



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

Dunajska c. 48, 1000 Ljubljana

T: 01 478 74 00

F: 01 478 74 22

OŠtevilka: 35607-23/2008-85

Datum: 17. 11. 2011

E-gov.mop@gov.si
www.mop.gov.si

ODVETNIŠKA PISARNA		
ODDANO	DATUM	PODPIS
PREJETO	DATUM	PODPIS
	21-11-2011	K. Ž.

Ministrstvo za okolje in prostor izdaja o pritožbi družbe Lafarge Cement, d.o.o., Kolodvorska cesta 5, Trbovlje, ki jo zastopa odvetnica Bređa Razdevšek iz Ljubljane, zoper odločbo Agencije Republike Slovenije za okolje, št. 35407-104/2006-243 z dne 8. 7. 2011, na podlagi drugega odstavka 16. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09 Odl.US (48/09 popr.) in 8/10, v nadaljevanju ZUP), 25. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 45/04-ZdZPKG, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4, 126/07-ZUP-E, 48/09) ter na podlagi pooblastila ministra, v zadevi okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega, naslednjo:

ODLOČBO

Odločba Agencije Republike Slovenije za okolje, št. 35407-104/2006-243 z dne 8. 7. 2011, se odpravi ter se zadeva vrne prvostopenjskemu organu v ponovni postopek in odločanje.

Zahteve za povrnitev stroškov pritožbenega postopka so predmet odločanja v ponovnem postopku na prvi stopnji.

Obrazložitev:

Prvostopenjski organ je z izpodbijano odločbo v 1. točki izreka odločil, da se zavrne zahteva družbe Lafarge Cement, d.o.o., Kolodvorska cesta 5, Trbovlje, za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje obstoječe naprave za proizvodnjo cementa s proizvodno zmogljivostjo 1400 ton cementnega klinkerja na dan, ki se nahaja na lokaciji z naslovom Kolodvorska cesta 5, Trbovlje, na zemljiščih s parcelnimi številkami 1509/1, 1509/3, 1509/4, 1509/5, 1509/6, 1509/7, 1509/8, 1811/5, 1823/4, 1823/5, 1922/16, 1922/17 in 1922/18, vse k.o. Trbovlje. V 2. točki izreka je ugotovil, da v postopku stroški niso nastali.

Zoper navedeno odločbo se je pritožila družba Lafarge Cement, d.o.o., Trbovlje, ki je navedla, da je ugotovitev, da v tem primeru ne gre za obstoječo napravo, nepravilna. Navedla je, da je Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. 9. 1996 (v nadaljevanju Direktiva IPPC) nastala, da bi se industrijsko onesnaževanje omejilo na znosno mero, problematiko okoljskih obremenitev pa naslavljajo tudi drugi predpisi, katerih cilj je varovati okolje kar se da učinkovito, razna onesnaženja pa omejiti na kar najbolj znosne mere. Cilj Direktive je doseči celovit pristop k preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, ki nastaja pri določenih dejavnostih, in doseganje visoke stopnje zaščite okolja kot celote. V zakonodajo članic EU je morala biti prenesena do 30. 10. 1999, za nove objekte je začela veljati konec oktobra 1999, uskladitev

obstojećih objektov z direktivo pa bi morala biti dosežena do konca oktobra 2007. Slovenija je za nekatere obstoječe naprave zahtevala prehodno obdobje štirih let, kar pomeni, da naj bi bila direktiva v celoti uveljavljena najkasneje do 30. 10. 2011. Iz temeljnega cilja direktive je razvidna želja, da se obstoječe in bodoče industrije v smislu omejevanja in zniževanja vsakovrstnih emisij iz industrijskih obratov ob upoštevanju najboljše razpoložljive tehnologije do 31. 10. 2007 prilagodijo novo postavljenim mejnim emisijskim vrednostim. Osnovni namen je torej v pravočasni adaptaciji industrijskih naprav novim razmeram na področju emisij v okolje, kar naj bi jim pomagali doseči državni organi, s čimer bi nacionalno ekonomijo pomagali prilagoditi novim evropskim trendom. Pri tem poslanstvu morajo organi paziti, da ne postanejo talci zasebnih zahtev, ki nimajo nič opraviti s prilagoditvenim procesom nacionalne industrije, onemogočiti morajo zavajanja udeležencev, da ne bi postali razsodniki v sporih med upravljavci in udeleženci postopka. Ti spori so namreč predmet pravnih postopkov. ARSO po njenem mnenju dejanskega stanja glede pojma obstoječe naprave ni ugotovila v kontekstu Direktive, ki bi jo morala upoštevati tako, da bi sledila njenim ciljem in namenom. ARSO ni opredelila in vrednotila pravnih norm, niti ni opredelila, kaj v konkretnem primeru predstavlja relevantno napravo. Drugih opredelitev kot 2. točke prvega odstavka 2. člena Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (v nadaljevanju Uredba IPPC), ni. Za obstoječi obrat je po Direktivi IPPC dovolj obratovanje, če tega ni bilo, je zadostovalo dovoljenje (v slovenskem pravnem redu gradbeno dovoljenje), če pa še tega ni bilo, je dovolj, če je bila vloga za dovoljenje (v našem primeru gradbeno) po mnenju pristojnega organa popolna. Opredelitev obstoječe naprave za proizvodnjo cementnega klinkerja v rotacijski peči z zmogljivostjo več kot 500 ton na dan je torej sledeča. Obstoječa naprava za proizvodnjo cementnega klinkerja v rotacijski peči z zmogljivostjo maksimalno 1400 ton na dan uporablja tehnologijo proizvodnje klinkerja po suhem postopku, zgrajena pa je bila v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja, z obratovanjem pa je pričela v letu 1972. Glavni del tehnološkega procesa proizvodnje cementnega klinkerja v smislu Direktive IPPC poteka v rotacijski peči, ki v bistvu predstavlja napravo iz priloge I o Uredbi o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega. Drugi neposredno povezani deli tehnološkega procesa ob tej napravi so: a) mlin surovine s silosi homogenizacije surovinske moke, iz katerih prihaja surovinska moka v izmenjevalec toplote, b) izmenjevalec toplote skozi katerega prihaja surovinska moka in se predgreva pred vstopom v rotacijsko peč, c) klinker hladilec, ki klinker iz peči ohladi in skladišči v klinker hali, č) njihova povezava preko efektrofiltra peči in efektrofiltra hladilca klinkerja skozi mokri čistilec dimnih plinov v glavni izpust – dimnik, na katerem se spremljajo emisije snovi v zrak iz opisane obstoječe naprave. Potrebna količina toplote se zagotavlja iz različnih goriv, konvencionalnih in alternativnih – glede na zahteve trenutnega proizvodnega procesa se kombinacija razpoložljivih goriv avtomatično pripravlja in korigira, da se dosežejo optimalni pogoji za kvaliteten cementni klinker. Navedena obstoječa naprava ima v smislu Direktive IPPC uporabno dovoljenja številka 351-15/65-3-7 z dne 3. 12. 1987, kar pomeni, da je tudi po Uredbi nesporno obstoječa naprava. Na dan uveljavitve te uredbe je obratovala kot naprava za proizvodnjo cementnega klinkerja v rotacijskih pečeh s proizvodnjo zmogljivostjo nad 500 ton na dan, ob uveljavitvi Uredbe IPPC pa je imela tako gradbeno dovoljenje kot tudi uporabno dovoljenje. Kot je razvidno iz uporabnega dovoljenja, predhodno izdano gradbeno dovoljenje za to obstoječo napravo datira v leto 1965, kar je dodaten dokaz za to, da gre za obstoječo napravo. V realnosti je situacija, da bi obstajala naprava, ki ne bi imela najmanj gradbenega dovoljenja, nemogoča, saj so bili vsi industrijski obrati ves čas pod nadzorom inšpekcijskih služb različnih področij in bi bile takšne situacije takoj prepoznane. Ob dejstvu, da ne obstaja niti en dokaz o domnevni protipravni situaciji v preteklosti, se ne more na podlagi hipotetične situacije odločati o konkretni situaciji niti prej niti sedaj. Takšno ravnanje bi bilo vpeljevanje fiktivnih situacij v realnost, kar je a priori neutemeljeno. Na dan uveljavitve Uredbe IPPC je naprava obratovala kot naprava za proizvodnjo cementnega klinkerja v rotacijskih pečeh s proizvodno zmogljivostjo nad 500 ton na dan in je za to imela tudi vsa potrebna dovoljenja, vključujoč dejstvo, da je imela v tem času dovoljenje za predelavo oziroma sosežig odpadkov kot nadomestilo dela konvencionalnih goriv,

