlikti patikrinimą ir patikrinimą taikant rotaciją, priklausomai nuo patikrinimo rūšies ir pobūdžio.
 - Užtikrinti sklandų informacinės sistemos veikimą, kad kontroliuojančios institucijos vienoje vietoje galėtų realiuoju laiku matyti visus duomenis apie tikrinamą subjektą – leidimus, licencijas, veiklos ataskaitas, pranešimus, skundus dėl šio ūkio subjekto veiklos, anksčiau buvusių patikrinimų datas ir jų rezultatus, nustatytus pažeidimus, pažeidimų pašalinimą įrodančius dokumentus ir susijusią informaciją, baudų sumokėjimą įrodančius dokumentus, kitų kontroliuojančių subjektų pateiktą informaciją apie šio subjekto veiklos priežiūrą ir t. t.
 - Svarstyti galimybę įstatymo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose nustatyti tikslesnes aplinkai kenksmingos veiklos stabdymo ir tokios veiklos nestabdymo sąlygas, įvertinant ne tik veiklos kenksmingumą, bei ir pavojingumą, nustatyti konkretų sprendimų priėmimo ir jo kontrolės mechanizmą.
- **2016 m. Aplinkos apsaugos agentūros korupcijos rizikos analizės išvadose pateiktos rekomendacijos:**
 - Užtikrinti, kad techninės ALIS (Aplinkosaugos leidimų informacinė sistema) ar kitos informacinės sistemos, kurios naudotojais yra Aplinkos apsaugos agentūros

ir regionų aplinkos apsaugos departamentai, galimybės atitiktų leidimus išduodančiosios ir leidimuose nustatytų sąlygų laikymąsi kontroliuojančiosios institucijų poreikius veiksmingesniam bendradarbiavimui ir kontrolei užtikrinti.

- Tikslinti Pavojingų atliekų tvarkymo licencijavimo taisyklių 14.4 punktą, nustatant minimalius reikalavimus darbuotojo kvalifikacijai ir kompetencijai.
 - Sukurti bendrą informacinę sistemą arba sukurti papildomą modulį jau esančioje informacinėje sistemoje, pavyzdžiui, ALIS, kur būtų realiuoju laiku skelbiama visa išsami informacija, susijusi su pavojingų atliekų tvarkymo licencijomis ir jų turėtojų priežiūra, nustatytais pažeidimais, jų pašalinimą įrodantys duomenys, priimti kontroliuojančių institucijų sprendimai ir kiti aktualūs duomenys.
- **2016 m. Lietuvos geologijos tarnybos korupcijos rizikos analizės išvadosse pateiktos rekomendacijos:**
 - Tarnybos interneto svetainėje esančioje leidimų turėtojų duomenų bazėje papildomai skelbti duomenis apie išteklių plotą ir žemės sklypo (-ų), kuriame leidžiama vykdyti kasybos darbus, unikalų numerį, teisės pradėti kasybos darbus datą.
 - Remiantis informacinėje sistemoje sukauptais duomenimis, kiekvienų metų pabaigoje reitinguoti ūkio subjektus pagal jų rizikingumą, o atrinktus rizikingiausius ūkio subjektus įtraukti į ateinančių metų patikrinimo planus.
 - **2015 m. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos korupcijos rizikos analizės išvadosse pateiktos rekomendacijos:**
 - Siekti, kad Inspekcijos veiklos ir statybos valstybinės priežiūros vykdymo rizikos valdymo informacinėje sistemoje būtų automatiškai sudaromi visų Inspekcijos kontroliuojamų objektų sąrašai.
 - Teikti siūlymą Aplinkos ministerijai papildyti STR 1.11.01:2010 „Statybos užbaigimas“ ir nustatyti, kad statybos užbaigimo procedūrų sprendimai registruojami IS „Infostatyba“ ir susiejami su konkrečiu statybos užbaigimo aktu.
 - Teikiant prašymus per IS „Infostatyba“, patikslinti reikalaujamų pateikti statybos užbaigimo dokumentų grupes pagal tai, kokio statybos objekto užbaigimą reikia patvirtinti.
 - Nustačius, kad statybos leidimai buvo išduoti neteisėtai, taikyti už pažeidimo padarymą atsakingiems asmenims administracines nuobaudas.

