

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY
FACULTY OF LAW

Skirmantė Klumbytė

**PROTECTION OF THE ENVIRONMENT OF THE BALTIC SEA
UNDER THE 1992 HELSINKI CONVENTION AND THE LAW OF EUROPEAN
COMMUNITY**

Summary of the Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2007

The dissertation was written during the period of 2003 – 2007 at Mykolas Romeris University.

Scientific supervisor:

Prof. Dr. Saulius Katuoka (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

The doctoral dissertation will be defended at the Law Research Council of Mykolas Romeris University:

Chairman of the Council:

Prof. Dr. Juozas Žilys (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Members of the Council:

Prof. Dr. Saulius Katuoka (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. Habil. Dr. Sergej Olenin (Klaipėda University, Biomedicine, Ecology and Environmental Sciences – 03 B)

Dr. Rasa Ragulskytė – Markovienė (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Ignas Vėgėlė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Opponents:

Prof. Dr. Antanas Marcijonas (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Justinas Žilinskas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

The public defense of the dissertation will take place at the Law Research Council at Mykolas Romeris University on the 14th of December 2007 at 3:00 PM in the Conference Hall of Mykolas Romeris University (Room I-414).

Address: Ateities str. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania.

The summary of the doctoral dissertation was sent out on the 13th of November 2007.

The doctoral dissertation is available at the library of Mykolas Romeris University (Ateities str. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania) and Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gedimino av. 51, LT-01504 Vilnius, Lithuania).

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS

Skirmantė Klumbytė

**BALTIJOS JŪROS APLINKOS APSAUGA
PAGAL 1992 M. HELSINKIO KONVENCIJĄ IR EUROPOS BENDRIJOS TEISĘ**

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2007

Disertacija rengta 2003 – 2007 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Saulius Katuoka (Mykolo Romerio Universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas

prof. dr. Juozas Žilys (Mykolo Romerio Universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Nariai:

prof. dr. Saulius Katuoka (Mykolo Romerio Universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

prof. habil. dr. Sergej Olenin (Klaipėdos universitetas, biomedicinos mokslai, ekologija ir aplinkotyra – 03 B)

dr. Rasa Ragulskytė – Markovienė (Vilnius Universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

doc. dr. Ignas Vėgėlė (Mykolo Romerio Universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Oponentai:

prof. dr. Antanas Marcijonas (Vilnius Universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

doc. dr. Justinas Žilinskas (Mykolo Romerio Universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2007 m. gruodžio 14 d. 15 val. Mykolo Romerio Universiteto konferencijų salėje (I-414 aud.).

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2007 m. lapkričio 13 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Mykolo Romerio universiteto bibliotekoje (Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius) ir Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo bibliotekoje (Gedimino pr. 51, LT-01504 Vilnius).

PROTECTION OF THE ENVIRONMENT OF THE BALTIC SEA UNDER THE 1992 HELSINKI CONVENTION AND THE LAW OF EUROPEAN COMMUNITY

“How inappropriate to call this planet Earth when it is quite clearly Ocean”
attributed to Arthur C. Clarke¹

The earliest signs of international alert to the environmental problems of oceans and seas could be traced back to the beginning of the 20th century. The first international agreements for protection of marine resources were concluded in 1911 – 1931. In 1926 the first draft of the convention on pollution from ships was drawn up at a conference in Washington. Ample of international agreements were concluded in the second half of the 20th century when over-fishing and volume of pollutants entering the seas reached their climax.

For a long time regional cooperation in the sphere of environmental protection of the Baltic Sea was impossible due to political circumstances. Only after the Treaty on the Basis of Relations between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic had been concluded in 1972, concerted regional action became feasible. Subsequently two major regional agreements were adopted: the Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources in the Baltic Sea and Belts on 13 September 1973 and the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area on 22 March 1974. Changes in political regime in Poland, reunification of the Federal Republic of Germany and Democratic Republic of Germany, restoration of independence by Lithuania, Latvia and Estonia as well as collapse of the Soviet Union in 1990s resulted in a unique opportunity for reassessment of the environmental problems of the Baltic Sea and review of state obligations in this field. New wording of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (hereinafter – the 1992 Helsinki Convention or Convention) was adopted at the conference of the ministers of environment of the Baltic States, which took place on 9 April 1992. Convention came into force on 17 January 2000.

Thus, for more than 30 years the Baltic States have been cooperating in the field of protection of the marine environment of the Baltic Sea. It would be wrong to state that the environmental condition of the Baltic Sea has not improved during these years. Baltic Marine Environment Protection Commission (hereinafter – Helsinki Commission or Commission or HELCOM) has already achieved a 40% reduction in nitrogen and phosphorus discharges (from sources in the catchment area) and likewise a 40% decrease as regards emissions of nitrogen to the air, as well as a 50% reduction in discharges of 46 hazardous substances². Nevertheless, many of the environmental problems of the Baltic Sea have not yet been cured (eutrophication, pollution involving hazardous substances, habitat destruction and decline in biodiversity, pollution from ships). This has encouraged the author to analyze the provisions of the 1992 Helsinki Convention with the aim of revealing the reasons due to which regional cooperation taking place within its framework is not sufficiently successful to ensure effective

¹ Green Paper “Towards a future Maritime Policy for the Union: a European vision for the oceans and seas” {SEC(2006) 689} // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0275Ben01.pdf; browsing time: 22 September 2007.

² Helsinki Commission: Baltic Marine Environment Protection Commission. Activities 2006: Overview // Baltic Sea Environment Proceedings. 2007, Nr. 112. P. 13.

protection of the marine environment of the Baltic Sea. The dissertation also examines additional measures that could be implemented with the aim of solving the most serious environmental problems of the Baltic Sea.

The recent changes in the environmental policy of the European Community also reflect the significance of the topic that is being researched in this dissertation. Until 2000 there has been relatively little attention devoted by the European Community to the protection of the marine environment. However, due to continuing loss of marine biodiversity and increasing pollution of the seas by harmful substances the European Community was induced to take the lead. In the Sixth Community Environment Action Programme, which was adopted on 22 July 2002, promotion of sustainable use of the seas and conservation of marine ecosystems is set as the priority area for action by the European Community on nature and biodiversity. On 24 October 2005 the European Commission presented to the European Parliament and the Council a proposal for a Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive) which is also analyzed in the dissertation.

Object of the research – protection of the environment of the Baltic Sea under the 1992 Helsinki Convention and the law of the European Community.

It should be emphasized that the research in this dissertation is limited to the 1992 Helsinki Convention and the law of the European Community since such scope is predetermined by the topic of the dissertation. Therefore, other environmental measures that are obligatory in the Baltic Sea under various universal and regional environmental treaties (e.g. Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter, 1972; Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972; International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto; Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 1979; International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990; Convention on Biological Biodiversity, 1992; Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 1992; Agreement on the Conservation of Small Cetaceans in the Baltic and North Seas, 1992; Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs), 2001; and etc.) will not be examined in this dissertation unless such examination is necessary for the purposes of interpreting the provisions of the 1992 Helsinki Convention and the law of the European Community. National legislation of the Baltic States is analyzed only to the extent required to reveal whether the Baltic States properly implement the provisions of the 1992 Helsinki Convention, recommendations of HELCOM and legislation of the European Community.

Objective of the research – taking into consideration the exceptional hydrographic and geographic conditions as well as the major environmental problems of the Baltic Sea, to analyze the provisions of the 1992 Helsinki Convention and the legislation of the European Community in the sphere of the protection of marine environment as well as their implementation, to identify the weaknesses of the aforementioned legal regimes as well as to propose recommendations for their improvement and interaction.

In pursuance of the identified objective the following tasks were set:

- 1) to identify the most urgent environmental problems of the Baltic Sea and the sources of their origin;

- 2) to explore the obligations of the states under the 1992 Helsinki Convention, to reveal weaknesses of the Convention and to present proposals for its improvement;
- 3) to analyze whether the Baltic States properly implement the provisions of the 1992 Helsinki Convention and HELCOM recommendations and, if not, then to propose specific measures which could improve such implementation;
- 4) to examine the legislation of the European Community in the sphere of the protection of the marine environment and to decide whether such legislation is sufficient for the purposes of ensuring the effective protection of the marine environment of the Baltic Sea;
- 5) to study the recent tendencies in the marine environmental policy of the European Community as well as initiatives of the European Commission in this sphere and to determine whether such initiatives, if implemented in practice, will result in the effective protection of the marine environment of the Baltic Sea;
- 6) to clarify how the competence of the Baltic States, European Community and the HELCOM is divided in the sphere of the protection of the marine environment of the Baltic Sea as well as to present proposals for future forms of their cooperation that could enhance the progress of restoration of the good ecological status of the Baltic Sea;
- 7) to review the provisions of the Law on Marine Environment Protection of the Republic of Lithuania and to examine whether they satisfy the requirements provided in the 1992 Helsinki Convention as well as to present proposals for their improvement.

Sources of the research. The main sources of the research could be divided into four groups: a) instruments of the international public law, legislation of the European Community and domestic legal acts of the Baltic States; b) jurisprudence of the European Court of Justice; c) various reports on the status of the marine environment of the Baltic Sea and d) works of the scholars of the international public law and European Community law.

The dissertation mainly focuses on the analysis of the 1992 Helsinki Convention. For the purposes of revealing the advantages and weaknesses of this Convention, other regional environmental conventions are also being examined, e.g. Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 1992; Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution, 1992; Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean, 1995; Convention for Cooperation in the Protection and Sustainable Development of the Marine and Coastal Environment of the Northeast Pacific, 2002; and the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, 2003. Ministerial Declarations of the Baltic States as well as HELCOM recommendations should be mentioned separately since they also form a significant part of the sources on which the research is based.

When analyzing the competence of the European Community in the sphere of the protection of the marine environment, special emphasis is placed on the primary source of European Community legislation – the Treaty establishing the European Community. The jurisprudence of the European Court of Justice is referred to when interpreting the provisions of this treaty. For the purposes of revealing whether the legislation of European Community is capable of ensuring the effective protection of the marine environment of the Baltic Sea, various regulations and directives are analyzed in the dissertation. On the other hand it should be emphasized that the research is not restricted to the mandatory legal acts of the European Community since various communications, reports and proposals for directives are also being examined. Special attention is devoted to the draft Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive).

The Law on Marine Environment Protection of the Republic of Lithuania and its secondary legislation is examined when assessing whether the Republic of Lithuania has properly implemented the 1992 Helsinki Convention.

With the aim of revealing the most urgent problems of the Baltic Sea, the recourse is made to various reports and analyses of the marine environment of the Baltic Sea and volume of the pollutants entering it that are prepared by international organizations and bodies (e.g. International Council for the Exploration of the Sea, HELCOM and etc.) as well as various scientific institutions (e.g. Coastal Research and Planning Institute, Finnish Environment Institute, the Finnish Institute of Marine Research and etc.).

Finally, it should be emphasized that the works of the scholars have been also important for the research. Lithuanian scholars have a comparatively low interest in the environmental law. Research works of prof. A. Marcijonas, dr. B. Sudavičius and dr. R. Ragulskytė – Markovienė should be distinguished as the most important in this field. Even less attention has been paid to the specific topic of the protection of the marine environment of the Baltic Sea. The only scientific study dealing with the regional cooperation within the framework of the 1992 Helsinki Convention is the monograph „Международно-правовая охрана Балтийского моря” published by A. Šarkauskienė in 1995. Therefore, the research is mainly based on the scientific studies of foreign scholars.