št. 35472-24/2003 z dne 22. 9. 2003. S tem je izpolnjevala vse pravne in dejanske pogoje tudi za omenjeni sosežig. Njeno obratovanje mora biti ob dejstvu pravne dovoljenosti pravno varovano in spoštovano. Izdano dovoljenje z dne 22. 9. 2003 ne predstavlja parametra obratovanja, vsebuje pa vse parametre, predpisane za sosežig odpadkov kot alternativnega goriva. Nobeno dovoljenje pred njim ne vsebuje predpisanih parametrov obratovanja. Parametri v dovoljenju za sosežig so v letu 2003/2004 odražali tedanje predpisane zahteve, ki so se ob uveljavitvi Direktive IPPC po 31. 10. 2007 še dopolnili, kar nesporno pomeni manjše izpuste v zrak. Opredelitev večje spremembe naprave jasno določa, da je večja sprememba v obratovanju naprave le sprememba, ki ima lahko pomembne škodljive vplive na ljudi ali okolje. Spremembe, ki škodljive vplive zmanjšujejo in pri tem ne uvajajo novih, glede na opisno definicijo ne morejo pomeniti večje spremembe v obratovanju naprave. Delovanje naprave po pridobitvi okoljevarstvenega dovoljenja ob postavljenih nižjih emisijskih vrednostih *a priori* pomeni manjše obremenjevanje okolja, saj se za s predpisi določeno mejo emisij predpostavlja, da nima pomembnih škodljivih vplivov na ljudi ali okolje. Dosedanje prilagoditve naprave ne morejo škoditi za večje spremembe naprave, da bi lahko imele drugačen tretma kot obstoječe IPPC naprave. Poročila o emisijah snovi v zrak pred izdajo dovoljenja z dne 8. 4. 2009 dokazujejo ustreznost njenega delovanja. Poročila o emisijah po izdaji okoljevarstvenega dovoljenja z dne 8. 4. 2009 prav tako dokazujejo ustreznost njenega delovanja vključno z uporabo alternativnih goriv od 8. 4. 2009 do 9. 3. 2011. Pregled rezultatov trajnih meritev emisije snovi v zrak iz razžvepljevalne naprave za obdobje 2008 – januar 2011 je na osnovi polurnega vrednotenja pokazal popolno ustreznost obratovanja tudi z uporabo alternativnih goriv (sosežig). Poskus vpletanja vrste goriv v presojo o tem ali gre za obstoječo napravo, je torej zgrešen in neutemeljen, saj uporaba različnih vrst goriv ne spreminja statusa obstoječe naprave. O enakem primeru je že bilo odločeno pri pridobivanju dovoljenja za upravljavca enakega tehnološkega procesa (Salonit Anhovo). ARSO in MOP sta v zvezi z ustavnim načelom enakosti oziroma enakosti pred zakonom po Ustavi zavezana k enakopravni obravnavi posameznikov ali pravnih oseb v postopkih pred upravnimi organi, zato zahteva, da se jo obravnava enako. Nadaljuje, da v gradbenih in uporabnih dovoljenjih, ki jih je predložila, ni opredelitev, kot jih sedaj poznajo okoljevarstvena dovoljenja, zato na njihovi podlagi ni mogoče vzpostavljati korektnih primerjav. Do uveljavitve ZVO so bili namreč okoljevarstveni pogoji za obratovanje določeni s predpisi, njihova izpolnjenost pa se je preverjala v postopku za izdajo uporabnega dovoljenja. Emisijske vrednosti so bile predpisane v posebnih predpisih, skladnost z njimi pa so nadzorovali inšpekcijski organi, ki v njenem primeru pred uveljavitvijo ZVO niso ugotovili kršitve. Zato ni mogoče sprejeti stališča, da je obravnavana naprava delovala v nasprotju z izdanimi dovoljenji ali tedaj veljavno zakonodajo. Iz uporabnega dovoljenja z dne 3. 12. 1987 je evidentno, da gre za obstoječo napravo, ki je na dan 18. 9. 2004 obratovala kot naprava za proizvodnjo cementnega klinkerja v rotacijskih pečeh s proizvodnjo zmogljivostjo nad 500 ton na dan, in je imela tako gradbeno kot tudi uporabno dovoljenje. S tem je v celoti izpolnjevala vse zahteve tedaj veljavne zakonodaje, teh zahtev pa ni utemeljeno kakorkoli razširjati z razlagami, kako mora biti delovanje obstoječih naprav pravno dovoljeno. Dne 19. 1. 2004 je ARSO izdala odločbo št. 35405-84/2003-12, s katero je odredila pripravo in izvedbo sanacijskega programa za odpravo čezmernega obremenjevanja okolja z emisijami snovi v zrak, kar je bila vodena akcija Republike Slovenije po Ministrstvu za okolje in prostor in ARSO za zadostitev zahtevam Direktive, s čimer je pred EU izkazala ustreznost svojih usmeritev. Na podlagi te odločbe in na podlagi določil o prilagoditvi podjetja z zahtevami Direktive IPPC je izdelala sanacijski program in začela s potrebnimi aktivnostmi za investicije v prilagoditve bodočim zahtevam okoljske zakonodaje. Glede na to ni utemeljena trditev, da ima uveljavitev Uredbe IPPC relevanten vpliv na presojo njenega pravnega statusa kot obstoječe naprave, saj je država s svojim posamičnim aktom (soglasjem k sanacijskemu programu) posegla v ureditev te materije še pred navedeno Uredbo in dejansko odločila, da je naprava obstoječa naprava, ki je v procesu prilagoditve zahtevam Direktive. Meni, da navedeni akt v obliki odločbe nedvomno dokazuje, da je naprava za proizvodnjo cementnega klinkerja s kapaciteto več kot 500 ton dnevno ob izdaji odločbe z dne 19. 1. 2004 oziroma že desetletja pred tem obstajala in

