

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedra**

Austėjos Mikutytės  
V kurso, Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės  
studijų šakos studentės

**Magistro darbas**

**Aplinkos oro kokybės reguliavimo iššūkiai Europos Sąjungoje  
Challenges of Environmental Air Quality Regulation in the European  
Union**

**Vadovė: asist. dr. Deimilė Prapiestytė  
Recenzentė: doc. dr. Indrė Žvaigždiniene**

Vilnius  
2023

## ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame magistro darbe analizuojamas aplinkos oro kokybės reguliavimas Europos Sąjungoje siekiant nustatyti kylančius iššūkius ir pagrindines jų priežastis. Darbe identifikuojama bei tiriama aplinkos oro kokybės reguliavimo problematika, kylanti dėl Europos Sąjungos teisinės sistemos specifikos – Europos Sąjungos bei valstybių narių kompetencijos atribojimo, teisės aktų netikslumo bei kalbinių skirtumų, apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos, pusiausvyros tarp aplinkos oro kokybės ir laisvo prekių judėjimo, valstybių narių ypatumų bei įsipareigojimų neįvykdymo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo diskrecijos ribų nustatymo. Taip pat identifikuojama ir analizuojama problematika, nesusijusi su Europos Sąjungos teisinės sistemos specifika – aplinkos oro kokybės ir ekonomikos santykis, aplinkos oro kokybės srities tarpdiscipliniškumas bei gamtiniai veiksniai.

**Pagrindiniai žodžiai:** Aplinkos oro kokybė, Europos Sąjungos teisinės sistemos specifika, Europos Sąjungos kompetencija, valstybių narių kompetencija, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, aplinkos oro kokybės reguliavimo problematika.

This master's thesis analyzes the challenges of regulating environmental air quality in the European Union regulation of environmental air quality in the European Union in order to identify emerging challenges and their main causes. The thesis identifies examines the issues arising from the specifics of the European Union's legal system – the delimitation of the competence of the European Union and the Member States, the inaccuracy of legal acts and linguistic differences, the emission allowance trading system, the balance between environmental air quality and the free movement of goods, characteristics of Member States, non-fulfillment of obligations and determining the limits of the discretion of the Court of Justice of the European Union. The challenges not related to the specifics of European Union legal system are also examined – the relationship between environmental air quality and the economy, the problem of interdisciplinarity in the field of environmental air quality and natural sources of air pollution.

**Key words:** Environmental air quality, challenges, specifics of the legal system of the European Union, competence of the European Union, competence of the Member States, practice of the Court of Justice of the European Union, the issues of regulating environmental air quality

## TURINYS

IŽANGA.....	2
1. ES Aplinkos oro kokybės teisinis reguliavimas .....	5
1.1. ES veiksmai aplinkos oro kokybės srityje.....	5
1.2. Dabartinė aplinkos oro kokybės situacija ES .....	14
1.3. Naujojo ES aplinkos oro kokybės srities teisinio reguliavimo tikslai .....	16
2. Aplinkos oro kokybės reguliavimo problematika, susijusi su ES teisinės sistemos specifi- ka.....	23
2.1. ES institucijų ir valstybių narių kompetencijos atiribojimas aplinkos oro kokybės srityje.....	23
2.2. ES bei valstybių narių teisės aktų netikslumų bei kalbinių versijų skirtumų problematika aplinkos oro kokybės srityje .....	26
2.3. Apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos problematika ES .....	29
2.4. Pusiausvyros tarp aplinkos oro kokybės ir ES laisvo prekių judėjimo užtikrinimo problematika.....	32
2.5. ES valstybių narių ypatumų bei įsipareigojimų neįvykdymo problematika aplinkos oro kokybės srityje .....	34
2.6. ESTT diskrecijos ribų nustatymo problematika aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo srityje.....	37
3. ES aplinkos oro kokybės reguliavimo problematika, nesusijusi su ES teisinės sistemos specifi- ka.....	40
3.1. Aplinkos oro kokybės ir ekonomikos santykis ES: privataus ir viešo intereso pusiausvyra.....	40
3.2. Tarpdiscipliniškumo problematika ES aplinkos oro kokybės reguliavimo srityje 43	
3.3. Gamtiniai ES aplinkos oro kokybei įtaką darantys veiksniai .....	45
IŠVADOS .....	48
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS.....	50
SANTRAUKA .....	59
SUMMARY .....	60

## IŽANGA

**Nagrinėjamos temos aktualumas.** Aplinkos oro kokybė – svarbi gyvenimo kokybės sudedamoji dalis. Oro tarša Europos Sąjungoje (toliau – ES) laikoma labiausiai aplinkai bei sveikatai kenkiančia problema, sukeliančia rimtus susirgimus, tokius kaip astma, širdies ir kraujagyslių ligos, plaučių vėžys, naikinančia aplinką ir ekosistemas bei turinčia didelį poveikį ekonomikai (Aplinkos generalinis direktoratas, Air). Suskaičiuojama 300 000 ankstyvųjų mirčių ir 330 000 000 000 eurų išlaidų, patiriamų ES kasmet dėl nepakankamos oro kokybės. Nepaisant išsamaus aplinkos oro kokybės ES teisinio reguliavimo, ES ir toliau susiduria su iššūkiais įgyvendinant tinkamai oro kokybei užtikrinti nustatytus tikslus. Iš Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) jurisprudencijos matyti, jog iki šiol nustatytų standartų bei tikslų nėra tinkamai pasiekta, todėl jau esamo aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo problematikai spręsti siekiama atnaujinti šios srities teisinį reguliavimą. Kuriant, taikant, aiškinant bei įgyvendinant aplinkos oro kokybės teisinį reguliavimą itin svarbu remtis atsargumo ir prevencijos principais, kadangi oro tarša tikėtina, keltų mažiau pavojingus padarinius dabartinei ir ateityje, jei oro kokybės reguliavimo problematika būtų susirūpinta prieš susiduriant su šios problemos pasekmėmis. 2022 m. spalio 26 d. Europos Komisijai (toliau – Komisija) pristatant aplinkos oro kokybės reguliavimo tobulinimo iniciatyvą už aplinką atsakingas Komisijos narys Virginijus Sinkevičius pabrėžė, jog veiksmų aplinkos oro kokybės srityje nesiėmimas kainuoja kur kas daugiau, negu prevencija. Nors oras jau yra pakankamai užterštas, kad galėtų sukelti pavojingas ligas. Vis dėlto, oro kokybės ES reguliavimo iššūkių analizė – vienas iš būdų įvardinti oro kokybės reguliavimo problemas ir sušvelninti oro taršos padarinius ateityje.

**Darbo (tyrimo) objektas.** Šiame magistro darbe analizuojamas ES aplinkos oro kokybės teisinis reguliavimas remiantis ESTT jurisprudencija, padedančia identifikuoti ES veiksmus aplinkos oro kokybės srityje ir kylančią problematiką, pagrindžiančią naujojo teisinio reguliavimo tikslus. Darbe įvardijama ir tiriama aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo ES problematika, pirma kylanti dėl ES teisinės sistemos specifikos ir, antra, nesusijusi su ES teisinės sistemos specifika. Analizuojama ne tik naujausia, bet ir anksčiau suformuota ESTT jurisprudencija, kurios tyrimas atliekamas nesilaikant chronologinės tvarkos pagal ESTT sprendimų priėmimo laiką, bet skirstant pagal konkrečius aplinkos oro kokybės problematikos aspektus. Šiame darbe dėl temos kompleksiško bei nustatytų reikalavimų magistro darbo apimčiai pasirinkta neatlikti išsamios anksčiau galiojusių ES teisės aktų aplinkos oro kokybės srityje istorinės analizės, netirti tarptautinės viešosios

teisės reguliavimo. Su gamtos bei technikos mokslo disciplinomis susijusių aspektų tyrimas apsiriboja tik jo kaip aplinkos oro kokybės srities teisinio reguliavimo problematikos identifikavimu bei pavyzdžių ESTT jurisprudencijoje analize. Magistro darbe neatliekamas konkrečių ES valstybių narių, įskaitant ir Lietuvos Respublikos veiksnių aplinkos oro kokybės srityje ar valstybių narių tarpusavio palyginimas, viso ES teisinio reguliavimo problematikos aplinkos oro kokybės srityje analizė, o nagrinėjama tik esminė ESTT praktikoje bei teisinėje literatūroje pastebima aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo problematika.

**Darbo tikslas.** Magistro darbo tikslas – remiantis ES teisės aktais, ESTT praktika bei teisės mokslo doktrina ištirti aplinkos oro kokybės reguliavimo ES iššūkius.

**Darbo uždaviniai.** Magistro darbo tyrimu siekiama įgyvendinti šiuos uždavinius:

- 1) Identifikuoti ES veiksmus aplinkos oro kokybės srityje;
- 2) Nustatyti aplinkos oro kokybės problematiką ES;
- 3) Išanalizuoti naujojo aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo ES tikslus;
- 4) ESTT jurisprudencijoje identifikuoti ir atskleisti aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo ES iššūkius, susijusius su ES teisinės sistemos specifika;
- 5) ESTT jurisprudencijoje identifikuoti ir atskleisti aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo ES iššūkius, nesusijusius su ES teisinės sistemos specifika.

**Tyrimo metodai.** Šio magistro darbo tikslui pasiekti pasitelkti įvairūs mokslinio tyrimo metodai: analizės, aprašomasis, lingvistinis, sisteminis, teleologinis, lyginamasis. **Analizės** – metodas panaudotas ES teisės aktų ypatumams bei ESTT jurisprudencijoje nagrinėjamai aplinkos oro kokybės srities problematikai ištirti.

**Lingvistinis** – metodas panaudotas ES teisės aktuose aplinkos oro kokybės srityje vartojamų sąvokų prasmės atskleidimui siekiant nustatyti ir ištirti ES teisės aktų netikslumų ir teisės aktų kalbinių versijų skirtumų problematiką.

**Teleologinis** – metodas panaudotas išsiaiškinti tikrąjį ES teisės aktų leidėjo tikslą nustatant atitinkamą aplinkos oro kokybės ES teisinį reguliavimą aktų kalbinių versijų skirtumų bei nepakankamai aiškaus teisinio reguliavimo aspektu.

**Lyginamasis** – metodas panaudotas ES teisės aktuose įtvirtintų tikslų aplinkos oro kokybės srityje bei jų pasiekimo rezultatų palyginimui, įprastinės aplinkos oro kokybės situacijos bei aplinkos oro kokybės situacijos COVID-19 pandemijos metu palyginimui, ES institucijų bei ES valstybių narių kompetencijų apimties palyginimui, skirtingų ES teisės aktų aplinkos oro kokybės srityje skirtingų kalbinių versijų palyginimui, ESTT bei valstybių narių nacionalinių teismų ir apimties palyginimui, privataus bei viešo intereso reikšmės aplinkos oro kokybės reguliavimo srityje palyginimui.

**Sisteminis** – metodas panaudotas tiriant ES aplinkos oro kokybės sritį reguliuojančių teisės aktų visumą kaip vientisą trijų ramsčių sistemą, sistemiškai analizuojant ESTT jurisprudencijos tendencijas, sistemiškai tiriant aplinkos oro kokybės sritį kaip apimančią daug skirtingų disciplinų, taip žvelgiant į ES teisinį reguliavimą kaip į sistemą, dėl kurios specifikos kyla tam tikrų iššūkių užtikrinant tinkamą aplinkos oro kokybę.

**Darbo originalumas.** Šis magistro darbas išsiskiria pasirinkta tyrimo kryptimi, kadangi atlikus aplinkos oro kokybės srityje priimtų ESTT sprendimų analizę pastebėta, kad dalis aplinkos oro kokybės srities problematikos yra susijusi su konkrečiai ES teisei sistemai būdingais institutais, o kita dalis – ne. Todėl aplinkos oro kokybės problematikai tirti pasirinkta problematikos, kylančios dėl ES teisinės sistemos specifikos atskyrimo nuo nesusijusių su ES teisinės sistemos specifika kryptis. Nors esama magistro darbų lietuvių kalba aplinkos teisės ES reguliavimo tema, vis dėlto šis magistro darbas originalus siauresnės aplinkos teisės tematikos – aplinkos oro kokybės pasirinkimu. Užsienyje esama magistro darbų aplinkos oro kokybės reguliavimo ES tema, tačiau juose tyrimo sritis siauresnė, dažniausiai apima vienos ar kelių ES valstybių narių ar konkrečių jų regionų aplinkos oro kokybės reguliavimą, palyginimą, taigi šis magistro darbas originalus tuo, jog jame tirtas visoms ES valstybėms narėms bendras aplinkos oro kokybės reguliavimas bei problematika. Teisės doktrinoje aplinkos oro kokybės tema yra rašę tokie autoriai kaip E. Bondarouk, D. Liefferink, J. Bazylińska-Nagler, E. Larry ir kiti, kurių idėjomis pasiremta rengiant šį magistro darbą. Šis magistro darbas nuo Lietuvoje bei užsienyje aplinkos oro kokybės reguliavimo ES tema parengtų mokslinių publikacijų taip pat skiriasi tuo, jog jame yra analizuojami ne tik ES veiksmi bei tikslai aplinkos oro kokybės srityje, tačiau daugiausia susitelkiama į siekį nustatyti iškylančius probleminius aspektus ir juos nulemiančias esmines priežastis. Šiame magistro darbe netiriama aplinkos oro kokybė tam tikroje konkrečioje valstybėje narėje konkrečiu laikotarpiu, tačiau išsamiai tiriama visoms valstybėms narėms bendra problematika, identifikuojama per ESTT jurisprudencijos analizę. Magistro darbe reguliavimas analizuotas kritiškai, identifikuojant ir ištiriant sisteminės problemas.

**Svarbiausi šaltiniai.** Atliekant tyrimą šiam magistro darbui parengti analizuotos SESV nuostatos, įtvirtinančios ES bei valstybių narių kompetenciją veikti aplinkos oro kokybės srityje, daugiausia remtasi autorių F. Monforti-Ferrario, C. Astorga-Llorens, E. Pisoni, E. Karamfilovos mokslinėmis publikacijomis, atskleidžiančiomis aplinkos oro kokybės reguliavimo problematiką. Išsamiai analizuoti tiek anksčiau priimti, tiek naujausi ESTT sprendimai dėl aplinkos oro kokybės reguliavimo, tiksliausiai identifikuojantys didžiausius aplinkos oro kokybės reguliavimo iššūkius.

## **1. ES Aplinkos oro kokybės teisinis reguliavimas**

Oro kokybės reguliavimas ES – tai, visų pirma, žmogaus veiklos, kurios metu padaromas reikšmingas poveikis oro kokybei, teisinis reguliavimas. Dalis veiksnių, lemiančių oro kokybę, nepriklauso nuo žmogaus veiklos bei teisinio reguliavimo, kadangi tai – gamtiniai veiksniai, tačiau žmogaus veiklos sukeliama padariniai – oro tarša – tiesiogiai priklauso nuo įtvirtinto teisinio reguliavimo išsamumo ir priemonių, padedančių užtikrinti šio reguliavimo tinkamą taikymą bei įgyvendinimą praktikoje, kokybės. Didžiausią įtaką aplinkos oro kokybei daro žmogaus veiklos – pramonė, energijos gamyba, būstų šildymas, žemės ūkio veikla bei transportas, kadangi jos svariai lemia nuodingųjų dalelių kiekį ore (Aplinkos generalinis direktoratas, Air). Tinkamas oro kokybei kenksmingos žmogaus veiklos teisinis reguliavimas, jame įtvirtinti konkretūs taršos apribojimai bei efektyvus teisės į tinkamą aplinkos oro kokybę reguliavimas – esminiai veiksmai, kurių imasi ES siekdama pagerinti oro kokybę.

### **1.1. ES veiksmai aplinkos oro kokybės srityje**

Aplinkos oro kokybė – aplinkosaugos srities dalis. ES pirminėje teisėje aplinkosaugos sritis Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 4 str. 2 d. e p. priskiriama pasidalijamajai ES ir valstybių narių kompetencijai. SESV 2 str. 2 d. nustatoma, jog aplinkosaugos srityje tiek ES, tiek valstybės narės gali priimti teisiškai privalomus aktus, tačiau valstybės narės naudojami savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga nepasinaudojo savo kompetencija. Taigi vienas iš iššūkių reguliuojant aplinkos oro kokybę ES yra ES bei valstybių narių kompetencijos veikti šioje srityje suderinimas.

Analizuojant pirminę ES teisę matyti, jog SESV 191 str. 1 d. bei 3 d. gana aptakiai įtvirtintas ES aplinkos apsaugos reguliavimas nustatyti ganėtinai bendro pobūdžio ES aplinkos politikos tikslai – išlaikyti, saugoti ir gerinti aplinkos kokybę, saugoti žmonių sveikatą, apdairiai ir racionaliai naudoti gamtos išteklius, remti tarptautinio lygio priemones, skirtas regioninėms ar pasaulinėms aplinkos problemoms spręsti, visų pirma kovai su klimato kaita. SESV 191 str. 2 d. bei 3 d. pabrėžiamas iššūkis sukurti teisinį reguliavimą, pritaikytą skirtingų ES regionų būklės bei aplinkos sąlygų įvairovei, įžvelgtinos pastangos reguliavimą nukreipti į ateitį užtikrinant aukštą apsaugos lygį remiantis atsargumo principu bei įvardijama, jog reikalinga imtis prevencinių veiksmų, kadangi aplinkos oro teršimas palieka neatitaisomą žalą aplinkos oro kokybei ateityje. Šios srities prevencinio – užkertančio kelią neigiamiems aplinkos oro taršos padariniams

atsirasti – reguliavimo kokybė svarbi, kadangi aplinkos oro neįmanoma „išvalyti prieš naudojant“ (Pakulska, 2022, p. 497). Tad didžiausią įtaką galima daryti būtent prevenciniu reguliavimu nustatant priemones dar prieš susiduriant su neigiamomis aplinkos oro taršos priežastimis. Taip pat SESV 191 str. 3 d. atsispindi ir tarpdiscipliniškumo iššūkis, kuris kyla SESV įtvirtinant pareigą rengiant aplinkos apsaugos reguliavimą atsižvelgti į turimus mokslo ir techninius duomenis. Kuriant aplinkos oro kokybės ES reguliavimą taip pat atsižvelgiama į galimą veiklos arba neveikimo naudą ir išlaidas. Tai lemia problematiką suderinant kuo palankesnę aplinkosaugai aplinkos oro kokybės reguliavimą tuo pačiu nesukeliant žymių neigiamų padarinių ES ekonomikai. Kaip jau minėta, aplinkos oro kokybės reguliavimas tiesiogiai susijęs su žmogaus veiklos, sukeliančios teršalų išmetimą į aplinką, ribojimu, o tokia veikla, jos apimčių pasikeitimas – itin svarbūs ekonomiką veikiantys faktoriai. Aplinkos oro kokybei įtaką darančios veiklos apribojimų įtvirtinimas teisiniame reguliavime – efektyvus ir naudingas aplinkos oro kokybei gerinti, tačiau kelti iššūkių dėl to atsiradusių išlaidų aspektu, kadangi neretai tai lemia gamybos, prekybos bei paslaugų teikimo apimčių, būdų pokytį.

Pagal SESV 192 str. 1 d., kuriant aplinkosauginį reguliavimą, kurio dalimi yra ir aplinkos oro kokybės reguliavimas, svarbiausias vaidmuo tenka Europos Parlamentui bei Tarybai, kurie įprasta teisėkūros procedūra pasikonsultavę su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu bei Regionų komitetu, sprendžia, kokių veiksmų Sąjungai reikia imtis, kad būtų pasiekti užsibrėžti tikslai. SESV 192 str. 4 d. ES aplinkos politikos finansavimo ir įgyvendinimo pareiga priskiriama valstybių narių kompetencijai. Viena iš aplinkos oro kokybės direktyvų įgyvendinimo studijų atskleidė itin didelę išteklių svarbą tinkamam aplinkos oro kokybės politikos įgyvendinimui, pavyzdžiui, dideli skirtumai tarp atitinkamų Olandijos regionų įgyvendinimo kokybės aspektu pastebėti būtent dėl skirtingo tam skirto lėšų kiekio (Bondarouk *et al.*, 2017, p. 742). Pagrindiniais įtakos turinčiais ištekliais laikytini lėšos bei kvalifikuoti specialistai (Karamfilova, 2021, p. 21). Toks ES aplinkos politikos finansavimo ir įgyvendinimo priskyrimas valstybėms narėms meta iššūkį tinkamai suderinti ir išlaikyti ES teisės nepažeidžiantį ES institucijų bei valstybių narių kompetencijų veikti aplinkos oro kokybės srityje santykį. Vis dėlto SESV 192 str. 5 d. valstybėms narėms suteikiama nevaržoma laisvė imtis griežtesnių apsaugos priemonių, nei įtvirtintosios ES lygmeniu.

