



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

Перевод с латышского языка

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

### РЕШЕНИЕ

### ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 14 февраля 2003 года

**Дело № 2002-14-04**

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илма Чепане, Романс Аписитис, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе, Илзе Скултане и Анита Ушацка, с секретарем судебного заседания Эгийсом Фрейманисом

при участии представителя заявителей – 20 депутатов Седьмой Сазьмы: Эгилса Балдзенса, Петериса Салказановса, Яниса Леи, Ришардса Лабановскиса, Бориса Растопиркинса, Мирослава Митрофанова, Юриса Соколовскиса, Александра Голубова, Леонида Боярса, Яниса Юрканса, Модриса Луянса, Яковса Плинерса, Яниса Урбановичса, Бориса Цилевичса, Олега Денисова, Павела Максимова, Освалдса Звейсалниекса, Андрея Клементьева, Олега Толмачева и Игоря Соловьева – Эгилса Балдзенса

и полномочного представителя органа, издавшего оспариваемый акт, - Кабинета Министров – присяжного адвоката Иварса Грунте,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 4 статьи 16, пункта 3 части второй статьи 17 Закона о Конституционном суде,

в Риге 17 и 18 декабря 2002 года и 14 января 2003 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

**«О соответствии распоряжения Кабинета Министров от 8 августа 2001 года**

**№ 401 «О размещении в Олайне оборудования по сжиганию опасных отходов»** статьям 111 и 115 Конституции Латвийской Республики, статье 5 и пунктам 1-3 статьи 6 Закона об обработке отходов, статьям 3 и 11 закона «Об оценке влияния на среду», статье 14 и части первой статьи 17 закона «О загрязнении», а также статье 11 закона «Об охране среды».

## Констатирующая часть

В 1999-2000 годах при реализации Государственной инвестиционной программы Министерство охраны среды и регионального развития (далее – МОСРР) предложило нескольким самоуправлениям разместить на их административной территории оборудование по сжиганию опасных отходов (далее – оборудование по сжиганию). Для реализации данного проекта, а также с учетом отношения самоуправлений в установленном порядке было решено провести оценку влияния на среду (далее – ОВС) оборудования по сжиганию и потенциальных мест его установки в городах Лиепая и Олайне, а также Рудбаржской, Ценской и Крустпилсской волостях. МОСРР как инициатор этой предусматриваемой деятельности передал связанные с процессом ОВС функции акционерному обществу «ВАО» (далее – АО «ВАО»).

В мае 2001 года было разработано окончательное сообщение по оценке влияния на среду (далее – окончательное сообщение), о котором Государственное бюро по оценке влияния на среду (далее – государственное бюро) 18 июня 2001 года представило «Заключение об окончательном сообщении по оценке влияния на среду оборудования по сжиганию опасных отходов и потенциальных мест его установки» (далее – заключение об окончательном сообщении). В нем кроме прочего было сказано, что «порожденные самим оборудованием выбросы [...] полностью соответствуют требованиям действующих нормативных актов» и что проведенное исследование в отношении размещения оборудования в Олайне «не указывает никаких исключających аспектов в смысле соблюдения нормативных актов» (*приложение 4 к ответу Кабинета Министров*). Государственное бюро в заключении об окончательном сообщении указало, что рекомендует разместить оборудование по сжиганию в Крустпилсской волости, Олайне или Лиепаяе.

18 июля 2001 года дума города Олайне решила акцептовать размещение оборудования по сжиганию на территории городской котельной с соблюдением ряда предпосылок, которые МОСРР должно выполнить для приведения в порядок городской среды и инфраструктуры.

21 июля 2001 года вступили в силу правила Кабинета Министров от 17 июля 2001 года № 323 «Требования к сжиганию отходов и деятельности оборудования по сжиганию отходов» (далее – правила № 323), которые кроме прочего устанавливают для оборудования по сжиганию отходов пограничные величины тяжелых металлов, диоксинов и фурановой эмиссии в воздухе и возникших в процессе очистки выхлопных газов в сточных водах после их очистки.

8 августа 2001 года Кабинет Министров издал распоряжение № 401 (далее – оспариваемое распоряжение), которым территория олайнской котельной в Олайне, по улице Целтниеку № 1 была утверждена местом размещения оборудования по сжиганию.

**Заявитель** считает, что оспариваемое распоряжение не соответствует следующим нормам:

- статье 111 Конституции, которая устанавливает, что государство охраняет здоровье людей и гарантирует каждому минимум медицинской помощи;

- статье 115 Конституции, которая устанавливает, что государство защищает право каждого жить в благоприятной жизненной среде путем сообщения сведений о состоянии среды и заботы о ее сохранности и улучшении;

- статье 5 Закона об обработке отходов, который для защиты лиц, их жизни, здоровья и имущества, а также окружающей среды, устанавливает связанные с обработкой отходов принципы;

- пунктам 1-3 статьи 6 Закона об обработке отходов, который устанавливает, что

«при организации, планировании и обработке отходов следует соблюдать следующие требования (далее – в приоритетном порядке):

1) следует устранять причины возникновения отходов, в том числе развивать чистые технологии;

2) следует уменьшать количество (объем) и опасность отходов;

3) отходы следует перерабатывать, следует получать вторично используемые материалы и энергию; ...».

Заявитель указывает, что при принятии решения об установке оборудования по сжиганию не соблюдено то, что сжигание отходов является уже устаревшим в наши дни видом переработки отходов. Причем, в результате данного процесса не будут получены вторично используемые материалы и используемая энергия.

