



**S O D B A**

**V I M E N U L J U D S T V A**

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višje sodnice Nataše Smrekar, ob sodelovanju višjega sodnika Andreja Kmecla in višje sodnice mag. Tatjane Steinman kot članov senata ter višje pravosodne svetovalke Suzane Korotaj kot zapisnikarice, v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Uroš Macerl, Ravenska vas 26a, Zagorje ob Savi, ki ga zastopa Odvetniška družba Čeferin iz Grosuplja, proti toženi stranki Republiki Sloveniji, ki jo zastopa Ministrstvo za okolje in prostor, zaradi okoljevarstvenega dovoljenja, o tožbi tožeče stranke zoper okoljevarstveno dovoljenje Agencije RS za okolje št. 35407-104/2006-195 z dne 23. 7. 2009, v zvezi z odločbo Ministrstva za okolje in prostor št. 35607-23/2008-20 z dne 27. 11. 2009, na nejavni seji dne 17. 2. 2011

**r a z s o d i l o :**

- 1. Tožbi se ugodi, odločba Agencije RS za okolje št. 35407-104/2006-195 z dne 23. 7. 2009 se odpravi in se zadeva vrne upravnemu organu prve stopnje v ponoven postopek.**
- 2. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške upravnega spora v znesku 350,00 EUR v roku 15 dni.**

**O b r a z l o ž i t e v**

Zaradi izjemne obsežnosti obravnavanih upravnih odločb in vlog strank, ki skupaj obsegajo več kot dvesto strani, sodišče v nadaljevanju povzema le najpomembnejše poudarke iz teh listin, ki so bistveni za razumevanje zadeve. Pri povzetkih tožbe se je oprlo tudi na povzetek, ki ga je tožeča stranka izdelala za potrebe postopka za izdajo začasne odredbe v isti zadevi.

Agencija Republike Slovenije za okolje je kot prvostopenjski upravni organ s 1. točko izreka izpodbijane odločbe izdala upravljavcu Lafarge cement d.d., Trbovlje, Kolodvorska 5, okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje naprave za proizvodnjo cementa s proizvodno zmogljivostjo 1400 ton cementnega klinkerja na dan, opredelila lokacijo te naprave ter navedla njene tehnološke enote. V 2. točki izreka je določila okoljevarstvene zahteve za emisije snovi v zrak tako, da je v točki 2.1. določila zahteve v zvezi z emisijami snovi v zrak, v točki 2.2. dopustne vrednosti emisij snovi v zrak, v točki 2.3. obveznosti v zvezi z izvajanjem obratovalnega

monitoringa in poročanjem za emisije snovi v zrak, v točki 2.4. pa zahteve v zvezi s trgovanjem z emisijami toplogrednih plinov. V 3. točki izreka je določila okoljevarstvene zahteve za ravnanje z odpadki tako, da je v točki 3.1. določila zahteve za predelavo nenevarnih odpadkov – uporabo odpadkov kot dodatek surovinam in cementnemu klinkerju, v točki 3.2. zahteve za uporabo odpadkov kot dodatno gorivo (sosežig odpadkov), v točki 3.3. zahteve za ustrezno ravnanje z odpadki, ki nastajajo zaradi opravljanja dejavnosti, in v točki 3.4. zahteve za ustrezno ravnanje z embalažo in odpadno embalažo. V 4. točki izreka je določila okoljevarstvene zahteve za emisije snovi in toplote v vode tako, da je v točki 4.1. določila zahteve v zvezi z emisijami snovi in toplote v vode, v točki 4.2. dopustne vrednosti emisij snovi in toplote v vode, v točki 4.3. pa obveznosti v zvezi z izvajanjem obratovalnega monitoringa in poročanjem o emisijah snovi in toplote v vode. V 5. točki izreka je določila okoljevarstvene zahteve za emisije hrupa tako, da je v točki 5.1. določila zahteve v zvezi z emisijami hrupa v naravno in življenjsko okolje, v točki 5.2. mejne vrednosti kazalcev hrupa, v točki 5.3. pa obveznosti v zvezi z izvajanjem obratovalnega monitoringa in poročanjem zaradi emisije hrupa v naravno in življenjsko okolje. V 6. točki izreka je določila okoljevarstvene zahteve za elektromagnetno sevanje, v 7. točki izreka pa okoljevarstvene zahteve za učinkovito rabo vode in energije. V 8. točki izreka je določila ukrepe za čim višjo stopnjo varstva okolja kot celote ter zmanjševanje tveganja ob nesrečah in obvladovanje nenormalnih razmer. V okviru te točke je v točki 8.1. določila ukrepe v zvezi s skladiščenjem in prenosom nevarnih snovi, v točki 8.2. zahteve za zmanjšanje tveganja ob nesrečah, v točki 8.3. splošne zahteve za čim višjo stopnjo varstva okolja, v točki 8.4. pa zahteve, ki se nanašajo na ukrepe po prenehanju obratovanja naprave. V 9. točki izreka je določila druge posebne pogoje za obratovanje naprave, v 10. točki obveznost obveščanja o spremembah, v 11. točki pa je določila čas veljavnosti dovoljenja.

V obrazložitvi prvostopenjski organ podrobno povzema dotedanji potek postopka ter navaja pravno podlago za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja in dokaze, na podlagi katerih je ugotavljal dejansko stanje. Gre za rotacijsko peč zmogljivosti 1400 ton cementnega klinkerja na dan, zaradi česar se naprava uvršča med naprave, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega, poleg tega pa je upravljavec zaprosil tudi za predelavo odpadkov s sosežigom. Območje, kjer leži ta naprava, je na podlagi določb 3. člena Uredbe o ukrepih za ohranjanje in izboljšanje kakovosti zunanega zraka (Uradni list RS, št. 52/02 in 41/04) ter 2. člena Sklepa o določitvi območji in stopenj onesnaženosti zaradi žveplovega dioksida, dušikovih oksidov, delcev svinca, benzena, ogljikovega monoksida in ozona v zunanjem zraku (Uradni list RS, št. 72/03) razvrščeno v območje, za katerega je določena prva stopnja onesnaženosti zraka. Območje naprave je po mnenju prvostopenjskega organa brez stanovanj, namenjeno industrijski dejavnosti, ni na vodovarstvenem območju virov pitne vode ter tudi ne na zavarovanem območju ali na območju Natura 2000.

Zahteve v zvezi z emisijami snovi v zrak so bile določene na podlagi Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja, Uredbe o emisiji snovi v zrak iz naprav za pridobivanje cementa in Uredbe o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov pri sosežigu odpadkov. Na podlagi meritev je bilo ugotovljeno, da masni pretoki nekaterih snovi v odpadnih plinih presegajo mejne masne pretoke, ki jih določa Uredba o emisiji v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja, vendar gre pri obravnavani napravi za obstoječo napravo, zato se v postopku za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja do 31. julija 2011 ne upoštevajo zahteve te Uredbe v zvezi s kakovostjo zunanega zraka zaradi emisije snovi iz naprave. Pri določitvi dopustne vrednosti emisij snovi v zrak za celotne organske snovi razen organskih delcev (TOC) se je prvostopenjski organ oprl na strokovno oceno Zavoda za zdravstveno varstvo Maribor iz novembra 2008, iz katere izhaja, da zaradi vsebnosti organskih snovi v surovinski mešanici prihaja do emisije TOC v razponu med 100 mg/m<sup>3</sup> in 200 mg/m<sup>3</sup>. Zato je določil najvišjo dopustno vrednost emisije TOC 200 mg/m<sup>3</sup>. Za snovi, ki niso predmet izreka izpodbijane odločbe, je prvostopenjski organ ugotovil, da pri procesu ne nastajajo, ali pa je njihov največji masni pretok iz obravnavane naprave manjši od mejnega masnega pretoka,

oziroma da v primeru sosežiga odpadkov v Uredbi o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sosežigu odpadkov niso določene njihove mejne vrednosti.