Valstybės kontrolės atlikti auditai aplinkos apsaugos srityje

1. Teritorijų planavimas

2019 m. birželio 17 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-3

Audito metu nustatyta, kad esamas teritorijų planavimo procesas neužtikrina, kad teritorijų planavimo dokumentai būtų parengti laiku ir kokybiškai. Be to, viešai prieinami duomenys apie Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo būklę yra nepatikimi, todėl nėra galimybės centralizuotai stebėti ir analizuoti jo įgyvendinimo rezultatų bei priimti pagrįstus sprendimus teritorijų planavimo srityje.

Kaip rodo audito rezultatai, viena pagrindinių problemų šioje srityje – ilgas procesas. Jį lemia kelios priežastys. Viena jų – naudojimas automatiniais pritarimais. Įvertinus 101 teritorijų planavimo dokumentą, nustatyta, kad iš jų 12-ai proc. institucijos turėjo išduoti planavimo sąlygas, bet to nepadarė – pasinaudojo automatinio pritarimu. Jis sugeneruojamas, jei institucijos per nustatytą terminą nepateikia jokie sprendimo. Vėliau, derinimo stadijoje, šios institucijos reikalavimus pateikė ir dokumentai buvo grąžinti į ankstesnes jų rengimo stadijas. Iš nagrinėtų atvejų pakartotinai prašymai, gavus automatinį pritarimą dėl planavimo sąlygų ar dokumento derinimo, teritorijų planavimo procesą ilgino iki 20 kartų.

Antra priežastis, lemianti ilgą planavimo procesą, ta, kad planavimo sąlygų išdavimo ir dokumentų derinimo procesuose dalyvauja ne tos pačios institucijos. Dėl šios priežasties 8-iems proc. vertintų dokumentų institucijos, kurios nedalyvavo parengiamajame etape, pateikė naujus reikalavimus. Tai lėmė, kad dokumento rengimo procesas ilgėjo iki 6 kartų.

Trečia priežastis – nėra laikomasi baigiamojo teritorijų planavimo etapo stadijų terminų. Beveik trečdalį teritorijų planavimo dokumentų vėluota tvirtinti iki 234 darbo dienų. Iki 240 darbo dienų vėluota registruoti 59 proc. teritorijų planavimo dokumentų.

Dar viena teritorijų planavimo problema – dokumentai nėra tinkamai derinami su visuomene. Auditoriai negalėjo įsitikinti, ar tikrai buvo viešinami vertinti dokumentai.

Įgyvendinus šio audito rekomendacijas, turėtų būti sukurta sistema, leidžianti laiku ir kokybiškai parengti teritorijų planavimo dokumentus.

Pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo laikotarpis nepasibaigęs.

2. Statybos leidimų išdavimas ir statybos proceso atitiktis nustatytiems reikalavimams

2019 m. birželio 11 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2

Audito metu nustatyta, kad statybą leidžiančių dokumentų išdavimo ir jos užbaigimą patvirtinančios procedūros bei statybos valstybinė priežiūra ne visada užtikrina, kad statyba bus teisėta, o statinių naudojimo priežiūra – jog statiniai bus naudojami pagal statybos leidime nurodytą paskirtį.

2015–2018 m. kasmet buvo išduodama apie 17 tūkst. statybos leidimų, dalies iš jų teisėtumą vertino Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija. Apie 7 proc. iš visų patikrintų savivaldybių išduotų statybos leidimų ji pripažino neteisėtais. Audito rezultatai atskleidė, kad tai lemia keletas priežasčių.

