


Ekologinio kompensavimo samprata ir praktikos Europos Sąjungoje¹

Algis Junevičius, Jesper Persson, Aistė Balžekienė, Jurgita Jurkevičienė

*Kauno technologijos universitetas
A. Mickevičiaus g. 37, LT-44239 Kaunas*

 <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.15.3.16616>

Anotacija. Autoriai pateikia ekologinio kompensavimo sampratą. Ekologinis kompensavimas siekia atstatyti žmogaus veiklos pažeistą bioįvairovę, tačiau praktikoje beveik neįmanoma pasiekti, kad nesumažėtų atkurtos gamtinės aplinkos vertė. Straipsnyje analizuojama, kaip Europos Sąjungos (ES) teisėje yra reguliuojamas ekologinis kompensavimas, pateikiami ekologinio kompensavimo praktikų įvairiose ES šalyse pavyzdžiai. Detaliau analizuojamas šio principo įgyvendinimas Lietuvoje ir Švedijoje. ES dar 2004 m. išleido direktyvą, kuria įtvirtinami ekologinio kompensavimo principai, tačiau įvairių ES šalių ekologinio kompensavimo praktikos vis dar gana fragmentiškos, trūksta vieningų taisyklių, kurios būtų privalomos įvairių projektų vystymui. Be to, egzistuojančiuose teisiniuose dokumentuose ir ekologinio kompensavimo praktikose pasigendama holistinio požiūrio į gamtinę aplinką, nes dažniausiai akcentuojami atskiri gamtinės aplinkos elementai.

Raktažodžiai: ekologinis kompensavimas, ekologinio kompensavimo praktikos, aplinkosaugos politika.

Keywords: environmental compensation, environmental compensation practices, environmental policy.

Įvadas

Aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimas Europos Sąjungoje yra siejamas su 1972 metais, kai valstybių vadovai aptarė įvairius aplinkos apsaugos aspektus Europoje. Rezultatas – Europos komisijos prašymu parengta ES aplinkos apsaugos politikos programa. Šioje programoje reguliavimas apėmė aplinkos apsaugos politiką

¹ Šis straipsnis parengtas vykdant mokslinių tyrimų projektą „Ekologinio kompensavimo suvokimas ir praktikos: miestų infrastruktūros projektai Lietuvoje ir Švedijoje“ (EnCom), kurį pagal sutartį Nr. MIP-011/2015 finansuoja Lietuvos mokslo taryba.

ekonominiu ir socialiniu aspektu. Aplinkos apsaugos politikos reikalingumas buvo suprantamas tik tada, kai būdavo susiduriama su žala ekonomikai arba visuomenei [22].

Šiandien aplinkos apsaugos politika yra viena iš svarbiausių bei aktualiausių ES politikos sričių. Ekologinis kompensavimas yra vienas iš pagrindinių aplinkos apsaugos politikos elementų. Nors ekologinis kompensavimas ES pabrėžiamas nuo 2004 metų, ir valstybės narės skiria vis daugiau dėmesio su juo susijusioms programoms bei projektams. Bet pats ekologinis kompensavimas, kaip mechanizmas, skirtas apsaugoti gamtos išteklius, vis dar tobulinamas. Jo suvokimas bei taikymas daugelyje šalių skiriasi. Vienos šalys orientuojasi tik į oro taršą, kitos – į žemės derlingumo didinimą, dar kitos – į žemės taršos mažinimą, plėtojant statybų sektorių regione. Ekologinio kompensavimo samprata ir jo taikymas yra svarbus ir Lietuvai, kadangi daugėja veiklų, kurių metu nukenčia ar net būna išnaikinti įvairūs gamtos objektai, kurie dažniausiai lieka neatstatyti arba pakeisti paprastesne ir pigesne alternatyva.

Šio straipsnio tikslas – pateikti ekologinio kompensavimo sampratą bei praktikas ES, pasitelkiant Lietuvos, Švedijos ir kitų šalių pavyzdžius. Straipsnio uždaviniai: 1) aptarti ekologinio kompensavimo sampratą ir strategijas, 2) išanalizuoti ekologinio kompensavimo teisinį reguliavimą ES, 3) identifikuoti įvairių šalių praktikas, susijusias su ekologiniu kompensavimu. Tyrimo metodai: mokslinės literatūros ir teisės aktų analizė.