Оспариваемое распоряжение не соответствует еще и таким нормам:

- статьям 3 и 11 закона «Об оценке влияния на среду». В процессе общественного обсуждения в Олайне из примерно 13 000 жителей участие приняли немногим более 20 человек. Проведенный в процессе ОВС общественный опрос свидетельствует, что 76 процентов опрошенных не были информированы о планируемой установке оборудования по сжиганию. Сазимой получено письмо протеста против движения проекта. Данное письмо подписали 3732 человека. Это в целом свидетельствует, что общество не информировано об установке оборудования по сжиганию в Олайне;

- статье 14 закона «О загрязнении», который устанавливает ограничения начала действий по загрязнению;

- части первой статьи 17 закона «О загрязнении», в которой выдвинуты предпосылки разработки программы внедрения нормативов качества среды или программы действий, предусмотренных для уменьшения загрязнения;

- статье 11 закона «Об охране среды», которая устанавливает, что жители Латвийской Республики имеют право на качественную жизненную среду.

Территория города Олайне, как доказывают различные исследования, уже сейчас очень загрязнена, поэтому там нельзя устраивать еще один потенциально загрязняющий объект.

**Орган, издавший оспариваемый акт,-** Кабинет Министров – не согласен с мнением заявителей. Он в своем ответе выражает мнение, что оспариваемое распоряжение принято с оценкой его соответствия Конституции и законам. Кабинет Министров указывает, что «предметы статьи 111 Конституции и регулирования оспариваемого распоряжения не соединимы (первый гарантирует минимум медицинской помощи; второй – утверждает место сжигания отходов) и невозможно их взаимное противопоставление,

оценка соответствия». Причем, при принятии оспариваемого распоряжения Кабинет Министров принял необходимые меры для начала обработки отходов, т.е. осуществил действия, которые охраняют здоровье людей и среду. Оспариваемым распоряжением стимулируется право каждого жителя Латвии, в том числе жителей города Олайне, жить в благоприятной, незагрязненной среде. Таким образом, Кабинет Министров способствовал достижению установленных статьей 115 Конституции целей. Также до принятия распоряжения осуществлен ряд мероприятий, при помощи которых обществу представлена разносторонняя, полная, объективная и обоснованная информация как об оборудовании по сжиганию, так и о состоянии среды в Олайне.

Кабинет Министров выражает мнение, что статья 5 и пункты 1-3 статьи 6 Закона об обработке отходов устанавливают критерии, которые следует соблюдать при обработке отходов. После того, как решение об установке оборудования по сжиганию уже приняла дума города Олайне, Кабинет Министров оспариваемым решением только утвердил место, в котором следует установить оборудование по сжиганию. Причем, при издании оспариваемого распоряжения было оценено его соответствие законам и другим нормативным актам, а также оценена обоснованность, целесообразность и соответствие принятого самоуправлением решения нормативным актам.

Кабинет Министров подчеркивает, что для устанавливаемого в Олайне оборудования по сжиганию согласно закону «Об оценке влияния на среду» не была нужна оценка влияния на среду, но для соблюдения принципа предосторожности, данная ОВС была проведена. Оспариваемое распоряжение было издано с соблюдением всех упомянутых в статье 3 закона «Об оценке влияния на среду» принципов. В городе Олайне в предусмотренном законом порядке было проведено как первоначальное общественное обсуждение оценки влияния на среду оборудования по сжиганию (далее – первоначальное общественное обсуждение), так и общественное обсуждение рабочего сообщения оценки влияния данного оборудования на среду (далее – общественное обсуждение рабочего сообщения). Жители Олайне были не только в должной мере информированы, но и были учтены их мнения с соблюдением требований пункта 2 статьи 3 закона «Об оценке влияния на среду». Так как при проведении ОВС не были констатированы юридические ограничения установки оборудования по сжиганию в городе Олайне, были соблюдены требования пункта 3 статьи 3 данного закона. Также были соблюдены упомянутые в пункте 6 статьи 3 закона принципы.

Кроме того, Кабинет Министров считает – если в отношении какого-либо действия проводится ОВС, в первоначальной оценке нет необходимости, поэтому статья 11 закона «Об оценке влияния на среду» в данном случае не применяется. В свою очередь, закон «О загрязнении» не регулирует выбор места проведения загрязняющих действий, а устанавливает порядок и предпосылки получения необходимого для данной деятельности разрешения. Причем, заявитель неясно мотивировал свое требование, указав связь между оспариваемым распоряжением и нормами закона «О загрязнении».

По мнению Кабинета Министров оспариваемое распоряжение соответствует статье 11 закона «Об охране среды», так как в заключительном сообщении сделан вывод, что размещение оборудования по сжиганию в Олайне не окажет существенного отрицательного влияния на среду, не повредит

здоровью жителей и не будет угрожать их жизни, интересам и собственности. К тому же, Кабинет Министров при утверждении оспариваемого распоряжения принял во внимание заключение об окончательном сообщении. Поэтому оспариваемое распоряжение соответствует также и статье 115 Конституции.

По делу была установлена экспертиза о возможном загрязнении среды, которое могло бы причинить устанавливаемое в Олайне оборудование по сжиганию, а также о возможном вреде такого загрязнения здоровью и жизни жителей Олайне и его окрестностей. В качестве экспертов были приглашены Рута Бендере, *Dr. phys.*, профессор Имантс Кайминьш, *Dr. chem.*, и доцент Бригита Аулика, *Dr. med.*

Эксперт Р.Бендере, отвечая на заданные Конституционным судом вопросы, поясняет, что ежегодно в Латвии появляется примерно 25 000 тонн опасных отходов, которые можно обработать путем сжигания. В результате работы оборудования по сжиганию вредные выбросы в атмосферу и сточные воды будут очищены и будут соответствовать требованиям как директивы Европейского Союза (далее – ЕС) 94/67/ЕС, так и нормативных актов Латвийской Республики. Сточные воды печи для сжигания не войдут в соприкосновение с окружающими жителями и после обработки в сооружении по очистке городских сточных вод не могут быть опасными для окружающей среды. В процессе сжигания могут возникнуть запахи локального характера, но они при осуществлении действий с отходами в изолированных помещениях с очисткой выхлопного воздуха будут ограничены технологически.