Nadalje prvostopenjski organ ugotavlja, da upravljavec obravnavane naprave izpolnjuje vse pogoje za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja za uporabo odpadkov kot dodatno gorivo. To je bilo izkazano s predloženim uporabnim dovoljenjem ter z navedbami v vlogi o načinu predelave odpadkov. Upravljavec doslej še ni uporabljal odpadkov kot gorivo, je pa v postopku predložil strokovno oceno Zavoda za zdravstveno varstvo Maribor iz leta 2007 o vrstah in količin odpadkov, namenjenih sosežigu v rotacijski peči za klinker. Iz te ocene izhaja, da sosežig odpadkov ob predpisanih obratovalnih razmerah in temperaturnemu režimu v peči in ciklonskih izmenjevalnikih ter izvedenem nadzoru nad pošiljkami odpadkov pri njihovem prevzemu ne bo povzročal čezmernih obremenitev okolja. Upravljavec je izkazal tudi, da ima urejeno doziranje, skladiščenje in prevzem odpadkov. Največje količine posameznih vrst odpadkov, ki jih je dovoljeno predelati, so bile določene v skladu z Uredbo o ravnanju z odpadki, program preverjanja istovetnosti odpadkov ob prevzemu pa v skladu z Uredbo o sežiganju odpadkov. V predpisanih mejah so tudi izpusti snovi in odpadne toplote v vodo, emisije hrupa in elektromagnetnega sevanja. Prvostopenjski organ je izvedel tudi presojo skladnosti obravnavane naprave z najboljšimi razpoložljivimi tehnikami, pri tem pa je uporabil različne referenčne dokumente o najboljših razpoložljivih tehnikah pri proizvodnji cementa in apna. Na podlagi podatkov v vlogi za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja je ugotovil, da je mogoče z obratovanjem obravnavane naprave doseči okoljske vplive, ki so enakovredni tistim, ki se dosegajo z uporabo najboljših dosegljivih tehnik, navedenih v referenčnih dokumentih.

Glede pripombe tožeče stranke o uporabi petrolkoka kot goriva prvostopenjski organ navaja, da je ugotovil, da obravnavana naprava pri uporabi premoga, petrolkoka in ekstra lahkega kurilnega olja ne presega mejnih vrednosti emisij snovi v zrak za naprave za proizvodnjo cementa, ki so predpisane v Uredbi o emisiji snovi v zrak iz naprav za pridobivanje cementa in Uredbi o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov osneževanja. Uporaba tega goriva je tudi v skladu z določbami slednje Uredbe in referenčnimi dokumenti o najboljših razpoložljivih tehnikah pri proizvodnji cementa in apna. S tehnikami, opisanimi v teh dokumentih, so primerljive tudi uporabljene tehnike čiščenja emisij snovi v zrak.

Študija o vplivnem območju obravnavane naprave je bila izdelana na podlagi preizkušenega disperzijskega modela, ki ga je izdelovalec elaborata verificiral z izmerjenimi podatki v več okoljih energetskih objektov. Glede vpliva bakra, cinka in kadmija na zdravje ljudi, ki živijo na območju Zasavja, prvostopenjski organ navaja, da je v dovoljenju določil mejne vrednosti teh snovi in ukrepe za zmanjševanje emisij snovi v zrak, zahteve Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih snovi v zrak v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka pa se iz že navedenih razlogov do 31. julija 2011 ne upoštevajo. V izreku dovoljenja so določene tudi mejne vrednosti za emisijo obstojnih organskih onesnaževal. Obravnavana naprava obratuje stalno oziroma enakomerno, zato meritev emisije snovi v zrak v času drugačnega obratovalnega stanja predstavlja dodatno občasno meritev, ki jo je potrebno izvesti le, če se pri napravi redno pojavljajo stanja z nihajočimi emisijami. Stanje v času izpada filtrov, požara ali drugih nesreč se ne uvršča med drugačno obratovalno stanje. Vse meritve in poročila o teh meritvah so po mnenju prvostopenjskega organ izdelani v skladu z veljavnimi predpisi, zato so vse navedbe tožeče stranke v tej smeri neutemeljene. Zavod za zdravstveno varstvo Maribor, Inštitut za varstvo okolja Maribor, ima tudi ustrezna pooblastila za izvajanje prvih meritev in obratovalnega monitoringa emisij snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja. Upravljavec obravnavane naprave je torej v postopku predložil ustrezne dokaze za ugotovitev emisij snovi v zrak. Prvostopenjski upravni organ posebej ugotavlja še, da zagotavljanje izvedbe kontrolnih kemičnih analiz za vrste odpadkov, za katere je upravljavec zaprosil za okoljevarstveno

dovoljenje, ni predpisano, ne glede na to pa upravljavec zagotavlja izvedbo kontrolnih kemičnih analiz za vse vrste odpadkov, ki jih namerava uporabiti kot gorivo.

Glede sodelovanja javnosti v postopku se prvostopenjski organ sklicuje na 14. člen Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega, po katerem se za obstoječe naprave v postopku za pridobitev prvega okoljevarstvenega dovoljenja sodelovanje javnosti zagotovi z izdajo obvestila o izdanem okoljevarstvenem dovoljenju.

Ministrstvo za okolje in prostor je kot drugostopenjski upravni organ zavrnilo pritožbo tožeče stranke zoper izpodbijano odločbo. V obrazložitvi med drugim navaja, da je v postopku bistvenega pomena, ali je mogoče obravnavano napravo šteti za tako imenovano obstoječo napravo, saj je za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za take naprave predpisan bistveno drugačen postopek kot za nove naprave. Drugostopenjski organ meni, da gre za obstoječo napravo in za to navaja vrsto razlogov, ki jih sodišče skupaj s posledicami, ki jih iz te ugotovitve izvaja drugostopenjski upravni organ, podrobneje povzema drugje v tej obrazložitvi. Nadalje drugostopenjski organ podrobno navaja predpisane sestavine in namen okoljevarstvenega dovoljenja, v zvezi s tem pa zavrača pritožbeno navedbo tožeče stranke, da bi bilo treba izvesti tudi oceno stanja okolja po izteku veljavnosti dovoljenja. Ker gre za obstoječo napravo, je prvostopenjski organ lahko relevantna dejstva v zvezi z emisijami snovi ugotavljal s pomočjo meritev, katerih izvajanje je bil upravljavec obravnavane naprave dolžan izvajati že doslej. Odločitev v zvezi s temi dejstvi ne temelji na nobenem dokazu, dejstvu ali okoliščini, do katere se tožeča stranka ne bi imela možnosti opredeliti. Pritožbene navedbe o kršitvi načela zaslišanja stranke so zato neutemeljeni, prav tako pa tudi vse pritožbene navedbe, s katerimi tožeča stranka ponavlja svoje mnenje o pravilnosti in verodostojnosti izvedenih dokazov. Prvostopenjski upravni organ se je opredelil do vseh navedb tožeče stranke.

Po mnenju drugostopenjskega upravnega organa je v rokah upravljavca, kakšno kapaciteto naprave navede v vlogi za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja in na kakšen način želi, da naprava obratuje, upravni organ pa za takšno obratovanje le presodi, ali je skladno s predpisi ter določi druge okoljevarstvene zahteve v zvezi s tem. Petrolkoks je za obratovanje tovrstnih naprav običajno in dovoljeno gorivo, njegova uporaba pa upravljavca ne odvezuje, da ne bi spoštoval v odločbi izrečenih omejitev. Način, kako je prišlo do uporabe petrolkoka, ni pomemben, posebno ker gre za obstoječo napravo, pri kateri sprememba v obratovanju ne vpliva na to opredelitev.