obratovala. Obveza upravljavca po tem sanacijskem programu je bila izvedba ukrepov do 31. 10. 2007, zato ARSO zmotno navaja, da bi izvedba teh ukrepov morala biti izvedena ob uveljavitvi Uredbe, da bi bila lahko naprava prepoznana kot obstoječa naprava. Neutemeljeno je tudi povezovanje izdaje soglasja k sanacijskemu programu z odločbo ARSO z dne 19. 10. 2006 in določitvijo, da mora biti sanacijski program izveden najkasneje do 31. 10. 2007 (datum uveljavitve Direktive IPPC) z dnevom uveljavitve Uredbe IPPC, saj je bila prilagoditev Direktivi IPPC zahtevana z odločbo, št. 35405-84/2003-12 z dne 19. 1. 2004, po kateri se mora prilagoditev izvesti s sanacijskim programom (izdelanim v sodelovanju in s priporočili ter navodili ARSO), vključujoč terminski plan. Če bi ARSO smatrala, da je ta materija urejena z Uredbo, bi bilo soglasje ARSO k sanacijskemu programu brezpredmetno, prav tako pa tudi postavljanje roka za izvedbo potrebnih ukrepov. Slovenija je z Uredbo IPPC dejansko v svoj pravni red le prenesla seznam naprav iz Priloge I, Prilogo III in IV Direktive IPPC ter njuna 6. in 9. člen. Seznam opredeljuje dejavnosti, ki so zavezane k pridobitvi okoljevarstvenih dovoljenj v duhu (skladno s cilji in namenom) Direktive IPPC, ki pa se mora interpretirati skladno z doktrino lojalne razlage, kar pomeni, da se ne more razširjati opredelitev iz Direktive IPPC in njenih prilog tako, da bi se cilji in namen direktive spremenili. Iz načela zaupanja v pravo izhaja, da pravo varuje pravni položaj podjetja, ki upravlja z napravo, ki je že obratovala na podlagi pridobljenih dovoljenj. ARSO je opravila primerjavo med dovoljenimi oziroma zakonitimi parametri obratovanja naprave na dan uveljavitve Uredbe in med tistimi, ki jih je upravljavec naprave navedel v zahtevi za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja, in v ta namen izdelala preglednico. Vendar pa primerjava parametrov sploh ni opravljena oziroma ni niti mogla biti opravljena. Naštete nepremične tehnološke enote (ali pravilneje tehnološki sklopi) sploh ne morejo biti parametri obratovanja. Parametre obratovanja naprave namreč vsebuje Referenčni dokument o najboljših razpoložljivih tehnikah v industriji cementa in industriji apna, poglavje 1.3.8 Monitoring in 3. člen Pravilnika o prvih meritvah in obratovalnem monitoringu emisije snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja ter o pogojih za njegovo izvajanje. Pri obeh gre za parametre obratovanja peči za proizvodnjo cementnega klinkerja s proizvodno zmogljivostjo več kot 500 ton na dan, ki so pritisk, temperatura, O₂-vsebnost, NO_x, CO, SO₂, izhodni volumen plinov, vlaga, temperature, prah, O₂, NO_x, SO₂ in CO, kovine in njihove snovi, TOC, HCl, HF, NH₃ in PCDD/Fs. Primerjava parametrov obratovanja je zgrešena, skrajno nelogična ter pravno neutemeljena oziroma nedopustna, ker so bili parametri obratovanja naprave na dan 18. 9. 2004 (v smislu okoljevarstvenega dovoljenja) predpisani oziroma dovoljeni z odločbo ARSO št. 35472-24/2003 z dne 22. 9. 2003, ki dokazuje ustreznost in sposobnost obratovanja naprave. Primerjava teh parametrov z v zahtevi navedenimi parametri ni mogoča, ker ni mogoče primerjati parametrov obratovanja na dan vložitve zahteve, ampak kvečjemu na dan uveljavitve Direktive (31. 10. 2007) ali na dan izdaje okoljevarstvenega dovoljenja – ARSO je namreč zavezana upoštevati veljavno zakonodajo ob izdaji odločbe, prav tako pa je dopustno dopolnjevati in spreminjati zahtevo dokler je to dovoljeno z ZUP. Z uveljavitvijo Direktive in spremljajočih notranjih pravnih norm so bile postavljene nove emisijske vrednosti parametrov obratovanja, ki pomenijo nedvomno znižanje obremenitev okolja. Četudi bi bila primerjava opravljena, bi pokazala, da so se z uveljavitvijo Direktive razmere na področju obremenjevanja okolja znatno izboljšale, zaradi česar je primerjanje popolnoma zgrešeno in nelogično. Primerjava v preglednici je tudi napačna: - proizvodna zmogljivost naprave ni parameter obratovanja naprave; - proizvodna zmogljivost naprave do izdaje dovoljenja za upravljavca naprave nikoli ni bila predpisana niti dovoljevana s kakšno odločbo, niti ni bila zmogljivost naprave predpisana ali dovoljevana na dan uveljavitve Uredbe IPPC (v procesu uveljavitve Direktive IPPC je prvič določena kot maksimalna dovoljena kapaciteta naprave, kar kaže na neutemeljenost primerjanj); - v preglednici navedena proizvodna zmogljivost naprave na dan vložitve zahteve je napačna, saj je upravljavec v svoji zahtevi navedel povprečno proizvodno zmogljivost 1250 ton na dan in ne 1400 ton na dan (ni niti jasno ali organ misli na povprečno ali maksimalno proizvodno zmogljivost, ARSO pa je zavezana upoštevati vse dopolnitve in spremembe zahteve v smislu ugotavljanja dejanskega stanja, dokler je to dovoljeno po ZUP); - proizvodna zmogljivost naprave na dan vložitve zahteve ne predstavlja relevantnega podatka za

primerjanje, saj ta dan ne predstavlja nobenega pravno relevantnega mejnika za odločanje o proizvodni zmogljivosti v napravi; - v preglednici navedena proizvodna zmogljivost na dan uveljavitve Uredbe (1000 ton na dan) je napačna, saj je dejansko naprava tudi v tem času imela povprečno proizvodno zmogljivost 1250 do 1310 ton na dan, iz Sanacijskega programa iz leta 2004 pa je razvidna povprečna dnevna proizvodnja klinkerja v obdobju 1998 do 2002, ki je bila 1307 ton na dan. Delovanje proizvodnih obratov je bilo pred izdajo okoljevarstvenih dovoljenj urejeno preko instituta uporabnega dovoljenja, izdanega na podlagi gradbene zakonodaje. V njih se niso postavljale omejitve, kot jih razume sedanja veljavna zakonodaja na področju izdaje okoljevarstvenih dovoljenj, zato so takšne primerjave zgrešene in pravno neutemeljene. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS 108/09) je v 3. členu, točka 8.4., natančneje opredelil pojem proizvodne zmogljivosti, ki bi jo moral upravni organ upoštevati, pa je ni. Predlaga, da se odločba spremeni tako, da se odloči, da je naprava upravljavca obstoječa naprava in izda enako okoljevarstveno dovoljenje, kot je že bilo izdano po ARSO za okolje in prostor dne 23. 7. 2009, stroški postopka pa bremenijo proračun. Podredno predlaga, da se odločba spremeni tako, da se odloči, da je naprava upravljavca obstoječa naprava in nato vrne ARSO za okolje z navodilom o izdaji odločbe o okoljevarstvenem dovoljenju kot obstoječi napravi, stroški postopka pa bremenijo proračun. Podredno temu predlaga, da se odločba odpravi in zadeva vrne ARSO v novo odločitev, stroški postopka pa bremenijo proračun. Pritožbi je priložila Pregled rezultatov trajnih meritev emisije snovi v zrak iz razžvepljevalne naprave klinker peči v cementarni Trbovlje za obdobje 2008 – 2010.

Na pritožbo je odgovorila Občina Trbovlje, ki je navedla, da se z interpretacijo predpisov ni pristojna izrekati. Odločitev je po njenem odvisna od razlage IPPC uredbe v povezavi z Zakonom o varstvu okolja.