Ekologinio kompensavimo samprata ir strategijos

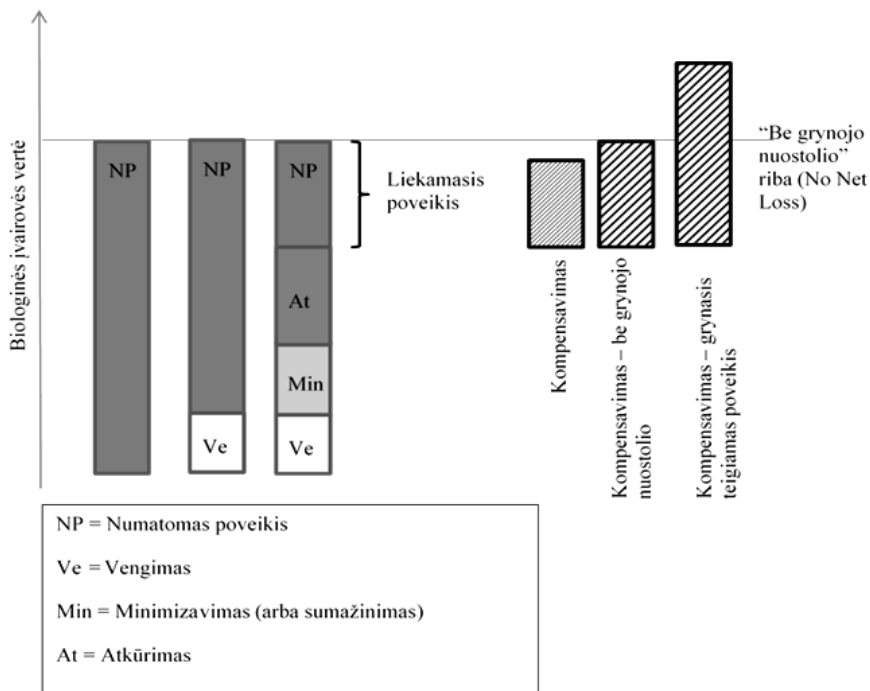
Ekologinio kompensavimo koncepcija apima žalos aplinkai vengimą, minimizavimą, pažeistos bioįvairovės atstatymą ir atkūrimą [4; 5]. Pagal Europos Komisijos rekomendacijas, ekologinis kompensavimas turėtų būti taikomas laikantis „be grynojo“ nuostolio principo [angl. *no net loss principle*], kai pažeista bioįvairovė atstatoma masteliu 1:1 [35]. Tačiau miestų plėtros procesuose šio principo laikytis ypač sudėtinga, nes miestų erdvės, kuriose taikomos atstatymo priemonės, yra ribotos. Be to miestuose daug sudėtingiau atkurti pažeistą gamtinę aplinką. Todėl ekologinio kompensavimo priemonės dažniausiai pilnai neatkuria pažeistos bioįvairovės ir gamtinė aplinka vis tiek patiria nuostolių.

Ekologinio kompensavimo priemonės gali būti labai įvairios. Jos priklauso nuo vietos, kurioje yra taikomos, bei atstatomos rūšies. Pagrindiniai ekologinio kompensavimo priemonių taikymo principai yra pažeistos bioįvairovės atkūrimas toje pačioje/ kitoje vietoje (angl. *in-site/ off-site*) ir tos pačios rūšies/ kitos rūšies (angl. *in-kind/ out-of-kind*) atkūrimas [29]. Villaroja ir kiti [37] pažymi, kad kiekvieno projekto atveju reikalingi atskiri sprendimai dėl taikytinų kompensavimo priemonių. Kompensavimo vietos parinkimas yra glaudžiai susijęs su projekto pobūdžiu. Yra nuomonių, kad priemonės galima taikyti bet kurioje vietoje, svarbu, kad atitiktų žalos atlyginimo dydis. Kitas aspektas yra kompensuojamos rūšies parinkimas. Dažnai neįmanoma kompensuoti rūšies, kuri buvo pažeista, arba pažeista rūšis laikoma menkaverte. Tokiu atveju ekvivalentas pasirenkamas atsižvelgiant į poveikio

charakteristikas arba aplinkosauginius tikslus.

Visi principai turi savo privalumų ir trūkumų, todėl, priimant sprendimus dėl taikytinų priemonių, reikalingas glaudus bendradarbiavimas tarp savivaldybės, projektų vystytojų ir vietinės bendruomenės. Pagrindinės kompensuojamos vertybės yra šios: augalija ir gyvūnija, mikroklimatas, kraštovaizdis ir peizažas, rekreacinės galimybės, hidrologinės funkcijos ir vandens kokybė, kultūrinė aplinka, dirvos/ žemės funkcijos ir kokybė [27; 28].

Ekologinio kompensavimo idėją ir sampratą gerai atspindi sušvelninimo hierarchija (angl. *mitigation hierarchy*) (žr. 1 pav.), kurioje apibrėžiamas santykis tarp kompensavimo strategijų: išvengimo, sumažinimo, atkūrimo, kompensavimo, paliekant nuostolį, kompensavimo be grynojo nuostolio ir kompensavimo su grynuoju teigiamu poveikiu. Pagrindinis atskaitos taškas šioje klasifikacijoje yra biologinės įvairovės vertė. Siekiamybė yra, kad ši vertė nesumažėtų dėl žmogaus poveikio, o priemonės, taikomos pažeistai įvairovei kompensuoti, pilnai atstatytų arba net viršytų šią vertę.



1 pav. Sušvelninimo hierarchija pagal Business and Biodiversity Offset Programme
Šaltinis: [3].

Ekologinio kompensavimo teisinis reglamentavimas Europos Sąjungoje

Ekologinio kompensavimo teisinį reglamentavimą tikslinga pradėti analizuoti

nuo ES lygmens. Pirmiausia jame išskirtina „Laukinių paukščių apsaugos direktyva“ (79/409/EEB), kuri buvo išleista 1979 metais, pakeista ir papildyta 2009-aisiais (2009/147/EK). Ši direktyva koncentruojasi į biologinės įvairovės išsaugojimą. Ja siekiama apsaugoti laukinių paukščių buveines (paukščių rūšių sąrašas pateikiamas direktyvoje), sukurti specialias apsaugos zonas laukiniams paukščiams, valstybės narės skatinamos ir įpareigojamos atkurti sunaikintus biotopus (biotopas – aplinka, reikalinga organizmui išgyventi). Vadovaujantis šia direktyva yra siekiama kompensacinėmis priemonėmis išvengti ženklių nuostolių, susijusių su biologine įvairove [24].