Drugostopenjski upravni organ nato podrobno obravnava mejne vrednosti emisij, določenih z izpodbijano odločbo in jih primerja z veljavnimi predpisi. Ugotavlja, da mora organ določiti strožjo oziroma nižjo dopustno vrednost, če je to potrebno za doseganje predpisanih standardov okolja, vendar pa meni, da to ne velja za obstoječe naprave. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega, namreč določa, da so dopustne vrednosti emisij in obratovalni pogoji za obstoječe naprave lahko tudi blažji od vrednosti, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnik, opisanih v referenčnih dokumentih, če je za posamezno vrsto obstoječih naprav poseben predpis določil posebne prehodne mejne vrednosti in rok za prilagoditev obstoječih naprav najboljšim razpoložljivim tehnikam zaradi upoštevanja njihovih tehničnih značilnosti. Poleg tega opozarja na možnost, da se v prvem okoljevarstvenem dovoljenju za obratovanje obstoječih naprav ne določijo nekatere dopustne vrednosti in obratovalni pogoji. To pomeni, da v dovoljenju za obstoječo napravo ni mogoče določiti dopustnih vrednosti emisij in obratovalnih pogojev, ki so sicer predpisani v referenčnih dokumentih, ne pa tudi v predpisu, ki ureja emisije oziroma obratovalne pogoje. Kolikor gre za predpisane emisije oziroma obratovalne pogoje, lahko upravni organ za obstoječo napravo določi

tudi blažje, kar je v njegovi diskreciji. Glede na to ni pomembno, če prvostopenjski organ ni upošteval referenčnih dokumentov o najboljših razpoložljivih tehnikah, ti dokumenti pa poleg tega ne zajemajo sosežiga odpadkov. Postopki predelave odpadkov, če so uporabljeni v drugih industrijskih sektorjih, so namreč analizirani v referenčnih dokumentih o najboljših razpoložljivih tehnikah za te industrijske sektorje. Stockholmska in Aarhuška konvencija, na kateri se sklicuje tožeča stranka, ne vsebujeta določb, ki bi jih bilo mogoče v postopku neposredno upoštevati, podobno pa velja tudi za več evropskih direktiv, ki jih navaja tožeča stranka.

V zvezi z emisijami v zrak tudi drugostopenjski upravni organ opozarja, da ustrezna uredba določa, da se morajo v postopku za izdajo dovoljenja za obstoječe naprave v zvezi z emisijo snovi upoštevati zahteve in pogoji, predpisani v tej Uredbi v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka, šele po 31. 7. 2011. Zato po mnenju drugostopenjskega organa okoljevarstvenih zahtev, ki se nanašajo na kakovost zunanjega zraka, z dovoljenjem ni mogoče določiti. Prav tako je na podlagi te Uredbe prvostopenjski organ upravičen izpustiti določitev mejnega masnega pretoka ali mejne koncentracije ter največjega masnega pretoka snovi iz naprave, kot je to bilo obrazloženo že v prvostopenjski odločbi. Meni sicer, da zgolj določitev mejnih koncentracij emitiranih snovi ne jamči doseganja namena dovoljenja, saj mora vsak upravljavec naprave koncentracijo snovi prilagajati s spreminjanjem prostorninskega pretoka odpadnega plina, „vendar pa je treba stališče upravnega organa prve stopnje, da se mejnega masnega pretoka ter največjih masnih pretokov snovi ne določi, upoštevati in potrditi“.

Dokazni predlogi za postavitev izvedencev medicinske in okoljske stroke so se nanašali na ugotavljanje izpolnjevanja zahtev v zvezi z kakovostjo zunanjega zraka, ki iz navedenih razlogov niso relevantne za odločitev v zadevi. Zatrjevana škodljivost snovi, ki naj bi nastajale pri sosežiganju odpadkov, ni dejstvo, na podlagi katerega bi upravni organ smel ali moral določiti dopustne vrednosti emisij teh snovi, četudi bi izvedenci ugotovili, kar je v pritožbi zatrjevala tožeča stranka. Dopustne vrednosti se namreč določajo na podlagi kriterijev, določenih s predpisi, kot je to pravilno navedel že prvostopenjski upravni organ. Drugostopenjski organ meni, da se bo s spoštovanjem vseh okoljevarstvenih zahtev iz izpodbijanega dovoljenja štelo, da obravnavana naprava ne povzroča čezmerne obremenitve okolja.

V zvezi s standardom kakovosti okolja drugostopenjski organ ugotavlja, da je predmetno območje razen glede žveplovega dioksida uvrščeno v območje z drugo stopnjo onesnaženosti, zato posebnih dodatnih ukrepov ali dopustnih vrednosti ni mogoče določiti niti za novo napravo. Vlada tega območja še ni določila za območje degradiranega okolja, zato se tudi ni mogoče sklicevati na zakonske določbe v zvezi s tem. Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaženjem s PM<sub>10</sub> za konkretno upravno zadevo nima pomena, ker gre šele za osnutek, poleg tega pa operativni program sam po sebi ne vzpostavlja splošnih norm, ki bi jih bilo treba upoštevati v konkretni upravni zadevi. Podobno velja tudi za resolucijo o nacionalnem planu zdravstvenega varstva.

Glede določitve dopustne vrednosti emisije TOC drugostopenjski organ ugotavlja, da se je prvostopenjski organ ustrezno oprl na strokovno oceno Zavoda za zdravstveno varstvo Maribor iz leta 2008. Na podlagi te ocene je določil dovoljeno emisijo TOC v vrednosti, do kakršne prihaja ob obratovanju naprave brez sosežiga, kar je v skladu z ustrezno uredbo. Gre za oceno, ki temelji na rezultatih meritev ob obratovanju z isto surovino in istimi gorivi, razen odpadkov. Glede emisij benzena, kadmija in njegovih spojin ter talija in njegovih spojin drugostopenjski organ ugotavlja, da količine, določene v dovoljenju, ustrezajo veljavnim predpisom. Kot je bilo obrazloženo že prej, tudi za te snovi upravnemu organu ni bilo treba določiti mejnih masnih pretokov.

Glede predelave odpadkov kot goriva drugostopenjski upravni organ ugotavlja, da ni pomembno, ali je upravljavec naprave do izdaje dovoljenja to že počel ali ne, saj to dejstvo ne vpliva na uporabo materialnega prava in ugotovitev dejanskega stanja. Slednje je bilo namreč ugotovljeno na podlagi dokumentacije, ki jo je vložila stranka, in ki ne temelji na meritvah, ki bi bile opravljene ob tovrstni predelavi odpadkov. Že prvostopenjski organ je pravilno ugotovil odstotek toplote, ki bo pridobljena s sežigom odpadkov in je pomemben za morebitno opredelitev naprave za sežigalnico, enako pa velja tudi za pomisleke tožeče stranke glede tvorjenja PCB ob sosežigu odpadnih olj. Pogostost in način preverjanja sestave oziroma istovetnosti uporabljenih odpadkov sta določena v skladu z veljavnimi predpisi, ki za ta opravila tudi ne zahtevajo posebne usposobljenosti. Tudi pritožbene navedbe tožeče stranke v tej smeri so zato po mnenju drugostopenjskega upravnega organa neutemeljene. Upravljavec naprave je sicer omejen tako glede vrednosti klora, ki ga vsebuje odpadna plastika, kot tudi glede emisij furanov in dioksinov. Kolikor se navedbe tožeče stranke v zvezi s temi snovmi nanašajo na kakovost zunanjšega zraka, jih iz že navedenih razlogov ni mogoče upoštevati, prav tako pa obstoječe stanje okolja po veljavni zakonodaji ne predstavlja okoliščine, ki bi kakor koli pogojevala izdajo dovoljenja za obstoječe naprave. Tudi glede obratovalnega monitoringa drugostopenjski upravni organ ugotavlja, da je izpodbijana odločba v skladu z veljavnimi predpisi in ustrezno obrazložena. V zvezi s kar 17 dopolnitvami vloge za izdajo dovoljenja drugostopenjski organ meni, da ne predstavljajo kršitve pravil upravnega postopka. Vloga namreč skupaj s temi dopolnitvami omogoča odločitve o zahtevi, tožeči stranki kot stranskemu udeležencu pa ni bilo onemogočeno aktivno sodelovanje v postopku ter varovanje njenih pravic in pravnih koristi. Celotna vloga je omogočila tudi presojo pravilnosti in zakonitosti na drugi stopnji, zato niso bila kršena ne načela splošnega upravnega postopka, ne ustavno načelo enakega varstva pravic. Prvostopenjski upravni organ je zadevo obravnaval tako dolgo, dokler ni ugotovil vseh relevantnih dejstev in okoliščin, teh pa je glede na obseg zadeve mnogo.