Na pritožbo je po pooblaščenki odgovoril tudi Uroš Macerl, ki je predlagal, da se pritožba zavrne. Meni, da pritožbeni razlogi niso upravičeni, nimajo podlage v dejstvih, so pravno zmotni in so zgolj poizkus interpretacije in izkrivljanja tako slovenske kot evropske zakonodaje ter pravnih terminov, v določenih delih pa tudi poizkus izkrivljanja dejstev oz. dejanskega stanja. Po uvodni razlagi o njegovem udejevanju in odgovorih na medijsko obračunavanje (ki ne more biti predmet tega postopka) navaja, da je pritožnično lastno prikazovanje kot žrtev sistema absurdno, saj sta zakon (in Uredba IPPC) popolnoma jasna. Če bi pritožnica želela pridobiti okoljevarstveno dovoljenje, lahko za to sproži postopek za napravo kot "novo napravo", namesto da želi skozi poenostavljen postopek izpeljati spremembe v obsegu ter načinu obratovanja (vesti sežig več kot 100 ton nevarnih odpadkov na dan brez predhodne ocene vplivov na okolje) ter količinah dovoljenih izpustov. Za konkretno zadevo je bistvena razmejitev med novo in obstoječo napravo. Gre za statično ugotavljanje delovanja oz. izpolnjevanja pogojev na nek presečni dan. V izogib ponavljanju se v celoti sklicuje na svoje dosedanje trditve in sodbo. Pravno nevzdržno in absurdno je utemeljevanje, da gre za obstoječo napravo, ki je imela vsa potrebna dovoljenja in je obratovala na dan 18. 9. 2004, na dokumentih, ki datirajo po tem datumu. Vsi predloženi dokumenti, pridobljeni več let po uveljavitvi Uredbe IPPC, ne dokazujejo, niti ne morejo dokazovati, da gre za obstoječo napravo v smislu te uredbe. Če je sporen status naprave, je treba opraviti primerjavo dovoljenj oz. zakonitih parametrov obratovanja naprave na dan uveljavitve Uredbe IPPC s tistimi, ki jih upravljavec navaja v zahtevi za izdajo dovoljenja, kar je organ opravil, izvršil potrebno pravno tehtanje, jo ustrezno obrazložil, in pri tem upošteval je napotila iz sodbe Upravnega sodišča. S pritožbo se namerno zapleta postopek oz. zamegljuje ključna dejstva, pri čemer pritožnica popolnoma obide kogentne pravne norme, organu pa v pritožbi razlaga, kako naj razume in uporabi zakonodajo, vse mimo pravnega silogizma in sklepanja iz zgornje na spodnjo pravno premiso. Skladno s procesnimi pravili oz. napotilom sodišča je naslovni organ moral ugotoviti, s katerimi listinami razpolaga in na podlagi teh listin odločiti, ali je stranka imela vsa potrebna dovoljenja in ali je naprava na dan 18. 9. 2004 obratovala ter izvajala sosežig odpadkov. Naslovni organ je moral ugotoviti, ali je stranka na dan 18. 9. 2004 imela za takšen sosežig vsa potrebna postrojenja –

instalacije in naprave, ki so potrebne za varno in nadzorovano sežiganje nevarnih odpadkov. Naslovni organ je moral ugotoviti, ali je stranka na vseh napravah in postrojenjih – instalacijah imela vsa potrebna dovoljenja za delovanje teh naprav na navedeni dan. Iz sodbe je jasno razvidno, da tudi v Direktivi IPPC navedeni datum, okoli katerega stranka gradi pritožbo, ni pravno bistven, saj ne vpliva na jasno in nedvoumno opredelitev pojmov obstoječih obratov in načina njihove obravnave. Ker se ne more sklicevati na konkretne pravne norme, se sklicuje na namene evropskih in slovenskih zakonodajalcev in na novo ustvarja terminologijo in vsebino pravnih norm. Navaja, da so nekatere pritožbene navedbe celo žaljive ter poudarja, da ne gre za zasebni spor med upravljavcem in stranskim udeležencem. Pravico do udeležbe v postopku mu daje zakon, navedbe o tem, kako naj bi naslovni organ moral onemogočiti zavajanja oseb, ki jim položaj in pravni interes priznava zakon, pa je popoln absurd. V nasprotju z mnenjem stranke meni, da je namen Direktive IPPC doseči celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja, ki je posledica v prilogi direktive navedenih dejavnosti. Direktiva določa tudi ukrepe za preprečevanje, ali, če to ni mogoče, za zmanjševanje emisij pri omenjenih dejavnostih, vključno z ukrepi glede odpadkov, da bi dosegli visoko stopnjo varovanja okolja kot celote. Nikakor pa niso državni organi tisti, ki bodo te cilje pomagali doseči. Dovoljenje, ki ga državni organ izda, pomeni odločbo, ki dovoljuje obratovanje obrata pod določenimi pogoji, ki zagotavljajo, da ta obrat ustreza zahtevam direktive oz. pravnega reda. Poudarja, da je pojem obstoječe naprave jasno opredeljen točno tako, kot je zapisano v sami Direktivi IPPC in Uredbi IPPC in ne potrebuje nobenih razlag. Vsebina pojma je razvidna iz samih norm, kot tudi ekstenzivne obrazložitve Upravnega sodišča RS. Res je, da ima stranka uporabno dovoljenje 351-15/65-3-7 z dne 3. 12. 1987 za proizvodnjo 1000 ton cementnega klinkerja na dan. Morebitno dejstvo, da ni bilo inšpekcijskih nadzorov, ni v nikakršno pravno relevantni vzročni zvezi oz. ne pomeni, da je stranka z dovoljenji razpolagala. Edina fikcija je, da so ustrezna dovoljenja obstojala oz. da je stranka z njimi razpolagala v času uveljavitve Uredbe IPPC. Na pritožnično trditev, da ne gre za večjo spremembo IPPC naprave, ker je večja sprememba v obratovanju naprave le sprememba, ki ima lahko pomembne škodljive vplive na ljudi ali okolje, odgovarja, da dokazov za to trditev pa ni predložila, zato je ni mogoče preizkusiti. Po Uredbi IPPC (tudi po Direktivi IPPC) je znatna sprememba vsaka sprememba v obratovanju ali razširitev, če se z njo samo po sebi doseže prag iz Priloge I. Te meje je z veliko spremembo v proizvodni kapaciteti in na novo uvedenim sežiganjem stranka dosegla in preseгла. Glede na navedbo, da spremembe, ki obstoječe škodljive vplive zmanjšujejo in pri tem ne uvajajo novih oziroma drugačnih, ne morejo biti umeščene v pojem večje spremembe v obratovanju naprave, navaja, da je v konkretni napravi zmanjšana le emisija SO₂ in delno NO_x, na novo pa se s sosežigom vnašajo novi škodljivi elementi, med njimi številni kancerogeni - PCB, kovine, dioksini, organske spojine. V postopku je stranka celo zaprosila organ za višje mejne vrednosti za TOC in za nekatere kovine, za katere je organ v prvem postopku celo odobril visoko mejno emisijsko vrednost. Emisije prahu so se po izgradnji odžveplevalne naprave celo povečale. Problem so meritve ob izpadih EE. Stranka ni z ničimer dokazala, da naprava nima pomembnih škodljivih vplivov na ljudi. Na navedbo, da obratovanje po pridobitvi OVD *a priori* pomeni manjše obremenjevanje, odgovarja, da dovoljenje za sosežig ne predstavlja nižjih mejnih vrednosti, pač pa nerazumno višje mejne vrednosti za TOC, NO_x in PM₁₀. Glede poročil o emisijah navaja, da ne dokazujejo ustreznosti delovanja obstoječe naprave, saj delovanje avtomatskega merilnega sistema ni preverjeno s strani nadzornega organa, poleg tega pa gre pri ZZV Maribor, ki opravlja meritve, za sum ponarejanja listin v korist stranke, revizija poročil pa ni bila izvedena nikoli, čeprav se pomote vrstijo. Emisije nekaterih snovi so se s sosežigom povečale, ob čemer poudarja, da ni bila izdelana Presoja vplivov na okolje. Zmotna je tudi argumentacija na podlagi primera Salonit Anhovo. Ne gre namreč niti za podoben primer, saj je bilo Salonit Anhovo prepoznano kot obstoječa naprava, ker je že 18. 9. 2004 sežigalo odpadke, ob čemer ima ob večji proizvodni kapaciteti klinkerja (2700 ton/dan) manjše emisije snovi v zrak, kot jih ima pritožnica. Glede na strukturo energentov in predpisane mejne emisijske vrednosti gre pri Salonit Anhovo za popolnoma drugačen primer. Navedbe iz V. poglavja pritožbe so pavšalne, neargumentirane, v določenem delu pa tudi pravno nevzdržne in nelogične. Izdane ali neizdane

