

**Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа**

ул. Чкалова, дом 14, Иркутск, 664025, www.fasvso.arbitr.ru
тел./факс (3952) 210-170, 210-172; e-mail: info@fasvso.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

город Иркутск
29 января 2020 года

Дело № А19-11371/2019

Резолютивная часть постановления объявлена 23 января 2020 года.

Постановление в полном объеме изготовлено 29 января 2020 года.

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в составе:

председательствующего Шелёминой М.М.,

судей: Ананьиной Г.В., Лешко А.Н.,

при участии в судебном заседании представителя акционерного общества «Ангарский цементно-горный комбинат» Давыдовой Н.В. (доверенность от 28.12.2017, диплом),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Иркутской области и Байкальской природной территории на решение Арбитражного суда Иркутской области от 07 августа 2019 года по делу № А19-11371/2019, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2019 года по тому же делу,

установил:

акционерное общество «Ангарский цементно-горный комбинат» (ОГРН 1023800524330, ИНН 4217027573, г. Ангарск Иркутской области; далее – ОА «Ангарскцемент», общество) обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с заявлением о признании незаконным решения от 12.02.2019 № ОК/03-931 Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Иркутской области (далее – Управление Росприроднадзора по Иркутской области, административный орган), переименованного в дальнейшем в Межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Иркутской области и Байкальской природной территории (приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 10.06.2019 № 342) (далее – МУ Росприроднадзора, Управление, административный

орган); об обязанности выдать решение о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объекта размещения отходов для объектов размещения отходов (ГРОРО): Отвал № 1-38-00228-Х-00398-021018; Отвал № 2-38-00229-Х-00398-021018, Отвал № 3-38-00230-Х-00398-021018.

Решением Арбитражного суда Иркутской области от 07 августа 2019 года, оставленным без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2019 года, заявленные требования удовлетворены. На Управление возложена обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов общества.

МУ Росприроднадзора обратилось в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить принятые по делу судебные акты по мотивам неправильного применения судами пунктов 6, 11, Положения о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2016 № 467 (далее – Положение № 467), пунктов 22, 24, 25 Порядка проведения собственниками объектов размещения отходов, а также лицами, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 04.03.2016 № 66 (далее – Порядок № 66), постановления Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» (далее – Постановление № 913), нарушения норм процессуального права, несоответствия выводов судов фактическим обстоятельствам дела, принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

По мнению заявителя кассационной жалобы, судами не учтено, что в представленном обществом отчете отсутствует информация о проведении производственного контроля атмосферного воздуха по указанным в утвержденной обществом Программе «Производственного геоэкологического мониторинга территории размещения отвалов вскрышных пород месторождения карьера «Перевал» компонентам углерод (сажа) и керосин (у/в по керосину); при отвалообразовании используются бульдозеры, при работе двигателя, которого выделяются, в том числе указанные вещества, следовательно, общество обязано производить контроль данных выбросов; наблюдение за состоянием атмосферного воздуха проведено АО «Ангарскцемент» не в полном объеме, отчет о результатах мониторинга не соответствует утвержденной Программе и Порядку

№ 66; судами не дана оценка доводам Управления о необходимости учета данных веществ как взвешенных веществ в соответствии с Постановлением № 913; вывод судов о том, что бульдозеры являются транспортными средствами, которые не относятся к стационарным источникам, для которых не определяются нормативы предельно допустимых выбросов, не имеет значения, поскольку Управление указывает не на обязанность нормировать выбросы, образуемые бульдозерами, а на обязанность производить контроль выбросов, которые фактически имеются; у административного органа отсутствует обязанность запрашивать дополнительную информацию и давать предварительную оценку представленным с отчетом документам; также в отчете отсутствуют сведения об использованных методиках (методах) отбора проб атмосферного воздуха, не представлен календарный план выполнения работ по наблюдению за состоянием и загрязнением компонентов природной среды и природных объектов.

В отзыве на кассационную жалобу АО «Ангарскцемент» считает ее доводы несостоятельными, судебные акты – законными и обоснованными.

Кассационная жалоба рассматривается в порядке, установленном главой 35 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного заседания извещены по правилам статей 123, 186 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (определение выполнено в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью судьи, в связи с чем направлено лицам, участвующим в деле, посредством его размещения на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и информационной системе «Картотека арбитражных дел» – kad.arbitr.ru), МУ Росприроднадзора по Иркутской области и Байкальской природной территории своих представителей в судебное заседание не направило, в связи с чем кассационная жалоба на основании части 3 статьи 284 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации рассматривается в их отсутствие.

Представитель АО «Ангарскцемент» в судебном заседании подтвердила доводы, изложенные в отзыве на кассационную жалобу.