Teisės aktuose nustatyta, kokius reikalavimus reikia atitikti, kokius dokumentus reikia pateikti statybos leidimui gauti, kokios institucijos turi dalyvauti išduodant statybos leidimą, tačiau savivaldybės, išduodamos statybos leidimus, ne visada tai užtikrina.

Daugiau nei trečdaliui iš neteisėtai išduotų leidimų statytojai pateikė ne visus reikalingus dokumentus, o savivaldybės jų nepareikalavo, 16 proc. atvejų savivaldybės nepaskyrė visų leidimo išdavimo derinime dalyvaujančių subjektų, 6 proc. atvejų leidimai buvo išduoti statytojams, neturintiems teisės vykdyti statybą.

Trečdalis statytojų atitiko nustatytus reikalavimus, tačiau inspekcija leidimą vis tiek pripažino neteisėtu, nes statinio projekto sprendiniai neatitiko nustatytų reikalavimų, pavyzdžiui, atitikties teritorijų planavimo dokumentams.

Audito metu buvo nustatyta atvejų, kai statybos leidimas buvo išduotas neteisėtai, pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, bet administracinė atsakomybė netaikyta dėl teisės aktuose numatytos senaties.

Auditas atskleidė ir kitų problemų: statybos užbaigimo procedūroje dalyvaujančios institucijos nedalyvauja išduodant statybos leidimus, o išdavime dalyvaujanti institucija nedalyvauja statybos užbaigimo procedūrose. Dėl šių priežasčių sudaromos prielaidos statiniuose nesuprojektuoti ir neįgyvendinti jų eksploatacijai svarbių techninių sprendinių, pavyzdžiui, reikalavimus atitinkančią priešgaisrinę signalizaciją.

Įgyvendinus šio audito rekomendacijas, laukiamas jo poveikis – efektyviai veikianti statybos leidimų išdavimo sistema, kuri neleis susidaryti situacijoms, kai statytojas turi leidimą statyti, tačiau jis pripažįstamas išduotu neteisėtai.

7 iš 8 pateiktų rekomendacijų įgyvendinti vėluojama.

3. Pavojingųjų atliekų tvarkymas

2018 m. gruodžio 6 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2018-P-7-1-11

Lietuvoje kasmet susidaro apie 163 tūkst. tonų pavojingųjų atliekų. Audito metu nustatyta, kad pavojingųjų atliekų identifikavimo, surinkimo, naudojimo ir šalinimo sistema Lietuvoje turi trūkumų, todėl atsiranda sąlygos atliekų tvarkytojų piktnaudžiavimui. Beveik pusė buityje susidariusių pavojingųjų atliekų – buitinės chemijos produktų, lakų, dažų ir kt. – patenka į komunalinių atliekų srautą kartu su kitomis atliekomis. Gyventojai ne visas atliekas rūšiuoja, o savivaldybės nevykdo savo įsipareigojimų: 42 proc. jų nesurenka pavojingųjų atliekų tiesiogiai iš gyventojų, dviejose savivaldybėse didelių gabaritų atliekų surinkimo aikštelių yra 2 kartus mažiau, nei turėtų būti.

Audito rezultatai atskleidė, jog pavojingųjų atliekų tvarkytojai veiklos nutraukimo sąmatose nurodo netikslias atliekų tvarkymo kainas, jos neatspindi tikrųjų tvarkymo kaštų. Dalis atliekų tvarkytojų laiko didesnius pavojingųjų atliekų kiekius, nei numatyta leidimuose, ir taip gali kelti neigiamą poveikį visuomenės sveikatai ir aplinkai. Nustatyta, kad atliekų tvarkytojai kasmet vidutiniškai 5,5 tūkst. t viršija nurodytas maksimalius kiekius. Kai kurios įmonės kiekius viršija daugiau kaip 20 kartų.