1985 metais išleista direktyva „Dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo“ (85/337/EEB). Ši direktyva buvo papildyta tris kartus (1997 m., 2003 m., 2009 m.). Joje numatytos priemonės, kuriomis siekiama sumažinti, išvengti ir, jei įmanoma, atitaisyti reikšmingą poveikį aplinkai. Teisės akte taip pat pateiktas projektų, galinčių turėti reikšmingą poveikį aplinkai ir todėl reikalaujančių poveikio aplinkai vertinimo, sąrašas. Valstybės narės įpareigosotos pačios nuspręsti, kuriems projektams poveikio aplinkai vertinimas yra privalomas. Šioje direktyvoje didesnis dėmesys skiriamas poveikio aplinkai mažinimui, o ne kompensaciniam aspektui. Mažinimas nuo kompensavimo skiriasi tuo, kad kompensavimas yra kaip paskutinė „gynybinė linija“, norint išvengti neigiamo poveikio, tuo tarpu mažinimas taikomas tik ankstesnėje stadijoje.

Svarbus vaidmuo šiame kontekste tenka direktyvai „Dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos“ (92/43/EEB), kuri išleista 1992 metais. Direktyvoje teigiama, kad jeigu nepaisant neigiamo poveikio teritorijai įvertinimo ir nesant kitų alternatyvių sprendimų projektas privalo būti įgyvendintas dėl įpareigojančių priežasčių, tarp jų ir socialinio ar ekonominio pobūdžio, valstybė narė imasi visų kompensacinių priemonių, būtinų bendram „Natura 2000“ vientisumui apsaugoti. Apie patvirtintas kompensacines priemones ji praneša Komisijai. Taigi ši direktyva aiškiai įtvirtina ekologinį kompensavimą.

Direktyvoje „Dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos“ taip pat pažymima, jog valstybės narės imasi reikiamų priemonių sukurti griežtai gyvūnų, įtrauktų į sąrašą, apsaugos sistemos, draudžiančiai naikinti jų poilsio ir veisimosi vietas. Direktyvoje akcentuojamas griežtos augalų apsaugos sistemos sukūrimas rūšims, įtrauktoms į sąrašą. Valstybės narės įpareigojamos imtis priemonių, užtikrinančių tinkamą apsaugos lygį saugomoms rūšims [36].

2001 metais priimta direktyva „Dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo“ (2001/42/EB). Ši direktyva nuo išleistos 1985-aisiais skiriasi tuo, kad pasekmių aplinkai vertinimas tampa privalomas planams ir programoms, susijusioms su žemės ūkiu, mišku, žvejyba, energetika, pramone, transportu, atliekų/vandens valymu, telekomunikacijomis, turizmu, miestų ir kaimų planavimu bei žemės panaudojimu, kurie nustato pagrindą ateities plėtrai. Direktyva reikalaujama, kad projektų tikrinimo etape būtų konsultuojamasi su aplinkosaugos institucijomis, ir kad būtų atliekamas pagrįstas alternatyvų vertinimas. Valstybės narės turi stebėti reikšmingą planų ir programų poveikį aplinkai, nustatyti nenumatytas neigiamas

pasekmes, kad prireikus galėtų imtis atitinkamų kompensacinių ir taisomųjų veiksmų [11].

ES direktyvose aplinkos apsaugos sritis, kaip viena iš sudedamųjų dalių mažinant socialines ir ekonomines problemas, buvo minima nuo 1985 metų. Tačiau ekologinio kompensavimo aspektas, kuris reiškia žalos gamtai atitaisymą arba išvengimą dėl geresnės pačios gamtos būklės, imtas taikyti tik nuo 2004-ųjų. Būtent tais metais buvo patvirtinta direktyva „Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti)“ (2004/35/EB). Reikia pastebėti, kad po šios direktyvos išleidimo pasikeitė ekologinio kompensavimo suvokimas. Ekologinis kompensavimas pradėtas traktuoti kaip atskira gamtos apsaugos sritis. Šios direktyvos pagrindinis tikslas atspindi ekologinį kompensavimą, įtvirtindamas prevenciją ir žalos aplinkai atlyginimą. Direktyvoje akcentuojama atsakomybės svarba už žalą, padarytą vandens telkiniams, žemei, saugomoms rūšims ar buveinėms. Ji taikoma visoms privataus ir viešojo sektoriaus komercinėms veikloms, vykdomoms ES, ir įtvirtina principą „Teršėjas moka“ [24]. Apibendrinant galima teigti, kad ekologinį kompensavimą ES reguliuoja penkios pagrindinės direktyvos, kurios nuolatos yra tobulinamos.

Nagrinėjant ekologinį kompensavimą ES, svarbu paminėti ir projektą „Natura 2000“, kurio pavadinimu nuo 1992 metų kuriamas vieningas specialių saugomų teritorijų Europos ekologinis tinklas. Jis į bendrą saugomų teritorijų tinklą apjungia natūralias ir pusiau natūralias buveines, nykstančių gyvūnų bei augalų paplitimo vietas, taip siekiant išsaugoti Europos gamtą ateities kartoms. Šį tinklą sudaro „Buveinių direktyvos“ (92/43/EEB) I priede įrašyti natūralių buveinių tipai bei II priede išvardintos rūšių buveinės. „Natura 2000“ sudaro galimybę palaikyti, o kur reikia ir atstatyti, geros apsaugos būklės natūralių buveinių tipus ir rūšių buveines jų paplitimo areale. Į „Natura 2000“ tinklą taip pat įtrauktos specialios apsaugos teritorijos, kurias valstybės narės klasifikuoja pagal Paukščių direktyvą (79/409/EEB). „Natura 2000“ yra vadovaujamosi ir Lietuvoje [16].

