

Взыскание платы за размещение отходов. Примеры судебных решений

Ю. В. Юрченко

Юрист «Пепеляев Групп»

Важное в статье

- 1 Анализ судебных решений по доначислению и взысканию платы за вскрышные породы во внутренних и внешних отвалах > 12.
- 2 Анализ судебных решений по взысканию платы за размещение отходов при их использовании для рекультивации нарушенных земель > 15.
- 3 Анализ судебных решений по доначислению и взысканию платы за размещение отходов при их использовании в качестве вторичных материальных ресурсов > 20.

Отходы для формирования внутренних и внешних отвалов

В последнее время Росприроднадзор часто упрекают в низкой собираемости платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС). Видимо, в связи с этим, а также под угрозой передачи администрирования платы налоговым органам уполномоченный орган все чаще применяет подходы налоговых органов, придумывая новые схемы доначисления и взыскания экологических платежей. Одной из таких схем стала двухходовая комбинация, направленная на доначисление и взыскание платы за объем вскрышных пород, помещенных во внутренние отвалы на месторождении по добыче полезных ископаемых:

- ▶ на первом этапе Росприроднадзор проводит (с привлечением аккредитованной лаборатории) процедуру подтверждения класса опасности отхода «вскрыш-

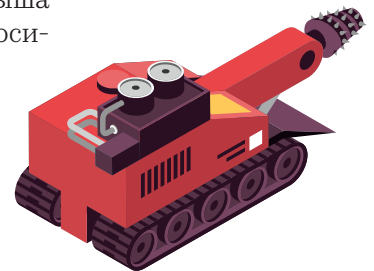


ные породы» и устанавливает, что они относятся к IV классу опасности. Смотрите, например, постановление Арбитражного суда ДВО от 15.02.2019 по делу № А59-5495/2018;

- ▶ последствием этого обстоятельства является возможность взыскания с предприятия платы за размещение отходов (вскрышной породы) во внутренних отвалах за объемы, размещенные в течение, как минимум, последних трех лет, поскольку $K = 0$, используемый предприятиями для расчета платы за НВОС в отношении вскрышных пород, помещенных во внутренние отвалы, к отходам IV класса опасности не применяется. При этом доначисляться плата будет уже по ставкам, установленным постановлением Правительства РФ от 13.09.2016 № 913¹ для отходов IV класса опасности, – 635,9 рубля за тонну в 2016 году (для V класса опасности – 1 рубль за тонну в 2016 году).

Данный подход противоречит не только сложившейся годами практике, согласно которой вскрышные породы традиционно относятся к отходам V класса опасности (согласно ФККО²), но и положениям Закона № 89-ФЗ³. Так, пункт 11 статьи 12 этого закона разрешает использование вскрышных и вмещающих горных пород и отходов производства черных металлов IV и V классов опасности при ликвидации горных выработок.

При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что вскрышные и вмещающие горные породы указаны отдельно от отходов производства черных металлов IV и V классов опасности, то есть Законом № 89-ФЗ вскрышные породы (далее также – вскрыша) к отходам не отнесены. Таким образом, отнесение вскрышных пород ▶ 14 к отходам в принципе является спорным, поскольку вскрыша (природный грунт) не представляет опасности для экосистемы, являясь ее частью.



К сведению



КОГДА ПРИМЕНЯЕТСЯ НУЛЕВОЙ КОЭФФИЦИЕНТ

Коэффициент 0 применяется при размещении отходов V класса опасности добывающей промышленности посредством закладки искусственно созданных полостей в горных породах при рекультивации земель и почвенного покрова в соответствии с проектной документацией.

Пункт 6 статьи 16.3 Закона № 7-ФЗ⁴



Наличие в ФККО отходов, содержащих в названии словосочетание «вскрышная порода», также не может быть подтверждением отнесения всех вскрышных пород к отходам. Включение отхода в ФККО зависит от решения лица, у которого образовался отход, и правовые последствия возникают также только для этого лица. Данное утверждение соответствует правовой позиции Росприроднадзора по делу № А59-5495/2018 ► 15.

Таким образом, использование вскрышной породы для формирования внутренних отвалов месторождений полезных ископаемых не порождает обязанности предприятия рассчитывать и вносить плату за НВОС (за размещение отходов), за исключением ситуации, когда предприятие, у которого образуются данные вскрышные породы, приняло решение, что в его производстве вскрышные породы являются отходом, полезному использованию не подлежат, и подтвердило отнесение вскрышной породы к отходам IV класса опасности.