Antrinės ES teisės lygmeniu aplinkos oro kokybės politikos srityje ES veikia formuodama trimis ramsčiais pagrįstą oro kokybės ES teisinį reguliavimą<sup>1</sup>. Pirmąjį jų

---

<sup>1</sup> Atkreiptinas dėmesys, jog trimis ramsčiais pagrįstas reguliavimas ES aplinkos oro kokybės srities atžvilgiu neturi sąsajų su 1992 m. Mastrichto sutartyje įtvirtinta trijų ramsčių sistema.



sudaro 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje ir 2004 m. gruodžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/107/EB dėl arseno, kadmio, gyvsidabrio, nikelio ir policiklinių aromatinių angliavandenilių aplinkos ore. Pirmasis ramstis pagrįstas aplinkos oro kokybės standartų įtvirtinimu. Direktyvoje 2008/50/EB pabrėžiama žalingų oro teršalų emisijų vengimo, jų prevencijos ir kiekio mažinimo užtikrinimo, atitinkamų aplinkos oro kokybės tikslų nustatymo svarba. Dėl glaudaus ES ir Pasaulio sveikatos organizacijos (toliau – PSO) bendradarbiavimo<sup>2</sup> bei veiksmų suderinimo svarbos, išvardytų tikslų ES siekia atsižvelgiant į atitinkamus PSO standartus, gaires ir programas. Šiose direktyvose oro taršos reguliavimo veiksmai nukreipti į įvairių gamtos mokslų disciplinų pasitelkimą, pvz., tinkamą reguliavimą siekiama parengti geriau perpratus smulkiųjų kietųjų dalelių poveikį (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir..., 2008). Kitų gamtos mokslų pasitelkimo reikalingumas kuriant teisinį reguliavimą lemia toliau šio magistro darbo 3.2. poskyryje išsamiau nagrinėjama – aplinkos oro kokybės reguliavimo tarpdiscipliniškumo problematiką. Tai tampa sudėtingu klausimu sprendžiant su oro kokybės reguliavimu susijusias bylas ESTT, kadangi ESTT tenka spręsti ne tik teisės klausimus, tačiau ir vertinti minėtus modeliavimo metodus, poveikio skaičiavimus bei kriterijus. Direktyvoje 2008/50/EB numatyta siekti aplinkos oro kokybės vertinimo kriterijų ir technologijų suderinimo su mokslo bei technikos pažanga, dinamiškai bei operatyviai kurti atitinkamą teisinį aplinkos oro kokybės reguliavimą. Direktyvoje 2008/50/EB įvardijama ir teršalų koncentracijos geografinio pasiskirstymo skirtumų problematika, kadangi didžiausias oro taršos pavojus augmenijai ir natūralioms ekosistemoms kyla toliau nuo miesto teritorijų esančiose vietose, todėl tokius pavojus ir augmenijos apsaugos kritinių taršos lygių laikymąsi reikėtų vertinti pirmiausia tose vietose, kurios yra toliau nuo užstatytų teritorijų. Pastebima, jog skirtingoms zonoms reikalingas skirtingas reguliavimas, taikytinos skirtingos vertinimo ribos. Pačioje Direktyvoje 2008/50/EB eksplicitiškai įvardytas tarpvalstybinis oro teršalų pobūdis lemia pasirinkimą joje nustatytų tikslų siekti Bendrijos lygmeniu pastebint, jog valstybės narės negali deramai pasiekti šių tikslų. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tarpvalstybiškumo aspektas kelia iššūkį dėl vienodo aplinkos oro kokybės indeksų apibrėžimo, pastebima, kad skirtingose valstybėse narėse, regionuose ir miestuose aplinkos oro kokybės indeksai apibrėžiami skirtingai (Karamfilova, 2021, p. 22). Direktyvoje 2008/50/EB pastebėtina ir viešojo intereso gynimo svarba, kadangi užsibrėžta nustatyti ozono pavojaus slenksčius, o juos

---

<sup>2</sup> PSO ir ES ilgalaikė strateginė partnerystė vykdoma bendradarbiaujant su Europos Komisija bei Taryba, 2020-2021 m. Europos Komisija pripažinta vienu iš penkių svarbiausių PSO fondo rėmėjų.

pasiekus visuomenei turėtų būti pateikiama informacija apie poveikio pavojų ir prireikus turėtų būti įgyvendinamos trumpalaikės priemonės, skirtos ozono lygiams sumažinti, taip pat užtikrinti lengvą prieinamumą prie naujausios informacijos apie visų reglamentuojamų teršalų koncentraciją aplinkos ore. Paminėta ir išorinių aplinkos oro kokybei ES įtaką darančių veiksnių įvairovės problematika, nurodoma tokios problematikos specifika – galimybė vertinti teršalus iš gamtinių šaltinių, tačiau negalėjimas jų kontroliuoti. Taip pat įvardijama, kad galimi atvejai, kai būtent teršalai iš gamtinių šaltinių gali lemti ribinių verčių viršijimą ir tokiu atveju Direktyvoje 2008/50/EB įtvirtintas šių dydžių išskaičiavimas vertinant ribinių verčių laikymąsi. Zonose ir aglomeracijose, kuriose sąlygos ypač sudėtingos, Direktyva 2008/50/EB numato oro kokybės ribinių verčių laikymosi termino atidėjimą. Vis dėlto Direktyvoje 2008/50/EB pastebėtinai rezultato siekiamybės, o ne galutinio rezultato pasiekimo įsipareigojimų nustatymo pobūdis. Joje paliekama erdvės oro kokybės siektinų ribinių verčių viršijimui, tokiu atveju leidžiant parengti oro kokybės planus. Manytina, kad toks nukrypti leidžiantis reguliavimas atspindi oro kokybės reguliavimo problematiką įtvirtintų tikslų ir įsipareigojimų tik kaip siekiamybės, o ne privalomo pasiekti rezultato aspektu. Oro kokybės gerinimui pasirinktas įsipareigojimų pobūdis įtvirtinant tik tikslą siekti tam tikrų verčių neviršijimo, bet neįtvirtinant griežtos pareigos pasiekti konkretų rezultatą bei jo nepasiekus suteikti galimybę tų įsipareigojimų pasiekimą atidėti vėlesniam laikui, kartais lemia valstybių narių pastebėtiną atsainumą bei piktnaudžiavimą, kai valstybės narės lyg ir imasi tam tikrų veiksmų ribinių verčių neviršijimui siekti, tačiau taip niekada galutinai ir nepasiekia ES teisės aktuose įtvirtintų ribų visiško neviršijimo. Pačioje Direktyvoje 2008/50/EB įvardijama, jog oro teršalus išskiria daug skirtingų šaltinių ir veiklos rūšių, tad siekiant užtikrinti skirtingų politikos kryptių nuoseklumą kyla iššūkis suderinti ir integruoti planus bei programas.

Direktyvoje 2008/50/EB įžvelgtinas ir siekis įveikti valstybių narių bei ES kompetencijos suderinimo iššūkį, pabrėžiama subsidiarumo principo laikymosi, proporcingumo principo bei to, kas būtina nurodytiems tikslams pasiekti neviršijimo svarba. Būtent valstybėms narėms tenka direktyvoje įtvirtinta pareiga nustatyti taisykles dėl sankcijų, taikytinų už šios direktyvos nuostatų pažeidimus, ir užtikrinti jų įgyvendinimą. Pastebėtina, jog šis aspektas atskleidžia reguliavimo dualistiškumą, kadangi, nors pripažįstama, jog aplinkos oro kokybės reguliavime nustatytų tikslų siekimo būtų geriau siekti visos ES lygmeniu, taip tarsi atiduodant tikslų formulavimo procesą į ES rankas, tačiau galų gale tik pačios valstybės narės dalyvauja tų ES suformuluotų tikslų siekimo užtikrinimo procese.

Antrąjį ramstį sudaro 2016 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2016/2284 dėl tam tikrų valstybėse narėse į atmosferą išmetamų teršalų kiekio mažinimo, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/35/EB ir panaikinama Direktyva 2001/81/EB. Šio ramsčio reguliavimas sutelktas į nacionalinius penkių pagrindinių oro teršalų mažinimo įsipareigojimus valstybių narių reikalaujant stebėti ir pranešti apie šių penkių teršalų išmetimą. Reguliavimo centru pasirinkti penkių teršalų – sieros dioksido azoto oksidų, nemetaninių lakiųjų organinių junginių, amoniako ir smulkiųjų kietųjų dalelių– kiekio mažinimo įsipareigojimai (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/2284 dėl tam tikrų valstybėse narėse..., 2016). Tai, jog reguliavimas sutelktas į konkrečias chemines medžiagas minėtoje direktyvoje įtvirtinant šių cheminių medžiagų detales apibrėžtis naudojant chemijos mokslo terminologiją, savaime meta iššūkį tokio aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo formavimo procesui. Kuriant aplinkos oro kokybės reguliavimą kylančią tarpdiscipliniškumo problematiką Direktyvoje 2016/2284 siekiama įveikti vykdant Komisijos konsultacijas su ekspertais, jiems sistemingai suteikiant galimybę dalyvauti Komisijos ekspertų grupių, kurios atlieka su deleguotaisiais aktais susijusį parengiamąjį darbą, posėdžiuose. Teisinėje literatūroje pastebima, jog aplinkos oro taršos ribojimus nukreipti būtent konkrečių cheminių medžiagų atžvilgiu tampa vis sudėtingiau, kadangi dėl aplinkos oro taršos mažinimo tam tikra prasme vis sudėtingiau išvelgiamas kiekvieno konkretaus teršalo bei jo keliamų padarinių priežastinis ryšys (Schneider *et al.*, 2014, p. 28).

Pastebėtina, jog Direktyvoje 2016/2284 skiriama dėmesio privataus ir viešojo intereso suderinimo problematikai spręsti. Įtvirtinus teisinį reguliavimą, kuriuo ginant viešąjį interesą siekiama sumažinti oro taršą, subjektai, kurių vykdoma ūkinė veikla teršia aplinkos orą reikšmingai blogindami jo kokybę, yra automatiškai įpareigojami pakeisti tokios ūkinės veiklos apimtį ar būdus, taip ribojant privatų interesą. Siekiant pernelyg neapsunkinti jų padėties ir nesudaryti kliūčių vykdyti ūkinę veiklą, Direktyvoje 2016/2284 nustatyta pareiga, pagal kurią taikant priemones, skirtas išmetamųjų teršalų prevencijai žemės ūkio sektoriuje, kai iš esmės keičiama praktika arba reikalingos didelės investicijos, Komisija turėtų sudaryti palankesnes sąlygas gauti finansinę paramą arba kitą prieinamą Sąjungos finansavimą. Direktyvoje 2016/2284 užtikrinti tinkamą viešojo intereso apsaugą siekiama įtvirtinant pareigą valstybėms narėms aptarti programas bei atnaujinimus per konsultacijas su visuomene. Privataus ir viešojo intereso suderinimui bei koordinuotesniam keitimuisi informacija visais atitinkamais lygmenimis pasiūlyta įsteigti Europos Švaraus oro forumą. Taigi minėtos priemonės – finansinė parama bei konsultacijos su visuomene,

vertintinos kaip efektyvūs būdai spręsti privataus ir viešo intereso suderinimo problematiką.

Direktyvoje 2016/2284 teigiamai įvertinta pastarųjų 20 metų antropogeninės kilmės oro teršalų ir oro kokybės srityje padaryta pažanga, tačiau pastebima, jog lieka neišspręstas didelio neigiamo poveikio ir pavojaus žmonių sveikatai bei aplinkai klausimas, tad Direktyvoje 2016/2284 aplinkos oro kokybės tikslai nukreipti į vieno kiek bendresnio pobūdžio tikslą – neigiamo poveikio ir pavojaus žmonių sveikatai ir aplinkai išvengimą. Tinkamas aplinkos oro kokybės reguliavimas Direktyvoje 2016/2284 siejamas su mažesnėmis su sveikata susijusiomis išlaidomis. Šioje Direktyvoje pasiūloma ES teisės aktuose nustatytų aplinkos oro kokybės tikslų siekti ekonomiškai efektyviu būdu, išreiškiamas siekis pereiti prie žaliosios ekonomikos, kuri pasižymi gamtinių išteklių ribotumu, jų veiksmingo naudojimo svarbos idėjomis (Europos semestro teminės informacijos suvestinė, 2016). Nustatyto rezultato mažinant bendrą poveikį sveikatai įsipareigojama siekti ne galutinai pasiekiant Komisijos pasiūlyme dėl šios direktyvos nurodytą lygį, tačiau, kaip ir pirmojo ramsčio Direktyvoje 2016/2284, tik „kuo labiau priartėjant prie nurodyto lygio“. Taigi Direktyvai 2016/2284 taip pat būdingas tik pareigos siekti įtvirtinto lygio nustatymas, bet ne pareiga įtvirtintą lygį pasiekti galutinai pareiga orientuota į siekimo procesą, bet ne į galutinį lygio pasiekimą. Į tokio pobūdžio reguliavimą dėmesį atkreipė ir Teisingumo Teismas sprendime, kuriame pabrėžiama, jog pačioje Direktyvos 2008/50/EB 23 str. 1 d. įtvirtinta valstybių narių galimybė viršyti nustatytas ribines vertes, jeigu užtikrinama, jog tai truks kaip įmanoma trumpiau, pažymint, jog kuo trumpesnio viršijimo laikotarpio reikalavimas yra griežtesnis už reikalavimą, kuris buvo taikomas iki minėtos direktyvos priėmimo ir pagal kurį reikalauta, kad valstybės „protingo“ viršijimo termino (*Europos Komisija*, C-644/18, 149 p.). Magistro darbo autorės požiūriu, įsipareigojimų tikslo atžvilgiu nebuvimas turi privalumą ir trūkumą. Teigiamai vertintinas realistiškas požiūris ir suvokimas, jog dėl vis didėjančio susirūpinimo bei įtemptos ekologinės situacijos oro taršai mažinti skiriama nemažai dėmesio, nustatomi ambicingesni tikslai, adekvačiai vertinama netinkamos aplinkos oro kokybės situacija, suprantama, jog visų nustatytų tikslų nebus įmanoma pasiekti, ir tai pripažįstama jau pačiame teisinio reguliavimo kūrimo. Tačiau idėja teisiniame reguliavime nustatyti įsipareigojimus ne tikslo pasiekimo atžvilgiu, o tik siekimo proceso atžvilgiu, pati savaime implicitiškai palieka nišą valstybių narių bei juose veikiančių oro kokybei didelę įtaką darančių į orą išmetančių teršalus subjektų savivalei.

Direktyvoje 2016/2284 ES ir valstybių narių kompetencijos pasidalijimo srityje Komisijai suteikiami įgyvendinimo įgaliojimai, o valstybių narių atžvilgiu nustatoma, jog

valstybės narės turėtų parengti, priimti ir įgyvendinti nacionalinę oro taršos valdymo programą. Programai parengti ES reguliavimo lygmeniu nurodomi pagrindiniai į tokia valstybių narių rengiamą programą įtrauktini sektoriai, kurie turi įtakos aplinkos oro kokybei. Direktyvoje 2016/2284 akcentuojama, jog priemonių taikymas turėtų būti proporcingas, atkreipiamas dėmesys į poveikį mažiems ūkiams, visų išmetamųjų oro teršalų, kuriems taikoma ši direktyva, nacionalines išmetamųjų teršalų apskaitas ir prognozes, nurodoma valstybėms narėms teikti apie jas ataskaitas. Kaip ir pirmąjį ramstį sudarančiame reguliavime, Direktyvoje 2016/2284 valstybėms narėms tenka sankcijų, taikomų pažeidus šią direktyvą priimtas nacionalines nuostatas, taisyklių nustatymo ir jų įgyvendinimo užtikrinimo pareiga. Vis dėlto prioritetas imantis veiksmų aplinkos oro kokybės reguliavimo srityje suteikiamas ES, nustatant, kad valstybės narės negali tinkamai pasiekti tikslo užtikrinti aukštą žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos lygį, šio tikslo siekti nurodoma būtent ES lygmeniu. Taip pat pabrėžiama subsidiarumo ir proporcingumo principų svarba. Nors Direktyvoje 2016/2284 didelis vaidmuo atitenka pačioms valstybėms narėms, tačiau joje taip pat įvardijamas ir valstybių narių veiksmų kontrolės mechanizmas. Pagal jį valstybės narės prie pranešimo apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės įpareigojamos pridėti vieną ar daugiau dokumentų, kuriuose būtų paaiškinamos direktyvos nuostatų ir nacionalinių perkėlimo priemonių atitinkamų dalių sąsajos.

Trečiąjį ramstį sudaro su skirtingomis taršos šaltinių grupėmis susiję reglamentai bei direktyvos. Jam priskiriami 2007 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 715/2007 dėl variklinių transporto priemonių tipo patvirtinimo atsižvelgiant į išmetamųjų teršalų kiekį iš lengvųjų keleivinių ir komercinių transporto priemonių (Euro 5 ir Euro 6) ir dėl transporto priemonių remonto ir priežiūros informacijos prieigos ir 2007 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 595/2009 dėl motorinių transporto priemonių ir variklių tipo patvirtinimo atsižvelgiant į sunkiųjų transporto priemonių išmetamų teršalų kiekį (euro VI) ir dėl galimybės naudotis transporto priemonių remonto ir priežiūros informacija, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 715/2007 ir Direktyvą 2007/46/EB, bei panaikinantis Direktyvas 80/1269/EEB, 2005/55/EB ir 2005/78/EB. Taip pat trečiajam ramsčiui priskiriamos direktyvos – 2010 m. lapkričio 24 d. direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės) ir 2015 m. lapkričio 25 d. direktyva 2015/2193 dėl tam tikrų teršalų, išmetamų į orą iš vidutinio dydžio kurą deginančių įrenginių, kiekio apribojimo. Šiais reglamentais bei direktyvomis nustatomi oro kokybės ir oro taršos standartai (vertės), reikalaujama sudaryti oro kokybės planus įvardijant priemones kovai su oro tarša.

Net 60 proc. sieros dioksido išmetama energijos gamybos bei šildymo metu (Air pollution sources, 2022). Su šia taršos šaltinių grupe kovojama įtvirtinant ES ekologinio projektavimo reikalavimų su energija susijusiems gaminiams nustatymo sistemą, siekiant užtikrinti laisvą tokių gaminių judėjimą vidaus rinkoje (Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. spalio 21 d. direktyva nustatanti ekologinio projektavimo reikalavimų su...,2009). Šioje srityje taip pat nustatoma bendra skatinimo naudoti atsinaujinančių išteklių energiją sistemą, nustatomas privalomas ES tikslas, kuriuo apibrėžiama procentinė bendrojo atsinaujinančių išteklių galutinio suvartojimo dalis 2030 m., nustatomos finansinės paramos iš atsinaujinančių išteklių pagamintai elektros energijai teikimo taisyklės (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/2001 dėl skatinimo naudoti atsinaujinančiųjų išteklių..., 2018). Su kuru susijusiai aplinkos oro taršai nustatomi tvarumo ir išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio sumažėjimo kriterijai biodegalams, skystiesiems bioproduktams ir biomasės kurui, taisyklės, pagal kurias turi būti kontroliuojamas iš vidutinio dydžio kurą deginančių įrenginių į orą išmetamas sieros dioksido, azoto oksidų ir dulkių kiekis (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/2193 dėl tam tikrų teršalų, išmetamų..., 2015). Energijos vartojimo efektyvumui skatinti suformuota ES priemonių sistema siekiant užtikrinti, kad 2030 m. būtų pasiekti pagrindiniai 32,5 proc. energijos vartojimo efektyvumo tikslai, nustatomos taisyklės kliūčių ir energijos rinkos trūkumų, trukdančių efektyviai tiekti ir naudoti energiją šalinimui, pabrėžiama principo „svarbiausia – energijos vartojimo efektyvumas“ įgyvendinimo reikšmė (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/27/ES dėl energijos vartojimo efektyvumo, 2012).

Kita taršos šaltinių grupė – transportas – lemia daugiau nei 40 proc. azoto oksido išmetimo, dyzeliniams varikliams priskiriama didžiausia įtaka (Europe's air quality status, 2022). Transporto keliamai taršai reguliuoti valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad būtų atsižvelgiama į eksploatacinio laikotarpio poveikį energetikai bei aplinkai, skatinti netaišių ir efektyviai energiją vartojančių transporto priemonių rinką, taip pat nustatomi nauji keleivinių automobilių anglies dioksido emisijų standartai, įtvirtinamas kuro kokybės reguliavimas (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 2018/858 dėl motorinių transporto priemonių ir..., 2018). Reglamentu (ES) Nr. 2018/858 nustatomos administracinės nuostatos ir techniniai reikalavimai dėl visų naujų transporto priemonių, sistemų, komponentų ir atskirų techninių mazgų tipo patvirtinimo ir pateikimo rinkai. Taip pat įtvirtinami žemės ir miškų ūkio transporto priemonių patvirtinimo ir rinkos priežiūros reikalavimai (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 167/2013 dėl žemės ir miškų ūkio..., 2013). Transporto srities reguliavimu siekiama sumažinti transporto priklausomybę nuo naftos ir sušvelninti jo poveikį aplinkai, skatinti elektromobilių

įkrovimo priemonių ir gamtinių dujų bei vandenilio degalų papildymo punktų įdiegimą (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/94/ES dėl alternatyviųjų degalų infrastruktūros diegimo, 2014). Šiems tikslams pasiekti nustatomi viešuosiuose keliuose naudojamų transporto priemonių periodinės techninės apžiūros minimalūs reikalavimai, siekiama perėjimo prie netaršaus viešojo transporto, vaikščiojimo pėsčiomis ir važiavimo dviračiu (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/45/ES dėl motorinių transporto priemonių ir..., 2014). Vis dėlto pabrėžtina, jog netgi perėjus prie mažiau taršaus transporto elektra varomi automobiliai negali būti laikomi visiškai netaršiais dėl stabdžių, padangų ir kelio dilimo procesų (Monforti-Ferrario, *et al.*, 2019, p. 30). Atkreiptinas dėmesys, jog emisijų standartų nustatymas pagal atskiras automobilių kuro rūšis priklausomai nuo to, ar jos varomos benzininiu ar dyzelininiu kuru, nėra teisingas transporto keliamos taršos problematikos sprendimo būdas, kadangi naujieji dyzeliniai automobiliai pasižymi mažesniu taršumu nei benzininiai automobiliai (Monforti-Ferrario *et al.*, 2019, p. 31). Taigi transporto srities reguliavime svarbu emisijų standartus reguliuoti nepriklausomai nuo automobilių kuro rūšies.

Gyvulininkystės ūkio veikla kaip taršos šaltinis sudaro daugiau nei 90 proc. amoniako emisijų (Europe's air quality status, 2022). Šiuo metu gyvulininkystės ūkio veiklos taršos reguliavimo pagrindinis tikslas yra skatinti uždarų trąšų ir mėšlo saugyklų įrengimą bei tobulinti gyvulių šėrimo strategijas (Aplinkos generalinis direktoratas). Be to, itin svarbu užtikrinti, jog valstybės narės veikdamos gyvulininkystės srityje susitelktų į veiksmus, nukreiptus konkrečiai į amoniako emisijų mažinimą.

Pramonė kaip taršos šaltinis sudaro 50 proc. visų sieros oksidų ir kitų kenksmingų medžiagų emisijų bei 30 proc. azoto oksidų smulkiųjų kietųjų dalelių emisijų (Europe's air quality status, 2022). Šio taršos šaltinio veiklos reguliavimu stengiamasi pereiti prie netaršių energijos šaltinių, technologijos, skirtos sunaikinti teršalus, naudojimo bei nenuodingų medžiagų naudojimo gamybos procesuose, apriboti lakiųjų organinių junginių kiekį tam tikruose dažuose, lakuose ir transporto priemonių pakartotinės apdailos produktuose, kad būtų sumažinta oro tarša dėl lakiųjų organinių junginių indėlio į toposferos ozono susidarymą (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/42/EB dėl lakiųjų organinių junginių, susidarančių..., 2004). Taip pat suformuluojamos taisyklės, reglamentuojančios integruotą taršos, kurią sukelia pramoninė veikla, prevenciją ir kontrolę (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/EU dėl pramoninių išmetamų teršalų, 2010); įtvirtinamos prevencijos ir tų avarijų padarinių žmonių sveikatai bei aplinkai mažinimo taisyklės (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/18/EU dėl didelių, su pavojingomis cheminėmis..., 2012), taisyklės, ribojančios pavojingų medžiagų naudojimą

elektros ir elektroninėje įrangoje (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/65/ES dėl tam tikrų pavojingų medžiagų..., 2011), cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos taisyklės (Europos Parlamento ir Tarybos (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo...,2006).

Išanalizavus egzistuojantį aplinkos oro kokybės teisinį reguliavimą, svarbu įvertinti, ar būtent tos priemonės, kurių nustatyta imtis, yra pakankamai efektyvios siekiant teršalų koncentracijos lygio sumažėjimo. Įgyvendinimo veiksmingumo įvertinimas – vienas iš aplinkos oro kokybės reguliavimo iššūkių, kadangi kylant sunkumų vertinant valstybių narių veiksmus ir jų efektą, tobulinti reguliavimo sistemą taip pat sudėtinga, tai reiškia, kad bus sudėtinga, o kartais netgi neįmanoma pasiekti tam tikro teršalo koncentracijos lygio sumažėjimą (Karamfilova, 2021, p. 24). Teisinėje literatūroje pabrėžiama, kad priemonių sugriežtinimas turėtų būti neatidėliotinas prioritetas (Wise, 2013, p. 1). Magistro autorės nuomone, vien itin ambicingų tikslų formulavimas nėra laikytinas pakankama aplinkos oro kokybės problemas išsprendžiančia priemone, kadangi itin ambicingiems tikslams pasiekti reikalinga nustatyti jų pasiekimui užtikrinti pakankamas priemones, konkrečius instrumentus.

