

**АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ОКРУГА****Именем Российской Федерации****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
арбитражного суда кассационной инстанции

г. Краснодар

Дело № А53-11430/2020

01 июня 2021 года

Резолютивная часть постановления объявлена 25 мая 2021 года.  
Постановление изготовлено в полном объеме 01 июня 2021 года.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в составе председательствующего Воловик Л.Н., судей Захарова В.В. и Посаженикова М.В., при участии в судебном заседании от заявителя – прокурора Ростовской области – Богаченко А.М. (служебное удостоверение), от третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора – общества с ограниченной ответственностью «Южный город» (ИНН 6162050599, ОГРН 1106194001870) – Мирошникова М.Г. (доверенность от 31.12.2020), в отсутствие в судебном заседании заинтересованного лица – Межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Ростовской области и Республике Калмыкия (ИНН 6164226375, ОГРН 1046164025951), надлежаще извещенного о времени и месте судебного заседания, в том числе посредством размещения информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, рассмотрев кассационную жалобу прокурора Ростовской области на решение Арбитражного суда Ростовской области от 23.07.2020 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2020 по делу № А53-11430/2020, установил следующее.

Прокурор Ростовской области (далее – прокурор) в интересах субъекта Российской Федерации – Ростовской области и Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области обратился в Арбитражный суд Ростовской области с заявлением к Межрегиональному управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Ростовской области и Республики Калмыкии (далее – управление, лицензирующий орган) о признании незаконными действий по переоформлению ООО «Южный Город» лицензии от 10.02.2015 серии 061 № 00101/П и недействительным приказа от 11.02.2019 № 09/17 о переоформлении ООО «Южный Город» лицензии на сбор отходов I – IV классов опасности, транспортирование отходов I – IV классов опасности,

обезвреживание отходов I – IV классов опасности, размещение отходов IV классов опасности.

Определением от 30.04.2020 суд привлек к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, ООО «Южный город» (далее – общество).

Решением от 23.07.2020, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции от 29.12.2020, суд отказал в удовлетворении заявленных прокурором требований. Судебные акты мотивированы тем, что к моменту рассмотрения заявления общества о переоформлении лицензии, срок действия представленных в материалы дела и лицензирующему органу положительных заключений государственной экологической экспертизы истек, однако спорное оборудование («Экотром-2», «Форсаж-2») не являлось новым, не отвечало критерию «впервые предлагаемые к использованию», поэтому у лицензирующего органа отсутствовали основания для истребования у общества положительного заключения государственной экологической экспертизы при рассмотрении заявления общества о переоформлении лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности, в связи с изменением перечня выполняемых работ и отказа в переоформлении лицензии.

В кассационной жалобе прокурор просит отменить указанные судебные акты, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований. Податель кассационной жалобы полагает, что суды неправильно применили нормы права, а выводы судов не соответствуют установленным по делу обстоятельствам. По мнению прокурора, обществом, при обращении в лицензирующий орган с заявлением о переоформлении лицензии, не соблюдены требования и условия для переоформления лицензии, установленные пунктом 8 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Закон № 174-ФЗ), подпунктом «в» пункта 5 Положения о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2015 № 1062 (далее – Положение № 1062). При обращении в лицензирующий орган с заявлением о переоформлении лицензии общество не представило действующие положительные заключения государственной экологической экспертизы на установку «Форсаж-2», используемую для обезвреживания отходов, и сооружение для сбора и разделения компонентов люминесцентных ламп «Экотром-2». Обратившись в

лицензирующий орган с заявлением о переоформлении лицензии в связи с изменением перечня выполняемых работ, общество представило положительные заключения государственной экологической экспертизы от 24.11.2004 (срок действия 3 года) в отношении установки по утилизации (сжиганию) отходов «Форсаж-2» и от 21.01.2005 (срок действия 5 лет) в отношении сооружения для разделения компонентов ртутьсодержащих отходов – «Экотром-2», утратившие юридическую силу в 2007 и 2010 годах, соответственно. Лицензирующий орган, при переоформлении лицензии не учел положения абзаца 7 пункта 5 статьи 18 Закона № 174-ФЗ, согласно которому положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случае истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы.