Эксперт И.Кайминьш указывает, что сжигание пестицидов, которое планируется осуществлять в оборудовании по сжиганию, создает загрязнение диоксинами и фуранами, которые являются опасными и ядовитыми веществами. Эксперт подчеркивает, что будет нарушена допустимая концентрация в атмосфере кадмия, ртути, кобальта, ванадия и никеля. Кроме того, после процесса сжигания остающееся в сточных водах количество диоксинов и фуранов также превысит пограничные величины допустимых нормативов. Причем, соединения диоксинов и фуранов в биологических очистных сооружениях не разрушаются и могут продолжать загрязнять почву и воды.

Эксперт Б.Аулика на основе заключения И.Кайминьша по данному делу и характеристике общего состояния здоровья жителей Олайне указывает, что в 2000 и 2001 годах увеличилось количество амбулаторных посещений онкологических пациентов. В Олайне можно наблюдать уменьшение средней продолжительности жизни жителей. Заболевание проживающих в городе Олайне детей на первом году жизни в 2000 году также в два раза выше, а в 2001 году – 1,8 раз выше по сравнению с Сигулдой как контрольным городом, в котором нет загрязнения химических фармацевтических фабрик. По сравнению с другими городами в Олайне повышено также загрязнение грунтовых вод тяжелыми металлами.

**На судебном заседании** представитель заявителя повторно подчеркнул выраженное в заявлении, а именно, он возражает в основном против факта, что оборудование для сжигания устанавливается в Олайне. Не известен уровень имеющегося в Олайне загрязнения, и в рамках ОВС, без проведения дополнительных наблюдений, он был принят как несуществующий. Но многие

исследования подтверждают, что загрязнение в Олайне существует уже с советских времен. Так как точно не известны все вещества, которые планируется сжигать, нельзя прогнозировать количество и состав выбросов. Исходя из заключений доктора биологии Анатолия Беляева, планируемые выбросы нескольких веществ оборудования по сжиганию превысят установленные пограничные значения нормативов. И наконец, сжигание не считается современным методом переработки опасных отходов.

Представитель Кабинета Министров указал, что правительство издало оспариваемое распоряжение в рамках своей компетенции, с соблюдением действующего процессуального порядка. Причем, до издания оспариваемого распоряжения Кабинет Министров проверил также законность принятого думой города Олайне решения. При принятии решения об издании оспариваемого распоряжения Кабинет Министров доверился представленной МОСРР информации и документам.

Кроме того, представитель Кабинета Министров утверждал, что заключения министерств и других государственных органов о проекте оспариваемого распоряжения были положительными. Кабинет Министров констатировал, что отношение жителей к установке оборудования по сжиганию в Олайне не было крайне отрицательным. Кроме того, подобное оборудование по сжиганию уже функционирует в Дании, Финляндии, Швеции, США и других странах. Оно нередко устанавливается в городах. Причем, устанавливаемое в Олайне оборудование по сжиганию сертифицировано в соответствии с требованиями ЕС в области охраны среды.

По мнению Кабинета Министров при проведении ОВС полностью соблюден принцип открытости и обществу дана всесторонняя, полная и обоснованная информация как об оборудовании по сжиганию, так и о состоянии среды в Олайне. Только сами люди не использовали предусмотренные законом права. Если оспариваемое распоряжение будет отменено, государство понесет убытки в размере 3 209 393 латов, причем, надо будет возратить Агентству по охране среды Дании 672 600 латов.

Эксперт Б.Аулика подтвердила высказанное в своем заключении, что в результате работы оборудования по сжиганию будут созданы многие вещества, в том числе тяжелые металлы, диоксины, фураны и формальдегиды, которые вредны для здоровья человека. Она подчеркнула, что воздействие токсичных химических веществ на организм человека зависит от физических свойств данных веществ, их химической структуры, количества, длительности воздействия, возраста жителей, давления воздуха и других факторов. Но в Олайне, с учетом спектра загрязняющих территорию веществ и уровня загрязненности грунтовых вод, а также высоких показателей заболевания детей и смертности взрослых, в результате действия оборудования по сжиганию возникнут вышеупомянутые заболевания.

Свидетельница, работница общественной организации «Vides aizsardzības klubs» Элита Калниня пояснила, что участвовала в первоначальном общественном обсуждении в Олайне 30 марта 2000 года. Она не видела публично вывешенных в городе объявлений и информацию об обсуждении проекта получила от директора государственного бюро. Свидетельница пояснила, что, по ее мнению, жителям, которые участвовали в общественном обсуждении, была предоставлена достаточная информация о проекте, также

были заслушаны присутствующие представители общества – работники библиотеки города Олайне и работники акционерного общества «Olainfarm».

Эксперт Р.Бендере пояснила, что нахождение печи в Олайне улучшит местную экологическую ситуацию, так как можно будет ликвидировать отходы, которые возникают в результате деятельности функционирующих в Олайне заводов, а также можно будет очистить загрязненную уже сейчас почву в Олайне. Эксперт основывала свои заключения на представленной производителем оборудования по сжиганию технической информации и делает вывод, что выбросы, возникшие в результате деятельности оборудования по сжиганию, не превысят пограничные величины обязательных нормативов.

Эксперт И.Кайминьш пояснил, что в своем заключении использовал включенную в окончательное сообщение информацию. Он считает, что сжигание опасных отходов экологическую ситуацию в Олайне только ухудшит. Причем, действие оборудования по сжиганию в дальнейшем отрицательно повлияет на пчеловодство и биологическое сельское хозяйство в Олайне и ее окрестностях.