Nustatyta, kad teisė tvarkyti pavojingąsias atliekas įmonėms suteikiama neįvertinus būsimos taršos sklaidos. Nacionalinis visuomenės sveikatos centras neturi priemonių, kad galėtų patikrinti duomenis apie būsimą taršą, ir vertina tik skaičiavimo prielaidas.

Visi atliekų tvarkytojai, naudojantys ir šalinantys pavojingąsias atliekas, privalo turėti garantą, kuris užtikrintų atliekų sutvarkymą veiklos nutraukimo atveju. Jo suma apskaičiuojama įvertinus atliekų tvarkymo kainas garanto išdavimo metu. Jei atliekų kiekis ir numatoma jų tvarkymo kaina nurodoma neteisingai, atsiranda rizika, kad garanto suma nepadengs visų realių atliekų tvarkymo kaštų. Tokiu atveju pavojingąsias atliekas tenka tvarkyti valstybės lėšomis.

Pateiktos rekomendacijos, iš kurių 3 įgyvendintos, 3 vėluojama įgyvendinti, 1 nepasibaigęs įgyvendinimo laikotarpis.

4. Gamintojo atsakomybės principo taikymas

2017 m. spalio 31 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-20-2-19

Audito metu nustatyta, kad gamintojai ir importuotojai nevykdo jiems pavestos pareigos sutvarkyti gaminių ir pakuočių atliekas, o nesutvarkius jų – sumokėti mokestį už aplinkos teršimą. 2016 m. pabaigoje buvo registruota per 15 tūkst. gamintojų ir importuotojų, kurie vidaus rinkai 2013–2015 m. pateikė 1,4 mln. t gaminių ir pakuočių, tačiau šie duomenys nėra teisingi, nes regionų aplinkos apsaugos departamentai nustatė, kad 2014–2016 m. patikrinti gamintojai ir importuotojai nedeklaravo 3,2 tūkst. t gaminių ir pakuočių. Be to, šiuos procesus privalančios prižiūrėti ir kontroliuoti Aplinkos ministerijos institucijos, deja, tinkamai to neįvykdo.

Nustatyta, kad atliekų tvarkytojai teikia neteisingus duomenis apie sutvarkytų atliekų kiekius ir nustatytais terminais nepašalina nustatytų netikslumų, todėl viešai skelbiama informacija apie Lietuvoje sutvarkytas atliekas yra nepatikima. Atliekų tvarkytojai 2013–2016 m. 23,4 tūkst. t atliekų sutvarkė nesilaikydami nustatytų reikalavimų ir į valstybės biudžetą turėtų būti sumokėta 36,2 mln. Eur už aplinkos teršimą. Beveik visi sprendimai apskūsti teismams, o iki šiol už neteisėtai sutvarkytas atliekas mokestis nesumokėtas.

Gamintojai ir importuotojai turi finansuoti gaminių ir pakuočių atliekų sutvarkymą, tačiau ne visi gyventojai šalia savo namų turi atliekų rūšiavimo kontenerius ir ne visi rūšiuoja atliekas. Tai viena priežasčių, kad iki 28 proc. mišrių atliekų kiekio sudaro pakuočių atliekos, o už jų sutvarkymą tenka sumokėti gyventojams.

Gyventojams suteikta galimybė nemokamai pristatyti elektros ir elektroninės įrangos bei padangų atliekas į didelių gabaritų atliekų surinkimo aikšteles, bet, gamintojams ir importuotojams neskiriant lėšų šių aikštelių eksploatavimui, gyventojai turi sumokėti ir už šių atliekų sutvarkymą.

Siekiant tinkamo gaminių ir pakuočių atliekų sutvarkymo, būtina užtikrinti efektyvią aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę. Auditoriai nustatė, kad Aplinkos ministerija neužtikrino, kad regionų aplinkos apsaugos departamentų veikla būtų koordinuojama. Iki šiol nesukurtas nuoseklus, nuolat veikiantis kontrolės priežiūros mechanizmas, nesukurta ir skaidri gamintojų ir importuotojų, įtraukiamų į metinius patikrinimų planus, atrankos sistema, o patys regionų aplinkos apsaugos departamentai planuodami ir vykdydami atliekų tvarkytojų patikrinimus nederina tarpusavio veiksmų bei tai daro savo nuožiūra.