odločbe inšpekcijskih služb pred uveljavitvijo zakona o varstvu okolja, ne dokazujejo ničesar. Argumenti slonijo na premisi, ki glede na jasna zakonska določila ni dokazljiva, da je naprava obstoječa, pri čemer so vsa pravna naziranja pravno in logično nevzdržna, saj počivajo na nedokazani predpostavki, okoli katere se vrti celoten postopek. Pravne situacije ne spremeni dejstvo, da je imela pritožnica v letu 2004 nekakšno začasno dovoljenje za sežiganje odpadkov, fizično pa le eno samo peč, pa nobenih objektov in naprav, ki bi zagotavljali varno skladiščenje odpadkov, njihovo varno in nadzorovano doziranje, trajnih meritev emisij in sistema avtomatske prekinitve doziranja. Leta 2004 pritožnica ni mogla zadostiti 14. členu Uredbe IPPC, kar dokazuje že to, da je predpisani trajni emisijski monitoring začela izvajati šele leta 2007. Iz navedenega izhaja, da na dan uveljavitve Uredbe IPPC naprava ni izvajala sežiga odpadkov niti ni za to imela vseh potrebnih dovoljenj in naprav. Sosežiga pritožnica ni izvajala, ker ni mogla zadostiti ne zakonsko zahtevani varnosti, ne zahtevanemu nadzoru. To ni bila naprava, ki bi bila v letu 2004 sposobna varno sežigati odpadke, manjkale so ključne naprave in objekti, potrebni za rokovanje in varno sežiganje odpadkov, pa tudi pravni pogoji za obratovanje navedene naprave niso bili izpolnjeni. Šele kasnejše dograditve in dopolnitve (po letu 2004) so pritožnično napravo spremenile v tehnološko celoto, kakršna je danes in za kakršno želi dovoljenje za sežiganje odpadkov. Naprava v letu 2004 ni obratovala, kar izhaja tudi iz dopisa Inšpektorata za okolje, prostor in energijo – Urada predstojnika, z dne 9. 3. 2004, iz katerega je razvidno, da je tudi inšpektorat v inšpekcijskem pregledu, opravljenem dne 12. 12. 2003, v zvezi s predelavo (sosežigom) odpadkov, ugotovil, da ima pritožnica odločbo ARSO, s katero se ji dovoljuje predelava (sosežig) odpadkov z rokom veljavnosti do 22. 9. 2004, da pa stranka s sosežigom odpadkov še ni pričela, ker po izjavi predstavnika družbe do takrat še ni imela zagotovljenih tehničnih možnosti za njihovo doziranje. Pritožnica ni dokazala, da je inštalacijo za doziranje odpadkov v obdobju med 12. 12. 2003 in dnevom uveljavitve Uredbe IPPC v resnici namestila, zaradi česar je treba napravo obravnavati kot novo napravo. Odločba 35472-2472003 z dne 22. 9. 2003 nikakor ne dokazuje "ustreznosti in sposobnosti obratovanja naprave". V odločbi na koncu drugega odstavka na str. 5 piše: "Dovoljenje se izda za dobo enega leta zaradi preverjanja posledic predelave odpadka iz vidika vpliva na okolje..." Z dovoljenjem iz leta 2003 pritožnici sežiganje odpadnih gum ni bilo dovoljeno, ker stranka ni imela ustreznega sistema za njihovo doziranje. Glede navedeno in kot je pravilno ugotovil naslovni organ, ne gre za napravo, ki bi že obratovala in za to imela vsa potrebna dovoljenja. Naprave zato v smislu IPPC uredbe ni mogoče šteti za obstoječo napravo. Zato predlaga, da pritožbeni organ pritožbi ne ugodí.

Pritožba je utemeljena, vendar iz drugih razlogov, kot jih navaja pritožnica.

Upravni organ prve stopnje je na podlagi stališča Upravnega sodišča RS iz sodbe, opr. št. I U 2/2010-51 z dne 17. 2. 2011, štel, da ne sme upoštevati tistih sprememb pritožnične naprave, za katere je pritožnica gradbeno dovoljenje pridobila po uveljavitvi Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (Uradni list RS, št. 97/04, 71/07 in 122/07, v nadaljevanju Uredba IPPC). Ker je ugotovil, da pritožnična naprava brez izboljšav, ki naj jih ne bi smel upoštevati, čeprav so bile sicer izvedene, ne bi obratovala skladno s predpisanimi okoljevarstvenimi kriteriji (*šlo naj bi za 5., 7., 33., 42., 43. in 49. člen Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (Uradni list RS, št. 31/07 in 70/07), 4. člen Uredbe o emisiji snovi v zrak iz naprav za pridobivanje cementa (Uradni list RS, št. 34/07) ter 14., 23. in 25. člen Uredbe o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sosežigu odpadkov (Uradni list RS, št. 50/01, 56/02, 84/02 in 41/04)*) je njeno zahtevo za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega, zavrnil. Razlogi za zavrnitev zahteve so napačni, kar bo pojasnjeno v nadaljevanju.

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06 Skl.US, 39/06-UPB1, 49/06-ZMetD, 66/06 Odl.US, 112/06 Odl.US, 33/07-ZPNačrt, 57/08-ZFO-1A, 70/08, 108/09, v nadaljevanju ZVO-1) opredeljuje (zgolj) tri vrste okoljevarstvenih dovoljenj: 1. okoljevarstveno

dovoljenje za obratovanje naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega (v nadaljevanju IPPC naprave in IPPC dovoljenje) (68. – 81. člen), 2. okoljevarstveno dovoljenje za druge naprave (torej za naprave, ki niso IPPC naprave in dejavnosti, za katere je tako določeno) (82. – 85. člen) in 3. okoljevarstveno dovoljenje za obrate (za obrate iz 18. člena) (86. – 91. člen). Kot je razvidno iz prvega odstavka 68. člena ZVO-1, mora upravljavec za obratovanje IPPC naprave pridobiti IPPC dovoljenje, pri čemer pa ZVO-1 ne omogoča razlikovanja med podvrstami teh dovoljenj. Gre zgolj za IPPC dovoljenje¹, pri čemer pa 172. člen ZVO-1 določa poseben režim (način obravnavanja) za tiste naprave, ki po svojih lastnostih štejejo za IPPC naprave, vendar ob uveljavitvi Uredbe IPPC že obratujejo, ali so bili pred njeno uveljavitvijo zanje že pridobljena pravnomočna gradbena dovoljenja (tako imenovane obstoječe IPPC naprave). Poseben režim obravnavanja tako imenovanih obstoječih IPPC naprav je določen v 90. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 70/08, v nadaljevanju ZVO-1B). Posledica ugotovitve, da gre za tako imenovano obstoječo IPPC napravo je torej zgolj v tem, da se v postopku za izdajo IPPC dovoljenja upošteva prvi odstavek 90. člena ZVO-1B, katerega namen je v bistveni poenostavitvi postopka (glej 10. stran sodbe Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 2/2010-51 z dne 17. 2. 2011, v nadaljevanju sodba).

Pritožnica je z vlogo z dne 30. 10. 2006 in njenimi dopolnitvami zahtevala izdajo IPPC dovoljenja. Njeno izrecno vztrajanje pri tem, da zahteva IPPC dovoljenje za tako imenovano obstoječo IPPC napravo, ne predstavlja razpolaganja stranke z zahtevkom, saj je glede na zgornjo razlago mogoče zahtevati zgolj izdajo IPPC dovoljenja. Navedba pritožnice, da je naprava, s katero upravlja, tako imenovana obstoječa IPPC naprava, je zgolj njena trditev, na podlagi katere dejansko zahteva obravnavanje njene vloge v poenostavljenem režimu. Naloga upravnega organa torej je, da ugotovi, ali je trditev pravilna. Če ugotovi, da je trditev pravilna, zahtevo obravnava po posebnem režimu (z upoštevanjem 90. člena ZVO-1B), sicer pa po splošno veljavnih določbah ZVO-1.