Приглашенное лицо – председатель думы Олайне Янис Павлович пояснил, что при информировании общества о первоначальном общественном обсуждении и общественном обсуждении рабочего сообщения были соблюдены установленные законом требования. Дума Олайне при принятии решения о размещении оборудования по сжиганию на административной территории Олайне учла заключение об окончательном сообщении, согласно которому данное оборудование не нанесет вреда здоровью жителей Олайне. Причем, для размещения и действия оборудования по сжиганию будут упорядочены элементы инфраструктуры и среды Олайне, а также будут созданы 27 новых рабочих мест.

Приглашенное лицо – бывший председатель правления АО «ВАО» Индулис Эмсис пояснил, что опасные вещества, в том числе размещенные в Гардене и Княва пестициды, находятся в местах временного хранения и их необходимо обработать. По его мнению, в процессе ОВС общество не достаточно хорошо информировано, так как не предоставлены необходимые для этого средства. От государственных органов при принятии решения о размещении оборудования по сжиганию нормативные акты не требуют обязательного согласия общества. Поэтому по причине отрицательного отношения общества правительство рискует принять нужное, но непопулярное решение. Безопасную работу оборудования по сжиганию гарантирует его производитель и в случае, если оборудование создаст угрозу обществу или среде, его действие будет приостановлено.

Приглашенное лицо – житель Олайне Андрис Толмачевс пояснил суду, что собрал 4000 подписей жителей Олайне против размещения в Олайне оборудования по сжиганию. Людям о сборе подписей сообщено путем помещения в их почтовые ящики сообщения, и данную работу произвели помощники А.Толмачевса – школьники и другие активные люди. Местной газетой в Олайне считается «Olaines Avīze», ее тираж составляет около 1000 экземпляров, и ее читает от двух до трех тысяч человек. Жители Олайне не имеют достаточной информации о планируемом оборудовании по сжиганию.

Приглашенное лицо – доктор биологии А.Беляевс выразил мнение, что ОВС разработана на основе некачественной информации и таким образом

нарушен закон «Об оценке влияния на среду». В результате сжигания опасных отходов возникают новые опасные отходы, поэтому наиболее верным методом их обработки было бы не сжигание, а захоронение. По его мнению, несколько прогнозируемых ОВС параметров выбросов оборудования по сжиганию не соответствует требованиям действующих нормативных актов. В момент издания оспариваемого распоряжения прогнозируемые в окончательном сообщении эмиссии свинца в атмосферу и загрязнение сточных вод, возникшее в результате очистки выхлопных газов оборудования по сжиганию (концентрация металлов, диоксинов и фуранов), после их очистки превысят пограничные величины включенных в правила № 323 нормативов. Также, с учетом информации, которую АО «ВАО» представило в Лиелрижское региональное управление среды для получения разрешения категории Б на осуществление загрязняющих действий, можно сделать вывод, что созданные оборудованием по сжиганию эмиссии нескольких тяжелых металлов в атмосферу, а также концентрация диоксинов и фуранов в сточных водах, возникших в результате очистки выхлопных газов оборудования по сжиганию, после их очистки превысят включенные в правила № 323 (с более поздними изменениями) требования.

Приглашенное лицо – представитель жителей Олайне Освалдс Пасторс подчеркнул, что при исследовании социальных условий в Олайне в связи с планируемым размещением оборудования по сжиганию ему не удалось получить от государственных учреждений и органов информацию об общем состоянии здоровья жителей Олайне. Также, жители Олайне не достаточно информированы о ходе общественного обсуждения, так как обычно жители не читают газету «Latvijas Vēstnesis» и часть русскоязычных жителей просто не может прочитать данную информацию.

Приглашенное лицо - заместитель директора государственного бюро Арнолдс Лукшевицс признал, что несмотря на то, что были соблюдены требования закона в отношении информирования жителей о ходе общественного обсуждения, информирование все же не было достаточно эффективным. Государственное бюро в свое заключение включило также требования в отношении работы оборудования по сжиганию, чтобы обеспечить соблюдение предусмотренных законом условий. Кроме того, государственное бюро, с учетом отрицательного отношения большинства жителей Олайне к размещению в Олайне оборудования по сжиганию, рекомендовало образовать совет по общественному надзору, в составе которого были бы жители и который мог бы осуществлять известный контроль за процессом сжигания в оборудовании и соблюдением закона.

Приглашенное лицо – бывший министр охраны среды и регионального развития Владимирс Макаровс пояснил, что с учетом отрицательного отношения общества к размещению в Олайне оборудования по сжиганию МОСРР договорилось с городской думой Олайне о вложении дополнительных средств в приведение в порядок городской среды и инфраструктуры. Олайне для размещения оборудования по сжиганию выбран потому, что там имеется квалифицированная в области обработки отходов рабочая сила, развитая инфраструктура и другие необходимые предпосылки. В.Макаровс особо подчеркнул, что в заключенном МОСРР с Агентством охраны среды Дании договоре о приобретении оборудования по сжиганию установлено, что данное



оборудование имеет двухлетнюю гарантию. Специалисты Дании будут осуществлять надзор за эксплуатацией оборудования в соответствии с требованиями нормативных актов Латвии и ЕС. Если эксплуатация оборудования по сжиганию будет создавать вредные для среды и жителей выбросы, запрещенные нормативными актами Латвии, его эксплуатация будет прекращена.

Приглашенное лицо – министр охраны среды и регионального развития Раймондс Вейонис пояснил, что работа оборудования по сжиганию не будет начата, пока не будет получено разрешение на совершение загрязняющих действий. В него будут включены условия, цель которых – обеспечить соблюдение нормативных актов в области охраны среды. Причем, оборудование по сжиганию следует установить и для того, чтобы Латвия могла выполнять обязательства, взятые на себя в качестве государства- кандидата в ЕС.

