



ТРЕТИЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

15 сентября 2015 года

Дело № А33-25321/2014

г. Красноярск

Резолютивная часть постановления объявлена «08» сентября 2015 года
Полный текст постановления изготовлен «15» сентября 2015 года

Третий арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего Юдина Д.В.,

судей: Борисова Г.Н., Севастьяновой Е.В.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Маланчик Д.Г.,

при участии:

от заявителя (закрытого акционерного общества «Ванкорнефть»): Лысенко Ю.В.,
представителя по доверенности от 05.12.2014 № 1837/2014;

от ответчика (Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования
по Красноярскому краю): Борисовой Л.М., представителя по доверенности от 09.06.2015
№ 01-2/20-4603; Цишкевич Т.В., представителя по доверенности от 12.01.2015
№ 01-2/20-3,

рассмотрев апелляционную жалобу Управления Федеральной службы по надзору в сфере
природопользования по Красноярскому краю

на решение Арбитражного суда Красноярского края

от «23» июня 2015 года по делу № А33-25321/2014, принятое судьей Крицкой И.П.

установил:

закрытое акционерное общество «Ванкорнефть» (ИНН 2437261631,
ОГРН 1042400920077, далее – общество, заявитель, ЗАО «Ванкорнефть») обратилось в
Арбитражный суд Красноярского края с заявлением к Управлению Федеральной службы
по надзору в сфере природопользования по Красноярскому краю (ИНН 2466146143,
ОГРН 1062466156917, далее – ответчик, Управление Росприроднадзора) о признании
недействительным приказа Управления Росприроднадзора от 04.09.2014 № 1270 об отказе
в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Решением Арбитражного суда Красноярского края от 23 июня 2015 года
заявленные требования удовлетворены.

Не согласившись с данным судебным актом, Управление Росприроднадзора
обратилось в Третий арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в
которой просит отменить обжалуемое решение суда первой инстанции, принять новый
судебный акт об отказе в удовлетворении заявленного требования. В апелляционной
жалобе и в дополнениях к ней ответчик привел следующие доводы:

- суд неправомерно не принял во внимание новую редакцию Порядка
разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение,
утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской
Федерации от 25.02.2010 № 50, и не установил действительное основание для отказа в
утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в виде

наличия недостоверной информации в части указания IV класса опасности для окружающей среды отхода «буровой шлам»;

- представленными в материалы дела доказательствами, полученными в ходе проведенной Красноярской природоохранной прокуратурой проверки деятельности ЗАО «Ванкорнефть», подтверждается, что спорные отходы «буровой шлам» относятся к IV классу опасности, что соответствует содержанию федерального классификационного каталога отходов (далее - ФККО), утвержденного приказом Росприроднадзора от 18.07.2014 № 445;

- вывод об утверждении Управлением Росприроднадзора V класса опасности спорного отхода является необоснованным;

- оспоренный приказ не нарушает прав общества, поскольку приказ был издан в соответствии с действующим законодательством; неблагоприятные последствия после 21.05.2015 (окончание срока действия утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение) возникли в результате недобросовестных действий общества, которое необоснованно пыталось подтвердить относимость отхода «буровой шлам» к V классу опасности, несмотря на его относимость в соответствии с ФККО к IV классу опасности.

Общество представило отзыв на апелляционную жалобу, дополнения к нему, в которых с доводами, приведенными ответчиком не согласилось, сослалось на следующие обстоятельства:

- ответчиком при вынесении оспариваемого приказа в нарушение положений Порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение приняты во внимание иные документы, полученные в ходе проверки Красноярской природоохранной прокуратурой;

- возможность отнесения отхода к конкретному классу опасности не предусмотрена в рамках процедуры рассмотрения уполномоченным органом документов в целях утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;

- ФККО не исключает возможности существования отхода, имеющего отличный класс опасности, по сравнению с указанным в нем, при наличии экспериментального подтверждения, в связи с чем несоответствие в установленном в проекте классе опасности отхода «буровой шлам» с классом опасности этого вида отхода, установленного ФККО, само по себе не может являться свидетельством недостоверности представленной заявителем информации;

- вывод о «недостоверности» представленной заявителем информации, указанный в Приложении к приказу от 04.09.2014 № 1270 (несоответствие класса опасности, указанному в ФККО, представленным документам) в ходе рассмотрения судебного спора административный орган обосновывает дополнительными доводами и документами, не отраженными в тексте оспариваемого ненормативного правового акта и не относящимися к процедуре утверждения лимитов на размещение отходов;

- вид отхода, который указан в ФККО (шламы буровые при бурении, связанном с добычей сырой нефти, малоопасные (код 2 91 120 01 39 4)), не идентичен по наименованию тому отходу, который образуется в рамках производственной деятельности общества («буровой шлам»), в связи с чем определение класса его опасности исключительно из наименования не представляется возможным.