Įgyvendinus šio audito rekomendacijas, laukiamas jo poveikis – užtikrintas gaminių ir pakuočių atliekų (padangų, akumuliatorių, baterijų ir kt.) tvarkymas, o netinkamo tvarkymosi atveju – mokesčio už aplinkos teršimą sumokėjimas.

Pateiktos rekomendacijos įgyvendintos iš dalies, jas įgyvendinti vėluojama.

5. Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos įgyvendinimas

2016 m. rugsėjo 27 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-7-13

Audito metu nustatyta, jog 2015 m. pusė programos lėšų – apie 4 mln. eurų – buvo panaudotos ne miškų būklei gerinti, o Aplinkos ministerijai pavaldžių įstaigų valdymo išlaidoms. Atkreiptas dėmesys, jog administravimo išlaidos neturėtų būti laikomos prioritetinėmis, nes mokesčių pagrindu formuojamos programos paskirtis yra finansuoti bendrąsias miškų ūkio reikmes.

Auditas parodė, jog programos sudarymas, administravimas ir vykdymas turi trūkumų, o ministerijos sukurta priemonių finansavimo sistema ne visais atvejais užtikrina, kad lėšos būtų panaudotos svarbiausioms priemonėms. Kasmet nepanaudojama apie 10 mln. eurų (arba 50 proc.) programos lėšų (įskaitant nepanaudotą praėjusių metų likutį), o tai rodo, kad valstybės biudžeto lėšos planuojamos ne pačiu efektyviausiu būdu.

Pateiktos rekomendacijos, kurias tinkamai įgyvendinus programos lėšų administravimo sistema taptų efektyvesnė ir daugiau lėšų būtų panaudojama miškų ūkio plėtrai ir svarbiausioms priemonėms vykdyti.

Rekomendacijos įgyvendintos, įgyvendinimas vėlavo.

Valstybinio audito ataskaitos
 „Aplinkos apsaugos ir taršos
 prevencijos veiklos
 efektyvumas ir rezultatyvumas“
 5 priedas

Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų administruojamos duomenų bazės