Meritve v postopku so bile izvedene v skladu s predpisi, izvajal pa jih je pooblaščen izvajalec, zato je tudi po mnenju drugostopenjskega organa prvostopenjski organ ravnal pravilno, ko je te meritve sprejel kot pravilne. Ob tem uradna oseba, ki je vodila postopek, po vsej verjetnosti res ne razpolaga z znanjem, ki bi ga po mnenju tožeče stranke v postopek lahko prinesli izvedenci različnih strok, vendar pa je odločitev o zavrnitvi dokaznih predlogov z izvedenci vendarle pravilna. Iz razlogov, ki so bili že navedeni, namreč dejstva, ki jih je tožeča stranka želela dokazovati z izvedenci, za odločitev niso relevantna. Vodovarstveno dovoljenje je treba pridobiti pred izvedbo gradnje oziroma posega v prostor, kar ni predmet obravnavanega postopka, vodovarstveno območje pa na lokaciji obravnavane naprave ni določeno. Vprašanje, ali naprava resnično leži na območju brez stanovanj, glede na stališče drugostopenjskega organa, da za obravnavano napravo kot obstoječo napravo ni treba določati vplivnega območja, ni pomembno za odločitev.

Tožeča stranka se z odločitvijo ne strinja in vlaga tožbo, v kateri med drugim navaja, da izpodbijano okoljevarstveno dovoljenje po njenem mnenju glede na veljavne predpise dopušča prekomerne emisije, zato ne zagotavlja varstva kakovosti zunanjšega zraka in ne spoštuje standarda kakovosti okolja. Zaradi delovanja naprave oziroma sosežiga odpadkov se v zrak izpuščajo nedopustne količine rakotvornih substanc ter drugih okolju ter zdravju škodljivih snovi.

Bistvena za zakonitost postopka izdaje izpodbijanega dovoljenja je kvalifikacija obravnavane naprave za novo ali pa za obstoječo napravo. Tožena stranka je štela, da dovoljenje izdaja za obstoječo napravo, zato je bil upravljavec te naprave zavezan zadostiti nižjim standardom, kot če bi tožena stranka pravilno štela, da gre za novo napravo po določbi 2. odstavka 68. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-1). Pri tem tožena stranka ni upoštevala, da je na dan uveljavitve Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (dalje Uredba IPPS), obravnavana naprava proizvajala cement zgoj s klasičnimi gorivi, z izpodbijano odločbo pa

je bil upravljavcu te naprave poleg povečane proizvodnje cementnega klinkerja dovoljen tudi sosežig odpadkov, kar predstavlja večjo spremembo v delovanju naprave. Tako spremembo pomeni že uporaba dodatnega goriva sama po sebi, saj se zaradi nje zvišajo količine emisij, poleg tega pa gre tudi za spremembo zmogljivosti in tehničnih značilnosti naprave. Iz teh razlogov naprave ni mogoče kvalificirati kot obstoječe, temveč le kot novo. Tako je v obravnavani zadevi tudi mnenje evropske komisije.

Tožeča stranka je v upravnem postopku navedla številne posledice okoljevarstvenega dovoljenja z vsebino, s kakršno je bilo nato tudi izdano, svoje trditve je oprla tudi na predloženo študijo glede slabšega zdravja prebivalcev na območju obratovanja obravnavane naprave ter zahtevala, da se v postopek izdaje okoljevarstvenega dovoljenja pritegnejo še neodvisni izvedenci okoljske, hidrometeorološke ter medicinske stroke. Kljub tehnim argumentom ter predlaganim dokazom upravni organ teh dokaznih predlogov ni sprejel, s čimer je kršil pravila upravnega postopka in tožeči stranki onemogočil enakovredno uveljavljanje njenih pravic v postopku. Ob tem tudi niso bile upoštevane specifične vremenskih pojavov ter geografske značilnosti območja, na katerem naprava obratuje, s čimer je bila kršena Direktiva o sežiganju odpadkov 2000/76/EC. Območje, na katerem naprava deluje, je napreč neprepahana kotlina z močno poudarjenim pojavom inverzije, v kateri se zadržujejo izpusti. Da je samočistilna zmogljivost narave v Zasavju minimalna, je že v letu 2001 potrdila študija inštituta za ekološke raziskave Enico Velenje, ki je bila tudi predložena v postopku.

Tožena stranka ni upoštevala, da nekateri od objektov za pripravo in skladiščenje odpadkov nimajo ustreznih gradbenih in uporabnih dovoljenj. Na to je tožeča stranka opozarjala v upravnem postopku, vendar je dejansko stanje v zvezi s to okoliščino kljub temu ostalo povsem neugotovljeno.

Izpodbijana odločba je izdana v neskladju s smernicami Operativnega programa varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem PM<sub>10</sub>, ki ga je sprejela Vlada, po katerem je treba občini Trbovlje in Zagorje ob Savi obravnavati kot degradirano okolje po 24. členu ZVO-1. Po tem zakonu se pričakuje tudi prepoved vnosa novih tehnologij in določitev strožjih mejnih vrednosti obstoječim industrijskim virom, med drugim cementarni v Trbovljah, z mejno vrednost emisije celotnega prahu največ 15 mg/m<sup>3</sup>, medtem ko izpodbijano dovoljenje dovoljuje emisijo 30 mg/m<sup>3</sup>.

Izpodbijano dovoljenje je izdano mimo veljavnih občinskih prostorskih aktov, ki na obravnavanem območju predvidevajo proizvodnjo cementa, ne pa sežiganja odpadkov. Upravljavec naprave je na ta način prek proizvodnje cementa ustvaril sežigalnico odpadkov, za kakršno veljajo bistveno strožji predpisi od tistih, ki veljajo za cementarne. Poleg tega je do izdaje izpodbijanega dovoljenja protizakonito prišlo brez pridobitve soglasja upravljavca vodotokov, saj ugotovitev tožene stranke, da naprava ni na vodovarstvenem območju, ne drži. Cementarna dejansko stoji nad prekritim potokom, v neposredni bližini reke Save in na poplavnem območju. Poleg tega stoji tudi na vodovarstvenem območju dveh virov pitne vode ter na območju varovanih gozdov in ekološko pomembnem območju po Zakonu o ohranjanju narave in na območju Natura 2000 (varovano ostenje Posavskega hribovja – koda SI5000026 in območje Kuma – koda 3000181).