V nasprotju s tem je v konkretni zadevi organ prve stopnje štel, da ZVO-1 razlikuje med več vrstami IPPC dovoljenj, pritožnično zahtevo pa je na podlagi njene trditve obravnaval kot zahtevo za IPPC dovoljenje za obratovanje tako imenovane obstoječe IPPC naprave. Nato je upošteval njeno (fizično) stanje na dan uveljavitve Uredbe IPPC (ignoriral na njej izvedene spremembe, ki jih vsebuje tudi pritožnična zahteva) ter ugotovil, da taka, kot je bila na tisti dan, po sedaj veljavnih predpisih ni zmožna zagotavljati predpisanih okoljevarstvenih zahtev. To je privedlo do izpodbijane odločitve. S tem je prvostopenjski organ popolnoma zgrešil zgoraj razloženi pomen zakonskih določb in sporočilo Upravnega sodišča RS iz sodbe. Sodišče je v citirani sodbi jasno navedlo, da mora organ v primeru spora o tem, ali gre za tako imenovano obstoječo ali novo IPPC napravo, opraviti primerjavo dovoljenih oz. zakonitih parametrov obratovanja naprave na dan uveljavitve Uredbe IPPC s tistimi, ki jih upravljavec navaja v zahtevi za izdajo IPPC dovoljenja. Le če so ti parametri identični, lahko zakonito izpelje poenostavljeni postopek izdaje dovoljenja (z upoštevanjem prvega odstavka 90. člena ZVO-1B) (13. stran sodbe). Iz obrazložitve sodbe po logični razlagi (razlogovanje po nasprotnem) izhaja, da mora v nasprotnem primeru – če identičnosti parametrov ne ugotovi – izpeljati postopek brez upoštevanja prvega odstavka 90. člena ZVO-1B, torej po splošno predvidenem postopku in ob upoštevanju vseh procesnih norm, ki veljajo za tako imenovane nove IPPC naprave. Sodišče je to še jasneje navedlo na 14. strani sodbe: šele na podlagi ugotovitve o tem, ali je treba napravo obravnavati kot obstoječo ali novo, bo lahko nadalje odločal o tem, ali je v postopku treba določiti vplivno območje, ta opredelitev pa bo odločilno vplivala tudi na vrsto drugih procesnih dejanj in odločitev. Posledica ugotovitve, da gre za tako imenovano obstoječo IPPC napravo, je torej uporaba poenostavljenega postopka za obravnavanje celotne pritožnične zahteve po

¹ Na to kaže tudi opredelitev iz sodbe Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 2/2010-51 z dne 17. 2. 2011, v kateri je sodišče na 10. strani po ugotovitvi, da je tožba utemeljena, navedlo, da "izpodbijana odločba je okoljevarstveno dovoljenje za napravo, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega".

trenutno veljavnih materialnih predpisih. Pritožbeni organ dodaja, da je organ prve stopnje s tem, ko pri presoji ni upošteval stanja naprave, kot ga je v zahtevi in njenih dopolnitvah opredelila pritožnica, odločil mimo njene zahteve, kar je v nasprotju z določbami ZUP. Dodati pa je treba še ugotovitev, da bi organ prve stopnje, če bi obveljala izpodbijana odločba, pritožnici ob nespremenjenem dejanskem in pravnem stanju za vselej onemogočil pridobitev IPPC dovoljenja (4. točka prvega odstavka 129. člena ZUP) (*res iudicata*).

Upravni organ prve stopnje je na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja glede narave konkretne IPPC naprave napačno uporabil materialno pravo. Posledično je bistveno kršil pravila upravnega postopka (predvsem specialne postopkovne določbe iz ZVO-1) in ni ugotavljal dejanskega stanja, ki je potrebno za pravilno in zakonito odločitev o pritožnični zahtevi za pridobitev IPPC dovoljenja. Že iz tega razloga je bilo treba izpodbijano odločbo odpraviti in zadevo vrniti v ponovni postopek in odločanje na prvo upravno stopnjo.

Pritožbeni organ se v nadaljevanju opredeljuje tudi do pravilnosti ugotovitve, da v konkretnem primeru ne gre za tako imenovano obstoječo IPPC napravo (pač pa novo). Ugotovitev sicer v izpodbijani odločbi ni izrecno izpostavljena, vendar je iz IV. točke obrazložitve jasno razvidna. V uvodu v IV. točko obrazložitve je namreč prvostopenjski organ navedel, da ugotovitveni postopek omejuje na (ponovno preverjeno) vsebino pritožnične zahteve, ki naj bi se nanašala na pridobitev IPPC dovoljenja za tako imenovano obstoječo napravo. Pojasnjeno je že bilo, da je IPPC dovoljenje ene same vrste, in zato ne more biti v dispoziciji vlagatelja, da bi izbiral (pod)vrsto IPPC dovoljenja. Da gre za osrednje vprašanje, je jasno tudi stranki in stranskima udeležencema. Večina pritožbenih očitkov se namreč nanaša prav na ugotovitev, da v konkretnem primeru ne gre za tako imenovano obstoječo IPPC napravo. Splošno znano dejstvo je, da je obravnavana naprava za proizvodnjo cementnega klinkerja obratovala že desetletja pred uveljavitvijo Uredbe IPPC², vendar pa to še ne pomeni, da gre za tako imenovano obstoječo IPPC napravo, kot jo opredeljuje ZVO-1 in kot je ta pojem razložilo upravno sodišče. Na razlago Upravnega sodišča RS sta upravna organa v tej zadevi vezana, zato pritožnica ne more uspeti z navedbami o tem, kako bi bilo treba pravilno razumeti določbe zakona (in podzakonskih predpisov) v smislu ciljev in namena evropskega pravnega akta, kolikor so v nasprotju s stališčem v sodbi.

V sodbi je upravno sodišče navedlo, da opredelitve tako imenovane obstoječe IPPC naprave iz drugega odstavka 172. člena ZVO-1 oziroma identične opredelitve iz 2. točke 2. člena Uredbe IPPC ni mogoče razumeti tako, da bi bilo za tako imenovano obstoječo napravo pomembno zgolj njeno dejansko obratovanje – takega razumevanja ne omogoča ne ZVO-1 ne kateri drugi zakon. Poleg tega je poudarilo, da drugačne opredelitve tako imenovane obstoječe IPPC naprave iz drugih podzakonskih predpisov ne vplivajo na izbiro postopka (režima obravnavanja), po katerem naj se obravnava zahteva. Ta izbira lahko temelji zgolj na opredelitvi iz drugega odstavka 172. člena ZVO-1 (druge opredelitve pa imajo lahko omejen doseg na področjih, na katere se podzakonski predpisi nanašajo). Sodišče je drugi odstavek 172. člena ZVO-1 razložilo tudi v povezavi s 4. točko 2. člena Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257 z dne 10. 10. 2006) in prišlo do enakega zaključka. Sodišče samo je torej normo slovenskega prava že interpretiralo skladno z načelom lojalne razlage. Pritožnica temu stališču sodišča v vlogi z dne 11. 10. 2011 očita retroaktivni učinek. Pritožbeni organ meni, da neutemeljeno. Če je mogoče tak učinek očitati sodbi, ga je namreč treba tudi kodificirani različici direktive (UL L 24 z dne 29. 1. 2008), kar pa lahko pritožnica izpostavi pred domačimi in sodnimi organi Evropske unije.

² Letos pritožnica praznuje 135-letnico delovanja cementarne.

Sodišče je navedlo, da je napravo, ki je na dan uveljavitve Uredbe IPPC dejansko obratovala, mogoče šteti za tako imenovano obstoječo IPPC napravo le v obsegu, v kakršnem je bilo njeno obratovanje v skladu s tedaj veljavno ureditvijo, kar smiselno zajema tudi morebitna dovoljenja, ki so bila s to ureditvijo predpisana. Da bi lahko organ v sporu, ali gre za tako imenovano obstoječo ali za novo napravo, to vprašanje razrešil, bi moral po stališču sodišča opraviti primerjavo dovoljenih oziroma zakonitih parametrov obratovanja naprave na dan uveljavitve Uredbe IPPC s tistimi, ki jih je upravljavec naprave navedel v zahtevi za izdajo IPPC dovoljenja. Le v primeru identičnosti teh parametrov bi lahko zakonito izpeljal poenostavljen postopek v skladu s prvim odstavkom 90. člena ZVO-1B – napravo obravnaval kot tako imenovano obstoječo IPPC napravo. Stališče sodišča je mogoče povzeti takole: za opredelitev naprave kot tako imenovane obstoječe IPPC napravo je potrebno:

1. da je v zahtevi za izdajo IPPC dovoljenja (vključno z njenimi dopolnitvami) opredeljena naprava po svojih "parametrih obratovanja"³ identična napravi, kot je obstajala ob uveljavitvi Uredbe IPPC (dejanski kriterij);
2. da je bilo njeno obratovanje ob uveljavitvi Uredbe IPPC skladno s tedaj veljavno pravno ureditvijo (pravni kriterij).