## **1.2. Dabartinė aplinkos oro kokybės situacija ES**

ES aplinkos oro kokybės srities reguliavimą formuoja jau daugiau nei keturis dešimtmečius. Vis dėlto didžiausią pavojų aplinkos oro kokybei ir toliau kelia penki išsamiausiai aplinkos oro kokybės dabartinės aplinkos oro kokybės situacijos pranešimuose analizuojami oro teršalai – mažosios kietosios dalelės, kietosios dalelės, ozonas, azoto dioksidas bei sieros dioksidas (Targa *et al.*, 2022, p. 21). ES institucijų bei valstybių narių veiksmai lėmė aiškiai pastebimą pagrindinių aplinkos oro kokybę lemiančių oro teršalų koncentracijos ES mažėjimą. Nuo XX a. paskutiniojo dešimtmečio pirmalaikių mirčių skaičius sumažėjo nuo 1 mln. iki 300 000 per metus (Komisijos komunikatas COM(2022) 542 pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos..., 2022). Vis dėlto, ištirta, jog net 96 proc. ES miestų gyventojų 2020 m. vis dar tebeapatyrė smulkiųjų kietųjų dalelių kiekį, viršijantį PSO nustatyta sveikatai pavojaus nekeliantį koncentracijos lygį (Europe's air quality status, 2022). Didelį atotrūkį nuo tinkamos aplinkos oro kokybės parodo tai, jog ES oro kokybės standartai pasižymi žemesniais reguliavimo standartais nei PSO oro kokybės gairės (Europos aplinkos agentūra, 2022). 2021 m. PSO išleido oro kokybės gaires paremtas sistemingais moksliniais įrodymais dėl oro taršos žalos žmogaus sveikatai. Jose rekomenduojama neviršyti 5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  kietųjų dalelių ribinių verčių, o ES nustato net penkis



kartus didesnę ribinę vertę – 25  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (WHO global air quality guidelines, 2021, p. 14, 37). Taigi vis dar pastebėtinai ES oro kokybės standartų suderinamumo su sveikatos rekomendacijomis trūkumas bei oro kokybės standartų laikymosi vėlavimas. Dėl nevienodų ES bei PSO nustatytų ribinių verčių pastebėtinai itin didelis kontrastas vertinant 2021 m. teršalų koncentracijų pavojingumą – remiantis ES reguliavime įtvirtintomis oro teršalų ribinėmis vertėmis nustatytas tik nežymus viršijimas dviejų teršalų atžvilgiu – 11 proc. kietųjų dalelių bei 9 proc. ozono ribinės vertės viršijimas (WHO global air quality guidelines, 2021, p. 13).

2020 m. prasidėjusios COVID-19 pandemijos ribojimų padarinys – žymiai sumažėjusi transporto, aviacijos ir tarptautinės laivybos, tam tikrų pramonės sektorių veiklos apimtys, lėmusi ir oro taršos emisijų sumažėjimą (Skirienė *et al.*, 2021, p. 14). Azoto dioksido koncentracija sumažėjo 25 proc. didžiuosiuose Prancūzijos, Italijos ir Ispanijos miestuose (Skirienė *et al.*, 2021, p. 15). Nors pirmojo karantino metu 2020 m. balandį azoto dioksido koncentracija ore sumažėjo net 70 proc., deja, žemės ūkio ir gyvulininkystės sektorių veiklos apimtys išliko stabilios, o būsto šildymo sukeliama oro tarša išaugo dėl karantino ribojimų, nustatiusių pareigą likti namuose (Skirienė *et al.*, 2021, p. 20). Darytina išvada, jog aplinkos oro kokybė neatsiejamai susijusi su pramoninės bei transporto sektoriaus veiklos intensyvumu.

Nors pagal Direktyvos 2008/50/EB 27 str. valstybės narės turi pareigą periodiškai iki tam tikro nustatyto termino pateikti duomenis Komisijai dėl konkrečių aplinkos oro teršalų koncentracijos jų teritorijoje, dėl netinkamo šios pareigos laikymosi aplinkos oro kokybės situacija tam tikrose valstybėse išlieka nežinoma. Pavyzdžiui, Kipro, Latvijos, Slovėnijos bei Švedijos duomenys, susijusių su tam tikrų teršalų koncentracija 2021 m. yra neprieinami (Air quality statistics, 2021). Centrinėje, Rytų Europoje bei Italijoje pastebėtina didžiausia kietųjų dalelių bei benzopyreno koncentracija, tai labiausiai siejama su kietojo kuro deginimo naudojimu būsto šildymui bei pramonei (Europe's air quality status, 2022). Didžiausia oro taršos koncentracija fiksuojama Graikijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Italijoje bei Lenkijoje (Air quality statistics, 2018). Darytina išvada, jog aplinkos oro teršalų ribos jau yra nustatytos ES teisiniame reguliavime, tad netinkamą aplinkos oro kokybę lemia ne teisinio reguliavimo trūkumas, bet jau įtvirtinto teisinio reguliavimo aplinkos oro kokybės srityje nepaisymas.

### 1.3. Naujojo ES aplinkos oro kokybės srities teisinio reguliavimo tikslai

Išanalizavus aktualų ES aplinkos oro kokybės teisinį reguliavimą akivaizdu, jog jį formuojant bei įgyvendinant šiame reguliavime įtvirtintus tikslus kyla nemažai iššūkių. Įvardyti aplinkos oro kokybės reguliavimo iššūkiai lemia dabartines aplinkos oro kokybės problemas, ne visišką anksčiau suformuluotų tikslų įgyvendinimą, vis dar sveikatai pavojingą aplinkos orą ES. Tokia dabartinė situacija rodo būtinybę atnaujinti, keisti ir toliau tobulinti aplinkos oro kokybės reguliavimą ES. Dėl aplinkos oro taršos tarpvalstybinio pobūdžio itin svarbu veikti ES lygiu (Bourguignon, 2018, p. 32).

Dabartiniai ir naujausi pagrindiniai aplinkos oro kokybės srities tikslai išdėstyti 2019 m. gruodžio 11 d. Komisijos komunikate COM(2019) 640 „Europos Žalioji kursas“ ir 2021 m. gegužės 12 d. Komisijos komunikate COM(2021) 400 „Kuriame sveiką planetą visiems“, kuriuo nustatomas Nulinės taršos veiksmų planas. Inicijatyvos užtikrinti minėtuose komunikatuose nustatytų tikslų pasiekimą, tobulinti jau esamą aplinkos oro kokybės srities reguliavimą ėmėsi Komisija, 2022 m. spalio 26 d. pateikdama pasiūlymą COM(2022) 542 „Dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje“ dėl naujosios Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos priėmimo. Tinkamai suderinti ES institucijų ir valstybių narių kompetenciją šiuo teisės aktu pasirenkama direktyvos forma, kadangi siekiama nustatyti ES lygmens tikslus atitikties užtikrinimo priemonės paliekant valstybėms narėms. Tai vertintina kaip potencialus aplinkos oro kokybės srities bruožas bei problemiško aspekto – tarpvalstybiškumo – sprendimo būdas, kadangi, turint omenyje, jog egzistuoja įvairūs valstybių narių skirtumai, galimybė valstybėms narėms pačioms pasirinkti savas įgyvendinimo priemones leidžia nesusidurti su situacija, kai visoms valstybėms narėms būtų nustatytas identiškas reguliavimas nepaisant valstybių narių skirtumų. Komunikate COM(2022) 542 taisyklės siekiama pritaikyti prie skirtingų nacionalinių, regioninių ir vietos aplinkybių, t.y. atsižvelgti į situacijų įvairovę ir specifiką visoje ES.

ES ir valstybių narių kompetencijos aspektu direktyvoje siūloma nemažai naujų įgaliojimų suteikti Komisijai. Komisijai turėtų būti suteikti įgyvendinimo įgaliojimai nustatyti taisykles dėl valstybių narių informacijos apie aplinkos oro kokybę, kurią valstybės narės turi pateikti Komisijai (Komisijos komunikatas COM(2022) 542 pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos..., 2022). Taip pat Komunikate COM(2022) 542 siūloma Komisijai deleguoti įgaliojimus priimti aktus dėl šios direktyvos priedų keitimo, kad būtų atsižvelgiama į technikos ir mokslo pažangą, susijusią su oro teršalais. Magistro darbo autorės nuomone formuojant naująjį aplinkos oro kokybės reguliavimą

būtina veikti dvejopai: dėl aplinkos oro kokybės sričiai būdingo tarpvalstybiškumo itin svarbu atitinkamas kompetencijas priskirti Komisijai tam tikras kompetencijas dėl ES būdingos valstybių narių ar konkrečių jų teritorijų specifikos paliekant valstybėms narėms.

Atkreiptinas dėmesys, jog Komunikate COM(2022) 542 su aplinkos oro kokybės gerinimu susijusiems tikslams būdingas aplinkos oro taršos poveikio sveikatai akcentavimas. Pvz., Komunikate COM(2022) 542 Nulinės taršos veiksmų plane įvardyta vizija iki 2030 m. siekiama daugiau kaip 55 proc. sumažinti oro taršos poveikį sveikatai (pirmalaikių mirčių skaičių). Gamtos ir kitų gyvybės formų aspektu Komunikate COM(2022) 542 įtvirtintas perpus mažesnės apimties tikslas – iki 2030 m. 25 proc. sumažinti ES ekosistemų, kuriose oro tarša kelia grėsmę biologinei įvairovei, dalį. Pastebėtina, kad aplinkos oro kokybės reguliavimo tikslų įgyvendinimo laikotarpiu pasižymi ganėtinai ilga trukme. Analizuojant laikotarpius, kurie nustatomi tam tikriems tikslams pasiekti, daugiausia šiuo metu siektinų tikslų asocijuojami su pokyčiais per 10 m. ar net 30 metų. Pvz., iki 2050 m. neviršyti žalinga sveikatai laikomos oro teršalų koncentracijos (Komisijos komunikatas COM (2021) 400 Kuriame sveiką planetą visiems, 2021). Perėjimas prie švarios energijos gamybos tampa dar svarbesniu šių dienų aktualijų – Rusijos karinės agresijos prieš Ukrainą – fone, kadangi siekiama sumažinti ES priklausomybę nuo iš Rusijos importuojamų dujų ir kito iškastinio kuro, šiam tikslui įgyvendinti 2022 m. gegužės 18 d. buvo priimtas plataus užmojo priemonių rinkinys „RePowerEU“, kuriuo siekiama teikti pagalbą valstybėms narėms pereinant prie atsinaujinančių išteklių energijos gamybos (Komisijos komunikatas COM(2022)230 Planas „REPowerEU“, 2022). Taigi pagrindinės aplinkos oro kokybės srities reguliavimo atnaujinimo tendencijos – poveikio sveikatai akcentavimas bei atsižvelgimas į Rusijos karinės agresijos situacijos įtaką vertintinos teigiamai, tačiau, manytina, jog įtvirtinta ilga trukmė tikslams pasiekti galimai prisideda prie mažesnio efektyvumo bei neapibrėžtumo.

Pastebėtina, jog šiuo metu aplinkos oro kokybės reguliavimo tikslai orientuojami į jau sukurto teisinio reguliavimo aplinkos oro kokybės srityje harmonizavimo procesą. Komisija išreiškė iniciatyvą peržiūrėti esamas aplinkos oro kokybės direktyvas ir jas sujungti į vieną bei siekti ES aplinkos oro kokybės standartų atitikties PSO rekomendacijoms, jau suformuotą aplinkos oro kokybės reguliavimą siekiama konsoliduoti, supaprastinti galiojančių direktyvų nuostatas (Komisijos komunikatas COM(2022) 542 pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos..., 2022). Siekiant tobulinti teisės aktų sistemą naujojoje direktyvoje siūloma akcentuoti sankcijų, viešosios informacijos, vietos valdžios institucijų rėmimo, oro kokybės stebėsenos, modeliavimo stiprinimo aspektus. Komunikate COM(2022) 542 siūlomos peržiūros būtų naudingos

sveikatos (mirtingumo lygio, nebuvimo darbe dėl ligos sumažėjimas, produktyvumo darbe padidėjimas) ir aplinkos (mažesni su ozonu susiję pasėlių nuostoliai) atžvilgiu. Kuriant naują reguliavimą Komunikate COM(2022) 542 nevengiama spręsti aplinkos oro kokybės sričiai būdingos tarpdiscipliniškumo problematikos – siūloma imtis tikslesnio oro kokybės vertinimo taikant specialius stebėsenos ir modeliavimo reikalavimus, kadangi tai paskatintų tikslingesnes ir ekonomiškai efektyvesnes priemones. Komunikate COM(2022) 542 siūloma ne vėliau kaip 2028 m., o vėliau – kas 5 metus peržiūrėti su oro teršalais ir jų poveikiu žmonių sveikatai ir aplinkai susijusius mokslinius įrodymus, tarpdiscipliniškumo problematikos sprendimo svarba pabrėžiama ir siūlant įtvirtinti vykdant svarbius kriterijus Komisijos vykdomai peržiūrai – naudoti tik naujausią mokslinę informaciją bei prioritetizuoti technologinę plėtrą. Pavyzdžiui, šiuolaikinės automobilių technologijos, įskaitant hibridus, ir papildomo apdorojimo sistemos, sukurtos naujoms transporto priemonėms, vis dar gali būti oro teršalų ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų šaltiniu, o kai kurios iš jų dar nėra reglamentuojamos ES (Monforti-Ferrario, *et al.*, 2019, p. 29).

Analizuojant aplinkos oro kokybės direktyvų tinkamumą nustatyta, jog pakankamų veiksmų ėmimosi dėl aplinkos oro teršalų normų viršijimo kuo trumpesnę laikotarpį užtikrinimas nebuvo itin sėkmingas (Fitness Check of the Ambient Air Quality..., 2019). Šiai problematikai spręsti Komunikate COM(2022) 542 Komisija siūlo suformuluoti papildomas gaires, aiškesnius reikalavimus, kurie padėtų užtikrinti veiksmingesnę ir efektyvesnę stebėseną. Aiškumą padėtų užtikrinti Komunikate COM(2022) 542 pateiktas pasiūlymas dabartinę apatinę ir viršutinę ribas pakeičiant vienu kiekvieno teršalo vertinimo slenksčiu. Komisija nurodė, kad didelę aplinkos oro taršą sukeliančios medžiagos, pvz., išteklių gavybos bei gyvulininkystės sritys nėra eksplisitiškai reguliuojamos (Commission staff working document fitness check, 2020) (Evaluation of the Industrial..., 2020). Taigi darytina išvada, kad reguliavimo efektyvumui užtikrinti itin svarbu nustatyti aiškius ir išsamius kriterijus.

Pasiūlyme atkreipiamas dėmesys į aplinkos oro kokybės tarpvalstybiškumo problematiką, kadangi minima būtinybė atsižvelgti į nacionalines aplinkybes (pvz., salų ypatumus). Siekiant užtikrinti efektyvesnę komunikaciją tarp valstybių narių Komunikate COM(2022) 542 pasiūlyta valstybėms narėms nustatyti pareigą viena kitai atsakyti laiku ir ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo kitos valstybės narės pranešimo pateikimo. Komunikate COM(2022) 542 išsamiai apgalvotas ir aplinkos oro kokybės reguliavimo bei ekonomikos santykis, jame įvardijamas poreikis su oro tarša susijusios rizikos aspektą įtraukti į investicinius ir planavimo sprendimus, įvertinti ekonominį efektyvumą ir

technologinį neutralumą siekiant sumažinti išmetamų oro teršalų kiekį, pabrėžiamas vis didėjantis aplinkosauginio naudingumo lygis.

Pastebėtina, kad viešojo intereso gynimas tiek teisės kreiptis į teismą, tiek žalos žmonių sveikatai atlyginimo institutų aspektu kelia iššūkių. Komunikate COM(2022) 542 tinkamo viešojo intereso užtikrinimo problematikai spręsti siūloma siekti geriau informuoti visuomenę ir užtikrinti teisę kreiptis į teismą. Geresnį visuomenės informavimą Komunikate COM(2022) 542 siūloma užtikrinti valstybėms narėms nustatant pareigą dėl oro kokybės planų projektų ir reikšmingų tų planų atnaujinimų prieš jų užbaigimą konsultuotis su visuomene, o suinteresuotosios šalys turi būti skatinamos siūlyti priemonės, kurių jos gali imtis, kad padėtų sustabdyti viršijimą. Pabrėžtina, jog veiksminga teisinė apsauga yra laikytina esmine aplinkos apsaugos kaip viešojo intereso gynimo sąlyga (Žvaigždiniene *et al.*, 2019, 374 p.). ESTT jurisprudencijoje teisinės gynybos institutui keliami sąžiningumo, teisingumo, savalaikiškumo, kainos, veiksmingumo, ieškovo teisių nepažeidinėjimo reikalavimai (*Jozef Križan ir kt.* C-416/10, 109 p.). Šiuo aspektu taip pat balansuojama tarp įgaliojimų suteikimo ES institucijoms bei valstybėms narėms. Komunikate COM(2022) 542 būtent valstybėms narėms siūloma suteikti teisę nustatyti, kas yra pakankamas interesas ir teisių pažeidimas. Pastarasis pakeitimas daromas atsižvelgiant į ESTT jurisprudenciją, pagal kurią valstybės narės negali nustatyti, kad teisė ginčyti valdžios institucijos sprendimą būtų suteikiama ne tik tiems suinteresuotosios visuomenės nariams, kurie dalyvavo ankstesnėje administracinėje tokio sprendimo priėmimo procedūroje (*LB ir kt.*, C-826/18, 58, 59 p.). Taigi manytina, jog taip įtraukiant visas suinteresuotas šalis (tiek prisidedančias prie verčių viršijimo, tiek nevyriausybinės organizacijas, atstovaujančias jautrių gyventojų ir pažeidžiamų grupių interesams), išsamiai apgalvotas iššūkio suderinti viešąjį ir privatų interesą sprendimas. Atkreiptinas dėmesys, jog veiksmingai teisei kreiptis į teismą aplinkosaugos klausimais būtina užtikrinti, kad teisė ginčyti valdžios institucijos sprendimus nepriklausytų nuo vaidmens, kurį atitinkamas visuomenės narys atliko dalyvaudamas sprendimų pagal šią diretyvą priėmimo procedūrose.

Dar 2017 m. Orhuso konvencijos Priežiūros komitetui pripažinus, kad nevyriausybių organizacijų ir piliečių galimybės kreiptis į teismą yra labai ribotos, ES buvo paraginta pakeisti Orhuso reglamentą (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams (toliau – Orhuso reglamentas) (Žvaigždiniene *et al.*, 2019, p. 327). Taigi buvo priimtas 2021 m. spalio 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2021/1767, kuriuo iš

dalis keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams. Pakeistu Orhuso reglamentu kreiptis dėl administracinio akto peržiūros galima neatsižvelgiant į akto formą bei jo priėmimo procedūrą, o jį vertinant pagal formą, tikslą ir turinį, be to, visuomenės nariai nebeprivalo įrodyti, kad yra tiesiogiai ir konkrečiai susiję, tačiau jie turi įrodyti, kad, palyginti su plačiąja visuomene, jiems daromas tiesioginis poveikis (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 2021/1767 kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas ..., 2021). Deja, tokia formuluotė nepalengvino teisės kreiptis į teismą dėl netinkamos oro kokybės įgyvendinimo instituto mechanizmo veikimo.

Teisės kreiptis į teismą dėl netinkamos oro kokybės įgyvendinimo užtikrinimo mechanizmo neefektyvumas pastebėtinai ne tik kreipimosi dėl administracinio teisės akto peržiūros instituto atžvilgiu, bet ir valstybės atsakomybės dėl įsipareigojimų neįvykdymo aspektu. Iki šiol valstybės atsakomybė dėl įsipareigojimų neįvykdymo tinkamos aplinkos oro kokybės užtikrinimo atžvilgiu gali atsirasti tik už ES teisės normas, kuria siekiama suteikti privatiems asmenims teisių, pažeidimą (*JP, C-61/21, 45 p.*). Pavyzdžiui, naujausiame Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos sprendime nagrinėtas JP prašymas atlyginti žalą, patirtą pablogėjus sveikatai dėl pablogėjusios aplinkos oro kokybės Paryžiaus aglomeracijoje, kurioje jis gyvena, kadangi Prancūzijos valdžios institucijos nevykdė joms tenkančių įsipareigojimų pagal Direktyvą 2008/50/EB (*JP, C-61/21, 2 p.*). Byloje analizuota, ar tuo atveju, kai ES valstybė narė pakankamai aiškiai pažeidžia jose nustatytus įsipareigojimus, privatūs asmenys įgyja teisę reikalauti, kad ta valstybė narė atlygintų jų sveikatai padarytą žalą, tiesioginiu ir faktiniu priežastiniu ryšiu susijusią su pablogėjusia aplinkos oro kokybe (*JP, C-61/21, 33 p.*). Teisingumo Teismo Didžioji kolegija pažymėjo, jog įtvirtinant įsipareigojimus valstybėms narėms siekiama bendro tikslo – apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką apskritai, tačiau šiuo pagrindu nenumatyta jokio teisių suteikimo privatiems asmenims (*JP, C-61/21, 65 p.*) Konstatuota, kad negalima daryti išvados, jog nagrinėjamu atveju privatiems asmenims ar jų kategorijoms dėl šių pareigų buvo netiesiogiai suteiktos individualios teisės, kurių pažeidimas gali lemti valstybės narės atsakomybę už privatiems asmenims padarytą žalą (*JP, C-61/21, 56 p.*). Visgi sprendime nustatyta, jog fiziniai ir juridiniai asmenys, tiesiogiai patiriantys ribinių verčių viršijimo padarinių, gali reikalauti iš nacionalinių valdžios institucijų, prireikus kreipiantis į kompetentingus teismus, parengti oro kokybės planą, atitinkamos valstybės narės teismai galėtų nustatyti draudimus ir nurodyti mokėti periodines baudas, siekdami užtikrinti, kad ši valstybė laikytųsi įsipareigojimų (*JP, C-61/21, 60, 64 p.*). Be to,

atkreiptinas dėmesys, jog Generalinės advokatės J. Kokott pateiktoje išvadoje, priešingai nei Teisingumo Teismo sprendime, nurodyta, jog nustatytomis teršalų aplinkos ore ribinėmis vertėmis ir įpareigojimais gerinti aplinkos oro kokybę siekiama suteikti teisių privatiems asmenims (Generalinės advokatės Juliane Kokott 2022 m. gegužės 5 d. išvada byloje C-61/21, 103 p.). Taigi naujajame teisiniame reguliavime itin svarbu pernelyg nesusiaurinti savo teises galinčių ginti subjektų rato.