Posebej tožeča stranka poudarja, da izpodbijano okoljevarstveno dovoljenje upravljavcu obravnavane naprave dovoljuje mejno vrednost celokupnega organskega ogljika (TOC) za sosežig v količini 200 mg/m<sup>3</sup>, kljub temu da je mejna vrednost TOC za sosežig zgolj 10 mg/m<sup>3</sup>. Z izpodbijano odločbo je torej dopuščen izpust dvajsetkrat več TOC, kot ga veljavni predpisi dovoljujejo za sežigalnico odpadkov. Ob tem tudi ni bila upoštevana neustreznost surovin, ki jih upravljavec lahko uporablja na podlagi izpodbijane odločbe. Z njo je bil namreč kot gorivo odobren tudi petrolkoks, ki

ga upravljavec na podlagi do zdaj izdanih dovoljenj ni mogel zakonito uporabljati, predstavlja pa dodatno nevarno povečanje obremenitve že tako degradiranega okolja. Emisijske meritve kažejo na vzročno zvezo med uporabo različnih goriv in emisijami organskih spojin. Emisije TOC in benzena se ob uporabi petrolkokska močno povečajo, povečanje emisij snovi v zrak z letom 2003, ko se je dejansko začel uporabljati petrolkoks, pa ugotavlja tudi poročilo Inštituta za energetiko „Delež velikih nepremičnih virov emisij pri obremenjevanju zraka v Zasavju ter njihov vpliv na kakovost zraka v Zasavju“. Veliko povečanje emisij kancerogenih in mutagenih snovi v zrak zaradi uporabe petrolkokska v letu 2003 kaže tudi primerjava rezultatov občasnih meritev v letih 2002 in 2003.

Na podlagi izpodbijanega dovoljenja je upravljavcu dopuščen prekomeren izpust vrste rakotvornih snovi, zlasti benzena, benzoapirena, kadmija, kobalta, kroma in niklja. Poleg tega so z izpodbijanem okoljevarstvenim dovoljenjem emisijski limiti za izpust celokupnega organskega ogljika (TOC) povečani na 200 mg/m<sup>3</sup>. Vse to bistveno poslabšuje življenjsko okolje tožeče stranke in širše okolice, predvsem pa znatno povečuje možnost za nastanek bolezni. S študijami je dokazana velika verjetnost, da bo zaradi obratovanja obravnavane naprave okvarjeno zdravje tožeče stranke in njene družine.

Kljub predloženim dokazom o kancerogenosti niklja, ki se sprošča ob sežigu plastike, izpodbijano dovoljenje ni omejilo vrednosti niklja, ki ga lahko vsebuje odpadna plastika, upravljavec pa ima že brez sosežiga visoke vrednosti niklja. Prav tako izpodbijana odločba z dovoljenjem za sežig nevarnih odpadkov – olj, ki lahko vsebujejo do 10 mg PCB, PCP ali drugih polikloriranih aromatskih ogljikovodikov na kilogram odpadnega olja, dovoljuje nekontroliran izpust PCB, ki je zelo toksična in rakotvorna snov, ki je poleg tega sposobna bioakumulacije in se zelo počasi razkrajaja.

Tožeča stranka zaradi omejenih finančnih zmožnosti v upravnem postopku ni mogla angažirati izvedencev medicinske, okoljske ter hidrometeorološke stroke, zato tudi ni mogla s stopnjo gotovosti izkazati škodljivih vplivov obratovanja obravnavane naprave na okolje, kar je sicer eden od pomembnih očitkov v tožbi. Ne glede na to tožeča stranka meni, da je že iz predložene študije, ki se nahaja v sodnem spisu, jasno in nedvoumno razvidno, da se dogajajo pomembni prekomerni vplivi obratovanja sporne naprave na okolje.

Tožeča stranka iz vseh navedenih razlogov sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne organu prve stopnje v ponoven postopek, toženi stranki pa naloži v plačilo stroške postopka.

Sodišče je tožbo vročilo toženi stranki, ki je sodišču posredovala upravne spise, ki se nanašajo na obravnavano zadevo, na tožbo pa vsebinsko ni odgovorila.

Odprava oziroma sprememba izpodbijane odločbe bi lahko bila v neposredno škodo upravljavcu obravnavane naprave, družbi Lafarge cement d.d., Trbovlje. To pomeni, da ima ta družba po določbi 1. odstavka 19. člena ZUS-1 položaj stranke (prizadeta stranka), zato je sodišče tožbo vročilo tudi njej. Prizadeta stranka v odgovoru na tožbo in nadaljnjih vlogah, ki jih je vložila deloma sama, deloma pa po pooblaščenih odvetnici, med drugim navaja, da ima na slovenskem trgu približno 40 % tržni delež, preostali del slovenskega trga pa pokriva Cementarna Salonit Anhovo, ki uporablja enako tehnologijo in enake vrste goriv ter alternativnih goriv. Tej cementarni je bilo izdano okoljevarstveno dovoljenje, zato bi morebitna neenakost ob izdaji dovoljenj pomenila favoriziranje na trgu istovrstnih proizvodov in ustvarjanje omejevanja konkurence. Dalje posebej navaja, da mora v upravnem postopku za izdajo dovoljenja izkazati izpolnjevanje pogojev in predložiti ustrezne listine upravljavec naprave, zato meni, da so vse tožbene navedbe, ki so v



nasprotju s tem, neutemeljene. Tožeča stranka je pridobila pravico do udeležbe v upravnem postopku na podlagi lastništva dela gozdne parcele, zato po mnenju prizadete stranke vse tožbene navedbe, ki presegajo pravni interes, ki izhaja iz tega dejstva, ne morejo biti predmet postopka, saj z njimi tožeča stranka ne ščiti svojega pravnega, temveč dejanski interes. Posebej tožeča stranka nima upravičenj za zastopanje javnega interesa oziroma interesa drugih oseb, kar po mnenju prizadete stranke dejansko počne. Ob tem tožeča stranka v tožbi ne navaja ničesar v zvezi z zaščito svojih pravnih interesov.

Glede tožbenih navedb o številnih dopolnitvah vloge, kratenju procesnih pravic in neutemeljeni zavrnitvi dokaznih predlogov prizadeta stranka meni, da so bile tožeči stranki v celoti omogočene vse procesne pravice, pri večini njenih dejanj pa je šlo za zlorabo teh pravic in zavlačevanje postopka. Vse meritve, na katerih temelji predložena dokumentacija, je opravil pooblaščen izvajalec v skladu s veljavnimi predpisi, tožeča stranka pa ne daje nobenih pripomb, da naj bi bile te meritve napačne. Izvajalec meritev je za te meritve nosilec javnega pooblastila, tako da listine o meritvah predstavljajo javne listine z vsemi posledicami, ki jih za take listine predpisuje Zakon o splošnem upravnem postopku.

Glede tožbenih navedb o zmotni uporabi materialnega prava prizadeta stranka meni, da tožeča stranka teh navedb v ničemer ne konkretizira, oziroma se sklicuje na splošna načela in na standarde, ki jih ne bo mogoče uveljavljati še najmanj dve leti. Študije o vplivnem območju, ki jo izpodbija tožeča stranka, za obravnavano napravo kot obstoječo napravo sploh ni bilo treba izdelati, poleg tega pa je tožeča stranka pridobila status stranke v upravnem postopku prav na podlagi te študije. Prizadeta stranka je v svoji vlogi odpravila tudi vse dvome v zvezi s proizvodno zmogljivostjo obravnavane naprave, gre pa za podatek o tehnični kapaciteti peči, ki je odvisna od vrste okoliščin in je lahko dejansko tudi nižja. Neutemeljene so tudi navedbe v zvezi z nezakonito uporabo petrolkokska za gorivo, saj se nanašajo na pretekla časovna obdobja, ki se zaključijo z letom 2006 in so zato za odločitev v zadevi brezpredmetna.

