



## LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

### VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA ŽEMĖS GELMIŲ NAUDOJIMAS

2009 m. gegužės 28 d. Nr. VA-P2-20-3-11  
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant  
Valstybės kontrolės 2-ojo audito departamento direktorės Zitos Valatkienės  
2008-01-15 pavedimą Nr. P2-20-3

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:  
Valdemaras Bačiauskas (grupės vadovas)  
Albinas Borisevičius  
Aleksandr Gaitanži

Auditas pradėtas 2008-01-15  
Auditas baigtas 2009-05-28

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# TURINYS

<b>Santrauka</b>	<b>3</b>
<b>Įžanga</b>	<b>5</b>
<b>Audito apimtis ir procesas</b>	<b>7</b>
<b>Audito rezultatai</b>	<b>11</b>
<b>1. Lietuvos žemės gelmių išteklių naudojimo strategija</b>	<b>11</b>
1.1. Aplinkos apsauga	14
1.2. Tausojantis žemės gelmių išteklių naudojimas	15
1.3. Mokesčiai už žemės gelmių išteklius	16
1.4. Žemės gelmių išteklių naudojimas visuomenės poreikiams (viešajam interesui) tenkinti	17
1.5. Teritorijų planavimas žemės gelmių išteklių naudojimo procese	19
1.6. Pažeistų teritorijų rekultivavimo finansavimas	21
1.7. Turimų žemės gelmių išteklių ekonominis potencialas	22
1.8. Nauja ES žemės gelmių naudojimo strategija	24
<b>2. Atsinaujančiųjų išteklių apsauga nuo taršos</b>	<b>26</b>
2.1. Požeminio vandens monitoringas	26
2.2. Požeminio vandens telkinių tarša	29
2.3. Sanitarinių apsaugos zonų steigimas	31
<b>3. Žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolė</b>	<b>40</b>
3.1. Teritorijų planavimo darbų kontrolė	41
3.2. Žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės priežiūra	43
3.3. Teisėto žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolė	45
3.4. Žemės gelmių išteklių neteisėtos gavybos prevencija	47
3.5. Vandens išteklių naudojimą bei apsaugą kontroliuojančių institucijų informacinis aprūpinimas	49
<b>Išvados ir rekomendacijos</b>	<b>52</b>
<b>Priedai</b>	<b>56</b>

## SANTRAUKA

Žemės gelmių ištekliai – gamtos išteklių dalis, apimanti žemės gelmių sandaros elementus: kietus kūnus, skysčius, dujas ar energetinius laukus, kuriuos žmogus gali naudoti ir kurių kiekis ar kokybė dėl to keičiasi.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 str. įteisinta išimtinė valstybės žemės gelmių nuosavybė, taip pabrėžiant jų svarbą valstybei.

Lietuvos Respublikos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos (LGT) vertinimais, Lietuvos naudingųjų iškasenų sąlyginė vertė pagal 2007-12-31 būklę sudarė 58 323,5 mln. Lt, arba apie 25 proc. viso Lietuvos turto. Didžiausią šalies žemės gelmių išteklių vertės dalį sudaro atsinaujinantys požeminio vandens ištekliai. Auditorių nuomone, LGT atlikti Lietuvos žemės gelmių išteklių sąlyginės vertės skaičiavimai labai atsargūs, nes įvertinti ne visi ištekliai.

Auditoriai nustatė, kad Lietuvoje nėra bendros šio valstybinio turto naudojimo strategijos (išskyrus požeminio vandens), todėl neįmanoma tinkamai spręsti valstybei aktualių problemų:

- organizuoti tausojantį žemės gelmių išteklių naudojimą, atsižvelgus į esamos ir būsimų žmonių kartų interesus;
- įvykdyti ES reikalavimus apsirūpinti žaliavomis iš savų šaltinių;
- optimizuoti mokesčius už žemės gelmių išteklius;
- suderinti viešuosius ir privačius interesus, naudojant žemės gelmių išteklius;
- vykdyti teritorijų planavimo darbus, kad valstybei būtų užtikrintas priėjimas prie jai priklausančių žemės išteklių, pasibaigus gavybai rekultivuoti pažeistas teritorijas, aprūpinti šiuos darbus finansiniais ištekliais;
- panaudoti nenaudojamų ar menkai naudojamų naudingųjų iškasenų ekonominį potencialą ir taip sumažinti statybinių medžiagų importą bei padidinti jų eksportą, kurti Lietuvoje naujas darbo vietas;
- suderinti naudingųjų iškasenų gavybą su aplinkos apsauga.

Audito metu nustatyta, kad Lietuvos geriamojo požeminio vandens ištekliai, kurių apsauga priskiriama prie svarbiausių nacionalinio saugumo užtikrinimo priemonių, naudojami nesilaikant aplinkos apsaugos ir visuomenės sveikatos apsaugos reikalavimų, taip pat nesudarytos sąlygos, kurios užtikrintų nenaudojamų požeminio vandens telkinių apsaugą. Taigi kyla rizika, kad požeminio vandens ištekliai gali būti užteršti ir prarasti. Susidariusios situacijos pagrindinės priežastys – šalyje nevykdomos teisės aktų nuostatos, reikalaujančios, kad vanduo vartotojams būtų teikiamas tik iš aprobuotų telkinių, kad visos vandenvietės būtų saugomos nuo taršos prie jų įsteigtomis sanitarinės apsaugos zonomis, kad visi perspektyvūs telkiniai būtų apsaugoti nuo taršos įteisintomis aplinkos apsaugos zonomis. Audito metu vandens ištekliai buvo aprobuoti tik 170

vandenviečių iš 1996 eksploatuojamų Lietuvoje (t. y. 8,5 proc.), o įsteigtos tik 4 sanitarinės apsaugos zonos. Taršos riziką didina ir nepakankama požeminio vandens monitoringo apimtis, nebaigti potencialių jo taršos šaltinių inventorizavimo darbai, tarpusavyje nesuderinti teisės aktai ir kiti norminiai dokumentai, reglamentuojantys žemės gelmių naudojimą.

Audito metu nustatyta, kad žemės gelmių naudojimo kontrolė, kuri turi užtikrinti žemės gelmių efektyvų panaudojimą ir apsaugą nuo taršos, ne visuomet efektyvi dėl kontrolės darbų valdymo, koordinavimo ir priežiūros trūkumų, taip pat dėl neoptimalaus kontrolės funkcijų padalijimo tarp kontroliuojančių institucijų. Dalis funkcijų pavesta institucijoms, neturinčioms kompetencijos jas vykdyti, o turinčioms tokią kompetenciją nesuteikiami reikalingi įgaliojimai ir išteklių. Neigiamos įtakos kontrolės proceso efektyvumui turi ir tai, kad LGT nėra institucija, tiesiogiai išduodanti teritorijų planavimo darbų projektavimo sąlygas, kontrolės sistema neveikia šiame viename iš pirmųjų, tačiau svarbiausiame, žemės gelmių panaudojimo ir apsaugos organizavimo etape. Audito metu nustatyta, kad kontrolės sistemos neefektyvumo priežastis yra ir nepakankamas dėmesys pažeidimų prevencijai bei kontroliuojančių institucijų informacinis aprūpinimas.

Audito ataskaitoje pateiktos rekomendacijos, kaip pagerinti žemės gelmių išteklių naudojimą: parengti strategiją, pataisyti kai kuriuos šią sritį reglamentuojančius teisės aktus, suteikti LGT papildomų įgaliojimų planuojant teritorijas ir steigiant saugomas teritorijas, racionaliau paskirstyti funkcijas tarp kontroliuojančių institucijų, sustiprinti vykdomos kontrolės priežiūrą ir pagerinti informacinį aprūpinimą.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, Aplinkos ministerija kartu su Geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos parengė rekomendacijų įgyvendinimo priemonių planą.

## IŽANGA

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnyje įteisinta išimtinė valstybės žemės gelmių nuosavybė, taip pabrėžiant jų svarbą valstybei. Žemės gelmių išteklių – gamtos išteklių dalis, apimanti žemės gelmių sandaros elementus: kietus kūnus, skysčius, dujas ar energetinius laukus, kuriuos žmogus gali naudoti ir kurių kiekis ar kokybė dėl to keičiasi. Visuomenei geriausiai žinomi žemės gelmių išteklių – naudingosios iškasenos ir požeminis vanduo.

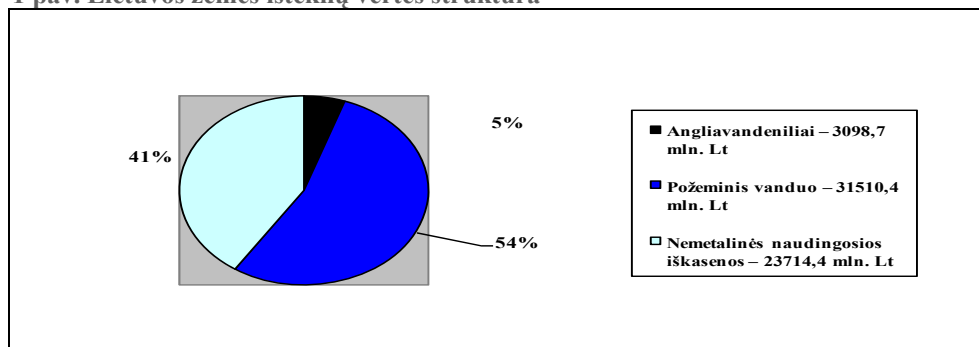
Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programoje<sup>1</sup> (toliau – Tausojimo programa), sakoma, kad gamtiniai išteklių, prie kurių priskiriami ir žemės gelmių išteklių, turi didžiulę ekonominę, socialinę reikšmę ir yra ypač svarbūs nacionaliniam saugumui užtikrinti, jie sudaro ekonomikos vystymosi žaliavų bazę, rekreacinių ir energijos išteklių pagrindą. Naudingųjų iškasenų gausa ir sugebėjimas jomis pasinaudoti lemia šalies vystymosi spartą, gyvenimo lygį. Be to, pabrėžiama, kad „[...] ekonomikos augimui užtikrinti yra būtinas tausojantis išteklių naudojimas – prekių ir paslaugų apimtys turi didėti greičiau negu gamtos išteklių naudojimas joms kurti“.

Tausojimo programoje ypač daug dėmesio skiriama vandens ištekliams, lemiantiems Lietuvos ūkio vystymosi galimybes ir sąlygas. Programoje pabrėžiama, kad vandens išteklių yra svarbiausias veiksnys, lemiantis visų ekosistemų būklę, o geros vandens kokybės, atitinkančios ES Bendrosios vandens politikos direktyvos<sup>2</sup> reikalavimus, išsaugojimas – viena iš būtiniausių sąlygų užtikrinti nacionalinį saugumą.

Žemės gelmių išteklių naudojimas pagal LR žemės gelmių įstatymą<sup>3</sup> – veikla, kurios metu gaunami duomenys apie žemės gelmes arba išgaunami žemės gelmių išteklių bei naudojamos jų savybės.

Lietuvos Respublikos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos (toliau – LGT arba Geologijos tarnyba) vertinimais, Lietuvos naudingųjų iškasenų sąlyginė vertė pagal 2007-12-31 duomenimis sudarė 58 323,5 mln. Lt, arba apie 25 proc. viso Lietuvos turto. Didžiausią šalies žemės gelmių išteklių vertės dalį sudaro požeminio vandens atsinaujinantys išteklių (1 pav.).

1 pav. Lietuvos žemės išteklių vertės struktūra



Šaltinis – Lietuvos geologijos tarnyba.

<sup>1</sup> Programa patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2007-06-14 nutarimu Nr. X-1186.

<sup>2</sup> ES Parlamento ir Tarybos 2000-10-23 direktyva, nustatanti Bendrijos veiksmų pagrindus vandens politikos srityje, Nr. 2000/60/EB.

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymas, 1995-07-05 Nr. I-1034, 3 str.

Pažymėtina, kad LGT Lietuvos žemės gelmių išteklių sąlyginės vertės skaičiavimai labai atsargūs, nes nėra įvertinti Lietuvoje esantys akmens druskos ir geležies rūdos išteklių, be to, vertinti tik detaliam išžvalgyti išteklių, sudarantys ne daugiau kaip 20 proc. visų šalyje aptiktų žemės gelmių išteklių.

Išsivysčiusiose šalyse kiekvienam gyventojui kasmet tenka vidutiniškai apie 20 t iškasamų įvairių rūšių naudingųjų iškasenų<sup>4</sup>, o Lietuvoje pastaruoju metu – apie 4 t vietinių naudingųjų iškasenų. Tai rodo Lietuvos atsilikimą tarp ES šalių ir galimybes žemės gelmių išteklių naudojimo plėtrai, tinkamai tvarkant jų apsaugą.

Atsižvelgdama į Lietuvos žemės gelmių turto svarbą šalies raidai, visuomenės ir verslo atstovų keliamas šio turto valdymo ir naudojimo problemas, Valstybės kontrolė 2008 metų valstybinio audito programoje numatė atlikti auditą „Žemės gelmių naudojimas“.

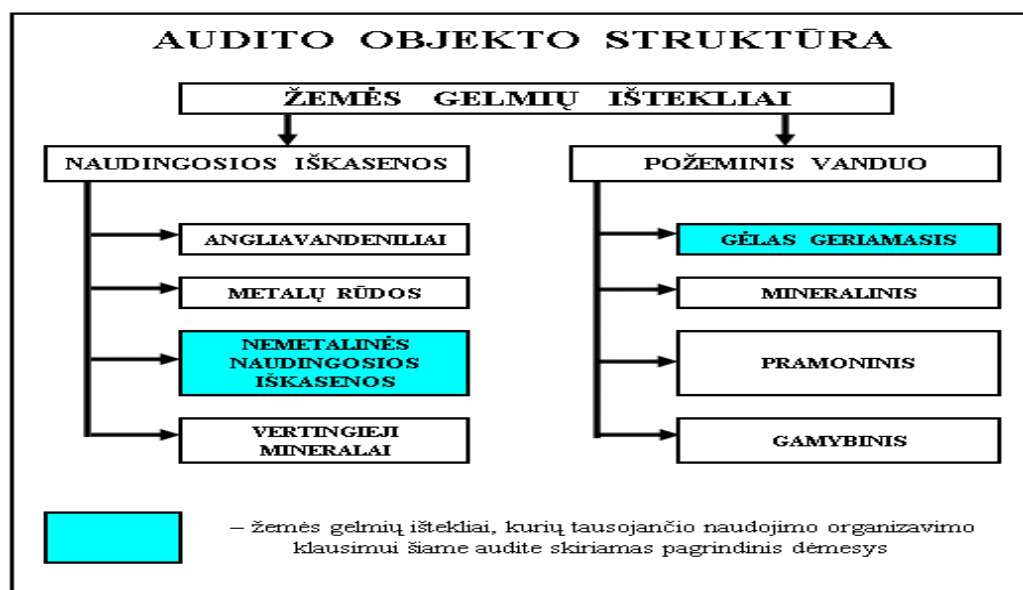
---

<sup>4</sup> Tausojimo programa, 10 str. 2 p.

# AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

**Audito objektas – žemės gelmių išteklių naudojimas.**

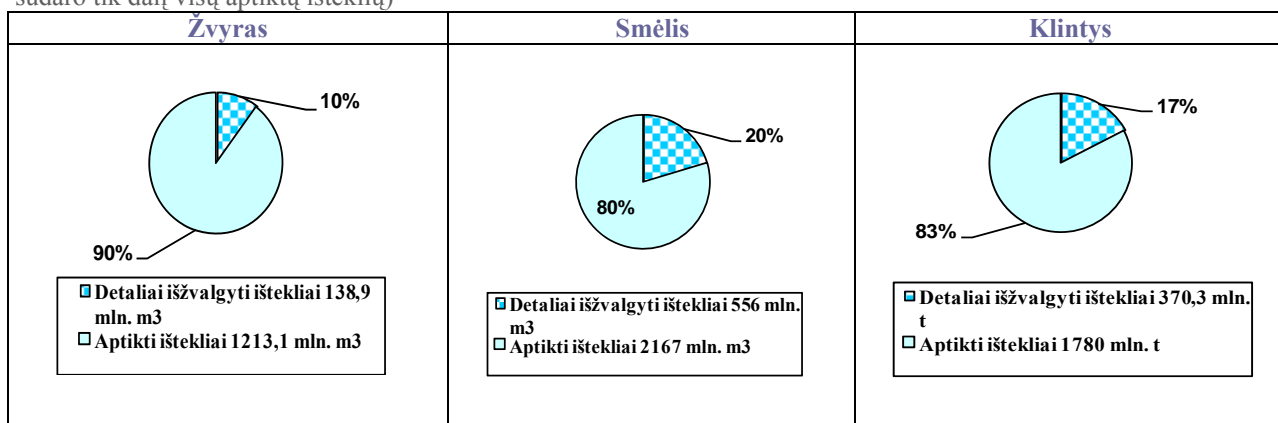
2 pav. Audito objekto struktūra



Su Lietuvos žemės gelmių išteklių naudojimo reguliavimu įvairiais aspektais susiję daugiau kaip 100 teisės aktų, iš kurių svarbiausias – LR žemės gelmių įstatymas. Įstatymu įteisinta išimtinė Lietuvos valstybės nuosavybė į žemės gelmes sausumoje ir vidaus vandenyse, kontinentiniame šelfe ir ekonominėje Baltijos jūros zonoje, taip pat prievolė užtikrinti žemės gelmių išteklių naudojimo galimybę ateityje.

Lietuvos karjerų asociacijos nuomone, LGT apskaičiuota žemės gelmių išteklių vertė šiuo metu sudaro apie 5 proc. jų rinkos vertės.

3 pav. Plačiausiai Lietuvoje išgaunamų žemės gelmių išteklių kiekio struktūra (detaliai išžvalgyti<sup>5</sup> išteklių sudaro tik dalį visų aptiktų išteklių)



Šaltinis – Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos (2007-01-01 duomenys).

Detalesnė informacija apie žemės gelmių išteklių rūšis pateikiama 2 priede, o duomenys apie Lietuvos žemės gelmių išteklių kiekį – 3 priede.

<sup>5</sup> Tekste vartojamos sąvokos paaiškintos ataskaitos 1 priede.

1 lentelė. Išžvalgytų ir naudojamų Lietuvos žemės gelmių išteklių 2007 m. duomenys				
Išteklių pavadinimas	Detaliai išžvalgyti // parengtinai išžvalgyti // prognoziniai ištekliai mln. t pagal 2008-01-01 būklę	Išgauta per 2007 m., mln. t	Naudojimo 2007 m. intensyvumas (proc. nuo detaliai išžvalgytų išteklių)	Naudojimo 2007 m. intensyvumas (proc. nuo parengtinai išžvalgytų išteklių)
<b>Neatsinaujinantys ištekliai, kurių leistinas naudojimas per metus galėtų būti valstybės pasirinktos strategijos objektu</b>				
Dolomitas	299//385//838	5,07	1,70	1,32
Klintys	371//769//1849	1,60	0,43	0,21
Kreidos mergelis	13,1//6,2//41,9	0,001	0,001	0,02
Žvyras	1013//1264//3909	17,29	1,71	1,37
Durpės	201//460//-	0,38	0,19	0,08
Molis	253//176//204	0,650	0,26	0,37
Smėlis	245//419//1511	1,47	0,60	0,35
Nafta	2,8//2,1//-	0,154	5,5	7,33
<b>Atsinaujinantys ištekliai, kurių leistinas naudojimas per metus neturėtų viršyti jų savaiminio atsinaujinimo galimybių masto, mln. m<sup>3</sup> per metus</b>				
Mineralinis vanduo	17,885	0,124	0,7 proc.	
Požeminis vanduo, išskyrus mineralinį	1159,605	154,4	13,3 proc.	

Šaltinis – Lietuvos geologijos tarnyba.

Iš Lietuvoje aptiktų 18 neatsinaujinančių iškasenų rūšių, dėl kurių Geologijos tarnyba pateikia visuomenei kasmetines ataskaitas, nevykdoma 7 rūšių gavyba: akmens druskos, anhidrito, geležies rūdos, gintaro, gipso, kreidos mergelio ir sapropelio.

Audito objektu pasirinkome žemės gelmių išteklių (naudingųjų iškasenų) naudojimą, nes, kaip minėta, naudingosios iškasenos turi didelę vertę.

### **Audito subjektas.**

Atlikdama savo funkcijas, valstybės strategijas, planus ir (ar) ilgalaikes bei tikslines valstybės programas aplinkos apsaugos ir klimato kaitos, atliekų tvarkymo, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugos, saugomų teritorijų, gamtos išteklių naudojimo, atkūrimo, gausinimo ir apsaugos klausimais rengia ir yra už tai atsakinga Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija<sup>6</sup>.

Dalį šių funkcijų Aplinkos ministerija yra delegavusi Lietuvos geologijos tarnybai. LGT pagal kompetenciją organizuoja ir vykdo valstybinius žemės gelmių tyrimus. Ji taip pat reguliuoja ir kontroliuoja žemės gelmių naudojimą ir apsaugą, saugo ir valdo valstybinę geologinę informaciją. Tad pagrindinis audito subjektas – Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos. Pagalbiniai subjektai – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija ir kitos institucijos, susijusios su gelmių išteklių naudojimu.

Žemės gelmių išteklių naudojimo valdymo schema pateikiama 4 pav. Valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijų aprašas pateiktas 4 priede.

Audito objekto valdymo schemą pateikiame 4 pav. Iš jos matome, kad žemės gelmių išteklių

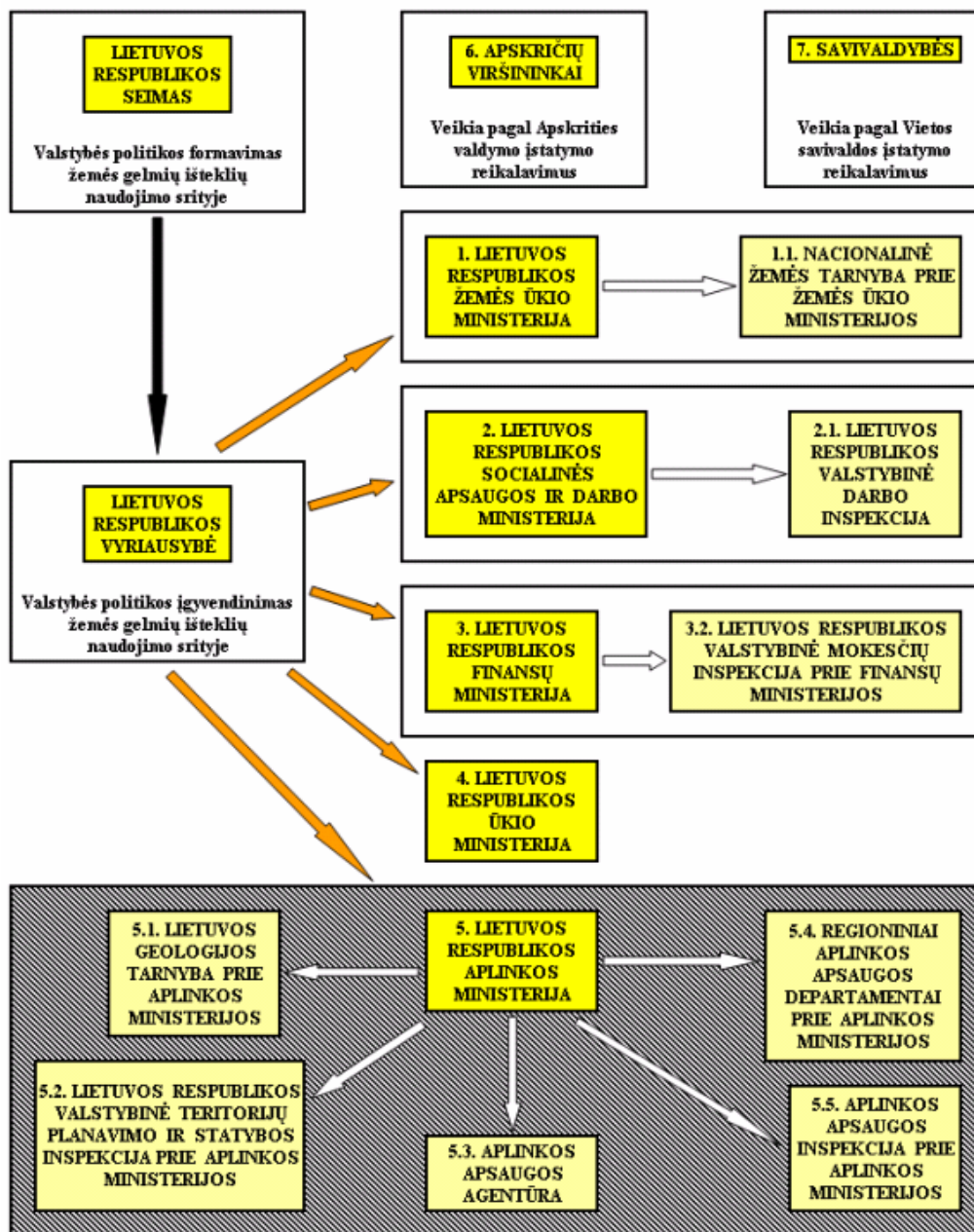
<sup>6</sup> Aplinkos ministerijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-08-22 nutarimu Nr. 1188 „Dėl Lietuvos respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“.



naudojimo procese veikia daugiau kaip 17 valstybės institucijų ir visos savivaldybės. Tokia sudėtinga sistema gali sėkmingai veikti, jei visus elementus jungia bendri tikslai ir kontrolės sistema.