M. Fitzmaurice's monograph „*International Legal Problems of the Environmental Protection of the Baltic Sea*“ (1992) was the first, and to the author's knowledge the only one, to contain an in-depth study of environmental issues relating to the Baltic Sea. However, its relevance for this research has been limited since it explores the regional cooperation based on the 1974 and not the 1992 Helsinki Convention. Due to lack of comprehensive studies in this field the research is mainly based on scientific articles published by such scholars as P. Ehlers, J. Ebbesson, P. Birnie and M. Fitzmaurice. At the same time it should be emphasized that majority of these articles as well as A. Šarkauskienė's monograph „Международно-правовая охрана Балтийского моря” were published before the 1992 Helsinki Convention came into force. Since implementation of the 1992 Helsinki Convention raises new questions of legal interpretation and application, the analysis of its provisions is still important nowadays.

The following monographs were of utmost importance when analyzing the competence of the European Community in the sphere of the protection of the marine environment: „*EC Environmental Law*“ by L. Krämer, „*European Environmental Law*“ by H. J. Jans, and „*European Union Environmental Law: an Introduction to Key Selected Issues*“ by P. G. G. Davies. Even though these monographs address general issues of EC environment law, the findings and conclusions presented therein were also helpful when examining the scope of European Community's competence in the field of the protection of the marine environment. One should also mention R. Ragulskytė – Markovienė's monograph „*Environmental Law: Harmonisation of the Lithuanian Legislation with the Requirements of the European Union*” which also deals with the issues of European Community's competence in environmental field. Due to novelty of the research there are very few sources in which the recent developments in marine environmental policy of the European Community would be studied. By now there have been only several articles published on the draft Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive).

Finally, it should be noted that protection of the marine environment of the Baltic Sea under the 1992 Helsinki Convention has been always researched separately from its protection

under the European Community law. There has not yet been any comprehensive study in which the problem of the co-existence of these two legal regimes would be analyzed.

Methods of the research. The following methods of scientific research have been employed in this study: logical – analytical, method of systematic analysis and comparative. Interpretation rules and means stipulated in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on Law of the Treaties have been used for analysis of the provisions of international agreements.

Academic novelty of the study. Even though the 1992 Helsinki Convention has been effective since 2000, the dynamics of international environmental law as well as the implementation of the Convention bring up new problems of legal interpretation and application. One of the most evident examples – application of the 1992 Helsinki Convention to the uses of the sea that were not widespread back in 1992 (e.g. laying of gas and oil pipelines, construction of wind mills and etc.).

Since 1 May 2004 eight out of nine contracting parties to the 1992 Helsinki Convention are members of the European Community. This wave of EC enlargement posed a question how EC competence in environmental matters will influence regional cooperation within the framework of the 1992 Helsinki Convention. However, little attention has been paid to this topic both by foreign and Lithuanian scholars. This dissertation is the first comprehensive study analyzing the competence of EC in the sphere of the protection of the Baltic Sea and in the light thereof judging on the future perspectives of HELCOM activities.

Furthermore, academic novelty of this dissertation is predetermined by a recent shift in EC marine environmental policy. For a long time European Community was a passive actor in the sphere of the protection of the marine environment. However, continuing degradation of European seas encouraged the Community to take action on the marine environment. This dissertation is the first comprehensive study which (a) provides a detailed analysis of the EC measures that have been implemented or proposed since 2002, (b) analysis whether these measures are sufficient to achieve the good ecological status of the Baltic Sea and (c) presents recommendation for their improvement.

Moreover, the study is novel because for the first time in a legal doctrine specific proposals have been provided on the future cooperation between HELCOM and European Community which would ensure maximum protection of the marine environment of the Baltic Sea and which would allow to avoid duplication of the functions performed by each of them.

Practical importance of the study. Firstly, the analysis of the 1992 Helsinki Convention should be useful for Lithuanian governmental institutions while applying and implementing its provisions.

Secondly, since the draft Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive) is currently under consideration in EC institutions, ministers representing the Republic of Lithuania in the Council and members of European Parliament who have been elected by Lithuanian citizens could take into account its weaknesses and flaws that are revealed in this study and make their best efforts to ensure that such weaknesses and flaws would be cured before the directive is approved. However, the analysis of the aforementioned draft directive should not lose its relevance even after the directive is approved since its conclusions and proposals could be useful for Lithuanian state institutions in selecting the most efficient forms and methods for directive's implementation in Lithuania.

Thirdly, the critique of the Law on Marine Environment Protection of the Republic of Lithuania and proposals for its improvement might prove helpful for Lithuanian legislative body when revising the provisions of the law while for other state institutions – when applying and enforcing them.

Fourthly, on the basis of this study various seminars and workshops could be organized for the purposes of capacity building of state and municipal officers working in the field of marine environmental protection. Moreover, this dissertation might facilitate the work of marine researchers and non-governmental organizations advocating for a healthier Baltic Sea.

Fifthly, this dissertation should be also useful for academics lecturing the international environmental law or the law of the sea as well as for preparing educative materials designed to inform Lithuanian residents and legal entities about the necessity to protect the marine environment of the Baltic Sea.

Approval of the research results. The Dissertation was discussed and approved by the Department of the International Law of the Faculty of Law of Mykolas Romeris University.

Separate parts of the research were published in the scientific journal of Mykolas Romeris University “Jurisprudencija” („Marine Protected Areas in the Baltic Sea under International, European Union and Lithuanian Law“ (2006, t. 3 (81), p. 40-46) and „Comparative Analysis of 1974 and 1992 Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea“ (2007, t. 4 (94), p. 67-73)) and in collection of the papers „Maritime safety - current problems of use of the Baltic Sea: conference in cooperation with the International Tribunal for the Law of the Sea, April 21st - 23rd, 2004“ („Environmental protection: pipelines“ (2005, p. 66-72)).

Results of this study were also presented in:

- a) international conference „Maritime Safety – Current Problems of Use of the Baltic Sea“ organized by Freie und Hansestadt Hamburg / International Tribunal for the Law of the Sea, 21 – 23 April 2004;
- b) international seminar „The Protection of the Marine Environment in the Eastern Baltic Sea“ organized by Vrije Universiteit Brussel / Tallinn, 11 September 2004;
- c) seminar “Protection of the Environment of the Baltic Sea under the 1992 Helsinki Convention and the Law of European Community” organized by the Coastal Research and Planning Institute of Klaipėda University in Klaipėda on 2 October 2007.

Theses of the dissertation:

1. The 1992 Helsinki Convention has been substantially improved in many aspects when compared to the 1974 Helsinki Convention. However, additional and advanced regulation is necessary in the light of increasing activities at sea and developments in international environmental law.
2. Implementation of the HELCOM recommendations is poor, therefore, additional measures are needed in order to improve the level of such implementation.
3. Notwithstanding the gaps in the 1992 Helsinki Convention and the poor level of implementation of HELCOM recommendations, the regional cooperation within the framework of the 1992 Helsinki Convention has not been in vain since the environmental situation in the Baltic Sea has improved.
4. Thus far European Community does not have any integral and comprehensive policy for marine protection. Therefore, the EC legislation currently in force is not sufficient

to ensure effective protection of the Baltic Sea. Since the competence of the European Community in environmental matters does not remove the powers of member states to act individually, regional cooperation within the framework of the 1992 Helsinki Convention is not only possible but also crucial.

5. Positive tendencies could be seen in the EC policy on marine environmental protection, however, they fail to exhaust the benefits of the international cooperation taking place within the frameworks of regional environmental treaties. It is evident that the best results could be achieved if such benefits could be combined with the advantages of EC regulation.

6. The main instrument on the basis of which the European Community intends to achieve good environmental status in marine environment by the year 2021 is the Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive). However, this Directive is inadequate to ensure that the continued deterioration of the marine environment would be successfully combated.

7. The Law on the Marine Environment Protection of the Republic of Lithuania does not comply with the requirements of the 1992 Helsinki Convention and this implies that the protection of the marine environment is still underdeveloped field of law in the Republic of Lithuania.

Structure of the dissertation. The dissertation is composed of the introduction, four chapters, conclusions and suggestions, list of sources, annexes and list of the author's scientific publications.

The first chapter provides a detailed analysis of hydrographic, ecological and geographical characteristics of the Baltic Sea that predetermine the specifics of environmental measures in this region. The chapter continues with the description of the most serious environmental problems of the Baltic Sea – eutrophication, pollution by harmful substances, critical state of biodiversity and pollution from ships.

The second chapter starts with the historic overview of the international cooperation in the sphere of marine protection of the Baltic Sea until 1992. It also provides analysis of the main preconditions of such cooperation, key advantages and disadvantages of the 1974 Helsinki Convention and circumstances that led to the adoption of the 1992 Helsinki Convention.

The second chapter carries on with the analysis of the provisions of the 1992 Helsinki Convention. Firstly, Convention area and scope of its application are examined. The chapter then continues with the study of fundamental principles and obligations established in the Convention (obligation to take all relevant measures to prevent and eliminate pollution, obligations related with environmental impact assessment, precautionary principle, obligation to promote the use of the best environmental practice and best available technology, polluter – pays principle and etc.). Then follows the analysis of obligations that the states have assumed in respect of different sources of pollution: obligations concerning pollution from land-based sources, obligations concerning pollution from ships, obligations concerning incineration and dumping in Baltic Sea area as well as obligations concerning offshore activities. Thereafter obligations of the states in the field of nature conservation and biodiversity are examined. In-depth analysis of the 1992 Helsinki Convention leads to the conclusions concerning its weaknesses and gaps.

Significant part of the second chapter is devoted to the study of the functions and powers of HELCOM aimed at determining whether the authority vested with HELCOM is

sufficient to ensure that the states would properly perform their obligations. The chapter ends with critical examination of the implementation status of 1992 Helsinki Convention and HELCOM recommendations by individual states and analysis of possible measures that could be employed for the purposes of improving such implementation.

The third chapter starts with the study of EC competence in the sphere of marine environmental protection. Only after the scope of such competence is clarified, it is possible to determine what influence the European Community might have on the regional cooperation taking place under the 1992 Helsinki Convention. The chapter then continues with the overview of EC legislation in the field of marine environmental protection. Critical analysis of the current legislation aims to establish whether such legislation is sufficient to ensure effective protection of the marine environment of the Baltic Sea. Thereafter new tendencies in the EC marine environmental policy are explored. The chapter goes on to decide whether the EC actions and initiatives are adequate to achieve the objectives declared. In pursuance thereof special attention is paid to the draft Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive). Proposals for improvement of this draft are presented at the end of the third chapter.

The fourth chapter provides a critical analysis of the Law on Marine Environment Protection of the Republic of Lithuania from a legal perspective. Provisions of the law are reviewed in the light of the requirements of the 1992 Helsinki Convention. The chapter is concluded by specific proposals for improvements in the law.

The dissertation ends with the conclusions and proposals. List of sources, annexes and list of author's scientific publications are also being appended thereto.