Проверив в пределах, установленных статьей 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов судов о применении норм права установленным ими по делу обстоятельствам и имеющимся в материалах дела доказательствам, правильность применения судами норм материального и процессуального права при рассмотрении дела и, исходя из доводов, содержащихся в

кассационной жалобе и возражениях на нее, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа приходит к следующим выводам.

Как установлено судами и следует из материалов дела, АО «Ангарскцемент» является владельцем объектов размещения отходов.

Согласно приказу Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Российской Федерации от 02.10.2018 № 398 объекты: Отвал № 1, № 2, № 3 вскрышных пород месторождения карьера «Перевал» АО «Ангарскцемент» включены в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОПО): Отвал № 1-38-00228-Х-00398-021018; Отвал № 2-38-00229-Х-00398-021018, Отвал № 3-38-00230-Х-00398-021018.

Объекты размещения отходов Отвалы № 1, № 2, № 3 вскрышных пород месторождения карьер «Перевал» ОА «Ангарскцемент» расположены у юго-западной оконечности озера Байкал, на территории Слюдянского района, Иркутской области, в 7 км к юго-западу от ст. Слюдянка, на водоразделе рек Слюдянка и Похабиха.

Для организации работ по наблюдению за состоянием и загрязнением окружающей среды на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду, оценки и прогноза изменений ее состояния лицами, эксплуатирующими объекты размещения отходов, в соответствии с Порядком № 66 АО «Ангарскцемент» разработана Программа производственного геоэкологического мониторинга территории размещения отвалов вскрышных пород месторождения карьера «Перевал» от 22.10.2018 (далее – Программа).

На основании Программы обществом проведен мониторинг окружающей среды, для целей которого был произведен отбор проб атмосферного воздуха, поверхностной воды рек Слюдянка и Похабиха, почвагрунта. Проведенные исследования показали отсутствие негативного воздействия отвалов вскрышных пород на окружающую среду.

Отчет о результатах проведения мониторинга, подтверждающих исключение негативного воздействия на окружающую среду территории размещения отвалов вскрышных пород месторождения карьера «Перевал», утвержденный 14.01.2019, направлен обществом в Управление Росприроднадзора по Иркутской области.

По результатам рассмотрения отчета Управлением 12.02.2019 принято решение о неподтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду территории размещения отвалов вскрышных пород месторождения карьера «Перевал» на основании подпункта «а» пункта 11 Положения № 467. Основанием для принятия отрицательного решения управлением указано на то, что в нарушение пункта 24 Порядка № 66 в представленном отчете отсутствуют сведения об использованных методиках

(методах) отбора проб, инструментальных измерений, определений и их соответствии требованиям законодательства; в представленной Программе, установлено осуществление планирования отвала вскрышных пород с помощью бульдозеров, являющихся источниками выбросов загрязняющих веществ, в том числе углерода (сажи), керосин (углеводороды по керосину). В отчете отсутствует информация о проведении производственного контроля атмосферного воздуха по указанным компонентам - углерода (сажи), керосин (углеводороды по керосину) в нарушение пункта 25 Порядка № 66; в отчете отсутствуют разделы: обработка и документирование данных наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды на территории объекта размещения отходов и в пределах его воздействия на окружающую среду, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды; в разделе «Приложения» не представлен календарный план выполнения работ по наблюдению за состоянием и загрязнением компонентов природной среды и природных объектов, копии документов и материалов о соответствии использованных методик (методов) отбора проб, инструментальных измерений, определений требованиям законодательства Российской Федерации.

АО «Ангарскцемент» обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с указанным заявлением.

Суды первой и апелляционной инстанций, удовлетворяя заявленные требования, исходили из того, что оспариваемое решение Управления не соответствует требованиям действующего законодательства и нарушает права и законные интересы заявителя.

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа считает обжалуемые судебные акты не подлежащими отмене, а кассационную жалобу – удовлетворению в силу следующего.

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 определены Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ).

В соответствии с пунктом 3 статьи 12 Федерального закона № 89-ФЗ на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду собственники объектов размещения отходов, а также лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, обязаны проводить мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды в порядке, установленном

федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией.

Статьей 23 Федерального закона № 89-ФЗ определено, что при размещении отходов на объектах размещения отходов, которые не оказывают негативное воздействие на окружающую среду, плата за негативное воздействие на окружающую среду не взимается. Исключение негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов достигается за счет осуществления природоохранных мероприятий, наличия технических решений и сооружений, обеспечивающих защиту окружающей среды, и подтверждается результатами мониторинга состояния окружающей среды, в том числе соблюдением нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ. Порядок подтверждения исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов устанавливается Правительством Российской Федерации (пункты 6 – 7).

Порядок подтверждения исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов установлен Положением № 467.