Иной подход не соответствует действующему правовому регулированию, а также принципам охраны окружающей среды и рационального природопользования. До последнего времени создание отвалов вскрыши во внутреннем пространстве карьера приравнивалось к природоохранному мероприятию в связи с направленностью на экономию природных (земельных) ресурсов, что соответствует в том числе принципу рационального землепользования, закрепленному в статье 12 ЗК РФ⁵.

Все изложенное (кроме применения коэффициента 0, предусмотренного пунктом 6 статьи 16.3 Закона № 7-ФЗ ► 13) справедливо также и в отношении платы за вскрышные породы, используемые для формирования внешних отвалов месторождений полезных ископаемых, поскольку если вскрышные породы – это не отход, а природный грунт, то и отвалы вскрышной породы не являются объектами размещения отходов.

Соответственно создание отвалов разрыхленных горных пород (то есть природного грунта) не порождает обязан-

Словарь



Вскрышные породы – горные породы, покрывающие и вмещающие полезное ископаемое, подлежащие выемке и перемещению как отвальный грунт в процессе открытых горных работ.

ГОСТ 175.1.01-83⁶



ДЕЛО № А59-5495/2018



Росприроднадзор признал необходимым подтверждение отнесения отхода к определенному классу опасности тем лицом, у которого он образуется, вне зависимости от наличия подобного отхода в ФККО. В указанном деле Управление Росприроднадзора произвело отбор проб вскрышных пород из отвала на месторождении по добыче угля открытым способом и по результатам анализа установило несоответствие этой вскрышной породы отходу, внесенному в ФККО с кодом 2 11 11 11 20 5 – «Вскрышная порода при добыче угля открытым способом». Суды трех инстанций поддержали доводы Росприроднадзора: «С учетом положений статей 14, 20 Закона № 89-ФЗ, пункта 7 Правил проведения паспортизации отходов I–IV классов опасности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.08.2013 № 712, пунктов 3, 6 Порядка № 541 процедура отнесения образующихся в процессе деятельности хозяйствующих субъектов отходов к конкретному классу опасности носит не формальный характер, а предполагает установление реальной степени негативного воздействия на окружающую среду». Также, признавая правовую позицию Росприроднадзора по данному делу обоснованной и отклоняя доводы заявителя об отсутствии необходимости подтверждения отнесения к конкретному классу опасности отходов, включенных в ФККО, суд кассационной инстанции пришел к выводу, что «из буквального содержания и смысла пункта 2 статьи 14 Федерального закона № 89-ФЗ в совокупности с иными положениями Федерального закона № 89-ФЗ не следует, что сопоставление отходов, образующихся в процессе производства, на предмет наличия их в ФККО осуществляется только по сходству наименования отхода».

ность по исчислению и внесению платы за размещение отходов. Но только не в тех случаях, когда проектными решениями предусмотрено создание объекта размещения отходов «отвал вскрышной породы», а вскрыша отнесена к отходам.

Отходы для рекультивации нарушенных земель

Росприроднадзор, а часто и суды полагают, что имеются основания для доначисления и взыскания платы за размещение отходов, даже если проектной документацией предусмотрены решения по использованию вскрышных пород (или малоопасных, инертных отходов для рекультивации нарушенных земель).

Между тем использование – это вид деятельности по обращению с отходами, который платой не облагается. Пункт 1 статьи 16 Закона № 7-ФЗ предусматривает взимание платы только за размещение (хранение, захоронение) отходов производства и потребления.

Тем не менее, согласно письму Минприроды России от 19.05.2014 № 05-12-44/10285⁷ использование отходов, в том числе для рекультивации, признается их размещением. Эта позиция противоречит положениям Закона № 89-ФЗ, так как допускает подмену понятий «использование» и «размещение» отходов, однако активно применяется на практике.

Последствие этого – распространение требования о получении положительного заключения государственной экологической экспертизы на все проекты рекультивации нарушенных земель с использованием отходов (запрещено использовать для рекультивации только ТКО) и вскрышных пород, несмотря на то что официально вскрышные и вмещающие породы признаны пригодными для рекультивации, в том числе для биологической рекультивации (ГОСТ 17.5.1.03-86⁸).

В судебной практике встречаются как негативные, так и позитивные (для предприятий) примеры разрешения споров, связанных с доначислением платы за размещение отходов при использовании отходов для рекультивации ➤ 17–18.



Словарь



Отвал – искусственная насыпь из отвальных грунтов или некондиционных полезных ископаемых, промышленных, коммунально-бытовых отходов.