CONCLUSIONS AND PROPOSALS

1. The 1992 Helsinki Convention is the main international instrument establishing the obligations of the Baltic States – Finland, Sweden, Denmark, Germany, Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, Russia – and the European Community in the sphere of the protection of the marine environment of the Baltic Sea. The 1992 Helsinki Convention has been substantially improved in many aspects when compared to the 1974 Helsinki Convention. However, additional and advanced regulation is necessary in the light of increasing activities at sea and developments in international environmental law:

1.1. Article 5 of the 1992 Helsinki Convention obliges the states to prevent and eliminate pollution of the marine environment of the Baltic Sea area caused by harmful substances from all sources. Elimination of pollution by harmful substances is only possible if the use of such substances is completely banned. However, systematic analysis of the 1992 Helsinki Convention leads to a conclusion that the states are only obliged to prohibit the harmful substances listed in part 2 of Annex I (DDT, DDE, DDD, PCB and PCT as well as organotin compounds for antifouling paints for pleasure crafts). Meanwhile in case of all other harmful substances the states are merely obliged to endeavor to minimize and, only whenever possible, to ban their use;

1.2. Taking into the account that land-based pollution is one of the most urgent environmental problems of the Baltic Sea, it is unjustifiable that so little attention is being paid by the 1992 Helsinki Convention to the measures that the states must implement while combating this type of pollution;

1.3. There has been an increase in offshore activities that do not cause any pollution, however, which might be otherwise harmful to marine environment (construction of wind mills, laying of pipelines and high voltage cables, extraction of sand and gravel, etc.). Despite these developments, the 1992 Helsinki Convention does not provide for any specific measures that would ensure that the aforementioned activities are carried out in an environmentally friendly way. Furthermore, the fundamental principles and obligations enshrined in Article 3 of the Convention (the precautionary principle, the obligation to promote the use of Best Environmental Practice and Best Available Technology as well as the polluter – pays principle) are neither applicable in respect of these activities. Such narrow application of the 1992 Helsinki Convention is incompatible with its main objective – ecological restoration of the Baltic Sea area;

1.4. The 1992 Helsinki Convention is often complemented for obliging the states to conserve natural habitats and biological biodiversity and to protect ecological processes. However, Article 15 of the 1992 Helsinki Convention is merely of a programmatic nature. Taking into consideration the threats posed to biodiversity by over-fishing, invasive species and other pressures, it is advisable to specify the obligations of the states under Article 15 of the 1992 Helsinki Convention;

1.5. It is highly criticized that environmental impact assessment under the 1992 Helsinki Convention is mandatory only for (a) exploration and exploitation of oil and gas by a fixed or floating offshore installation or structure including all associated activities thereon, (b) disposal at sea of dredged material and (c) when issuing permits for industrial plants. Furthermore, obligation to enter into consultations with other Baltic States is applicable only whenever such consultations are required by international law or supranational regulations applicable to contracting party of origin. Therefore, unless the Russian Federation ratifies the

Espoo Convention, it will not be bound by the obligation to consult with other Baltic States in respect of activities that are likely to cause a significant adverse impact on the marine environment of the Baltic Sea area;

1.6. The 1992 Helsinki Convention does not provide for any measures that could be employed by HELCOM when the Baltic States do not implement the provisions of the 1992 Helsinki Convention or HELCOM recommendations. The author seconds those scholars who opine that in this respect the 1992 Helsinki Convention is not in line with the recent developments of international environmental law.

2. Neither the stringency of the obligations enshrined in regional environmental treaties nor activity of the international bodies established under such treaties guarantee that the environmental condition of the respective sea will improve. One of the main preconditions for such improvement is the proper implementation of such treaties and decisions of the aforementioned bodies by the member states. Level of implementation of HELCOM recommendations is rather sad. The report published by HELCOM in 2003 provides that out of 100 recommendations only a few had been implemented in all Baltic States. For the purposes of improving such implementation it is advisable:

2.1. The research has revealed that the most effective are those international environmental treaties which provide for non-compliance proceedings that might be initiated if a party fails to comply with its obligations under the treaty. "Managerial" type of such proceedings could be also employed within the framework of the 1992 Helsinki Convention. Their purpose would be to name the states who have failed properly to perform the provisions of the Convention and recommendations, to discuss the reasons that prevented the defaulting states from implementing the aforementioned provisions and to propose the means that could assist them in achieving proper implementation, i.e. to manage the non-compliance. Non-governmental organizations and international financial institutions, e.g. supporting implementation of various environmental projects in the Baltic States, could also be invited to attend the proceedings since their participation tends to contribute to better compliance. Therefore, it is advisable for the Helsinki Commission to prepare a new annex to the 1992 Helsinki Convention which would define the non-compliance proceedings to be used within HELCOM and to recommend it for acceptance under Article 32 of the Convention;

2.2. The findings of the research have disclosed that many important decisions in the sphere of marine protection of the Baltic Sea were adopted at the ministerial meetings of the Baltic States. Rules of procedure of Helsinki Commission provide that the Commission meetings at ministerial level are held at least every three years. Taking into consideration the benefit of such meetings, it is advisable to change the rules by stipulating that such meetings are convened more often;

2.3. Taking into consideration that participation of non-governmental organizations in the activities of HELCOM might have a positive influence on the behavior of the states while implementing the 1992 Helsinki Convention and HELCOM recommendations, it is advisable to liberalize the conditions applicable for their participation, e.g. by abolishing the requirement for such organization to have specialized technical, scientific or equivalent expertise pertinent to objectives of the Convention or requirement to be capable of contributing substantially to the aims and objectives of the HELCOM or requirement to be affiliated in the Baltic States and etc.;

2.4. Having in mind that public opinion might be used as a significant pressure in shaping state policy, the work of HELCOM should be reformed so that higher transparency and publicity would be ensured. For the purposes thereof it is advisable to amend the Rules of

procedure of Helsinki Commission by indicating that at least the following information should be publicly announced on the official website of the Commission: (i) the agendas of the upcoming meetings of the Helsinki Commission and its subsidiary bodies; (ii) the reports of such meetings which would include the questions considered, the ideas expressed, the proposals presented and the decisions adopted; (iii) the documents that were considered during the meetings if their use is not restricted (the rules should clearly define when the use could be restricted); (iii) reports of the member states submitted under Article 16 of the 1992 Helsinki Conventions;

2.5. Utmost progress in the sphere of the protection of the marine environment of the Baltic Sea was achieved while implementing the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme. The success of this programme depended not only on the preciseness of the measures identified but also on participation of international financial institutions both in the preparation of the programme and its implementation. The positive outcome of the Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme encourages using analogous programmes for curing of other environmental problems of the Baltic Sea;

2.6. Since the Court of Justice of the European Communities has jurisdiction to assess a member state's compliance with the obligations under the 1992 Helsinki Convention in the proceedings brought before it under Article 226 of the Treaty establishing the European Community, the European Commission is urged to be more active in supervising and ensuring that the member states would fully comply with their obligations under the 1992 Helsinki Convention.

3. Notwithstanding the gaps in the 1992 Helsinki Convention and the poor level of implementation of HELCOM recommendations, the regional cooperation within the framework of the 1992 Helsinki Convention has been successful since the environmental situation in the Baltic Sea has improved. The significance of this cooperation is expected to increase even more after the Baltic Sea Action Plan is adopted. The Baltic Sea Action Plan is a comprehensive strategy based on ecosystem approach which should lead to restoration of good ecological status of the Baltic marine environment by the year 2021.

4. The author objects those scholars who opine that after the third wave of EU enlargement (since 1 May 2004 eight out of nine Baltic States are members of EU) cooperation within the framework of the 1992 Helsinki Convention will lose its significance since all issues related with the protection of the marine environment of the Baltic Sea by the member states will fall within the competence of the European Community. One has to admit that objectives of the EC policy on the environment as stipulated in the Treaty establishing the European Community are so broad that the competence of the EC in the sphere of marine environmental protection is virtually unlimited. Taking into consideration that the European Community is therefore entitled to take any environmental measures, that such measures are mandatory for the member states and that they could be effectively enforced in respect of the defaulting state, it should be concluded that the European Community has all means necessary to improve the environmental condition of the Baltic Sea. However, the research has revealed that thus far European Community does not have any integral and comprehensive policy in the field of the marine environmental protection. This leads to another conclusion that the EC legislation currently in force is not sufficient to ensure effective protection of the Baltic Sea and that the regional cooperation within the framework of the 1992 Helsinki Convention is vitally important. Since environmental matters do not fall within the exclusive competence of the European Community, there are no formal obstacles for such cooperation to be further carried on.

5. On the other hand there are positive tendencies in the EC policy on marine environmental protection. On 24 October 2005 the European Commission presented to the European Parliament and the Council a proposal for a Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive). This directive is expected to become the main instrument on the basis of which the European Community intends to achieve good environmental status in marine environment by the year 2021. However, success of this objective is highly unrealistic due to the following reasons:

5.1. The draft directive requires development and implementation of marine strategies merely *with the aim of* achieving good environmental status in the marine environment by the year 2021 at the latest. Thus achievement of good environmental status has not been made a legally binding objective;

5.2. Powers of the European Commission to influence the substance of the marine strategies are limited to advice based on member states notifications;

5.3. Draft directive fails to exhaust the benefits of the international cooperation taking place within the frameworks of regional environmental treaties. It is evident that the best results could be achieved if such benefits would be combined with the advantages of EC regulation. Therefore, the structures stemming from regional environmental treaties (HELCOM, OSPARCOM and etc.) should be the principle actors in coordinating the marine strategies of individual member states having the waters in the same marine region. Meanwhile the European Commission would be responsible for ensuring that such marine strategies would be properly implemented;

5.4. There are too many exceptions exonerating the states from taking implementation steps. Furthermore, many of these exceptions are insufficiently explicit, therefore, there is a risk of misinterpretation and misapplication;

5.5 Only obligations of the member states are stipulated in the draft directive. However, immediate actions should be taken not only by individual member states but by the European Community itself since many of the environment measures that have to be implemented in pursuance of the aforementioned objective fall within the exclusive competence of the European Community.

6. During the legislative procedure the draft Directive establishing a Framework for Community Action in the field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive) has lost its overall ambitiousness. Firstly, obligations of the states were softened to merely procedural undertakings. Secondly, powers of the Commission to influence the substance of marine strategies were reduced from approval to advice based on member states' notifications. Thirdly, the list of exceptions exonerating the states from taking implementation was further expanded to include the instances where there is no significant risk to marine environment or where the costs would be disproportionate taking account of the risks to the marine environment. This clearly indicates that the member states are not yet ready to favor the involvement of the European Community in the sphere of marine environment protection. Unless the states are willing to abandon this attitude, it is highly unrealistic that the objectives set out in the Sixth Community Environment Action Programme will be successfully achieved.

7. Review of the Law on Marine Environment Protection of the Republic of Lithuania has revealed that: (i) its provisions and the secondary legislation implementing them do not fully comply with the requirements of the 1992 Helsinki Convention; (ii) the secondary legislation necessary for implementation of the Law on Marine Environment Protection of the Republic of Lithuania is still incomplete (e.g. there are numerous rules and procedures that the

law refers to but which have never been adopted); (iii) the juridical technique of the law is so poor that one starts wondering whether the law has ever been applied in practice. Therefore, Lithuanian state institutions are encouraged to revise the law in accordance with the proposals that are presented in the dissertation.

LIST OF PUBLICATIONS

1. Klumbytė S. Environmental protection: pipelines // Maritime safety - current problems of use of the Baltic Sea: conference in cooperation with the International Tribunal for the Law of the Sea, April 21st - 23rd, 2004. Baden – Baden: Nomos, 2005. P. 66-72.
2. Klumbytė S. Marine Protected Areas in the Baltic Sea under International, European Union and Lithuanian Law // Jurisprudencija. 2006, Vol. 3 (81). P. 40-46.
3. Klumbytė S. Comparative Analysis of 1974 and 1992 Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea // Jurisprudencija. 2007, Vol. 4 (94). P. 67-73.