### Часть выводов

#### 1.

В Латвии, подобно многим другим государствам, право проживать в благоприятной среде признано основным правом человека. Согласно статье 115 Конституции государство защищает данное право путем представления сведений о состоянии среды и заботы о ее сохранности и улучшении. Упомянутая норма Конституции, во-первых, налагает на государство обязанность создавать и обеспечивать эффективную систему охраны среды. Во-вторых, она предоставляет индивиду право в установленном порядке получать информацию о среде и действовать совместно в процессе принятия связанных с использованием среды решений. Закон «Об охране среды» уточняет права людей на качественную жизненную среду и обязанность государственных органов гарантировать ее.

Обработка опасных отходов является одним из важнейших мероприятий, которые следует осуществлять в рамках системы охраны среды Латвии (см. *Latvija: Nacionālais attīstības plāns 2000 –2002.// Latvijas Vēstnesis, 03.12.1999, nr. 400/403*). В Латвии при соблюдении как международных обязательств, так и с учетом опыта государств ЕС только в последние годы принимались меры по регулированию обработки опасных отходов, чтобы она не угрожала интересам, упомянутым в части первой статьи 5 Закона об обработке отходов, - жизни, здоровью людей, а также имуществу лиц.

#### 2.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона об обработке отходов опасными отходами являются «отходы, которым присуще одно или несколько свойств, делающих их опасными для жизни и здоровья людей, среды, а также имущества лиц, и которые соответствуют установленным в классификаторе отходов категориям опасных отходов». При регулировании обработки опасных отходов нормативные акты предусматривают ряд сложных процедур, в том числе в связи с установкой и работой оборудования по сжиганию. **Поэтому**

**Конституционный суд оценивает не только оспариваемое распоряжение как одну из составных частей данного процесса, но и прочие связанные с установкой оборудования по сжиганию действия – как значение окончательного сообщения и заключения об окончательном сообщении в принятии оспариваемого распоряжения, так и предпосылки для начала работы оборудования по сжиганию.**

Согласно пункту 3 статьи 1 и статье 11 закона «Об оценке влияния на среду» ОВС необходима для установки и действия такого оборудования по сжиганию, которое с учетом объема, вида и места действия может существенно повлиять на среду. Причем, согласно пункту 1 статьи 3 этого же закона упомянутая оценка производится на возможно ранней стадии планирования, проектирования предусмотренной деятельности и принятия решения. Из пункта 3 статьи 3 и статьи 22 данного закона следует, что подготовленное инициатором окончательное сообщение и заключение об окончательном сообщении имеет рекомендательный характер, но при принятии решения о том, можно ли акцептовать предусмотренную деятельность, данные документы следует всесторонне оценить.

В отношении выбора места установки оборудования следует учитывать установленное в пункте 4 статьи 9 и пункте 2 статьи 7 Закона об обработке отходов. А именно, решение о размещении новых объектов переработки опасных отходов на своей административной территории принимают волостные и городские самоуправления, а утверждает Кабинет Министров.

С учетом того, что мощность обработки оборудования по сжиганию составляет семь тонн в день, такая предусмотренная деятельность согласно пункту 5.1 приложения 1 к правилам Кабинета Министров от 9 июля 2002 года № 294 «Порядок объявления загрязняющей деятельности категории А, Б и В и выдачи разрешений на совершение загрязняющей деятельности категории А и Б» (далее – правила № 294) считается загрязняющей деятельностью категории Б. Из части третьей статьи 19 закона «О загрязнении» следует, что оператор для начала приведения в действие упомянутого оборудования должен получить еще разрешение категории Б, выданное региональным управлением среды. А именно, при использовании оборудования загрязняющую деятельность можно совершать с условием, что оборудование будет функционировать в соответствии с требованиями, установленными соответствующим решением (разрешением) и нормативными актами.

В данном случае в установленном порядке было принято решение о необходимости ОВС и после этого была проведена предусмотренная законом процедура оценки. Следовательно, при решении вопроса об акцептовании предусмотренной деятельности на принимающих решение – Кабинет Министров (выбор места) и региональное управление среды (выдача разрешения о приведении в действие оборудования) ложится обязанность всесторонне оценить заключительные документы оценки влияния.

### 3.

Для того, чтобы дать обществу возможность выразить свое мнение о предусмотренной деятельности, осуществление или конечный результат которой могут существенно повлиять на среду, закон «Об оценке влияния на

среду» (статьи 15, 17 и 18) и правила Кабинета Министров от 15 июня 1999 года «Порядок оценки влияния на среду» (далее – правила № 213) устанавливают как подготовку первоначального общественного обсуждения, так и общественного обсуждения рабочего сообщения, порядок его проведения и оценку результатов. В свою очередь, согласно правилам № 294 для начала работы оборудования по сжиганию участие общества предусмотрено еще и в третий раз.

В дополнение к предусмотренным правилами № 213 требованиям по организации общественного обсуждения правила № 294 предусматривают информировать общество не только публично, но и индивидуально, путем направления собственникам (руководителям), недвижимая собственность которых граничит с местом заявленной загрязняющей деятельности или находится в зоне ее непосредственного влияния, сообщений об общественном обсуждении.