Внешний отвал – отвал, образуемый в результате размещения разрыхленных горных пород вне контура карьера.

Отвалообразование – формирование отвалов на специально отведенных участках или выработанном пространстве карьеров при открытых и подземных разработках.

ГОСТ 17.5.1.01-83

Инертные отходы – отходы, существование которых не оказывает воздействия на людей и окружающую среду.

Статья 3.49 ГОСТ 30772-2001⁹



ДЕЛО № А47-360/2015



Удовлетворяя требования Росприроднадзора о взыскании платы за размещение отходов, суд отклонил доводы общества о том, что вскрышные породы не являются отходами, так как предназначены для рекультивации земель. Суд указал, что вскрышные породы являются отходами производства, а размещение этих отходов на горных отвалах – один из видов НВОС и основание для начисления платы.



ДЕЛО № А63-6104/2017



Установив, что деятельность общества связана с реализацией проекта рекультивации хвостохранилища и с использованием отходов производства для рекультивации, суд сделал вывод, что в данном случае происходило использование отходов, что нетождественно размещению отходов.



ДЕЛО № А60-4536/2017



На основании статьи 1 Закона № 89-ФЗ, пункта 5 статьи 13 ЗК РФ, пункта 5 приказа Минприроды России и Роскомзема от 22.12.1995 № 525/67¹⁰, пункта 5.37 ГОСТ 30772-2001, а также проектов рекультивации нарушенных земель с использованием отходов производства суд пришел к выводу, что проводимая обществом рекультивация не является захоронением отходов, под которым понимается изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах, в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду. Верховный Суд РФ отказал в передаче кассационной жалобы департамента Росприроднадзора в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ (определение от 30.05.2018 № 309-ЭС18-5732¹¹).



ДЕЛО № А51-20593/2017



Суд кассационной инстанции со ссылкой на письмо Минприроды России от 19.05.2014 № 05-12-44/10285 указал, что рекультивация карьерных выемок и искусственно созданных полостей с использованием отходов (в том числе вскрышных пород) фактически является размещением (захоронением) отходов и возможна при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. При этом суд направил дело на новое рассмотрение для оценки проектных решений по рекультивации.

При новом рассмотрении суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что «деятельность заявителя по использованию вскрыши для рекультивации, предусмотренная проектом, не является размещением отходов согласно Закону № 89-ФЗ, поскольку не все горные (вскрышные) породы могут быть отнесены к отходам, а деятельность пользователя недр – к деятельности, связанной с размещением отходов».



ДЕЛО № А74-12214/2016



Заявителю удалось убедить суд в том, что вскрышные породы не являются отходами, а отвалы вскрышных пород – объектами размещения отходов в смысле, придаваемом этому понятию Законом № 89-ФЗ.

Словарь



Продукция – результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях.

Закон № 84-ФЗ²

Вторичные материальные ресурсы – отходы производства и потребления, образующиеся в народном хозяйстве, для которых существует возможность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки.

Статья 3.3 ГОСТ 30772-2001.

Очевидно, Минприроды России тоже сомневается в обоснованности отнесения вскрышных пород к отходам. Об этом свидетельствует подготовка законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и Закон РФ "О недрах"» (далее – законопроект). В его первоначальной редакции предлагалось не относить к отходам вскрышные и вмещающие горные породы, подлежащие использованию для рекультивации нарушенных земель и ликвидации горных выработок, а также использованию при строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, ликвидации объектов капитального строительства в соответствии с проектной документацией.

Доработанным законопроектом вскрышные и вмещающие горные породы отнесены к инертным отходам, которым не присваивается класс опасности, также они не подлежат включению в лимиты на размещение отходов, в отношении этих отходов не вносится плата за НВОС. Несмотря на то что в доработанной версии законопроекта вскрыша все-таки отнесена к отходам, освобождение от платы за НВОС фактически означает признание отсутствия НВОС.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ ОБ ОЦЕНКЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЗАКОНОПРОЕКТ

При описании проблемы... разработчиком указывается на то, что в настоящее время в отношении вскрышных и вмещающих горных пород законодательство об отходах распространяет режим, установленный для отходов производства и потребления. Следовательно, утверждаются нормативы образования таких отходов и лимиты на их размещение. Объекты размещения вскрышных и вмещающих горных пород являются объектами размещения отходов, включаются в соответствующий реестр, проектная документация которых подлежит государственной экологической экспертизе. Также при размещении вскрышных и вмещающих горных пород с пользователей недр взимается плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Таким образом, проект акта направлен на устранение избыточных требований при регулировании обращения с отходами добычи и обогащения полезных ископаемых, образующихся при производстве вскрышных работ и проходке подземных горных выработок.