PRESENTATIONS IN CONFERENCES AND SEMINARS ON THE TOPIC OF DISSERTATION

1. Klumbytė S. Environmental protection: pipelines (International Conference „Maritime Safety – Current Problems of Use of the Baltic Sea“ organized by Freie und Hansestadt Hamburg / International Tribunal for the Law of the Sea, 21 – 23 April 2004).
2. Klumbytė S. Marine Protected Areas in the Republic of Lithuania (International Seminar „The Protection of the Marine Environment in the Eastern Baltic Sea“ organized by Vrije Universiteit Brussel / Tallinn, 11 September 2004).
3. Klumbytė S. Protection of the Environment of the Baltic Sea under the 1992 Helsinki Convention and the Law of European Community (Seminar “Protection of the Environment of the Baltic Sea under the 1992 Helsinki Convention and the Law of European Community” organized by the Coastal Research and Planning Institute of Klaipėda University / Klaipėda, 2 October 2007).

SCIENTIFIC RESEARCHES ON THE TOPIC OF DISSERTATION

1. November 1 – 31, 2006. Internship in Walther-Schücking-Institute for International Law of Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Germany).

BRIEF CURRICULUM VITAE OF THE AUTHOR

<i>Education:</i>	1991 – 1996	Vilnius University, Faculty of Law, Master's degree in law
	2003 – 2007	Doctoral studies in Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law
<i>Lecturing experience:</i>	2002 up to date	Mykolas Romeris University, lecturer of international public law and international law of

the sea

<i>Work experience:</i>	2000 – 2002	UAB „Regija“, lawyer’s assistant
	2002 – 2004	Attorneys at Law „Foigt & partners / Regija Borenius“, junior associate
	2004 – 2006	Attorneys at Law „Foigt & partners / Regija Borenius“, attorney at law
	2007 up to date	Attorneys at Law “Norcous & partners”, attorney at law

Skirmantė Klumbytė

BALTIJOS JŪROS APLINKOS APSAUGA PAGAL 1992 M. HELSINKIO KONVENCIJĄ IR EUROPOS BENDRIJOS TEISĘ

Reziumė

*„Kaip neteisinga šią planetą vadinti žeme, kai iš tikrųjų ji yra vandenynas“
Arthur C. Clarke³*

Rūpintis vandenynų ir jūrų aplinkos apsauga valstybės pradėjo dar XX amžiaus pradžioje. 1911 – 1931 m. buvo sudarytos pirmosios konvencijos dėl gyvųjų išteklių išsaugojimo jūrose. 1926 m. buvo parengtas pirmasis konvencijos dėl taršos iš laivų projektas. Ypatingai daug tarptautinių sutarčių buvo sudaryta XX amžiaus antroje pusėje, kai besaikė žvejyba ir į jūrą patenkančių teršalų kiekis pasiekė apogėjų.

Ilgą laiką tarptautinis bendradarbiavimas Baltijos jūros regione buvo neįmanomas dėl politinių aplinkybių. Tik po to, kai 1972 m. gruodžio 21 d. buvo sudaryta Sutartis dėl tarpusavio santykių pagrindų tarp Vokietijos Federacinės Respublikos ir Vokietijos Demokratinės Respublikos, atsivėrė galimybės glaudesniai regioniniam bendradarbiavimui Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje. Plėtojant šį regioninį bendradarbiavimą, buvo pasirašytos dvi Baltijos jūros aplinkos apsaugos požiūriu svarbios konvencijos: 1973 m. rugsėjo 13 d. Konvencija dėl žvejybos ir gyvųjų išteklių išsaugojimo Baltijos jūroje ir Beltuose bei 1974 m. kovo 22 d. Konvencija dėl Baltijos jūros baseino jūrinės aplinkos apsaugos (toliau – „1974 m. Helsinkio konvencija“). 1989 m. pasikeitus politiniam režimui Lenkijoje, 1990 m. susijungus Vokietijos Federacinei Respublikai ir Vokietijos Demokratinei Respublikai, 1990 m. – 1991 m. atkūrus nepriklausomybę Lietuvai, Latvijai ir Estijai bei 1991 m. gruodžio 31 d. galutinai nustojus egzistuoti Sovietų Sąjungai, atsirado unikali proga iš naujo apsvarstyti Baltijos jūros aplinkos apsaugos problemas ir peržiūrėti valstybių įsipareigojimus šioje srityje. 1992 m. balandžio 9 d. įvykusioje Baltijos valstybių aplinkos ministrų konferencijoje buvo pritarta naujai Konvencijos dėl Baltijos jūros baseino jūrinės aplinkos apsaugos redakcijai (toliau – „1992 m. Helsinkio konvencija“), kuri įsigaliojo 2000 m. sausio 17 d.

Taigi, jau daugiau kaip 30 metų Baltijos valstybės rūpinasi Baltijos jūros aplinkos apsauga. Būtų klaidinga teigti, kad per tą laiką Baltijos jūros aplinkos būklė nepagerėjo. Helsinkio komisijos duomenimis Baltijos jūros baseino teritorijoje į aplinką išmetamo azoto ir fosforo kiekiai sumažėjo 40%, pavojingiausių medžiagų kiekiai – 50%. Tačiau nepaisant pastebimos pažangos daugelis Baltijos jūros ekologinių problemų nėra išspręstos iki šiol (pvz., eutrofikacija, tarša pavojingomis medžiagomis, grėsmė biologinė įvairovei, tarša iš laivų). Ši aplinkybė skatina analizuoti 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatas ir aiškintis, dėl kokių priežasčių jos pagrindų vykstantis tarptautinis bendradarbiavimas nėra pakankamai efektyvus, kad galėtų užtikrinti veiksmingą Baltijos jūros aplinkos apsaugą, ir kokių papildomų teisinių priemonių galėtų būti imtasi tam, kad opiausios Baltijos jūros ekologinės problemos būtų išspręstos.

³ Green Paper “Towards a future Maritime Policy for the Union: a European vision for the oceans and seas” {SEC(2006) 689} // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0275Ben01.pdf; prisijungimo laikas: 2007-06-17.

Pastarųjų metų pokyčiai Europos Bendrijos aplinkos apsaugos politikoje taip pat liudija apie ypatingą nagrinėjamos temos aktualumą. Iki 2000 metų Europos Bendrija neskyrė daug dėmesio jūrų aplinkos apsaugai. Tačiau suvokdama, kad tolimesnis pasyvumas nebegali būti pateisinamas dėl spartaus biologinės įvairovės mažėjimo ir didėjančio jūrų užterštumo pavojingomis medžiagomis, 2002 m. Europos Bendrija nusprendė imtis aktyvių veiksmų jūrų aplinkos apsaugos srityje. 2002 m. liepos 22 d. patvirtintoje Šeštojoje aplinkos apsaugos programoje darnus jūrų naudojimas ir jūrų ekosistemų apsaugos skatinimas yra nurodomas kaip viena iš prioritetinių Europos Komisijos veiklos sričių. 2005 m. spalio 24 d. Europos Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai pateikė Direktyvos, sukuriančios sistemą Bendrijos veiksmams jūrų aplinkos politikos srityje (Jūrinės strategijos direktyvos), projektą, kuris taip pat yra analizuojamas disertacijoje.

Tyrimo objektas, tikslas ir uždaviniai. Disertacijos tyrimo objektas – Baltijos jūros aplinkos apsauga pagal 1992 m. Helsinkio konvenciją ir Europos Bendrijos teisę.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad disertacijoje Baltijos jūros aplinkos apsauga analizuojama 1992 m. Helsinkio konvencijos ir Europos Bendrijos teisės kontekste, nes tokią tyrimo apimtį tiesiogiai suponuoja disertacijos tema. Todėl disertacijoje nėra nagrinėjamos aplinkos apsaugos priemonės, kurios turi būti taikomos Baltijos jūroje pagal universalias ir kitas regionines aplinkos apsaugos sutartis (pvz., 1972 m. Konvenciją dėl jūros taršos laidojant atliekas ir kitas medžiagas prevencijos, 1973 m. Tarptautinę konvenciją dėl teršimo iš laivų prevencijos, pakeistą 1978 m. protokolu, 1992 m. Susitarimą dėl mažųjų banginių apsaugos Baltijos ir Šiaurės jūrose ir t.t.), išskyrus tuos atvejus, kai minėtų tarptautinių sutarčių analizė yra neišvengiama, norint atskleisti 1992 m. Helsinkio konvencijos ar Europos Bendrijos teisės normų turinį. Taip pat paminėtina, kad Baltijos valstybių nacionaliniai teisės aktai disertacijoje yra analizuojami tik tiek, kiek tai yra būtina, siekiant nustatyti, ar Baltijos valstybės tinkamai vykdo 1992 m. Helsinkio konvencijos, Helsinkio komisijos rekomendacijų ir Europos Bendrijos teisės aktų nuostatas.

Disertacijos tikslas – atsižvelgiant į išskirtines Baltijos jūros hidrografines ir geografines savybes bei pagrindines ekologines problemas, išanalizuoti 1992 m. Helsinkio konvencijos ir Europos Bendrijos teisės aktų jūrų aplinkos apsaugos srityje normas bei jų įgyvendinimo praktiką, identifikuoti esamus teisinio reguliavimo trūkumus ir pasiūlyti rekomendacijas dėl jo tobulinimo.

Siekiant nurodyto tikslo, buvo iškelti šie uždaviniai:

- 1) nustatyti pagrindines Baltijos jūros aplinkos apsaugos problemas ir jų atsiradimo priežastis;
- 2) išnagrinėti valstybių įsipareigojimų, numatytų 1992 m. Helsinkio konvencijoje, turinį, atskleisti teisinio reguliavimo trūkumus ir pateikti pasiūlymus dėl jo tobulinimo;
- 3) įvertinti, ar Baltijos valstybės tinkamai įgyvendina 1992 m. Helsinkio konvencijos ir Helsinkio komisijos rekomendacijų nuostatas, o nustačius, kad tokios nuostatos nėra tinkamai įgyvendinamos, pasiūlyti priemones, kurios padėtų pagerinti tokį įgyvendinimą;
- 4) išanalizuoti galiojančius Europos Bendrijos teisės aktus jūrų aplinkos apsaugos srityje ir įvertinti, ar jie gali užtikrinti efektyvią ir veiksmingą Baltijos jūros aplinkos apsaugą;
- 5) ištirti naujausias Europos Bendrijos jūrų aplinkos apsaugos politikos vystymosi tendencijas bei Europos Bendrijos Komisijos iniciatyvas šioje srityje ir įvertinti, ar

jas įgyvendinus bus užtikrinta efektyvi ir veiksminga Baltijos jūros aplinkos apsauga;

- 6) nustatyti Baltijos valstybių, Europos Bendrijos ir Helsinkio komisijos kompetencijos Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje ribas bei pateikti pasiūlymus dėl galimų bendradarbiavimo formų;
- 7) atlikus Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo nuostatų analizę, įvertinti, ar šis įstatymas atitinka 1992 m. Helsinkio konvencijos reikalavimus, ir pateikti pasiūlymus Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjui dėl jo tobulinimo.