Как свидетельствуют приложенные к делу материалы, до принятия решения думы Олайне от 18 июля 2001 года № 16 и оспариваемого распоряжения в «Latvijas Vēstnesis» 14 марта 2000 года и в «Rīgas Aprīņķa Avīze» 31 марта 2000 года была опубликована информация о том, что организуется первоначальное общественное обсуждение. В свою очередь, 16 января 2001 года в «Latvijas Vēstnesis» и в «Rīgas Aprīņķa Avīze» было опубликовано объявление, что 30 января 2001 года пройдет общественное обсуждение рабочего сообщения. Кроме того, объявления подобного характера, как утверждал председатель думы Олайне Я.Павловичс, были размещены на пяти информационных стендах на территории города (см. том 2 дела, стр. 61). Однако, как в первоначальном обсуждении (там же, стр. 96), так и в обсуждении рабочего сообщения (там же, стр. 100) участвовали только примерно 20 человек, большая часть которых была работниками самоуправления.

С одной стороны, обоснованным является мнение заявителя, что общественное обсуждение прошло формально и в процессе ОВС не выявлено общественное мнение. Но, с другой стороны, участие в процессе принятия решений, связанных с особой деятельностью в области среды, не является обязанностью общества, а только его правом. Кроме того, общественная организация «Vides aizsardzības klubs», представители которой участвовали в первоначальном общественном обсуждении, не использовала свое гарантированное статьей 13 закона «Об охране среды» право.

Но нельзя согласиться с мнением представителя Кабинета Министров, что «в соответствии с законодательством Латвийской Республики и обязательными для Латвии международными договорами обществу была дана всесторонняя, полная и обоснованная информация как об оборудовании по сжиганию опасных отходов, так и о состоянии среды ... в Олайне». Наоборот, АО «ВАО», государственному бюро, а также самоуправлению Олайне при получении окончательного сообщения было видно, что по результатам опроса жителей Олайне их информированность о проекте была недостаточной. 76 респондентов признали, что они не информированы о возможном строительстве оборудования по сжиганию, причем, в 86 процентах случаев опроса интервью было упомянуто в качестве источника основной информации. Причем, согласно результатам опроса у 84 процентов респондентов было отрицательное мнение к

размещению в Олайне оборудования по сжиганию (см. стр. 190-193 *окончательного сообщения*). При опубликовании заявлений об общественном обсуждении в «Latvijas Vēstnesis» и в «Rīgas Aprīņa Avīze», на которые подписаны только несколько жителей города, не учитывалось социальное положение и национальный состав жителей Олайне. Обоснованным является присоединенное к делу заключение директора Государственной геологической службы Инги Гавены, что «к окончательному сообщению не присоединено краткое, составленное в научно-популярной форме обобщение, с которым могли бы ознакомиться все жители территории потенциального влияния, как это предусмотрено ОВС в составленной государственным бюро программе» (см. *Заключение внешних экспертов государственного бюро о сообщениях по оценке влияния на среду оборудования по сжиганию опасных отходов*, стр. 5). Следовательно, доступное в самоуправлении окончательное сообщение об оборудовании по сжиганию можно оценить как ненаглядное и тяжелое для восприятия для неспециалистов. Кроме того, оба общественных обсуждения происходили в рабочее время.

Несмотря на то, что процедуры принятия демократических решений сравнительно новые и у принимающего решение не хватает необходимых знаний, навыков, средств и опыта для достижения привлечения общества, все же возможно также нежелание и даже незаинтересованность привлекать к принятию решения общество и принимать во внимание высказанные им предложения. Основные принципы государственного управления, регулирующие административную дискреционную власть, требуют, чтобы заинтересованное общество имело действительную возможность выразить свое мнение и быть выслушанным до принятия окончательного решения, которое может повлиять на его права или интересы (см. *Lambrechts C., Public Participation in Environmental Decisions //European Environmental Law; ed/ Gerd Winter, Dartmouth, 1966, p. 95*).

Исходя из статьи 115 Конституции и пункта 7 статьи 1, статьи 14, статей 17<sup>3</sup> и 17<sup>5</sup> закона «Об охране среды», а также пункта 2 статьи 3, части второй статьи 16, статьи 18 и части второй статьи 22 закона «Об оценке влияния на среду», общество имеет право получать информацию о среде и в целях сохранения качества среды участвовать в общественном обсуждении. В свою очередь, на субъекты публичной власти вышеупомянутые нормы налагают обязанность не только содействовать и **обеспечивать** вовлечение общества в принятие связанных с охраной среды решений, но и при **эффективном** информировании общества о его правах и возможностях получать информацию о среде и участвовать совместно в принятии решений, оценивать выраженные обществом в процессе совместного участия мнения. Основной целью обязательного, установленного законом общественного обсуждения является обеспечение принятия наилучшего возможного решения в интересах общества и возражения каждого человека оцениваются и в рамках возможного справедливо учитываются. Общественное обсуждение должно служить двум основным целям: во-первых, получать информацию, которая содействовала бы принятию обоснованного и справедливого решения, во-вторых, убеждать общество в том, что высказанные им мнения обсуждаются (см. *Basse E.M. Introduction to Danish Environmental Law. // North European Law, ed/ E.J.Hollo – K.Marttinen, Helsinki, 1995, p. 93*).

Нельзя согласиться с мнением, высказанным на судебном заседании бывшим министром охраны среды и регионального развития В.Макаровсом, что при проведении ОВС были соблюдены не только необходимые национальные нормативные акты, но и дух Орхусской конвенции «О подходе к информации, участии общества в принятии решений и возможности обращаться в судебные учреждения по вопросам среды» (далее – Орхусская конвенция).

18 апреля 2002 года Сазйма ратифицировала Орхусскую конвенцию, которая раскрывает для общества новые возможности в создании политики среды. В свою очередь, на государство она налагает обязанность создавать эффективную систему охраны среды, которая включает задачу обеспечения общества не только доступностью информации и правом участвовать в процессе принятия связанных со средой решений, но и создания надлежащего механизма для защиты данных прав.