Kitas probleminis teisės į teisminę gynybą aspektas oro taršos atveju yra tai, jog neretai sudėtinga tiksliai nustatyti priežastinį ryšį tarp taršios veiklos bei jos pasekmių. Šiam iššūkiui įveikti svarbu teisiniame reguliavime tinkamai įtvirtinti kreipimosi sąlygas, kurios leistų kuo efektyviau pasinaudoti šia teise. Komunikate COM(2022) 542 priežastinio ryšio nustatymui siūloma įvesti aiškia nuostatą, pagal kurią tuo atveju, kai reikalavimas atlyginti žalą grindžiamas įrodymais, kad pažeidimas yra labiausiai tikėtinas to asmens patirtos žalos paaiškinimas, preziumuojama, kad tarp pažeidimo ir žalos atsiradimo esama priežastinio ryšio. Valdžios institucija atsakovė galėtų šią prezumpciją užginčyti, o atsakovas turėtų teisę ginčyti įrodymų, kuriais remiasi fizinis asmuo, tinkamumą ir pateikto paaiškinimo tikėtinumą (Komisijos komunikatas COM(2022) 542 pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos..., 2022). Valstybėms narėms siūloma nustatyti pareigą užtikrinti, kad ieškinių dėl žalos atlyginimo pareiškimo senaties terminai būtų ne trumpesni kaip 5 metai, be to, siūloma senaties terminų nepradėti skaičiuoti anksčiau nei pašalinamas pažeidimas ir nei atlygini žalą reikalaujantis asmuo sužino arba tampa pagrįstai tikėtina, kad jis žino, jog patyrė žalą dėl pažeidimo (Komisijos komunikatas COM(2022) 542 pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos..., 2022). Teisės į teisminę gynybą aplinkosaugos ir žmonių sveikatos apsaugos klausimais aspektu naujajame reguliavime siūloma įtvirtinti, kad siekiant išvengti žalingo oro taršos poveikio žmonių sveikatai ir aplinkai, užkirsti jam kelią ir jį sumažinti, valstybės narės turėtų užtikrinti, kad nuo tokių pažeidimų nukentėję asmenys iš atitinkamos kompetentingos institucijos galėtų reikalauti efektyvaus žalos atlyginimo (Komisijos komunikatas COM(2022) 542 pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos..., 2022).

Naujojoje direktyvoje taip pat būtų išsamiai reguliuojamas sankcijų aspektas. Nors nėra daromas poveikis valstybių narių įpareigojimams, pagal kurį valstybės narės nustato taisykles dėl sankcijų, vis dėlto pasiūlytas detalesnis reguliavimas, pagal kurį išsamiau apibrėžtos sankcijų rūšys – juridinio asmens apyvartai arba fizinio asmens pajamoms proporcingos baudos, kurių dydis apskaičiuojamas taip, kad būtų užtikrinta, jog dėl jų už pažeidimą atsakingas asmuo iš tiesų netektų iš tokio pažeidimo gautos ekonominės naudos. Juridinio asmens pažeidimo atveju siūloma užtikrinti baudų proporcingumą juridinio

asmens metinei apyvartai, atsižvelgimą į pažeidimo pobūdį, sunkumą, mastą ir trukmę, tyčią bei aplaidumą, gyventojų dalį, kuriems padarytas poveikis, pažeidimo pakartotinumą ar pavieniškumą dalis (Komisijos komunikatas COM(2022) 542 pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos..., 2022).

Naujojoje direktyvoje siūloma ne tik apjungti ar patobulinti jau esamą reguliavimą, tačiau siūloma suformuluoti naujų nuostatų. 2019 m. atlikus aplinkos oro kokybės direktyvų patikrinimą pastebėta, jog ribinės vertės veiksmingesnės nei siektinos vertės, taigi Komisija pasiūlyme keičia formuluotę pereinant nuo siektinų verčių, kurios turi būti pasiektos kuo greičiau prie ribinių verčių (Komisijos 2019 m. lapkričio 28 d. dokumentas „Aplinkos oro kokybės direktyvų tinkamumo...“, 2019). Naujojoje direktyvoje būtų įtvirtintas valstybių narių piktnaudžiavimas įsipareigojimų tikslo siekimo, bet ne galutinio rezultato atžvilgiu, kadangi būtų sukurta pareiga galutinai pasiekti tikslą visiškai neviršyti ribinių verčių, o ne apsiribojama tik siektinomis vertėmis. Komunikate COM(2022) 542 pabrėžiama Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos ir valstybių narių atsargumo, „teršėjas moka“ bei žalos nedarymo principų svarba. Tokiu reguliavimu siekiama energetinio saugumo stiprinimo, tvaraus ir išmanaus judumo ir transporto sprendimų kūrimo, elgesio pokyčių poveikio.



## **2. Aplinkos oro kokybės reguliavimo problematika, susijusi su ES teisinės sistemos specifika**

ES teisinė sistema – savita ir autonomiška normų visuma, įtvirtinanti specifinį teisinio reguliavimo kūrimo, veikimo mechanizmą bei tam tikrus tik jai išskirtinai būdingus institutus, teisinius subjektus, jų teises ir pareigas, veikimo įgaliojimų ribas. Nors ES teisinės sistemos specifika bei tam tikrose srityse bendras valstybėms narėms galiojantis reguliavimas itin daug prisideda prie aplinkos oro kokybės gerinimo proceso, vis dėlto tam tikrais aspektais yra susijęs su aplinkos oro srities problematika.

### **2.1. ES institucijų ir valstybių narių kompetencijos atribojimas aplinkos oro kokybės srityje**

Aplinkos oro kokybės srityje ES institucijos dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis. SESV 4 str. 2 d. e p. įtvirtinus pasidalijamosios kompetencijos rūšį kyla iššūkis atriboti ES institucijų bei valstybių narių kompetenciją. Analizuotuose ESTT sprendimuose aplinkos oro kokybės srityje pabrėžiama subsidarumo principo svarbą. Pagal šį principą ES imasi veiksmų srityse, kurios nepriklauso jos išimtinai kompetencijai tik tada ir tokia apimtimi, kai siūlomo veiksmo tikslų valstybės narės negali deramai pasiekti, o ES dėl siūlomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiektų geriau. Taip pat išanalizuotose ESTT bylose ES institucijų ir valstybių narių kompetencijos atribojimo procese identifikuotina su nacionaliniais pažangos planais (toliau – NPP) susijusi problematika.

Atriboti ES institucijų ir valstybių narių kompetenciją sudėtinga NPP rengimo, tikrinimo ir įgyvendinimo procesuose. Ši problematika identifikuotina Bendrojo Teismo sprendime dėl Komisijos sprendimo C (2007) 1295, kuriuo Komisija nustatė Lenkijos Respublikos NPP sudarymo pažeidimus, panaikinimo (*Lenkijos Respublika*, T-183/07). Šiame sprendime Bendrasis Teismas akcentavo pačių valstybių narių, o ne Komisijos vaidmens svarbą NPP srityje, be to, eksplicitiškai neigiamas pagrindinio vaidmens Komisijai NPP srityje suteikimas (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 106 p.). Bendrasis Teismas pažymėjo, jog iš 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 96/61/EB 9 str. 1 d. ir 11 str. 2 d. vienareikšmiškai matyti, kad tik valstybės narės turi kompetenciją, pirma, nurodytam laikotarpiui parengti NPP ir nurodyti bendrą leidimų skaičių, kurį jos ketina skirti tam laikotarpiui, ir kaip tą skaičių ketina skirti, ir, antra, nuspręsti, kiek iš viso leidimų skirti kiekvienam penkerių metų laikotarpiui, ir pradėti atskirai skirti tokius leidimus (*Lenkijos*

*Respublika*, T-183/07, 85 p.). Vis dėlto atkreiptas dėmesys į įtvirtintą šios valstybių narių diskrecijos ribas. Valstybės narės tokia išimtinė kompetencija turi naudotis vadovaudamasi objektyviais ir skaidriais kriterijais, be to, kai Komisija nusprendžia atmesti visą NPP arba jo dalį, valstybė narė sprendimą dėl NPP pakeitimų priima tik tuomet, jei jos siūlomiems pakeitimams pritarė Komisija (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 86 p.). Bendrasis Teismas pabrėžė visuomenės nuomonės išklausymo ir Komisijos galios santykį, pagal kurį Komisijai neleidžiama savo sprendimu riboti visuomenės pastabų, susijusių su NPP pakeitimais, kadangi tokiu atveju visuomenės nuomonės išklausymas neturėtų tikslo, o visuomenės pastabos būtų tik teorinės (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 116 p.). Kadangi Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad vertinant Komisijos kompetenciją, jog įgaliojimai tikrinti ir atmesti NPP yra labai riboti, Komisija gali tik patikrinti valstybės narės pasirinktų priemonių atitiktį ES teisei ir nusprendusi atmesti NPP, privalo motyvuoti savo sprendimą, o Komisijos vertinimo laisvė pasireiškia tik tais atvejais, kai NPP kontrolės įgaliojimų vykdymas susijęs su sudėtingais ekonominiais bei ekologiniais vertinimais (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 89 p.).

Rengiant šį magistro darbą analizuotuose ESTT sprendimuose neretai identifikuojamos Komisijos „teisės klaidos“, valstybėms narėms suteiktos veiksmų laisvės nepaisymas bei Komisijos diskrecijos viršijimas. Tokie Komisijos kompetencijos peržengimo pažeidimai nustatyti Bendrojo Teismo sprendime dėl 2007 m. gegužės 4 d. Komisijos priimto sprendimo Estijos Respublikos atžvilgiu panaikinimo (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 1 p.). Šiame sprendime Bendrasis Teismas paneigė Komisijos teisę atmesti Estijos Respublikos pateiktą NPP remiantis argumentais, kuriais tik nurodomas abejonių dėl Estijos Respublikos pateiktų duomenų patikimumo egzistavimas (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 75 p.). Bendrasis Teismas akcentuoja valstybių narių veiksmų laisvę NPP plano rengimo procese, būtent duomenų, kuriais valstybė narė remiasi, pasirinkimo aspektu. Bendrasis Teismas pabrėžė, kad pati valstybė narė gali pagrįstai pasirinkti skirtingus duomenis kaip savo prognozių atskaitos tašką, o Komisijos požiūris, kad tik jos parinkti duomenys galėjo būti naudojami NPP parengimo tikslams, vertintini kaip atimantys valstybių narių laisvę (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, sprendimas, 75 p.). Sprendime išaiškinta, kad Komisija turi tik patikrinti valstybės narės pasirinkimą rengiant nacionalinį planą, o ne pati nuspręsti, kokius duomenis taikyti, ir pareikšti tik galimus prieštaravimus dėl šio valstybių narių pasirinkimo (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 75 p.). Taigi darytina išvada, jog ESTT kompetenciją tarp Komisijos ir valstybių narių NPP srityje padalija esminius veiksmus priskiriant valstybių narių kompetencijai, joms leidžiant veikti,

o Komisijai – tikrinti jų veiksmus bei ribota apimtimi vertinti, spręsti dėl valstybių narių veiksmų atitikties ES teisiniam reguliavimui.

ES institucijų ir valstybių narių kompetencijos atribojimo problematika pastebėtina analizuotuose ESTT sprendimuose dėl motorinių transporto priemonių sukeltos aplinkos oro taršos teisinio reguliavimo. Šis aspektas analizuotas ir Bendrojo Teismo byloje, kurioje Paryžiaus, Briuselio ir Madrido miestai prašė panaikinti 2016 m. balandžio 20 d. reglamentą (ES) 2016/646, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 692/2008 dėl išmetamųjų teršalų kiekio iš lengvųjų keleivinių ir komercinių transporto priemonių (euro 6), teigiant, kad Komisija negalėjo patvirtinti nustatytų išmetamų azoto oksidų kiekio verčių, kurios viršija šių išmetamųjų teršalų kiekio ribines vertes, nustatytas euro 6 standartui (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/16, 1 p.). Reglamento (ES) 2016/646 nuostatos, be kita ko, analizuotos ir dėl Savivaldybės institucijų, veikiančių aplinkos apsaugos srityje, įgaliojimų riboti tam tikrų transporto priemonių eismą aspekto Briuselio miestui centre įkūrus didelę pėsčiųjų zoną ir paskelbus „dienas be automobilio“ (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/16, 42 p.). Pastebėtina, jog ES miestų vaidmens aspektu būdingas decentralizacijos reiškinys. Miestai teisinėje literatūroje tam tikra prasme vadinami „čempionais“ vykdam aplinkos apsaugą (Bazylińska-Nagler, 2021, p. 586, 594). Teisingumo Teismas būtent valstybėms narėms suteikia prerogatyvą nustatyti priemones, susijusias su motorinių transporto priemonių eismu, tad teisinis reglamentavimas šiuo atžvilgiu niekaip neriboja valstybių narių valdžios institucijų veiksmų šioje srityje (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/16, 49 p.).

Vis dėlto, kaip ir NPP srityje, taip ir motorinių transporto priemonių aplinkos oro taršos srityje valstybių narių plati diskrecija pasižymi tam tikromis ribomis. Tai atskleidžia ES teisės poveikį savivaldybės teisėkūros galioms, pavyzdžiui, transporto priemonių judėjimo reguliavimui (Bazylińska-Nagler, 2021, p. 586). Bendrojo Teismo sprendime valstybių narių diskrecija įtvirtinti eismo apribojimus siekiant sumažinti aplinkos oro taršą ribojama transporto priemonių, kurių kategorijai teisinis reguliavimas jau suformuotas ES lygmeniu, atžvilgiu. Kitaip tariant, valstybėms narėms nebeleidžiama drausti ar riboti transporto priemonių eismą keliuose ar jam kliudyti, jei šios transporto priemonės atitinka ES teisės aktais jau nustatytus reikalavimus (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/1676 p.). Tad platus ESTT valstybių narių veiksmų laisvės aiškinimas vertintinas teigiamai, kadangi būtent tai leidžia skirtinga vidine specifika pasižyminčioms valstybėms narėms siekti visai ES nustatytų vienodų aplinkos oro kokybės srities tikslų veikiant lanksčiai.

## **2.2. ES bei valstybių narių teisės aktų netikslumų bei kalbinių versijų skirtumų problematika aplinkos oro kokybės srityje**

Teisinio reguliavimo efektyvumui užtikrinti itin svarbus aiškus teisės normų įtvirtinimas, vienodas teisės normų aiškinimas bei taikymas. Nepaisant sisteminio, teleologinio, istorinio ir kitų teisės aiškinimo metodų svarbos, atspirties tašku tinkamai jais pasinaudoti reikšminga ir būtent tam tikros teisės normos tekstinė išraiška bei lingvistinis teisės aiškinimo metodas. ES teisės aktai yra prieinami visomis ES oficialiosiomis kalbomis. Kalbų įvairovė bei 24 oficialių kalbų pripažinimas oficialiomis ES kalbomis – vienas iš ES bruožų, svarbi ES kultūros paveldo dalis, „galingas ES siekio suvienyti įvairovę simbolis ir vienas iš kertinių Europos projekto akmenų“, padedantis bendradarbiauti ir suprasti vieniems kitus (About multilingualism policy). ES pagrindinių teisių chartijos 41 str. 4 d. įtvirtinta kiekvieno asmens teisė kreiptis į ES institucijas viena iš oficialiųjų ES kalbų ir ES institucijos pareiga atsakyti kalba, kuria buvo kreiptasi. Tai, jog tas pats aplinkos oro sričiai reguliuoti skirtas teisės aktas egzistuoja 24 skirtingų kalbų tekstine išraiška – didelis iššūkis siekiant vienodo ES teisinio reguliavimo aiškinimo. Vieningai pasiekti aplinkos oro kokybės ES gerinimo tikslus tampa gerokai sudėtingiau, kai aiškinant teisės normą paaiškėja, jog joje įtvirtinti standartai ar jų apskaičiavimo metodai suformuluoti netiksliai arba aiškinant teisės normą, įtvirtintą skirtingomis oficialiosiomis ES kalbomis, paaiškėja, jog skirtingose kalbinėse versijose ta pati sąvoka pasižymi skirtingu turiniu. Taigi tam tikrais atvejais toje pačioje teisės normoje skirtingose kalbinėse versijose įtvirtinti skirtingi nesutampantys aplinkos oro kokybės gerinimo tikslai.

Atkreiptinas dėmesys, jog visos oficialios ES kalbos turi vienodą statusą, tad, užtikrinant teisės aktų vertimą, iš kiekvienos oficialios kalbos reikalinga juos išversti į kiekvieną oficialią kalbą. 24 oficialios kalbos iš viso sudaro 552 galimus derinius, nes kiekviena kalba gali būti išversta į 23 kitas kalbas (European Parliament, Multilingualism in the European Parliament). Tai apsunkina ir valstybių narių įsipareigojimų įgyvendinimą bei ES institucijų vykdomą valstybių narių įsipareigojimų įgyvendinimo priežiūrą, teisės aiškinimą bei taikymą, kadangi teisės normos vertimas į kitas oficialias ES kalbas tam tikra prasme gali lemti neatitikimus tarp skirtingų teisės akto kalbinių versijų. Šiame magistro darbe analizuotuose ESTT sprendimuose gausu aplinkos oro kokybės sričiai skirtų ES teisės aktų netikslumo bei jų skirtingų versijų skirtumus atskleidžiančių pavyzdžių.

ES teisės aktų netikslumai apsunkina tinkamą ES teisės aktų aiškinimą bei taikymą, taigi, ir jų veiksmingumą. ES teisės aktų netikslumai analizuoti, pavyzdžiui, Bendrojo Teismo sprendime dėl panaikinimo ir žalos atlyginimo, kuriame, be kita ko, spręsta dėl įprastinėmis važavimo sąlygomis išmetamo teršalų kiekio (toliau – ĮVSITK) bandymo

procedūrų tikslumo (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/16, 1 p.). Bendrasis Teismas išvelgė tikslumo stoką Komisijos suformuluotose ĮVSITK bandymo procedūrų reikalavimuose. Konstatuota, jog 2016 m. kovo 10 d. reglamente 2016/427, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 692/2008 dėl išmetamųjų teršalų kiekio iš lengvųjų keleivinių ir komercinių transporto priemonių (euro 6) skirtos didelės apimties – 120 psl. suvestinės redakcijos teksto, pateikiamo EUR-Lex duomenų bazėje, pagrindinė paskirtis yra būtent labai tiksliai apibūdinti, kas sudaro ĮVSITK bandymą ir kaip jis turi būti atliekamas (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/16, 142 p.). Bendrasis Teismas stebėjosi, kad Komisija neturėjo laiko pakankamai patikslinti ir standartizuoti ĮVSITK bandymų, kad jie atspindėtų įprastas važiavimo keliais sąlygas, siekiant šiuo klausimu išvengti jų rezultatų neapibrėžties, kuri siekė maždaug 60 proc. (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/16142 p.). Bendrasis Teismas nesutiko, jog 60 proc. neapibrėžties paklaidą pateisina statistinės problemos, kuriomis rėmėsi Komisija, tad laikytina, kad Komisija neįrodė, kad šis laikinasis koeficientas leistų patikrinti, ar atliekant ĮVSITK bandymus yra paisoma azoto oksidų kiekio ribinių verčių (*Ville de Paris ir kt.*, T-339/16 sprendimas, 143 p.). Taigi šis netikslumas, lėmęs net 60 proc. ĮVSITK bandymo procedūrų neapibrėžtį, tapo kliūtimi atliekant oro teršalų kiekio atitikties nustatytoms ribinėms vertėms tikrinimą.

ESTT taip pat susiduria su problemomis aiškinant ES teisės nuostatas, kai teisės aktuose nėra tiksliai apibrėžiamos juose vartojamos sąvokos. Teisingumo Teismas suformulavo taisyklę, jog sąvokų, kurių apibrėžtis ES teisėje nepateikiama, reikšmė ir taikymo sritis turi būti nustatoma remiantis jų įprasta reikšme bendrinėje kalboje, atsižvelgiant į kontekstą, kuriam esant jos vartojamos, ir teisės aktų, kuriuose jos įtvirtintos, tikslus (*CLCV ir kt.*, C-693/18, 61, 62 p.). Taigi ES teisės aktų netikslumai tampa kliūtimi aiškinant bei taikant ES teisę taip darydami neigiamą įtaką aplinkos oro kokybės srities teisinio reguliavimo efektyvumui.

Iššūkių užtikrinant tinkamą aplinkos oro kokybę ES kelia ir valstybių narių netikslus direktyvų perkėlimas, kai, pavyzdžiui, nacionaliniame teisės akte, nepakankamai tiksliai įtvirtinami direktyvoje esantys apibrėžimai. Šiuo aspektu Teisingumo Teismas vertino Austrijos Respublikos ES teisės nuostatų perkėlimo netikslumus (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, C-214/03, 1 p.). Sprendime, be kita ko, vertintas mišrių garo katilų, „naujo“ ir „esamo“ įrenginio, „kintamo naudojimo“ ir „naudojimo pakaitomis“ apibrėžimų tikslumas, sieros dioksido, azoto oksidų ir dulkių išmetamų teršalų ribinių verčių perkėlimo tikslumas (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, C-214/03, 1 p.). Sprendime Teisingumo Teismas neigiamai vertina netikslų valstybių narių direktyvų perkėlimą į nacionalinę teisę. Pastebėtina, jog būtent aspektų, susijusių su įvairių gamtos

ar technologijos mokslų disciplinomis, atžvilgiu tikslus sąvokų perkėlimas įgauna itin didelę reikšmę, kadangi juos pasitelkiant nustatytų reikšmių paklaidos vėliau gali lemti esminius nuokrypius. Aplinkos oro srityje didelė dalis teisės normų nustato tam tikrus įskaitines vertes ar gamtos bei techninių mokslų pagalba atliktų tyrimų metu suformuluotus apibrėžimus orientuotus tikslus, ribas (pvz., teršalų ribinių verčių nustatymas). Teisingumo Teismas pabrėžė, jog tikslus ES teisinio reguliavimo perkėlimas svarbus dėl įrenginių eksploatavimo parametrų sudėtingumo, būtinybės sukurti pakankamai tikslią, aiškią ir skaidrią situaciją, leidžiančią asmenims žinoti savo teises ir pareigas (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-214/03, 29 p.*). Akcentuota sąvokų apibrėžčių tikslumo ir aiškumo reikšmė praktiniam direktyvos veiksmingumui, tad nuspręsta, jog Direktyvos ES teisėje pateiktas degalų apibrėžimas yra baigtinis, valstybės narės privalo užtikrinti, kad ši nuostata, kuri nustato degalų taikymo sritį, būtų taikoma nenukrypstant nuo formuluotės (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-214/03, 29 p.*). Teisingumo Teismas taip pat pasisakė, kaip konkrečiai turi būti pakeista nepakankamai tiksliai ES teisę perkelianti nacionalinės teisės norma – ji turi apimti visus sieros dioksido, azoto oksidų ir dulkių išmetimo atvejus, t. y. viso kuro, kuris gali būti deginamas įrenginiuose, kuriems taikoma direktyva, poveikį aplinkai (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-214/03, 49 p.*). Manytina, jog netikslus sąvokų ar įvairių parametrų perkėlimas sukurtų tikslųjų mokslų pasitelkimo kuriant tokią teisinį reguliavimą beprasmybės bei savitiksliskumo situaciją. Taigi tokio pobūdžio nuostatų perkėlimas nepasižymi laisve valstybėms narėms ir turėtų būti itin tikslus (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-214/03, 29 p.*).