Tyrimo šaltiniai. Disertacijoje buvo naudotasi keturiomis šaltinių grupėmis: a) tarptautinės viešosios, Europos Bendrijos ir nacionalinės teisės aktais; b) Europos Teisingumo Teismo jurisprudencija c) įvairiomis Baltijos jūros aplinkos būklės vertinimo ataskaitomis ir d) tarptautinės viešosios ir Europos Bendrijos teisės mokslininkų darbais.

Daugiausia dėmesio disertacijoje skiriama 1992 m. Helsinkio konvencijos analizei. Siekiant atskleisti šios konvencijos privalumus ir trūkumus, taip pat nagrinėjamos kitos regioninės jūrų aplinkos apsaugos konvencijos (pvz., 1992 m. Konvencija dėl šiaurės rytų Atlanto aplinkos apsaugos, 1995 m. Konvencija dėl Viduržemio jūros jūrinės aplinkos ir pakrantės rajono apsaugos ir pan.). Be to, atskirai reikėtų paminėti, kad reikšmingą tyrimo šaltinių dalį sudaro Helsinkio komisijos rekomendacijos, kuriomis detalizuojamos 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatos, ir Baltijos valstybių ministrų deklaracijos, kuriose įtvirtinami Helsinkio komisijos rengiamuose ministrų susitikimuose priimti politiniai sprendimai dėl tolimesnių veiksmų Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje.

Analizuojant Europos Bendrijos kompetenciją jūrų aplinkos apsaugos srityje, remiamasi svarbiausiu Europos Bendrijos pirminės teisės šaltiniu – Europos Bendrijos steigimo sutartimi. Aiškinant jos normas, pasitelkiama Europos Teisingumo Teismo jurisprudencija. Siekiant įvertinti, ar Europos Bendrijos teisės aktai gali užtikrinti efektyvią ir veiksmingą Baltijos jūros aplinkos apsaugą, nagrinėjami įvairūs reglamentai ir direktyvos aplinkos apsaugos srityje. Tačiau paminėtina, kad darbe neapsiribojama vien tik privalomojo pobūdžio teisės aktų tyrimu, taip pat daug dėmesio skiriama įvairių komunikatų, ataskaitų ir teisės aktų projektų analizei. Ypatingai detaliai yra nagrinėjamas Direktyvos, sukuriančios sistemą Bendrijos veiksams jūrų aplinkos politikos srityje (Jūrinės strategijos direktyvos), projektas, kadangi ši direktyva, jeigu būtų priimta, taptų pirmuoju kompleksiniu Europos Bendrijos teisės aktu, skirtu specialiai ir išimtinai jūrų aplinkos apsaugai.

Disertacijoje taip pat daug dėmesio skiriama Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo analizei. Vertinant įstatymo nuostatas, nagrinėjami ir jį įgyvendinantys poįstatyminiai teisės aktai.

Siekiant nustatyti pagrindines Baltijos jūros ekologines problemas, studijuojamos įvairios tarptautinių organizacijų ir institucijų (pvz., Tarptautinės jūrų tyrinėjimo tarnybos, Helsinkio komisijos ir pan.) ataskaitos apie Baltijos jūros būklę ir į jos aplinką patenkančių teršalų kiekius, o taip pat nagrinėjami įvairių mokslo institucijų (pvz., Baltijos pajūrio aplinkos tyrimų ir planavimo instituto, Suomijos aplinkos instituto, Suomijos jūros tyrimo instituto ir pan.) atliktų tyrimų rezultatai.

Galiausiai pabrėžtina, kad svarbią disertacijos tyrimų šaltinių grupę sudaro teisės doktrina. Lietuvos Respublikoje kol kas atlikta nedaug mokslinių tyrinėjimų ekologinės teisės tema. Kaip svarbiausi išskirtini prof. A. Marcijono, dr. B. Sudavičiaus ir dr. R. Ragulskytės darbai. Dar mažiau dėmesio skiriama specifinei Baltijos jūros aplinkos apsaugos temai. Vienintelis darbas, analizuojantis tarptautinį bendradarbiavimą 1992 m. Helsinkio konvencijos

rėmuose, yra A. Šarkauskienės monografija „*Международно-правовая охрана Балтийского моря*“ (1995). Todėl disertacijoje daugiausia remiamasi užsienio tarptautinės viešosios teisės ir Europos Bendrijos teisės mokslininkų darbais. Pagrindinis dėmesys yra skiriamas anglų kalba išleistai literatūrai, tačiau taip pat naudojamosi vokiečių ir rusų kalba išleisti darbai.

Vienintelis didesnės apimties užsienio mokslinis darbas, kompleksiškai analizuojantis Baltijos jūros aplinkos apsaugos teisinės problemas, yra M. Fitzmaurice monografija „*International Legal Problems of the Environmental Protection of the Baltic Sea*“ (1992). Tačiau disertacijoje šiai monografijai neskiriama daug dėmesio, kadangi joje nagrinėjama 1974 m., o ne 1992 m. Helsinkio konvencija. Dėl didesnės apimties šaltinių stokos svarbiausias indėlis, tyrinėjant 1992 m. Helsinkio konvencijos problematiką, tenka autorių moksliniams straipsniams, iš kurių ypatingai paminėtini P. Ehlers, J. Ebbesson, P. Birnie ir M. Fitzmaurice straipsniai. Tačiau tuo pačiu atkreiptinas dėmesys į tai, kad tiek anksčiau paminėta A. Šarkauskienės monografija „*Международно-правовая охрана Балтийского моря*“, tiek ir dauguma šių straipsnių buvo paskelbti dar prieš įsigaliojant 1992 m. Helsinkio konvencijai. Kadangi konvencijos įgyvendinimo praktika kelia naujų teisės aiškinimo ir taikymo problemų, todėl jos nuostatų analizė vis dar yra aktuali ir šiandien.

Analizuojant Europos Bendrijos kompetenciją jūrų aplinkos apsaugos srityje, remiamasi visuotinai pripažintomis Europos Bendrijos aplinkos teisės mokslininkų monografijomis (H. J. Jans „*European Environmental Law*“ (2000), L. Krämer „*EC Environmental Law*“ (2003), P. G. G. Davies „*European Union Environmental Law: an Introduction to Key Selected Issues*“ (2004)). Nors šios monografijos yra skirtos bendriesiems Europos Bendrijos aplinkos teisės klausimams, tačiau jose pateikti apibendrinimai ir išvados buvo naudingos, tiriant ir Europos Bendrijos kompetencijos jūrų aplinkos apsaugos srityje ribas. Be to, paminėtina dr. R. Ragulskytės – Markovienės monografija „*Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*“ (2005), kurioje taip pat analizuojama Europos Bendrijos kompetencijos aplinkos apsaugos srityje tema.

Dėl tyrimo naujumo kol kas yra labai mažai šaltinių, kuriuose būtų nagrinėjami pastarųjų metų pokyčiai Europos Bendrijos jūrų aplinkos apsaugos srityje. O Direktyvos projekto analizei iki šiol yra skirti vos keli moksliniai straipsniai: A. Farmer „*A European Union Marine Strategy Directive*“ (2006) ir K. F. Kroepelien „*The Norwegian Barents Sea Management Plan and the EC Marine Strategy Directive: Some Political and Legal Challenges with an Ecosystem-Based Approach to the Protection of the European Marine Environment*“ (2007).

Apibendrinant tarptautinės viešosios ir Europos Bendrijos teisės mokslininkų darbus, pažymėtina, kad Baltijos jūros aplinkos apsauga pagal 1992 m. Helsinkio konvenciją visuomet yra nagrinėjama atskirai nuo jos apsaugos pagal Europos Bendrijos teisės aktus. Iki šiol šių dviejų teisinių režimų sąveikos problema nebuvo nagrinėta jokiam veikale nei Lietuvoje, nei užsienyje.

Tyrimo metodika. Atliekant tyrimą, buvo kompleksiškai naudojami empiriniai bei teoriniai mokslinio tyrimo metodai.

Pagrindinis empirinis metodas, kuris buvo naudotas tyrimo metu – dokumentų analizės metodas. Tyrimo metu naudoti teoriniai metodai: loginis – analitinis, sisteminės analizės ir lyginamasis.

Darbo mokslinis naujumas. Nors 1992 m. Helsinkio konvencija galioja nuo 2000 metų, tačiau dinaminis tarptautinės aplinkos apsaugos teisės pobūdis, o taip pat konvencijos

įgyvendinimo praktika kelia naujų teisės aiškinimo ir taikymo problemų, kurios ir analizuojamos autorės disertacijoje. Akivaizdžiausias pavyzdys – konvencijos normų aiškinimas, atsižvelgiant į vis labiau populiarėjančius jūros naudojimo būdus, kurie 1992 m. dar nebuvo paplitę (pvz., naftos ir dujų transportavimui skirtų vamzdynų tiesimas, vėjo jėgainių statyba ir pan.).

Be to, pažymėtina, kad nuo 2004 m. gegužės 1 d. net aštuonios iš devynių 1992 m. Helsinkio konvencijos šalių yra Europos Sąjungos narėmis. Po šio Europos Sąjungos plėtros etapo iškilo klausimas, kokią įtaką tolimesniam Baltijos valstybių bendradarbiavimui 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose turės Europos Bendrijos kompetencija aplinkos apsaugos srityje. Tačiau nei Lietuvos, nei užsienio mokslininkai šiam klausimui neskyrė deramo dėmesio. Disertacija yra pirmasis darbas, kuriame yra analizuojama Europos Bendrijos kompetencija Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje ir šios analizės pagrindu siekiama įvertinti tolimesnes Helsinkio komisijos veiklos perspektyvas. Šis darbas novatoriškas ir tuo, kad pirmą kartą teisės doktrinoje pateikiami konkretūs pasiūlymai dėl Helsinkio komisijos ir Europos Bendrijos galimų bendradarbiavimo formų, kurios užtikrintų maksimalią Baltijos jūros aplinkos apsaugą, tuo pačiu išvengiant Helsinkio konvencijos ir Europos Bendrijos institucijų funkcijų dubliavimo.

Taip pat paminėtina, kad disertacijos naujumą lemia ir tai, kad joje analizuojami pastarųjų metų pokyčiai Europos Bendrijos jūrų aplinkos apsaugos politikoje. Iki 2000 m. Europos Bendrija nebuvo priėmusi nei vieno teisės akto, kuris būtų buvęs specialiai skirtas jūrų aplinkos apsaugai. Tačiau 2002 m., suvokdama, kad tolimesnis pasyvumas nebegali būti pateisinamas, Europos Bendrija nusprendė imtis aktyvių veiksmų šioje srityje. Autorės disertacija yra pirmoji kompleksinė studija, kurioje (a) detaliai analizuojamos Europos Bendrijos priemonės, kurių buvo imtasi ar kurios buvo inicijuotos po 2002 metų; (b) vertinama, ar šių priemonių pagalba įmanoma reikšmingai pagerinti Baltijos jūros aplinkos būklę; ir (c) pateikiami pasiūlymai dėl tokių priemonių tobulinimo.

Galiausiai akcentuotina, kad tai yra pirmasis mokslinis darbas, kuriame kompleksiškai analizuojamos Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo nuostatos, vertinama jų atitiktis 1992 m. Helsinkio konvencijos reikalavimams ir formuluojamos konkrečios rekomendacijos dėl įstatymo tobulinimo.

Darbo praktinė reikšmė. Visų pirma, tiksli ir objektyvi 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatų analizė turėtų būti naudinga Lietuvos Respublikos valdžios institucijoms, kurių kompetencijai priskiriamas tokių nuostatų įgyvendinimas.