Представители сторон в судебном заседании поддержали доводы, изложенные в апелляционной жалобе, в отзыве на нее и в дополнениях к ним.

Апелляционная жалоба рассматривается в порядке, установленном главой 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

При рассмотрении дела установлены следующие обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения спора.

Общество обратилось в Управление Росприроднадзора с заявлением от 23.07.2014 об установлении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Приказом Управления Росприроднадзора от 04.09.2014 № 1270 обществу отказано в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение согласно представленному проекту.

Полагая, что приказ от 04.09.2014 № 1270 является незаконным, общество обратилось в арбитражный суд с вышеуказанным требованием.

Исследовав представленные доказательства, заслушав и оценив доводы лиц, участвующих в деле, суд апелляционной инстанции пришел к следующим выводам.

В соответствии со статьей 123 Конституции Российской Федерации, статьями 7, 8, 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Согласно статье 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается, как на основания своих требований и возражений.

В силу части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации для признания оспариваемого ненормативного правового акта (действий, бездействия) недействительным необходимо наличие одновременно двух условий - несоответствие его закону или иным нормативным правовым актам и нарушение им прав и охраняемых законом интересов субъектов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с требованиями Положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Красноярскому краю, утвержденного приказом Росприроднадзора от 23.06.2011 № 401, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемый приказ принят компетентным лицом уполномоченного органа. Данный факт обществом не оспаривается.

Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон об отходах производства) определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

В соответствии со статьей 18 Закона об отходах производства в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья человека, уменьшения количества отходов применительно к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, устанавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Лимиты на размещение отходов устанавливаются в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов в уведомительном порядке.

Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов (за исключением статистической отчетности)

устанавливает федеральный орган исполнительной власти в области обращения с отходами (часть 4 статьи 18 Закона об отходах производства).

Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение утвержден приказом Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.02.2010 № 50 (далее - Порядок от 25.02.2010 № 50).

Оспариваемым по делу приказом от 04.09.2014 №1270 заявителю отказано в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в связи с наличием недостоверной информации в составе представленных документов. Согласно приложению к приказу, в представленном на утверждение проекте нормативов образования отходов и лимитов на их размещение имеются материалы обоснования класса опасности отхода «буровой шлам», в соответствии с которыми вышеуказанному отходу присвоен V класс опасности для окружающей среды.

Удовлетворяя заявленное требование, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что у Управления Росприроднадзора отсутствовали основания для отказа заявителю в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в связи с наличием недостоверной информации, связанной с наличием арифметических или логических ошибок при заполнении форм, предусмотренных методическими указаниями, указанными в пункте 5 настоящего Порядка от 25.02.2010 № 50, поскольку общество правомерно, руководствуясь Порядком от 25.02.2010 № 50 подтвердило V класс опасности отхода «буровой шлам» надлежащими документами. Суд первой инстанции также указал, что у Управления Росприроднадзора отсутствует возможность отнесения отхода к конкретному классу опасности в ходе процедуры рассмотрения уполномоченным органом документов в целях утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Апелляционная инстанция, исследовав и оценив представленные в материалы дела доказательства в порядке статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, пришла к следующим выводам.

Согласно пункту 5 Порядка от 25.02.2010 № 50 нормативы образования отходов и лимиты на их размещение утверждаются территориальными органами Росприроднадзора на основании комплекта обосновывающих расчетов, материалов и документов - проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, разрабатываемого индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в соответствии с методическими указаниями, утвержденными Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Согласно пункту 10 Порядка от 25.02.2010 № 50 (в редакции, действовавшей до 03.02.2015) основанием для отказа в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение является наличие недостоверной информации в составе указанных заявления и документов.

Следовательно, на момент принятия оспариваемого приказа Управление Росприроднадзора правомерно руководствовалось действующими нормами Порядка от 25.02.2010 № 50 об основаниях для отказа в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, что общество не оспаривает.

Вместе с тем заявитель полагает, что не допустил отражение недостоверной информации при подаче заявления и документов. Согласно позиции заявителя им был представлен необходимый пакет документов для утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; наличие в ФККО вида отхода, имеющего сходное наименование, не лишает заявителя (собственника отхода) права подтвердить его фактическое соответствие иному классу посредством использования экспериментального метода в соответствии с критериями отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды, утвержденными приказом Минприроды России от 15.06.2001 № 511.

Статьей 4.1 Закона об отходах производства отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, на пять классов опасности:

- I класс - чрезвычайно опасные отходы;
- II класс - высокоопасные отходы;
- III класс - умеренно опасные отходы;
- IV класс - малоопасные отходы;
- V класс - практически неопасные отходы.