Основной целью Орхусской конвенции является защита права каждого живущего в настоящее время человека и будущих поколений жить в качественной жизненной среде. Кроме прочего конвенция признает, что общество должно быть информировано о том, согласно каким процедурам оно может участвовать в принятии решений в области среды. Исходя из пункта 2 статьи 3 конвенции государство должно обеспечить, чтобы «должностные лица и учреждения помогали и давали указания обществу, что позволило бы ему получить доступ к информации, шире участвовать в принятии решений и обращаться в судебные учреждения в связи с вопросами среды».

Статья 6 Орхусской конвенции «Участие общества в принятии решений по особым действиям» особое внимание уделяет своевременному и эффективному информированию заинтересованного общества. В комментариях, подготовленных Европейской экономической комиссией ООН, о применении Орхусской конвенции указано, что публичные сообщения (объявления) в таких случаях можно считать соответствующими только в том случае, если они эффективно достигают по меньшей мере той части общества, которую может затрагивать принимаемое решение. Учитывая обстоятельство, что в насыщенном информацией обществе может быть очень тяжело привлечь внимание заинтересованной части общества, в упомянутых комментариях подчеркнуто – чтобы общественное обсуждение не считалось имитированным, следует убедиться в том, должным и понятным ли образом заинтересованная часть общества информирована о планируемых особым действиях, к которым согласно пункту 5 приложения 1 Орхусской конвенции принадлежит также оборудование по сжиганию опасных отходов независимо от его мощности. Кроме того, следует сделать все необходимое (разумно стараться), чтобы облегчить обществу это участие. Небольшое объявление в газете между сотнями других объявлений могло считаться неэффективным (см. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide. United Nations Economic Commission for Europe, Geneva, 2000. pp. 89-112*).

Во время издания оспариваемого распоряжения Латвия присоединилась к Орхусской конвенции. Несмотря на то, что она еще не была ратифицирована, правительство Латвии выразило свою политическую волю соблюдать основные выраженные в конвенции направления по охране среды.

**Таким образом, несмотря на то, что первоначальное общественное обсуждение и общественное обсуждение рабочего сообщения произошло с**

**формальным соблюдением требований правил № 213, заинтересованное общество, вопреки установленному пунктом 7 статьи 1 и частями второй и третьей статьи 17<sup>5</sup>, в процессе ОВС было задействовано неэффективно.**

Поэтому с целью устранения формального вовлечения общества, а также для обеспечения должного участия общества Конституционный суд обращает внимание Кабинета Министров на то, что следует оценить эффективность правил № 213 в связи с гарантированными законом «Об охране среды», статьей 115 Конституции и Орхусской конвенцией правами общества участвовать в принятии решений.

#### 4.

Для выяснения, является ли законным оспариваемое распоряжение, необходимо оценить действия Кабинета Министров при принятии решения о размещении нового объекта по переработке опасных отходов.

Пунктом 2 статьи 7 Закона об обработке отходов Кабинет Министров уполномочен устанавливать место нахождения (размещение) конкретного объекта по переработке опасных отходов после того, как одно или несколько самоуправлений приняли решения, что они согласны на размещение соответствующего объекта на своей административной территории. Причем, такое подтверждение Кабинета Министров необходимо как в случаях, когда ОВС для оборудования по сжиганию и его потенциального места нахождения произведена, так и тогда, когда такая оценка согласно закону не нужна. Следовательно, в отношении размещения нового оборудования по сжиганию (независимо от его мощности) Закон об обработке отходов выдвигает два существенных требования: согласие самоуправления и решение – подтверждение Кабинета Министров о привязке оборудования к конкретному месту.

Закон об обработке отходов не предусматривает конкретных критериев, которые Кабинету Министров при утверждении размещения объекта по переработке опасных отходов следовало бы учитывать. Если с размещением оборудования на своей территории согласно более одного самоуправления, Кабинет Министров должен оценить указанные в материалах ОВС или других документах, связанные с каждой альтернативой экологические, социальные и экономические соображения. Однако, и в том случае, если нет других альтернатив, решение следует принимать исходя из принципа оценки, установленного пунктом 4 статьи 3 закона «Об охране среды». А именно, любое действие или мероприятие, которое может повлиять на качество среды, допускается осуществлять только в случае, если достигнутый положительный результат для производящего соответствующее действие и для общества в целом превышает созданное соответствующим действием отрицательное влияние на качество среды или причиненный в результате такого действия или мероприятия ущерб среде и обществу.

#### 5.

Кабинет Министров подчеркивает, что при издании оспариваемого распоряжения оценил его соответствие Конституции и законам, а также

изданному государственным бюро 18 июня 2001 года заключению об окончательном сообщении. В нем государственное бюро признало, что ОВС не свидетельствовала о возможных нарушениях нормативных актов, если оборудование по сжиганию отходов начнет действовать.

Однако, Кабинет Министров не обратил внимания на обстоятельство, что 21 июля 2001 года вступили в силу правила № 323, которые для оборудования по сжиганию отходов кроме прочего устанавливают пограничные величины эмиссии тяжелых металлов, диоксинов и фуранов. Следовательно, в момент издания оспариваемого распоряжения прогнозируемые ОВС пограничные величины эмиссии свинца в воздухе и эмиссии мышьяка, свинца, хрома, меди, никеля, цинка, диоксинов и фуранов после очистки сточных вод, возникших в процессе очистки выхлопных газов, превышали упомянутые в правилах № 323 нормы. Присоединенные к проекту оспариваемого распоряжения документы, которые Конституционному суду представил Кабинет Министров, не позволяют объективно судить о том, учло ли правительство при издании данного распоряжения вышеупомянутое.