Esama ESTT sprendimų, kuriuose vis dėlto nepaisant pripažįstamo visų oficialių ES kalbų vienodo statuso prioritetą suteikiamas vienai iš kalbinių teisės akto versijų. Teisės aktų kalbinių versijų skirtumai analizuoti Teisingumo Teismo sprendime byloje, kurioje buvo lyginamos „pažeidimo“ sąvokos prancūzų, anglų bei vokiečių kalbomis (*IR, C-134/20*). Šiame sprendime Teisingumo Teismas prioritetą teikė jo paties pateiktam „pažeidimo“ sąvokos išaiškinimui, o ne sąvokos formulavimui atsižvelgiant į įvairias skirtingas kalbines versijas. Konstatuota, jog tai, kad anglų bei vokiečių kalbomis sąvoka apima kur kas platesnę reikšmę, nepaneigia žymiai siauresnio paties Teisingumo Teismo sąvokos aiškinimo (*IR, C-134/20, 70 p.*). Pastebėtina, kad Teisingumo Teismas, pasitelkdamas darbinę – prancūzų – kalbą sąvoką aiškino plačiai (*IR, C-134/20 69 p.*). Taigi toks didesnės reikšmės tam tikrai konkrečiai teisės akto kalbinei versijai suteikimas dėl to, jog būtent ši kalba yra darbinė Teisingumo Teismo kalba, kelia tam tikrų abejonių dėl minėto visų ES kalbų statuso vienodumo.

Kalbinių versijų skirtumai analizuoti ir Teisingumo Teismo sprendime byloje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą dėl 1999 m. kovo 11 d. Tarybos direktyvos 1999/13/EB dėl tam tikrų veiklos rūšių ir tam tikrų įrenginių lakiųjų organinių junginių, susidarančių naudojant organinius tirpiklius, emisijų apribojimo (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-214/03*). Kalbinių versijų skirtumų aspektu nagrinėta, ar ūkio subjektui turi būti leista pratęsti terminą, kad jis galėtų įgyvendinti savo planą taršai mažinti, jeigu pakaitalai su nedideliu tirpiklio kiekiu arba be jo vis dar tobulinami bei ar pratęsti terminą turi būti leista ir konkrečiu atveju, kai šis ūkio subjektas taiko tipinį planą (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, C-214/03, 49 p.*). Sprendime palygintos kalbinės versijos prancūzų, vokiečių, anglų ir nyderlandų kalbomis. Teisingumo Teismas pripažino situacijos sudėtingumą konstatuodamas, jog pagal esamą formuluotę negalima pateikti aiškaus atsakymo šiuo aspektu (*Nannoka Vulcanus Industries BV, C-81/14, 46 p.*). Šiame magistro darbe išanalizuotuose ESTT sprendimuose pateikti ne tik pavienės kalbinių versijų skirtumų problematikos sprendimai, bet ir bendro pobūdžio principai šiems iššūkiams spręsti. Vienas iš pavyzdžių – Teisingumo Teismo suformuluotas bendrinis principas, įtvirtinantis ES teisės nuostatos aiškinimo vienodinimo principą, pagal kurį, net ir esant įvairių kalbinių versijų neatitikimų, nagrinėjama nuostata turi būti aiškinama atsižvelgiant į teisės akto, kurio dalis ji yra, kontekstą ir tikslą (*Borealis Polyolefine GmbH, C-191/14, 90 p.*). Darytina išvada, jog tam tikrais atvejais ESTT renkasi teleologinį teisės aiškinimo metodą, kadangi, priimant sprendimus bylose yra linkęs analizuoti teisės akto, kurio dalis yra konkreti nuostata, kontekstą ir tikslą ir taip nustatyti, kuri teisės akto kalbinė versija labiausiai juos atitinka. Taigi akivaizdu, jog ES teisės aktų netikslumai bei skirtingose kalbinėse versijose įtvirtintos skirtingos teisės normų formuluotės – iššūkis vienodam ES teisės aiškinimui, taikymui bei efektyvumui.

### **2.3. Apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos problematika ES**

Aplinkos oro kokybė ES itin priklauso nuo apyvartinių taršos leidimų sistemos efektyvumo. Užtikrinant tinkamą aplinkos oro kokybę kyla iššūkių, susijusių su ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos problematika. Taršos leidimų sistema, sukurta Direktyva 2003/87/EB ir pradėjusi veikti 2005 m., tebėra laikoma pagrindine ir viena veiksmingiausių ES priemonių siekiant apriboti šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį (ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos reforma, 2019). Kiekvienais metais ES nustato didžiausią leidžiamą bendrą jėginių, energijai imlios pramonės ir komercinių oro transporto bendrovių, kurioms taikoma ši sistema, išmetamų teršalų kiekį (viršutinę

riba) (Rinkos stabilumo rezervas, 2015). Ši sistema grindžiama ekonomine logika, pagal kurią jos dalyviai skatinami išmesti mažiau šiltnamio efektą sukeliančių dujų, nei jie turi teisę pagal pirma suteiktus leidimus, kad galėtų juos perleisti kitiems dalyviams, kurių emisija viršija jiems suteiktų leidimų skaičių (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2017 m. kovo 8 d. sprendimas, 22 p.). Viršutinė riba laikui bėgant mažinama, kad išmetamas dujų kiekis palaipsniui mažėtų. Neviršydamos šios ribos, prireikus bendrovės gali pirkti ir parduoti apyvartinius taršos leidimus. Kiekvienu leidimu jo turėtojui suteikiama teisė išmesti vieną toną anglies dioksido – pagrindinių šiltnamio efektą sukeliančių dujų – arba lygiavertį kitų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Nuo 2021 m. viršutinė riba sumažinta dar labiau – 2,2 %, taip atspindint naują ES 2030 m. tikslą išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo srityje (Rinkos stabilumo rezervas, 2015).

Vis dėlto įgyvendinant šią sistemą kyla iššūkių. Leidimų sistema sklandžiai veikti gali tik esant šios sistemos dalyvių leidimų paklausai ir pasiūlai (*Société Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.*, C-127/07, 33 p.). Ankstesnė ekonomikos krizė lėmė išmetamo dujų kiekio ir apyvartinių taršos leidimų paklausos sumažėjimą ir kartu su kitais galimais veiksniais tai lėmė, kad krito anglies dioksido kaina, sistemoje susidarė didelis apyvartinių taršos leidimų perteklius, dėl to kyla pavojus, kad nebus suteikiama paskatų ekonomiškai efektyviai mažinti išmetamą dujų kiekį ir skatinti mažo anglies dioksido kiekio technologijų inovacijas (ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos reforma, 2019). Šiai problemai spręsti 2019 m. pradėjo veikti rinkos stabilumo rezervas, pagal kurią automatiškai iš rinkos pašalinama tam tikra ES apyvartinių taršos leidimų procentinė dalis, kuri perkeliama į rezervą, jei bendras leidimų skaičius viršija tam tikrą ribinį dydį. Priešingu atveju leidimai sugražinami į rinką (Rinkos stabilumo rezervas, 2015).

Apyvartinių taršos leidimų srityje pastebėtina valstybių narių laisvės veikti apimties nustatymo problematika. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas sprendė ginčą, kilusį elektros energiją Ispanijoje gaminančioms įmonėms į elektros energijos pardavimo didmeninėje elektros energijos rinkoje kainas kaip papildomas gamybos sąnaudas įtraukus apyvartinių taršos leidimų vertę, nors šie leidimai jai suteikti nemokamai (*Iberdrola, SA ir kt.*, C-566/11 2 p). Teisingumo Teismas konstatavo, kad valstybės narės turi teisę imtis ekonominės politikos priemonių, galinčių daryti įtaką apyvartinių taršos leidimų panaudojimo ekonominiams aspektams, pvz., kontroliuoti tam tikrų esminių prekių ar išteklių rinkose taikomas kainas ir nustatyti, kaip gamintojams nemokamai skirtų apyvartinių taršos leidimų vertė perkeltina vartotojams (*Iberdrola, SA ir kt.*, C-566/11, 28,29 p.). Vis dėlto Teisingumo Teismas nustatė ribas valstybių narių veiksams šioje srityje įtvirtindamas, jog valstybėms narėms priėmus tokias priemones neturėtų būti panaikintas apyvartinių



taršos leidimų skyrimo nemokamai principo poveikis (*Iberdrola, SA ir kt.*, C-566/11, 30 p.). Sprendime taip pat akcentuota neatlygintinumo sąvoka, pagal kurią draudžiama ne tik tiesiogiai nustatyti kainą už suteiktus apyvartinius taršos leidimus, bet ir vėliau rinkti mokesį dėl šių suteiktų leidimų, siekiant užtikrinti, kad vartotojas nepatirtų pasekmių, atsirandančių dėl nemokamai skirtų apyvartinių taršos leidimų įtraukimo į rinkoje siūlomos parduoti elektros energijos kainą (*Iberdrola, SA ir kt.*, C-566/11, 31,32 p.). Šioje byloje taip pat nagrinėta apyvartinių taršos leidimų sistemos efektyvumo problematika. Teisingumo Teismas konstatavo, kad paskatos mažinti išmetamų teršalų kiekį turi būti ekonomiškai efektyvios ir taupios, atsižvelgiant į tai, kad gamintojas, pasirinkdamas ekonomiškai naudingiausią galimybę, gali nuspręsti arba investuoti į efektyvesnes mažiau šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetančias technologijas, arba pasinaudoti didesniu apyvartinių taršos leidimų skaičiumi, arba net sumažinti savo gamybos apimtį. Teisingumo Teismas pripažino, kad nors priemonė, kuria sumažinamas atlygis už elektros energijos gamybos veiklą, to atlygio visiškai nepanaikina, vis dėlto ji laikytina kaip galinti sumažinti paskatą riboti išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį (*Iberdrola, SA ir kt.*, C-566/11, 55 p.). Sprendime konstatuota, jog galutinė nauda aplinkai priklauso nuo to, kaip griežtai nustatomas visas suteiktų leidimų skaičius (*Iberdrola, SA ir kt.*, C-566/11 26 p.). Taigi nors valstybėms narėms ir leidžiama imtis priemonių apyvartinių taršos leidimų srityje, svarbu užtikrinti, jog veiksmai, kurių imasi valstybės narės, nedaro neigiamos įtakos apyvartinių taršos leidimų rinkos tinkamam funkcionavimui.

ESTT kritiškai vertina valstybių narių skatinimo mechanizmų netaikymą. Teisingumo Teismas analizavo situaciją, kai Slovakijos Respublika savo teisės sistemoje nustatė emisijos leidimų mokesį (*PPC Power a.s.*, C-302/17, 2 p.). Sprendime konstatuota, jog būtina užtikrinti, kad apmokestinimas, kurį valstybė narė taiko šių emisijos leidimų ekonominei vertei, nesumažintų paskatos mažinti išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, kol jo visai nebeliks (*PPC Power a.s.*, C-302/17, 25 p. Netekusios didelės dalies emisijos leidimų ekonominės vertės, įmonės praranda beveik visas paskatas investuoti į teršalų išmetimo mažinimą, dėl kurių jos gali gauti naudos, parduodamos savo nepanaudotus leidimus (*PPC Power a.s.*, C-302/17, 27 p.). Darytina išvada, jog valstybės narės turėtų būti atidžiai prižiūrimos, kad nesiimtų veiksmų, kurie mažintų subjektų paskatas mažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetamą kiekį. Manytina, jog tam užtikrinti būtų tinkami valstybių narių veiksmų kontrolės mechanizmai. Taigi tinkamos aplinkos oro kokybės užtikrinimo procese kyla iššūkių derinant valstybių narių laisvę veikti apyvartinių taršos leidimų srityje bei ES reikalavimų dėl ne visada efektyviai veikiančios apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos.

Apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos funkcionavimui problemų kyla dėl apyvartinių taršos leidimų vagystės atveju. Pavyzdžiui, Bendrasis Teismas priėmė sprendimą byloje dėl prašymo atlyginti žalą, kurią ieškovė, kaip įtariama, patyrė dėl Komisijos atsisakymo atskleisti jai informaciją apie iš jos neva pavogtus šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinius taršos leidimus, ir uždrausti visus sandorius dėl šių leidimų, pateikto remiantis atsakomybe dėl kalto elgesio, ir, antra, prašymo atlyginti žalą, pateikto remiantis atsakomybe be kaltės (*Billerud Karlsborg AB ir Billerud Skärblacka AB*, sprendimas, C-203/12, 1 p.). Bendrasis Teismas konstatavo, kad leidimų, perleistų sukčiaujant, susigrąžinimas yra nacionalinės teisės ir už įstatymo taikymą atsakingų valdžios institucijų prerogatyva, o Komisija neturi kompetencijos blokuoti tokių leidimų registro sąskaitoje, nes tokie leidimai ir toliau yra galiojančios įsipareigojimų vykdymo priemonės (*Billerud Karlsborg AB ir Billerud Skärblacka AB*, sprendimas, C-203/12, 28 p.).

Pastebėtina, kad apyvartinių taršos leidimų vagystės atveju Komisijos įgaliojimai veikti yra gana siauri. Pavyzdžiui, Komisijai nenumatyta galimybė atskleisti informaciją asmeniui, kuris, kaip manoma, nukentėjo nuo vagystės (*Billerud Karlsborg AB ir Billerud Skärblacka AB*, sprendimas, C-203/12, 116 p.). Bendrasis Teismas konstatavo, kad tokiu reguliavimu nekeliama grėmė teisės į nuosavybę esmei, tai grindžiama siekiu apsaugoti verslo paslaptį, t.y. ES bendrąjį interesą (*Billerud Karlsborg AB ir Billerud Skärblacka AB*, sprendimas, C-203/12, 168, 169 p.). Sprendime konstatuota, jog tokioje situacijoje informaciją turi teisę gauti teisėsaugos institucija, o asmuo turi teisę imtis veiksmų, kuriais siekiama susigrąžinti savo leidimus (*Billerud Karlsborg AB ir Billerud Skärblacka AB*, sprendimas, C-203/12, 169 p.). Taigi magistro darbo autorės požiūriu ES institucijų bendradarbiavimo su ūkio subjektais mechanizmui turėtų būti suteiktos platesnė diskrecija veikti apyvartinių taršos leidimų vagystės atveju.

#### **2.4. Pusiausvyros tarp aplinkos oro kokybės ir ES laisvo prekių judėjimo užtikrinimo problematika**

Kaip minėta, aplinkos oro teršalų koncentracija labai priklauso nuo žmogaus vykdomos veiklos apimčių. Siekis mažinti aplinkos oro teršalų koncentraciją tiesiogiai susijęs su aplinkos oro taršą sukeliančių žmogaus vykdomų veiklų – tarp jų – ir laisvo prekių judėjimo apribojimu. Nors SESV 34 ir 35 str. uždraudžia kiekybinius importo ir eksporto apribojimus ir visas lygiaverčio poveikio priemones, SESV 36 str. leidžia taikyti ribojimus, kurie yra pateisinami, be kita ko, žmonių, augalų ar gyvūnų sveikatos bei gyvybės apsaugos

tikslais. Taigi svarbu surasti pusiausvyrą tarp tinkamo laisvo prekių judėjimo užtikrinimo bei šios veiklos apribojimo siekiant užtikrinti tinkamą aplinkos oro kokybę ES.

Būdų užtikrinti tinkamą pusiausvyrą tarp laisvo prekių judėjimo bei aplinkos oro kokybės pateikta šiame magistro darbe analizuotuose ESTT sprendimuose. Esama ESTT sprendimų, kuriuose instituto reikšmės Teisingumo Teismas prioritetą teikia aplinkos oro kokybės gerinimo tikslams. Vienas iš tokių pavyzdžių – Teisingumo Teismo sprendimas byloje, kurioje spręsta dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kai, siekdamas užtikrinti azoto dioksido ribinių verčių laikymąsi, Austrijos institucijos priėmė kelias priemones, skirtas variklinių transporto priemonių išmetamų teršalų kiekiui ir kelių eismo intensyvumui sumažinti (*Europos Bendrijų Komisija, C-28/09, 1 p.*). Teisingumo Teismas pabrėžė, kad valstybės narės, netgi turėdamos diskreciją priimti tokius apribojimus, kaip sektoriniai eismo draudimai, naudodamosis šia diskrecija privalo laikytis ES sutarties nuostatų, taip pat ir pagrindinio laisvo prekių judėjimo principo (*Europos Bendrijų Komisija, C-28/09, 111 p.*). Vis dėlto byloje nagrinėjamu atveju Teisingumo Teismas sektorinį eismo draudimą vertino kaip tinkamą priemonę siekiant užtikrinti oro kokybę atitinkamoje zonoje (*Europos Bendrijų Komisija, C-28/09, 124, 138 p.*). Atsižvelgiant į itin pavojingą dabartinę aplinkos oro kokybės situaciją Teisingumo Teismo pozicija prioritetą teikti tinkamos aplinkos oro kokybės užtikrinimui vertintina kaip teigiamai prisidedanti prie atsakingo požiūrio į aplinkos oro kokybės gerinimą formavimą.

Esama ESTT bylų, kuriose prioritetas teikiamas judėjimo laisvės principui. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismo sprendime dėl įsipareigojimų nevykdymo byloje kilo ginčas, kai nustačius azoto dioksido ribinės vertės viršijimą Tirolio miesto valdžios institucijos nustatė sunkiasvorių transporto priemonių naktinio eismo laikiną draudimą autostrados A 12 dalyje, Inn slėnyje, vėliau buvo nustatytas nuolatinis naktinio eismo draudimas, kuris krovinių vežimui sunkiasvorėmis transporto priemonėmis, kurių svoris viršija 7,5 tonos, taikomas visus metus (*Europos Bendrijų Komisija, C-320/03, 18, 20 p.*). Komisija byloje siekė įrodyti, kad šie draudimai nesuderinami su laisvu prekių judėjimu (*Europos Bendrijų Komisija, C-320/03, 62 p.*). Teisingumo Teismas pripažino, kad šis draudimas buvo nustatytas siekiant užtikrinti aplinkos oro kokybę ir todėl yra pateisinamas su aplinkos apsauga susijusiais argumentais (*Europos Bendrijų Komisija, C-320/03, 71 p.*). Toks draudimas taip pat gali būti pateisintas Teisingumo Teismo nustatytais bendro intereso reikalavimais, tačiau prieš priimant tokią radikalią priemonę, kokia yra visiškas eismo draudimas autostrados atkarpoje, kuri yra gyvybiškai svarbi susisiekimo tarp tam tikrų valstybių narių priemonė, Austrijos valdžios institucijos turėjo įsitikinti, ar tokioje situacijoje neegzistuoja mažiau prekių judėjimo laisvę ribojanti priemonė (*Europos*

*Bendrijų Komisija, C-320/03, 87 p.*). Sprendime konstatuota, kad toks ribojimas laikytinas pažeidžiančiu proporcingumo principą ir negali būti pateisinamas oro kokybės apsauga. Magistro darbo autorės nuomone, prekių judėjimo laisvė bei siekis užtikrinti tinkamą aplinkos oro kokybę – vienas nuo kito priklausantys, tačiau savo esme vienas kito neneigiantys tikslai. Kitaip tariant, sutiktina, jog prekių judėjimo laisvė – ES teisinės sistemos vertybė, skatinanti ekonominį augimą, leidžianti užtikrinti sklandų apsirūpinimą prekėmis, tačiau, manytina, jog naudojimas šiuo teisiniu gėriu taptų savaime beprasmis, jei dėl šiuo metu itin pavojingos sveikatai aplinkos oro taršos žmogaus sveikatai bei gamtai kiltų dar sudėtingesni, nei šiuo metu fiksuojami, neigiami padariniai. Lyginant sveikatai ir gamtai nekenksmingos aplinkos oro kokybės ir ekonomikos plėtros kategorijas manytina, jog laisvas prekių judėjimas laikytinas vertybe tol, kol netampa kenksmingu kritiniu veiksniu žmogaus sveikatai bei gamtai. Taigi darytina išvada, kad neproporcingas prekių judėjimo laisvės principo prioritetizavimas aplinkos oro kokybės atžvilgiu turi neigiamą įtaką siekiant užtikrinti tinkamą aplinkos oro kokybę.

## **2.5. ES valstybių narių ypatumų bei įsipareigojimų neįvykdymo problematika aplinkos oro kokybės srityje**

Siekiant aplinkos oro kokybės gerinimo tikslų ES susiduriama su valstybių narių ypatumų bei valstybių narių įsipareigojimų nevykdymo keliamais iššūkiais. ES sudaro 27 valstybės narės, taigi natūralu, jog suformuoti harmoningą aplinkos oro kokybės teisinį reguliavimą bei nustatyti aplinkos oro kokybės gerinimo tikslus bei vieningai jų siekti aprėpiant visus 27 valstybių narių skirtumus (geografinius, demografinius, infrastruktūros, urbanizacijos, eismo intensyvumo politinius, ekonominius bei socialinius skirtumus), yra sudėtinga. Kiekviena valstybė narė pasižymi savita teisine, institucine sistema, skirtingomis galimybėmis vieningų ES aplinkos oro kokybės tikslų siekimo kontekste, tad jų siekiant neretai susiduriama su įsipareigojimų neįvykdymo problema. Pavyzdžiui, Rytų Europos šalyse dėl rinkos liberalizavimo ir klimato politikos nulemtas istorinių subsidijų iškastiniam kurui panaikinimas, nesuteikiant alternatyvios paramos, sukėlė giliai įsišaknijusį „energetinį skurdą“, kuris paveikė silpniausias gyventojų segmentus, tad neišsprendus gyventojų, kenčiančių nuo energijos nepritekliaus, specifinės problematikos, tvarių šildymo sprendimų priėmimas yra dar labiau atitolinamas, kadangi ir toliau naudojamos itin taršios degimo medžiagos, dažnai kartu su senomis ir neefektyviomis krosnelėmis ar židiniiais (Monforti-Ferrario *et al.*, 2019, 25, 26 psl). Taigi manytina, jog šios tam tikroms

valstybėms narėms būdingos problematikos sprendimas veiksmingai prisidėtų prie aplinkos oro taršos mažinimo.