Obravnavana naprava ima vsa potrebna dovoljenja, zato ne more biti nikakršnega dvoma o tem, da gre za obstoječo napravo, drugačne trditve pa predstavljajo zlorabo pravic v postopku. Prizadeta stranka se pri tem sklicuje na opredelitev obstoječe naprave iz Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega. To opredelitev dopolnjuje opredelitev take naprave iz Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja, kar zadeva morebitne večje spremembe pa je v zakonodaji podana dodatna natančna opredelitev večje spremembe naprave, in sicer v 5. točki 1. odstavka 2. člena Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja. Na podlagi teh opredelitev je mogoče ugotoviti, ali gre za obstoječo ali novo napravo, sklicevanje na neposredno tehnično povezane naprave pa nima podlage v predpisih. Uporaba različnih vrst goriv ne spreminja statusa obstoječe naprave, o tem oziroma o natančno enakem primeru pa je že bilo odločeno pri pridobivanju dovoljenja za upravljavca enakega tehnološkega procesa za drugega slovenskega proizvajalca cementa, Salonit Anhovo.

V nadaljevanju prizadeta stranka natančno obravnava študije, ki se nanašajo na morebiten vpliv onesnaženja okolja nasploh in še posebej na področju obravnavane naprave na zdravje prebivalstva, posebej na nastanek rakavih obolenj. Prizadeta stranka meni, da ti vplivi ne morejo relevantno vplivati na odločanje v postopku, obravnava pa jih le zaradi boljše slike o poskusih manipulacij in zavajanj tožeče stranke.

Stanje okolja bo mogoče pri izdaji dovoljenja upoštevati šele po letu 2011, saj naj bi bil do takrat v Sloveniji izveden monitoring zunanjega zraka, ki bi lahko bil podlaga za prihodnja ravnanja. Obravnavana naprava obratuje na isti lokaciji že 130 let, zato ni mogoče govoriti o tem, da bi bilo z

njo poseženo v območje Natura 2000. Glede emisij TOC je bila izdelana strokovna ocena, masni pretoki pa se za naprave nepremičnih virov onesnaževanja ne predpisujejo. Prizadeta stranka v nadaljevanju povzema pravno ureditev emisij TOC in meni, da je odločitev upravnega organa povsem utemeljena in skladna z veljavnimi predpisi.

Uporaba nestandardnega merilnega mesta ne vpliva na točnost meritve, z zadostnim številom merilnih točk pa je zagotovljena natančnost meritve hitrosti plinov in koncentracije prašnih delcev, kot jih določa ustrezn standard. Vrsta parametrov emisij, ki jih v tožbi prikazuje tožeča stranka, je neresničnih in zavajajočih, navedbe o problemih z notranjim kroženjem talija in velikih emisijah v zrak pa so izmišljene. Prav tako ne drži, da je sporno, da niso omejene osebnosti niklja v plastiki. Za kovine, ki se vežejo v keramične materiale ali niso hlapne, vsebnost v odpadni plastiki namreč ni sporna, sosežig odpadnih olj pa pod določenimi pogoji pomeni sosežig nenevarnih odpadkov. Naknadno tožeča stranka prilaga še rezultate meritev emisij oziroma študije o okoljski obremenjenosti nekaterih krajev v Zasavju.

Tožba je utemeljena.

Izpodbijana odločba je okoljevarstveno dovoljenje za napravo, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega (v nadaljnjem besedilu: dovoljenje). Zakonski okvir za izdajo takega dovoljenja predstavljajo določbe 68. do 81. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo in 70/08, dalje ZVO-1). Delno izjemo od te ureditve, ki velja za tako imenovane „obstoječe naprave“, urejajo določbe 172. člena ZVO-1 in 90. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 70/08, ZVO-1B).

Med bistvenimi značilnostmi splošne zakonske ureditve izdaje dovoljenja je, da avtonomno določa način pridobitve statusa stranke oziroma stranskega udeleženca v postopku (73. člen ZVO-1), in sicer na podlagi elaborata o določitvi vplivnega območja naprave, ki ga mora vsebovati vloga za pridobitev dovoljenja (2. odstavek 70. člena ZVO-1). Poleg tega je v postopku zagotovljeno tudi široko sodelovanje javnosti, saj 71. člen ZVO-1 določa, da mora ministrstvo javnosti zagotoviti vpogled v vlogo za pridobitev dovoljenja in v osnutek odločbe ter omogočiti izražanje mnenj in dajanje pripomb. To mora storiti z javnim naznanilom na krajevno običajen način in v svetovnem spletu, na enak način pa mora po določbi 78.a člena javnost obvestiti tudi o svoji odločitvi. Na to naznanilo je vezano tudi obveščanje morebitnih strank o postopku (4. odstavek 173. člena). Določbe 172. člena ZVO-1 za obstoječe naprave v teh pogledih ne določajo nikakršnih izjem.

Vendar pa določbe 1. odstavka 90. člena ZVO-1B v postopku za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za „obstoječe naprave iz 68. člena zakona“ izključujejo uporabo 71. in 73. člena, poleg tega vlogi za pridobitev dovoljenja ni treba priložiti elaborata o določitvi vplivnega območja naprave iz 2. odstavka 70. člena, za določitev strank pa se uporabljajo določbe 84.a člena. To pomeni, da je v takem primeru udeležba javnosti omejena na seznanitev z izdano odločbo, za določitev kroga strank pa se uporabljajo bistveno restriktivnejše določbe, ki sicer veljajo v postopku za pridobitev dovoljenja za „druge naprave“ (82. člen ZVO-1), torej naprave, ki po metodologiji ZVO-1 ne spadajo med tiste, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega.

Postopek za izdajo dovoljenja je torej za naprave, ki jih je v skladu z navedenimi zakonskimi določbami mogoče šteti za obstoječe, bistveno enostavnejši kot za nove. Ob tem pa je treba opozoriti, da so razlike med postopkoma take narave, da morebitne napačne ali nepopolne ugotovitve o tem, zakaj je napravo treba šteti za obstoječo, že same po sebi lahko pripeljejo do nezakonnosti izdanega dovoljenja. Tako je npr. sodelovanje javnosti v postopku eno od temeljnih načel ZVO-1 (5. odstavek 13. člena) in tudi Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996

(UL L 257 z dne 10. 10. 1996, str. 26, 15. člen), ki jo ta zakon prenaša v slovenski pravni red, nezakonito oženje kroga strank ali stranskih udeležencev pa po določbi 2. točke 2. odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku pomeni kršitev postopka, ki je v vsakem primeru bistvena.

Iz obrazložitve prvostopenjske odločbe je mogoče povzeti, da je tožena stranka na tej stopnji obravnavano napravo štela za obstoječo (str. 44 in 53), posebnih razlogov za tako odločitev pa ni navedla. Drugostopenjski organ se je glede take opredelitve naprave strinjal z odločitvijo prvostopenjskega, to vprašanje pa je pravilno obravnaval kot eno od temeljnih in svoje stališče tudi izčrpno obrazložil.

V tej obrazložitvi navaja, da za odločitev, da gre za obstoječo napravo, ni pomembno, na kakšen način je ta naprava delovala ob uveljavitvi predpisa iz 3. odstavka 68. člena ZVO-1 (Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povročajo onesnaževanje večjega obsega, Uradni list RS, št. 97/04, 71/07 in 122/07, dalje Uredba), temveč le, da je obstajala in obratovala, ne glede na to, ali je imela za obratovanje vsa potrebna dovoljenja, saj ZVO-1 kot pogoj predpisuje zgolj obratovanje. Od uveljavitve Uredbe do vložitve zahteve za izdajo dovoljenja so zato upravljavci take naprave smeli spreminjati njeno obratovanje, pri tem pa ni pomembno, ali je bila s temi spremembami povzročena večja ali manjša obremenitev okolja. Večina takih sprememb je bila po mnenju tožene stranke namreč izvedena z namenom zadostiti pogojem za izdajo dovoljenja. V primeru drugačne interpretacije bi bilo treba za večje spremembe v delovanju naprave (kar bi zaradi določbe 1. odstavka 68. člena ZVO-1 lahko pripeljalo do obravnave naprave kot nove – op. sodišča) šteti tudi tiste spremembe, do katerih bi prišlo zaradi zmanjševanja emisij. S tem bi upravljavce naprav, ki so obstajale na dan uveljavitve Uredbe, „neupravičeno razlikovali od tistih, ki teh sprememb niso uvedli“, hkrati pa bi taka interpretacija demotivirala upravljavce obstoječih naprav, da bi uvedli spremembe, ki bi sicer pomenile večje spremembe v delovanju, vendar hkrati tudi zmanjšanje obremenitve okolja.