В отзыве на кассационную жалобу прокурора управление просит оставить судебные акты без изменения, полагая, что они являются законными и обоснованными. Лицензирующий орган указал, что проектная техническая документация к установкам «Экотром-2» не была новой как на дату представления обществом заявления для переоформления лицензии, так и на дату вступления в силу Закона № 174-ФЗ, о чем свидетельствует патент № 2050051 на «устройство для утилизации люминесцентных ламп» (дата поступления заявки в Роспатент 02.12.1994). У лицензирующего органа при переоформлении обществом лицензии в 2019 году отсутствовали основания для истребования у лицензиата положительного заключения государственной экологической экспертизы на мобильную установку «Экотром-2», по причине того, что в 2019 году эта установка не подпадала под понятие объекта государственной экологической экспертизы в силу статьи 11 Закона № 174-ФЗ. В Российской Федерации не существует иной технологии переработки люминесцентных ламп, кроме «Экотром-2», соответственно, незаконное требование о прохождении государственной экологической экспертизы установки «Экотром-2» уничтожит или парализует работу по обезвреживанию люминесцентных ламп. Положения подпунктов «а» и «б» пункта 3 Положения № 1062, относятся к лицензионным требованиям, предъявляемым к соискателю лицензии при его намерении осуществлять деятельность в области обращения с отходами, а также к лицензиату при осуществлении им деятельности в области обращения с отходами; в территориальный орган Росприроднадзора при переоформлении лицензии согласно подпункту «г» пункта 7 Положения № 1062 предоставляются лишь сведения о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Установки «Форсаж-2» повсеместно используются на территории Российской Федерации с конца 2004 года по настоящее время, обязанность по прохождению государственной

экологической экспертизы отнесена на лицо, спроектировавшее и выпускающее (заказчик экспертизы) то или иное оборудование, и именно оно должно реализовать в срок, указанный в экспертизе выпуск своей продукции, то есть установок, а не юридическое лицо, использующее в дальнейшем эти установки. После серийного выпуска установок «Форсаж-2», указанное оборудование, технология, перестали подпадать под пункт 5 статьи 11 Закона № 174-ФЗ (проекты технической документации на новую технику, технологию). Спорные установки (мобильные) не относятся к проектной технической документации на новую технику, технологию, соответственно, установки не могут быть объектами государственной экологической экспертизы, указанными в пункте 5 статьи 11 Закона № 174-ФЗ и положения пункта 8 статьи 11 Закона № 174-ФЗ в данном случае не применимы. В случае удовлетворения требований прокурора, предприятия на территории Российской Федерации, осуществляющие деятельность в области утилизации отходов, утратят право работать на основании имеющихся у них лицензий, что приведет к негативным последствиям для окружающей среды.

ООО «Южный город» в нарушение статьи 279 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации отзыв на кассационную жалобу прокурора не представило.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа, изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы и отзыва, заслушав представителей участвующих в деле лиц, проверив законность и обоснованность судебных актов, считает, что судебные акты подлежат отмене по следующим основаниям.

Как видно из материалов дела, общество 06.12.2018 обратилось в Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному федеральному округу (далее – департамент, правопродшественник управления) с заявлением о переоформлении лицензии от 10.02.2015 серии 061 № 00101/П на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности в связи с изменением перечня выполняемых работ (далее – лицензия).

Согласно представленной к заявлению о переоформлении лицензии документации обезвреживание отходов I – IV класса опасности общество планировало осуществлять посредством применения установки для разделения компонентов ртутьсодержащих отходов «Экотром-2», арендуемой у ООО «Группа Компаний ЮГ» по договору от 30.12.2017, а также с использованием установки по утилизации (сжиганию)

отходов «Форсаж-2», арендуемой у ООО «Группа Компаний ЮГ» по договору от 30.12.2017.

В подтверждение соответствия планируемого вида деятельности лицензионным требованиям общество представило лицензирующему органу сведения об имеющихся положительных заключениях государственной экологической экспертизы на вышеуказанные установки, а именно: заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы материалов «Установка по утилизации (сжиганию) отходов «Форсаж-2», утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 24.11.2004 № 273; заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы материалов рабочего проекта сооружения для сбора и разделения компонентов люминесцентных ламп, утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 21.01.2005 № 29 (по установке «Экотром-2»).

По результатам проведенных документарной и выездной проверок (акты проверок от 01.02.2019 и 08.02.2019, соответственно) общество признано соответствующим лицензионным требованиям, предъявляемым к лицензионному виду деятельности по обезвреживанию отходов I – IV класса опасности на установках по разделению компонентов ртутьсодержащих отходов «Экотром-2» и утилизации (сжиганию) отходов «Форсаж-2». Приказом от 11.02.2019 № 09/17 департамент переоформил обществу лицензию.