Дополнительно следует отметить, что проект акта устанавливает право уполномоченных органов субъектов Российской Федерации в целях стимулирования использования вскрышных и вмещающих горных пород, отходов добычи полезных ископаемых отказывать в предоставлении недр для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов, если в регионе имеются возможности замещения природных материалов указанными отходами.

Таким образом, разработчиком предполагается содействовать вовлечению этих отходов в хозяйственный оборот.



Отходы в качестве вторичных материальных ресурсов

Логично, что если отход можно использовать, то он перестает быть отходом и становится сырьем, материалом, продукцией, потому что может быть потреблен, то есть имеет ценность. Согласно ГОСТ Р 54098-2010¹³ для «перевода» отхода в категорию вторичных материальных ресурсов (ВМР) ▶ 18 достаточно наличия спроса на отход как на ресурс и пригодности отхода для использования в промышленном производстве для получения сырья, изделий и (или) энергии. Минприроды России подтверждает данный вывод ▶ 20.

Законом № 162-ФЗ¹⁴ предусмотрена возможность разработки стандартов организаций, технических условий, предусматривающих использование отходов в качестве ВМР в каком-либо производственном процессе. Также Законами № 84-ФЗ, 162-ФЗ и 174-ФЗ¹⁵ предусмотрены процедуры для придания легитимности перечисленным документам: это стандартизация, сертификация и государственная экологическая экспертиза.

Росприроднадзор достаточным основанием использования отходов в качестве ВМР признает только положительное заключение государственной экологической экспертизы на новую технику, технологию, новые вещества (подп. 5 п. 1 ст. 11 Закона № 174-ФЗ). А поскольку законом не определено, что является новыми веществами, техникой, технологиями, это дает возможность для расширительного толкования и применения данной нормы. Анализ судебной практики ▶ 21.

Согласно данным, приведенным в Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления¹⁶, наибольшее



СУДЕБНЫЙ АКТ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ ПО ДЕЛУ № А40-206749/2016

Минприроды России дан ответ о том, что [...] в действующем законодательстве о техническом регулировании и законодательстве об отходах не устанавливается граница между продукцией и отходами. Согласно положениям Закона № 89-ФЗ понятие «отход» [...] носит относительный характер и зависит от наличия или отсутствия заинтересованного в нем лица.



ДЕЛО № А60-54393/2017



Обществом оспорено предписание Департамента Росприроднадзора об обязательности проведения государственной экологической экспертизы в отношении технических условий на технологию переработки сталеплавильных шлаков.

При рассмотрении дела установлено, что шлаки перерабатываются предприятием с 1997 года. С 1983 года действует ГОСТ 3344-83¹⁷ о переработке шлаков в щебень и песок. В связи с этим суды указали, что нет необходимости получать заключение государственной экологической экспертизы на технологическую инструкцию по переработке сталеплавильных шлаков. Между тем технические условия, утвержденные на предприятии, признаны судом объектом государственной экологической экспертизы в силу пункта 5 статьи 11 Закона № 174-ФЗ как техническая документация на новые вещества, которые могут попадать в природу. Суды поддержали позицию Департамента Росприроднадзора о том, что новые вещества – это вещества, образующиеся вследствие осуществления производственной деятельности предприятия, вне зависимости от того, относятся указанные вещества к отходам производства или нет.

Таким образом, предприятие обязали пройти государственную экологическую экспертизу несмотря на то, что технология производства вещества существовала уже несколько десятилетий. Необходимо отметить, что в тексте судебных актов не усматривается применение заявителем именно той технологии, которая была введена ГОСТ 3344-83 в 1983 году, возможно, это и послужило основанием для принятого решения.



ДЕЛО № А76-8788/2017



Оспорен отказ управления Росприроднадзора в переоформлении лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности. По мнению уполномоченного органа, необходимо проведение государственной экологической экспертизы проекта технической документации на производство и применение RDF-топлива, поскольку это новая технология, использование которой может оказывать воздействие на окружающую среду.

Обществом в материалы дела представлены ТУ 0251-001-21506643-2016¹⁸ и эпидемиологическое заключение, согласно которому заявитель и его деятельность соответствуют санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам.

Заявленные требования удовлетворены, поскольку управлением Росприроднадзора не представлено доказательств того, что производимое и используемое обществом топливо из твердых отходов является новой технологией, как и доказательств того, что RDF-топливо отличается от используемого на территории РФ топлива из твердых отходов.