Kalbant apie ekologinį kompensavimą Lietuvoje, pirmiausia reikėtų atkreipti dėmesį, kad sąvoka „ekologinis kompensavimas“ šalies įstatymuose ar kituose teisiniuose dokumentuose neišskiriama. Tačiau gamtos saugojimo ir jos atkūrimo principas minimas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje, kuriame teigiama: „Valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtiniai išteklių“. Iš Konstitucijos kylančiai viešajai aplinkos apsaugos funkcijai įgyvendinti Lietuvoje sukurtas ir Aplinkos apsaugos įstatyme įteisintas ekonominis aplinkos apsaugos mechanizmas, apimantis pagrindinius aplinkos apsaugos finansavimo šaltinius: 1) mokesčius už gamtos išteklių naudojimą, 2) mokesčius už aplinkos teršimą, 3) kreditavimo reguliavimą, 4) valstybės subsidijas, 5) kainų politiką, 6) ekonomines sankcijas ir nuostolių kompensavimą, 7) kitus ekologinius mokesčius ir priemones. Taigi aplinkos apsaugą, pagal atitinkamus teisės aktus, finansuoja tiek patys gamtos išteklių naudotojai, tiek valstybė bei savivaldybės, pasinaudodamos ekonominio aplinkos

apsaugos mechanizmo priemonėmis [31]. Aplinkos apsaugos įstatyme taip pat pabrėžiama, kad gamtos išteklių naudotojai bei asmenys, vykdančys ūkinę veiklą, privalo imtis visų būtinų priemonių, kad būtų išvengta žalos aplinkai, o padariusieji žalos privalo atkurti aplinkos būklę, esant galimybei, iki buvusios prieš žalos atsiradimą ir atlyginti visus su tuo susijusius nuostolius [18].

LR Saugomų teritorijų įstatyme yra apibrėžiami gamtinio karkaso tikslai ir sudėtis [19, 23]. Gamtinio karkaso teritorijų apsaugą, tvarkymą, naudojimą, planavimą ir kompensavimą reglamentuoja daugiau nei 10 LR įstatymų. Lietuvai tapus ES nare įsipareigota laikytis ir ES priimtų teisės aktų. Galima išskirti ir planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymą, reglamentuojantį poveikio aplinkai vertinimo procesą, kuris Lietuvoje atliekamas nuo 1996 metų. Tai konkrečios planuojamos ūkinės veiklos potencialaus poveikio aplinkai numatymo, apibūdinimo ir įvertinimo procedūra. Pagrindinis jos tikslas yra užtikrinti, kad atsakinga institucija, priimanti sprendimą dėl veiklos lestinimo pasirinktoje vietoje, disponuotų informacija apie galimą reikšmingą tos veiklos poveikį aplinkai bei šio poveikio sumažinimo galimybes, taip pat būtų susipažinusi su visuomenės nuomone [17].

Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo prieduose yra pateikti du sąrašai: planuojamos ūkinės veiklos, kurios poveikis aplinkai privalo būti vertinamas, rūšių sąrašas ir planuojamos ūkinės veiklos, kuriai turi būti atliekama atranka dėl poveikio aplinkai privalomo vertinimo, rūšių sąrašas. Poveikio aplinkai vertinimas atliekamas trejais atvejais: pirmiausia, kai planuojama ūkinė veikla įrašyta į planuojamos ūkinės veiklos, kurios poveikis aplinkai privalo būti vertinamas, rūšių sąrašą. Antra, kai atrankos metu nustatoma, kad planuojamai ūkinei veiklai yra privaloma atlikti poveikio aplinkai vertinimą. Galiausiai trečia, kai planuojamos ūkinės veiklos įgyvendinimas gali daryti poveikį Europos ekologinio tinklo „Natura 2000“ saugomoms teritorijoms, o institucija, atsakinga už šių teritorijų apsaugos ir tvarkymo organizavimą (Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba), Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka konstatuoja, kad šis poveikis gali būti reikšmingas [17].

Vis dėlto reikia pripažinti, kad ekologinio kompensavimo modelis Lietuvoje dar tik kuriamas. Šalis po truputį perima gerąją ES praktiką. Kaip tokį pavyzdį galima pateikti kompanijai „Orlen Lietuva“ iškeltą bylą. 2009 metais didžiulė žala padaryta ekologinės nelaimės Rokiškio rajone metu, kai bandyta neteisėtai prisijungti prie „Orlen Lietuvos“ magistralinio naftos produktų vamzdyno. Per avariją užterštos teritorijos, patenkančios į paukščių apsaugai svarbių, pagal „Natura 2000“ saugomų teritorijų sąrašą. „Orlen Lietuva“ vykdė avarijos padarinių likvidavimo darbus, tačiau grunto valymo darbai neatlikti. Ekogeologiniai tyrimai parodė, kad avarijos vietos grunte likę 32 tonos naftos produktų, dėl to buvo užteršti vandens telkiniai, žemės paviršius ir gilesni jos sluoksniai, padaryta žala gyvūnams [15]. Dėl veiksmų, atlyginant žalą gamtai, nesiėmimo „Orlen Lietuva“ iškelta byla, kurioje Lietuvos Aukščiausias teismas priteisė aplinkai padarytos žalos atlyginimą iki 9.702.030,626 Lt. Sprendimas buvo priimtas remiantis ES direktyva Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) 2004/35/EB, kurioje

įtvirtintas kertinis aplinkos apsaugos politikos tikslas – aplinkos būklės atkūrimas (ištaisyimas) į restitutio in integrum (pradinę padėtį). Direktyvos preambulėje nustatyta, kad remiantis principu „teršėjas moka“, subjektas, padarantis žalą aplinkai arba sukeliantis neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę, turi atlyginti būtinų žalos prevencijos arba ištaisyimo (atlyginimo) priemonių išlaidas [15].