Siekiant užtikrinti tinkamą aplinkos oro kokybę susiduriama su dėl tam tikroms valstybėms narėms būdingų demografinių, infrastruktūrinių, automobilių eismo ypatumų kylančiais sunkumais. Vienas iš pavyzdžių – Bendrojo Teismo sprendimas byloje, kurioje spręstas klausimas dėl nacionalinių nuo 1998 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos 98/69/EB nukrypstančių nuostatų, kuriomis siekiama anksčiau nei numatyta sumažinti ES nustatytas tam tikrų naujų dyzelinius variklius turinčių transporto priemonių išmetamų kietųjų dalelių ribines vertes (Europos Sąjungos Bendrojo Teismo 2007 m. birželio 27 d. sprendimas). Nyderlandų Karalystė byloje akcentavo išskirtinį jų valstybei būdingą demografinį tankumą, itin intensyvų automobilių eismą, žymų kietųjų dalelių išmetamo kiekio padidėjimą urbanizuotose zonose ir labai didelės gyvenamųjų rajonų skaičiaus gyventojų dalį, paveikiamą ypač kenksmingais suodžiais, esančiais dyzelinu varomų transporto priemonių išmetamosiose dujose bei didesnę nei kitose Europos valstybėse infrastruktūros koncentraciją, dėl ko padaugėja išmetamų kietųjų dalelių viename kubiniame metre (*Nyderlandų Karalystė*, T-182/06, 14 p.). Sprendime konstatuota, kad neįrodyta, jog Nyderlandų Karalystės situacija itin skirtųsi nuo kitų valstybių narių (*Nyderlandų Karalystė*, T-182/06, 68, 106, 117 p.). Taigi aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo ES lankstumo atsižvelgiant į valstybių narių ypatumus galimybė neatmestina, tačiau valstybei narei siekiant nustatyti kitokį nei bendras ES teisinį reguliavimą savo atžvilgiu, reikalaujama tinkamai pagrįsti ir įrodyti ją iš kitų valstybių narių išskiriančius ypatumus bei nuo bendrojo reguliavimo nukrypstančių nuostatų būtinybę.

Esama atvejų, kai valstybės narės aplinkos oro kokybės srities nuostatų pažeidimus bando pagrįsti tam tikros vietovės specifika. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas priėmė sprendimą dėl valstybių narių bandymo aplinkos oro kokybės srities nuostatų pažeidimus pagrįsti nacionalinėmis energetikos rinkos sąlygomis (*Europos Komisija*, C-504/09 P, 51 p.). Šioje byloje ginčas kilo Komisijai priėmus 2007 m. kovo 26 d. Komisijos Sprendimą C (2007) 1295, kuriame dėl Lenkijos Respublikos ES teisės pažeidimų bendras Lenkijos NPP įrašytas metinis emisijos leidimų kiekis buvo sumažintas. Lenkijos Respublikai apskundus šį Komisijos sprendimą, Bendrasis Teismas jį panaikino, tačiau Komisija apskundė šį Bendrojo Teismo sprendimą. Teisingumo Teismas, išnagrinėjęs apeliacinį skundą konstatavo, jog valstybės narės disponuoja tam tikra veikimo laisve, todėl gali pasirinkti priemones, kurios jų manymu yra tinkamiausios, atsižvelgdamos į ypatingas nacionalinės energetikos rinkos sąlygas (*Europos Komisija*, C-504/09 P, 51 p.). Vis dėlto

šiam magistro darbe analizuotuose sprendimuose Teisingumo Teismas gana skeptiškai vertina tokį valstybių narių įsipareigojimų neįvykdymą ir reikalauja pakankamo pagrindimo, kuris aiškiai įrodytų, jog būtent dėl šių ypatumų įsipareigojimų įvykdymas tapo neįmanomu. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad tiek, kiek sieros dioksido ir azoto oksido teršalai kenkia žmogaus sveikatai, gyviesiems ištekliams ir ekologinėms sistemoms, valstybių narių įpareigojimas imtis reikalingų priemonių šiems dviems teršalams sumažinti nepriklauso nuo bendros regiono, kuriame yra nagrinėjama pramonės įmonė, aplinkos situacijos (*Europos Bendrijų Komisija, C-364/03, 34 p.*). Priešingai, kitame Teisingumo Teismo sprendime konstatuota, jog ES teisinis reguliavimas įtvirtina valstybės narės teisę nevykdyti įpareigojimo taikyti ribines vertes, jei valstybė narė įrodo, kad nacionaliniu, regioniniu ir vietiniu lygmenimis imtasi visų reikiamų priemonių siekiant laikytis nustatytų terminų (*Europos Komisija, C-336/16, 109 p.*). Taigi valstybėms narėms dėl įsipareigojimų neįvykdymo siekiant pasiteisinti jų valstybei būdinga specifika, ESTT atidžiai vertina konkrečią situaciją ir sprendimą priima remdamasis valstybės narės argumentų dėl joms būdingų ypatumų pagrįstumu.

Siekti aplinkos oro kokybės gerinimo tikslų sudėtinga dėl ES teisei sistemai būdingos specifikos, kai reikalinga užtikrinti valstybių narių įsipareigojimų įvykdymą. Šiuo metu Komisija yra pradėjusi ir tęsia 155 aplinkos oro kokybės teisės aktų pažeidimų procedūras (*Europos Komisija, 2023*). Viename paskutiniųjų Teisingumo Teismo sprendimų dėl įsipareigojimų neįvykdymo aplinkos oro kokybės srityje konstatuota, jog Prancūzijos Respublika, neužtikrinusi, kad nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2019 m. imtinai Paryžiaus aglomeracijoje ir kokybės zonoje nebūtų sistemingai ir nuolat viršijamos dienos kietųjų dalelių koncentracijos ribinės vertės, neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2008/50/EB 13 str. 1 d. (*Europos Komisija, C-286/21, 1, 2 p.*).

Užtikrinti aplinkos oro kokybę ES sudėtinga ir dėl ilgos įsipareigojimų neįvykdymo trukmės. Kai kuriose valstybėse narėse įsipareigojimų neįvykdymas pasižymi itin ilga trukme bei apima didelę valstybių narių teritoriją. Pavyzdžiui, Lenkijos Respublikos situacija teisinėje literatūroje apibūdinama kaip paskutiniuosius 20 m. užsitęsęs ES teisinio reguliavimo aplinkos oro srityje nepaisymas (*Pakulska, 2022, p. 489*). Kitame sprendime Teisingumo Teismas konstatavo, jog Bulgarijos Respublika net aštuonerius metus iš eilės visose zonose ir aglomeracijose nevykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2008/50/EB 13 str. 1 d. ir XI priedo nuostatas (*Europos Komisija, C-488/15, 113 p.*). Be to, šiame sprendime remtasi Bulgarijos Respublikos socialinės ekonominės situacijos ypatumais bei teigta, jog  $KD_{10}$  emisiją yra sunku sumažinti dėl būstų šildymo ir kelių transporto, tačiau dėl ekonominių sunkumų, kuriuos patiria daug Bulgarijos

gyventojų, mediena ir anglis yra plačiai naudojamos būstams šildyti žiemą (*Europos Komisija*, C-488/15, 62, 63 p.). Iš bylos faktinių aplinkybių matyti, jog net 32,9 proc. gyventojų sunkiai išgali padengti savo pagrindines mėnesio išlaidas, kai, tuo tarpu, visose ES valstybėse narėse ši procentinė dalis tesiekia 12,2 proc. (*Europos Komisija*, C-488/15, 64 p.). Vis dėlto Teisingumo Teismas laikėsi griežtos pozicijos Bulgarijos Respublikos įsipareigojimų neįvykdymo atžvilgiu. Sprendime konstatuota, jog neturi reikšmės tai, kad įsipareigojimų neįvykdymą lemia valstybės narės, kuriai jis priskirtinas, valingi veiksmai, nerūpestingumas arba techniniai sunkumai, su kuriais ji susidūrė (*Europos Komisija*, C-488/15, 76 p.). Taigi valstybių narių situacijos ypatumai ESTT sprendimuose nelaikomi tinkamu argumentu įsipareigojimų neįvykdymui pateisinti. Kiekvienos valstybės narės skirtingas požiūris į aplinkos oro kokybės gerinimo svarbą bei nevienodas atsakingumo lygis aplinkos oro kokybės srityje kelia sunkumų siekiant vieningų ES teisiniame reguliavime apibrėžtų aplinkos oro kokybės srities tikslų. Taigi itin svarbu skirti pakankamai dėmesio nacionalinių veiksmų atitiktis ES teisiniam reguliavimui aplinkos oro kokybės srityje užtikrinti.

## **2.6. ESTT diskrecijos ribų nustatymo problematika aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo srityje**

ESTT sprendimuose pabrėžiamas ESTT teisėtumo kontrolės vykdymo vaidmuo. ESTT sprendimams aplinkos oro kokybės srityje būdinga ESTT ir Komisijos bei valstybių narių nacionalinių teismų diskrecijos apimties, griežto bei tam tikrais atvejais lankstaus aiškinimo pusiausvyros paieškos.

ESTT sprendimuose pasisako dėl savo bei Komisijos diskrecijos apimties. Pavyzdžiui, Bendrasis Teismas nusprendė negalintis pakeisti Komisijos, kai ji turi atlikti įvairius sudėtingus ekonominius ir ekologinius vertinimus, tokiu atveju Bendrasis Teismas gali tik patikrinti, ar aptariama priemonė nėra akivaizdžiai klaidinga, ar nebuvo piktnaudžiaujama įgaliojimais, ar Komisija akivaizdžiai neviršijo savo diskrecijos ir ar buvo visapusiškai laikomasi procedūrinių garantijų (*Lenkijos Respublika*, T-183/07, 91 p.). Tokį Bendrojo Teismo sprendimą Teisingumo Teismas paliko galioti. Tad darytina išvada, jog ESTT nelinkęs priskirti sau beribių įgaliojimų priimant sprendimus bei atsižvelgia į Komisijos diskreciją veikti tam tikrose aplinkos oro teisinio reguliavimo srityse.

ESTT pasisako dėl savo diskrecijos ribų nacionalinių valstybių narių teismų atžvilgiu. Vienas iš pavyzdžių, kai tam tikrose situacijose ESTT gana imperatyviai įpareigoja nacionalinius valstybių narių teismus arba valstybių narių institucijas atlikti tam

tikrus konkrečius veiksmus. Pavyzdžiui, ESTT įpareigojo Belgijos nacionalinius teismus patikrinti mėginių ėmimo vietų išdėstymą ir duoti atitinkamus nurodymus nacionalinėms institucijoms, kad mėginių vietos būtų įrengtos laikantis ES teisinio reguliavimo (*Lies Craeynest ir kt.*, C-723/17, 55, 56 p.). Kitame sprendime Teisingumo Teismas taip pat nustatė imperatyvų įpareigojimą Vokietijos nacionaliniam teismui (*Deutsche Umwelthilfe eV.*, C-752/18, 52 p.). Byloje kilo ginčas Bavarijos federalinei žemei nesilaikant azoto dioksido ribinių verčių, kai buvo pateiktas prašymas pradėti priverstinį šio nurodymo vykdymą, skiriant areštą Bavarijos federalinės žemės aplinkos ir vartotojų apsaugos ministrei arba šios federalinės žemės ministrui pirmininkui. Teisingumo Teismas imperatyviai įpareigojo nacionalinį teismą skirti areštą nacionalinės valdžios institucijos viešosios valdžios funkcijas vykdantiems pareigūnams nuolat atsisakant vykdyti teismo sprendimą, kuriuo jiems nurodoma vykdyti aiškia, tikslią ir besąlygišką pareigą, kylančią iš minėtos teisės, konkrečiai – iš Direktyvos 2008/50/EB (*Deutsche Umwelthilfe eV.*, C-752/18, 56 p.). Įpareigojimo imperatyvumas pastebėtinai išformuluotės „ne tik leidžiama, bet ir reikalaujama taikyti tokią priemonę“ (*Deutsche Umwelthilfe eV.*, C-752/18, 52 p.). Taip pat nurodyta, kad nesant atitinkamo teisinio pagrindo vidaus teisėje, nacionaliniam teismui draudžiama taikyti tokią priemonę (*Deutsche Umwelthilfe eV.*, C-752/18, 56 p.). Manytina, jog imperatyvus ESTT įpareigojimas nacionalinėms institucijoms ar nacionaliniams teismams imtis konkrečių veiksmų teigiamai prisideda prie aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo efektyvesnio įgyvendinimo ir neleidžia nacionaliniams teismams bei institucijoms nepagrįstai delsti bei stabdyti aplinkos oro kokybės standartų įgyvendinimo proceso stabdžiu.

ESTT sprendimų analizė priklausomai nuo bylos aplinkybių atskleidžia tiek griežtą ESTT poziciją dėl užsibrėžtų ES aplinkos oro kokybės gerinimo tikslų, tiek atlaidesnį požiūrį aplinkos oro kokybės srities tikslų nepasiekimo vertinimu. Pavyzdžiui, viename iš sprendimų Teisingumo Teismas prioritetą teikė būtent atsargumo principui. Remdamasis atsargumo principu Teisingumo Teismas konstatavo, jog, atsižvelgiant į žalos sveikatai pavojų ir neigiamas pasekmes transporto priemonių varikliams bei sunkumus, susijusius su testavimo metodikos parengimu, tokia ribojamoji priemonė kaip metilciklopentadienilo mangano trikarbonilo ribojimas degaluose galima nelaukiant, kol šio pavojaus realumas ir rimtumas bus visiškai įrodyti (*Afton Chemical Limited*, C-343/09, 55, 62 p.). Panašią aplinkos oro kokybės gerinimo prioritetizavimu grįstą poziciją Teisingumo Teismas išlaikė sprendime, kuriame konstatavo, jog jei valstybės narės NPP galėtų būti keičiamas neribotą laiką ir taip būtų didinamas bendras apyvartinių taršos leidimų kiekis, kurie būtų skirti atsiradus naujesniems ekonominiams duomenims ir prognozėms, ES teisinio reguliavimo



tikslas ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos veikimas taptų nesėkmingas (*Europos Komisija, C-504/09 P, 59 p.*). Kitas griežto teisinio reguliavimo aiškinimo pavyzdžių – prejudicinis sprendimas byloje, kurioje, nepaisant Komisijos lanksčios pozicijos patenkinant 9 prašymus pratęsti terminus įsipareigojimams įvykdyti, Teisingumo Teismas vis dėlto konstatavo, jog Direktyvoje 2008/50/EB nenumatyta jokia išimtis, tad tam, kad galėtų atidėti nustatytą azoto dioksido ribinių verčių laikymosi terminą ne daugiau kaip penkeriems metams (*ClientEarth, C-404/13, 17 p.*). Minėtoje byloje Teisingumo Teismas vėlgi įpareigojo nacionalinį teismą nustatyti pareigą nacionalinei institucijai parengti oro kokybės planą (*ClientEarth, C-404/13, 55 p.*). Aiškindamas aplinkos oro kokybės srities nuostatas Teisingumo Teismas negrindžia savo išaiškinimų tik vidiniu įsitikinimu. Priešingai, sprendime nuosekliai paisoma nuostatos teksto, konteksto, teisės akto, kuriame ji įtvirtinta, tikslų, bei nuostatos genezės. Tad ESTT neprisiima plataus interpretavimo vaidmens ir nenutolsta nuo normose įtvirtintos reguliavimo idėjos.

Taip pat identifikuota ir ESTT sprendimų, kuriems būdingas lankstus ESTT teisės aiškinimas. Teisingumo Teismo nuolaidžiavimo aplinkos oro kokybės gerinimo įsipareigojimų aspektu pavyzdys – sprendimas sujungtose bylose C-165/09–C-167/09, kuriose ginčas kilo Nyderlandų Karalystės kompetentingoms valdžios institucijoms išdavus aplinkosaugos leidimus, ir buvo sprendžiamas klausimas, ar juos išduodant turėta atsižvelgti į teršalų išmetimo nacionalines ribas kaip į leidimo išdavimo sąlygą (*Stichting Natuur en Milieu ir kt., C-165/09–C-167/09, 38, 69 p.*). Teisingumo Teismas akcentavo ES teisės aktų leidėjo valstybėms narėms suteiktą galimybę užtikrinti tam tikrą skirtingų interesų pusiausvyrą, proporcingumo principą, reikalaujantį neviršyti to, kas būtina ES teisės nustatytiems tikslams pasiekti (*Stichting Natuur en Milieu ir kt., C-165/09–C-167/09, 89 p.*). Būtent ši – proporcingumo – principą viršijančiu pripažintas valstybių narių įpareigojimas atsisakyti išduoti tokį aplinkosaugos leidimą ar apriboti jo išdavimą, net jei būtų viršytos teršalų išmetimo nacionalinės ribos arba kiltų tokio viršijimo grėsmė (*Stichting Natuur en Milieu ir kt., C 165/09–C 167/09, 90 p.*). Tad darytina išvada, jog, nors esama ESTT sprendimų, kuriuose išskirtinai prioritetizuojamas ir nekvestionuojamas aplinkos oro kokybės tikslų įgyvendinimas, tačiau ESTT sprendimams tam tikrose bylose būdingas ir nuolaidžiavimas valstybėms narėms aplinkos oro kokybės tikslų atžvilgiu.

### **3. ES aplinkos oro kokybės reguliavimo problematika, nesusijusi su ES teisinės sistemos specifika**

ES teisinė sistema, pasižyminti sava specifika, trūkumais bei privalumais, siūlanti aplinkos oro kokybės problematikos sprendimo būdus bei akivaizdžiai turinti vis dar tobulintinų aspektų vis dėlto nėra vienintelis aplinkos oro kokybę ES lemiantis veiksnys. ES aplinkos oro kokybė kaip sritis pati savaime pasižymi ją veikiančiomis sąsajomis su tam tikrais reiškiniais – nuolatinėmis privataus ir viešo intereso, aplinkos oro kokybės gerinimo ir ekonomikos pusiausvyros aplinkos oro kokybės srityje paieškomis, aplinkos oro kokybės sričiai būdingu tarpdiscipliniškumu bei išorinių aplinkos oro kokybei ES įtaką darančių veiksnių įvairove. Šie aspektai, darantys įtaką ES aplinkos oro kokybei, identifikuotini ir šiame magistro darbe analizuotuose ESTT sprendimuose.

#### **3.1. Aplinkos oro kokybės ir ekonomikos santykis ES: privataus ir viešo intereso pusiausvyra**

Neigiamas atmosferos teršalų poveikis neapsiriboja vien tik įtaka sveikatai, bet taip pat pasižymi didelėmis ekonominėmis sąnaudomis (Manea *et al.*, 2020, p. 264). Aplinkos oro kokybė daro didelę įtaką ekonomikos sričiai ją veikdamas keliomis kryptimis. Apskaičiuota, kad iš viso Europos didelių pramonės objektų oro tarša ir šiltnamio efektą sukeliančios dujos visuomenei kainavo nuo 277 iki 433 mlrd., ir tai atitinka maždaug 2–3 % ES bendrojo vidaus produkto bei viršija daugelio atskirų valstybių narių bendrą ekonominę produkciją tais metais (Industrial air pollution in Europe, 2021). Kadangi aplinkos oro tarša sukelia neigiamus padarinius žmogaus sveikatai, neužtikrinant tinkamos oro kokybės, be kita ko, mažėja ir žmonių darbingumas, o tai daro didelę įtaką ekonomikos situacijai.

Jau pačioje SESV Preambulėje įtvirtintas siekis bendrais veiksmais, kuriais šalinamos Europą skaldančios kliūtys, užtikrinti savo valstybių ekonominę ir socialinę pažangą. SESV 32 str. d p. įtvirtinta būtinybė vengti didesnio valstybių narių ekonominio gyvenimo trikdymo ir Sąjungoje užtikrinti racionalią gamybos plėtotę bei vartojimo didinimą. Šios nuostatos atspindi ekonominę situaciją kaip prioritetą ES. Keltinas klausimas, kiek vartojimo didinimo tikslas, įtvirtintas pirminėje ES teisėje, gali būti vertinamas kaip neprieštaraujantis šiuo metu ES įgyvendinamoms aplinkos oro kokybės gerinimo programoms. Nors jomis siekiama, kad ekonominis augimas būtų atsietas nuo išteklių naudojimo, tačiau pripažintina, jog vartojimo didinimo užtikrinimas bet kuriuo

atveju yra neatsiejamas nuo išteklių naudojimo, gamybos, transportavimo taigi ir aplinkos oro taršos. Tad tikslas didinti vartojimą šių laikų ekologinio sąmoningumo kontekste pats savaime vertintinas kaip sudėtingai suderinamas su aplinkos oro kokybės gerinimo tikslais. Vis dėlto pernelyg neproporcingas prioriteto teikimas viešajam interesui tiesiogiai lemia privataus intereso pramonės bei transporto apimčių mažinimą, tad tam tikra prasme kelia neigiamų padarinių ekonomikos plėtrai.

Pusiausvyros tarp viešo ir privataus intereso paieška pastebėtina ir analizuotose ESTT sprendimuose, kuriuose, priklausomai nuo bylos aplinkybių, prioritetas teikiamas viešam arba privačiam interesui. Atkreiptinas dėmesys, jog ESTT, ieškodamas tinkamos viešo ir privataus pusiausvyros, atskaitos tašku visų pirma laiko proporcingumo principą, pagal kurį prioriteto teikimas aplinkos oro kokybei gerinti neturi viršyti to, kas tinkama ir būtina teisės aktų teisėtiems tikslams pasiekti, todėl, kai galima rinktis iš kelių tinkamų priemonių, reikia taikyti mažiausiai suvaržančią, o sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi nurodytiems tikslams (*Afton Chemical Limited*, C-343/09 prejudicinis sprendimas, 45 p.). Teisingumo Teismo jurisprudencijoje taip pat akcentuota pusiausvyros tarp taršos pavojaus mažinimo tikslo ir įvairių esamų viešųjų ir privačių interesų reikšmė (*Europos Komisija*, C-644/18, 134 p.). Pabrėžiama, kad reikia atsižvelgti į būtinybę suderinti aplinkosaugos interesus ir gamintojų ekonominius interesus (*IR*, C-134/20, 78 p.). Taigi iš analizuotos ESTT jurisprudencijos darytina išvada, kad pusiausvyros tarp viešo ir privataus interesų paieška – problematiškas aspektas, tad nuolat ieškoma tinkamo abiejų interesų atžvilgiu subalansuoto sprendimo.