Antra, atsižvelgiant į tai, kad kaip tik šiuo metu Europos Bendrijos institucijose yra svarstomas Direktyvos, sukuriančios sistemą Bendrijos veiksams jūrų aplinkos politikos srityje (Jūrinės strategijos direktyvos), projektas, į disertacijoje nurodytas išvadas dėl projekto trūkumų ir rekomendacijas dėl jo tobulinimo galėtų atsižvelgti Lietuvos Respubliką Taryboje atstovaujantys ministrai ir Lietuvos Respublikos piliečių išrinkti Europos Parlamento nariai, siekdami užtikrinti, kad galutinė jo redakcija būtų maksimaliai naudinga Baltijos jūros aplinkai. Tačiau minėtos išvados ir rekomendacijos nepraras savo aktualumo ir po direktyvos priėmimo. Tuomet jos galėtų būti naudingos Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjui ir kitoms valdžios institucijoms pasirenkant tinkamiausias ir veiksmingiausias minėtos direktyvos įgyvendinimo Lietuvos Respublikoje formas ir būdus.

Trečia, disertacijoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai dėl Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo galėtų pasitarnauti įstatymų leidėjui tobulinant Baltijos jūros

aplinkos apsaugą reglamentuojančias teisės normas, o kitoms valdžios institucijoms – jas aiškinant ir taikant.

Ketvirta, disertacija gali būti vertinga, vykdant įvairius praktinius mokymus ar seminarus Baltijos jūros aplinkos apsaugos tematika, kurie būtų skirti Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje dirbančių valstybės tarnautojų kvalifikacijai kelti. Ji taip pat galėtų pasitarnauti ekologams ir kitiems Baltijos jūros ekologines problemas nagrinėjantiems bei įvairius ekologinius tyrimus atliekantiems mokslininkams, siekiant susipažinti su teisine Baltijos jūros aplinkos apsaugos problematika.

Penkta, disertacija taip pat turėtų būti naudinga, dėstant tarptautinės aplinkos teisės ir jūrų teisės disciplinas, rengiant mokomojo ir ypač švietėjiško pobūdžio leidinius, kurių tikslas būtų informuoti Lietuvos Respublikos juridinius ir fizinius asmenis apie būtinybę saugoti Baltijos jūros aplinką.

Ginamieji disertacijos teiginiai:

1. 1992 m. Helsinkio konvencijoje numatyti valstybių įsipareigojimai yra griežtesni ir konkretesni nei atitinkami įsipareigojimai 1974 m. Helsinkio konvencijoje, tačiau konvencija pasižymi ir tam tikrais trūkumais, kurie mažina jos efektyvumą.

2. 1992 m. Helsinkio konvencijos ir Helsinkio komisijos rekomendacijų nuostatos nėra tinkamai įgyvendinamos praktikoje, todėl būtina imtis papildomų priemonių, kurios padėtų pagerinti tokį įgyvendinimą.

3. Nepaisant 1992 m. Helsinkio konvencijos trūkumų ir ne visuomet tinkamo Helsinkio komisijos rekomendacijų įgyvendinimo, konstatuotina, kad iki šiol Baltijos valstybių bendradarbiavimas 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose buvo sėkmingas, nes jo dėka pavyko pagerinti Baltijos jūros ekologinę būklę.

4. Kol kas Europos Bendrija neturi kompleksinės ir veiksmingos politikos jūrų aplinkos apsaugos srityje, todėl galiojantys Europos Bendrijos teisės aktai negali užtikrinti efektyvios Baltijos jūros aplinkos apsaugos. Atsižvelgiant į tai, tolimesnis bendradarbiavimas 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose yra ne tik galimas, bet ir būtinas.

5. Nors Europos Bendrijos jūrų aplinkos apsaugos politikoje pastebimos teigiamos tendencijos, tačiau per mažai remiamasi tarptautiniu bendradarbiavimu, vykstančiu regioninių jūrų aplinkos apsaugos konvencijų pagrindu. Akivaizdu, kad geriausi rezultatai Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje būtų pasiekti, jeigu tokio bendradarbiavimo teikiama nauda būtų suderinta su Europos Bendrijos teisinio reguliavimo pranašumais.

6. Pagrindinis instrumentas, kurio pagrindu Europos Bendrija ketina siekti iki 2021 metų atkurti gerą Europos jūrų ekologinę būklę, yra Direktyva, sukurianti sistemą Bendrijos veiksmams jūrų aplinkos politikos srityje (Jūrinės strategijos direktyva), kurios projektas disertacijos rengimo metu kaip tik yra svarstomas Europos Bendrijos institucijose. Tačiau vien tik šios direktyvos pagalba neįmanoma pasiekti, kad iki 2021 metų Europos jūrų būklė taptų gera.

7. Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymas nėra iki galo suderintas su 1992 m. Helsinkio konvencijos reikalavimais. Tai savo ruožtu suponuoja, kad Lietuvos Respublika nepakankamai dėmesio skiria Baltijos jūros aplinkos apsaugai.

Darbo struktūra. Disertaciją sudaro: įvadas, keturi skyriai, išvados ir pasiūlymai, šaltinių sąrašas, priedai ir disertantės mokslinių publikacijų sąrašas.

Nagrinėjamos temos ypatingo aktualumo neįmanoma suvokti, nežinant dabartinės Baltijos jūros ekologinės būklės. Todėl disertacijos pirmajame skyriuje analizuojamos

opiausios Baltijos jūros ekologinės problemos – eutrofikacija, tarša pavojingomis medžiagomis, grėsmė biologinei įvairovei ir tarša iš laivų. Taip pat nagrinėjamos Baltijos jūros hidrografinės, ekologinės ir geografinės savybės bei atskleidžiamas jų išskirtinumas, lemiantis aplinkos apsaugos priemonių šiame regione specifiką.

Antrasis skyrius pradedamas tarptautinio bendradarbiavimo Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje istorine apžvalga. Trumpai aprašomos šio bendradarbiavimo užuomazgos, atskleidžiamos 1974 m. Helsinkio konvencijos sudarymo prielaidos, nurodomi šios konvencijos pagrindiniai privalumai ir trūkumai. Galiausiai nagrinėjamos aplinkybės, leidusios priimti 1992 m. Helsinkio konvenciją.

Pagrindinė antrojo skyriaus dalis skiriama 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatų analizei. Visų pirma, nagrinėjama konvencijos taikymo teritorija ir apimtis. Ypatingas dėmesys skiriamas konvencijoje įtvirtintų bendrųjų principų ir įsipareigojimų (pareigos imtis priemonių sustabdyti ir panaikinti taršą, pareigos panaikinti taršą kenksmingomis medžiagomis, pareigos atlikti poveikio aplinkai vertinimą, preventyvinio principo, pareigos naudoti geriausią aplinkos požiūriu praktiką ir geriausią turimą technologiją, „teršėjas moka“ principo ir t.t.) turiniui. Toliau nagrinėjami valstybių įsipareigojimai konkrečių taršos šaltinių atžvilgiu: įsipareigojimai dėl taršos iš sausumos šaltinių, įsipareigojimai dėl taršos iš laivų, įsipareigojimai, susiję su laidojimu ir deginimu Baltijos jūros baseine, bei įsipareigojimai, susiję su veikla jūroje. Atskirai aptariami įsipareigojimai, susiję su gamtos apsauga ir bioįvairove. Atlikus išsamią 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatų analizę, pateikiamos išvados dėl teisinio reguliavimo trūkumų.

Reikšminga antrojo skyriaus dalis yra skiriama Helsinkio komisijos funkcijų ir galių studijai, kurioje nagrinėjama, ar komisija gali priimti valstybės įpareigojančius sprendimus, ar ji gali kontroliuoti, kaip valstybės įgyvendina 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatas, ir ar gali, nustačiusi pažeidimą, imtis priemonių, kurių pagalba būtų galima priversti valstybę pažeidėją tokią pažeidimą ištaisyti. Antrojo skyriaus pabaigoje kritiškai vertinama, ar Baltijos valstybės tinkamai vykdo 1992 m. Helsinkio konvencijos ir Helsinkio komisijos rekomendacijas, bei analizuojama, kokių priemonių galėtų būti imtasi, siekiant pagerinti tokių nuostatų įgyvendinimą.

Trečiasis skyrius pradedamas Europos Bendrijos kompetencijos jūrų aplinkos apsaugos srityje analize. Tik nustačius tiksliai tokios kompetencijos ribas, įmanoma objektyviai įvertinti Europos Bendrijos įtaką tarptautiniam bendradarbiavimui, vykstančiam 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose. Šiame skyriuje taip pat pateikiama Europos Bendrijos teisės aktų jūrų aplinkos apsaugos srityje apžvalga. Kritiškai vertinant galiojančius teisės aktus, siekiama atsakyti į klausimą, ar dabartinis teisinis reguliavimas yra pakankamas tam, kad būtų užtikrinta veiksminga ir efektyvi Baltijos jūros aplinkos apsauga. Trečiajame skyriuje taip pat analizuojami pastarųjų metų pokyčiai Europos Bendrijos jūrų aplinkos apsaugos politikoje. Daug dėmesio skiriama, vertinant, ar Europos Bendrijos veiksmai atitinka deklaruojamus siekius, ir prognozuojant, ar tokius siekius pavyks įgyvendinti. Šiuo tikslu yra ypatingai išsamiai nagrinėjamas Direktyvos projektas. Nustatytų trūkumų pagrindu teikiami pasiūlymai dėl projekto tobulinimo.

Ketvirtasis skyrius skiriamas Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo analizei. Nagrinėjant įstatymo ir jį įgyvendinančių poįstatyminių teisės aktų nuostatas, vertinama, ar jos atitinka 1992 m. Helsinkio konvencijos reikalavimus. Šio tyrimo rezultatas – konkretūs siūlymai Lietuvos įstatymų leidėjui dėl Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo tobulinimo.

Disertacija baigiama išvadamis ir pasiūlymais. Taip pat pridedamas literatūros sąrašas, priedai ir autorės publikacijų moksliniuose leidiniuose sąrašas.