Pasak Rundcrantz ir Skärbäck [30], žvelgiant iš tarptautinės perspektyvos, aplinkos apsauga teisės ir teisingumo srityje sudėtinga, kadangi yra viena iš sparčiausiai besikeičiančių teisės sričių. Kiekviena ES valstybė narė turi vadovautis ES direktyvomis, kurios privalo būti įtrauktos į nacionalinius teisės aktus.

Ekologinio kompensavimo praktikos

Bendra ES šalių praktika rodo, kad ekologinis kompensavimas už didelius gamtos nuostolius dažniausias statybų srityje. Atliekant įvairius statybų ar kitus darbus, neišvengiamai naikinamas kraštovaizdis, tam tikros gyvūnų ir augalų rūšys. Svarbu pabrėžti, kad ekologinis kompensavimas vis dar skiriamas tik labiausiai nukentėjusioms vietoms atkurti [20]. Europoje ekologinį kompensavimą efektyviausiai taiko Vokietija. Ekologinis kompensavimas šalyje pradėtas nuo 1976 metų. Kompensavimo gairės išdėstytos federalinės apsaugos įstatyme. Jame yra aiškiai nurodyta, kad projekto iniciatorius, dėl kurio veiklos galimai atsiranda pavojus gamtai, turi tos žalos išvengti, bet jeigu ji padaroma, kompensavimo kaštai turi būti finansuojami. Ekologinis kompensavimas Vokietijoje yra ypač veiksmingas. Taip, pavyzdžiui, Vokietijos vyriausybė, siekdama strateginės raidos Meklenburgo–Pomeranijos regione, kuriame didžiulis nedarbas ir ekonominis atsilikimas, numatė nutiesti greitkelį Ščecinas – Štralzundas – Liubekas. Suplanuotas greitkelis kirta „Natura 2000“ ekologinio tinklo saugomą teritoriją. Vyriausybė ieškojo geriausio sprendimo, leidžiančio automobiliams kirsti saugomą slėnį ir nepažeisti toje teritorijoje gyvenusių paukščių gyvenimo ritmo. Todėl buvo pastatyti įvairūs garso barjerai, o nuotekų vamzdžiai išvedžioti taip, kad nuotekos tekėtų į toliau esantį vandens telkinį [14].

Austrijos situacija primena Vokietijos. Ji taip pat viena pirmųjų pastebėjo ekologinio kompensavimo būtinybę ir jau 1970 metais nustatė bendrus aplinkos apsaugos nuostatus. Austrija yra pačiame Europos centre, ją supa įvairios šalys, tad aplinkosaugos politikos efektyvumas priklauso ir nuo jos kaimynių. Remiantis OECD ataskaita, Austrija ekologinį kompensavimą iš esmės taiko trejose srityse: oro taršos, vandens taršos ir buitinių atliekų mažinimo [2]. Nuo 1987 metų Austrijoje įgyvendinamas „Sofijos protokolas“, kurio dėka per 1987-1993 metų laikotarpį oro užterštumas sumažėjo 22 procentais. Toliau įgyvendinant „Oslo protokolą“ išmetamųjų kietųjų dalelių kiekis ore sumažėjo net 50 procentų. 1970-tųjų progresas buvo matomas ir vandens taršos mažinimo srityje – iki 1990-ųjų pasiekta antroji biologinė klasė visose Austrijos upėse. 1990 metais įvestas atliekų tvarkymo įstatymas paskatino didelio kiekio buitinių atliekų perdirbimą. Popieriaus perdirbimo mažtaai Austrijoje vieni didžiausių ES. Kitų kenksmingų atliekų kiekis stipriai sumažintas, kuomet pasirašyta „Basel“ konvencija. Buitinių atliekų kiekis Austrijoje

stipriai reglamentuojamas, todėl šios srities kontrolė yra labai efektyvi [2].

Švedijoje ekologiniam kompensavimui taip pat skiriamas didelis dėmesys. Čia pagrindiniai ekologinio kompensavimo principai nuo 1998 metų yra išdėstyti aplinkosauginiame kodekse (angl. *Environmental code*). Jame numatytas kompensavimas už žalą saugomoms teritorijoms, gyvūnų ir augalų rūšims, vandens telkiniams, kultūriniam paveldui, gyventojų sveikatai ir kitoms sritims. Penkios Švedijos savivaldybės yra sukūrę ir taiko ekologinio kompensavimo metodikas (Geteborgas, Erebru, Helsingborgas, Svedala ir Loma). Taip pat yra savivaldybių, kurios kompensavimo metodikas taiko nesistemiškai [26]. Praktikoje Švedijos patirtis ekologinio kompensavimo srityje daugiausia susijusi su naujų kelių tiesimo projektais. Vienas iš tokių atvejų yra „Bothnia“ geležinkelio linija, kuri bus tiesiama nuo Nilando iki Umeo miesto. Numatyta geležinkelio linija kirs pagal „Natura 2000“ saugomas vietas, taigi projekto žala visam kraštovaizdžiui, augalams bei gyvūnams bus gana didelė. Nors konkretūs žalos mastai nenurodomi, nurodomi kompensacijos mastai: iš pradžių bus atkurta 160 hektarų miško, vėliau – dar 112 hektarų miško ir 120 hektarų pelkių bei pievų. Šiam ekologinio kompensavimo projektui skirta 14 milijonų Eurų. Ekspertų nuomone, ekologinis kompensavimas šioje šalyje tampa strategiškai prioritetine sritimi, tačiau pabrėžiama, kad trūksta mechanizmo, griežčiau reglamentuojančio kitas sritis, kuriose reikia šią koncepciją plėtoti [6].