Прокуратура Ростовской области во исполнение задания Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.11.2019 № 75/2-25-2019 провела проверку исполнения требований федерального законодательства при лицензировании отдельных видов деятельности в сфере обращения с отходами, по результатам которой, пришла к выводу о незаконности действий департамента по переоформлению обществу лицензии от 10.02.2015 и издания приказа от 11.02.2019 № 09/17.

Указанные обстоятельства явились основанием для обращения прокурора в арбитражный суд с заявлением о признании действий департамента по переоформлению обществу лицензии незаконными, а приказа от 11.02.2019 № 09/17 – недействительным.

Судебные инстанции, со ссылкой на положения статьи 9 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ (далее – Закон № 89-ФЗ) «Об отходах производства и потребления», статей 1, 8, 12, 13 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ), статей 1, 3, 11 Закона № 174-ФЗ, пунктов 3, 5, 7 Положения № 1062, письма Минприроды России и Росприроднадзора, в том числе письмо Минприроды России от 13.05.2011

№ 05-12-44/7250 пришли к выводу о том, что действия департамента по переоформлению ООО «Южный Город» лицензии и приказ от 11.02.2019 № 09/17 о переоформлении ООО «Южный Город» лицензии на сбор отходов I – IV классов опасности, транспортирование отходов I – IV классов опасности, обезвреживание отходов I – IV классов опасности, размещение отходов IV классов опасности, являются законными и обоснованными.

При этом суды исходили из того, что необходимость представления на государственную экологическую экспертизу проекта технической документации, который ранее получил положительное заключение государственной экологической экспертизы, по истечению срока действия этого положительного заключения может быть обусловлена реализацией объекта государственной экологической экспертизы с отступлением от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, внесением изменений в документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы, а также если объект государственной экологической экспертизы не был реализован в течение срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность в области обращения с отходами, не предусматривают обязанности проведения повторной государственной экологической экспертизы проектной документации после истечения срока действия утвержденного уполномоченным государственным органом положительного заключения государственной экологической экспертизы.

К моменту истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы, применяемая техника или технология («Экотром-2», «Форсаж-2») не являлись новой, поскольку не отвечали критерию «впервые предлагаемые к использованию». Установки «Экотром-2», «Форсаж-2», ранее уже были введены в эксплуатацию и были реализованы согласно государственной экологической экспертизе, имевшейся на тот момент и необходимой при введении в действие установок по разделению компонентов ртутьсодержащих отходов «Экотром-2» и по утилизации (сжиганию) отходов «Форсаж-2».

С учетом изложенного, суды пришли к выводу о том, что при обращении ООО «Южный Город» в департамент с заявлением о переоформлении лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности, в связи с изменением перечня выполняемых работ, департамент не должен был требовать у

ООО «Южный Город» представление положительного заключения государственной экологической экспертизы и обоснованно переоформил лицензию ООО «Южный Город» на основании заявления лицензиата от 06.12.2018 и приложенных к заявлению документов.

Вместе с тем судебные инстанции не учли следующее.

В силу пункта 1 статьи 9 Закона № 89-ФЗ, пункта 30 части 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности подлежит лицензированию.

Согласно части 19 статьи 18 и пунктам 1, 2 части 7 статьи 14 Закона № 99-ФЗ основанием отказа в переоформлении лицензии является: 1) наличие в представленных соискателем лицензии заявлении о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации; 2) установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям.

В спорном периоде (период переоформления лицензии) лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии при его намерении осуществлять деятельность в области обращения с отходами, а также к лицензиату при осуществлении им деятельности в области обращения с отходами, устанавливались пунктом 3 Положения 1062 (редакция от 28.12.2018).

Одним из таких требований для работ по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I – IV классов опасности является наличие у соискателя лицензии (лицензиата) оборудования (в том числе специального) и специализированных установок, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании, необходимых для выполнения заявленных работ и соответствующих установленным требованиям (подпункт «б» пункта 3 Положения № 1062).

Подпунктом «в» пункта 5 Положения № 1062 предусмотрено, что для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в лицензирующий орган заявление, оформленное в соответствии с частями 1 и 2 статьи 13 Закона № 99-ФЗ, в котором для работ по обезвреживанию и размещению отходов I – IV классов опасности указывает реквизиты положительного заключения государственной экологической экспертизы документации, являющейся объектом государственной экологической экспертизы (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности) в соответствии с Законом № 174-ФЗ (за исключением периода со дня вступления в силу Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении

изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и до дня вступления в силу Федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Согласно пункту 1 статьи 18 Закона № 174-ФЗ заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий обоснованные выводы о соответствии документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, одобренный квалифицированным большинством списочного состава указанной экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу. Положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случае истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы (пункт 5 статьи 18 Закона № 174-ФЗ).