Согласно Положению № 467 обоснованием исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов являются данные инструментальных измерений с использованием технических систем и устройств с измерительными функциями, свидетельствующие о соблюдении нормативов качества окружающей среды, установленных для химических, физических и биологических показателей состояния окружающей среды, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций химических веществ (пункт 3). Лица, эксплуатирующие объекты размещения отходов, подготавливают отчет о результатах проведения мониторинга, содержащего данные, подтверждающие исключение негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов (далее - отчет), который является основанием для принятия решения соответствующим территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объектов размещения отходов (пункт 6). Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в срок, не превышающий 30 дней со дня поступления отчета, осуществляет сопоставление изложенной в нем информации с имеющимися данными о состоянии и загрязнении окружающей среды на территории объекта размещения отходов и в пределах его воздействия на окружающую среду, полученными от территориального органа Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в рамках взаимодействия и обмена информацией на региональном уровне, предусмотренных соглашением о сотрудничестве

Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, или путем проведения необходимых инструментальных измерений, выполненных федеральным государственным бюджетным учреждением, находящимся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. По результатам указанного сопоставления территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в недельный срок принимает решение о подтверждении (неподтверждении) исключения негативного воздействия на окружающую среду объекта размещения отходов и информирует об этом лицо, представившее отчет, в электронном виде или по почте (пункт 10). Одним из оснований для принятия решения о неподтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду объекта размещения отходов является отсутствие в отчете данных инструментальных измерений, свидетельствующих о соблюдении нормативов качества окружающей среды на территории объекта размещения отходов и в пределах его воздействия на окружающую среду (подпункт «а» пункта 11).

Требования к организации и осуществлению наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду, оценки и прогноза изменений ее состояния, а также требования к оформлению и представлению полученных результатов регламентированы Порядком № 66.

Пунктом 22 Порядка № 66 определены разделы, которые должен включать отчет о результатах мониторинга, соответствующий утвержденной программе мониторинга. Определено также, какие сведения приводятся в разделах (пункты 24, 25 Порядка № 66).

По результатам исследования и оценки в порядке, предусмотренном главой 7 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, доказательств и доводов сторон суды установили, что представленный обществом в территориальный орган Росприроднадзора по месту расположения объекта размещения отходов отчет о результатах мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территории объекта размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду разработан в соответствии с утвержденной обществом Программой производственного геоэкологического мониторинга территории размещения отвалов вскрышных пород месторождения карьер «Перевал». Предмет геоэкологического мониторинга – компоненты природной среды: атмосферный воздух, почвенный покров (почвогрунт), поверхностные воды.

В соответствии с разделами 3.2, 3.3, 3.4 Программы лабораторно-аналитические исследования выполнены, в том числе аккредитованным Филиалом «ЦЛАТИ по Восточно-Сибирскому региону» г. Иркутска, которым проведены исследования атмосферного воздуха; результаты этих испытаний отражены в приложенных к отчету и имеющихся в материалах дела протоколах: испытаний от 14.11.2018 № АН1148А, отбора проб от 09.11.2018 № АН708А, измерений концентраций от 09.11.2018 № АН1149А. Исследования проведены на содержание следующих загрязняющих веществ в атмосферном воздухе: азот диоксид, азот оксид, углерод оксид, ангидрид сернистый, пыль. Результаты исследований показали, что пробы атмосферного воздуха соответствуют требованиям ГН 2.1.6.3492-17 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе городских и сельских поселений». Вся информация о привлекаемых организациях, имеющихся у них специальных разрешениях, а также о приборах, используемых при проведении исследований, указана в таблице № 3 раздела 4 представленного отчета.

В этой связи суды мотивированно отклонили доводы Управления, заявленные и в кассационной жалобе, об отсутствии в отчёте сведений об использованных методиках (методах) отбора проб, инструментальных измерений, определений и их соответствии требованиям законодательства.

Доводы заявителя кассационной жалобы о том, что наблюдение за состоянием атмосферного воздуха проведено АО «Ангарскцемент» не в полном объеме, отчет о результатах мониторинга не соответствует утвержденной Программе и Порядку № 66, поскольку Программой установлено, что при отвалообразовании используются бульдозеры, при работе двигателя которого выделяются, в том числе углерод (сажа) и керосин (у/в по керосину), следовательно, общество обязано производить контроль данных выбросов; учет данных веществ как взвешенных веществ в соответствии с Постановлением № 913, также были предметом рассмотрения судами двух инстанций, мотивированно отклонены, в связи с чем не могут быть приняты во внимание судом кассационной инстанции.

При представлении первого по очередности отчета о результатах мониторинга оценка изменений окружающей среды осуществляется по сравнению с фоновыми значениями показателей компонентов природной среды и природных объектов в районе расположения объекта размещения отходов (пункт 27 Порядка № 66).