Išvados ir pasiūlymai

1. 1992 m. Helsinkio konvencija yra pagrindinė tarptautinė sutartis, numatanti Baltijos valstybių ir Europos Bendrijos išipareigojimus Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje. Reikėtų sutikti su doktrinoje vyraujančia nuomone, kad 1992 m. Helsinkio konvencijoje numatyti valstybių išipareigojimai yra griežtesni ir konkretesni nei atitinkami išipareigojimai 1974 m. Helsinkio konvencijoje. Tačiau tuo pačiu derėtų paminėti ir atliktų tyrimų metu nustatytus reikšmingiausius 1992 m. Helsinkio konvencijos trūkumus:

1.1. 1992 m. konvencijos 5 straipsnis įpareigoja valstybes sustabdyti ir panaikinti Baltijos jūros aplinkos taršą, sukeltą kenksmingomis medžiagomis iš visų taršos šaltinių. Panaikinti tokią taršą įmanoma, tik visiškai uždraudus kenksmingų medžiagų naudojimą. Tačiau sisteminė konvencijos nuostatų analizė suponuoja, kad visiškai uždrausti naudoti valstybės privalo tik I priedo 2 dalyje nurodytas kenksmingas medžiagas (DDT, DDE, DDD, PCB ir PCT bei organinius alavo junginius apsaugos dažams). Atsižvelgiant į tai, kad norint atkurti gerą Baltijos jūros ekologinę būklę nepakanka uždrausti tik minėtų medžiagų naudojimo, Helsinkio komisija skatintina pasinaudoti 1992 m. Helsinkio konvencijos 32 straipsnyje numatyta supaprastinta priedų keitimo tvarka ir palaipsniui plėsti draudžiamų naudoti medžiagų sąrašą;

1.2. Nors tarša iš sausumos šaltinių iki šiol yra pati opiausia Baltijos jūros ekologinė problema, tačiau 1992 m. Helsinkio konvencijoje yra numatyta labai nedaug konkrečių priemonių, kurių privalo imtis valstybės, siekdamos užkirsti kelią tokiai taršai. Sunkiai tikėtina, kad valstybės sutiktų papildomas priemones ir jų įgyvendinimo terminus numatyti pačioje 1992 m. Helsinkio konvencijoje. Atsižvelgiant į tai, Helsinkio komisijai rekomenduotina pasinaudoti konvencijos 32 straipsnyje numatyta supaprastinta priedų keitimo tvarka ir inicijuoti konvencijos III priedo pakeitimą, numatant, kad valstybės, siekdamos panaikinti taršą iš sausumos šaltinių, tvirtina ir įgyvendina regioninius veiksmų planus ir programas, kuriose numato priemones, kurių turi būti imtasi, ir terminus, per kuriuos šios priemonės turi būti įgyvendintos. Tokius veiksmų planus ir programas rengtų Helsinkio komisija, o tvirtinamos jos galėtų būti, naudojant konvencijos 32 straipsnyje numatytą tylaus pritarimo procedūrą (laikomos patvirtintomis, jeigu nei viena iš šalių neprieštarauja). Patvirtinti veiksmų planai ir programos taptų privalomos valstybėms narėms ir jos privalėtų Helsinkio komisijai teikti reguliarias ataskaitas apie jų įgyvendinimą;

1.3. Pastaruoju metu vis labiau populiarėja jūros naudojimo būdai, kurie nėra taršūs, tačiau kurie pavojų aplinkai kelia kita forma (pvz., aukštos įtampos kabelių klojimas ir eksploatavimas, vėjo jėgainių statyba, smėlio ir žvyro gavyba bei pan.). Tačiau nepaisant šios tendencijos, 1992 m. Helsinkio konvencijoje nėra jokių specialių normų, kurios numatytų valstybių išipareigojimus, susijusius būtent su tokiais jūros naudojimo būdais. Ypatingai kritikuotina tai, kad jų atžvilgiu netaikomi pagrindiniai 1992 m. Helsinkio konvencijos principai (preventyvinis principas, geriausios aplinkos apsaugos požiūriu praktikos ir geriausios turimos technologijos naudojimo principas ir principas „teršėjas moka“). Kadangi ši spraga yra nesuderinama su pagrindiniu 1992 m. Helsinkio konvencijos tikslu – užtikrinti ekologinę Baltijos jūros aplinkos atstatymą, Helsinkio komisijai siūlytina parengti naują konvencijos priedą, kuriame būtų numatytos pagrindinės taisyklės, taikytinos minėtos veiklos atžvilgiu (*inter alia* pareiga atlikti poveikio aplinkai vertinimą, pareiga taikyti preventyvinį principą, pareiga naudoti geriausią aplinkos apsaugos požiūriu praktiką ir geriausią turimą technologiją, draudimas pradėti veiklą neturint kompetentingos institucijos išduoto leidimo,

pareiga iškelti į krantą visus nenaudojamus įrenginius ir t.t.) bei inicijuoti tokio priedo priėmimą konvencijos 32 straipsnyje numatyta supaprastinta naujų priedų priėmimo tvarka;

1.4. Nors 1992 m. Helsinkio konvencija giria už tai, kad įpareigoja valstybes rūpintis biologine įvairove, tačiau vienintelis biologinės įvairovės apsaugai skirtas konvencijos straipsnis yra deklaratyvus pobūdžio, t.y. pripažįstantis aplinkos apsaugos priemonių šioje srityje poreikį, tačiau nedetalizuojantis jų turinio. Todėl svarstyta galimybė papildyti konvenciją nauju priedu, kuriame būtų konkretizuota, kokių priemonių valstybės privalo imtis tam, kad būtų apsaugota Baltijos jūros baseino gamta ir biologinė įvairovė. Naujasis priedas galėtų būti priimtas konvencijos 32 straipsnyje numatyta supaprastinta priedų priėmimo tvarka;

1.5. Kritikuotina tai, kad pagal 1992 m. Helsinkio konvenciją poveikio aplinkai vertinimas yra privalomas tik: (a) naftos ir dujų žvalgymui ir eksploatavimui, įskaitant ir visą su tuo susijusią veiklą, (b) iškasto grunto šalinimui jūroje ir (c) išduodant leidimus kenksmingų medžiagų emisijoms iš koncentruotų taršos šaltinių. Todėl siūlytina pakeisti 1992 m. Helsinkio konvencijos 7 straipsnį, numatant, kad poveikio aplinkai vertinimas privalo būti atliktas prieš pradėdant bet kokią veiklą, galinčią sukelti žalą Baltijos jūros aplinkai. Taip pat derėtų numatyti, kad kiekvienu atveju, kai tokia veikla gali sukelti tarpvalstybinį poveikį, kilmės valstybė privalo konsultotis su valstybe, galinčia patirti tokį poveikį;

1.6. 1992 m. Helsinkio konvencija nenumato jokių priemonių, kurių galėtų imtis Helsinkio komisija, valstybėms nevykdant konvencijos ar Helsinkio komisijos rekomendacijų nuostatų. Reikėtų sutikti su autoriais, teigiančiais, kad šiuo požiūriu 1992 m. Helsinkio konvencija neatitinka naujausių tarptautinės aplinkos apsaugos teisės vystymosi tendencijų. Šiuo metu sėkmingiausiai yra įgyvendinamos tos tarptautinės aplinkos apsaugos konvencijos, kurios numato galimybę, valstybėms vengiant vykdyti jose numatytus įsipareigojimus, inicijuoti neteisminio pobūdžio procedūras (angl. *non-compliance proceedings*), kurių metu tiriamos priežastys, dėl kurių atitinkami įsipareigojimai nėra įgyvendinami, ir siūlomos priemonės, galinčios padėti juos įgyvendinti tinkamai. Atsižvelgiant į tai, Helsinkio komisijai siūlytina parengti naują konvencijos priedą, kurio pagrindu minėtos procedūros būtų galima taikyti ir 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose. Jų metu būtų vertinama, kaip valstybės sekasi įgyvendinti konvencijos ir Helsinkio komisijos rekomendacijų nuostatas, būtų įvardijamos valstybės, kurios minėtas nuostatas įgyvendina netinkamai, būtų aiškinamasi, dėl kokių priežasčių šioms valstybėms nepavyksta tokių nuostatų įgyvendinti tinkamai, o Helsinkio komisijai būtų suteikta teisė siūlyti priemones, galinčias padėti užtikrinti tinkamą minėtų nuostatų įgyvendinimą. Tokio priedo priėmimą rekomenduotina inicijuoti, pasinaudojant konvencijos 32 straipsnyje numatyta supaprastinta naujų priedų priėmimo procedūra.

2. Kad ir kokios griežtos bebūtų regioninės jūros aplinkos apsaugos konvencijos nuostatos, kad ir kokia aktyvi bebūtų pagal tokią konvenciją įsteigtos tarptautinės institucijos veikla, tai dar neužtikrina, kad atitinkamos jūros ekologinė būklė taps geresnė. Visų svarbiausia, kad tokios konvencijos nuostatos ir atitinkamos institucijos sprendimai būtų įgyvendinami praktikoje. Helsinkio komisijos rekomendacijų įgyvendinimo statistika nėra džiuginanti. 2003 m. Helsinkio komisijos paskelbtoje ataskaitoje nurodoma, kad iš beveik 100 rekomendacijų, kurių įgyvendinimas buvo tikrinamas, tik kelios buvo įgyvendintos visose valstybėse. Siekiant užtikrinti, kad 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatos ir Helsinkio komisijos rekomendacijos būtų įgyvendinamos sėkmingiau, patartina:

2.1. Helsinkio komisijai kaip galima greičiau parengti šių išvadų 1.6 punkte nurodytą konvencijos priedą ir inicijuoti jo priėmimą 1992 m. Helsinkio konvencijos 32 straipsnio pagrindu;

2.2. Atliktų tyrimų metu nustatyta, kad Baltijos valstybių ministrų susitikimuose pavyksta priimti daug Baltijos jūros aplinkos apsaugos požiūriu svarbių sprendimų. Atsižvelgiant į tai, tokio lygio susitikimai yra ypatingai skatintini, siekiant įgyvendinti 1992 m. Helsinkio konvencijos tikslus. Kol kas Helsinkio komisijos darbo taisyklėse numatyta, kad Helsinkio komisijos posėdžiai ministrų lygmenyje šaukiami ne rečiau kaip kas trejus metus. Turint omenyje tokių posėdžių naudą, siūlytina taisyklės pakeisti, numatant, kad posėdžiai ministrų lygmenyje šaukiami dažniau nei vieną kartą per trejus metus;

2.3. Atsižvelgiant į tai, kad tarptautinių nevyriausybinių organizacijų dalyvavimas Helsinkio komisijos veikloje gali daryti teigiamą įtaką valstybių elgesiui, įgyvendinant 1992 m. Helsinkio konvencijos ir Helsinkio komisijos rekomendacijų nuostatas, siūlytina pakeisti taisyklės, pagal kurias šioms organizacijoms yra suteikiamas stebėtojo statusas, ir liberalizuoti jų dalyvavimo Helsinkio komisijos veikloje sąlygas, pvz., panaikinant reikalavimą organizacijai turėti specialių žinių ar galėti reikšmingai prisidėti prie konvencijos įgyvendinimo tikslų, arba reikalavimą turėti padalinius Baltijos valstybėse ir pan.;

2.4. Turint omenyje tai, kad visuomenės nuomonė gali turėti reikšmingą įtaką, formuojant valstybės politiką, Helsinkio komisijos darbą būtina reformuoti, užtikrinant didesnę jo skaidrumą ir informacijos viešumą. Tuo tikslu siūlytina pakeisti Helsinkio komisijos darbo taisyklės, numatant, kad Helsinkio komisijos tinklalapyje turi būti viešai skelbiamos: (i) artėjančių komisijos posėdžių darbotvarkės; (ii) ataskaitos apie įvykusių Helsinkio komisijos posėdžių, kuriose būtų nurodomi posėdžiuose svarstyti klausimai, valstybių atstovų išreikštos nuomonės ir pateikti pasiūlymai bei priimti sprendimai; (iii) dokumentai, kurie buvo svarstyti komisijos posėdžių metu, išskyrus riboto naudojimo dokumentus, kurių sąvoka taip pat turi būti tiksliai apibrėžta taisyklėse; (iv) valstybių komisijai pateiktos ataskaitos apie 1992 m. Helsinkio konvencijos ir Helsinkio komisijų rekomendacijų įgyvendinimą;

2.5. Didžiausia pažanga Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje buvo pasiekta įgyvendinant Baltijos jūros bendrą ir išsamią aplinkos apsaugos veiksmų programą (angl. *Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme*). Jos metu buvo identifikuoti labiausiai Baltijos jūrą teršiantys objektai („karštieji“ taškai) ir numatytos konkrečios priemonės, kurių turi būti imtasi siekiant tokius objektus „išvalyti“. Baltijos jūros programos sėkmę lėmė ne tik jos konkretumas, bet ir tarptautinių finansinių institucijų dalyvavimas tiek jos rengime, tiek ir įgyvendinime. Turint omenyje teigiamus Baltijos jūros programos rezultatus, siūlytina analogiško pobūdžio programas naudoti, sprendžiant ir kitas Baltijos jūros aplinkos apsaugos problemas;

2.6. Atsižvelgiant į tai, kad Europos Teisingumo Teismas yra kompetentingas vertinti, ar valstybė narė tinkamai vykdo savo įsipareigojimus pagal 1992 m. Helsinkio konvenciją, Europos Komisija skatintina dažniau naudotis teisminėmis priemonėmis, numatytomis Europos Bendrijos steigimo sutarties 226 ir 228 straipsniuose, tam, kad užtikrintų tinkamą 1992 m. Helsinkio konvencijos nuostatų įgyvendinimą.