4 pav. Audito objekto valdymo schema.

#### AUDITO OBJEKTO VALDYMO SCHEMA



Pastabos: a) patamsinta schemos dalis - pagrindinis audito subjektas ir jos reguliavimo sferos institucijos.

b) institucijų funkcijos nurodytos 5 priede atitinkamo numerio lentelėse.

Šaltinis – Valstybės kontrolė.

**Audito tikslas** – įvertinti esamą Lietuvos žemės gelmių išteklių naudojimo sistemą; valstybinę šių išteklių naudojimo strategiją, naudojimo kontrolės sistemos efektyvumą, atsinaujinančių išteklių apsaugos organizavimą.

**Vertinimo kriterijai:**

Valstybės žemės gelmių turto (naudingųjų iškasenų) bendrajai strategijai įvertinti pasirinkome tokius kriterijus:

- žemės gelmių turto (naudingųjų iškasenų) naudojimo strategijos būtinumas;
- valstybės, visuomenės ir ūkio subjektų tikslų suderinamumas.

Atsinaujinančių išteklių apsaugos organizavimui įvertinti pasirinkome priemonių, užtikrinančių atsinaujinančių išteklių apsaugą nuo taršos, vykdymo išbaigtumo kriterijų.

Žemės gelmių turto (naudingųjų iškasenų) naudojimo kontrolės sistemos efektyvumui įvertinti pasirinkome tokius kriterijus:

- kontrolės sistemos elementų veiksmingumas;
- kontrolės sistemos išbaigtumas.

Su šio audito vertinimo kriterijais audito subjektas buvo supažindintas.

**Audito procesas.**

Įvertinę audito objekto mastą, sudėtingus audituojamos srities valdymo ryšius, joje veikiančių subjektų skirtingą teisinį statusą ir dėl to kylančią riziką negauti reikiamos apimties, ir, svarbiausia – objektyvios informacijos, pasirinkome tokį audito mastą ir audito metodiką, kurie leistų sumažinti šią riziką.

Išsamesnė informacija apie audito procesą pateikiama 5 priede.

# AUDITO REZULTATAI

## 1. Lietuvos žemės gelmių išteklių naudojimo strategija

Žemės gelmių išteklių naudojimo ilgalaikės strategijos buvimas ar nebuvimas daro įtaką ne tik dabartinės, bet ir būsimų šalies kartų gerovei.

Buvusioji Pramonės ir prekybos ministerija kartu su kitų ministerijų specialistais, mokslininkais ir privataus verslo specialistais 1994 m. buvo parengusi Žemės gelmių naudojimo programą, kuriai pritarė Vyriausybė<sup>7</sup>. Taip buvo pradėtas formuoti strateginis, kompleksiškas požiūris į žemės gelmių naudojimą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintoje 2006–2008 metų programoje<sup>8</sup> nebuvo numatyta imtis priemonių, kurios būtų tiesiogiai skirtos vien žemės gelmių išteklių naudojimo plėtrai. Tai leidžia manyti, kad tuo laikotarpiu Lietuvoje žemės gelmių išteklių naudojimas nebuvo laikomas svarbia ūkio plėtros priemone, o šiuo metu **nėra priimtos bendros jo strategijos (išskyrus požeminio vandens išteklių naudojimą)**.

1994 m. programoje buvo numatyta naudingųjų iškasenų ir kitų vertingų žemės gelmių išteklių naudojimo strategija, pagrįsti būtini darbai, kuriuos atlikus, šis turtas turėjo duoti didžiausią ekonominę ir socialinę naudą. Joje buvo įvertintos galimybės:

- maksimaliai panaudoti žemės gelmių turtus Lietuvos ūkio reikmėms tenkinti;
- pakeisti dalį importuojamų žaliavų ir gaminių į vietinius;
- išplėsti gaminių iš vietinių žaliavų, o kai kuriais atvejais – ir pačių žaliavų eksportą;
- panaudoti vietinius energetinius išteklius mažinti jų importo poreikiui ir gamtinės aplinkos kokybei gerinti.

Šioje programoje Vyriausybė laikėsi nuostatos, kad žemės gelmių ir išteklių naudojimas yra viena prioritetinių ūkio vystymo kryptių. Vyriausybė numatė atsižvelgti į šią nuostatą, teikdama valstybinę paramą, skirstydama užsienio pagalbos fondų lėšas ir kreditus. Nutarta, kad programos įgyvendinimą, skatindama racionalų naudingųjų iškasenų naudojimą ir atsižvelgdama į perspektyvias technologijas bei ekologines sąlygas, koordinuos tarpžinybinė Naudingųjų iškasenų naudojimo taryba.

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-03-15 nutarimas Nr. 169 „Dėl programos „Žemės gelmių įsisavinimas ir panaudojimas“ patvirtinimo“.

<sup>8</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-10-17 nutarimas Nr. 1020 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“.

### Pastebėjimas

Minėtoje programoje buvo nurodytos ir problemos, kurios, beje, neišspręstos iki šiol. Jų neišsprendus, kyla sunkumų užtikrinant racionalų Lietuvos žemės gelmių išteklių naudojimą. Pvz., nesukurta duomenų bazė, kurioje būtų kaupiama informacija apie:

- a) naudingųjų iškasenų kasybą, naudojimą, perdirbimą ir technologijas;
- b) reikalavimus potencialių Lietuvos žaliavų ir gaminių importuotojų žaliavoms ir produkcijai;
- c) vietos žaliavų ir gaminių iš jų rinką, taip pat rinkos plėtros tendencijas.

Pripažinus netekusiu galios LR Vyriausybės nutarimą<sup>9</sup>, kuriuo buvo sudaryta Naudingųjų iškasenų naudojimo taryba, naujas koordinatorius nebuvo paskirtas, todėl programa ir susijusios kitos programos (pvz.: Lietuvos glaukonito tyrimų ir panaudojimo programa, Lietuvos sapropelio tyrimų ir įsisavinimo programa) toliau nebuvo įgyvendinamos, taip pat nebuvo sukurtas ir naujas strateginis tokio pobūdžio dokumentas.

### Pavyzdys

Skatinti racionalų gamtos išteklių naudojimą – apskričių viršininkų administracijų funkcija, tačiau jų apklausos rezultatai parodė, kad nė viena Lietuvos apskritis nėra parengusi ilgalaikės naudingųjų iškasenų naudojimo strategijos, o viena net pareiškė nuomonę, kad tokia strategija jiems nereikalinga. Kitų apskričių nuomonės dėl to, kas turėtų rengti tokią strategiją, išsiskyrė.

Šaltinis – Valstybės kontrolės atlikta apklausa.

Tausojimo programoje žemės gelmių išteklių naudojimo dalis yra ne tokia detali ir numato spręsti mažiau problemų negu 1994 m. programa. Nuo 1996 m. iki naujos Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos<sup>10</sup> priėmimo 2007 metais nebuvo bandyta suformuoti sisteminių požiūrį į šį procesą.

Lietuvos Respublikos Seimas įpareigojo LR Vyriausybę iki 2007 m. liepos 1 d. parengti ir patvirtinti Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos įgyvendinimo priemonių planą 2007–2010 metams, organizuoti jo vykdymą, tačiau **iki šiol toks priemonių planas nepatvirtintas**.

Vyriausybės kanceliarijos pateiktų dokumentų analizė parodė, kad planas nepatvirtintas, nes programos koordinatore – Aplinkos ministerija – nesugebėjo laiku išspręsti tarpžinybinių problemų su Ūkio ir Žemės ūkio ministerijomis, nepritarusiomis programos priemonių plano rengimui. Aplinkos ministerija paaiškino: „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu patvirtintoje programoje 20 punkto priemonių įgyvendinimui žemės gelmių išteklių srityje nebuvo numatytas nei lėšų poreikis, nei finansavimo šaltinis, todėl šio punkto priemonės pagal galimybes yra įgyvendinamos Aplinkos ministerijos bei LGT vykdomų funkcijų ir valstybinių programų rėmuose“.

Lietuvos geologijos tarnyba pagal nuostatų<sup>11</sup> 7.2 p. turi užtikrinti racionalų žemės gelmių išteklių naudojimą, tačiau jai nesuteikta nei pakankami įgaliojimai, nei išteklių, kurie leistų spręsti toje sferoje esančias ar kylančias tarpžinybines problemas.

<sup>9</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992-10-28 nutarimas Nr. 810 „Dėl žemės gelmių suteikimo naudingųjų iškasenų žvalgybai ir gavybai“. Šis nutarimas buvo panaikintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996-06-01 nutarimo Nr. 792 4 punktu.

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2007-06-14 nutarimo Nr. X-1186 „Dėl gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos patvirtinimo“ 2 str.

<sup>11</sup> LGT nuostatai patvirtinti aplinkos ministro 2002-06-14 įsakymu Nr. 316 „Dėl Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“.

### Pastebėjimas

Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programa negali būti įgyvendinta nedalyvaujant kitoms žinyboms ir nesant tarpžinybinio koordinavimo, t. y. vien tik Aplinkos ministerijos ir LGT pastangomis.

Pvz.: dėl Programos 20 p. 5 d. numatytos užduoties – suderinti sapropelio išteklių naudojimo ir rekreacijos tikslais valomų ežerų klausimus, Žemės ūkio ministerija 2008-05-28 raštu Nr. 2D-2694 (11.18) pranešė Valstybės kontrolei, kad sapropelio naudojimo ekologinei žemdirbystei galimybės nebuvo nagrinėjamos ir jokių užsakomųjų darbų, susijusių su sapropelio panaudojimu, nebuvo teikiama, kad Aplinkos ministerija nėra parengusi teisės aktų, reglamentuojančių sapropelio naudojimą, apskaitą ir pardavimą.

Specialistų nuomone, išvalius dumblingus ežerus, būtų iškasta apie 400 mln. t orasausio sapropelio. Šios organinės kilmės trąšos, brangstant mineralinėms trąšoms, galėtų būti plačiau naudojamos žemės ūkyje. Sprendžiant sapropelio panaudojimo klausimą, būtinas kompleksinis Aplinkos, Ūkio ir Žemės ūkio ministerijų bendradarbiavimas.

Tad, auditorių nuomone, minėtos Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos nuostatos gali būti neįgyvendintos. Parengtas ir patvirtintas tarpžinybinis programos priemonių įgyvendinimo planas padėtų konsoliduoti skirtingų finansavimo šaltinių lėšas, įvertinti realų jų poreikį, surasti trūkstamų lėšų šaltinius ir įdiegti efektyvią programos vykdymo kontrolės sistemą.

Specialistai ir institucijos, dalyvavę rengiant 1994 m. strategiją, iš esmės pritaria būtinybei parengti naują strategiją, nes, jų nuomone, Lietuvos mokslinis potencialas pajėgus tai padaryti, tačiau dėl nuolatinės mokslininkų emigracijos gali atsirasti problemų. Strategija turėtų būti tarpžinybinė, nes Aplinkos ministerijai gali neužtekti kompetencijos ir pajėgumų vienai išspręsti visus klausimus, ypač derinant dažnai nesutampančius proceso dalyvių (viešojo sektoriaus institucijų, verslo, fizinių asmenų) interesus.

Strategija reikalinga ir išteklių kompleksiniam naudojimui skatinti, nes jų naudojimas – jau kitų institucijų, dirbančių ir su verslo įmonėmis, kompetencija, pvz., Ūkio ministerijos padalinių. Pvz.: iš buvusių naftos gręžinių galima išgauti karštą druskingą vandenį, kurio mineralizacija 10 kartų didesnė negu jūros vandens, o žemės gelmėse susidariusias ertmes (po anhidrito gavybos) be didelių papildomų sąnaudų būtų galima pritaikyti įvairioms medžiagoms ir pavojingoms atliekoms saugoti.

### Pastebėjimas

Dalis Lietuvos žemės gelmių išteklių yra daugialypės paskirties – juos galima panaudoti skirtingiems tikslams, todėl turėtų būti nustatomi jų naudojimo prioritetai. Pvz.: didžiausia dalis Lietuvoje išgaunamų durpių eksportuojama (UAB „Sulinkiai“ eksportuoja 80 proc. gaminamos produkcijos iš durpių<sup>12</sup>), nors durpės reikalingos ir ekologinei žemdirbystei plėtoti, ir gali būti panaudotos kaip energetinė žaliava. Statistikos departamento duomenimis, 2007 m. iš Lietuvos buvo eksportuota 488 832,9 t durpių už 97 552,9 tūkst. Lt.

Geologijos specialistų nuomone, žemės gelmių išteklių tausojančio naudojimo organizavimas reikalauja sisteminio požiūrio, kuris turėtų būti įgyvendinamas pagal patvirtintą bendrą valstybinę strategiją.

Penkioliktosios LR Vyriausybės veiklos programoje<sup>13</sup> išskirta aplinkos apsaugos politikos strateginė kryptis – efektyvesnis gamtos išteklių naudojimas ir siekis nustatyti bei pašalinti potencialius požeminio vandens taršos židinius vandenviečių poveikio zonose, iširti jų grėsmės vandenviečių išteklių kokybei mastą ir likviduoti taršos židinius. Teigiamą poveikį racionaliam

<sup>12</sup> [http://www.sulinkiai.lt/psl/index\\_lt.html](http://www.sulinkiai.lt/psl/index_lt.html).

žemės gelmių išteklių naudojimui turėtų turėti siekis pertvarkyti esamą teritorijų planavimo tvarką, sukuriant šiuolaikišką, stabilią, skaidrią, suprantamą, logišką ir profesionaliais sprendimais pagrįstą teritorijų planavimo ir įgyvendinimo sistemą, kuri skatintų investicijas, užtikrintų tinkamą gamtos ir kultūros paveldo vertybių apsaugą, visuomenės informuotumą ir konstruktyvų bendradarbiavimą; sukurtų verslui ir visuomenei veiklos pasirinkimo alternatyvas, atitiktų visuotinai pripažintus darnaus vystymosi principus.

Lietuvoje nėra patvirtintos žemės gelmių naudojimo strategijos. Tai didina riziką, kad žemės gelmių išteklių gali būti naudojami neracionaliai ir deramai neskatinti šalies ekonomikos plėtros.

## 1.1. Aplinkos apsauga

1994 m. programoje didelis dėmesys buvo skiriamas žemės gelmių išteklių naudojimo ekologinių pasekmių valdymui, kuris turėjo prasidėti dar techninio ekonominio siūlymo (sumanymo) stadijoje, kai, remiantis valstybiniu (tarpvalstybiniu) ir rajoniniu teritoriniu išplanavimu ir turima geologine, ekologine ir ekogeologine informacija, būtų nusprendžiama:

a) ar valstybei apskritai reikalinga vieno ar kito gelmių išteklių gavyba siūlomoje vietoje;

b) kokios gali būti gavybos ekologinės pasekmės, kokios informacijos trūksta ir kokios gali būti pritaikytos gamtos apsaugos priemonės.

Dabar Lietuvoje žemės gelmių išteklių naudojimo ekologinių pasekmių valdymas iš esmės prasideda tuomet, kai detalią žemės gelmių išteklių žvalgybą atlikusios (ar jų užsakymu) privačios įmonės bando gauti išteklių gavybos leidimus ir užsako gavybos poveikio aplinkai vertinimo studijas (PAV). Tokia padėtis valstybės ir verslo interesams kelia riziką dėl šių priežasčių:

- PAV studijų išvadų objektyvumas gali mažėti, nes jų atlikimą finansuoja tie užsakovai (verslo subjektai), kurie suinteresuoti, kad studijos būtų jiems palankios. Investavę lėšų į naudingųjų iškasenų žvalgybą, verslo subjektai suinteresuoti šia gavyba taip pat ir tuose telkiniuose, kurių eksploatacija aplinkosauginiu požiūriu yra ypač nepriimtina valstybei (pvz., valstybinės reikšmės miškų teritorijose, nors yra dar nepanaudotų išteklių anksčiau vykdytos gavybos plotuose arba privačiose ir kitos paskirties žemėse);

- gali atsitikti taip, kad verslininkai gaus leidimus žvalgyti gelmių išteklius teritorijose, kur dėl aplinkos apsaugos reikalavimų jų gavyba neleistina, bet negaus ten, kur jų gavyba galima. Net saugomų teritorijų statusas dar negarantuoja, kad ten negali būti vykdoma naudingųjų iškasenų gavyba, pritaikant tam tikrus apribojimus, kurie, beje, turi būti žinomi verslininkams dar prieš gaunant leidimus detalijai žvalgybai, kad jie galėtų objektyviai įvertinti savo investicijų riziką;

<sup>13</sup> Programa patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimu Nr. XI-52.



- kai kuriems RAAD kilo abejonių dėl PAV studijų kokybės, nes:
  - a) Lietuvoje neįdiegtos studijų rengėjų atestavimo sistemos,
  - b) trūksta lėšų kiekvienos žemės išteklių gavybos vietos PAV studijos ekspertizei,
  - c) nėra bendro pobūdžio PAV studijos visai šalies teritorijai, dėl to, auditorių nuomone, trūksta ir objektyvių kriterijų įvertinti šių studijų kokybei;
- jeigu ekologinių pasekmių valdymas nepradedamas strategijos rengimo stadijoje, gali būti neteisingai įvertintas žemės gelmių potencialas, nes dalies išžvalgytų ir ištrauktų į Lietuvos žemės gelmių registrą išteklių nebus galima naudoti dėl aplinkos apsaugos ir kitų esamų ar galimų apribojimų.

Auditorių nuomone, kol bendros strategijos pagrindu nesudaryta Poveikio aplinkai vertinimo studijų kokybės analizės sistema, nenustatyti patikimi studijų išvadų vertinimo kriterijai, yra rizika, kad šios studijos gali būti nekokybiškos.

#### Pastebėjimas

Aplinkos ministerijos specialistų nuomone, ypač didelis skirtumas poveikio aplinkai vertinimuose gali susidaryti naudojant durpių atsargas, nes dalis durpių klotų yra saugomose teritorijose.

LGT specialistų nuomone, skirtumas yra ir naudojant gipsą, nes dėl galimų hidrogeologinių pokyčių (karstinių procesų suintensyvėjimo) jo gavyba šiaurinėje Lietuvos dalyje neleistina.

Objektyviai įvertinti Lietuvos žemės gelmių išteklius galima tik turint informaciją apie gavybai tinkamą jų dalį, kuri priklauso ir nuo patvirtintos, ir nuo vykdomos valstybinės strategijos, pvz., kokiems tikslams bus suteikti prioritetai, kai išteklių gavyba nesiderins su aplinkos apsaugos reikalavimais.

Kol nėra tokią strategiją nustatančių (ar ją atnaujinančių) dokumentų, neįmanoma racionaliai spręsti pirmaeilių Lietuvos gelmių išteklių naudojimo klausimų.

## 1.2. Tausojantis žemės gelmių išteklių naudojimas

Žemės gelmių išteklių gavyba tiek eksportui, tiek savoms reikmėms turi užtikrinti tausojantį jų naudojimą, t. y. išteklių gavyba ir produkcijos gamyba iš jų neturi žaloti aplinkos, o valstybinė strategija turėtų numatyti aplinkybes, lemiančias gavybos poreikį ir tolimesnėje ateityje.

Šiuo metu dėl ribotų išteklių Lietuvoje ribojama tik kvarcinio smėlio gavyba. Verslininkų iniciatyva kitų išteklių gavybos ribojimo atsisakyta, nors ateityje tai gali turėti neigiamos įtakos Lietuvos ūkiui. Jeigu neatsinaujinantys ištekliai bus naudojami neracionaliai, dabar eksportuojamus žemės gelmių išteklius po kiek laiko gali tekti importuoti. Pagrindinis limitų nustatymo priešininkų argumentas – dabar naudingųjų iškasenų Lietuvoje gaunama gerokai mažiau negu iki Nepriklausomybės atkūrimo. Auditorių nuomone, toks argumentas nėra pakankamai pagrįstas, nes ūkininkavimo sąlygos ir visuomenės tikslai yra iš esmės pasikeitę. Be to, dideli buvusios gavybos mastai nereiškia, kad iki Nepriklausomybės atkūrimo žemės gelmių ištekliai buvo naudojami racionaliai.

Neribota naudingųjų iškasenų gavyba gali sukelti ir rimtų aplinkos apsaugos problemų.

Pažymėtina, kad valstybine išteklių naudojimo strategija pagrįstas gavybos limitų nustatymas gali būti naudingas ne tik visos šalies mastu, bet ir atskirų telkinių atžvilgiu, nes, numačius konkrečių išteklių panaudojimą ir juos išsaugojus tam tikrose teritorijose, ateityje galėtų būti sumažintos pervežimo išlaidos, taigi ir išteklių kainos galutiniams vartotojams. Tai ypač aktualu eksploatuojant nerūdinių medžiagų ir durpių, skirtų energijos gamybai, telkinius.

#### Pastebėjimas

LGT duomenimis, žvyro kainoje transporto sąnaudos sudaro iki 50 proc. Todėl ir vyksta konkurencinė kova už telkinius, esančius kuo arčiau vartotojų, eksploatuojami net ir labai maži telkiniai.

Naudojant durpes kaip vietos kurą ir nenustačius limitų, yra rizika, kad arčiausiai prie katilinių esančių durpių telkinių išteklių gali būti panaudoti kitiems tikslams (eksportui ir pan.), o iš atokesnių vietų vežamos durpės bus brangesnės ir didins energijos kainas.

Ūkio ministerijos nuomone, durpės sudaro labai nedidelę šalies bendrųjų energijos sąnaudų dalį ir Europos Sąjungos teisinėje bazėje nėra traktuojamos kaip atsinaujinantis energijos šaltinis. Aplinkos ministerija yra atsakinga už Lietuvos žemės gelmių išteklius, tačiau negauna reikalingos informacijos ir negali rezervuoti durpių išteklių energetikos tikslams ar skatinti atitinkamų geologinių tyrimų. Šio klausimo aktualumą patvirtina energetikos įmonių veiklos vystymosi kryptis – plėsti vietinių energetinių žaliavų naudojimą.

#### Pavyzdys

Vilniaus 2-oje termofikacinėje elektrinėje pradėtas eksploatuoti galingiausias Europoje biomasės katilas, kuriam naudojamos ir durpės (iki 10 proc. biomasės sudėties).

Lietuvoje kelia grėsmę tai, jog kai kurias šiuo metu eksportuojamas iškasenas ateityje gali tekti importuoti, nes iš esmės neribojama šalies žemės gelmių išteklių gavyba ir neaiškūs galimų limitų nustatymo principai.

### 1.3. Mokesčiai už žemės gelmių išteklius

Per 2008 m. sausio–spalio mėn. už valstybinius gamtos išteklius į valstybės biudžetą surinkta 19 832 tūkst. Lt mokesčio, kurio didžiausią dalį sudarė įplaukos už žemės gelmių išteklius. Tai sudarė tik 0,14 proc. to laikotarpio valstybės biudžeto pajamų. Tokias mažas pajamas už pagrindinio Lietuvos turto naudojimą lėmė labai maži mokesčio už žemės gelmių išteklius tarifai, sudarantys vidutiniškai ne daugiau kaip 5 proc. šių išteklių rinkos kainos.