Poleg tega se tožena stranka sklicuje na določbo 14. člena Uredbe o spremembi Uredbe (Uradni list RS, št. 71/07), po kateri v primeru, če za obstoječo napravo še ni izdano dovoljenje v skladu z Uredbo, ob večji spremembi, ki zahteva gradnjo, za izdajo gradbenega dovoljenja ni treba pridobiti okoljevarstvenega dovoljenja. Po mnenju tožene stranke to implicite pomeni, da se naprave ne obravnava kot nove, saj bi bilo sicer po določbi 1. odstavka 69. člena ZVO-1 treba okoljevarstveno dovoljenje pridobiti pred gradbenim.

V nadaljevanju se tožena stranka sklicuje še na opredelitvi pojma obstoječa naprava v Uredbi o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (Uradni list RS, št. 31/07, 70/08 in 61/09) in Uredbi o sežiganju odpadkov (Uradni list RS, št. 68/08 in 41/09), ki se sicer razlikujeta od opredelitve tega pojma v ZVO-1, vendar ju je po mnenju tožene stranke treba upoštevati kot specialni na področjih, ki ju urejata navedeni uredbi.

Iz navedenih razlogov tožena stranka meni, da morebitne spremembe v delovanju naprave, do katerih je prišlo v času od uveljavitve Uredbe do vložitve zahteve za izdajo dovoljenja, ne morejo vplivati na opredelitev naprave za obstoječo ali novo, zato jih ne obravnava. Iz ugotovitve, da gre za obstoječo napravo, poleg prej opisanih posledic v zvezi z udeležbo javnosti in določitvijo kroga strank oz. stranskih udeležencev izpeljuje še vrsto drugih („opredelitev ... bistvenega pomena za presojo mnogo pritožbenih navedb“ - str. 13). Pri tem gre predvsem za pravilnost določitve vplivnega območja, saj pritožbene ugovore v tej smeri na podlagi določbe 1. odstavka 90. člena ZVO-1B opredeljuje za brezpredmetne, poleg tega pa še za vprašanja zmogljivosti naprave, navedene v zahtevi za izdajo dovoljenja, načina ugotavljanja emisij v zrak, uporabe specifičnega goriva itd.

Kot izhaja iz gornjega povzetka navedb tožeče stranke, je stališče, da bi bilo obravnavano napravo treba obravnavato kot novo, eden od nosilnih argumentov tožbe. Po povedanem je na to vprašanje neposredno vezana tudi nadaljnja tožbena navedba o napačni določitvi vplivnega območja. Ker je tožeča stranka po podatkih upravnega spisa pridobila status stranskega udeleženca v postopku za izdajo dovoljenja na podlagi lastništva gozdne parcele, po njenih navedbah pa vplivno območje obsega tudi njeno bivališče, je od določitve oz. obsega vplivnega območja že na prvi pogled odvisen obseg pravic, ki jih lahko uveljavlja v postopku. Glede na določbo 1. odstavka 90. člena ZVO-1B se vplivno območje na podlagi elaborata določa le v postopku za izdajo dovoljenja za novo napravo, zato je vprašanje, ali je obravnavano napravo treba šteti za novo ali obstoječo, tudi po presoji sodišča temeljnega pomena za nadaljnjo presojo.

Pojem obstoječe naprave je v ZVO-1 opredeljen dvakrat: po 2. odstavku 172. člena se za tako napravo šteje naprava, ki obratuje na dan uveljavitve Uredbe (...), po 2. odstavku 90. člena ZVO-1B pa naprava, ki je kot taka določena z Uredbo. Ta dvojnost pa je le navidezna, saj je opredelitev obstoječe naprave v 2. točki 2. člena Uredbe vsebinsko povsem enaka prej navedeni. Med strankama je sporno – po presoji sodišča pa iz prej navedenih razlogov tudi bistvenega pomena za odločitev v zadevi – ali pojem obratovanja, ki ga ZVO-1 v navedeni določbi predpisuje kot edini pogoj za presojo statusa naprave, pomeni zgolj dejansko obratovanje, ali pa obratovanje na podlagi oz. v skladu z izdanimi dovoljenji.

Sodišče meni, da pojma „obratovanje“ v obravnavanem kontekstu nikakor ni mogoče omejiti na dejansko obratovanje, torej v skrajnem primeru celo obratovanje povsem brez podlage v zakonu oz. izdanih dovoljenjih. Delovanje obratov in naprav z vplivi na okolje je bilo namreč regulirano že pred uveljavitvijo ZVO-1 (prim. npr. 22. in 55. člen prej veljavnega Zakona o varstvu okolja – Uradni list RS, št. 32/93 in 1/96 ter številne podzakonske akte, izdane na podlagi tega zakona). Zgolj dejansko obratovanje, ki ni imelo podlage v pravni ureditvi oz. na podlagi te ureditve izdanih odločbah, je zato že takrat pomenilo protipravno stanje. Protipravnega stanja pa brez izrecne zakonske določbe ni mogoče upoštevati kot podlago za izdajo dovoljenja. Interpretacija pojma obstoječe naprave, kot jo zagovarja tožena stranka, bi torej vsebinsko pomenila ne le sanacijo protipravnega stanja, temveč bi povzročitelju tega stanja – ne glede na obseg kršitve – zagotavljala celo privilegij legalizacije njegove naprave po bistveno poenostavljenem postopku. Po presoji sodišča ne ZVO-1, ne kateri drug zakon ne daje podlage za kaj takega.

Po določbi 288. člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije (UL C 83 z dne 30. 3. 2010, str. 47 – prečiščena različica, dalje Pogodba) je direktiva za vsako članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Določbe Direktive Sveta 96/61/ES (dalje Direktiva), ki jo v slovenski pravni red prenašata ZVO-1 in Uredba, torej niso neposredno zavezujoče, vsekakor pa jih je treba upoštevati pri interpretaciji teh slovenskih predpisov. Tudi po določbi 4. točke 2. člena navedene direktive pomeni pojem „obstoječi obrat“ tisti obrat, ki je pred tam določenim datumom „v skladu z zakonodajo, ki je veljala pred tem datumom, že obratoval, ali je že imel dovoljenje (...)“. Namen opredelitve tega pojma je možnost pridobitve dovoljenj za obstoječe obrate po drugačnimi pogoji kot za nove (6. člen). V tem pogledu je torej cilj Direktive omogočiti posebno obravnavo izključno obratom, ki so na določen datum obratovali v skladu s tedaj veljavno zakonodajo.

Pri tem pojem „obrat“ po Direktivi vsebinsko ustreza pojmu „naprave“ po Uredbi, v konkretni zadevi posebno glede na točko 3.1 Priloge 1 k Direktivi. Sodišče pripominja še, da je v Direktivi navedeni datum, ki se nanaša na opredelitev obstoječih obratov, zaradi naknadnega prilagajanja slovenske okoljske zakonodaje in s tem povezanih prehodnih obdobjih za obravnavano zadevo sicer

brezpredmeten, kar pa ne vpliva na jasno in nedvoumno opredelitev pojma obstoječih obratov in načina njihove obravnave.