Ponovno je treba poudariti, da opredelitev IPPC naprave za tako imenovano obstoječo IPPC napravo ne služi drugemu, kot izbiri režima obravnavanja te naprave oziroma izbiri režima obravnavanja zahteve za izdajo IPPC dovoljenja, s katero se zahteva dovoljenje za njeno obratovanje. Gre zgolj za primerjavo naprave, kakršna je obstajala in obratovala ob uveljavitvi Uredbe IPPC, in neprave, kakršno je v zahtevi za izdajo IPPC dovoljenja opredelil njen upravljavec. Če se ugotovi, da gre za fizično enako napravo, je to prvi korak k tem, da se jo opredeli kot tako imenovano obstoječo napravo. Drugi korak je ugotovitev, da je bilo njeno obratovanje ob uveljavitvi Uredbe IPPC skladno s pravom.

Na tem mestu pritožbeni organ zavrača tudi pritožbeno sklicevanje na pravico do enakega obravnavanja. Sodba upravnega sodišča upravni organ v konkretni zadevi zavezuje, zato se spoštovanju sodbe ni mogoče izogniti s sklicevanjem na pravico do enakega obravnavanja. Upravnemu organu tako ni mogoče očitati samovoljnega odstopa od dosedanje prakse, če obravnavanje pritožničinega konkurenta sploh lahko označimo za prakso.

Iz stališča sodišča ne izhaja, da bi bilo mogoče spremembe v obratovanju naprave razlikovati po kriteriju, ali so doprinesle k zmanjšanju škodljivih vplivov na ljudi in okolje, kar bi pomenilo, da je treba spremembe na napravi, pa čeprav so bile namenjene izključno prilagoditvi njenega obratovanja strožjim okoljevarstvenim pogojem, v primerjavi parametrov obratovanja prav tako upoštevati. Iz stališča sodišča prav tako ne izhaja, da je treba ob primerjavi parametrov obratovanja zanemariti vse tiste spremembe, ki ne predstavljajo večje spremembe v obratovanju naprave (prvi odstavek 68. člena ZVO-1), pač pa upoštevati vse, tudi najmanjše spremembe. Na podlagi tako nediferenciranega stališča, ki ne upošteva obsežnosti sprememb in njihov vpliv na okolje, je ugotovitev organa prve stopnje, da ne gre za tako imenovano obstoječo napravo, pravilna. Ugotovil je namreč, da je pritožnica za nekatere spremembe (dograjene ali rekonstruirane nepremične tehnološke enote) gradbeno dovoljenje pridobila po datumu uveljavitve Uredbe IPPC (v letih 2006, 2007 in 2010, izpodbijana odločba jih na 13. in 14. strani našteva v točkah od a) do f)). Navedeno pomeni, da je pritožnica za te nepremične tehnološke enote šele s pravnomočnostjo gradbenih dovoljenj vzpostavila legalnost njihovega obstoja, četudi so bile morebiti zgrajene že pred gradbenim dovoljenjem ali pred uveljavitvijo Uredbe IPPC⁴. Ker je torej pritožnica v zahtevi za izdajo IPPC dovoljenja svojo napravo opredelila tudi s temi nepremičnimi tehnološkimi enotami, konkretne naprave ni mogoče šteti za

³ Sodišče besedo "parametri" uporablja v splošnem jezikovnem pomenu (SSKJ: kar se uporablja za vrednotenje, merjenje) in ne v pomenu, kot je uporabljen v podzakonskih predpisih, ki navaja pritožnica. Gre torej za (fizične in tehnološke) primerjalne lastnosti naprave, glede katerih je treba primerjati napravo ob uveljavitvi Uredbe IPPC in napravo, kot je opredeljena v zahtevi. Na tak način je pojem parameter uporabil tudi upravni organ prve stopnje.

⁴ Za legalnost njihove uporabe (obratovanja) je morala pritožnica razpolagati tudi z uporabnimi dovoljenji.

tako imenovano obstoječo IPPC napravo, saj je bil obstoj (izgradnja) teh tehnoloških enot zakonit šele od pravnomočnosti gradbenih dovoljenj naprej, ta pa so bila izdana po uveljavitvi Uredbe IPPC. Upravni organ prve stopnje je posamezne tehnološke dele pravilno štel kot del celotne IPPC naprave (8. točka 3. člena ZVO-1 in 3. točka 2. člena Uredbe IPPC), in ker je ugotovil, da pogoj legalnosti (pravni kriterij) na dan 18. 9. 2004 (datum uveljavitve Uredbe IPPC) za nekatere od teh delov ni izpolnjen, je ni štel za tako imenovano obstoječo IPPC napravo. Natančneje: možno je, da je na dan uveljavitve Uredbe IPPC pritožničina naprava že obratovala z vsemi v pritožničini zahtevi opredeljenimi tehnološkimi enotami, vendar pa je njihova skladnost s predpisi zagotovljena šele po tem datumu. Organ prve stopnje pa je ugotovil še več. Nekatero od teh nepremičnih tehnoloških enot so bile tudi zgrajene (spremembe izvedene) po datumu uveljavitve Uredbe IPPC. To pomeni, da za celotno IPPC napravo ni vzpostavljena niti identičnost parametrov njenega obratovanja (dejanski kriterij). Neidentičnost lastnosti naprave je upravni organ prve stopnje ugotovil tudi z ugotovitvijo o povečani proizvodni zmogljivosti.

Pritožbeni organ v nasprotju z navedenim sodi, da nekritično prvostopenjsko povzemanje stališča iz sodbe ni bilo pravilno. Prepričan je namreč, da je treba v primerjavo identičnosti "parametrov obratovanja" vključiti le spremembe, ki pomenijo večjo spremembo v obratovanju IPPC naprave. V primeru, če neka IPPC naprava IPPC dovoljenje že ima, so večje spremembe v obratovanju te naprave predmet presoje organa prve stopnje po v ZVO-1 predvidenem postopku spremembe IPPC dovoljenja. Prav to je po prepričanju pritožbenega organa razlog, da take spremembe, če so bile izvedene po 18. 9. 2004, glede sicer obstoječe naprave, ki prvič pridobiva IPPC dovoljenje, narekujejo izvedbo postopka, ki velja za nove naprave. Le na ta način se je namreč mogoče izogniti temu, da bi upravljavec za obstoječo napravo z naknadno izvedenimi večjimi spremembami prejel IPPC dovoljenje po poenostavljenem postopku, ki prizadetim ne zagotavlja ustreznega načina za zaščito svojih interesov, ki bi ga imeli v rednem postopku, če bi upravljavec spremembe prijavil po že pridobljenem IPPC dovoljenju. Namen ZVO-1 je namreč po mnenju pritožbenega organa v tem, da se za tako imenovano obstoječo IPPC napravo lahko šteje le naprava, ki je in kakršna je obstajala na dan uveljavitve Uredbe IPPC, če njene spremembe po tem datumu ne predstavljajo takih sprememb, zaradi katerih bi katera koli IPPC naprava, ki bi take spremembe izvedla po pridobitvi IPPC dovoljenja, morala pridobiti spremenjeno IPPC dovoljenje (77. člen ZVO-1). Povzeto: če se na napravi, ki bi sicer štela za tako imenovano obstoječo napravo, izvedejo spremembe, ki pomenijo večjo spremembo v obratovanju te naprave, naprave več ni mogoče šteti za tako imenovano obstoječo napravo oziroma je obravnavati po postopku za obstoječe naprave.