2 lentelė. Kai kurių valstybinių gamtos išteklių vidutiniai mokesčio tarifai pagal 2007 m. faktinius duomenis

Išteklių rūšis	Mokesčio tarifas, Lt/m <sup>3</sup>	Išteklių rūšis	Mokesčio tarifas, Lt/m <sup>3</sup>
Dolomitas	0,735	Statybinis gruntas	0,226
Klintys	1,801	Mažaskaidės durpės	0,603
Kreidos mergelis	1,130	Kitos durpės	0,201
Žvyras	0,312	Požeminis vanduo, išskyrus mineralinį	0,065

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenis.



Optimalius valstybinio gamtos išteklių mokesčio tarifus galima nustatyti tik apsisprendus dėl mokesčių politikos tikslų, kurie atitiktų ilgalaikę žemės gelmių išteklių naudojimo strategiją: ar leisti vykdyti nereguliuojamą gavybą, ar, vykdant tausojantį naudojimą, ją riboti ekonominėmis priemonėmis.

Mokesčiai galėtų ir turėtų padengti žymią dalį ir valstybės (savivaldybių) patiriamų žemės gelmių išteklių naudojimo išlaidų.

#### Pastebėjimas

Siekiant padidinti savivaldybių kompetenciją ir atspindėti valstybės gaunamų pajamų paskirstymą, nuo 2009-01-01<sup>14</sup> 10 proc. pajamų už gamtos išteklių naudojimą skiriama savivaldybėms, kuriose tie ištekliai išgaunami. Auditorių nuomone, tokios sumos dėl mažų mokesčio tarifų (pvz., požeminio vandens išteklių apsaugos nuo taršos vykdymui ir pan.) yra nereikšmingos ir situacijos iš esmės nekeičia. Tad šio mokesčio tarifų optimizavimas būtų naudingas ir valstybei, ir savivaldybėms, ir verslui.

Valstybinių gamtos išteklių mokesčio tarifai nepagrįsti valstybine strategija. Todėl nesudaromos galimybės finansuoti savivaldybes ir (ar) kitus su žemės gelmių naudojimu susijusius subjektus, kad būtų galima pagerinti žemės gelmių išteklių administravimą ir kontrolę, neišnaudojamos mokesčių tarifų taikymo politikos galimybės užtikrinti tausojantį, nepavojingą aplinkai žemės gelmių išteklių naudojimą.

### 1.4. Žemės gelmių išteklių naudojimas visuomenės poreikiams (viešajam interesui) tenkinti

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose įteisinta išskirtinė mūsų valstybės nuosavybės teisė į žemės gelmių išteklius. Visuomenės poreikiams tenkinti turėtų būti aiškiai apibrėžta galimybė prieiti prie šių išteklių telkinių visoje šalies teritorijoje. Tokią galimybę labiausiai riboja netolimoje praeityje įvykę ir dabar vykstantys nuosavybės teisės į žemę atkūrimo, žemės pardavimo ir kiti susiję procesai.

Konstitucinis Teismas išaiškino, kad valstybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimas kitų subjektų nuosavybėn (įskaitant ir jo privatizavimą) konstituciškai pateisinamas tik tada, kai gali duoti naudos visuomenei, kai tokiu perdavimu siekiama patenkinti svarbius, konstituciškai pagrįstus visuomenės poreikius, interesus, tačiau toks perdavimas (ir atlygintinis, ir neatlygintinis) konstituciškai būtų nepateisinamas, jeigu juo būtų daroma akivaizdi žala visuomenei, pažeidžiamos kitų asmenų teisės<sup>15</sup>.

Žemės paėmimas žemės gelmių išteklių gavybai, nesusijusiai su visuomenės poreikių tenkinimu, yra ir konkurencijos principų pažeidimas, nes tokiu atveju vieni verslo subjektai gautų žemės sklypus palankesnėmis sąlygomis – neatlygintinai, o kiti būtų priversti juos išpirkti.

Dabar didžiausias valstybės turtas – naudingosios iškasenos – suteikiamas gavėjams be konkurso (išskyrus naftą), t. y. tiems, kurie pirmieji pateikia prašymą išduoti leidimus naudingųjų

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių už valstybinius gamtos išteklius įstatymas, 2008-07-01 Nr. I-1163, 11 str.

<sup>15</sup> Konstitucinio Teismo 2003-09-30, 2005-07-08 nutarimai.

iškasenų gavybai. Taip ne tik pažeidžiami konkurencijos principai, bet ir valstybės eksploatavimo laikotarpiu iš savo turto negauna visos galimos naudos.

Audito metu visos apklaustos apskričių viršininkų administracijos (AVA) išreiškė nuomonę, kad leidimai žemės gelmių išteklių gavybai turi būti išduodami tik konkurso tvarka. Vilniaus AVA mano, kad leidimų išdavimas konkurso tvarka – vienintelis teisingas ir racionalus būdas, kurį tikslinga pradėti taikyti nedelsiant (galbūt, išskyrus labai mažus telkinius).

Manytina, jog tokius konkursus rengti būtų gerokai lengviau, jei būtų nustatyti kiekvieno telkinio išteklių naudojimo prioritetai: ar ištekliai skiriami komercinei gavybai, ar visuomenės poreikiams tenkinti (pvz., valstybės kelių tinklo plėtrai). Tai, savo ruožtu, būtų strateginis tikslas. Būtinybei atskirti visuomenės poreikiams tenkinti skirtą gavybą nuo komercinės nepritarė tik Vilniaus AVA, o Klaipėdos AVA nepateikė jokių argumentų.

Seimo kontrolierių, išnagrinėjusių piliečių nuosavybės teisių atkūrimo klausimą teritorijose, kuriose yra naudingųjų išteklių telkiniai, nuomone, žemė galėtų būti priskirta valstybės išperkamai, jei tos iškasenos būtų naudojamos viešiesiems interesams tenkinti, pvz.: valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausantiems objektams statyti, valstybiniais ekonominiams projektams, kurių svarbą visuomenės poreikiams savo sprendimu pripažįsta Seimas arba Vyriausybė, ir pan.

Seimo kontrolieriai atkreipė dėmesį į tai, kad:

- LGT išduoti leidimai privataus verslo bendrovėms naudoti gamtos išteklius negali būti pakankamu juridiniu pagrindu didžiulius žemės plotus priskirti valstybės išperkamai žemei;
- valstybinio fondo laisvos žemės priskyrimą valstybės išperkamos žemės kategorijai turi lemti konkretus visuomenės poreikis.

#### **Pavyzdys**

Seimo kontrolieriai, nagrinėdami Trakų rajono gyventojų skundą dėl nuosavybės teisių atkūrimo sklypuose, esančiuose virš naudingųjų iškasenų telkinių, ir išanalizavę esamą teisinę bazę, pareiškė nuomonę, kad Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos išduoti leidimai naudoti gamtos išteklius negali būti pakankamas juridinis pagrindas šiuos žemės plotus priskirti valstybės išperkamai žemei, nes telkiniai buvo išžvalgyti prieš 50 m. ir nuo to laiko nenaudojami. Privatiems juridiniams asmenims išduoti leidimai naudoti žvyro išteklius pirmiausia vertintini kaip komercinis interesas, nes didžioji dalis jų naudojami komerciniams tikslams. Seimo kontrolierių nuomone, teisės nuostatos, atsižvelgiant į strateginę gamtos išteklių svarbą, turi būti tarpusavyje suderintos. Gamtos išteklių (kaip išskirtinio valstybės turto) žvalgybos bei naudojimo procesui turėtų būti nustatytas griežtesnis teisinis reglamentavimas<sup>16</sup>.

Susisiekimo ministerijos nuomone, šiuo metu būtų labai sunku reglamentuoti, kada kelių statybinės medžiagos naudojamos visuomenės poreikiams tenkinti, o kada – tik komerciniams tikslams, nes trūksta teisės aktų, aiškiai nustatančių, kada iškasenų gavyba laikytina visuomenės poreikių tenkinimu.

Lietuvos mokslininkai, tyrinėję viešojo intereso sampratos apibrėžtumo problemą, teigia<sup>17</sup>: „[...] vis dar negalima tvirtinti, kad mokslas yra nustatęs aiškų viešojo intereso apibrėžimą [...]“, o

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus 2008-02-21 pažyma Nr. 4D-2006/3-1591.

<sup>17</sup>Gumbis J., „Viešasis interesas: sampratos apibrėžtumo problema“. *Socialiniai mokslai* Nr. 1 (51), 2006.

Lietuvos Respublikos teismai, aiškindami viešojo intereso sampratą, pateikia tik vertybinius kriterijus, kurie nėra pakankami nustatant viešąjį interesą kiekvienu atveju, atsiradus naujoms aplinkybėms, nors ir žymi jo aiškinimo tendencijas.

#### Pavyzdys

Vyriausiojo administracinio teismo 2005-11-23 nutartyje (administracinė byla Nr. A-15-1725/2005) sakoma, kad viešuoju interesu Lietuvos Konstitucinio Teismo praktikoje yra laikoma tai, kas yra objektyviai reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei. Įvertinęs šiuos argumentus, Vyriausiasis administracinis teismas padarė išvadą, kad „...viešasis interesas, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymą, turėtų būti suvokiamas, kaip tai, kas yra objektyviai reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai...“. Be to, pabrėžta, kad toje byloje viešojo intereso egzistavimą ir jo svarbą yra pažymėjęs Lietuvos Respublikos Seimas 2003-07-04 nutarime „Dėl problemų, susijusių su nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimu, sprendimo“.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas 2004-02-11 nutartyje (civilinė byla Nr. 3K-3110/2004 m.) konstatavo, kad „...žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsauga ir gynimas yra vieni iš svarbiausių valstybės ir visuomenės uždavinių, [...] tai reiškia, kad viešasis interesas reikalauja šalinti bet kokius šių žmogaus ir visuomenės vertybių pažeidimus“.

Tam, kad būtų galima užtikrinti valstybei (ar valstybės įpareigotoms institucijoms) priėjimą prie savo gelmių išteklių, turi būti tobulinama teisinė bazė, kuria vadovaujantis būtų galima organizuoti žemės, esančios virš naudingųjų iškasenų telkinių arba esančios šių telkinių aplinkos apsaugos zonose, paėmimą visuomenės poreikiams. Organizuoti šio proceso neįmanoma nenustačius teisės aktuose sąlygų ir kriterijų, kada žemės gelmių išteklių gavybą galima būtų laikyti atitinkančia viešąjį interesą. Tokios sąlygos ir kriterijai turėtų būti valstybinės žemės gelmių naudojimo strategijos elementais. Jų nenustačius (t. y. nesant strategijos), kyla rizika, kad išpirkus žemę valstybės lėšomis, didžiausią naudą iš tokio investavimo į žemę gaus ne visuomenė, o komerciniai (verslo) subjektai.

Ši situacija šalyje susidarė dėl to, kad iki šiol teisės aktuose nėra aiškiai apibrėžtų sąlygų ir nustatytų kriterijų, kada žemės gelmių išteklių gavybą galima būtų laikyti tenkinančia visuomenės poreikius (atitinkančia viešąjį interesą).

Nepakankamas teisinis reglamentavimas trukdo spręsti klausimą ir dėl paprastesnio teritorijų planavimo proceso steigiant karjerus, nes neaišku, ar žemės gelmių išteklius išgaunančių įmonių veikla turėtų būti skatinama, pvz., lengvinant steigimo sąlygas, ar ribojama, pvz., siekiant tam tikrus gelmių išteklius paskirstyti kelioms žmonių kartoms ir pan.

Auditorių nuomone, būtent patvirtinta valstybės žemės gelmių išteklių naudojimo strategija galėtų būti pradinėmis sąlygomis, leidžiančiomis kiekvienu konkrečiu atveju apsispręsti dėl to, kokiomis aplinkybėmis ir apimtimis žemės gelmių naudojimas galėtų būti laikomas visuomenės poreikių tenkinimu.

## 1.5. Teritorijų planavimas žemės gelmių išteklių naudojimo procese

LR Žemės gelmių įstatyme nustatyta, kad valstybei turi būti užtikrintas priėjimas prie savo gelmių išteklių („nenaudojami žemės gelmių ištekliai turi būti apsaugoti nuo veiksmų, bloginančių jų [...] gavybos sąlygas“)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Žemės gelmių įstatymo 20 str. 3 p.

Lietuvos Respublikos teritorijos bendrajame (generaliniame) plane<sup>19</sup> nurodyta, kad tam turėtų būti rezervuota 1946,8 km<sup>2</sup> šalies teritorijos (3 lentelė).

3 lentelė. Naudingųjų iškasenų telkinių rezervuotinos teritorijos		
Teritorijų paskirtis	Objektų skaičius	Rezervuojamas plotas (km <sup>2</sup> )
Nenaudojami kietųjų iškasenų telkiniai	399	195,5
Prognoziniai kietųjų iškasenų plotai	177	335,9
Nenaudojami durpynai	692	975,4
Rezerviniai požeminio vandens gavybos plotai	22	440,0

Šaltinis – Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas.

Audito metu nustatyta, kad teritorijų rezervavimo procedūros iki šiol nebaigtos.

#### Pastebėjimas

Svarbiausių rezervuotinių teritorijų išsidėstymas pateikiamas Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano specialioje kartoschemoje (*plano brėž. Nr. 11 „Rezervuojamos valstybės poreikiams teritorijos“*), o bendri jų mastai – specialioje suvestinėje lentelėje (*plano 9-1 lent. „Rezervuotinių valstybės poreikiams teritorijų suvestinė“*).

Viename dokumente vartojamos semantinė prasme skirtingai suprantamos sąvokos – „rezervuojamos/ rezervuotinos“, – darančios neaiškia iškasenų gavybos teritorijų rezervavimo proceso būklę, dėl to gali kilti teisinių problemų jas kontroliuojant.

Pažymėtina, kad galimybę rezervuoti teritorijas išteklių gavybos poreikiams suteikia LR Saugomų teritorijų įstatymas<sup>20</sup>, leidžiantis steigti rezervuojančios apsaugos zonas virš perspektyvių naudingųjų iškasenų plotų, tačiau šia galimybe nėra pasinaudota, Lietuvoje nėra nė vienos tokios rezervuotos teritorijos.

Problemą kelia ir karjerų steigimo dokumentų tvarkymo trukmė bei procedūrų kiekis, ypač, kai naudingųjų iškasenų telkinys yra nedidelis ir gavyba jame vykdoma palyginti trumpą laikotarpį, per kurį tenka ne vieną kartą keisti žemės naudojimo paskirtį: gaunant leidimą eksploatuoti telkinį, gaunant leidimą rekultivuoti teritoriją ir kt. Galutinė žemės paskirtis, baigus gavybą, gali būti tik ta, kuri nurodyta karjerų rekultivavimo projekte.

#### Pavyzdys

Biologinio rekultivavimo atlikti negalima, kol nebus vėl inicijuotas bendrojo teritorijos plano patikslinimas, o iškasto telkinio ploto paskirtis nebus pakeista iš naudingųjų iškasenų gavybos teritorijos į kitą – miškui, žemės ūkiui, statyboms, rekreacijai ar panašią teritoriją. Toks procesas trunka iki 1,5 metų, tad rekultivavimo procesas mažai kur vyksta, nes detalūs teritorijų planavimas – sudėtingas procesas. Jis iškasenų telkinio naudotojui nenaudingas.

Šaltinis – Lietuvos karjerų asociacija.

Gavybos įmonių patirtis rodo, kad žemės paskirties keitimui tenka skirti daug laiko ir kitų išteklių, o daugkartinis žemės paskirties keitimas tampa nuo nieko neapsaugančia, jokios naudos neduodančia procedūra.

<sup>19</sup> Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas, patvirtintas LR Seimo 2002-10-29 nutarimu Nr. IX-1154, patikslinimai patvirtinti LR Seimo 2006-10-12 nutarimu Nr. X-851.

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, 1993-11-09 Nr. I-301, 18 str. 2 d. 6 p.

Tai, kad:

- a) didžiausias valstybės turtas – naudingosios iškasenos (išskyrus naftą) – suteikiamas gavėjams be konkurso,
  - b) Lietuvos teisės aktuose nėra aiškiai apibrėžtų sąlygų ir nustatytų kriterijų, kada žemės gelmių išteklių gavybą galima būtų laikyti tenkinančia visuomenės poreikius, atitinkančia viešąjį interesą,
  - c) jokiuose teisės aktuose nepaaiškintos rezervuojamų ir rezervuotinių teritorijų sąvokų skirtumai,
  - d) pagal esamą tvarką ilgai trunka karjerų steigimo dokumentų tvarkymas, didelis šių procedūrų kiekis,
- sudaro sąlygas, kad neužtikrinamas gelmių išteklių tausojantis naudojimas, valstybei apsunkinamas priėjimas prie gelmių išteklių.

## 1.6. Pažeistų teritorijų rekultivavimo finansavimas

Lietuvoje karjeriais pažeistas 16 tūkst. ha žemės plotas (iš jų 13,6 tūkst. ha durpynų). Per 2008–2009 metus numatyta atstatyti 0,166 tūkst. ha durpynų teritorijos (arba 1,2 proc. teritorijos, pažeistos eksploatuojant durpynus). Tam numatyta naudoti daugiausia ES lėšas. Aplinkos ministerijos duomenimis, atstatyti vieno ha durpynais pažeistos teritorijos, vertinant 2007 m. darbų įkainiais, reikėtų apie 5 tūkst. Lt investicijų. Tad bendras lėšų poreikis šių teritorijų rekultivavimo tikslams gali siekti apie 68 mln. Lt. Pažeistas teritorijas pavyktų sutvarkyti maždaug per 100 metų.

Lietuvoje per metus surenkama apie 19,3 mln. Lt mokesčių už gamtos išteklius. Tad surenkamų mokesčių suma už visas kietąsias žemės gelmių iškasenas nepadengtų net durpių gavybos metu pažeistų teritorijų atstatymo darbų sąnaudų. Tokia būklė rodo, kad durpių gavybos įmonių bankroto atveju pažeistų teritorijų atkūrimas (rekultivacija), neatsižvelgiant į visuomenės interesus, gali būti atidėtas neapibrėžtam laikui.

Lietuvos karjerų asociacijos nuomone, ši problema galėtų būti išspręsta iš dalies, sudarant atidėjimus pelno sąskaita proporcingai išnaudotam telkinio plotui. Tokie atidėjimai turėtų būti kaupiami įmonės specialioje sąskaitoje, kurioje lėšos nebūtų apmokestinamos pelno mokesčiu, o sukauptų lėšų nebūtų galima naudoti kitiems tikslams, išskyrus rekultivaciją. Tuomet lėšos nedingtų net ir įmonių bankroto atveju.

Pažymėtina, kad prieš keliolika metų veikė Rekultivacijos fondas, kuriame turėjo būti kaupiamos lėšos (jų panaudojimas kitiems tikslams buvo draudžiamas), pakankamos viso gavybos įmonei suteikto telkinio (žemės sklypo) rekultivavimui, baigus gavybos darbus. Fondas buvo panaikintas gavybos įmonių iniciatyva, nes dėl infliacijos, valiutos pasikeitimo ir kitų, ne nuo įmonių priklausančių, aplinkybių fonde sukauptos lėšos buvo prarastos. Aplinkos ministerijos specialistai teigiamai vertina anksčiau buvusią tvarką, kai įmonėms buvo privaloma kaupti lėšas rekultivavimo fonde.

Norime atkreipti dėmesį į tai, kad kai kurios institucijos ir ūkio subjektai naudoja ir kitus būdus, kad neprarastų sukauptų lėšų.

#### Geros patirties pavyzdžiai

1. Aplinkos projektų valdymo agentūra, naudodama ES lėšas vandens tvarkymo projektams, reikalauja iš rangovų bankų arba draudimo įmonių garantijų, kad bus užtikrintas numatytų darbų finansavimas laiku.
2. IAE veiklos nutraukimo fonde sukauptos lėšos investuojamos į valstybinius vertybinius popierius, taip apsaugant jas nuo nuvertėjimo.

Manytina, kad tokios garantinės priemonės galėtų pažeistų karjerai teritorijų atkūrimą apsaugoti ir įmonių bankroto atveju.

Dėl to, kad nenumatytos finansinės pažeistų teritorijų rekultivavimo garantijos, jų atkūrimas Lietuvoje užtrunka neleistinai ilgai.

### 1.7. Turimų žemės gelmių išteklių ekonominis potencialas

Lietuvos mokslininkų nuomone, perspektyviausi, bet iki šiol pramonėje nenaudojami arba beveik nenaudojami Lietuvos žemės gelmių turtai (naudingosios iškasenos) yra šie: opoka, anhidritas, kreidos mergelis ir sapropelis, kuris galėtų būti ypač svarbus plėtojant ekologinę žemdirbystę Lietuvoje. Remdamiesi atliktais darbais jie teigia, kad šių naudingųjų iškasenų panaudojimas leistų pasiekti kompleksinį efektą (6 priedas):

- pateikti rinkai naujus, inovacinius produktus;
- pagerinti jau gaminamų Lietuvoje statybinių medžiagų savybes;
- plėsti ne tik žaliavos, bet ir galutinės produkcijos eksportą;
- atsisakyti importo tos produkcijos, kurią gaminti Lietuva turi sąlygas;
- sumažinti energetinių išteklių poreikį statybinių medžiagų gamybai ir vartojimui;
- sumažinti statybinių medžiagų savikainą;
- spręsti aplinkos apsaugos problemas.

Iš įvardytų išteklių geriausiai pasirengta naudoti opoką, pakeičiant ja dalį klinkerio gaminant cementą (AB „Akmenės cementas“). Vien tik šiam tikslui reiktų apie 90 tūkst. t opokos per metus. Tai leistų 90 tūkst. t per metus sumažinti CO<sub>2</sub> išmetimą į aplinką, nes išdegant 1 toną klinkerio išsiskiria apie 1 t CO<sub>2</sub>.

#### Pastebėjimas

Detaliai išžvalgytų anhidrito išteklių Lietuvoje yra apie 101,5 mln. t. Parengti šachtų projektai, beatliekė gavybos technologija, žinomos jo naudojimo sritys. Atsiradusias po anhidrito gavybos žemės gelmių ertmes numatyta panaudoti kitų pramonės šakų atliekų laidojimui. Pažymėtina, kad anhidrito telkinių yra ir Rusijos Federacijos Karaliaučiaus srityje. Dėl to Lietuva ir Rusija yra potencialios konkurentės anhidrito gavybos ir produkcijos iš jo pardavimo rinkoje, jei būtų pradėti eksploatuoti šie išteklių.

Lietuvos nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje numatyta intensyviai plėtoti ekologinių augalininkystės ir gyvulininkystės produktų gamybą, pasiekti, kad ekologinių ūkių pagaminta produkcija sudarytų ne mažiau kaip 15 procentų visos pagaminamos žemės ūkio produkcijos. Tai svarbu ir dėl sparčiai augančių mineralinių trąšų kainų. Viena perspektyviausių



priemonių laukams tręšti ir dirvos struktūros savybėms gerinti – sapropelis ir durpės. Durpes taip pat numatoma naudoti ir savos energijos gamybai, tačiau reikia strateginio sprendimo dėl naudojimo prioritetų ir masto.

Energetinių išteklių gavybos ir naudojimo klausimų koordinavimą ir gamybos iš vietos bei antrinių žaliavų skatinimo programų rengimą ir įgyvendinimą pagal kompetenciją kartu su Aplinkos ministerija privalo vykdyti Ūkio ministerija<sup>21</sup>, savo reguliavimo sferoje turinti ir atitinkamą institucijų, tačiau šiai veiklai ji neteikia prioriteto. Durpių panaudojimo energetinėms reikmėms tyrimų, vykdytų Ūkio ministerijos užsakymu, pastaraisiais metais nebuvo.

Per 2006 m. Nacionalinės paramos lėšomis ministerijai pavaldžios įstaigos parėmė tris vietos žaliavų panaudojimo plėtros projektus, kuriems skirta 211,3 tūkst. Lt. Dar trys projektai buvo paremti iš jų administruojamų Struktūrinių fondų paramos lėšų. Iš viso paramai skirta 5 803 tūkst. Lt, arba tik 0,52 proc. minėtų fondų lėšų.

#### Pastebėjimas

Parama vietos žaliavų naudojimo plėtrai yra ne tik atsiperkanti investicija. Ji leistų spręsti ir kitas problemas, padidindama investicijų efektyvumą. Pvz., parama AB „Anykščių kvarcui“ leido padidinti ne tik gamybos apimtį, bet sumažinti kuro poreikį, nutraukti upės teršimą pavojingomis medžiagomis, 20 proc. sumažinti žaliavos poreikį, panaudojant apie 300 tūkst. tonų susikaupusių perdirbto kvarcinio smėlio atliekų, atsižvelgiant į vietos gyventojų interesus, spręsti įmonės keliamo triukšmo problemą.