Aplinkos oro kokybės srityje itin svarbu skirti pakankamai dėmesio viešojo intereso gynimui. Priklausomai nuo bylos aplinkybių kai kuriuose ESTT sprendimuose prioritetas teikiamas viešajam interesui. Mokslinių tyrimų ir teismų praktika rodo, kad teisės į sveiką ir švarią aplinką sėkmingas įgyvendinimas priklauso nuo viešojo intereso apibrėžties, aplinkosauginio sąmoningumo lygmens, visuomenės atsakingumo lygio, kadangi visuomenė, turėdama teisę į informaciją, teisę dalyvauti priimant sprendimus, teisę ginčyti valstybės institucijų priimtus sprendimus ir neveikimą ugdo savo atsakingą požiūrį į tai, kas vyksta aplink, suvokia, kad ji yra visų ją supančių procesų dalyvė ir gali realiai prisidėti prie aplinkos klausimų sprendimo (*Žvaigždienė et al.*, 2019, p. 373). Šis visuomenės įtraukimas ir jo užtikrinimas taip pat pripažintinas viešuoju interesu (Prapiestytė, 2009). Sprendimas viešojo intereso naudai priimtas byloje, kurioje Teisingumo Teismas aplinkos oro kokybės gerinimo srityje siekiamų tikslų svarbą įvertino kaip galinčią pateisinti ūkio subjektams sukeltas neigiamas ekonomines pasekmes, net jeigu kai kuriems ūkio subjektams jos būtų didelės, kadangi aplinkos apsauga yra vienas iš pagrindinių Bendrijos

tikslų (*Société Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.*, C-127/07, 20 p.). Taip pat Teisingumo Teismas prioritetą suteikė viešajam interesui konstatavęs, kad siekiant tinkamu būdu suderinti aukšto lygio sveikatos ir aplinkos apsaugą su ekonominiais gamintojų interesais reikalinga laipsniškai mažinti tam tikros medžiagos kiekį degaluose bei jog automobilių pramonės ir kitų gamintojų atliktose aplinkos oro teršalų poveikio sveikatai studijose padarytos išvados skiriasi ir laikytinos mažiau patikimomis nei viešųjų institucijų bei nepriklausomų įstaigų (*Afton Chemical Limited*, C-343/09 prejudicinis sprendimas, 59, 58 p.). Teisingumo Teismas viešojo intereso naudai pasisakė ir konstatuodamas, jog vertinant aplinkos oro kokybę neigiamai veikiančią žmogaus veiklą nereikalinga nustatyti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo fakto bei realios įtakos emisijoms ir taršai, užtenka nustatyti tik tokios įtakos galimybę (*Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf GmbH & Co. KG*, C-938/19, 65 p.). Manytina, jog kiek įmanoma žemesnio slenksčio nustatymas ESTT praktikoje pripažįstant aplinkos oro taršą sukeliančią veiklą kaip turinčią reikšmingos įtakos, leistų greičiau pasiekti aplinkos oro kokybės srityje užsibrėžtų tikslų. Taigi atkaklus viešojo intereso gynimas – vienas iš būdų užtikrinti tinkamą oro kokybę. Pastebėtina, jog ESTT, prioritetą teikdamas viešajam interesui, sprendimus priima ne remdamasis bendro pobūdžio argumentais dėl aplinkos oro kokybės kaip savaime svarbios srities, tačiau grįsdamas realiai atliekamu atitikties viešųjų ir privačių interesų pusiausvyros ir proporcingumo principams vertinimu.

ESTT bylose tam tikrais atvejais teikiamas prioritetas privačiam interesui. Teisingumo Teismo konstatuota, jog nors aplinkos oro kokybei gerinti skirtų ES teisės aktų tikslas yra iš esmės sumažinti išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, šis tikslas turi būti pasiektas paisant tam tikrų papildomų tikslų. Papildomi tikslai, be kita ko, yra ekonomikos plėtros ir užimtumo bei vidaus rinkos vientisumo ir konkurencijos sąlygų užtikrinimas (*Europos Bendrijų Komisija*, C-320/19, 76, 77 p.). Teisinėje literatūroje taip pat pabrėžiama, jog, pavyzdžiui, perėjimas prie mažesnes taršos emisijas sukeliančio kuro lemia dideles išlaidas (Schneider *et al.*, 2014, p. 30). Taigi darytina išvada, jog nevienareikšmė ESTT pozicija aplinkos oro kokybės bei ekonomikos santykio klausimu parodo jų pusiausvyros paieškų problematiką bei šio aspekto daugialypiškumą. Tad teigtina, jog nors ES pirminėje teisėje įtvirtinta kuo spartesnio ekonomikos augimo svarba, ESTT vis dėlto sprendimuose nevengia ginti viešąjį interesą pabrėždamas aplinkos apsaugos ir žmonių sveikatos svarbą.

### 3.2. Tarpdiscipliniškumo problematika ES aplinkos oro kokybės reguliavimo srityje

Aplinkos oro kokybės sritis aprėpia itin daug skirtingų mokslo disciplinų – taršos sritis apima tokias mokslo disciplinas kaip meteorologiją, fiziką, chemiją, matematiką ir kitas. Aplinkos oro kokybės sritis taip pat neatsiejamai susijusi su politikos, administravimo ir ekonomikos sritimis. Tai lemia, jog kuriant aplinkos oro kokybės teisinį reguliavimą, ESTT priimant sprendimus taikant ir aiškinant aplinkos oro kokybės teisinį reguliavimą nėra pakankama remtis vien teisės mokslo žiniomis, tačiau reikalingos ir specialiosios šių disciplinų žinios. Pavyzdžiui, siekiant sukurti aplinkos oro kokybės gerinimui itin aktualią optimalią elektrinių automobilių įkrovimo infrastruktūrą ir veikiančias sistemas visų pirma reikalinga išsamiai jas ištirti, integruoti išmanųjį tinklą, pakankamą įkrovimo infrastruktūrą, elektros energijos naudojimo laiko kainodarą ir baterijų saugojimo sistemą (Larry, 2019, p. 986). Tarpdiscipliniškumo problematika akivaizdi jau vien dėl aplinkos oro kokybės ir transporto šakos priskyrimo dviems skirtingiems Komisijos departamentams (Sabotta, 2020). Taigi aplinkos apsaugos sritis pasižymi tarpdiscipliniškumu bei kitų mokslo sričių ekspertų įtraukimo kuriant, taikant bei aiškinant teisinį reguliavimą būtinybe.

Dėl aplinkos oro kokybės sričiai būdingo tarpdiscipliniškumo ESTT tenka spręsti nuo teisės tam tikra prasme nutolusius klausimus, susijusius su tikslųjų, gamtos, technologijų mokslų disciplinomis bei sudėtingais matematiniais skaičiavimais. Neretai nagrinėjant aplinkos oro kokybės srities bylas prireikia medicinos ekspertizių, kuriose neabejotinai turės būti atsižvelgiama ir į mokslinį pagrindą nustatant ribines vertes (Generalinės advokatės Juliane Kokott 2022 m. gegužės 5 d. išvada byloje C-61/21, 137 p.). Deja, pastebėtina, jog ESTT ekspertizių institutas ilgainiui tapo nebepasitelkiamas nagrinėjant bylas, nors bylose svarstomi aspektai peržengia teisinių žinių ribas. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas sprendė klausimą, ar dėl įrenginyje vykdomos kalkių gamybos veiklos susidarantis anglies dioksidas patenka į Direktyvos 2003/87/EB taikymo sritį, taigi reikėjo patikrinti, ar dėl tokios gamybos anglies dioksidas išmetamas į atmosferą (*Schaefer Kalk GmbH & Co. KG*, C-460/15, 37 p.). Specialių su gamtos mokslų disciplinomis susijusių žinių svarba akcentuota ir sprendime byloje dėl tam tikros itin taršaus kuro sudedamosios dalies – metilciklopentadienilmangano trikarbonilo (toliau – MMT) – draudimo nustatymo (*Afton Chemical Limited*, C-343/09). Pastebėtina, jog įvedant tokio pobūdžio draudimus bei priimant teismo sprendimą itin reikšmingas specialiųjų žinių taikymas ir mokslinių tyrimų atlikimas. Dėl šios priežasties ieškovas Afton byloje teigė, jog MMT ribojimas įvestas nesant mokslinio pagrindimo (*Afton Chemical Limited*,

C-343/09, 43 p.). Taip pat Teisingumo Teismas pabrėžė, jog, vertindamas Parlamento ir Tarybos sprendimą nustatyti didžiausią leistiną MMT kiekį degaluose, jis atsižvelgė į mokslo dokumentus, susijusius su atliktu MMT poveikio žmonių sveikatai bei aplinkai ir jo įtakos transporto priemonėms vertinimu (*Afton Chemical Limited*, C-343/09, 42 p.). Teisinėje literatūroje pabrėžiama, jog tokia pareiga kyla ir iš teisinės valstybės principo, pagal kurį būtina garantuoti teisminę gynybą, įtvirtintą tiek Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 str., tiek Orhuso konvencijos 9 str. Pripažintina, kad tinkama teisminė gynyba laikytina neatskiriama nuo teismo sprendimų priėmimo remiantis mokslu patvirtintais faktais (Sobotta, 2020).

ESTT savo diskreciją priimant sprendimus, susijusius su aplinkos oro kokybės tarpdisciplininiais aspektais, pripažįsta kaip ribotą ir didžiausią vaidmenį teikia ES teisės aktus leidžiančioms institucijoms bei Komisijai. Teisingumo Teismo konstatuota, jog srityje, kur technologijos yra sudėtingos ir nuolat vystosi, ES teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją vertindamas labai sudėtingas faktines mokslinio ir techninio pobūdžio aplinkybes, kad nustatytų savo priimamų priemonių pobūdį ir apimtį (*Afton Chemical Limited*, C-343/09, 28 p.). Detalizuodamas savo kompetencijos ribas esant kitų mokslo disciplinų specialiujų žinių reikalingumo situacijai Teisingumo Teismas pasisakė, jog kai ES institucijos turi didelę diskreciją, visų pirma, vertindamos labai sudėtingas faktines mokslinio ir techninio pobūdžio aplinkybes, kad nustatytų jų priimamų priemonių pobūdį ir apimtį, ESTT kontrolė turi apimti tik nagrinėjimą, ar vykdant šią diskreciją nebuvo padaryta akivaizdi klaida arba piktnaudžiauta įgaliojimais, arba ar šios valdžios institucijos akivaizdžiai neviršijo savo diskrecijos ribų (*Enviro Tech (Europe) Ltd.*, C-425/08, 47 p.). Tokiomis aplinkybėmis ESTT negali savo faktinių mokslinio ir techninio pobūdžio aplinkybių vertinimu pakeisti institucijų, kurioms vienintelėms ES teisiniame reguliavime nustatyta ši pareiga (*Enviro Tech (Europe) Ltd.*, C-425/08, 47 p.). Teisingumo Teismo taip pat konstatuota, jog tuomet, kai akivaizdžiai būtinas sudėtingas techninis įvertinimas, būtent Komisija jį atlikdama turi didelę diskreciją, nes ji gali kur kas geriau atlikti tokį vertinimą nei ESTT (*ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU*, C-80/16, 44 p.). Vis dėlto Bendrasis Teismas viename iš sprendimų eksplicitiškai išreiškė verdiktą dėl aritmetinio 153 505 tonų anglies dioksido apskaičiavimo bei konstatavo nepakankamą Komisijos rūpestingumą nagrinėjant bylos įrodymus bei pripažino, jog Komisija tiksliai nepaaiškino trūkumų, kurie buvo nustatyti Estijos nacionaliniame paskirstymo plane, arba klaidų, kurias tariamai padarė Estijos Respublika bei neįrodė, kad Estijos nacionaliniame paskirstymo plane pateikiami skaičiavimai buvo klaidingi (*Estijos Respublika*, T-263/07, 103, 109, 111 p.).

Manytina, jog šiai tarpdiscipliniškumo problematikai spręsti reikalingos nuolatinės pastangos suburti aplinkos oro srities reguliavimą tinkamai išmanančius ir pakankamų tarpdisciplininių žinių turinčius specialistus. Specialistų personalo stabilumas – vienas iš teisinėje literatūroje siūlomų aplinkos oro kokybės kaip tarpdiscipliniškos srities problematikos sprendimo būdų (Bondarouk *et al.*, 2020, p. 458). Taip pat tarpdiscipliniškumas pasireiškia pasitelkiant medicinos mokslo žinias. Siekiant spręsti šią problematiką reikalinga tobulinti tarpdisciplinines oro kokybės tyrimų ir stebėjimo sritis, orientuotas į žmonių sveikatą, integruoti naujas matavimo technologijas bei strategijas, duomenų analizės priemonės, poveikio sveikatai tyrimus (Maione *et al.*, 2013, p. 93). Tarpdiscipliniškumo problematikos sprendimui reikalingos priemonės, specialiai sukurtos tarpsektorinei analizei, pvz., gyvavimo ciklo analizė, technologinis ir ekonominis modeliavimas ir sudėtiniai rodikliai (Monforti-Ferrario *et al.*, 2019, p. 39). Taigi darytina išvada, jog aplinkos oro sričiai būdingas itin glaudus ryšys su įvairiomis gamtos bei technikos mokslų disciplinomis tampa iššūkiu kuriant, taikant bei aiškinant aplinkos oro srities teisinį reguliavimą.

### **3.3. Gamtiniai ES aplinkos oro kokybei įtaką darantys veiksniai**

Nepaisant itin didelės žmogaus veiklos įtakos aplinkos oro kokybei, aplinkos oro tarša, sukeliama natūralių šaltinių, taip pat lemia aplinkos oro kokybės srities problematiką. Vis dėlto netgi maksimaliai apribojus žmogaus veikla sukeltą aplinkos oro teršalų koncentraciją, iš tokių gamtinių procesų kaip gaisrai bei vulkanų išsiveržimai, natūraliai kylanti aplinkos oro tarša nebūtų galima išvengti (Oro taršos šaltiniai Europoje, 2014). Prie aplinkos oro kokybę neigiamai veikiančių natūralių aplinkos oro teršalų priskiriamos tokios medžiagos kaip suodžiai, pelenai, kietosios dalelės, pažemio ozonas, dulksės, smėlis, druskingi jūros pūslai ir kita (Rethinking global air quality guidelines, 2022). Oro taršos iš gamtinių šaltinių reiškinys įtvirtintas ir Direktyvoje 2008/50/EB, kurioje akcentuojama, jog tai ne dėl tiesioginės ar netiesioginės žmonių veiklos kylanti tarša, įskaitant gamtinius įvykius, pavyzdžiui, vulkanų išsiveržimus, seisminius reiškinius, geoterminius reiškinius, laukinės gamtos plotų gaisrus, vėjo audras, jūrų potvynius ar atmosferinę resuspensiją arba natūralių dalelių pernešimą iš sauso klimato regionų. Be to, taršos lygiams Europoje didelę įtaką daro iš kitų žemynų – Šiaurės Amerikos bei Azijos migruojanti tarša (Schneider *et al.*, 2014, p. 29).

Pagrindinis aplinkos oro gamtinės taršos problema – negalėjimas kontroliuoti teršalų iš gamtinių šaltinių. Vis dėlto Direktyvoje 2008/50/EB įtvirtinta, kaip tokiose

situacijose pasiekti kiek įmanoma daugiau aiškumo. Direktyvoje nustatoma, jog tais atvejais, kai aplinkos oro tarša iš gamtinių šaltinių gali būti nustatyta pakankamai tiksliai ir, kai ribinės vertės yra viršytos dėl šios taršos arba iš dalies dėl jos, šie dydžiai gali būti išskaičiuojami vertinant oro kokybės ribinių verčių laikymąsi. Aiškumo ir apibrėžtumo Direktyvoje 2008/50/EB siekiama ir įtvirtinant pareigą valstybėms narėms tinkamai bei išsamiai komunikuoti su Komisija. Direktyvos 2008/50/EB 20 str. 1 d. įtvirtinama valstybių narių pareiga persiųsti Komisijai konkrečių metų zonų ir aglomeracijų, kuriose dėl taršos iš gamtinių šaltinių buvo viršytos konkretaus teršalo ribinės vertės, sąrašus. Toks taršos lygio viršijimas pagal Direktyvą 2008/50/EB nelaikomas viršijimu. Tad ES teisiniu reguliavimu dėl nekontroliuojamų gamtinių aplinkos oro taršos šaltinių pobūdžio kylančius iššūkius siekiama spręsti nuosekliu gamtinių aplinkos oro šaltinių keliamos taršos apimčių stebėjimu bei ES institucijų bei valstybių narių komunikacija su Komisija šiuo aspektu. Deja, teisinėje literatūroje įvardytas tam tikrų valstybių narių vengimas teikti minėtą informaciją ne tik nacionaline kalba, dėl to susiduriama su tarpvalstybinės analizės bei lyginimo problematika (Smederup, 2020, p. 158).

Esama atveju, kai ES teisiniame reguliavime įtvirtintų standartų viršijimą lemia gamtiniai aplinkos oro taršos veiksniai. Pavyzdžiui, gamtinių veiksnių įtaka aplinkos oro kokybei analizuota Teisingumo Teismo sprendime byloje, kurioje konstatuota, jog neužtikrinusi, kad kietųjų dalelių paros koncentracija aplinkos ore neviršytų nustatytų ribinių verčių 55 zonose ir aglomeracijose, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų (*Europos Komisija, C-68/11, 64 p.*). Byloje Italijos Respublika įsipareigojimų neįvykdymą argumentavo kietųjų dalelių emisiją sukeliančiais natūraliais šaltiniais – ugnikalniais, atmosferoje vykstančiomis vadinamųjų „pirmtakų“, cheminių reakcijų, kietųjų dalelių koncentracijos aplinkos ore ribinėms vertėms didelį poveikį darančių meteorologinių sąlygų ir ant žemės paviršiaus nusėdusių dalelių pakilimo į orą (*Europos Komisija, C-68/11, 36 p.*). Vis dėlto Teisingumo Teismas atmetė Italijos Respublikos argumentą, susijusį su natūralių šaltinių sukeliama aplinkos oro tarša. Sprendime akcentuota, jog nepaisant bandymo pasitelkti šį argumentą, Italijos Respublikos argumentai buvo per daug bendri ir netikslūs, kad galėtų būti laikomi nenugalimos jėgos atveju, pateisinančiu KD<sub>10</sub> koncentracijų ribinių verčių viršijimą (*Europos Komisija, C-68/11, 65 p.*). Taigi siekiant pasiremti gamtinės taršos šaltiniu kaip argumentu, pagrindžiančiu ribinių verčių viršijimą, būtina įrodyti aiškų gamtinių aplinkos oro taršos šaltinių įtakos bei ribinių verčių viršijimo fakto tikslų priežastinį ryšį.

Gamtinių šaltinių sukeliama aplinkos oro tarša taip pat pavojinga sveikatai kaip ir žmogaus vykdomos veiklos sukeliama tarša. Esama vis daugiau įrodymų, jog natūralūs



komponentai tokie kaip vėjo atpučiamos dulkės yra kenksmingi sveikatai (*Maione et al.*, 2013, p. 10). Įvertinus gamtinių žmogaus veiklai nepavaldžių veiksnių įtaką aplinkos oro kokybei tampa akivaizdu, jog itin svarbu sukurti ir užtikrinti tinkamą ir efektyvą aplinkos oro taršos, kuri kyla dėl žmogaus veiklos, reguliavimą, kadangi būtent žmogaus veiklos reguliavimo aspektu įmanoma daryti teigiamą įtaką aplinkos oro kokybei. Minėtus aspektus tinkamai aprėpia holistinis įvairias politikos sritis (ekonomikos, žemės ūkio, turizmo, susisiekimo) apimantis darnaus vystymosi požiūris.

## IŠVADOS

1. Atlikus dabartinio aplinkos oro kokybės reguliavimo analizę identifikuotas trimis ramsčiais pagrįstas ES aplinkos oro kokybės teisinis reguliavimas, orientuotas į aplinkos oro kokybės standartų įtvirtinimą, valstybių narių įsipareigojimus bei skirtingas taršos šaltinių grupes nėra pakankamai efektyvus tinkamai pasiekti aplinkos oro kokybės srities tikslų. Nustatyta, jog pagrindine problema išlieka nustatyto aplinkos oro kokybės reguliavimo paisymo užtikrinimas, kadangi galiojant dabartiniam ES teisiniam reguliavimui aplinkos oro tarša vis dar išlieka pavojinga žmogaus sveikatai bei gamtai.
2. Ištyrus aplinkos oro kokybės dabartinę situaciją nustatyta, jog aplinkos oro kokybė ES neatitinka PSO nustatyto sveikatai pavojaus nekeliančio lygio. Mažosios kietosios dalelės, kietosios dalelės, ozonas, azoto dioksidas bei sieros dioksidas identifikuoti kaip didžiausių pavojų keliantys taršos elementai. Pastebėtos COVID-19 pandemijos metu sumažėjusios transporto aviacijos, tarptautinės laivybos bei tam tikrų pramonės sektorių veiklos apimtys, nulėmusios šių taršos šaltinių emisijų sumažėjimą. Ūkio, gyvulininkystės sukeliama tarša išliko pastovi, o gyvenamojo būsto šildymo sukeliama aplinkos oro tarša išaugo. Kai kurių valstybių narių dabartinė aplinkos oro kokybės situacija išlieka nežinoma dėl duomenų pateikimo pareigos nesilaikymo.
3. Išanalizavus ES naujai rengiamą teisinį reguliavimą, nustatytas siekis apjungti bei harmonizuoti jau galiojančius ES teisės aktus aplinkos oro kokybės srityje bei priimti naujų teisės normų, proporcingai derinti Komisijos bei valstybių narių kompetenciją aplinkos oro kokybės gerinimo srityje Komisijai suteikiant naujų įgaliojimų dėl ES aplinkos oro kokybės srities teisės aktų keitimo, o valstybėms narėms – įgaliojimų dėl sankcijų aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo nesilaikymo mechanizmo įgyvendinimo srityje. Teigiamai vertintinas naujajam reguliavimui būdingas didelis dėmesys pagalbai valstybėms narėms dėl Rusijos karinės agresijos prieš Ukrainą pereinant prie atsinaujinančių išteklių energijos gamybos. Kitiškai vertintinas ganėtinai ilgos trukmės aplinkos oro kokybės gerinimo tikslams pasiekti nustatymas.
4. ESTT jurisprudencijoje identifikuota dėl ES teisinės sistemos specifikos kylanti Komisijos bei valstybių narių kompetencijos atribojimo, ES teisės aktų netikslumų bei skirtingų kalbinių versijų, apyvartinių aplinkos oro taršos leidimų prekybos sistemos veikimo, laisvo prekių judėjimo bei aplinkos oro kokybės santykio, valstybių narių įsipareigojimų neįvykdymo, valstybių narių ypatumų bei ESTT diskrecijos ribų nustatymo problematika. ESTT jurisprudencijoje suteikiama plati diskrecija

valstybėms narėms Komisijai paliekant valstybių narių veiksmų tikrinimo bei priežiūros, tarpdisciplininių vertinimų sritis, o savo diskreciją apibrėžia kaip teisėtumo kontrolės vykdymą. Pastebėta, jog vykdydamas teisėtumo kontrolę ESTT išsamiai tiria kiekvienos konkrečios bylos aplinkybes siekdamas nustatyti tinkamą pusiausvyrą tarp laisvo prekių judėjimo bei aplinkos oro kokybės, o valstybių narių ypatumų nepripažįsta pagrindu, pateisinančiu valstybių narių ES teisinio reguliavimo aplinkos oro kokybės srityje nepaisymą. Iš ESTT jurisprudencijos matyti, kad ES teisės aktų netikslumai bei teisės aktų kalbinių versijų skirtumai daro neigiamą įtaką aplinkos oro kokybės srities teisinio reguliavimo efektyvumui, tad šiai problematikai spręsti ESTT pasitelkia teleologinio teisės aiškinimo metodą bei skirtingų ES teisės aktų kalbinių versijų palyginimą.

5. ESTT jurisprudencijoje nustatyti aplinkos oro kokybės gerinimui iššūkių keliantys su ES teisinės sistemos specifika nesusiję veiksniai – sudėtingai su aplinkos oro kokybės gerinimo tikslu suderinamas prioriteto teikimas kuo didesnio vartojimo skatinimui, aplinkos oro sričiai būdingas tarpdiscipliniškumas, reikalaujantis įvairių skirtingų mokslo sričių specialistų pasitelkimo kuriant, taikant, aiškinant bei įgyvendinant aplinkos oro kokybės srities teisinį reguliavimą, gamtiniai žmogaus kontrolei nepavaldūs aplinkos oro kokybei įtaką darantys veiksniai. Taigi efektyvaus holistiško žmogaus veiklos teisinio reguliavimo kūrimas bei jo įgyvendinimo užtikrinimas – vienas iš būdų pagerinti aplinkos oro kokybę ES.

## ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

### Teisės norminiai aktai

1. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012.
2. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 2016.
3. Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB) Nr. 10907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiančio Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiančio Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinančio Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB, klaidų ištaisymas. OL L 396, p. 1.
4. Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. vasario 5 d. reglamentas (ES) Nr. 167/2013 dėl žemės ir miškų ūkio transporto priemonių patvirtinimo ir rinkos priežiūros. OL L 60, p. 1.
5. Europos Parlamento ir Tarybos 2018 m. gegužės 30 d. reglamentas (ES) Nr. 2018/858 dėl motorinių transporto priemonių ir jų priekabų bei tokioms transporto priemonėms skirtų sistemų, komponentų ir atskirų techninių mazgų patvirtinimo ir rinkos priežiūros, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 715/2007 ir (EB) Nr. 595/2009 bei panaikinama Direktyva 2007/46/EB. OL L 151, p. 1.
6. Europos Parlamento ir Tarybos 2021 m. spalio 6 d. reglamentas (ES) Nr. 2021/1767 kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams. OL L 356, p. 1.
7. Europos Parlamento ir Tarybos 1998 m. spalio 13 d. direktyva 98/69/EB dėl priemonių, kurių turi būti imamas prieš oro taršą motorinių transporto priemonių išmetamosiomis dujomis, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 70/220/EEB. OL L 350, p. 1.
8. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 21 d. direktyva 2004/42/EB dėl lakiųjų organinių junginių, susidarančių naudojant organinius tirpiklius tam tikruose dažuose, lakuose ir transporto priemonių pakartotinės apdailos produktuose, išmetamų kiekių ribojimo ir iš dalies keičianti Direktyvą 1999/13/EB. OL L 143, p. 87.

9. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. gruodžio 15 d. direktyva 2004/107/EB dėl arseno, kadmio, gyvsidabrio, nikelio ir policiklinių aromatinių angliavandenilių aplinkos ore. OL L 23, p. 23.
10. Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gegužės 21 d. direktyva 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje. OL L 152, p. 1.
11. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. spalio 21 d. direktyva 2009/125/EB nustatanti ekologinio projektavimo reikalavimų su energija susijusiems gaminiams nustatymo sistemą. OL L 285, p. 10.
12. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės). OL L 334, p. 17.
13. Europos Parlamento ir Tarybos 2011 m. birželio 8 d. direktyva 2011/65/ES dėl tam tikrų pavojingų medžiagų naudojimo elektros ir elektroninėje įrangoje apribojimo. OL L 174, p. 88.
14. Europos Parlamento ir Tarybos 2012 m. liepos 4 d. direktyva 2012/18/EU dėl didelių, su pavojingomis cheminėmis medžiagomis susijusių avarių pavojaus kontrolės, iš dalies keičianti ir vėliau panaikinanti Tarybos direktyvą 96/82/EB. OL L 197, p. 1.
15. Europos Parlamento ir Tarybos 2012 m. spalio 25 d. direktyva 2012/27/ES dėl energijos vartojimo efektyvumo, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2009/125/EB ir 2010/30/ES bei kuria panaikinamos direktyvos 2004/8/EB ir 2006/32/EB. OL L 315, p. 1.
16. Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. balandžio 3 d. direktyva 2014/45/ES dėl motorinių transporto priemonių ir jų priekabų periodinės techninės apžiūros, kuria panaikinama Direktyva 2009/40/EB. OL L 127, p. 51.
17. Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. spalio 22 d. direktyva 2014/94/ES dėl alternatyviųjų degalų infrastruktūros diegimo. OL L 307, p. 1.
18. Europos Parlamento ir Tarybos 2015 m. lapkričio 25 d. direktyva (ES) 2015/2193 dėl tam tikrų teršalų, išmetamų į orą iš vidutinio dydžio kurą deginančių įrenginių, kiekio apribojimo. OL L 313, p. 1.
19. Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. gruodžio 14 d. direktyva (ES) 2016/2284 dėl tam tikrų valstybėse narėse į atmosferą išmetamų teršalų kiekio mažinimo, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/35/EB ir panaikinama Direktyva 2001/81/EB. OL L 344, p. 1.
20. Europos Parlamento ir Tarybos 2018 m. gruodžio 11 d. direktyva (ES) 2018/2001 dėl skatinimo naudoti atsinaujinančiųjų išteklių energiją. OL L 328, p. 82.

21. Komisijos 2021 m. gegužės 12 d. komunikatas COM(2021) 400 Kuriame sveiką planetą visiems.
22. Komisijos 2022 m. birželio 2 d. komunikatas COM(2022) 230 Planas „REPowerEU“.
23. Komisijos 2022 m. spalio 26 d. komunikatas COM(2022) 542 Pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje.
24. Komisijos 2007 m. kovo 26 d. sprendimas C (2007) 1295 galutinis.

#### **Kiti Europos Sąjungos teisiniai dokumentai:**

25. Commission Staff Working document of 28<sup>th</sup> of November 2019SWD(2019) 427 Fitness Check of the Ambient Air Quality Directives Directive 2004/107/EC relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air and Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe.
26. Commission Staff Working document of 23<sup>rd</sup> of September 2023 SWD(2020) 181 Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED) DIRECTIVE 2010/75/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

#### **Specialioji literatūra:**

27. Bazylińska-Nagler, J. (2021) Harmonization of automobile emission standards under EU law, *Lawyer Quarterly*, 11(4), p. 585–595 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/484> [žiūrėta 2022 m. lapkričio 26 d.].
28. Bondarouk, E., Liefferink, D. (2017) Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19:6, p. 733-753 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1523908X.2016.1267612> [žiūrėta 2023 m. sausio 24 d.].
29. Bourguignon D. (2018) Air quality. *Luxembourg: Publications Office*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/096c57f7-8649-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en> [žiūrėta 2022 m. gruodžio 15 d.]
30. Karamfilova, E. (2021) EU policy on air quality. *Brussels: European Parliament* [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/654216/EPRS\\_STU\(2021\)654216\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/654216/EPRS_STU(2021)654216_EN.pdf) [žiūrėta 2023 m. sausio 29 d.].
31. Larry, E. (2019) Reducing Greenhouse Gas Emissions and Improving Air Quality: Two Interrelated Global Challenges [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://aiche.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/ep.12665> [žiūrėta 2023 m. vasario 25 d.].
32. Maione, M. and Fuzzi, S. (2013) Research findings in support of the EU air quality. *Luxembourg: Publications Office* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [file:///Users/austeja/Downloads/EEA-Report\\_9-2013\\_Air-quality\\_in\\_Europe.pdf](file:///Users/austeja/Downloads/EEA-Report_9-2013_Air-quality_in_Europe.pdf) [žiūrėta 2023 m. vasario 20 d.].
33. Manea D.I., Țițan, E., Mihai, M., Apostu, S.A. and Vasile, V., 2020. Good Practices on Air Quality, Pollution and Health Impact at EU Level. *Amfiteatru Economic*, 22(53), p. 256-274 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article\\_2889.pdf](https://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_2889.pdf) [žiūrėta 2023 m. vasario 25 d.].
34. Monforti-Ferrario, F., Astorga-Llorens, C., Pisoni, E. (2019) Policy pressures on air: anticipating unforeseen effects of EU policies on air quality, *Publications Office* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/de7643dd-0f34-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en> [žiūrėta 2022 m. gruodžio 2 d.].
35. Pakulska, J. (2022). Air pollutants and outlays vs quality of life in Poland and the welfare economics. *Ekonomia i Prawo*, 21(2), p. 489–502 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://apcz.umk.pl/EiP/article/view/37363> [žiūrėta 2023 m. vasario 2 d.].
36. Prapiestytė, D. (2009) Orhuso konvencijos įgyvendinimas: Europos Sąjungos teisė ir Lietuvos administracinė justicija, *Teisė*, 2009, Nr. 72, p. 160-175 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.journals.vu.lt/teise/article/view/277/227> [žiūrėta 2023 m. sausio 18 d.].
37. Schneider, J., Nagl, C. and Read, B. (2014) EU air quality policy and WHO guideline values for health. *Brussels: European Parliament* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536285/IPOL\\_STU\(2014\)536285\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536285/IPOL_STU(2014)536285_EN.pdf) [žiūrėta 2022 m. lapkričio 4 d.].
38. Smederup Hansen, D. (2020) Supporting the fitness check of the EU ambient air quality directives (2008/50/EC, 2004/107/EC). *Luxembourg: Publications Office* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.cde.ual.es/ficha/supporting-the->

[fitness-check-of-the-eu-ambient-air-quality-directives-2008-50-ec-2004-107-ec-final-report/](#) [žiūrėta 2023 m. sausio 20 d.].

39. Targa J., Ripoll A., Banyuls L., Ortiz A., Soares J., Liberti L., Guerreiro C. (2022) ETC HE Report 2022/3: Status report of air quality in Europe for year 2021, using validated and up-to-date data [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-he/products/etc-he-products/etc-he-reports/etc-he-report-2022-3-status-report-of-air-quality-in-europe-for-year-2021-using-validated-and-up-to-date-data> [žiūrėta 2022 m. gruodžio 18 d.].
40. Žvaigždiniene I., Ragulskytė-Markovienė R. (2019) Teisė kreiptis į teismą aplinkosaugos klausimais: įgyvendinimo galimybių paieška. *Teisės viršenybės link: recenzuotų mokslo straipsnių rinkinys*. Vilnius: Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, p. 368-386 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2019/06/teisės\\_virsenybes\\_link\\_145x205mm\\_INTERNETUI\\_geras.pdf](http://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2019/06/teisės_virsenybes_link_145x205mm_INTERNETUI_geras.pdf) [žiūrėta 2023 m. sausio 7 d.].
41. Wise, J. (2013) EU air quality limits are not stringent enough, say researchers, *BMJ* [interaktyvus]: <https://www.bmj.com/content/347/bmj.f7338.full> [žiūrėta 2023 m. sausio 17 d.].

### **Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai:**

42. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* [ESTT], C-214/03, [2004-07-08]. ECLI:EU:C:2004:424.
43. *Europos Bendrijų Komisija* [ESTT], C-364/03, [2005-07-07]. ECLI:EU:C:2005:433.
44. *Europos Bendrijų Komisija* [ESTT], C-320/03, [2005-11-15]. ECLI:EU:C:2005:684.
45. *Société Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* [ESTT], C-127/07, [2008-12-16]. ECLI:EU:C:2008:728.
46. *Enviro Tech (Europe) Ltd* [ESTT], Nr. C-425/08, [2009-10-15]. ECLI:EU:C:2009:635.
47. *Afton Chemical Limited*, [ESTT], Nr. C-343/09, [2010-07-08]. ECLI:EU:C:2010:419.
48. *Stichting Natuur en Milieu ir kt.*, [ESTT], Nr. C-165/09, [2011-05-26]. ECLI:EU:C:2011:348.
49. *Europos Bendrijų Komisija* [ESTT], Nr. C-28/09, [2011-12-21]. ECLI:EU:C:2011:854.
50. *Europos Komisija* [ESTT], Nr. C-504/09 P, [2012-03-29]. ECLI:EU:C:2012:178.
51. *Europos Komisija* [ESTT], Nr. C-68/11, [2012-12-19]. ECLI:EU:C:2012:815.
52. *Jozef Križan ir kt.* [ESTT], Nr. C-416/10, [2013-01-15]. ECLI:EU:C:2013:8.



53. *Iberdrola, SA ir kt.* [ESTT], Nr. C-566/11, [2013-10-17]. ECLI:EU:C:2013:660.
54. *Billerud Karlsborg AB ir Billerud Skärblacka AB* [ESTT], Nr. C-203/12, [2013-10-17]. ECLI:EU:C:2013:664.
55. *ClientEarth* [ESTT], Nr. C-404/13, [2014-11-19]. ECLI:EU:C:2014:2382.
56. *Nannoka Vulcanus Industries BV*, [ESTT], Nr. C-81/14, [2015-09-10]. ECLI:EU:C:2015:575.
57. *Borealis Polyolefine GmbH*, [ESTT], Nr. C-191/14, [2016-04-28]. ECLI:EU:C:2016:311.
58. *Schaefer Kalk GmbH & Co. KG*, [ESTT], Nr. C-460/15, [2017-01-19]. ECLI:EU:C:2017:29.
59. *ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA*, [ESTT], Nr. C-321/15, [2017-03-08]. ECLI:EU:C:2017:179.
60. *Europos Komisija*, [ESTT], Nr. C-488/15, [2017-04-05]. ECLI:EU:C:2017:267.
61. *Europos Komisija*, [ESTT], Nr. C-336/16, [2018-02-22]. ECLI:EU:C:2018:94.
62. *ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU* [ESTT], C-80/16, [2017-07-26]. ECLI:EU:C:2017:588.
63. *PPC Power a.s.*, [ESTT], C-302/17, [2018-04-12]. ECLI:EU:C:2018:245.
64. *Ville de Paris ir kt.* [ESTT], Nr. T-339/16, [2018-12-13]. ECLI:EU:T:2018:927.
65. *Lies Craeynest ir kt.*, [ESTT], C-723/17, [2019-06-26]. ECLI:EU:C:2019:533.
66. *Deutsche Umwelthilfe eV.*, [ESTT], C-752/18, [2019-12-19]. ECLI:EU:C:2019:1114.
67. *Europos Komisija* [ESTT], Nr. C-644/18, [2020-11-10]. ECLI:EU:C:2020:895.
68. *CLCV ir kt.* [ESTT], C-693/18, [2020-12-17]. ECLI:EU:C:2020:1040.
69. *LB ir kt.* [ESTT], Nr. C-826/18, [2021-01-14]. ECLI:EU:C:2021:7.
70. *Energieversorgungcenter Dresden-Wilschdorf GmbH & Co. KG* [ESTT], Nr. C-938/19, [2021 m. lapkričio 11 d.]. ECLI:EU:C:2021:908.
71. *Europos Komisija* [ESTT], Nr. C-286/21, [2022-04-28]. ECLI:EU:C:2022:319.
72. *IR* [ESTT], Nr. C-134/20, [2022-07-14]. ECLI:EU:C:2022:571.
73. *JP* [ESTT], Nr. C-61/21, [2022-12-22]. ECLI:EU:C:2022:1015.

#### **Generalinių advokatų išvados/nuomonės:**

74. Generalinės advokatės Juliane Kokott 2022 m. gegužės 5 d. išvada byloje C-61/21.

## Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimai:

75. *Nyderlandų Karalystė* [ESTT], Nr. T-182/06, [2007-06-27]. ECLI:EU:T:2007:191.
76. *Estijos Respublika* [ESTT], Nr. T-263/07, [2009-09-23]. ECLI:EU:T:2009:351.
77. *Lenkijos Respublika* [ESTT], Nr. T-183/07, [2009-09-23]. ECLI:EU:T:2009:350.
78. *Ville de Paris ir kt.* [ESTT], Nr. T-339/16, [2018-12-13]. ECLI:EU:T:2018:927.

## Kiti šaltiniai:

79. Environment.ec.europa.eu. *Air*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://environment.ec.europa.eu/topics/air\\_lt](https://environment.ec.europa.eu/topics/air_lt) [žiūrėta 2022 m. sausio 14 d.].
80. Commission.europa.eu. *Eu. Efektyvus išteklių naudojimas*. [interaktyvus] (modifikuota 2021-01-01) Prieiga per internetą: [https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/european-semester\\_thematic-factsheet\\_resource-efficiency\\_lt.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/european-semester_thematic-factsheet_resource-efficiency_lt.pdf) [žiūrėta 2022 m. spalio 10 d.].
81. Eea.europa.eu. *Air pollution sources*. [interaktyvus] (modifikuota 2022-09-12). Prieiga per internetą: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1> [žiūrėta 2023 m. sausio 5 d.].
82. Eea.europa.eu. *Air quality in Europe*. [interaktyvus] (modifikuota 2023-02-28). Prieiga per internetą: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022> [žiūrėta 2023 m. gruodžio 29 d.].
83. Eea.europa.eu. *Europes air quality status 2022*. [interaktyvus] (modifikuota 2023-03-24). Prieiga per internetą: <https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022/europes-air-quality-status-2022> [žiūrėta 2023 m. vasario 3 d.].
84. World Health organization. *WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide 2021*. [interaktyvus] (modifikuota 2021). Prieiga per internetą: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345329>. [žiūrėta 2023 m. vasario 5 d.].
85. Eea.europa.eu. *Air quality statistics*. [interaktyvus] (modifikuota 2018-08-28). Prieiga per internetą: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/air-quality-statistics> [žiūrėta 2023 m. vasario 4 d.].
86. Education.ec.europa.eu. *Kalbu įvairovė*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://education.ec.europa.eu/lt/focus-topics/improving-quality/multilingualism/about-multilingualism-policy> [žiūrėta 2023 m. sausio 9 d.].

87. Europarl.europa.eu. *Multilingualism in the European Parliament*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/multilingualism> [žiūrėta 2023 m. vasario 5 d.].
88. Consilium.europa.eu. *ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos reforma*. (modifikuota 2019-12-06). Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/climate-change/reform-eu-ets/> [žiūrėta 2022 m. spalio 15 d.].
89. Consilium.europa.eu. *Rinkos stabilumo rezervas. Patvirtintas susitarimas su Europos Parlamentu*. [interaktyvus] (modifikuota 2018-03-19). Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2015/05/13/market-stability-reserve/> [žiūrėta 2022 m. lapkričio 6 d.].
90. Ec.europa.eu. *Infringement decisions*. [interaktyvus] Prieiga per internetą: [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/index.cfm?lang\\_code=EN&typeOfSearch=false&active\\_only=1&noncom=0&r\\_dossier=&decision\\_date\\_from=&decision\\_date\\_to=&DG=ENV&title=&submit=Search](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=1&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&DG=ENV&title=&submit=Search) [žiūrėta 2023 m. kovo 1 d.].
91. Eea.europa.eu. *Industrial air pollution in Europe costs society €277 - €433 billion*. (modifikuota 2023-02-10) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.eea.europa.eu/highlights/industrial-air-pollution-in-europe> [žiūrėta 2023 m. vasario 23 d.].
92. Eea.europa.eu. *Oro taršos šaltiniai Europoje*. (modifikuota 2023 m. kovo 21) [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://www.eea.europa.eu/lt/signalai/signalai-2013/grafika-informacija/oro-tarsos-saltiniai-europoje-2/view> [žiūrėta 2022 m. lapkričio 8 d.].
93. News.mit.edu. *Rethinking global air quality guidelines*. [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://news.mit.edu/2022/rethinking-global-air-quality-guidelines-0607> [žiūrėta 2023 m. lapkričio 25 d.].
94. Data.consilium.europa.eu. Commission Staff Working document SWD(2019) 427 *Fitness Check of the Ambient Air Quality Directives Directive 2004/107/EC relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air and Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe*. [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14712-2019-INIT/en/pdf> [žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d.].

95. Data.consilium.europa.eu. Commission Staff Working document SWD(2020) 181 *Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED) DIRECTIVE 2010/75/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control* [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2020:0181:FIN:EN:PDF> [žiūrėta 2023 m. vasario 11 d.].
96. Who.int. *The European Union Partner in global health.* ). (modifikuota 2022 m. lapkričio 9 d.) [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://www.who.int/about/funding/contributors/european-union> [žiūrėta 2023 m. kovo 3 d.].

## SANTRAUKA

### **Aplinkos oro kokybės reguliavimo iššūkiai Europos Sąjungoje**

#### **Austėja Mikutytė**

Aplinkos oro kokybės teisinis reguliavimas pagrįstas trijų ramsčių sistema. Pirmuoju nustatomi aplinkos oro kokybės standartai, antruoju – valstybių narių įsipareigojimai, trečiuoju – skirtingų taršos šaltinių grupių reguliavimas. ES aplinkos oro kokybės sritis pasižymi išsamiu teisiniu reguliavimu, tačiau aplinkos oro kokybė išlieka pavojinga sveikatai bei gamtai. Šiuo metu galiojančio aplinkos oro kokybės reguliavimo iššūkis – užtikrinti tinkamą ir efektyvą jau nustatyto aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo taikymą, aiškinimą bei praktinį įgyvendinimą. Naujuoju aplinkos oro srities reguliavime siekiama tobulinti aplinkos oro kokybės teisinio reguliavimo įgyvendinimo stebėsenos, teisės į teisminę gynybą dėl netinkamos aplinkos oro kokybės įgyvendinimo mechanizmus. ES teisinės sistemos specifika lemia Komisijos bei valstybių narių kompetencijos atribojimo, ES bei valstybių narių teisės aktų netikslumų bei kalbinių versijų skirtumų, apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos, pusiausvyros tarp tinkamos aplinkos oro kokybės ir laisvo prekių judėjimo užtikrinimo, valstybių narių ypatumų bei įsipareigojimų neįvykdymo bei ESTT diskrecijos ribų nustatymo iššūkius. Aplinkos oro kokybės srityje iššūkių kyla ir dėl su ES teisine sistema nesusijusių veiksnių – tinkamos pusiausvyros tarp privataus ir viešo intereso paieškų, aplinkos oro kokybės sričiai būdingo tarpdiscipliniškumo bei žmogaus nekontroliuojamų gamtinių aplinkos oro kokybę lemiančių veiksnių. Sisteminis įvairias aplinkos oro kokybės srities disciplinas apimantis ES teisinio reguliavimo, įgyvendinimo bei aiškinimo tobulinimas – vienas iš būdų įveikti aplinkos oro kokybės reguliavimo iššūkius.

## SUMMARY

### **Challenges of legal regulation of environmental air quality in European Union**

**Austėja Mikutyte**

The legal regulation of environmental air quality is based on a three-pillar system. The first pillar sets environmental air quality standards, the second – obligations of member states, and the third – regulation of different groups of pollution sources. The area of environmental air quality in the EU is characterized by detailed legal regulation, but air pollution remains dangerous for health and nature. The challenge of the currently valid environmental air quality regulation is to ensure proper and effective application, interpretation and practical implementation of the already established environmental air quality legal regulation. The new regulation in the field of environmental air quality aims to improve the mechanisms for monitoring the implementation of the legal regulation of environmental air quality, and the implementation of the right to legal defense due to insufficient environmental air quality. The characteristics of the EU legal system leads to challenges of delimitation of the competence of the Commission and the Member States, the unclarity of legislation, differences in language versions, the emissions trading system, the balance between ensuring adequate environmental air quality and free movement of goods, the specifics of different Member States and non-compliance of requirements and determination of the limits of discretion of CJEU. In the field of environmental air quality, challenges also arise due to factors not related to the characteristics of the EU legal system – finding a right balance between private and public interest, the interdisciplinary nature of the field of environmental air quality, and the natural factors that reduces air quality but cannot be controlled by legal regulation. Systematic improvement of EU legal regulation, implementation and interpretation considering various disciplines covered by environmental air quality is one of the ways to overcome the challenges of improving environmental air quality in the EU.