В соответствии со статьей 11 Закона № 174-ФЗ объектами государственной экологической экспертизы являются: проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду (пункт 5); проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I – V классов опасности (пункт 7.2); объекты, указанные в настоящей статье и ранее получившие положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы (пункт 8).

Суды установили и сторонами по делу не оспаривается, что с заявлением о переоформлении лицензии от 06.12.2018 общество в подтверждение соответствия планируемого вида деятельности лицензионным требованиям представило лицензирующему органу сведения об имеющихся положительных заключениях государственной экологической экспертизы на спорные установку и сооружение, а именно: заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы материалов «Установка по утилизации (сжиганию) отходов «Форсаж-2», утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 24.11.2004 № 273; заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы материалов рабочего проекта сооружения для сбора и разделения компонентов люминесцентных ламп, утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 21.01.2005 № 29 (по установке «Экотром-2»).

При этом срок положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов «Установка по утилизации (сжиганию) отходов «Форсаж-2», утвержденного приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 24.11.2004 № 273 (3 года), истек 24.11.2007.

Срок положительного заключения комиссии государственной экологической экспертизы материалов рабочего проекта сооружения «Экотром-2» для сбора и разделения компонентов люминесцентных ламп, утвержденное приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 21.01.2005 № 29 (5 лет), истек 21.01.2010.

Таким образом, поскольку положительные заключения государственных экологических экспертиз, утвержденные приказами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 24.11.2004 № 273 и 21.01.2005 № 29, указанные ООО «Южный Город» в заявлении о переоформлении лицензии от 06.12.2018, утратили юридическую силу в связи с истечением срока их действия, ООО «Южный Город» не отвечало лицензионным требованиям, предъявляемым к лицензиату постановлением № 1062 на дату обращения с заявлением о переоформлении лицензии, у лицензирующего органа отсутствовали основания для переоформления обществу лицензии.

Такой правовой подход соответствует правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определениях от 12.04.2019 № 304-ЭС19-5579, 11.09.2018 № 301-КГ18-13234, 07.11.2018 № 303-КГ18-17534.

Обязанность по проведению государственной экологической экспертизы документов до фактического осуществления намечаемой хозяйственной деятельности не исключает необходимость выполнения данной обязанности в случае реализации объекта экологической экспертизы. Правовым последствием истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы, является утрата его юридической силы.

Принимая во внимание доводы управления со ссылкой на разъяснительные письма Минприроды России и Росприроднадзора, в том числе письмо Минприроды России от 13.05.2011 № 05-12-44/7250, суды не учли, что указанные письма не являются нормативными правовыми актами, применяемыми при рассмотрении арбитражного дела (статья 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

С учетом изложенного у судебных инстанций отсутствовали основания для отказа в удовлетворении заявленных прокурором требований.

В силу пункта 2 части 1 статьи 287 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд кассационной инстанции вправе отменить или изменить решение суда первой инстанции и (или) постановление суда апелляционной инстанции полностью или в части и, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новый судебный акт, если фактические обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены арбитражным судом первой и апелляционной инстанций на основании полного и всестороннего исследования имеющихся в деле доказательств, но этим судом неправильно применена норма права либо законность решения, постановления арбитражного суда первой и апелляционной инстанций повторно проверяется арбитражным судом кассационной инстанции при отсутствии оснований, предусмотренных пунктом 3 части 1 статьи 287 Кодекса.

Поскольку судебными инстанциями установлены фактические обстоятельства по делу, но неправильно применены нормы материального права, суд кассационной инстанции полагает возможным отменить обжалуемые судебные акты и принять новое решение.

Руководствуясь статьями 274, 286 – 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа

#### **ПОСТАНОВИЛ:**

решение Арбитражного суда Ростовской области от 23.07.2020 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2020 по

делу № А53-11430/2020 отменить. Признать незаконными действия Межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Ростовской области и Республике Калмыкия по переоформлению обществу с ограниченной ответственностью «Южный город» лицензии от 10.02.2015 серии 061 № 00101/П и недействительным приказ от 11.02.2019 № 09/17 о переоформлении обществу с ограниченной ответственностью «Южный город» лицензии от 10.02.2015 серии 061 № 00101/П на сбор отходов I-IV классов опасности, транспортирование отходов I-IV классов опасности, обезвреживание отходов I-IV классов опасности, размещение отходов IV класса опасности.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий

Л.Н. Воловик

Судьи

В.В. Захаров

М.В. Посаженников