Parama UAB „Panevėžio melioracijai“ leido Lietuvoje pradėti teikti rinkai naują produktą – aukštos kokybės žvyro skaldą (trupintą žvyrą), tinkamą kokybiškai kelių dangai tiesti. Ši produkcija turėtų bent iš dalies pakeisti dabar importuojamą granito skaldą, t. y. tokia veikla leidžia gerinti ir šalies mokėjimų balansą.

Šaltinis – VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra.

Audito metu nustatyta, kad Lietuvoje neskatinama ir sapropelio gavyba, o didžioji išgaunamų durpių dalis eksportuojama.

#### Pastebėjimas

Sapropelio gavybos atnaujinimas ir išplėtimas duotų dvigubą naudą – rinka būtų aprūpinta natūralia trąša ir pašaru gamybos priedu, o užakusiems ežerams būtų suteikta galimybė atgimti<sup>22</sup>.

Anhidrito ir sapropelio išteklių naudojimu Lietuva atsilieka nuo kaimyninių valstybių.

#### Pavyzdys

1. Rusija verslo plėtros tikslais stebi situaciją pasaulinėje anhidrito rinkoje, plečia anhidrito gavybą ir gamybą iš jo, skatina užsienio (Prancūzijos) kapitalo investicijas. Paklausa tokia didelė, kad anhidrito rinkoje dar nėra konkurencijos. Rusijoje eksploatuojami telkiniai, kurių atsargos, palyginti su Lietuvos, labai ribotos, tačiau jų eksploatavimas leido sumažinti produkcijos iš jo kainą 3 kartus lyginant su importuojama produkcija. Gavybos šachtoms įrengti reikia santykinai labai mažų žemės sklypų.

2. Sapropelio atsargų naudojimu Lietuva taip pat atsilieka nuo Rusijos, kur, net ir esant mažesnėms energetikos išteklių kainoms negu Lietuvoje (tad ir mažesnėms trąšų kainoms), yra sukurta sapropelio naudojimo strategija, vykdomi moksliniai ir rinkos tyrimai, rengiami specialistai, yra reikalingų įrenginių tiekėjai, numatytos ūkininkų skatinimo ir paramos priemonės.

Šaltiniai: <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=17767383>; <http://www.47news.ru/2008/08/18/013/print.html>.

Lietuvos mokslininkų nuomone, ilgalaikė žemės gelmių turto naudojimo strategija leistų parengti programą ir pradėti kryptingus darbus, kurie ateityje galėtų padaryti verslui patrauklesnėmis (įvertinus tausojančią išteklių naudojimą, investicijų riziką) ir kitas, dar nenaudojamas, naudingąsias iškasenas, pvz., geležies rūdą, granitą ir kt.

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-07-23 nutarimu Nr. 921 patvirtintų Ūkio ministerijos nuostatų 6.2.32 ir 6.2.33 punktai.

**Pavyzdys**

Lietuvoje buvo atsisakyta granito gavybos planų dėl jo padidinto radioaktyvumo, tačiau preliminarūs duomenys leido geologams padaryti išvadą, kad radioaktyvus yra ne visas granito masyvas, o tik jo atskiros dalys, t. y. detalesni telkinių tyrimai gal galėtų leisti atsisakyti granito importo iš Švedijos, Baltarusijos ir Ukrainos.

Lietuvoje, neturinčioje ilgalaikės naudingųjų iškasenų naudojimo strategijos, neatsinaujinančių žemės gelmių išteklių naudojimas neskatinamas, todėl šalis nepakankamai išnaudoja turimą žemės gelmių išteklių ekonominį potencialą.

## 1.8. Nauja ES žemės gelmių naudojimo strategija

Europos Bendrijos Komisija 2008-11-04 priėmė strateginio pobūdžio dokumentą – komunikatą Europos Parlamentui ir Tarybai<sup>23</sup>, kuriame konstatuojama, kad nuo galimybės gauti žaliavų priklauso ūkio sektoriai, kuriuose ES šalyse sukuriama 1 324 mlrd. EUR bendros pridėtinės vertės ir apie 30 mln. darbo vietų. ES – didžiausia arba antra pagal dydį pasaulyje kai kurių pramoninių naudingųjų iškasenų išgavėja, bet ir didžiausia daugumos iškasenų importuotoja. Esminiai pasaulinių žaliavų rinkų pokyčiai kelia grėsmę Europos pramonės konkurencingumui.

ES, įskaitant ir Lietuvą, turi pakankamai statyboms, ypač užpildų gamybai, reikalingų naudingųjų iškasenų. Atsižvelgiant į logistinius apribojimus ir iškasenų transportavimo sąnaudas, galimybė gauti užpildų iš regioninių ar vietos išteklių gali tapti labai svarbiu ekonomikos vystymo veiksmu.

Neenergetinių žaliavų gavyba efektyviausiai gali būti vystoma tik tose vietose, kuriose yra žinomų ir komerciniu požiūriu perspektyvių naudingųjų iškasenų telkinių, todėl ir būtina strategija, pagal kurią būtų užtikrinta galimybė dabar ir ateityje tinkamai naudoti tuos žemės gelmių išteklius.

ES siūlo priimti integruotą žaliavų strategiją, t. y. visoje ES būtų nustatytos teisingos pagrindinės sąlygos – skatinamas nenutrūkstamas žaliavų iš Europos išteklių tiekimas (ypač svarbu Lietuvai). ES čia mato tokias esmines problemas:

- dėl žemės naudojimo kitiems tikslams ES nuolat mažėja naudingųjų iškasenų gavybai skirtų žemės plotų;

- įprasta, kad praeina 8–10 metų, kol pradeda gavyba, verslui tai yra per ilgi terminai.

Problemas numatoma spręsti taip:

- suprastinti administracines sąlygas ir pagreitinti žvalgymo ir gavybos veiklos leidimo suteikimo procesą (sektinas Švedijos pavyzdys);

- atsižvelgti į nacionalinius geologinius tyrimus, rengiant žemės naudojimo planus (geros patirties pavyzdys – Austrijos naudingųjų iškasenų planas);

- skatinti mokslinių tyrimų projektus, kuriuose daugiausia dėmesio būtų skiriama žaliavų gavybai ir perdirbimui;

<sup>22</sup> LGT specialistų nuomonė. Panaši nuostata yra ir Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programoje.

<sup>23</sup> Europos Bendrijos Komisijos 2008-11-04 komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Žaliavų iniciatyva – įgyvendinant svarbiausius poreikius užtikrinti ekonomikos augimą ir darbų vietų kūrimą Europoje“.



- 
- skatinti universitetų, geologinių tyrimų tarnybų ir pramonės įmonių bendradarbiavimą;
  - įvairiems moksliniams tyrimams, inovacijoms ir įmonėms teikti sanglaudos politikos finansavimą dėl žaliavų žvalgymo ir gavybos, pirmiausia – iš Europos regioninės plėtros fondo.

Europos Komisija po dvejų metų turi pateikti Europos Tarybai ataskaitą apie žaliavų iniciatyvos įgyvendinimą.

Pažymėtina, kad Žemės gelmių panaudojimo programoje (1994 m.) į daugumą Europos Komisijos komunikate minėtų aspektų dėl žaliavų iniciatyvos buvo atsižvelgta.

Lietuvoje už šių darbų organizavimą atsakinga Ūkio ministerija.

Auditorių nuomone, nacionalinė ilgalaikė žemės gelmių išteklių strategija – reikalinga priemonė, leidžianti Lietuvai įvykdyti ir naujus Europos Sąjungos reikalavimus.

## 2. Atsinaujinančiųjų išteklių apsauga nuo taršos

Požeminis geriamasis ir natūralus mineralinis vanduo priskiriami prie atsinaujinančių žemės gelmių išteklių.

Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programoje ypač daug dėmesio skiriama vandens ištekliams, nurodant, kad viena iš būtinausių nacionalinio saugumo sąlygų – užtikrinti gerą vandens kokybę, atitinkančią ES Bendrosios vandens politikos direktyvos reikalavimus.

Specialistų nuomone, Lietuva gali didžiulius, kad natūralus požeminis geriamasis vanduo tiekiamas jos didiesiems miestams, mat daugumoje kitų Europos didžiųjų miestų jis dirbtinai filtruojamas iš pratekančių upių, kurių užteršimo tikimybė gerokai didesnė<sup>24</sup>. Natūraliu požeminiu vandeniu įmanoma aprūpinti beveik visą mūsų šalies teritoriją.

Lietuva naudoja tik nedidelę požeminio vandens išteklių dalį: per 2007 m. – apie 389,8 tūkst. kubinių metrų per dieną (arba 10,8 proc. visų prognozuojamų išteklių) ir 0,453 tūkst. kubinių metrų per dieną mineralinio vandens išteklių, esančių Lietuvos kurortų teritorijose (arba 7,3 proc.). Atsižvelgiant į tai, kad ateityje nenumatyta didinti vandens naudojimo, galima teigti, kad šių atsinaujinančių išteklių Lietuvoje turėtų užtekti ilgam.

### Pastebėjimas

Iš tikrųjų Lietuva geriamojo požeminio vandens ištekliams aprūpinti ne taip tolygiai, kaip gali atrodyti pagal statistinius duomenis, nes:

1. Įvairiose Lietuvos teritorijose skirtingai naudojami požeminių vandens baseinų ištekliai. Pvz., iš viršutinio-vidurinio devono baseino<sup>25</sup> atsargų naudojama 8,7 proc. per metus, o Vakarų Žemaičių kvartero baseino<sup>26</sup> atsargų – 21,9 proc. Per 2007 m. požeminio vandens išteklių naudojimo intensyvumas padidėjo nežymiai, nuo 9,8 proc. 2006 m. iki 10,8 proc. 2007 m., išgauto vandens kiekis įvairiuose baseinuose padidėjo nuo 5,8 proc. iki 32,2 proc. O Baltijos jūros mažųjų intakų pabaseiniuose požeminio vandens gavyba pasiekė apie 49 proc. leistino kiekio.

2. Prognoziniai ištekliai buvo įvertinti daugiau kaip prieš 20 metų, vadovaujantis principu, kad dėl požeminio vandens gavybos neturi sumažėti tik upių sanitarinis debitas. Tuo tarpu Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2000/60/EB požeminio vandens eksploataciniai ištekliai gali būti tik tokio dydžio, kuris užtikrintų gerą požeminio vandens būklę ir nekeistų tinkamos paviršinio vandens ir visų kitų ekosistemų (upių debitų, pelkių, augalų augimviečių geros egzistencijos sąlygų ir kt.) būklės. T. y. ES nustatytos vandens naudojimo normos griežtesnės. Šiuo metu vykdomi įvertinimo pagal ES reikalavimus darbai.

3. Lietuvoje yra tokių vietų, kur trūksta tinkamo gėrimui požeminio vandens, t. y. ten turi būti naudojamas kitų teritorijų požeminis vanduo.

Šaltinis – LGT.

Požeminio geriamojo vandens ištekliai, kurie sudaro žymią Lietuvos nacionalinio turto dalį, gali būti prarasti, jei jie nebus tinkamai apsaugoti nuo taršos.

### 2.1. Požeminio vandens monitoringas

Žemės gelmių monitoringo darbus pavesta vykdyti, koordinuoti ir kontroliuoti LGT<sup>27</sup>. Nustatyta, kad 2007 m. atskirų hidrocheminių junginių koncentracija gruntiniame vandenyje yra

<sup>24</sup> <http://www.balsas.lt/print/212936>.

<sup>25</sup> Iš šio baseino tiekiamas vanduo Zarasų, Biržų, Utenos, Rokiškio, Anykščių ir artimiausių savivaldybių teritorijose.

<sup>26</sup> Iš šio baseino tiekiamas vanduo Plungės savivaldybės teritorijoje.

<sup>27</sup> LGT nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002-06-14 įsakymu Nr. 316, 8.14 punktą.

didesnė už gamtinio fono ribines reikšmes 41 proc. visų Lietuvos požeminio vandens būklės valstybinei stebėsenai skirtų gręžinių. Didžiausia leistina koncentracija (DLK) viršyta 8,7 proc. valstybinio monitoringo gręžinių, todėl galima teigti, kad Lietuvos požeminio vandens telkiniai neapsaugoti nuo taršos. Žinybinio monitoringo duomenys apie poveikį nedideliu atstumu nuo žinomų taršos šaltinių (židinių) rodo, kad švarių objektų, kurių aplinkoje cheminių komponentų reikšmės atitinka foninę gruntinio vandens sudėtį, yra tik apie 18 proc. Didžiausią riziką kelia tai, kad daugiau negu trečdalis potencialių tokios taršos objektų patenka į projektuojamas vandenviečių sanitarinės apsaugos zonas (SAZ).

#### Pavyzdys

Taršos mastą rodo ir tai, kad, LGT prirėkus įvertinti požeminio vandens kokybės hidrocheminį foną (natūralų gamtinį, t. y. be antropogeninės veiklos poveikio), iš 644 valstybinio monitoringo ir 9000 žinybinio monitoringo subjektų analizių duomenų tokiems tyrimams galėjo panaudoti 3808, t. y. tik 39 proc. mėginių nebuvo aptikta žmonių ūkinės veiklos pėdsakų.

Šaltinis – LGT.

Auditorių nuomone, yra rizika, kad tikrasis požeminio vandens taršos mastas gali būti didesnis, nes požeminio vandens valstybinio monitoringo programa dėl lėšų stygiaus nevykdoma numatyta optimalia apimtimi.

4 lentelė. Požeminio vandens taršos monitoringo programos įgyvendinimas

Kontroliuojami parametrai	Minimalus stebėjimo vietų skaičius, stebėjimų dažnumas/periodiškumas	Turėjo būti atliktas tyrimų skaičius per 2005–2007 m.	Faktiškai atlikta	Programos įgyvendinimas proc.
Bendroji cheminė sudėtis (anijonai ir katijonai)	280 vietų, 1 kartą per metus	840	256	30
Mikrokomponentai	280 vietų 2 kartus per 6 metus	280	24	8,6
Pesticidai ir organiniai junginiai	280 vietų 1 kartą per 6 metus	140	11	7,9
Biogeniniai elementai	280 vietų, gilesniuose nei 5 metrų gręžiniuose – 1 kartą per metus	640	256	40
<b>Iš viso:</b>		<b>1903</b>	<b>551</b>	<b>29</b>

Šaltinis – valstybinio aplinkos monitoringo 2005–2010 metų programa<sup>28</sup> ir LGT.

Analizė rodo, kad valstybinio monitoringo išvados daromos pagal gerokai mažesnę tyrimų skaičių, negu numatyta programoje. 2005–2007 m. laikotarpiu atliktas 551 požeminio vandens tyrimas iš programoje numatytų 1903, arba apie 29 proc.

LGT vertinimu, visos apimties monitoringui vykdyti 2007 metais reikėjo 283,9 tūkst. Lt. Šių lėšų Taryba negavo, todėl galėjo vykdyti tik minimalius stebėjimus (požeminio vandens lygio svyravimų matavimus) ir toliau taip pat negalės įgyvendinti Bendrosios vandens politikos direktyvoje numatytų ir valstybiniam monitoringui keliamų visų uždavinių dėl požeminio vandens. Ypač tai turės įtakos vykdant Nitratų direktyvą, vertinant išsklaidytos taršos poveikį požeminiam vandeniui, nes į požeminio vandens valstybinio monitoringo programą įtrauktas ir nitratų monitoringas.

Pažymėtina, kad dėl didelio gamtos procesų požeminiame vandenyje inertiškumo, priešingai negu paviršiniame vandenyje, šis monitoringas negali būti situacijos operatyvaus valdymo priemone. Sumažėjus monitoringo tinklui, prarastų duomenų kompensavimas, dažniau imant mėginius iš likusiųjų gręžinių, yra nepakankamas, nes nepateikia vaizdo visos šalies mastu.

5 lentelė. Požeminio vandens taršos monitoringo programos vykdymo trūkumai ir jų priežastys.

Monitoringo priemonės (LGT veikla), trūkumai	Aplinkybės, trūkumų priežastys
Tikslinės lėšos požeminio vandens monitoringui.	Lietuvos Respublikos Vyriausybės neskiriamos (šiai veiklai LGT skiria dalį savo išlaidoms skirtą finansavimo lėšų).
Valstybinė monitoringo 2005–2010 metų programa, įskaitant ir Europos Tarybos direktyvos 91/676/EEB „Dėl vandens apsaugos nuo taršos nitratais iš žemės ūkio šaltinių“ (toliau – Nitrato direktyva) <sup>29</sup> vykdymo programą. Programoje nurodyta visa monitoringo darbų apimtis, kurią turėtų vykdyti LGT, kad duomenys būtų patikimi.	Lėšų nenumatyta.
Vyriausybės patvirtinta programa „Geologija ir darnus vystymasis“ <sup>30</sup> .	Požeminio vandens monitoringas ir lėšos nenumatyti.
Požeminio vandens tyrimo laboratorijų konkurencijos stoka.	<b>Paviršinio</b> vandens tyrimai vykdomi Aplinkos ministerijos reguliavimo sferoje esančių institucijų – Jūrinių tyrimų centro, RAAD ir kitose laboratorijose, kurios nėra atestuotos <b>požeminio</b> vandens tyrimams. Pastarieji tyrimai paprastai užsakomi vienoje privačioje laboratorijoje.
Neišvystytas žinybinio monitoringo tinklas.	Žinybinio monitoringo tinklas pagal išdėstymą ir mėginių paėmimo gylį pritaikytas stebėti tik konkrečių ūkio subjektų veiklos pasekmėms, bet ne visos Lietuvos mastu.
Lietuvos teisės aktai neskatina monitoringo kokybės gerinimo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ne visiems ūkio subjektams, kurių veikla daro įtaką požeminiame vandeniui, žinybinis monitoringas privalomas.</li> <li>2. Jokiais teisės aktais nenumatyta, kad LGT būtų teikiami duomenys, kiek ir kokie ūkio subjektai Lietuvoje privalo vykdyti žinybinį monitoringą, kiek iš jų ir dėl kokių priežasčių jo nevykdo, kokias tai kelia pasekmes.</li> <li>3. Tik 7 šalies savivaldybės atlieka požeminio vandens monitoringą.</li> <li>4. LGT neturi įgaliojimų priversti visus ūkio subjektus vykdyti žinybinio monitoringo programas (iki 2007 m. pradžios LGT buvo patvirtinusi 824 objektų – potencialių požeminio vandens teršėjų programas, iš kurių maždaug 15 % nevykdomos).</li> <li>5. Jokiais teisės aktais nenumatyta atsakomybė subjektams, kurie privalo, bet nevykdo požeminio vandens monitoringo.</li> <li>6. LGT neturi įgaliojimų ir išteklių, kad galėtų užtikrinti žinybinio monitoringo duomenų patikimumą: patikrinti, ar laikomasi stebėsenos metodikų, paimti ir ištirti kontrolinius mėginius.</li> </ol>
Iš maždaug 300 valstybinio monitoringo gręžinių į LGT balansą buvo perduoti 144 gręžiniai, kiti pateko į privatizuotas teritorijas. Informacija apie valstybinio monitoringo gręžinių tinklą <b>1991 m.</b> pateikta žemėtvarkos tarnyboms.	Savininkams iki šiol nenustatyti reikalingi servitutai, užtikrinantys galimybę LGT prieiti prie gręžinių.

Šaltinis – LGT, Valstybės kontrolė.

<sup>28</sup> Programa patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-02-07 nutarimu Nr. 130 „Dėl valstybinės aplinkos monitoringo 2005–2010 metų programos patvirtinimo“.

<sup>29</sup> Europos Tarybos 1991-12-12 direktyva 91/676/EEB „Dėl vandens apsaugos nuo taršos nitratais iš žemės ūkio šaltinių“.

<sup>30</sup> Programa patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-08-10 nutarimu Nr. 873 „Dėl valstybinių geologinių tyrimų 2006–2010 metų programos „Geologija ir darnus vystymasis“ patvirtinimo“.

## Pavyzdžiai

1. Pagal požeminio vandens valstybinio monitoringo programą Lietuvoje per 2005–2007 m. turėjo būti atlikta 140 galimos taršos pesticidais tyrimų, tačiau atlikta tik 11 (7,9 proc. numatytos apimties). Monitoringo išvada, kad pasklidusios taršos sąlygomis pesticidų gruntiniame vandenyje beveik nėra, padaryta konstatavus, kad iš visų tirtų mėginių tik viename rasta 3,4 mkg/l antrazino (didžiausia leistina koncentracija – 2 mkg/l), viršijančio leistiną normą jame 1,7 karto, o kituose mėginiuose pesticidų koncentracija buvo mažesnė už tų medžiagų aptikimo ribą. Auditorių nuomone, toks tyrimų kiekis nepakankamas.

Kad pesticidai turi būti atidžiai stebimi, įrodo tarša pesticidais Danijoje, kur jie pasiekė kelių šimtų metrų gylį, t. y. ten kilo problema ateities kartoms. Ilgas pesticidų buvimas žemės gelmėse pavojingas, nes dėl jų degradacijos susidariusios tarpinės medžiagos gali būti pavojingesnės negu patys pesticidai.

2. Pagal monitoringo reikalavimus atliekamo vieno vandens mėginio tyrimo kaina yra apie 500–600 Lt (palyginimui: Vakarų Europos šalyse tokio tyrimo kaina siekia apie 500–600 eurų). Tad vien tik pesticidų tyrimams, 2007 m. kainomis, per metus reikėtų skirti ne mažiau negu 23 tūkst. Lt.

3. Aplinkos monitoringo programoje buvo numatyta įrengti 80 stebėjimo gręžinių, kad Lietuvoje būtų galima įgyvendinti Nitratų direktyvos reikalavimus ir nustatyti biogeninius elementus vandenyje. Tačiau reikalingų lėšų (136 tūkst. Lt) neskirta, gręžinių tinklas neįrengtas.

4. Žinybinis požeminio vandens taršos biogeninėmis medžiagomis monitoringas vykdomas tik gyvulininkystės kompleksų ir jiems priskirtų laistymo laukų tiesioginio poveikio zonose, nors žymi tarša tomis medžiagomis vyksta ir kituose tręšiamuose laukuose.

5. Vandens kokybės monitoringą vykdyti Lietuvoje privaloma tik vandenvietėse, kuriose išgaunama daugiau kaip 100 m<sup>3</sup>/d požeminio geriamojo vandens. Iš 1022 LGT žinomų tokių vandenviečių 813 išgauna mažiau negu 100 m<sup>3</sup>/d požeminio vandens. Kitaip tariant, apie 80,0 proc. ūkio subjektų, kurių veikla gali pabloginti požeminio vandens išteklių kokybę, neįpareigoti vykdyti žinybinio monitoringo.

Šaltinis – LGT.

Stebėjimų duomenys rodo, jog Lietuvoje požeminis vanduo pažeistas tarša, tačiau vykdomo monitoringo apimtys nepakankamos.

Monitoringui iš esmės neskiriama lėšų, dėl požeminio vandens tyrimo laboratorijų konkurencijos stokos, neišvystyto žinybinio monitoringo tinklo, Lietuvos teisės aktai neskatina monitoringo kokybės gerinimo, todėl yra rizika, kad naudojamos lėšos gali būti panaudotos neracionaliai, gali būti prarasta daugiamečio monitoringo duomenų seka – intelektualus valstybinis turtas, o taršos poveikis požeminio vandens ištekliams įvertinamas nepatikimai. Tai nesudaro prielaidų požeminio vandens išteklių Lietuvoje patikimai apsaugai.

## 2.2. Požeminio vandens telkinių tarša

Požeminį vandenį paprastai teršia pasklidusios ir (arba) sutelktosios (taškinės)<sup>31</sup> taršos šaltiniai (teršėjai). Šalies žinybinio monitoringo duomenimis, iš potencialių sutelktosios taršos šaltinių (ūkio subjektų, kurie gali patekti į projektuojamas vandenviečių sanitarinės apsaugos zonas) tik 18 proc. neteršė požeminio vandens telkinių.