Судами установлено, что АО «Ангарскцемент» объекты размещения отходов поставлены на учет в октябре 2018 года и программа мониторинга и отчет, предоставляются впервые. При отборе проб почвы и поверхностных вод (реки Слюдянка

и Похабиха) обществом в соответствии с пунктом 27 Порядка № 66 и пункта 5 Положения № 467 параллельно были отобраны пробы на фоновое содержание загрязняющих веществ в районе расположения объектов размещения отходов.

Разделами 3, 4 и 6 программы мониторинга общество в соответствии с Приказом № 66 обосновало проведение исследований только атмосферного воздуха, водных объектов, почвы. Опровергающих данных фоновых значений содержания загрязняющих веществ Управление не представило.

Судами правомерно учтены положения Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в редакции, действующей до 01.01.2019) (далее – Федеральный закон № 96-ФЗ), в том числе определённые статьей 1 понятия атмосферного воздуха - жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений; вредного (загрязняющего) вещества - химическое или биологическое вещество либо смесь таких веществ, которые содержатся в атмосферном воздухе и которые в определенных концентрациях оказывают вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду; загрязнения атмосферного воздуха - поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха.

В силу статьи 12 Федерального закона № 96-ФЗ предельно допустимые выбросы определяются в отношении вредных (загрязняющих) веществ, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, для стационарного источника и (или) совокупности стационарных источников расчетным путем на основе нормативов качества атмосферного воздуха с учетом фонового уровня загрязнения атмосферного воздуха (пункт 2). Для передвижных источников технические нормативы выбросов устанавливаются техническими регламентами, принимаемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (пункт 6).

В соответствии с пунктом 2 статьи 4.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.07.2015 № 1316-р утвержден Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды. Компонент углерод (сажа) в данный Перечень не включен.

Кроме того, приказом Управления Росприроднадзора по Иркутской области от 07.08.2018 № 1683-ОД для АО «Ангарскцемент» по промплощадке – обособленное

подразделение «Карьер Перевал» утверждены предельно допустимые выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, на основании которого выдано разрешение № ЭН-150 на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. В пункте 4 приложения № 2 (условия действия разрешения) указан перечень загрязняющих веществ и показатели их выбросов, не подлежащих нормированию и государственному учету, в который включен углерод (сажа).

Объектом размещения отходов, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, является Отвал № 1, № 2, № 3 вскрышных пород месторождения карьер «Перевал», в отношении которого обществом проводился мониторинг состояния окружающей среды. При формировании отчета общество исследовало содержание загрязняющих веществ по источнику с наибольшим выбросов этих веществ – взрывные работы. В разделе 2 мониторинга указана технология добычи полезного ископаемого, первым этапом которой является извлечение полезного ископаемого. Извлечение производится буровзрывным способом, общее количество взрывов в течение года - 17. При взрыве происходит выделение: азота диоксида, углеводород оксид и пыль неорганическая.

Доводы Управления, заявленные и в кассационной жалобе, о том, что в отчете отсутствуют такие разделы как: обработка и документирование данных наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей среды на территории объекта размещения отходов и в пределах его воздействия на окружающую среду, рассмотрены и мотивированно отклонены судами, учитывая, что постановка объектов размещения отходов была произведена в октябре 2018 года впервые, программа мониторинга и отчет сформированы и сданы впервые, следовательно, АО «Ангарскцемент» при предоставлении программы мониторинга и отчета в силу объективных причин не обладает обобщенной статистической информацией по наблюдениям за состоянием и загрязнением окружающей среды на территории объекта размещения отходов и в пределах его воздействия на окружающую среду.

При таких обстоятельствах суды двух инстанций обоснованно признали, что оспариваемое решение Управления нарушает права и законные интересы общества, так как противоречит установленным материалами дела обстоятельствам и не соответствует приведённым нормам права.

Выводы судов основаны на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств в соответствии с частью 1 статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Неправильного применения норм материального права или нарушения норм процессуального права, влекущих отмену судебных актов, в том числе тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе, не установлено.

Поэтому у суда кассационной инстанции, учитывая предусмотренные статьей 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации пределы его компетенции, отсутствуют правовые основания для переоценки названных выводов судов и учета доводов кассационной жалобы, направленных на переоценку установленных судами фактических обстоятельств.

При таких условиях Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа не находит предусмотренных статьей 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации оснований для отмены обжалуемых судебных актов, в связи с чем решение Арбитражного суда Иркутской области и постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда в силу пункта 1 части 1 статьи 287 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат оставлению без изменения.

Руководствуясь статьями 274, 286 - 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа

ПОСТАНОВИЛ:

Решение Арбитражного суда Иркутской области от 07 августа 2019 года по делу № А19-11371/2019, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2019 года по тому же делу оставить без изменения, кассационную жалобу без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном статьей 291.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Председательствующий

М.М. Шелёмина

Судьи

Г.В. Ананьина

А.Н. Левашко