Ekologinio kompensavimo kritika

Ekologinio kompensavimo filosofija yra paremta susitarimu tarp žmonių dėl gyvybingos ekosistemos išsaugojimo [38]. Tačiau jau taikančios šią praktiką šalys teigia, kad ekologinė kompensacija kenkia biologinės įvairovės unikalumui, darant prielaidą, jog visos vietovės yra lygiavertės. Jei visi neigiami ekologiniai poveikiai gali būti lengvai kompensuojami, vadinasi tai sudaro puikias sąlygas palankesniai įvairių leidimų gavimui ir dar didesniai gamtos niokojimui [25]. Ekologinio kompensavimo reguliavimas tampa tarsi „restauravimo mitas“, kuris sušvelnina ekosistemai padarytą žalą, tiesiog atkuriant nualintą vietą arba sukuriant naujas buveines [12]. Ekologas Hilderbrand ir kiti [13] pabrėžia, kad kompensavimo metu, sudėtingos ekosistemos yra supaprastinamos ir dažnai atkuriamos laikantis minimalių principų. Ekologinis kompensavimas nėra išbaigtas, jame trūksta gairių, metodų ir metrikų, leidžiančių nuosekliai įgyvendinti programą, o atsakomybė tenka visoms valstybėms narėms interpretuojant ir tinkamai įgyvendinant ekologinio kompensavimo modelį [21].

Rengiant kompensavimo programas yra nustatomi indikatoriai, kurie vertina patiriamus nuostolius ir galimus atkūrimo laimėjimus, tačiau dažniausiai tokiems nuostolių ir laimėjimų matavimams trūksta socialinės vertės įvertinimo [25]. Dėl šios priežasties, ekologinio kompensavimo programos gali sukelti socialinę žalą paveiktos vietovės gyventojams. Jei kompensuojama vieta yra toli nuo paveiktosios, tai gali turėti didžiulės įtakos vietos gyventojų pragyvenimui bei jų rekreacinėms reikmėms. Pavyzdžiui, miško bendrijos pragyvenimo šaltinis priklauso nuo kolektyvinių ir/ arba bendrų išteklių, esančių vietiniame erdviniame maste, todėl pašalinus patį šaltinį ir jį

kompensavus kažkur kitur, daromas neigiamas poveikis bendrijos socialinei gerovei. Vadinasi, jei kompensuojama vieta yra už kelių kilometrų, jos prieinamumas kompensuojamai bendrijai yra ribojamas, todėl labai svarbu kompensavimo programose sumažinti atstumą tarp paveiktos ir atkuriamos vietų [25].

Atlikti tyrimai Švedijoje parodė, kad kompensacija, pakeičiant ekosistemos struktūrą ar funkciją, nebūtinai būna sėkminga dėl trūkumų, kylančių iš pačios kompensavimo programos kūrimo ir tolimesnio jos įgyvendinimo [25]. Remiantis bene efektyviausiai ES ekologinį kompensavimą diegiančios Vokietijos modeliu, kompensavimas turi būti atliekamas tol, kol žalos poveikis yra sustabdomas, tačiau kiek ilgai jis truks, paprastai sprendžia savivaldybės kiekvienu konkrečiu atveju. Laikotarpis, per kurį savivaldybė įpareigoja žalos atlygintoją kompensuoti žalą, gali būti per trumpas, siekiant lygiavertės kompensacijos [1].

Programos skeptikai taip pat teigia, jog nėra aišku, ar ekologinio kompensavimo programos būtų efektyvios net pasitelkus idealiausiai sukurta programą ir ją įgyvendinus. Dabartinė ekologinio kompensavimo praktika nėra pajėgi išsaugoti biologinę įvairovę ir pasiekti kompensavimo programos tikslų. Tik pripažįstant ekologinio kompensavimo spragas galima pažvelgti į ekologinį kompensavimą kaip į perspektyvą, kuria vis dėlto aklaai vadovautis nepatartina – nėra tokio metodo, kuris suteiktų vien tik didžiulę naudą ir nekeltų grėsmės gamtai ir pačiam žmogui.

Išvados

1. Aplinkos apsaugos politika – tai kertinis akmuo, kuris padėjo pamatą ekologinio kompensavimo koncepcijai. Tačiau vėliau pastebėta, kad aplinkosaugos politika yra vykdoma tik tada, kai padaroma žala gamtai, kuri savo ruožtu iššaukia ekonomines ar socialines problemas. Ekologinis kompensavimas kaip atskira aplinkosaugos sritis gimė su suvokimu, jog apsaugoti gamtą reikia ne tik dėl to, jog tai yra ekonomiškai naudinga, bet ir dėl pačios bioįvairovės vertingumo.

2. Ekologinio kompensavimo sampratoje įtvirtintas „be grynojo nuostolio“ principas, kai atkuriamą bioįvairovės vertė turi būti ne mažesnė nei pažeistosios. Praktikoje šį principą labai sudėtinga įgyvendinti tiek dėl gamtinės aplinkos kompleksškumo, tiek dėl erdvės trūkumo, ir ypatingai – smarkiai urbanizuotose vietovėse.