Tausojimo programoje požeminio vandens apsauga traktuojama kaip viena iš svarbiausių nacionalinio saugumo užtikrinimo priemonių. Joje nurodyta, kad šiuo metu pagrindiniai požeminių

<sup>31</sup> Ataskaitos 2 priedas.

vandens telkinių teršėjai yra pasklidusios taršos šaltiniai<sup>32</sup>. Didelę įtaką požeminio vandens kokybei gali turėti ir sutelktosios (taškinės) taršos šaltiniai, jei jie yra geologiniu požiūriu jautriose vietose.

LGT specialistų nuomone, tai, kad trečdalyje monitoringo gręžinių kai kurių junginių koncentracija (dažniausiai – nitratų) vandenyje yra didesnė už gamtinį foną, rodo žemės ūkio veiklos įtaką požeminio vandens kokybei.

Mažinti vandens taršą, kurią sukelia ar skatina žemės ūkyje naudojami nitratai, ir sustabdyti tolesnį tokį teršimą, numatyta Nitratų direktyvoje. Vykdydama šios direktyvos nuostatas, LR Vyriausybė patvirtino Valstybinę vandens taršos iš žemės ūkio šaltinių mažinimo programą<sup>33</sup>, kurios įgyvendinimo koordinavimas pavestas Žemės ūkio ir Aplinkos ministerijoms. Be to, Programoje dalyvauja ir Švietimo ir mokslo bei Sveikatos apsaugos ministerijos.

Iš šių institucijų Valstybės kontrolei pateiktos informacijos matyti, kad dėl objektyvių ir subjektyvių priežasčių (pvz.: lėšų stygiaus, tarpinstitucinio bendradarbiavimo organizavimo problemų, neįrengtos efektyvios kontrolės sistemos) yra rizika, kad programos tikslai gali būti pasiekti dar negreitai, t. y. išlieka požeminio vandens išteklių praradimo rizika dėl galimos jų taršos iš žemės ūkio veiklos teritorijų.

#### Pastebėjimas

Požeminio vandens užteršimo ir Nitratų direktyvos įgyvendinimo riziką didina tai, kad iš 10 naujų ES narių tik Lietuva, Malta ir Slovėnija Nitratų direktyvos nuostatomis įgyvendinti pasirinko galimybę sudaryti veiksmų programą ne konkrečioms nitratams pažeidžiamoms teritorijoms, o visai valstybės teritorijai, t. y. nesuteikiant prioritetų.

Šaltinis – LGT.

Pažymėtina, kad požeminio vandens telkinių teršimas iš žemės ūkio veiklos teritorijų objektyviai mažinamas vykdam ir kitas programas, finansuojamas ir ES fondų lėšomis (pvz.: priešlaikinio pasitraukimo iš žemės ūkio, mažo našumo žemės apsodinimo miškais, ekologinio ūkio skatinimo), tačiau jas vykdam nesuteikiamas finansavimo prioritetas toms vietoms, kur teigiamas poveikis požeminio vandens telkinių būklei galėtų būti maksimalus.

Požeminio vandens išteklių aprobavimo tvarkoje<sup>34</sup> reikalaujama, kad požeminio vandens išteklių įvertinimo ataskaitoje būtų pateiktas potencialių taršos židinių, galinčių turėti įtakos telkiniui ar vandenvietei, išsidėstymas, jų charakteristikos, jų veiklos reguliavimo poreikio vertinimas. T. y. turi būti inventorizuoti sutelktosios taršos šaltiniai. Už aprobavimo darbus ir taršos židinių duomenų – tiek inventorizuotų LGT specialistų, tiek deklaruotų ūkio subjektų – įtraukimą į Geologinės aplinkos taršos židinių informacinę sistemą (duomenų bazę) atsakinga LGT.

#### Pastebėjimas

Geologinės aplinkos taršos židinių duomenų bazei nesuteiktas registro statusas, t. y. tos informacijos naudojimas nėra privalomas organizacijoms, kurios dalyvauja sanitarinių zonų projektavimo, steigimo, požeminio vandens aprobavimo darbuose ir požeminio vandens kokybės palaikymo kontrolės procedūrose. Tai didina riziką, kad šie darbai gali būti atlikti netinkamai, pažeidžiant nustatytus terminus, gali sumažėti inventorizavimo darbų rezultatyvumas ir nebus paskatų tobulinti inventorizavimo darbų atlikimo tvarką.

<sup>32</sup> Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programa, 10 p. 1 d.

<sup>33</sup> Programa patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-08-26 nutarimu Nr. 1076.

<sup>34</sup> LGT direktoriaus 2005-08-19 įsakymu Nr. 1-101 „Dėl ištirtų požeminio vandens (išskyrus pramoninį) išteklių aprobavimo tvarkos patvirtinimo“ ir 2000-03-25 įsakymu Nr. 6 „Dėl žemės gelmių išteklių aprobavimo komisijos nuostatų patvirtinimo pakeitimo“ patvirtinta tvarka, 10.3 p.

Auditorių nuomone, svarbiausia požeminio vandens apsaugos nuo sutelktosios taršos problema – Lietuvoje iki šiol nežinomi visi potencialūs taršos šaltiniai (ūkio subjektai), o pavojingumo lygis nustatytas ne visiems žinomiems. Inventorizuoti taršos šaltinius – vienas svarbiausių LGT uždavinių, tačiau kol kas nebaigtas.

#### Pavyzdys

Lietuvoje nuo 1999 m. požeminių vandens telkinių potencialios taršos subjektai inventorizuoti 21 savivaldybėje, apimančioje apie 39,77 proc. Lietuvos teritorijos. Tokių šaltinių nustatyta 6071. Duomenys apie jų veiklą ir įtaką požeminiam vandeniui gauti tik iš 1252 ūkio subjektų deklaracijų. Kitų šaltinių (4819 subjektai, arba 79,4 proc.) buvimą LGT nustatė pagal lauko darbų inventorizavimo rezultatus. Taigi apie daugumą Lietuvos taršos šaltinių žinių nėra.

Šaltinis – LGT.

Dėl šios priežasties gali sumažėti prevencinių priemonių efektyvumas, padidėja rizika, kad gali būti neracionaliai panaudotos taršos židiniams likviduoti skirtos lėšos. Dėl to galinčių atsirasti problemų mastą rodo ir tai, kad net ir po labai brangiai kainavusių taršos šaltinių valymo darbų (Vilniuje, Valčiūnuose, Alytuje) naftos angliavandenilių koncentracija gruntiniame vandenyje tose poveikio zonose dar yra didelė.

#### Pastebėjimas

Lietuvoje nebuvo tiriama, per kiek laiko, likvidavus antropogeninės taršos poveikį, požeminio vandens kokybė atitiktų fonines reikšmes, tačiau, specialistų nuomone, priklausomai nuo vietovės geologinių ir hidrogeologinių sąlygų ir kitų aplinkybių, savaiminio apšvalymo nuo teršiančios medžiagos procesai gali trukti dešimtmečius.

Dėl nebaigtų taršos šaltinių inventorizavimo darbų yra rizika, kad dėl taršos gali būti prarasti atsinaujinantys žemės gelmių išteklių (požeminis geriamasis vanduo), gali būti pakenkta Lietuvos nacionaliniam saugumui ir neracionaliai panaudotos Lietuvos bei ES lėšos taršos šaltiniams pašalinti.

### 2.3. Sanitarinių apsaugos zonų steigimas

Kad gamtos išteklių būtų subalansuotai naudojami ir atkuriami, Saugomų teritorijų įstatymas numato galimybes steigti bendrąsias aplinkos apsaugos zonas. Pagal pobūdį joms priskiriamos požeminių vandenų (vandenviečių) apsaugos zonos ir komunalinių objektų sanitarinės apsaugos zonos (SAZ). Pastarųjų steigimo prasmė – nustatyti specialiąsias žemės naudojimo sąlygas, kad zonos teritorijoje būtų galima vykdyti tik tokią ūkinę veiklą, kuri neturėtų neigiamos įtakos iš vandenviečių tiekiamo vandens kokybei (nebūtų teršiamas požeminis vanduo). Esant sudėtingai požeminio vandens apsaugos nuo taršos situacijai, saugomų teritorijų virš vandens telkinių steigimas ir tinkama tų teritorijų kontrolė – veiksmingiausia priemonė, užtikrinanti požeminio vandens vandenviečių apsaugą nuo taršos.

Suderintas ir patvirtintas SAZ specialusis planas turi būti įregistruotas savivaldybės Teritorijų planavimo dokumentų registre ir Žemės gelmių registre. Už tai atsakingos Savivaldybių administracijos. Savivaldybės organizuoja vandenviečių sanitarinių zonų steigimą ir apsaugą. Kai



vandenvietės SAZ yra kelių savivaldybių teritorijoje, šiuos darbus koordinuoja apskričių viršininkai. Vandenviečių kontrolę vykdo RAAD ir VMVT pareigūnai. LGT vykdo SAZ projektų ekspertizę.

SAZ steigimui didžiausios įtakos turi šie Lietuvos Respublikos teisės aktai: Žemės įstatymas<sup>35</sup>, Žemės gelmių įstatymas, Higienos norma NH 44:2006 „Vandenviečių sanitarinių apsaugos zonų nustatymas ir priežiūra“ ir kt. Pagal šios higienos normos 2.1 p. reikalavimus, sanitarinės apsaugos zonos yra privalomos visoms vandenvietėms, tiekiančioms vidutiniškai daugiau kaip 10 m<sup>3</sup> vandens per parą arba kai vanduo tiekiamas 50 ir daugiau asmenų, arba kai jis naudojamas ūkinei komerciniai veiklai. Pagal Higienos normos 3 p. numatyta, kad sanitarinės zonos turi būti nustatytos ir tiems požeminio vandens telkiniams, kurių ištekliai aprobuoti<sup>36</sup>, kol kas nenaudojami, bet gali būti naudojami ateityje. O Žemės gelmių įstatyme nurodyta, kad žemės gelmių išteklius, tad ir požeminį geriamąjį vandenį galima naudoti tik tada, kai telkinys yra aprobuotas<sup>37</sup>. Tačiau, LGT duomenimis, šiuo metu iš 1996 Lietuvoje eksploatuojamų vandenviečių vandens ištekliai yra aprobuoti tik 170-yje (t. y. 8,5%), nors šias vandenvietes eksploatuojančios įmonės turi RAAD išduotus leidimus šiai veiklai. Pažymėtina, jog viena iš aprobavimo sąlygų yra ir sanitarinės apsaugos zonų steigimas<sup>38</sup>.

#### Pastebėjimas

LGT direktoriaus įsakymu patvirtintoje Požeminio vandens išteklių aprobavimo tvarkoje numatyta, kad aprobavimo darbai turi būti baigti iki 2009-01-01, tačiau tai yra LGT vidaus dokumentas, nedarantis įtakos kitoms institucijoms, iki šiol naudojančioms neaprobuotus požeminio vandens išteklius.

Pagal VMVT duomenų bazėje esamą informaciją (2008-12-10 duomenimis), Lietuvoje yra 1996 vandenvietės, kurioms turi būti įteisintos sanitarinės apsaugos zonos. Šiuo metu LGT yra patvirtinusi 364 tokių zonų projektus, tačiau Žemės gelmių registre savivaldybės yra įregistravusios tik 12 zonų specialiųjų planų, iš kurių 4 planai yra geriamojo vandens vandenviečių, o 8 – mineralinio vandens vandenviečių sanitarinių zonų planai.

Vien sanitarinių apsaugos zonų įsteigimas negarantuoja tinkamos požeminio vandens telkinių apsaugos nuo taršos. SAZ veiksmingumą lemia teisės aktų tobulumas, steigimo darbų logiškos sekos užbaigtumas, nenaudojamų vandenviečių apsauga.

Audito metu buvo nustatyta, kad Lietuvoje visos šios sąlygos gerintinos.

#### Pavyzdžiai

1. 2008 m. rengiant Kauno rajono savivaldybės teritorijos bendrąjį planą, Raudondvario seniūnijos teritorijoje savivaldybė numatė įsteigti vandenvietės sanitarinės zonos 1-ąją apsaugos juostą be SAZ techninio projekto. Tai sukėlė vietinių gyventojų nepasitenkinimą, nes požeminio vandens ištekliai šiam telkiniui nebuvo patvirtinti dėl sudėtingos hidrocheminės telkinio situacijos ir sunkiai prognozuojamos sanitarinės būklės eksploatuojant išteklius. Teisės aktais nenumatyta steigti sanitarinės apsaugos zonas neaprobuotų požeminio vandens išteklių apsaugai. LGT vertinimais, šis telkinys nebus eksploatuojamas ir ateityje dėl to, kad nebus jo išteklių poreikio, t. y. nebuvo ir nėra

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos 1994-04-26 žemės įstatymas Nr. I-446.

<sup>36</sup> Aprobuotais laikomi detalieji išžvalgyti, ištirti, įvertinti ir Žemės gelmių išteklių aprobavimo komisijos patvirtinti ištekliai.

<sup>37</sup> Žemės gelmių įstatymas, 1995-12-05 Nr. I-1034, 15 str.

<sup>38</sup> Aprobavimo tvarka patvirtinta LGT 2005-08-19 įsakymu Nr. 1-101.



priežasčių šiuos išteklius išskirtinai saugoti, ribojant ūkinę veiklą.

2. Savo nuožiūra pakoregavusi LGT patvirtintą SAZ projektą, Kauno rajono savivaldybė įteisino Lapių vandenvietės sanitarinę zoną, kurios bendras plotas yra didesnis, negu buvo numatytas projekte, tačiau neįvertino to, kad pakeitus zonų ribų konfigūraciją, sumažėja pagal metodikas apskaičiuota būtina telkinio apsauga nuo taršos.

3. Lentvario vandenvietės sanitarinė apsaugos zona buvo suprojektuota dar 1997 m., tačiau neįteisinta. Ten yra numatyta ne tik pramonės objektų statyba, bet išduotose planavimo sąlygose yra leidimas apvalytas nuotekas laikinai leisti į gruntą sanitarinės zonos teritorijoje, nors dėl geologinių sąlygų ypatumų ši vandenvietė yra labai jautri taršai. Dėl to gyventojams tiekiamame vandenyje didėjo toksinio junginio – nitrato koncentracija bei vyko suprojektuotos SAZ teritorijos urbanizacija.

Manytina, jog sanitarinės apsaugos zonų steigimui neigiamos įtakos turi tokios priežastys:

- steigiant sanitarinės apsaugos zonas, LGT įsijungia į šį procesą tik viename iš paskutinių jo etapų, atlikdama jau parengtų projektų ekspertizę. Auditoriai mano, kad šiai institucijai dalyvaujant jau sanitarinių zonų projektavimo sąlygų išdavimo etape, galėtų būti gerokai pagerinta šių projektų kokybė, sumažėtų sanitarinių zonų steigimo laikas, projektavimo išlaidos ir šio proceso rizika;
- LGT nėra institucija, išduodanti sanitarinių zonų projektavimo sąlygas. Dėl šios priežasties SAZ projektuotojai gali ir nepasinaudoti LGT sukaupta geologine ir kita informacija, o tai didina riziką, kad projektiniai sprendimai neatitiks būtinų reikalavimų;
- pagal esamą tvarką, savivaldybės, neturėdamos specialistų išvadų apie pakeitimų pasekmes, turi galimybę pakeisti sanitarinių apsaugos zonų ribas, kurios buvo apskaičiuotos projektuose;
- informaciją apie požeminio vandens išteklius kaupia, sistemina ir vertina LGT, t. y. tos srities specialistai, o leidimus naudoti požeminio vandens išteklius išduoda kitos institucijos – RAAD;
- tvarka, pagal kurią RAAD vandens tiekėjams ar vartotojams, turintiems savo gręžinius, išduoda Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės (TIPK) leidimus<sup>39</sup>, sudaryta nesilaikant LR žemės gelmių įstatymo ir Higienos normos NH 44:2006, nes joje nenumatyti reikalavimai, kad:
  - a) vandenvietės ištekliai būtų aprobuoti;
  - b) vandens tiekėjas (išgavėjas) įteisintų visas sanitarinės apsaugos zonų juostas;
  - c) būtų privaloma gauti TIPK, kai per parą išgaunama ir pateikiama mažiau negu 100 m<sup>3</sup> požeminio vandens, nes pagal Geriamojo vandens įstatymą daugiau kaip 10 m<sup>3</sup>/parą vandens tiekimas taip pat laikomas viešu ir tokiam vandens tiekimui privaloma įteisinti sanitarinę zoną (tokių vandenviečių Lietuvoje yra dauguma);
- viešojo vandens tiekimo licencijavimo taisyklėse<sup>40</sup> tiesiogiai nenumatyta reikalauti uždrausti tiekti vandenį, kai nesuprojektuotos ir neįteisintos vandenviečių sanitarinės apsaugos

<sup>39</sup> Tvarka patvirtinta LR aplinkos ministro 2005-06-29 įsakymu Nr. D1-330.

<sup>40</sup> Licencijavimo taisyklės patvirtintos LR Vyriausybės 2007-01-29 nutarimu Nr. 89.

zonos (t. y. šios taisyklės sudarytos taip pat nesilaikant Higienos normos NH 44:2006 nuostatų);

- vandens tiekėjams (vandenviečių eksploatavimo įmonėms) nenumatyta atsakomybė už neapbruotų telkinių naudojimą;

- nenustatyti terminai, per kuriuos turi būti baigti SAZ įteisinimo darbai;

- geriamojo vandens išteklių aprobavimo darbų užbaigimo terminai nustatyti dokumentu, kurio statusas neatitinka šių darbų svarbos;

- nėra nustatytos tvarkos, kuri įpareigotų kitas institucijas inicijuoti sanitarinių zonų steigimą, kai to nedaro savivaldybės, neužtikrinamos valstybei priklausančio turto apsaugos;

- mažos vandens tvarkymo įmonės neturi lėšų sanitarinių zonų projektavimui, nes šie darbai brangiai kainuoja (SAZ projektus pagal rangos sutartis rengia privatūs ūkio subjektai);

- pagal LR geriamojo vandens įstatymo 13 str. 4 d. nuostatas, kai gyvenamosiose teritorijose naudojamoms vandenvietėms nėra galimybių sudaryti visų sanitarinės apsaugos zonos juostų, dėl geriamojo vandens tolesnio tiekimo sąlygų turi spręsti Vyriausybės paskirta įgaliota institucija. LR Vyriausybės nutarimu<sup>41</sup> Aplinkos ministerija kartu su Sveikatos ministerija buvo įgaliota parengti bei patvirtinti tokias sąlygas ir suderinti jas su Valstybine maisto ir veterinarijos tarnyba, tačiau audito metu toks dokumentas dar nebuvo paruoštas.

Pažymėtina, kad natūralaus mineralinio vandens Lietuvoje išgaunama 860 kartų mažiau, nei geriamojo požeminio vandens, bet teisinės mineralinio vandens išteklių apsaugos problemos išspręstos. Tai rodo, kad požeminio vandens naudojimo valdyme kyla problemų pasirenkant prioritetus, nes geriamasis vanduo □ strategiškai svarbesnis.

### **Geros patirties pavyzdžiai**

1. Sanitarinių apsaugos zonų steigimo ir įteisinimo problemų nebuvo pastebėta mineralinio vandens gavybos atvejais, nes:

- leidimus eksploatuoti mineralinio vandens telkinius išduoda LGT, o ne RAAD;
- požeminiam vandeniui gali būti pripažintas natūralaus mineralinio vandens statusas (t. y. ir organizuotas jo realizavimas) tik tada, jei šaltinių vertinimo ataskaitoje patvirtinta, kad požeminio mineralinio vandens šaltinio sanitarinės apsaugos zonos yra įsteigtos ir įregistruotos.

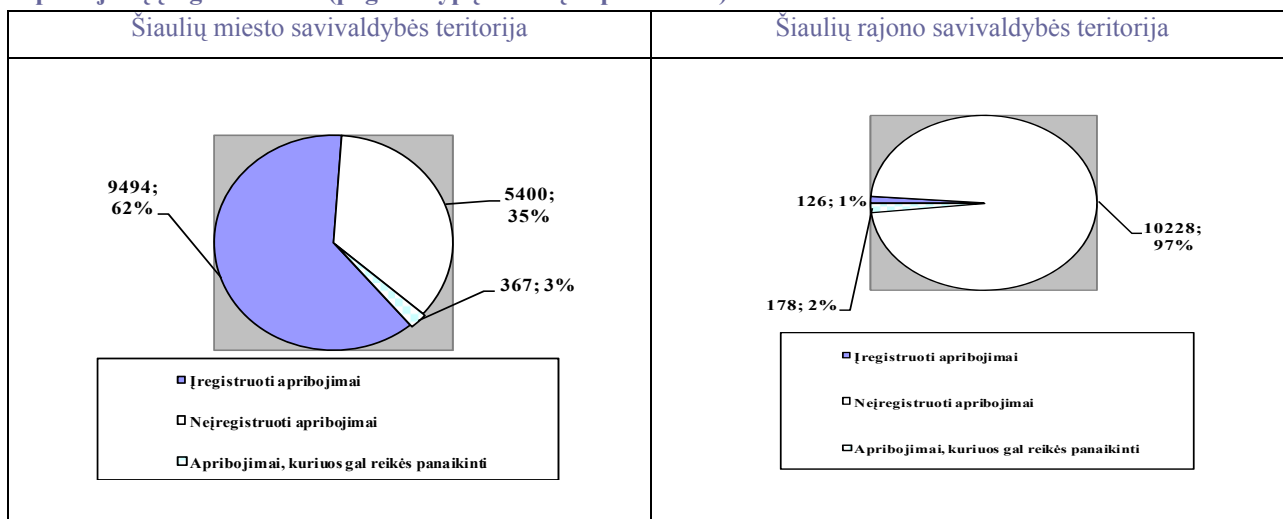
2. Visuomenės sveikatos centrai (VSC) yra SAZ nustatymo (įteisinimo) proceso dalyviai, nes jie vykdo planuojamos ūkinės veiklos poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai vertinimo subjekto funkcijas. Savo funkcijas VSC vykdo, dalyvaudami Nuolatinėje statybos komisijos veikloje kaip komisijos nariai<sup>18</sup>, jie rengia ir išduoda planavimo sąlygas detaliojo ir specialiojo planavimo dokumentams rengti, projektavimo sąlygas techniniam projektui rengti<sup>19</sup>.

3. Šiaulių miesto savivaldybės teritorijoje sklypų, patenkančių į registruotų SAZ teritorijas, apribojimų įregistravimo užbaigtumo laipsnis yra gerokai didesnis negu Šiaulių rajono, nors miesto vandenvietės įeina ir į miesto, ir į rajono savivaldybių teritorijas.

Šaltinis – LGT.

<sup>41</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-01-25 nutarimas Nr. 112 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos geriamojo vandens įstatymą“, 1.2 p.

5 pav. Sklypų, patenkančių į registruotų Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vandenviečių SAZ teritorijas, apribojimų įregistravimas (pagal sklypų skaičių ir procentais).



Šaltinis □ VĮ Registro centras duomenų bazė.

Esminis darbų užbaigtumo skirtumas tarp Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono susidarė todėl, kad Šiaulių miesto savivaldybės administracija pradėjo rengti atitinkamus dokumentus ir registruoti nekilnojamojo turto registre specialiąją naudojimo sąlygą „Požeminių vandens telkinių (vandenviečių) sanitarinės apsaugos zonos“ 1995 m., kai buvo vykdoma žemės reforma, remdamasi specialistų parengtu ir LGT ekspertų įvertintu sanitarinės apsaugos zonos projektu (nepatvirtintu), nors Šiaulių SAZ buvo įregistruotos savivaldybių teritorijų planavimo dokumentų ir žemės gelmių registruose 2005 m. Taip Šiaulių miesto savivaldybės administracija iš anksto sudarė reikalingas sąlygas požeminio vandens išteklių apsaugai ir sumažino valstybės lėšų poreikį, nes specialiųjų naudojimo sąlygų įregistravimas vėliau negu sklypo įregistravimas yra pretekstas sklypų savininkams teismine tvarka reikalauti kompensacijų išmokėjimo už papildomus veiklos apribojimus.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Šiaulių mieste gali tekti panaikinti tik 2 proc. sklypų (žr. 5 pav.), nepatenkančių į patvirtintos sanitarinės zonos teritoriją, apribojimus, jei jie buvo nustatyti anksčiau, negu patvirtinta sanitarinė zona. Šie teigiami rezultatai buvo pasiekti dėl to, kad Šiaulių m. savivaldybės administracija nustatė apribojimus pagal specialistų parengtą ir LGT ekspertų patikrintą projektą.