3. Tai, kad iki šiol nepavyko išspręsti visų Baltijos jūros ekologinių problemų, dar nereiškia, kad regioninis bendradarbiavimas 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose buvo nesėkmingas. Per tą laiką ženkliai sumažėjo į Baltijos jūros aplinką patenkančių maistingųjų medžiagų ir sunkiųjų metalų kiekiai, buvo sėkmingai įgyvendinta Baltijos jūros programa, kurios dėka jau pavyko „nukenksminti“ daugiau kaip pusę didžiausių taršos objektų Baltijos jūros baseino teritorijoje, buvo pasiekta, kad didžioji dalis Baltijos jūros būtų pripažinta

ypatingai jautria jūros teritorija ir t.t. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad iki šiol Baltijos valstybių regioninis bendradarbiavimas Baltijos jūros aplinkos apsaugos srityje buvo naudingas. Tikėtina, kad jo nauda taps dar akivaizdesnė, patvirtinus ir įgyvendinus Helsinkio komisijos parengtą Baltijos jūros veiksmų planą. Šis planas – tai kompleksinė jūrinė strategija, kurios pagrindu tikimasi iki 2021 metų atkurti gerą Baltijos jūros ekologinę būklę.

4. Negalima sutikti su autoriais, teigiančiais, kad po 2004 m. Europos Sąjungos plėtros etapo (nuo 2004 m. gegužės 1 d. Europos Sąjungos narėmis yra aštuonios iš devynių Baltijos valstybių) bendradarbiavimas 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose praras savo reikšmingumą, kadangi klausimus, susijusius su Baltijos jūros aplinkos apsauga valstybėse narėse, spręs Europos Bendrija. Reiktų pripažinti, kad iš tiesų dėl Europos Bendrijos sutartyje plačiai suformuluotų aplinkos politikos tikslų Europos Bendrijos kompetencija jūrų aplinkos apsaugos srityje iš esmės yra neribota. Atsižvelgiant į tai, kad Europos Bendrija turi teisę įpareigoti valstybes imtis bet kokių aplinkos apsaugos priemonių, o tokių išipareigojimų nevykdančių valstybių atžvilgiu gali taikyti veiksmingas poveikio priemones (iškelti bylą, skirti baudą ir pan.), darytina išvada, kad Europos Bendrija turi visas galimybes reikšmingai pagerinti Baltijos jūros ekologinę būklę. Tačiau atliktų tyrimų metu nustatyta, kad iki šiol Europos Bendrija neturi kompleksinės ir veiksmingos politikos jūrų aplinkos apsaugos srityje. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad galiojančios Europos Bendrijos priemonės yra nepakankamos, siekiant užtikrinti efektyvią Baltijos jūros aplinkos apsaugą, ir tolimesnis bendradarbiavimas 1992 m. Helsinkio konvencijos rėmuose yra neišvengiamai būtinas. Kadangi aplinkos apsauga nėra priskiriama Europos Bendrijos išimtinai kompetencijai, nėra jokių formalių kliūčių, dėl kurių toks bendradarbiavimas negalėtų būti toliau sėkmingai vystomas.

5. Kita vertus, reikia pripažinti, kad Europos Bendrijos jūrų aplinkos apsaugos politikoje pastebimos ir teigiamos tendencijos. 2005 m. pabaigoje Europos Komisija parengė Direktyvos, sukuriančios sistemą Bendrijos veiksmams jūrų aplinkos politikos srityje (Jūrinės strategijos direktyvos), projektą. Ši direktyva turėtų tapti svarbiausiu instrumentu, kurio pagrindu bus siekiama, kad iki 2021 metų Europos jūrų aplinkos būklė taptų gera. Tačiau galimybės įgyvendinti šį tikslą vertintinos skeptiškai dėl kelių priežasčių:

5.1. Pagal šį projektą valstybės narės yra įpareigojamos tik siekti, o ne užtikrinti, kad iki 2021 metų jų vandenų būklė taptų gera;

5.2. Europos Bendrijos institucijų galimybės daryti įtaką valstybių narių jūrinių strategijų turiniui, tokiu būdu užtikrinant jų efektyvumą, yra minimalios – projekte joms tik suteikiama teisė *patarti* valstybėms narėms, ar jų parengtos jūrinės strategijos yra tinkamos;

5.3. Projekte per mažai dėmesio skiriama valstybių bendradarbiavimui, vykstančiam regioninių jūrų aplinkos apsaugos konvencijų pagrindu. Akivaizdu, kad geriausi rezultatai jūros aplinkos apsaugos srityje būtų pasiekti, jeigu tokio bendradarbiavimo teikiama nauda būtų suderinta su Europos Bendrijos teisinio reguliavimo pranašumais. Todėl valstybės turėtų būti įpareigosotos savo jūrinės strategijas derinti, pasitelkdamos į pagalbą tarptautines institucijas, įsteigtas pagal minėtas konvencijas, kurios turi ilgametę patirtį, koordinuojant atitinkamam jūros regionui priklausančių valstybių veiksmus aplinkos apsaugos srityje. Tuo tarpu Europos Komisija galėtų rūpintis, kad parengtos strategijos būtų tinkamai įgyvendinamos;

5.4. Projekte yra numatyta per daug išimčių, atleidžiančių valstybes nuo išipareigojimų pagal direktyvą vykdymo;

5.5. Projekte yra įtvirtinti tik valstybių narių išipareigojimai. Tuo tarpu skubių veiksmų turi imtis ne tik valstybės narės, bet ir pati Europos Bendrija, kadangi dalis priemonių, kurios

yra būtinos, norint atkurti gerą Europos jūrų aplinkos būklę, yra priskiriamos išimtinai Europos Bendrijos kompetencijai. Tačiau kol kas Europos Bendrija nerodo jokios iniciatyvos ir neskuba imtis konkrečių veiksmų jos išimtinai kompetencijai priskiriamose srityse.

6. Kuo ilgiau yra svarstomas Direktyvos, sukuriančios sistemą Bendrijos veiksams jūrų aplinkos politikos srityje (Jūrinės strategijos direktyvos), projektas: (i) tuo labiau švelnėja jame numatyti valstybių narių įsipareigojimai, (ii) tuo stipriau yra ribojamos Europos Bendrijos institucijų galimybės daryti įtaką jūrinių strategijų turiniui; (iii) tuo ilgesnis tampa aplinkybių, atleidžiančių valstybes nares nuo pareigos vykdyti direktyvoje numatytus įsipareigojimus, sąrašas. Visa tai liudija, kad valstybės narės vis dar nėra linkusios leisti Europos Bendrijai aktyviai kištis į jūrų aplinkos apsaugos sritį. Kol ši valstybių pozicija nepasikeis, tol neverta tikėtis, kad Šeštojoje aplinkos apsaugos programoje numatyti tikslai bus įgyvendinti.

7. Atlikus Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo ir jį įgyvendinančių poįstatyminių teisės aktų analizę, darytinos kelios išvados: (i) Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymas ir jį įgyvendinantys poįstatyminiai teisės aktai nėra iki galo suderinami su 1992 m. Helsinkio konvencijos reikalavimais; (ii) iki šiol nėra priimti visi šio įstatymo tinkamam įgyvendinimui reikalingi ir jame numatyti poįstatyminiai teisės aktai; (iii) Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymas yra ypatingai kritikuotinas juridinės technikos požiūriu, todėl kyla pagrįstas klausimas, ar praktikoje jis apskritai yra taikomas. Disertacijos pabaigoje yra pateikiami konkretūs pasiūlymai Lietuvos įstatymų leidėjui dėl Lietuvos Respublikos jūrų aplinkos apsaugos įstatymo pataisų.

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. Klumbytė S. Environmental protection: pipelines // Maritime safety - current problems of use of the Baltic Sea: conference in cooperation with the International Tribunal for the Law of the Sea, April 21st - 23rd, 2004. Baden – Baden: Nomos, 2005. P. 66-72.
2. Klumbytė S. Marine Protected Areas in the Baltic Sea under International, European Union and Lithuanian Law // Jurisprudencija. 2006, t. 3 (81). P. 40-46.
3. Klumbytė S. Comparative Analysis of 1974 and 1992 Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea // Jurisprudencija. 2007, t. 4 (94). P. 67-73.

PRANEŠIMAI DISERTACIJOS TEMA MOKSLINĖS KONFERENCIJOSE IR SEMINARUOSE

1. Klumbytė S. Environmental protection: pipelines (Tarptautinė konferencija „Maritime Safety – Current Problems of Use of the Baltic Sea“, rengėjas – Laisvasis ir Hanzos miestas Hamburgas / Tarptautinis jūrų teisės tribunolas, 2004 m. balandžio 21 – 23 d., Hamburgas).
2. Klumbytė S. Marine Protected Areas in the Republic of Lithuania (Tarptautinis seminaras „The Protection of the Marine Environment in the Eastern Baltic Sea“, rengėjas – Vrije Universiteit Brussel, 2004 m. rugsėjo 11 d., Talinas).
3. Klumbytė S. Baltijos jūros aplinkos apsauga pagal 1992 m. Helsinkio konvenciją ir Europos Bendrijos teisę (Seminaras „Baltijos jūros aplinkos apsauga pagal 1992 m. Helsinkio konvenciją ir Europos Bendrijos teisę“, rengėjas – Baltijos pajūrio aplinkos tyrimų ir planavimo institutas, 2007 m. spalio 2 d., Klaipėda).

MOKSLINIAI TYRIMAI DISERTACIJOS TEMA STAŽUOTĖSE

1. 2006 m. lapkričio 1 – 31 d. stažutė Kylio Christiano Albrechto universiteto Tarptautinės teisės institute (Vokietija).

TRUMPA INFORMACIJA APIE AUTORE

<i>Išsilavinimas:</i>	1991 – 1996	Vilniaus universitetas, Teisės fakultetas Teisės magistro laipsnis
	2003 – 2007	Doktorantūros studijos Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedroje
<i>Pedagoginio darbo patirtis:</i>	2002 iki šiol	Tarptautinės viešosios teisės ir tarptautinės jūrų teisės lektorė Mykolo Romerio Universitete

<i>Darbo patirtis:</i>	2000 – 2002	UAB „Regija“, teisininko padėjėja
	2002 – 2004	Advokatų kontora „Foigt ir partneriai / Regija Borenius“, advokato padėjėja
	2004 – 2006	Advokatų kontora „Foigt ir partneriai / Regija Borenius“, advokatė
	2007 iki šiol	Advokatų kontora “Norcous ir partneriai”, advokatė