В силу пункта 3 статьи 14 Закона об отходах производства на отходы I - IV класса опасности должен быть составлен паспорт. Паспорт отходов I - IV класса опасности составляется на основании данных о составе и свойствах этих отходов, оценки их опасности. Порядок паспортизации, а также типовые формы паспортов определяет Правительство Российской Федерации. Определение данных о составе и свойствах отходов, включаемых в паспорт отходов, должно осуществляться с соблюдением установленных законодательством Российской Федерации об обеспечении единства измерений требований к измерениям, средствам измерений.

Согласно пункту 1 статьи 20 Закона об отходах производства государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Государственный кадастр отходов ведется по единой для Российской Федерации системе. Порядок ведения государственного кадастра отходов определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (пункт 2).

В соответствии с пунктом 3 приказа Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» приказ вступает в силу со дня вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 26 октября 2000 года № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов».

Соответствующее постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2013 № 712 «О порядке проведения паспортизации отходов I - IV классов опасности» вступило в силу 01.08.2014.

Согласно положениям Порядка ведения государственного кадастра отходов данный Порядок устанавливает процедуры сбора, обработки, систематизации и представления информации о видах отходов, их происхождении, химическом и (или) компонентном составе, агрегатном состоянии и физической форме, классе опасности, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов (пункт 1). Государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов (ФККО), государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов и ведется по единой для Российской Федерации системе (пункт 2).

Настаивая на представление обществом достоверных сведений, ответчик указывает, что в соответствии с ФККО, утвержденным приказом Росприроднадзора от 18.07.2014 № 445, отходы общества «буровой шлам», указанные в нормативах образования отходов и лимитов на их размещение, отнесены к IV классу опасности, а не V, как указало общество в представленных документах.

Апелляционный суд соглашается с доводами ответчика о том, что, несмотря на факт представления обществом заявления 25.07.2014, при решении вопроса об

утверждении нормативов подлежал применению ФККО, утвержденный приказом Росприроднадзора от 18.07.2014 № 445 и вступивший в силу с 01.08.2014.

Согласно пункту 11 Порядка от 25.02.2010 № 50 территориальные органы Росприроднадзора в срок, не превышающий 30 рабочих дней с даты приема указанных в пункте 7 настоящего Порядка заявления и документов, принимают решение об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение либо об отказе в их утверждении (с мотивированным обоснованием).

Вместе с тем из пунктов 9, 10 Порядка от 25.02.2010 № 50 следует, что до непосредственного рассмотрения заявления и документов в первые 5 рабочих дней с даты представления документов осуществляется выявление неточностей и (или) неполноты сведений, некомплектности материалов. В случае соблюдения формальных требований осуществляется проверка заявления по существу.

С учетом даты представления документов пять рабочих дней для проверки Управлением Росприроднадзора комплектности и полноты сведений, представленных обществом, истекли 1 августа 2014 года. Следовательно, ответчик правомерно после указанной даты в рабочие дни (с 04.08.2014) провел проверку представленных заявителем материалов с учетом ФККО, утвержденного приказом от 18.07.2014 № 445.

Данные выводы соответствуют разъяснениям, которые приведены в письме Минприроды от 30.07.2014 № 05-12-44/16059 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов».

Согласно утвержденному ФККО такой вид отхода как шламы буровые указан в составе наименования «шламы буровые при бурении, связанном с добычей сырой нефти, малоопасные» во 2 блоке «Отходы добычи полезных ископаемых», группа «Отходы при бурении, связанном с добычей сырой нефти, природного (попутного) газа и газового конденсата», подгруппа «Шламы буровые при бурении связанном с добычей сырой нефти, природного (попутного) газа и газового конденсата» с кодом 2014-2 91 120 01 39 4, что согласно положениям пункта 9 указанного Порядка ведения государственного кадастра отходов означает относимость спорных отходов в 4 классу опасности (11-й знак кода).

Суд апелляционной инстанции не принимает доводы общества о том, что оно в соответствии с критериями отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды, утвержденными приказом Минприроды России от 15.06.2001 № 511, на основании экспериментального метода и с учетом компонентного состава отхода подтвердило их относимость к V классу опасности. В подтверждение своих доводов общество ссылается на заключение специализированной организации о классе опасности отходов (отчет экспериментального подтверждения класса опасности для окружающей среды отходов - буровой шлам, выполненный и утвержденный ЦЛАТИ по Красноярскому краю 18.12.2009). В материалы дела представлены протоколы анализа, составленные в 2010 году ЦЛАТИ по Красноярскому краю, заключения к ним, согласно которым качество проб не превышает предельно допустимой концентрации, качество почвы по содержанию нефтепродуктов не превышает качество почвы фоновых проб.