Stališče, po katerem je za obravnavanje obstoječe naprave po poenostavljenem postopku pomembno le njeno dejansko obratovanje na določen datum ne glede na zakonitost tega obratovanja, bi bilo zato po presoji sodišča v nasprotju s cilji Direktive, obravnava naprav po taki razlagi pa bi pomenila, da Republika Slovenija ni zagotovila uveljavitve ciljev Direktive, oziroma da je kršila Pogodbo.

Pri interpretaciji pojma obstoječe naprave se ni mogoče opreti niti na prej povzeto določbo 14. člena Uredbe o spremembi Uredbe (Uradni list RS, št. 71/07), po kateri v primeru, če za obstoječo napravo še ni izdano dovoljenje v skladu z Uredbo, ob večji spremembi, ki zahteva gradnjo, za izdajo gradbenega dovoljenja ni treba pridobiti okoljevarstvenega dovoljenja. Ta določba je namreč v neposrednem nasprotju z izrecno določbo 1. odstavka 69. člena ZVO-1, po kateri je mogoče gradbeno dovoljenje za napravo, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega, izdati le po pravnomočnosti okoljevarstvenega dovoljenja. Uporaba te zakonske določbe v postopkih za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obstoječe naprave ni izključena z nobeno drugo zakonsko določbo, zato je uvodoma navedena določba Uredbe o spremembi Uredbe očitno protizakonita. Ker je sodišče po določbi 125. člena Ustave RS pri sojenju vezano zgolj na Ustavo in zakon, mora uporabo take določbe podzakonskega akta odkloniti (tkim. *exceptio illegalis*).

Enako velja tudi za opredelitev pojma obstoječe naprave v drugih podzakonskih aktih (uredbah), na katere se sklicuje tožena stranka in se vsebinsko razlikujejo od opredelitve v ZVO-1 oz. Uredbi. Take opredelitve imajo sicer načeloma lahko omejen doseg na področju, na katerega se nanašajo podzakonski akti, v katerih so določene, kot del hierarhično nižjega akta pa nikakor pa ne morejo vplivati na zakonsko ureditev materije. Ker so izjeme od rednega postopka za pridobitev dovoljenja in na te izjeme vezani pojem obstoječe naprave določeni v zakonu, drugačne določbe podzakonskih aktov na njih ne vplivajo. Drugostopenjski organ tudi sicer v več primerih presoja pritožbene navedbe na podlagi avtonomnih opredelitev pojma obstoječe naprave v različnih podzakonskih aktih, zato sodišče na tem mestu dodaja, da je tudi na področjih, ki jih ti akti urejajo kot specialni predpisi, te določbe mogoče uporabiti le, če njihova uporaba ne pripelje do rezultata, ki je v nasprotju z zakonsko ureditvijo.

Iz povedanega izhaja, da je napravo, ki je na dan uveljavitve Uredbe dejansko obratovala, mogoče šteti za obstoječo napravo v smislu ZVO-1 le v obsegu, v kakršnem je bilo njeno obratovanje v skladu s tedaj veljavno pravno ureditvijo, kar smiselno zajema tudi morebitna dovoljenja, ki so bila s to ureditvijo predpisana. Poleg že navedenih razlogov je treba opozoriti še, da so bili le za tako napravo (oziroma za njeno obratovanje v dovoljenem obsegu) po prejšnji pravni ureditvi že opravljeni ustrezni postopki, vključno z morebitno udeležbo javnosti in določitvijo kroga stranskih udeležencev. Poenostavljeni postopek za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja po 1. odstavku 90. člena ZVO-1B je torej mogoče uporabiti izključno za tako napravo oz. njen obseg delovanja.

V primeru, ko je sporno, ali gre za obstoječo ali novo napravo, mora torej upravni organ opraviti primerjavo dovoljenih oz. zakonitih parametrov obratovanja naprave na dan uveljavitve Uredbe s tistimi, ki jih upravljavec naprave navaja v zahtevi za izdajo dovoljenja. Le če so ti parametri identični, lahko zakonito izpelje poenostavljeni postopek izdaje dovoljenja v skladu z določbo 1. odstavka 90. člena ZGO-1B. Sodišče pripominja še, da pri tem ZVO-1 ne daje podlage za uporabo določb o spremembi dovoljenja (77. člen), ki so smiselno vezane izključno na že izdano dovoljenje, torej dovoljenje, pred izdajo katerega je potekal predpisani postopek.

V obravnavani zadevi je ena od spornih okoliščin prav to, ali je obseg delovanja obravnavane naprave, za katerega upravljavec zahteva izdajo dovoljenja, identičen dovoljenemu oz. zakonitemu obsegu delovanja te naprave na dan uveljavitve Uredbe. Tožeča stranka trdi da ne in to svoje stališče tudi obširno obrazlaga. Tožena stranka ob tem ni izvedla primerjave parametrov obratovanja, kot je opisano v prejšnjem odstavku, saj je zaradi napačne razlage pojma obstoječe naprave tako primerjavo štela za brezpredmetno. S tem je nepravilno uporabila materialno pravo, zaradi česar je prišlo do nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, posledično pa tudi do bistvene kršitve pravil upravnega postopka, saj odločbe ni mogoče preizkusiti glede tega, ali je obravnavano napravo res mogoče šteti za obstoječo ter zato uporabiti vrsto olajšav, ki jih za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja takim napravam predvidevajo ZVO-1 in podzakonski akti.

Zato je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo v skladu z določbo 4. točke 1. odstavka 64. člena v zvezi z določbo 1. točke 1. odstavka 27. člena ZUS-1 odpravilo. Po določbi 3. odstavka istega člena ZUS-1 sodišče v takem primeru vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponoven postopek, po 4. odstavku istega člena pa je upravni organ v ponovnem postopku vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka. Upravni organ bo zato v ponovljenem postopku najprej moral na prej opisani način ugotoviti, ali je treba obravnavano napravo šteti za novo ali obstoječo in svoje ugotovitve ustrezno obrazložiti. Šele na podlagi takih ugotovitev bo lahko nadalje odločal o tem, ali je v postopku treba določiti vplivno območje naprave in posledično obravnavati ugovore tožeče stranke, ki se nanašajo na določitev tega območja in s tem na obseg pravic, ki jih sme v tem postopku varovati tožeča stranka. V nadaljevanju postopka bo ta opredelitev naprave, kot je bilo že opisano, odločilno vplivala tudi na vrsto drugih procesnih dejanj in odločitev.

Iz tožbenih navedb je sicer mogoče povzeti, da je dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo izpodbijanega akta, med tožečo in toženo stranko sporno, vendar iz gornje obrazložitve izhaja, da je bila za odločitev v zadevi pomembna izključno razlaga oziroma pravilna uporaba materialnega prava. Predlagani dokazi iz tega razloga po presoji sodišča ne bi mogli vplivati na odločitev, zato je o zadevi odločilo brez glavne obravnave, na nejavni seji (2. alineje 2. odstavka 59. člena ZUS-1).

Sodišče je tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo, zato je tožeča stranka po določbi 3. odstavka 25. člena ZUS-1 upravičena do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku, ki je predpisan v Pravilniku o povrnitvi stroškov postopka v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/07, dalje Pravilnik). Ker je bila zadeva rešena na seji, tožečo stranko pa je v postopku zastopal odvetnik, se ji priznajo stroški v višini 350,00 EUR (2. odstavek 3. člena Pravilnika).

**PRAVNI POUK:** Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena.

V Ljubljani, dne 17. 2. 2011

Predsednica senata:  
Nataša Smrekar, l.r.