3. Aptarus praktikas įvairiose ES šalyse galima teigti, kad ekologinis kompensavimas kaip įvairiapusiškai įgyvendinama sritis neegzistuoja. Yra plėtojamasi tik atskiros žalos gamtai kompensavimo sritys. Kiekvienos šalies siekiamybė – įteisinti įvairiapusių ekologinį kompensavimą ir kad ši sritis būtų įtraukta į pagrindines kiekvienos šalies darnaus vystymosi programas.

Literatūra

1. Albrecht, J., Schumacher, J., Wende, W. *The German Impact-Mitigation Regulation - A Model for the EU's No-net-loss Strategy and Biodiversity Offsets?* 2014, <http://search.proquest.com/openview/3f8cf108a88377573fd86803fcd71114/1?pq-origsite=gscholar> [2016-03-14].

2. Austria, pollution control, (n.d). <http://www.oecd.org/env/country-reviews/2445595.pdf> [2015-12-08].
3. BBOP (2009). *Biodiversity Offset Design Handbook*. Business and Biodiversity Offset programme. Washington: BBOP.
4. Cowell R. Stretching the Limits: Environmental Compensation, Habitat Creation and Sustainable Development. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1997, Vol. 22, No 3, p. 292-306. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0020-2754.1997.00292.x> [2015-12-08].
5. Cowell, R. (2000) Environmental Compensation and the Mediation of Environmental Change: Making Capital out of Cardiff Bay. *Journal of Environmental Planning and Management*, 2000, Vol. 43, p. 689–710. <http://dx.doi.org/10.1080/713676580> [2015-12-08].
6. Enejtjörn, A., Cole, S., Kniivilä, M., Härklau, S. E., Hasselström, L., Sigurdson, T., Lindberg, J. *Environmental Compensation. Key conditions for Increased and Cost Effective Application*. Copenhagen: Rosendahls-Schultz Grafisk, 2015. http://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Environmental_compensation_Norden.pdf [2015-12-08].
7. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (2004/35/EB), 2004. Europos Sąjungos oficialus leidinys. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035&qid=1463983898025&from=EN> [2016-05-23].
8. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl laukinių paukščių apsaugos (kodifikuota redakcija) (2009/147/EB), 2009. Europos Sąjungos oficialus leidinys. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147&qid=1463983644424&from=EN> [2016-05-22].
9. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo (2001/42/EB), 2001. Europos Sąjungos oficialus leidinys. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&qid=1463983841819&from=EN> [2016-05-23].
10. Europos Sąjungos Komisija. Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas, 2015. <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm> [2015-12-08].
11. Gibbons, P., Lindenmayer, D. (2007). Offsets for Land Clearing: No Net Loss or the Tail Wagging the Dog? *Ecological Management and Restoration*, 2007, Vol. 8, No 1, p. 26-31. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1442-8903.2007.00328.x> [2016-04-14].
12. Hilderbrand., R. H., Watts, A. C., Randle, A. M. The Myths of Restoration Ecology. *Ecology and Society*, 2005, Vol. 10, No 1. <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/art19/> [2016-03-16].
13. Lerman, P. (2014). Kompensation för kulturmiljöintresse. In: B. G. Danielsson, M. Rönn and S. Swedberg (eds.). *Kulturarv i samhällsplaneringen: kompensation av kulturmiljövärdet*. Denmark: Rio Kulturlandskapet i samarbete med KTH/Arkitektur, 2014, p. 39-82.

14. Lietuvos Aukščiausiasis teismas (2014). www.lat.lt/download/841/orlen.docx [2016-03-16].
15. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, 2015. Lietuvos saugomos teritorijos ir Natura 2000. http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=6802 [2015-12-08].
16. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija, 2016. Bendra informacija: Poveikio aplinkai vertinimas. http://www.am.lt/VI/rubric.php3?rubric_id=1043 [2016-05-22].
17. Lietuvos Respublikos Seimas, 1992. LR Aplinkos apsaugos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=253930 [2015-11-20].
18. Lietuvos Respublikos Seimas, 2001. LR Saugomų teritorijų įstatymas. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=156931&Condition2=> [2015-11-2].
19. Lothe, S., Myrtveit, I., Trapani, T. Compensation Systems for Improving Environmental Performance. *Business Strategy and the Environment*, 1999, Vol. 8, No 6, p. 313-321. [http://dx.doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-0836\(199911/12\)8:6<313::AID-BSE219>3.0.CO;2-C](http://dx.doi.org/10.1002/(SICI)1099-0836(199911/12)8:6<313::AID-BSE219>3.0.CO;2-C) [2016-04-15].
20. Matzdorf, B., Meyer, C. The Relevance of the Ecosystem Services Framework for Developed Countries' Environmental Policies: A Comparative Case Study of the US and EU. *Land Use Policy*, 2014, Vol. 38, p. 509-521. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.12.011> [2016-03-03].
21. McCormik, J. *Environmental Policy in the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2001.
22. Mierauskas, P., Palaima, A. Ekologinis tinklas Lietuvoje: kūrimo principai gamtinio karkaso pagrindu. *Darna*, 2012, Vol. 1, No 6, p. 58-77.
23. Mol, A. X. Compensatory Provisions for Biodiversity Loss in the European Union: A Way to Work Towards Restoration Legislation or Paddling Backwards? http://www.academia.edu/9493899/Compensatory_Provisions_for_Biodiversity_Loss_in_the_European_Union_A_Way_to_Work_Towards_Restoration_Legislation_or_Paddling_Backwards [2015-12-05].
24. Persson, J. *Att förstå miljökompensation*. Göteborg: Melica Media, 2011.
25. Persson, J. Perceptions of environmental compensation in different scientific fields. *International Journal of Environmental Studies*, 2013, Vol. 70, No 4, p. 611-628. <http://dx.doi.org/10.1080/00207233.2013.835526> [2016-03-16].
26. Persson, J., Larsson, A., Villarroya. Compensation in Swedish Infrastructure Projects and Suggestions on Policy Improvements. *Nature Conservation*, 2015, Vol. 11, p. 113-127. <https://doi.org/10.3897/natureconservation.11.4367> [2016-04-15].
27. Runderantz, K., Skarback, E. Environmental Compensation in Planning: A Review of Five Different Countries with Major Emphasis on the German System. *European Environment*, 2003, Vol. 13, No 4, p. 204-226. <http://dx.doi.org/10.1002/eet.324> [2015-12-08].
28. Sudavičius, B., Vaitiekienė, E. (2014). Savivaldybių specialiosios aplinkos apsaugos rėmimo programos: teisinio reguliavimo probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*, 2014, Vol. 21, No 4, p. 1140-1162. <http://dx.doi.org/10.13165/JUR-14-21-4-11> [2016-04-15].