Вместе с тем в соответствии с пунктами 10, 11 Порядка ведения государственного кадастра отходов ФККО формируется и ведется на основе информации о классификационных признаках (происхождение, состав, агрегатное и физическое состояние) и классах опасности конкретных видов отходов, представляемой индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, в процессе деятельности которых образуются отходы, в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее - территориальные органы Росприроднадзора) при подтверждении в установленном порядке отнесения отходов к конкретному классу опасности. Территориальные органы Росприроднадзора обобщают и систематизируют сведения о видах отходов и их классификационных признаках, содержащиеся в информации, представляемой индивидуальными предпринимателями и юридическими

лицами, в процессе деятельности которых образуются отходы, подготавливают и представляют в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (далее - Росприроднадзор) предложения по включению видов отходов в ФККО.

Следовательно, наличие в ФККО общего наименования отхода в виде «шламы буровые при бурении, связанном с добычей сырой нефти, малоопасные» не исключает возможность его применения к конкретному виду отхода «шламы буровые», который образуется в результате деятельности общества. Классификационные признаки отхода, отраженные в ФККО, как указано выше, получены на основании информации о конкретных видах отходов. При этом общество не опровергло, что блок, группа и подгруппа указанного вида отхода исходя из условий образования соответствуют тому виду отхода, который общество поименовало как «шламы буровые». Приведенные обществом доводы о возможности отнесения спорных отходов к иным видам в соответствии с ФККО не нашли своего подтверждения и противоречат документам и пояснениями, представленным обществом, в которых отражен факт образования отходов в результате добычи нефтепродуктов.

При этом в ранее действовавшем ФККО (до 01.08.2014), утвержденном приказом Минприроды России от 02.12.2002 № 786, отсутствовало указание на такой вид отхода, как «буровой шлам».

Документы, на которые ссылается общество, вывод об относимости отходов к IV классу опасности, несмотря на представленные технические отчеты о неизменности производственного процесса ЗАО «Ванкорнефть», не опровергают, поскольку относимость отходов к указанному классу подтверждается представленным в материалы дела заключением к протоколу биотестирования № 5 г-О(Т), составленного 27.08.2014 на основании отобранных Управлением Росприроднадзора проб в ходе проведенной Красноярской природоохранной прокуратурой проверки. Вместе с заключением в материалы дела представлен протокол расчета класса опасности отхода, в котором отражен порядок расчета класса опасности в соответствии с критериями отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды, утвержденными приказом Минприроды России от 15.06.2001 № 511, и согласно которому отходы «буровой шлам» имеют IV класс опасности.

С учетом изложенного и принимая во внимание положения абзаца 9 статьи 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которым установлена презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о доказанности факта относимости спорного отхода общества к IV классу опасности для окружающей среды.

Возражения заявителя о том, что ответчик не мог учитывать данные документы при рассмотрении заявления общества об утверждении нормативов, не принимаются судом во внимание, поскольку Порядок от 25.02.2010 № 50 не исключает данную возможность. Отсутствие в оспариваемом приказе ссылок на документы, на основании которых Управление Росприроднадзора пришло к соответствующему выводу, в том числе указанного заключения к протоколу, не свидетельствует о неправомерности решения, так как Порядок от 25.02.2010 № 50 не обязывает указывать данные, на основании которых уполномоченный орган пришел к тому или иному решению. При этом, как указано выше, принимая решение в отношении заявления общества, Управление Росприроднадзора правомерно руководствовалось утвержденными ФККО, которым отходы общества отнесены к IV классу опасности.

Доводы общества о том, что ответчик ранее посредством своих писем фактически подтвердил относимость спорных отходов к V классу опасности, отклоняются судом, так как данные обстоятельства не влияют на законность решения, принятого при новом рассмотрении заявления, которое было подано в самостоятельном порядке.

На основании приведенных обстоятельств суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что отсутствуют основания для признания недействительным приказа

Управления Росприроднадзора от 04.09.2014 № 1270 об отказе в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в соответствии с частью 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Таким образом, апелляционный суд пришел к выводу о необходимости отмены решения суда первой инстанции в соответствии с пунктом 4 части 1, частью 2 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с принятием по делу нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявленного требования.

В силу подпункта 1.1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации ответчик освобожден от уплаты государственной пошлины при подаче апелляционной жалобы.

В соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации расходы общества на уплату государственной пошлины при обращении с заявлением в суд первой инстанции относятся на само общество.

Руководствуясь статьями 268, 269, 270, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Третий арбитражный апелляционный суд

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Красноярского края от «23» июня 2015 года по делу № А33-25321/2014 отменить. Принять новый судебный акт. В удовлетворении требования отказать.

Настоящее постановление вступает в законную силу с момента его принятия и может быть обжаловано в течение двух месяцев в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа через арбитражный суд, принявший решение.

Председательствующий

Д.В. Юдин

Судьи:

Г.Н. Борисов

Е.В. Севастьянова