ДЕЛО № А07-23011/2016



Суды пришли к выводу о недоказанности заявителем правомерности отнесения вскрышной породы к готовой продукции и обоснованности доначисления уполномоченным органом платы за размещение отходов. Заявителем в материалы дела были представлены: 1) отчет о научно-исследовательской работе; 2) технические условия; 3) сертификат соответствия продукта «Смесь горных пород» разработанным техническим условиям, выданный Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии; 4) санитарно-эпидемиологическое экспертное заключение; 5) пакет документов о реализации продукции третьим лицам. Определением Верховного Суда РФ от 11.01.2018 № 309-КГ17-20431¹⁹ отказано в передаче жалобы предприятия в Судебную коллегию КЭС.

К счастью, данное дело не стало прецедентом, формирующим судебную практику, и позднее появились судебные акты, в которых судами использование отходов в качестве ВМР признано обоснованным.



ДЕЛО № А53-22717/2018



Росприроднадзор посчитал, что смесь сырого осадка и избыточного активного ила является отходом производства, а деятельность по размещению таких отходов подлежит лицензированию, и отказал предприятию в утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Однако суды поддержали позицию предприятия, поскольку установили, что спорные осадки сточных вод обладают потребительскими свойствами и после обезвоживания являются сырьем для производства органических удобрений. Согласно технологическому регламенту по эксплуатации иловых площадок очистных сооружений канализации города Азова подсушенный в течение трех лет осадок подлежит лабораторному контролю в целях подтверждения его соответствия экологическим и санитарным требованиям (для получения сертификата соответствия) и после этого может использоваться в качестве удобрения.



ДЕЛО № А07-21119/2018



Департамент Росприроднадзора обратился в суд с заявлением о привлечении предприятия к административной ответственности, так как посчитал, что ответчик осуществляет деятельность по обезвреживанию отхода III класса опасности в отсутствие лицензии на обращение с отходами.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды отметили, что обществом разработаны технические условия и технологический регламент получения и применения органического удобрения. Эти документы учитывают государственные и отраслевые стандарты, санитарно-гигиенические нормативы и правила, природоохранные требования и соответствуют нормам законодательства о техническом регулировании. Обществом получены экологический сертификат соответствия и паспорт качества продукции, что является достаточным основанием для правомерного использования отхода илового осадка в качестве товарной продукции (удобрения).

количество отходов образуется при добыче полезных ископаемых, которые представлены в основном вскрышными, вмещающими породами и продуктами обогащения минерального сырья. При этом данные материалы являются ценным сырьем для строительных работ, рекультивации, приготовления строительных смесей и различных техногенных грунтов. Это относится также к таким отходам, как золошлаки от сжигания углей объектами энергетики.

Технологии использования вскрыши и золошлаков в различных производствах введены государственными стандартами еще в 1980–1990 годах. Например, ГОСТ 17608-91²⁰ предусматривает использование золошлаков ТЭС при изготовлении бетонных плит, ГОСТ 8267-93²¹ – использование вскрышных и вмещающих пород. Однако споры о правомерности применения этих материалов как ВМР и необходимость получения положительного заключения экологической экспертизы продолжают и сегодня. Анализ судебной практики ► 22. ■



Документы

1. Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах».
2. Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов».
3. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
4. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
5. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
6. ГОСТ 17.5.1.01-83. Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения.
7. Письмо Минприроды России от 19.05.2014 № 05-12-44/10285 «О разъяснении законодательства по вопросу размещения отходов организациями, производящими добычу полезных ископаемых».
8. ГОСТ 17.5.1.03-86. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель.
9. ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения.
10. Приказ Минприроды России и Роскомзема от 22.12.1995 № 525/67 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы».
11. Определение Верховного Суда РФ от 30.05.2018 № 309-ЭС18-5732 по делу № А60-4536/2017.
12. Федеральный закон от 27.12.2002 № 84-ФЗ «О техническом регулировании».
13. ГОСТ Р 54098-2010. Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения.
14. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».
16. Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года».
17. ГОСТ 3344-83. Щебень и песок шлаковые для дорожного строительства. Технические условия.
18. ТУ 0251-001-21506643-2016. RDF-топливо (альтернативное топливо).
19. Определение Верховного Суда РФ от 11.01.2018 N 309-КГ17-20431 по делу № А07-23011/2016.
20. ГОСТ 17608-91. Плиты бетонные тротуарные. Технические условия.
21. ГОСТ 8267-93. Щебень и гравий из плотных горных пород для строительных работ. Технические условия.