#### Pastebėjimas

Sanitarinių zonų steigimo ir specialiųjų naudojimo sąlygų (apribojimų) nustatymo žemės sklypams vilkinimas gali padidinti valstybės lėšų poreikį kompensacijų mokėjimui, nes, specialistų vertinimais, yra rizika, kad fiziniai ar juridiniai asmenys, turintys ar atkūrę nuosavybę į žemę pramonės ir komunalinių objektų sanitarinių zonų ribose, gali pradėti teritorijų planavimo procesą, pakeisdami žemės paskirtį iš žemės ūkio paskirties į kitą, motyvuodami tuo, kad jų žemės dokumentuose minėtos specialiosios sąlygos nėra įrašytos, o tai gali padidinti ir sklypų savininkų nuostolius dėl jų veiklos apribojimų, ir kompensacijų dydį iš valstybės lėšų, taip pat turėti neigiamų pasekmių tiek juridiniais, tiek ir taršos klausimais.

Pagal Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 22 str. 5 dalį, specialiosios žemės naudojimo sąlygos konkrečiam žemės sklypui taikomos nuo jų įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą

momento. Kadangi iki nuosavybės teisių atstatymo į žemę ir privatizacijos proceso pradžios sanitarinės zonos nebuvo įteisintos visoms vandenvietėms, daug kur į jas patenkantiems žemės sklypams nebuvo nustatytos specialiosios žemės naudojimo sąlygos (sprendimus dėl to priima apskričių viršininkai). Dėl šios priežasties neseniai pradėtas sanitarinių zonų įteisinimas savivaldybių teritorijų planavimo registruose yra priemonė, galinti apsaugoti vandenvietes tik nuo naujų taršos šaltinių atsiradimo, bet ne nuo ten jau buvusių ar esančių, (pvz., į naujai projektuojamų sanitarinių zonų teritorijas gali patekti jau įrengtos automobilių degalinės). Kol reikalingi apribojimai neįrašyti visiems be išimties į SAZ patekusiems žemės sklypams ir neįregistruoti Nekilnojamojo turto registre, nėra galimybės iš žemės naudotojo teisiškai pareikalauti vykdyti apribojimų reikalavimus, tad lieka rizika, kad tose vandenvietėse gali būti užteršti požeminio vandens ištekliai.

Auditorių nuomone, logine sanitarinių zonų steigimo proceso pabaiga turėtų būti ne jų įregistravimas savivaldybių teritorijų planavimo dokumentų registruose, o Nekilnojamojo turto registre. Prireikus pastarojo pateikti dokumentai (registro duomenų išrašai) būtų įrodymas, kad visiems nekilnojamojo turto registro subjektams įrašyti visi reikalingi apribojimai. Specialistai teigia, kad pasitaiko atvejų, kad net parengus žemės sklypo specialųjį ar detalųjį planą, kai jis patenka į sanitarinę apsaugos zoną, toje teritorijoje taikytinos specialiosios žemės naudojimo sąlygos Nekilnojamojo turto registro dokumentuose gali būti ir neįrašomos.

#### **Pavyzdys**

Birštono savivaldybės teritorijoje mineralinio vandens telkinių sanitarinės apsaugos zonos buvo įsteigtos 2007 m. antroje pusėje, tačiau, pagal gautą iš šios savivaldybės informaciją, VI Registrų centre į tas zonas patenkančių žemės sklypų specialiosios naudojimo sąlygos dar neįregistruotos – audito metu šis klausimas dar tik buvo sprendžiamas.

Šaltinis – Birštono savivaldybės administracija.

Pastebėta ir atvirkštinių atvejų: į žemės sklypų dokumentus įrašomi specialūs pažeminių vandens telkinių sanitarinės apsaugos zonoms taikomi apribojimai (specialiosios naudojimo sąlygos), nors tose teritorijose sanitarinės apsaugos zonos dar neįsteigtos.

#### **Pavyzdys**

UAB „Zarasų vandenys“ eksploatuoja Dimitriškių vandenvietę, iš kur geriamasis vanduo tiekiamas Zarasų miesto vartotojams. Šio požeminio vandens telkinio ištekliai dar neapčiuoti. Sklypas, kuriame yra grėžiniai, įregistruotas Nekilnojamojo turto registre kaip įmonės nuosavybė, ir jam taikomi vandenvietės sanitarinės apsaugos pirmosios (griežto režimo) zonos apribojimai, nors įmonė net neturi sanitarinės apsaugos zonos projekto darbai. Vis dėlto, net it nesant sanitarinės apsaugos zonos projekto, kai kuriems Dimitriškių kadastrinės vietovės žemės sklypams buvo nustatyti požeminio vandens telkinių sanitarinėms zonoms taikomi apribojimai, bet tai padaryta nenuosekliai: vieniems, besiribojantiems su vandenvietės griežto režimo juosta, sklypams apribojimai nustatyti, kitiems – ne. LGT specialistai, auditorių prašymu, apytikriai įvertino galimas vandenvietės sanitarinės apsaugos zonos ribas. Jų manymu, jeigu būtų teisingai įforminti visi vandenvietės dokumentai, į šios zonos 3-ją juostą (apsaugai nuo cheminės taršos) turėtų patekti ir dalis Zarasų miesto teritorijos.

Bet sklypams, esantiems Zarasų mieste, jokios specialiosios naudojimo sąlygos nenustatytos, tad galima teigti, kad yra rizika, jog gyventojams vanduo tiekiamas iš nepakankamai apsaugoto šaltinio.

Esamą situaciją žino kontroliuojančios institucijos, apie susidariusią būklę įmonė buvo informavusi Zarasų miesto savivaldybę 2006 m., tačiau situacija iki šiol nepasikeitė.

Sanitarinės apsaugos zonų steigimo ir specialiųjų sąlygų įteisinimo žemės sklypams, esantiems jų teritorijose, esamos būklės tyrimas apibendrintas 6 lentelėje.

6 lentelė. Duomenų apie žemės sklypus, kuriems nekilnojamojo turto registre įregistruota speciali naudojimo sąlyga „Požeminių vandens telkinių (vandenviečių) sanitarinės apsaugos zonos“, analizė (pagal 2008.11.01 būklę).

Savivaldybės	Vandenviečių skaičius sav. Teritorijose (be mineral. vandens vandenviečių)	Vandenvietėse įregistruotos sanitarinės apsaugos zonos (SAZ) su mineralinio vandens vandenvietėmis		VĮ Registrų centre įregistruoti žemės sklypai, patenkantys į registruotų SAZ teritoriją		Žemės sklypai, kuriems nustatyti apribojimai		Žemės sklypai, kuriems nustatyti apribojimai, tačiau nepatenkantis į įregistruotas sanitarinės apsaugos zonas (SAZ)	
		SAZ skaičius	SAZ plotas, ha	Sklypų skaičius	Sklypų plotas, ha	Sklypų skaičius	Sklypų plotas, ha	Sklypų skaičius	Sklypų plotas, ha
<b>Savivaldybės, kurių teritorijose yra įteisinta bent viena sanitarinės apsaugos zona (SAZ)</b>									
Birštono	1	3	978,8	557	243,5	11	4,5	123	254,8
Druskininkų	6	4	1999,8	181	81,0	1	0,2	28	94,2
Šiaulių miesto	2	2	67324,7	14894	3270,4	9494	2793,5	367	242,3
Šiaulių rajono	49			10354	14846,1	126	107,9	178	435,9
Kauno rajono	57	2	50,1	61	27,2	0	0,0	188	368,3
Telšių rajono	41	2	1218,6	298	524,8	1	2,1	99	204,4
Varėnos rajono	32	1	255,3	37	125,4	2	0,6	26	139,4
<b>IŠ VISO vandenviečių (iš jų – įteisintos 12 SAZ)</b>	<b>188</b>		<b>71827,3</b>	<b>26382</b>	<b>19118,4</b>	<b>9635</b>	<b>2908,8</b>	<b>1009</b>	<b>1739,2</b>
<b>Savivaldybės, kurių teritorijose nėra įteisintų sanitarinės apsaugos zonų (SAZ)</b>									
<b>IŠ VISO</b>	<b>1776</b>					<b>9516</b>	<b>22574,9</b>	<b>9516</b>	<b>22574,9</b>

Šaltinis – VMVT, VĮ Registrų centras ir Valstybės kontrolė.

8 priede pateiktas Lietuvos teritorijoje įsteigtų sanitarinės apsaugos zonų sąrašas.

Užduotis nustatyti visų vandenviečių, iš kurių centralizuotai vartotojams tiekiamas geriamasis vanduo, sanitarines apsaugos zonas ir inventorizuoti potencialius požeminio vandens taršos židinius buvo keliami 1997 m. parengtose Lietuvos Respublikos miestų ir miestelių vandens tvarkymo ūkio plėtojimo pagrindinėse kryptyse<sup>42</sup>. Už jos įgyvendinimą buvo atsakinga Statybos ir urbanistikos ministerija (dabar jos funkcijas yra perėmusi Aplinkos ministerija). Kaip matome iš 5 lentelės, situacija iki šiol nepatenkinama.

Pažymėtina, kad iš bendros, dvylikos Lietuvoje įregistruotų sanitarinių zonų, teritorijos (19 118,4 ha) tik 26,6 procentus sudaro suformuoti ir įregistruoti privatūs žemės sklypai (26 382 sklypai). Likusi sanitarinių zonų teritorija – 73,4 proc. – yra laisva valstybinė žemė. Tad vandens išteklių apsaugos kokybė labai priklauso nuo to, ar yra teisiškai nustatyti apribojimai ne tik privatiems sklypams, bet ir valstybės žemės bei miško plotams, kurie yra šių zonų teritorijose, nes poveikio priemonės šių zonų režimo pažeidėjams galima taikyti tik tada, kai specialiosios sąlygos teisiškai įregistruotos.

Nacionalinės žemės tarnybos Žemės tvarkymo departamento, kuris metodiškai vadovauja

žemės sklypų registravimo procesui, nuomone, registruoti apribojimus laisvai valstybinei žemei nėra prasmės, nes vyksta nuosavybės atkūrimo procesai, situacija operatyviai keičiasi ir gali atsitikti taip, kad registravimo darbai nueis veltui, kadangi, daugeliu atvejų, gražinami sklypai užima tik dalį laisvos valstybinės žemės. Kai žemė nenaudojama, nėra prasmės nustatyti apribojimus, nes taršos pavojaus nėra. Ten galėtų būti tik atsitiktinė tarša.

Auditorių nuomone, įteisinti veiklos apribojimus ir laisvuose žemės plotuose būtina, nes tai galėtų būti neleistinos veiklos sanitarinių zonų teritorijose prevencijos priemone ir padėtų kontroliuoti, ar nustatomos specialiosios sąlygos, formuojant šiose teritorijose naujus žemės sklypus. Be to, keičiant žemės naudojimo paskirtį, išliktų ir su teritorija susiję privalomi veiklos joje apribojimai.

Tad galima tvirtinti, kad Lietuvoje beveik visi geriamojo vandens vandenviečių (telkinių) ištekliai naudojami nesilaikant aplinkos apsaugos ir visuomenės sveikatos apsaugos reikalavimų, taip pat nesudarytos sąlygos, užtikrinančios nenaudojamų požeminio vandens telkinių apsaugai, nes neįsteigtos ir neįteisintos jų apsaugai skirtos sanitarinės apsaugos zonos (SAZ).

**Auditorių nuomone, atsakomybė už nepatenkinamą situaciją tenka Aplinkos ministerijai ir savivaldybėms.** Jeigu būtų įvykdyti Geriamojo vandens<sup>43</sup> ir Vietos savivaldos įstatymų<sup>44</sup>, Vyriausybės nutarimo Nr. 343<sup>45</sup>, Lietuvos higienos normos HN44:2006 reikalavimai, t. y. jeigu būtų įteisintos sanitarinės apsaugos zonos visoms šiuo metu Lietuvoje eksploatuojamoms vandenvietėms, geriamojo vandens apsaugos problemų ir rizikos, kad bus užterštas požeminis vanduo, būtų gerokai mažiau.

**Kitaip tariant, jei pripažįstama, kad požeminių vandenių kokybė turi ypatingą svarbą valstybės gyvenime ir kad jo apsauga yra viena svarbiausių nacionalinio saugumo užtikrinimo priemonių, tuomet turi būti teisės aktų nustatyta tvarka nuosekliai vykdomas aplinkos apsaugos zonų steigimas visoje šalies teritorijoje** (bendrosios ekologinės apsaugos, sanitarinės apsaugos, rezervuojančios apsaugos, nenaudojamų naudingųjų iškasenų plotų apsaugos ir pan.), vykdamas visų lygmenų teritorijų planavimą, pradedant Lietuvos teritorijos bendruoju planu. Šiame procese ypatingą svarbą įgauna LGT turima geologinė informacija ir jos specialistų nuomonė.

#### Pastebėjimas

Kai kurios LR geriamojo vandens įstatymo nuostatos nesuderintos su kitų teisės aktų nuostatomis:

Geriamojo vandens įstatymo 4 str. 2 d. 2 p. naudojama sąvoka „savivaldybių vandens ištekliai“, tačiau Konstitucijos 47 str. yra įteisinta išimtinė valstybės žemės gelmių nuosavybė, ir nėra teisės aktų, pagal kuriuos šis turtas būtų perduotas savivaldybėms, kaip tai numatyta LR Valstybės ir savivaldybių turto valdymo ir disponavimo juo įstatymo 6 str. Apklaustos savivaldybės mano, kad yra prieštaravimas tarp minėtos nuostatos ir to, kad valstybė skelbia žemės gelmes išimtinę jos nuosavybę. Teiginys „savivaldybių vandens ištekliai“ nurodo daikto savininką, o savivaldybės neturi jokio dokumento, kuriuo Savivaldybei būtų perduoti jos teritorijoje esantys vandens ištekliai.

Auditorių nuomone, neišnaudojamos galimybės konsoliduoti ir efektyviai panaudoti tam skirtus finansinius išteklius (įskaitant ir ES fondų lėšas), nes esama sanitarinės apsaugos zonų

<sup>42</sup> Lietuvos Respublikos miestų ir miestelių vandens tvarkymo ūkio plėtojimo pagrindinės kryptys, 2.2 p.

<sup>43</sup> Lietuvos Respublikos geriamojo vandens įstatymas, 2001-07-10 Nr. IX-433.

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos statymas, 1994-07-07 Nr. I-533.

steigimo ir ūkinės veiklos apribojimų jų teritorijoje tvarka negarantuoja geros būklės požeminio vandens išteklių išsaugojimo dėl to, kad:

- ne visi Lietuvos požeminio vandens ištekliai yra aprobuoti,
- ne visoms Lietuvos vandenvietėms įsteigtos ir patvirtintos sanitarinės apsaugos zonos,
- nepatvirtinta tvarka, kaip turėtų būti organizuojamas geriamojo vandens tiekimas tais atvejais, kai gyvenamosiose teritorijose naudojamoms vandenvietėms nėra galimybių sudaryti visų sanitarinės apsaugos zonos juostų.

Apibendrinant tenka konstatuoti, kad Lietuvoje absoliuti dauguma požeminio geriamojo vandens vandenviečių eksploatuojamos tokiomis sąlygomis, kurios nevisiškai atitinka aplinkos apsaugos ir sveikatos apsaugos reikalavimus, Aplinkos apsaugos, Vandens, Geriamojo vandens, Žemės gelmių įstatymus ir kitus teisės aktus. Todėl yra rizika, kad gali būti neužtikrintas Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos įgyvendinimo tikslo – sudaryti galimybę dabartinei ir ateinančioms kartoms pasiekti visuotinę gerovę – vykdymas.

#### **Pastebėjimas**

Aplinkos ministerijos vertinimais, vandens tvarkymo sektoriaus reikalavimų įgyvendinimui prireiks apie 3 mlrd. litų. Lėšos šioms užduotims spręsti bus gaunamos iš ES fondų, tačiau, neįsteigus SAZ ir nesuorganizavus tinkamo jų būklės režimo palaikymo, iškyla nerezultatyvių investicijų į tą sritį rizika, nes nebus tinkamai apsaugoti patys geriamojo vandens šaltiniai (vandenvietės).

<sup>45</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992-05-12 nutarimas Nr. 343 „Dėl Specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“.

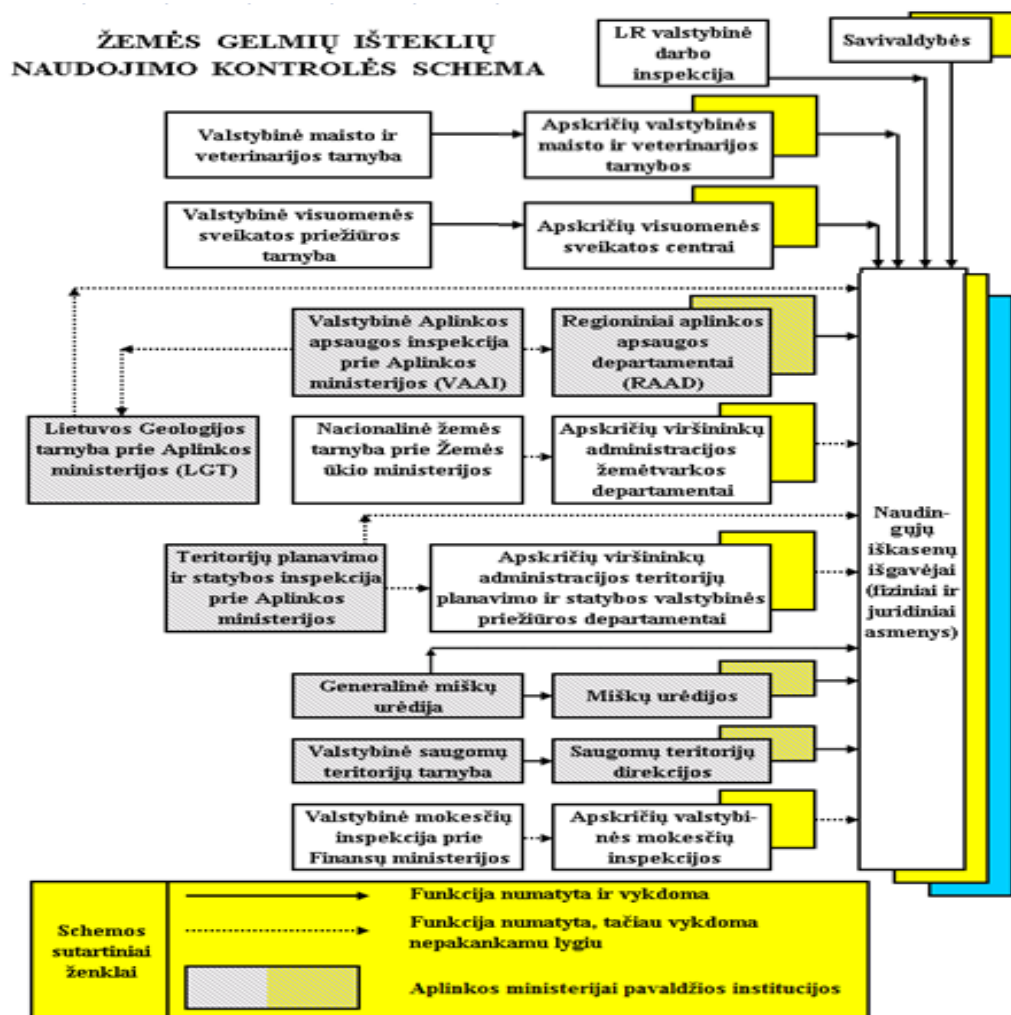


### 3. Žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolė

Žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolę vykdo skirtingų įgaliojimų ir pavaldumo institucijos, kurios, siekdamos bendrų tikslų, turėtų veikti rezultatyviai ir efektyviai kaip vieninga ir užbaigta sistema su optimaliai paskirstytomis funkcijomis.

Auditorių nuomone, šiuo metu Lietuvos žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės procese dalyvauja įvairios institucijos (žr. 6 pav.).

6 pav. Žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės schema



Šaltinis – Valstybės kontrolė.

Tokia struktūrinė schema parodo **požeminio vandens** naudojimo (gavybos) ir apsaugos nuo taršos kontrolės procese šiuo metu dalyvaujančias institucijas. Kitų žemės gelmių išteklių gavybos ir apsaugos nuo taršos kontrolės struktūra yra paprastesnė – ten nedalyvauja Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba ir jų teritoriniai padaliniai. Pažymėtina, kad žemės gelmių išteklių naudojimo ir jų apsaugos nuo taršos kontrolę ir kontrolės priežiūrą vykdo institucijos, pavaldžios skirtingoms žinyboms (ministerijoms), tačiau nėra žinybos (institucijos), kuri būtų įpareigota koordinuoti visų procesą kontroliuojančių institucijų veiklą, gauti



iš jų informaciją, nustatyti objektyvias ir subjektyvias veiklos problemas, spręsti jas ir teikti savo vertinimus ir pasiūlymus Vyriausybei, Seimui.

#### Pastebėjimas

Vykdam funkcijų paskirstymo pakeitimus, reikėtų atsižvelgti į tai, kad žemės gelmių išteklių naudojimo ir kontrolės sistema turi būti griežtai centralizuota, nes užsienio patirtis (Italija) rodo, kad decentralizacija žemės gelmių išteklių naudojime sukelia chaosą. Informacijos šaltinis – LGT.

Auditorių nuomone, užtikrinant kontrolės proceso veiksmingumą, prioritetas turi būti suteiktas požeminio vandens gavybos ir apsaugos kontrolei, nes neatitikimai šioje srityje yra ne tik žala valstybės interesams, bet ir grėsmė gyventojų sveikatai. Kontrolės procesas šioje srityje šiuo metu Lietuvoje negali būti efektyvus, nes daug kur trūksta svarbiausių elementų: įteisintų sanitarinės apsaugos zonų ir specialiųjų žemės naudojimo sąlygų bei servitutų žemės sklypams, esantiems tose apsaugos zonose (išsamesnė informacija pateikta šios ataskaitos 2.4 skyriuje).

#### Pavyzdys

Kol vandenviečių SAZ neįteisintos, apskričių, miestų ir rajonų Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos (toliau – VMVT) didžiausią dėmesį skiria **griežto režimo apsaugos juostos įrengimo, priežiūros, ūkinės veiklos ribojimo kontrolei**. Geriamojo vandens tiekėjams taikomos nuobaudos už pažeidimus, bet tik griežto režimo apsaugos juostose. Dėl to, kad nenustatyta 2-oji ir 3-oji apsaugos juosta, t. y. neįsteigtos visos apimties SAZ, mažėja kontrolės institucijų veiksmų efektyvumas ir telkinių sauga nuo galimos taršos.

Šaltinis – Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba.

### 3.1. Teritorijų planavimo darbų kontrolė

Teritorijų planavimas – vienas pirmųjų darbų išsaugant ar naudojant žemės gelmių išteklius. Nuo šių darbų atlikimo kokybės priklauso galimybės tinkamai naudoti žemės gelmių išteklius.

LR teritorijų planavimo įstatyme<sup>46</sup> nustatyta, kad svarbiausi teritorijų planavimo tikslai – saugoti, racionaliai naudoti ir atkurti gamtos išteklius, suderinti fizinių ir juridinių asmenų ar jų grupių, visuomenės, savivaldybių ir valstybės interesus dėl teritorijos ir žemės sklypų naudojimo bei veiklos plėtojimo atitinkamoje teritorijoje sąlygų. Nustatant konkrečių teritorijų planavimo tikslus, būtina atsižvelgti į visuomenės poreikius, teritorijų geologines sąlygas<sup>47</sup>.

Auditorių nuomone, siekiant minėtų tikslų, teritorijų planavimo proceso kontrolės sistemoms ypač svarbu sugebėti užtikrinti, kad valstybės, regionų bei savivaldybių lygių teritorijų planavimo dokumentuose būtų teisingai nurodyti visi naudingųjų iškasenų telkinių plotai. Pažymėjus žemės gelmių išteklių telkinius teritorijų planavimo dokumentuose, kontrolės sistema turi užtikrinti, kad į tai būtų neišvengiamai atsižvelgta visada, ypač rengiant žemesnio lygio teritorijų planavimo dokumentus.

Teritorijų planavimo proceso kontrolės riziką kelia tai, kad LGT tiesiogiai neišduoda teritorijų planavimo sąlygų, nors teritorijų planavimo proceso trukmė ir sąnaudos, rezultatų pasiekimo lygis ir jų kokybė pirmiausia priklauso nuo planų rengėjams išduotų planavimo sąlygų kokybės.