29. Tarybos direktyva dėl laukinių paukščių apsaugos (79/409/EEB), 1979. Europos Sąjungos oficialus leidinys. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31979L0409&qid=1463983358468&from=EN> [2016-05-23].
30. Tarybos direktyva dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (92/43/EEB), 1992. Europos Sąjungos oficialus leidinys. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&qid=1463983787385&from=EN> [2016-05-23].
31. Tarybos direktyva dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (85/337/EEB), 1985. Europos Sąjungos oficialus leidinys. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0337&qid=1463983734110&from=EN> [2016-05-23].
32. Tucker, G., Allen, B., Conway, M., Dickie, I., Hart, K., Rayment, M., Schulp, C., van Teeffelen, A. *Policy Options for an EU No Net Loss Initiative*. Report to the European Commission. London: Institute for European Environmental Policy, 2013. <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/Policy%20Options.pdf> [2016-03-22].
33. Van Hoorick, G. Compensatory Measures in European Nature Conservation Law. *Utrecht Law Review*, 2014, Vol. 10, No 2, p. 161-171. <http://doi.org/10.18352/ulr.276> [2016-04-02].
34. Villarroya, A., Persson, J., & Puig, J. (2014). Ecological Compensation: From General Guidance and Expertise to Specific Proposals for Road Developments. *Environmental Impact Assessment Review*, 2014, Vol. 45, 54–62. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2013.12.003> [2016-04-03].
35. Zheren. D. Ecological Compensation for Dammed Rivers http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/hydro_dong_englishppt.pdf [2016-04-03].

Algis Junevičius, Jesper Persson, Aistė Balžekienė

The Concept and Practices of Environmental Compensation in European Union

Abstract

This article discusses the concept of environmental compensation and provides the examples of environmental compensation practices in various European Union countries. The principle of environmental compensation is to avoid, minimize, restore or compensate the damage to the biodiversity due to human activities, however in practice it is almost impossible to achieve no net loss to the biodiversity. European Union has issued Directive that established the principles of environmental compensation already in 2004, however until now the practices of environmental compensation in European Union countries are very fragmented. The implementation of environmental compensation principles in urban development is constrained mainly by factors such as lack of space, and the complexity of environments that are affected.

There is a lack of integrated approach towards the strategies how environmental

compensation should be implemented in the planning of various projects that have impact upon biodiversity. Furthermore, there is a lack of holistic approach towards the nature in legislation and practices of environmental compensation, as usually focus of instruments is on specific parts of natural environment. Ideally, the principles of environmental compensation should be an integral part of national strategies of sustainable development.

Algis Junevičius, socialinių mokslų daktaras, Kauno technologijos universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto, Viešosios politikos ir administravimo instituto profesorius.

E. paštas: algis.junevicius@ktu.lt

Jesper Persson, aplinkos mokslų daktaras, Švedijos žemės ūkio mokslų universiteto vyresnysis mokslo darbuotojas.

E. paštas: jesper.persson@slu.se

Aistė Balžekienė, socialinių mokslų daktarė, Kauno technologijos universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto, Viešosios politikos ir administravimo instituto docentė.

E. paštas: aiste.balzekiene@ktu.lt

Jurgita Jurkevičienė, socialinių mokslų daktarė, Kauno technologijos universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto, Viešosios politikos ir administravimo instituto lektorė.

E. paštas: jurgita.jurkeviciene@ktu.lt

Algis Junevičius, PhD in Social Sciences, Professor at the Public Policy and Administration Institute, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: algis.junevicius@ktu.lt

Jesper Persson, PhD in Environmental Sciences, Senior Researcher at Swedish University of Agricultural Sciences.

E-mail: jesper.persson@slu.se

Aistė Balžekienė, PhD in Social Sciences, Associate professor at the Public Policy and Administration Institute, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: aiste.balzekiene@ktu.lt

Jurgita Jurkevičienė, PhD in Social Sciences, Lecturer at the Public Policy and Administration Institute, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: jurgita.jurkeviciene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2016 m. rugsėjo mėn.