Eil. Nr.	Duomenų bazės (sistemos) pavadinimas	Duomenų bazės (sistemos) paskirtis
1.	AAKIS (Aplinkos apsaugos kontrolės informacinė sistema)	Duomenų apie aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę Lietuvos Respublikos kaupimo, apdorojimo ir aplinkosauginių pažeidimų pasiskirstymą žemėlapyje atvaizduojanti informacinė sistema.
2.	ATVR (Atliekų tvarkytojų valstybės registras)	Elektroninių paslaugų sistema, teikianti ir gaunanti duomenis bei informaciją apie atliekų tvarkytojus.
3.	ALIS (Aplinkosaugos leidimų išdavimo sistema)	Fiziniai bei juridiniai asmenys šios sistemos pagalba gali elektroniniu būdu pateikti prašymus leidimui gauti, gali pateikti su prašymu susijusius dokumentus, atlikti elektroninį apmokėjimą už išduotus aplinkosaugos leidimus (už kurių išdavimą mokama valstybės ar kita rinkliava) bei gauti leidimą (per šią sistemą išduodama pavojingų atliekų tvarkymo licencija – surinkimui, laikymui, šalinimui ir naudojimui).
4.	GPAIS (Gaminų pakuočių ir atliekų apskaitos informacinė sistema)	Sistema, skirta atliekų tvarkymo apskaitos vedimui ir atliekų tvarkymo apskaitos metinių ataskaitų rengimui; atliekų susidarymo apskaitos vedimui ir atliekų susidarymo apskaitos metinių ataskaitų rengimui; pakuočių apskaitos vedimui ir metinių ataskaitų rengimui; gaminių apskaitos vedimui ir metinių ataskaitų rengimui.
5.	IKS (Aplinkosauginių mokesčių kontrolės informacinė sistema)	Sistema naudojasi Aplinkos ministerijos, Aplinkos apsaugos departamento, Aplinkos apsaugos agentūros ir kitų ministerijai pavaldžių institucijų darbuotojai, kurie atlieka aplinkosauginių mokesčių mokėtojų kontrolę ir aplinkosauginių įmokų sumokėjimo kontrolę.
6.	STVK (Saugomų teritorijų valstybės kadastras)	Duomenis apie saugomų teritorijų kadastro duomenis kaupianti ir apdorojanti informacinė sistema.
7.	UETK (Upių, ežerų ir tvenkinių kadastras)	Elektroninių paslaugų sistema teikianti ir gaunanti duomenis bei informaciją apie vandens telkinius.
8.	PožVIS (Požeminio vandens informacinė sistema)	Požeminio vandens valstybinio ir ūkio subjektų monitoringo duomenų kaupimas, duomenų apie požeminio vandens išteklius ir kokybę analizė, apibendrintų duomenų tvarkymas, duomenų ir informacijos apie požeminį vandenį teikimas fiziniams ir juridiniams asmenims.
9.	GEOLIS (Valstybinė geologijos informacinė sistema)	Geologijos duomenų kaupimas, sisteminimas, analizė; valstybinės geologijos informacinės sistemos duomenų teikimas.
10.	ŽGR (Žemės gelmių registras)	Žemės gelmių tyrimų registravimas, gręžinių registravimas, žemės gelmių išteklių registravimas ir gavybos apskaita, žemės gelmių registro duomenų išrašų teikimas, žemės gelmių registro duomenų ataskaitų teikimas. Duomenų registravimo ir išrašų teikimo paslaugos teikiamos fiziniams ir juridiniams asmenims.
12.	TPDR (Teritorijų planavimo duomenų registras)	Teritorijų planavimo duomenų registravimas, koregavimas, išrašų gavimas, registruotų teritorijų planavimo dokumentų paieška ir peržiūra.
13.	TPDRIS (Teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinė sistema)	Teritorijų planavimo dokumentų rengimas, su teritorijų planavimo procesu susijusių dokumentų išdavimas, pasiūlymų teikimas, rengiamų teritorijų planavimo dokumentų paieška ir peržiūra.
14.	Infostatyba (Statybos leidimų ir valstybinės	Statybą leidžiančių ir kitų su statyba susijusių duomenų užsakymas.

Eil. Nr.	Duomenų bazės (sistemos) pavadinimas	Duomenų bazės (sistemos) paskirtis
	priežiūros informacinė sistema)	
15.	AIVIKS (Aplinkos informacijos valdymo integruota kompiuterinė sistema)	Sistema, skirta surinkti, sisteminti ir kaupti duomenis apie aplinką bei užtikrinti duomenų ir informacijos apie aplinką viešumą.
16.	e-ASTA (Atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos duomenų elektroninio teikimo sistema)	Per šią informacinę sistemą buvo galima teikti atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos ataskaitas.
17.	GMOIS (Genetiškai modifikuotų organizmų informacinė sistema)	GMOIS tikslas – su genetiškai modifikuotų organizmų arba jų, kaip atskirų produktų ar esančių kituose produktuose, naudojimu ir valdymu susijusių duomenų ir informacijos surinkimas, sisteminimas ir pateikimas visuomenei. GMOIS funkcija – rinkti, kaupti, naujinti, saugoti, sisteminti ir teikti su genetiškai modifikuotų organizmų arba jų, kaip atskirų produktų ar esančių kituose produktuose, naudojimu ir valdymu susijusius duomenis ir informaciją.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Aplinkos ministerijos duomenis

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