<sup>46</sup> Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 1995-12-12 Nr. I-1120.

<sup>47</sup> Teritorijų planavimo įstatymas, 3 str.

Lietuvos teritorijos specialiesiems planams, apskričių teritorijų bendriesiems ir specialiesiems planams planavimo sąlygas rengia ir išduoda Aplinkos ministerijos Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamentas, o savivaldybių teritorijų bendriesiems, specialiesiems ir detaliesiems planams – RAAD. Pasiūlymus dėl planavimo sąlygų, kai planuojama veikla yra susijusi su žemės gelmių išteklių naudojimu ir apsauga<sup>48</sup>, šių institucijų prašymu, turi pateikti LGT, tačiau tokių prašymų tarnyba gauna ne visada.

Tad LGT, turinti didžiausios kompetencijos darbuotojų geologijos klausimais, dalyvauja teritorijų planavimo sąlygų rengimo procese tik tuomet, jei taip nusprendžia kita institucija, t. y., jei gauna prašymą iš Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento ar RAAD.

#### Pavyzdys

Iš 47 rajonų ir miestų savivaldybių, kurių teritorijų bendrieji planai jau patvirtinti, tik 16 tokių dokumentų (34 proc. atveju) buvo prašoma, kad LGT pateiktų pasiūlymus dėl planavimo sąlygų, 11 atveju jai buvo pateikti bendrųjų planų projektai, prašant pateikti pastabas (23,4 proc. atveju). Dešimt atveju į LGT pastabas atsižvelgta, o dėl vieno dokumento LGT informacijos neturėjo. Nustatyta, kad visada, kai dokumentų projektai buvo pateikiami LGT, ji nustatė neatitikimus.

Auditorių nuomone, LGT nepakankamai įgaliota dalyvauti teritorijų planavimo procese. Jos tiesioginis dalyvavimas šiame procese būtinas, nes:

- RAAD dažnai apie kontroliuojamoje teritorijoje esančius žemės gelmių išteklių telkinius sužino tik tada, kai pradeda ruošti TIPK leidimus juos eksploatuoti, nes nekaupia informacijos, t. y. apie perspektyvius ir neeksploatuojamus telkinius jie iš esmės nežino. Dėl to kyla rizika, kad RAAD gali nepareikalauti iš LGT pasiūlymų dėl teritorijų planavimo sąlygų, kai veikla planuojama perspektyvių ir dar neeksploatuojamų telkinių teritorijose;

- Lietuvos Respublikos teritorijos Bendrajame (generaliniame) plane pateikiama geologinė informacija nėra išsami, nes jame parodyta maždaug prieš 7–10 metų buvusi situacija, o Bendrojo plano žemėlapių mastelis neleidžia tiksliai nurodyti visų telkinių ir jų ribų.

Už visų teritorijų planavimo darbų priežiūrą atsakinga Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos (VTPSI). Ji yra galutinė kontrolės grandis, galinti aptikti neatitikimų šioje srityje ir imtis Teritorijų planavimo įstatymu numatytų koreguojančių veiksmų.

Yra rizika, kad ši kontrolės grandis gali negarantuoti geologinės informacijos integravimo į teritorijų planavimo sprendinius. VTPSI ne visada gali nustatyti, ar planavimo sąlygos ir planavimo sąlygų sąvadai atitinka teisės aktų reikalavimus, ar teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai atitinka planavimo sąlygas<sup>49</sup>, nes pagal esamą tvarką LGT neprivalo planuotojams tiesiogiai pateikti projektavimo sąlygų, o RAAD šių sąlygų gali ir nepareikalauti.

<sup>48</sup> Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti išdavimo ir šių dokumentų derinimo Aplinkos ministerijoje bei jai pavaldžiose ir reguliavimo sričiai priskirtose įstaigose tvarka patvirtinta aplinkos ministro 2008-05-30 įsakymu Nr. D1-294.

<sup>49</sup> Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos nuostatai, 7.1.2 punktas; patvirtinti Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003-07-09 įsakymu Nr. 349.

Šią riziką didina ir grįžtamųjų ryšių stoka:

- VTPSI neįpareigota bent atrankos būdu tikrinti savivaldybių bendrųjų planų, nors nuo to, ar juose teisingai atsižvelgta į geologinę informaciją, priklauso žemesnio lygio teritorijų planavimo dokumentų sprendinių kokybė;
- LGT neskundžia Teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai jos eliminavimo iš teritorijų planavimo proceso, t. y. LGT nerodo iniciatyvos įsitikinti, ar visa būtina geologinė informacija patenka į teritorijų planavimo sprendinius.

#### Geros patirties pavyzdys

Kai kurie planuotojai, teisingai įvertinę galimą riziką dėl planavimo sąlygų ir jų kokybės gavimo, nesilaikydami Aplinkos ministerijos įsakymu nustatytos, auditorių nuomone, nepakankamai efektyvios tvarkos, gauna šias sąlygas tiesiogiai iš LGT.

Auditorių nuomone, dėl minėtų priežasčių atsiranda rizika, kad teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai nesudaro sąlygų tinkamai naudoti arba išsaugoti Lietuvos žemės gelmių išteklius.

### 3.2. Žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės priežiūra

Didžioji dalis institucijų, vienaip ar kitaip kontroliuojančių žemės gelmių išteklių naudojimą, yra pavaldžios Aplinkos ministerijai (5 pav.), tačiau priklausomumas tai pačiai žinybai, auditorių nuomone, vis tik neužtikrina kontrolės proceso veiksmingumo, kadangi:

- trūksta būtinos informacijos žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės analizei ir valdymui, nes šių institucijų metinės veiklos ataskaitos Aplinkos ministerijai nepakankamai informatyvios (ataskaitų forma galėtų ir turėtų atitikti institucijų nuostatuose patvirtintus uždavinius ir funkcijas).

#### Pavyzdys

Iš RAAD nereikalaujama atsiskaityti už veiklą, kontroliuojant žemės išteklių naudojimą<sup>50</sup>, o LGT metinėse veiklos ataskaitose nėra informacijos ir analizės, kaip ši įstaiga vykdo pavestas jai kontrolės funkcijas.

Pažymėtina, kad Aplinkos ministerijai pavaldžioms institucijoms, vykdančioms žemės gelmių išteklių naudojimo ir apsaugos kontrolės funkcijas (LGT ir RAAD), ta veikla nėra vienintelė. Tai didina kontrolės riziką (mažina kontrolės funkcijos objektyvumą), nes jos priverstos kontroliuoti savo veiksmus, atliktus vykdant kitas priskirtąsias funkcijas.

#### Pavyzdys

Regioniniai aplinkos apsaugos departamentai (RAAD) išduoda Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimus (TIPK) naudingųjų iškasenų išgavėjams, o Geologijos tarnyba (LGT) išduoda leidimus ir sudaro sutartis tirti ir naudoti naudingąsias iškasenas. Abi institucijos įpareigos ir tikrinti savo pačių išduotus dokumentus.

Dideli įgaliojimai gamtos išteklių naudojimo kontrolės srityje suteikti Valstybinei aplinkos apsaugos inspekcijai (VAAI). Ji turi tikrinti, analizuoti ir vertinti, ar aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijos efektyviai vykdo aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, ar fiziniai ir juridiniai

asmenys laikosi gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų, jos darbuotojams suteikta ir inspektavimo vietoje teisė. VAAI įpareigota vertinti ir aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdančių institucijų bendradarbiavimo su savivaldos, apskrities ir valstybės valdymo institucijomis efektyvumą aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo srityse, nustatytą tvarka teikti pasiūlymus dėl šio darbo tobulinimo<sup>51</sup>.

VAAI suteikti įgaliojimai, leidžiantys šiai institucijai vykdyti ir aplinkos apsaugos sistemos specializuoto veiklos audito (iš dalies – vidaus audito) funkciją, tačiau tomis galimybėmis per mažai pasinaudojama. Inspekcijos ataskaitose Aplinkos ministerijai pateikiami statistiniai duomenys, tačiau nepateikiama aplinkos apsaugos ir žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės analizė ir vertinimai. Ataskaitose taip pat nėra jokios informacijos apie tarpžinybinį žemės gelmių išteklių naudojimą kontroliuojančių institucijų bendradarbiavimą.

Nepakankamą VAAI dėmesį žemės gelmių išteklių naudojimui kontrolei rodo ir tai, kad šiuo metu galiojantis metodinio pobūdžio dokumentas „Kontrolinių klausimų lapas specifiniam gamtos išteklių naudojimo patikrinimui. Naudingųjų iškasenų gavyba<sup>52</sup>“, skirtas aplinkos apsaugos departamentams, buvo parengtas pagal daugiau negu dvejus metus negaliojančiu teisės aktu ir neatnaujintas, pasikeitus teisinei bazei<sup>53</sup>. Iš šiame dokumente pateiktų 43 klausimų, 32 grindžiami minėto negaliojančio akto reikalavimais, kitaip tariant, RAAD pavedamos funkcijos, kurių jie neturėtų ir neturi kompetencijos vykdyti: pvz., RAAD inspektoriai turi išsiaiškinti, ar mažojo karjero savininkas žaliavą naudoja tik savo reikmėms (ne pardavimui).

Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme sąvoka „gamtos ištekliai“ suprantama, kaip gyvosios ar negyvosios gamtos elementai (augalija, gyvūnija, įskaitant ir buveines, vanduo, žemė (jos paviršius ir gelmės), kuriuos žmogus naudoja arba gali naudoti savo reikmėms<sup>54</sup>. Toks šios sąvokos paaiškinimas pateiktas ir Gamtos išteklių tausojimo ir apsaugos programos 2 punkte: „Programoje gamtos ištekliai yra gyvosios ar negyvosios gamtos elementai (augalija, gyvūnija, įskaitant ir jų buveines, vanduo, žemė (jos paviršius ir gelmės), kuriuos žmogus naudoja arba gali naudoti savo reikmėms“.

Audito metu paaiškėjo, kad, VAAI vadovybės nuomone, jos funkcija yra tik gamtos apsaugos sistemos kontrolė, o žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolę turi vykdyti Geologijos tarnyba. Tad, auditorių nuomone, toks VAAI vadovybės požiūris į žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolę neatitinka šalies įstatymų nuostatų. Manome, kad Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija nepasinaudoja suteiktais įgaliojimais, prižiūradama žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolę, o

<sup>50</sup> Regiono aplinkos apsaugos departamentų metinės ataskaitos forma, patvirtinta aplinkos ministro 2006-02-03 įsakymu Nr. D1-71.

<sup>51</sup> Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos nuostatai, 9.3, 9.4, 9.8, 9.11 punktai. Nuostatai patvirtinti LR aplinkos ministro 2003-12-24 įsakymu Nr. 717.

<sup>52</sup> <http://vaai.am.lt/VI/files/0.729549001114088092.doc>.

<sup>53</sup> Aplinkos apsaugos ministro 1995-05-05 įsakymas Nr. 78 „Nemetalinių naudingųjų iškasenų telkinių (išskyrus durpes) naudojimo ir kontrolės instrukcija“.

<sup>54</sup> Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas, 1992-01-21 Nr. I-2223, 1 str. 3 p.

pasiiekti kontrolės proceso vientisumą tarp Aplinkos ministerijai pavaldžių institucijų, t. y. sukurti užbaigtą kontrolės sistemą trukdo nepakankama žemės gelmių išteklių naudojimą kontroliuojančių institucijų veiklos priežiūra.

### 3.3. Teisėto žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolė

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu patvirtintu „Atvirais kasiniais eksploatuojamų naudingųjų iškasenų išteklių naudojimo kontrolės tvarkos aprašu“ (toliau – Aprašas)<sup>55</sup> bei patvirtintais veiklos nuostatais Lietuvos geologijos tarnybai ir RAAD pavesta kontroliuoti žemės gelmių išteklių (atvirais kasiniais eksploatuojamų naudingųjų iškasenų) gavybą ir naudojimą, bet tai vykdo ir kitos institucijos.

Auditoriai nustatė, kad dėl išteklių trūkumo RAAD negali tinkamai vykdyti jiems pavestų kontrolės funkcijų, be to, tam įtakos turi ir neoptimalus kontrolės funkcijų pasidalijimas tarp žemės išteklių naudojimą kontroliuojančių institucijų.

Pastabos:

- RAAD pavestos tokios funkcijos, kurios neturi ryšio nei su žemės gelmių išteklių naudojimu, nei su aplinkos apsaugos reikalavimų įgyvendinimu.
- RAAD nustatytas kontrolinių darbų mastas – tikrinti ištiesiniu būdu du kartus per metus – neatitinka tų darbų faktinio poreikio, nes neįpareigoja įvertinti galimą riziką ir patiems nustatyti tikrinimų dažnumą bei mastą.
- RAAD pavestos funkcijos, kurių būtinumas atsiranda tik dėl to, kad nepasinaudojama šiuolaikinių informacinių technologijų galimybėmis.
- RAAD pavestos tokios funkcijos, kurios dubliuojasi su kitų institucijų funkcijomis, ir kurių, be to, jie tinkamai vykdyti negali dėl stokos darbuotojų kompetencijos, kurią turi kitos Aplinkos ministerijai pavaldžios institucijos.

Pažymėtina, kad neturėdami geologų, RAAD negali patikimai vykdyti ir labai svarbios nuostatuose<sup>56</sup> jiems pavestos funkcijos – kontroliuoti, ar teisingai vykdoma išgaunamų gamtos išteklių apskaita, tikrinti, ar fiziniai ir juridiniai asmenys teisingai apskaičiuoja mokesčius už išgaunamus gamtos išteklius, nes tam būtina turėti markšneiderinių planų duomenis ir jų atitikties faktinei būklei analizę.

Apie RAAD funkcijų problemas detalčiau paaiškinta ataskaitos 7 priede.

RAAD specialistų nuomone, geologinių žinių stoką galima būtų spręsti esamo personalo mokymais, pagal parengtas instrukcijas (procedūrų vadovus), tačiau LGT specialistai mano, kad net ir išsamios instrukcijos, kaip atlikti žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės procedūras, negali kompensuoti geologinių ar kasybos darbų žinių trūkumo.

<sup>55</sup> Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006-10-03 įsakymas Nr. D1-444 „Dėl atvirais kasiniais eksploatuojamų naudingųjų iškasenų išteklių naudojimo kontrolės tvarkos aprašo patvirtinimo“.

Su panašia problema (kompetencijos stoka labai specifiniu – teisėtumo – klausimu) susiduria ir Saugomų teritorijų direkcijos.

#### Pavyzdys

Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekse (ATPK) atsakomybė, susijusi su žemės gelmių išteklių naudojimu, yra numatyta keliuose straipsniuose<sup>57</sup>, kuriuose numatytų pažeidimų administracines bylas yra įgaliota nagrinėti Lietuvos geologijos tarnyba (ATPK 234 str.).

Tačiau ATPK 244 str. ir valstybiniais saugomų teritorijų pareigūnams įtvirtinta teisė nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas dėl ATPK 53 str. numatytų pažeidimų, susijusių su plačiai paplitusiomis naudingomis iškasenomis. Atsižvelgiant į tai, kad Žemės gelmių įstatymas nepateikia „plačiai paplitusių naudingųjų iškasenų“ sąvokos išaiškinimo, ir į tai, kad šio ATPK straipsnio taikymas reikalauja specialių žinių, valstybiniai saugomų teritorijų pareigūnai jo praktiškai netaiko (Tarnybos duomenimis, 2007 m. valstybiniai saugomų teritorijų pareigūnai šio straipsnio nebuvo pritaikę nei vienoje jų nagrinėtoje administracinėje byloje).

#### Geros patirties pavyzdys

Vilniaus RAAD įsteigė Gamtos išteklių apskaitos ir taršos kontrolės skyrių, perėmusį šį darbą iš inspektorių, kurie turi daug kitų funkcijų. Tokios specializacijos rezultatai labai geri, sudaryta galimybė atlikti kvalifikuotesnius patikrinimus, išaiškinti sudėtingesnius pažeidimus ir kvalifikuotiau įforminti patikrinimo dokumentus, kurie, esant reikalui, sudaro galimybę atlikti būklės tolimesnį teisinį vertinimą.

Lietuvos geologijos tarnybai pavesta kontroliuoti išteklių naudojimo sutartyje nustatytų sąlygų vykdymą (atlikti teisėtai vykdomos naudingųjų iškasenų gavybos kontrolę), eksploatuojamų telkinių (kasybos sklypų) markšeiderinių planų atitiktį reikalavimams, derinti juose rekultivuotinus pažeistų žemių plotus ir kontroliuoti naudingųjų iškasenų išteklių naudojimo apskaitą bei išteklių naudojimo limitų laikymąsi (kai jie nustatyti).

Vien tik iš gautos dokumentacijos, t. y. neatlikdama inspektavimo vietose, Geologijos tarnyba negali patikimai nustatyti visų pažeidimų ir neatitikimų leidimams žvalgyti ir naudingosioms iškasenoms išgauti bei sutarčių sąlygų laikymąsi. Tokiai veiklai vykdyti Tarnybai skiriamų lėšų nepakanka.

#### Pastebėjimas

Aplinkos ministerijos specialistų nuomone, žemės gelmių išteklių kontrolės problemos prasidėjo nuo aplinkosaugos sistemos pertvarkymo. Anksčiau Geologijos tarnyba vykdė žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolę tiesiogiai visoje šalies teritorijoje, vėliau šios kontrolės vietose funkcijos buvo perduotos RAAD miestų ir rajonų agentūroms, nesukuriant papildomų pajėgumų.

Pažymėtina, kad Tarnybai pavesta derinti ir mažųjų karjerų, kurių plotas didesnis kaip 0,1 ha, įrengimo planus, jų rekultivavimo darbus, kai jie įrengti naudingųjų iškasenų telkinio ar perspektyvioje (parengtinai išžvalgyto ar prognozinio ploto) teritorijoje. Be to, suteikta teisė inspektuoti visus mažuosius karjerus, kurių kiekis, beje, Geologijos tarnybai nežinomas, nes juos mažųjų karjerų registracijos žurnaluose registruoja Aplinkos apsaugos agentūra.

Audito laikotarpiu būklė šiek tiek pagerėjo, kai LGT 2008 m. gegužės mėn. be papildomo finansavimo įsteigė specializuotą padalinį – Žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės poskyrį. Poskyrio specialistai 2008 m. gegužės–spalio mėnesiais 15 kartų buvo išvykę į naudingųjų iškasenų

<sup>56</sup> Visų RAAD nuostatai patvirtinti aplinkos ministro 2003-12-24 įsakymu Nr. 714 „Dėl valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos ir regionų aplinkos apsaugos departamentų nuostatų patvirtinimo“.



naudojimo ir paplitimo vietas ir nustatė, kad neteisėtai buvo pasisavinta valstybei priklausančių išteklių: **66 tūkst. m<sup>3</sup>** smėlio ir **119 tūkst. m<sup>3</sup>** žvyro<sup>58</sup>.

LGT sutinka su auditorių nuomone, kad turi būti atskirtos LGT ir RAAD funkcijos – LGT turėtų prižiūrėti teisėtą kasybą, o RAAD – užtikrinti nelegalios kasybos prevenciją, nes dabar institucija, kuri yra kompetentinga įvertinti gavybos procesą (Lietuvos geologijos tarnyba), neturi žmogiškųjų ir materialinių išteklių tinkamai organizuoti šią veiklą, o institucijos, vykdančios inspektavimo funkcijas (RAAD, Saugomų teritorijų direkcijos), neturi reikiamos kompetencijos.

Nustačius nelegalios kasybos faktus, LGT galėtų apskaičiuoti žalos valstybės ištekliams dydį. Išgautą naudingųjų iškasenų kiekį galima apskaičiuoti tik turint geodezinius (markšneiderinius) apmatavimus. Tarnybos specialistai gali nustatyti iškastos naudingosios iškasenos rūšį ir, gavę minėtus apmatavimus, apskaičiuoti iškastą kiekį.

Auditorių nuomone, trūkumų atsiranda, nes teisėto žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolė yra neracionali, o neoptimalus funkcijų padalijimas tarp institucijų mažina žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolės veiksmingumą.

### 3.4. Žemės gelmių išteklių neteisėtos gavybos prevencija

Specialistų vertinimais, neteisėta naudingųjų iškasenų gavyba Lietuvoje siekia apie 5–10 proc. teisėtos gavybos lygio. Valstybė dėl to patiria žalą, nes neteisėtai naudojamas jos turtas, nesumokami mokesčiai valstybei už gamtos išteklius, didėja rizika, kad valstybei gali tekti savomis lėšomis rekultivuoti pažeistas teritorijas, mažėja teisėto verslo konkurencingumas. Kadangi neteisėtos gavybos apraiškų pasitaiko visoje Lietuvos teritorijoje, efektyviausia priemonė kovoti su ja – imtis tokios veiklos prevencijos.

Efektyviausiai vykdyti prevenciją galėtų tos žemės gelmių išteklių naudojimą kontroliuojančios institucijos, kurių veikla susijusi ne tik su konkrečiais ūkio subjektais, bet apskritai su situacija tam tikroje joms priskirtoje Lietuvos teritorijos dalyje: apskričių viršininkų administracijų žemėtvarkos departamentai, Saugomų teritorijų direkcijos, miškų urėdijos, ir RAAD. Pastarųjų žmogiškieji ir finansiniai ištekliai naudojami teisėto žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolei, kurią efektyviau galėtų atlikti, pvz., LGT (žr. ataskaitos 3.3 sk.).

Organizuodami požeminio vandens apsaugą nuo taršos<sup>59</sup>, apskričių viršininkai privalo vykdyti ir svarbiausią prevencijos priemonę – tikrinti, kaip žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai laikosi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų ir kitų teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų.

<sup>57</sup> ATPK 46 str. („Žemės gelmių valstybinės nuosavybės teisės pažeidimas“), 51-7 str. („Valstybės gamtos išteklių registrų ir kadastrų nuostatų pažeidimas“), 53 str. („Žemės gelmių jų išteklių apsaugos ir naudojimo reikalavimų pažeidimas“) ir 54 str. („Žemės gelmių (geologinio) tyrimo darbų vykdymo taisyklių ar reikalavimų pažeidimas“).

<sup>58</sup> Audito metu dar buvo nesibaigęs teisminis tyrimas dėl aplinkybių ir žalos valstybei nustatymo.

<sup>59</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“.



Tačiau apskričių viršininkų administracijų žemėtvarkos departamentų įgaliojimai (taip pat turintys ir prevencinį pobūdį) neišnaudojami.

#### Pavyzdys

Pagal naudingųjų iškasenų, esančių žemės savininkų ar naudotojų žemės sklypuose, naudojimo savo ūkio reikmėms tvarkos aprašo 23 punktą, teisė tikrinti mažųjų karjerų įrengimą ir naudojimą suteikta šių institucijų įgaliotiems pareigūnams:

- 23.1. agentūrų (RAAD);
- 23.2. apskričių viršininkų administracijų;
- 23.3. Lietuvos geologijos tarnybos (išigaliojo nuo 2008 m. II ketv.);
- 23.4. Generalinės miškų urėdijos.

Pagrindinis tikrinimo darbų krūvis tenka RAAD.

	2005 m.	2006 m.	2007 m.
Įregistruotų per metus mažųjų karjerų kiekis	246	262	299
Patikrino RAAD pareigūnai	299	318	395
Patikrino Generalinės miškų urėdijos pareigūnai	284	261	284
<b>Patikrino apskričių viršininkų administracijų pareigūnai</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>29</b>
<b>Apskričių viršininkų administracijos pareigūnų atliktų tikrinimų dalis visų tikrinimų atžvilgiu, proc.</b>	<b>0,17</b>	<b>1,0</b>	<b>4,1</b>

Šaltinis – Valstybės kontrolė.

Pastabos:

1. Lietuvoje nėra dokumento, kuriame būtų apibendrinti visų įregistruotų šalies mažųjų karjerų duomenys.
2. Būklė pagerėjo 2007 m. tik dėl to, kad Telšių apskrities viršininko administracijos padaliniai atliko tikrinimus ne savarankiškai, o kartu su RAAD (23 patikrinimai), bet Alytaus, Utenos bei Klaipėdos apskrityse, kur RAAD bei Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba (FNTT) aptiko ir tyrė neteisėtos kasybos atvejus bei kitus pažeidimus, apskričių viršininko administracijų padaliniai patikrinimų neatliko.
3. RAAD pareigūnai dalyvavo ir mažųjų karjerų patikrinimuose, kuriuos organizuoja Miškų urėdijos savo teritorijose.