Из данных материалов (см. *документы, прилагаемые к письму Премьер-министра Андрица Берзиньша от 12 сентября 2002 года № 90/ТА-1792; стр. 124-155 тома 2 дела*) видно, что проект оспариваемого распоряжения 26 июля 2001 года рассмотрен на собрании государственных секретарей, а после этого только положительные заключения получены от Министерства юстиции, Министерства финансов, Министерства экономики, секретариата министра особых поручений по делам государственных реформ, а также от Союза самоуправлений. Согласно действовавшему в то время пункту 47.5 правил Кабинета Министров № 160 «Правила внутреннего распорядка и деятельности Кабинета Министров» проект оспариваемого распоряжения не был рассмотрен на заседании комитета Кабинета Министров.

Кроме того, в письме бывшего министра охраны среды и регионального развития В.Макаровса, адресованном Государственной канцелярии 6 августа 2001 года, в котором он просит правительство включить данный проект в дополнительную повестку дня 7 августа, не было указано несоответствие прогнозируемого количества эмиссий предусмотренным правилами № 323 требованиям, а также то, что отношение жителей Олайне к проекту очень отрицательное. Наоборот – В.Макаровс пишет, что выбор в пользу размещения оборудования по сжиганию в Олайне «основан на оценке многих мест потенциального размещения и установлении наиболее приемлемого по таким критериям как географическое расположение, имеющаяся инфраструктура, геологические условия, наличие подъездных путей, отношение местного общества, а также положительных результатах ОВС, включая результаты общественного обсуждения» (*том 2 дела, стр. 140*). В приложенном к проекту оспариваемого распоряжения заключении об окончательном сообщении не было отражено также констатированное мнение общества.

**Таким образом, МОСРР недобросовестно выполнило свои обязанности. Так как правительству не была представлена полная информация ни о соответствии параметров оборудования требованиям нормативных актов, ни об отрицательном отношении общества к данному объекту, Конституционный суд считает, что при принятии решения по**

**проекту оспариваемого распоряжения Кабинет Министров не мог многосторонне оценить данные аспекты.**

6.

Для начала сжигания опасных отходов в устанавливаемом в Олайне оборудовании его оператор вначале должен получить от Лиелприжского регионального управления среды разрешение на совершение загрязняющих действий категории Б. В свою очередь, управление при принятии решения о выдаче разрешения должно соблюдать предусмотренное частью второй статьи 22 закона «Об оценке влияния на среду», частью четвертой статьи 28 закона «О загрязнении» и правилами № 294 – оно должно учитывать как заключительные документы ОВС, так и требования нормативных актов, вступивших в силу после подготовки данных документов. Задача управления – проверить соответствие параметров оборудования требованиям правил № 323. Причем, управление должно оценить также предложения соответствующего филиала агентства общественного здоровья, других заинтересованных государственных органов, самоуправления и общества Олайне о выдаче разрешения и его условиях.

При принятии решения о допустимости работы оборудования управление компетентно устанавливать, возможно ли технологическое устранение констатированных отклонений при помощи сооружений дополнительной очистки или другими методами. Если это возможно, то согласно статье 31 закона «О загрязнении» в разрешение о работе оборудования следует включить обязательные условия, соблюдение которых необходимо для обеспечения здоровья людей и соответствующего качества среды.

Кроме того, согласно статьям 50 и 51 закона «О загрязнении» заинтересованные лица вправе обжаловать в государственном бюро принятое Лиелприжским региональным управлением среды решение о выдаче разрешения. В свою очередь, решение бюро данные лица могут дальше обжаловать в суде всеобщей юрисдикции в установленном законом порядке.

С учетом обстоятельства, что Лиелприжское региональное управление среды компетентно выдать разрешение на работу оборудования только в том случае, если предусматриваемые эмиссии соответствуют требованиям нормативных актов, Конституционный суд считает, что при издании оспариваемого распоряжения основной задачей правительства было установить оптимальное место установки оборудования, а не окончательно решить вопрос о соответствии параметров оборудования требованиям нормативных актов. Таким образом, тот факт, что в момент издания оспариваемого распоряжения параметры оборудования не соответствовали отдельным требованиям правил № 323 и что при проведении в рамках ОВС общественного обсуждения также были констатированы некоторые неточности, все же не считается достаточным основанием для признания оспариваемого распоряжения незаконным и отменяемым.

7.



Установленное в статье 5 и пунктах 1-3 статьи 6 Закона об обработке отходов, а также в статье 14 и части первой статьи 17 закона «О загрязнении» относится к выдаче разрешения на загрязняющую деятельность, но не связывается непосредственно с оспариваемым распоряжением. Кроме того, заявитель ни в заявлении Конституционному суду, ни на судебном заседании также не представил юридического обоснования утверждению о несоответствии оспариваемого распоряжения статье 111 Конституции. Поэтому соответствие оспариваемого распоряжения вышеупомянутым правовым нормам в данном решении не оценивается.

### **Заключительная часть**

На основании пункта 6 части первой статьи 29, статей 30, 31 и 32 Закона о Конституционном суде Конституционный суд

**решил:**

**1. Прекратить судопроизводство по делу в части о соответствии распоряжения Кабинета Министров от 8 августа 2001 года № 401 «О размещении в Олайне оборудования по сжиганию опасных отходов» статье 111 Конституции Латвийской Республики, статье 5 и пунктам 1-3 статьи 6 Закона об обработке отходов и статье 14 и части первой статьи 17 закона «О загрязнении».**

**2. Признать распоряжение Кабинета Министров от 8 августа 2001 года № 401 «О размещении в Олайне оборудования по сжиганию опасных отходов» соответствующим статье 115 Конституции Латвийской Республики, статье 11 закона «Об охране среды» и статьям 3 и 11 закона «Об оценке влияния на среду».**

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение объявлено в Риге 14 февраля 2003 года.

Председатель судебного заседания

Айварс Эндзиньш