Klaipėdos apskrities viršininko administracijos darbuotojų nuomone, tokia situacija susiklostė dėl ribotų finansinių galimybių, todėl paprastai tikrinimai vykdomi tik tada, kai gaunami atitinkami skundai ar pranešimai.

#### Pavyzdys

Klaipėdos apskrityje yra apie 190 tūkst. privačios ir išnuomos valstybinės žemės sklypų, įregistruotų Nekilnojamojo turto registre. Iš jų Klaipėdos apskrities viršininko administracijos žemės tvarkymo departamento ir teritorinių žemėtvarkos skyrių specialistai per 2007 metus patikrino 230 žemės sklypų, arba tik **0,12 proc.**

Dėl papildomo patikrinimo darbų finansavimo ir papildomų etatų gavimo Klaipėdos apskrities viršininko administracija raštu kreipėsi į Lietuvos Respublikos Vyriausybę, Finansų ir Žemės ūkio ministerijas, tačiau 2008 m. teritoriniams žemėtvarkos skyriams papildomai lėšų neskirta ir naujų etatų neįvesta.

Šaltinis – Klaipėdos apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamentas.

Audito metu Nacionalinės žemės tarnybos Žemės tvarkymo departamentas, kuriam pagal nuostatus pavesta vadovauti valstybinės žemės naudojimo kontrolės darbams ir kontroliuoti jų vykdymą, pareiškė nuomonę, kad rajonų žemėtvarkos skyriai galėtų vykdyti žemės naudojimo patikrinimus, nes jie turi pavaldžių darbuotojų kiekvienoje seniūnijoje, tačiau pasiūlymų, galinčių pagerinti žemės naudojimo pagal paskirtį kontrolę, apskričių administracijoms nepateikė.

Realias prevencijos galimybes turi Valstybinė mokesčių inspekcija (VMI), nes ji vienintelė, atlikdama mokesstinės prievolės patikrinimus, gali nustatyti gamyboje panaudotų naudingųjų

iškasenų gavimo teisėtumą ir prireikus inicijuoti atitinkamus tyrimus, tačiau šį veiklą VMI nėra prioritetinė.

#### Pavyzdys

Klaipėdos apskrityje buvo nustatytas vienas iš didžiausių neteisėtos kasybos mastų Lietuvoje, tačiau Klaipėdos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos administracija šiam klausimui pirmenybės neteikia, nes, jos nuomone, surenkamų mokesčių už žemės gelmių išteklių naudojimą dalis nacionalinio biudžeto pajamose yra nereikšminga, o tikrinimo išlaidos gali būti didesnės už rezultatus. Tad neatkreipiamas dėmesys į galimą tokių patikrinimų prevencinę vertę. Pažymėtina, kad, VMI nuomone, tokia neteisėtos kasybos prevencijos priemonė, kaip išgautų išteklių sertifikavimas, nėra efektyvi, palyginti su jos taikomais priešpriešiniais patikrinimais ir gavybos įmonėje, ir išgautą žaliavą ar produkciją naudojančioje įmonėje.

Dėl nepakankamų kontroliuojančių institucijų išteklių ir/ar turimų išteklių netinkamo panaudojimo, neracionalaus funkcijų pasidalijimo tarp tų institucijų ir kai kurių institucijų per mažo aktyvumo žemės gelmių išteklių neteisėtos gavybos prevencija nėra efektyvi.

### 3.5. Vandens išteklių naudojimą bei apsaugą kontroliuojančių institucijų informacinis aprūpinimas

Sanitarinės apsaugos zonų ir jų teritorijose esančių žemės sklypų kontrolės funkcijas vykdančių institucijų veiksmų koordinavimas ir optimizavimas – būtini, nes šias funkcijas vykdo kelios institucijos (RAAD, apskričių valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, apskričių visuomenės sveikatos centrai, apskričių žemės tvarkymo departamentai), o kontrolės objektas yra didelės apimties. Į objektą turėtų patekti visų požeminio vandens vandenviečių sanitarinės zonos, kurių audito metu buvo beveik 2000. Be to, į sanitarinių zonų teritoriją patenka daug žemės sklypų su nustatytais ūkinės veiklos apribojimais (specialiosiomis naudojimo sąlygomis) ir į šių zonų teritorijas patenkančių sutelktosios (taškinės) taršos objektų.

Dėl didžiulės kontrolės darbų apimties problema turėtų būti sprendžiama, kuo plačiau naudojant šiuolaikinių informacinių technologijų galimybes, surinktus duomenis susisteminant pagal kontroliuojančioms institucijoms tinkamus principus.

Auditoriai pastebėjo, kad požeminio vandens telkinių naudojimą, jų apsaugą nuo taršos ir vartotojams tiekiamo geriamojo vandens kokybę kontroliuojančių institucijų duomenų bazėse esanti informacija nevisiškai tarpusavyje suderinta.

#### Pavyzdys

Patikimiausia informacija apie vandenviečių kiekį ir jas eksploatuojančias vandens tiekimo įmones sukaupta Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos (VMVT) duomenų bazėje. Pagrindinius jos duomenis sudaro iš vandens tiekimo įmonių pagal VMVT patvirtintą formą gaunama informacija, tačiau joje nenurodytos vandenviečių geografinės koordinatės LKS-94<sup>60</sup> sistemoje, todėl jų neįmanoma palyginti su LGT tvarkomais žemės gelmių registro duomenimis apie SAZ ir vandenviečių bei gręžinių geografinę padėtį.

Žinybinėse duomenų bazėse sukaupta informacija neprieinama kitoms suinteresuotoms institucijoms, nes nėra atitinkamų internetinių prieigų, o dalis informacijos apskritai nepervesta į skaitmeninę formą.

**Pavyzdys**

VMVT duomenų bazės duomenys apie vandens tiekimo įmonių ir vandenviečių būklės patikrinimo rezultatus neprieinama RAAD tiesiogiai internetu, o duomenys apie pastarųjų išduotus TIPK leidimus neprieinami LGT. VMVT turi tik popierinės formos duomenis apie pavojingus objektus, esančius projektuojamų sanitarinių zonų teritorijose.

Paprastai problemų kyla prireikus imtis konkrečių poveikio priemonių prieš kontroliuojamus subjektus, o tam būtini oficialiai įteisinti duomenys. Valstybės registro statusą turinčiose duomenų bazėse įteisinta tik dalis tokių kontrolei naudojamų duomenų. Kaip minėta, konkrečiam žemės sklypui specialiosios žemės naudojimo sąlygos taikomos nuo jų įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą.

**Pastebėjimas**

Savivaldybių teritorijų planavimo dokumentų registras, kuriame pagal teisės aktus turi būti įregistruotos įsteigtos sanitarinės zonos, yra tik duomenų bazė, neturinti valstybinio registro statuso, t. y. nuoroda į šio registro informaciją neturi pakankamo teisinio pagrindo. Saugomų teritorijų registre, kuris turi valstybinio registro statusą, sanitarinės zonos neregistruojamos, nors pagal Saugomų teritorijų įstatymo nuostatas sanitarinės zonos priskiriamos saugomoms teritorijoms.

Požeminio vandens išteklių įvertinimo ir naudojimo geriamajam vandeniui tiekti 2007–2025 metų programoje<sup>61</sup> numatyta sukurti tarpžinybinę informacinę ryšių tarp požeminį geriamąjį vandenį tiriančių, tiekiančių ir jo kokybę kontroliuojančių, taip pat vandens tiekimo objektus projektuojančių ir vandens baseinų išteklius valdančių institucijų sistemą. Programos įgyvendinimas finansuojamas nepakankamai. Būtinybė sukurti bendrą specializuotą informacinę duomenų bazę apie viešai tiekiamo geriamojo vandens saugą ir kokybę ypač išryškėjo derinant LR Vyriausybės nutarimo „Dėl vandentvarkos 2008–2015 metų plėtros strategijos patvirtinimo“ projektą. Jame Aplinkos ministerija, remdamasi turimais duomenimis, nurodė, kad Lietuvoje geriamojo vandens tiekimo paslaugas teikia apie 230 įmonių. VMVT duomenų bazėje tokių tiekėjų įregistruota daugiau kaip 400. VMVT buvo pasiūliusi Aplinkos ministerijai sukurti bendrą bazę, tačiau audito atlikimo metu minėtas nutarimas nebaigtas vykdyti ir informacinė bazė nebuvo sukurta.

Auditorių nuomone, nesant bendros informacinės sistemos, negalimas efektyvus visos sistemos darbas (koordinavimas, valdymas, projektavimo darbai ir t. t.).

VĮ Registrų centras pranešė Valstybės kontrolei, kad prireikus techninės galimybės leidžia kontroliuojančioms institucijoms pateikti informaciją apie sanitarinės apsaugos zonose esantiems žemės sklypams nustatytas specialiąsias naudojimo sąlygas (apribojimus), tačiau tik tuomet, jei Registrų centrui oficialiai patvirtinta tvarka bus pateikiama informacija apie įteisintų sanitarinių zonų geografines koordinatas. Teisės aktuose, reglamentuojančiuose SAZ įteisinimo darbus, tokia tvarka nenumatyta.

Pažymėtina, kad į žemės sklypų kadastrinius duomenis įtrauktose specialiosiose naudojimo sąlygose nurodoma, kad apribojimai šiems sklypams nustatyti, nes jie patenka į požeminio vandens

<sup>60</sup> 1994 m. priimta valstybinė Lietuvos koordinačių sistema.

<sup>61</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-06-08 nutarimas Nr. 562 „Dėl Požeminio vandens išteklių įvertinimo ir naudojimo geriamajam vandeniui tiekti 2007–2025 metų programos patvirtinimo“.

vandenvietės sanitarinę zoną, bet nenurodoma, į kokią konkrečią apsauginę juostą, mat tokių duomenų Apskričių viršininkų administracijos Nekilnojamojo turto kadastrui nepateikia. Todėl pagal šiuos įrašus nei sklypų savininkai, nei kontroliuojančios institucijos negali nustatyti, kokie Specialiųjų žemės ir miškų naudojimo sąlygose<sup>62</sup> nurodyti apribojimai turi būti taikomi konkrečiam žemės sklypai.

Už šio metodinio klausimo sprendimą atsakinga Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos<sup>63</sup>.

**Auditorių nuomone:**

nepakankamai išnaudojamos apskričių viršininkų administracijų žemėtvarkos departamentų (ir jų teritorinių padalinių) ir Valstybinės mokesčių inspekcijos (ir jos teritorinių padalinių) galimybės vykdyti naudingųjų iškasenų neteisėtos gavybos prevenciją;

sanitarinių zonų režimo pažeidėjams negalima taikyti sankcijų, nes žemės sklypams, patenkantiems į vandenviečių sanitarinės apsaugos zonas, taikomose specialiosiose naudojimo sąlygose nenurodomos konkrečios apsauginės juostos;

<sup>62</sup> Sąlygos patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992-05-12 nutarimu Nr. 343.

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001-06-14 įsakymu Nr. 194 patvirtinti Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatai, 7.1.3 p.

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

### Išvados

1. Yra rizika, kad Lietuvos žemės gelmių ištekliai, kurių piniginė vertė – 58 323,5 mln. Lt, arba apie 25 proc. viso šalies turto vertės, gali būti panaudoti nerezultatyviai – nebus tinkamai panaudoti šalies ekonomikos plėtrai, nebus atsižvelgta į būsimų kartų interesus, bus apsunkintas tausojančio išteklių naudojimo principų nustatymas, nes, nesant šalies kompleksinės žemės gelmių išteklių naudojimo strategijos:

1.1. Nesudaryta Poveikio aplinkai vertinimo studijų kokybės analizės sistema, nenustatyti patikimi studijų išvadų vertinimo kriterijai, todėl yra rizika, kad šių studijų pagrindu gali būti neįvertintos galimos ekologinės pasekmės nepradėjus žemės gelmių išteklių naudojimo proceso (1.1 skyrius);

1.2. Lietuvoje neribojama šalies žemės gelmių išteklių gavyba (išskyrus kvarcinį smėlį) ir nenustatyti galimų limitų kriterijai, todėl kyla rizika dėl būsimų kartų poreikių naudingosioms iškasenoms visos šalies, regionų ar rajonų ir atskirų telkinių mastu užtikrinimo (1.2 skyrius);

1.3. Neišnaudojamos mokesčių tarifų taikymo politikos galimybės užtikrinti tausojančią, nepavojingą aplinkai žemės gelmių išteklių naudojimą (1.3 skyrius);

1.4. Nenustatyti kriterijai, kada žemės gelmių išteklių gavybą galima būtų pripažinti tenkinančią visuomenės poreikius ir paimiti toms reikmėms žemės sklypus virš naudotinių naudingųjų iškasenų telkinių (1.4 skyrius);

1.5. Leidimai naudingųjų iškasenų gavybai išduodami ne konkurso tvarka (išskyrus naftą), taip ne tik pažeidžiami konkurencijos principai, bet valstybė eksploatavimo laikotarpiu iš savo turto negauna visos galimos naudos (1.4 skyrius);

1.6. Valstybei apsunkinamas priėjimas prie perspektyvių naudingųjų iškasenų telkinių apskričių ir savivaldybių teritorijų bendrųjų planų rengimo etape ir steigiant aplinkos apsaugos zonas saugomose teritorijose (1.5 skyrius);

1.7. Pažeistų teritorijų dėl išteklių gavybos rekultivavimo darbams nenumatytos finansinės garantijos, todėl pažeistų teritorijų atkūrimas užtrunka neleistinai ilgai arba, išteklių išgavėjų bankroto atvejais, yra rizika, kad darbai apskritai nebus atlikti (1.6 skyrius);

1.8. Kai kurių neatsinaujinančių žemės gelmių išteklių naudojimas Lietuvoje neskatinamas, todėl nepakankamai išnaudojamas turimas žemės gelmių išteklių ekonominis potencialas, nesudaromos galimybės valstybei ir verslui pradėti iki šiol neišgaunamų Lietuvoje naudingųjų iškasenų rūšių gavybą, taip kuriant naujas darbo vietas, mažinant šių išteklių ir produkcijos iš jų importą į Lietuvą ir didinant jų eksportą (1.7 skyrius);

1.9. Neskatinama rezultatyviai įgyvendinti ES teisės aktų reikalavimų Lietuvos ūkiui apsirūpinti reikalingomis mineralinėmis žaliavomis iš savų šaltinių (1.8 skyrius).

2. Geriamojo požeminio vandens išteklių geros būklės išsaugojimas – viena svarbiausių nacionalinio saugumo užtikrinimo priemonių Lietuvoje, tačiau dėl galimos išteklių taršos yra jų praradimo rizika, nes:

2.1. Šiuo metu vykdomo požeminio vandens monitoringo apimtys nepakankamos, kad būtų galima patikimai įvertinti taršos poveikį požeminio vandens ištekliams ir laiku imtis koreguojančių veiksmų, kad šis monitoringas atitiktų ES direktyvas (2.1 skyrius);

2.2. Požeminio vandens taršos šaltinių inventorizavimo darbai, apmokami ir ES lėšomis, nebaigti ir vykdomi neteikiant pirmenybės toms šalies teritorijoms, kurių sanitarinių apsaugos zonų (SAZ) projektai rengiami ar jau parengti (2.2 skyrius);

2.3. Neišnaudojamos galimybės konsoliduoti ir efektyviai panaudoti skirtingų gamtos apsaugos ir kitų programų vykdymui skirtas lėšas (įskaitant ir ES fondų lėšas), kad būtų tinkamai apsaugoti geriamojo požeminio vandens ištekliai (2.2 skyrius).

2.4. Nepakankamas požeminio vandens išteklių naudojimo reglamentavimas trukdo sudaryti sąlygas, leidžiančias išsaugoti geros būklės požeminio vandens išteklius (2.2, 2.3 skyriai);

2.5. Absoliuti dauguma Lietuvos požeminio geriamojo vandens vandenviečių eksploatuojamos neįsteigus SAZ ir tokiomis sąlygomis, kurios nevisiškai atitinka aplinkos apsaugos ir sveikatos apsaugos reikalavimus – Aplinkos apsaugos, Vandens, Geriamojo vandens, Žemės gelmių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas: iš 1996-ą Lietuvos eksploatuojamų vandenviečių vandens ištekliai yra aprobuoti tik 170-yje (t. y. 8,5 proc.), o sanitarinės apsaugos zonos įsteigtos tik keturiose (0,2 proc.) (2.3 skyrius);

2.6. Aplinkos ministerija neparengė tvarkos, leidžiančios eksploatuoti geriamojo vandens išteklius, kai gyvenamosiose teritorijose naudojamoms vandenvietėms nėra galimybių sudaryti visų sanitarinės apsaugos zonos juostų (2.3 skyrius);

2.7. Neracionali leidimų naudoti požeminio vandens išteklius išdavimo tvarka: informaciją apie požeminio vandens išteklius kaupia, sistemina ir apdoroja Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos, t. y. tos srities specialistai, o leidimus naudoti požeminio vandens išteklius išduoda kitos institucijos – RAAD, tokių specialistų neturintys (2.4 skyrius).

3. Žemės gelmių išteklių naudojimo ir jų apsaugos nuo taršos kontrolės procesas neefektyvus, nes:

3.1. Žemės gelmių išteklių naudojimo ir jų apsaugos nuo taršos kontrolę bei kontrolės priežiūrą vykdo skirtingoms žinyboms (ministerijoms) pavaldžios institucijos, tačiau nėra žinybos (institucijos), kuri būtų įpareigota koordinuoti visų procesą kontroliuojančių institucijų veiklą, gauti iš jų informaciją, nustatyti objektyvias ir subjektyvias veiklos problemas, spręsti jas ir teikti savo vertinimus ir pasiūlymus Vyriausybei, Seimui (3 skyrius);

3.2. LGT turi reikiamą kompetenciją, bet neturi prievolės tiesiogiai išduoti teritorijų planavimo sąlygų ir daugeliu atvejų ji neištraukiama į teritorijų planavimo sprendinių kontrolės procesą. Teritorijų planavimo proceso kontrolė neužtikrina, kad teritorijų planavimo dokumentuose būtų pažymėtos visų eksploatuojamų ir perspektyvių naudingųjų iškasenų telkinių ribos ir teritorijų planavimo sprendiniai atitiktų planavimo sąlygas, kai planuojama veikla susijusi su žemės gelmių išteklių naudojimu ir apsauga. Todėl Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos ne visada gali kontroliuoti teritorijų planavimo atitikimą norminių dokumentų reikalavimams.

3.3. Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, prižiūradama, valdydama ir koordinuodama kontrolės procesą, neišnaudoja visų jai suteiktų įgaliojimų (3.2 skyrius);

3.4. Neoptimaliai paskirstytos kontrolės funkcijos tarp žemės gelmių naudojimą kontroliuojančių institucijų: dalis funkcijų pavesta institucijoms, neturinčioms kvalifikuotų darbuotojų jas vykdyti, o tokių darbuotojų turinčioms institucijoms nesuteikiami reikalingi įgaliojimai ir ištekliai (3.3 skyrius);

3.5. Nepakankamai išnaudojamos apskričių viršinių administracijų žemėtvarkos departamentų (ir jų teritorinių padalinių) ir Valstybinės mokesčių inspekcijos (ir jos teritorinių padalinių) galimybės vykdyti naudingųjų iškasenų neteisėtos gavybos prevenciją (3.4 skyrius);

3.6. Žinybinėse duomenų bazėse sukaupta informacija yra neprieinama kitoms suinteresuotoms institucijoms, nes duomenų bazės tarpusavyje nesuderintos. Nesant bendros informacinės sistemos, negalimas efektyvus visos sistemos darbas (koordinavimas, valdymas, projektavimo darbai ir kt.). Tai riboja galimybes bendrai naudotis jose sukaupta informacija (3.5 skyrius);

3.7. Žemės sklypams, patenkantiems į vandenviečių sanitarinės apsaugos zonas, taikomose specialiosiose naudojimo sąlygose nenurodomos konkrečios apsauginės juostos, todėl negalima taikyti sankcijų už sanitarinių zonų režimo nesilaikymą (3.5 skyrius).

## **Rekomendacijos**

### **Lietuvos Respublikos Vyriausybei:**

1. Parengti Lietuvos žemės gelmių išteklių naudojimo strategiją, kuri užtikrintų optimalų jų ekonominio potencialo panaudojimą, atitinkantį Europos Sąjungos teisės aktų nuostatas (1, 1.1–1.9, 3.1 išvados).

2. Parengti ir teikti atitinkamų teisės aktų pakeitimus, kad būtų sudarytos sąlygos optimaliai planuoti, valdyti ir kontroliuoti žemės gelmių išteklių gavybą, sugriežtinant sanitarinės apsaugos zonų steigimo ir įteisinimo tvarką (1.1, 2.1, 2.4, 2.5, 3, 3.3, 3.5, 3.7 išvados).



3. Užtikrinti reikiamos apimties požeminio geriamojo vandens monitoringo vykdymą taip, kad jis atitiktų ES direktyvų nuostatas (2.1 išvada).

4. Suteikti pirmenybę toms vykdomų valstybinių programų priemonėms, kurios daro didžiausią teigiamą poveikį požeminio vandens kokybei (2.3 išvada).

5. Sukurti tarpžinybinę informacinę ryšių sistemą, jungiančią požeminį geriamąjį vandenį tiriančių, tiekiančių ir jo kokybę kontroliuojančių, vandens tiekimo objektus projektuojančių ir vandens baseinų išteklius valdančių institucijų duomenų bazę (3.6 išvada).

6. Sudaryti sąlygas, kad kontroliuojančios ir kitos suinteresuotos institucijos turėtų galimybes gauti Nekilnojamojo turto registro duomenis apie atitinkamose sanitarinės apsaugos zonų teritorijose esantiems žemės sklypams taikomas specialiąsias naudojimo sąlygas (2.4, 3.7 išvados).

**Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:**

7. Suderinti ir optimizuoti žemės gelmių naudojimą kontroliuojančių institucijų funkcijas ir išteklių paskirstymą, tinkamai panaudojant jų kompetenciją (2.3, 2.7, 3.3, 3.4, 3.5 išvados).

**Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:**

8. Pagal kompetenciją papildyti atitinkamus teisės aktus, kad būtų sudarytos sąlygos optimaliai planuoti, valdyti ir kontroliuoti žemės gelmių išteklių gavybą (2.1, 2.5, 2.6, 3.2, 3.3 išvados).

9. Teikti pirmenybę tiems Lietuvos geologijos tarnybos atliekamiems galimos taršos šaltinių inventorizavimo darbams ir tose teritorijose, kurios yra ypač svarbios dėl galimos didelės požeminio vandens taršos rizikos (2.2 išvada).

10. Suderinus su Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija ir Valstybine maisto ir veterinarijos tarnyba, parengti, patvirtinti ir suderinti geriamojo vandens tiekimo sąlygas, kai gyvenamosiose teritorijose naudojamoms vandenvietėms nėra galimybių sudaryti visų sanitarinės apsaugos zonos juostų (2.3 išvada).

2-ojo audito departamento direktorė

Zita Valatkienė

Vyresnysis valstybinis auditorius

Valdemaras Bačiauskas

Valstybinio audito ataskaitos projekto kopijos (po vieną egz.) pateiktos Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai ir Lietuvos geologijos tarnybai.

## PRIEDAI

1. Ataskaitoje naudojamų sąvokų paaiškinimas.
2. Lietuvos žemės gelmių išteklių rūšys.
3. Lietuvos Respublikos naudingųjų iškasenų išteklių kiekiai (pagal 2006-01-01 būklę).
4. Kietųjų naudingųjų iškasenų gavybos proceso organizavime dalyvaujantieji subjektai.
5. Audito procesas.
6. Lietuvos mokslininkų nuomonė apie perspektyviausius, bet iki šiol pramonėje nenaudojamus arba beveik nenaudojamus Lietuvos žemės gelmių turtus.
7. Teisėto žemės gelmių išteklių naudojimo kontrolė.
8. Įsteigtos sanitarinės apsaugos zonos Lietuvos teritorijoje (2008-01-01 duomenimis).
9. Valstybinio audito ataskaitoje „Žemės gelmių naudojimas“ Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo planas.
10. Valstybinio audito ataskaitoje „Žemės gelmių naudojimas“ Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijai pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo planas.