8.3. točka 3. člena ZVO-1 določa: **večja sprememba** v obratovanju **naprave** je njena sprememba ali razširitev, ki ima lahko pomembne škodljive vplive na ljudi ali okolje ali ki sama po sebi dosega prag, predpisan za uvrstitev naprave med tiste, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega. 11. točka 2. člena Uredbe IPPC določa: **večja sprememba [IPPC naprave]** je vsaka sprememba v obratovanju naprave, ki ima lahko pomembne negativne vplive na ljudi in okolje. Za večjo spremembo se šteje tudi vsaka sprememba v obratovanju naprave, zaradi katere se proizvodna zmogljivost naprave poveča za prag iz Priloge 1 te uredbe.

Ker v pravni pojem ne sodijo tiste spremembe, ki škodljive vplive naprave na okolje in ljudi zmanjšujejo, so nerelevantne vse tiste dograditve tehnoloških enot naprave, katerih namen je zmanjševanje teh vplivov. Gre za tehnološke enote, ki jih je organ prve stopnje v obrazložitvi izpodbijane odločbe navedel v točkah b), c) in e) – namenjene so odžvepljevanju (redukcija SO₂) dimnih plinov oziroma zmanjševanju dušikovih oksidov (redukcija NO_x) iz dimnih plinov. Navedene spremembe je treba presojati tudi v povezavi s sanacijskim programom, katerega pripravo je odredil organ prve stopnje z odločbo, št. 35405-84/2003 z dne 19. 1. 2004, z njim pa soglašal v aktu, št. 35405-84/2003-12 z dne 19. 10. 2006, in s katerim se je pritožnica zavezala k zmanjšanju emisijskih vrednosti. Bistveni del sanacijskega programa so (poleg ukrepov za

zmanjševanje emisije prahu) ravno primarni in sekundarni ukrepi za zmanjševanje emisij SO₂ in NO_x, ki naj jih izvede do datuma po uveljavitvi Uredbe IPPC. Tudi iz tega razloga torej navedenih sprememb ni mogoče obravnavati tako, da bi bile v škodo procesnemu položaju pritožnice.

Pritožbeni organ je postopek dopolnil in ugotovil, da dve bistveni spremembi skupaj vzpostavljata dejansko stanje, ki ga je mogoče podrediti pravnemu pojmu večje spremembe v obratovanju naprave. Prva sprememba je **sprememba v dovoljeni dnevni količini proizvodnje**, druga pa **sosežig odpadkov**, kar vse je obrazloženo v nadaljevanju. Kot je razvidno iz zgornjih definicij, je definicija večje spremembe v delu, ki se nanaša na pomemben škodljiv vpliv na okolje, splošna, konkretnjša pa v delu, ki se nanaša na doseganje praga, predpisanega za uvrstitev določene dejavnosti oziroma naprave med IPPC naprave. Takšna nedoločna opredelitev pomeni, da mora organ v okviru prostega preudarka presoјati in odločati, ali gre pri spremembi za večjo spremembo ali ne.⁵ Pritožbeni organ pa ponavlja, da morata biti za ugotovitev obstoja spremembe izpolnjeni dve vrsti dejstev:

- materialno dejstvo – fizični obstoj in
- pravno dejstvo – dovoljenost (neprotipravnost) obstoja.

Primerjava "parametrov obratovanja" naprave po pravnem kriteriju, kot jo je naložilo sodišče, se ne omejuje zgolj na obstoj gradbenih dovoljenj, pač pa tudi drugih dovoljenj in celo na splošno skladnost delovanja s tedaj veljavno pravno ureditvijo.

Na tem mestu se pritožbeni organ opredeljuje tudi do ugovora stranskega udeleženca, da je treba pritožničine trditve in predložene dokaze šteti za nedovoljeno pritožbeno novoto. Tretji odstavek 238. člena ZUP o tem določa, da lahko pritožnik v pritožbi navaja nova dejstva in nove dokaze, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku na prvi stopnji. Nova dejstva in novi dokazi se lahko upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstojali v času odločanja na prvi stopnji in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti na obravnavi. Pritožbeni organ pojasnjuje, da je ugotovitveni postopek na pritožbeni stopnji dopolnjeval, zato ta določba pritožnice ne more omejevati, posebno, ker je pritožbeni organ ugotavljal druga dejstva, kot jih je v postopku na prvi stopnji ugotavljal organ prve stopnje. Dopolnilni ugotovitveni postopek lahko opredelimo tudi kot opravičljiv razlog za to, da vseh dejstev in dokazov zanje pritožnica ni mogla predložiti v postopku na prvi stopnji. Brez te možnosti bi bilo ugotavljanje dejstev na drugi stopnji brez možnosti za uspeh. Nenazadnje je k izjavam in predložitvi dokazov pritožnico pozval sam organ.

Dovoljena količina proizvodnje

Neidentičnost lastnosti naprave (parametrov njenega obratovanja) je organ prve stopnje ugotovil glede njene proizvodne zmogljivosti: na dan uveljavitve Uredbe IPPC naj bi bila ta 1000 t/dan, v zahtevi pa je opredeljena zmogljivost 1400 t/dan. Pritožbeni organ pojasnjuje, da v tej zadevi za presojo ni pomembna zmogljivost naprave, pač pa dovoljena količina proizvodnje. Iz dokazil v spisu je razvidno, da je pritožnica zmogljivost naprave povečevala z različnimi tehnološkimi izboljšavami. Sporno pa je, ali je za izkoriščanje povečane zmogljivosti imela dovoljenje oziroma ali bi ga morala imeti. Pritožnica razpolaga z uporabnim dovoljenjem, št. 351-15/65-3/7 z dne 3. 12. 1987, ki v I. točki izreka določa, da se pravni predniki pritožnice izdaja uporabno dovoljenje za rekonstrukcijo Cementarne s tehnološko linijo za proizvodnjo cementnega klinkerja 1000 t na dan. Uporabno dovoljenje je akt, s katerim se dovoli uporaba objekta, gradnja oz. rekonstrukcija katerega (in kakršnega) je bila predhodno dovoljena z gradbenim dovoljenjem. S konkretnim uporabnim dovoljenjem je bila torej dovoljena uporaba

⁵ Komentar 77. člena ZVO-1 v Pličanič S. (ur.), Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2010.

rekonstruirane tehnološke linije z dnevno proizvodnjo 1000 ton cementnega klinkerja, kar je mogoče razumeti le kot maksimalno dnevno proizvodnjo. Konkretnega uporabnega dovoljenja ni mogoče razumeti tako, da se z njim dovoljuje uporaba rekonstruirane naprave z nominirano zmogljivostjo 1000 ton cementnega klinkerja na dan, če pa bo upravljavec s posamičnimi izboljšavami povečal njeno zmogljivost (ali jo celo usposobil za proizvodnjo drugega produkta kot cement), pa lahko proizvaja tudi več (ali drugo). Pritožbeni organ je torej prepričan, da uporabno dovoljenje ne dovoljuje zgolj uporabe naprave objekta, pač pa omejuje tudi količino dnevne proizvodnje. Drugega akta, ki bi ji dovoljeval večjo dnevno proizvedeno količino proizvoda pritožnica nima. Pritožbeni organ ugotavlja, da bi ga morala imeti. Kot izhaja iz opisa zgodovine cementarne v glasilu LC Tim, št. 2, letnik 2006 (str. 19, glasilo izdaja pritožnica), je k povečanju zmogljivosti največ prispevalo leta 1980 dodano sekundarno kurišče (povečanje za 250 do 300 t/dan), pritožnica pa povečanje zmogljivosti utemeljuje predvsem z drugimi izboljšavami. V dopolnitvi vloge za izdajo IPPC dovoljenja (dokument št. 35407-104/2006-19 z dne 1. 10. 2007) tako navaja, da je povečanje kapacitete povzročila modifikacija elektrofiltra in hladilnega stolpa leta 1980 ter zamenjava takratnih dvojnih ciklonov s sodobnimi 280° *New design* cikloni. V opredelitvi do naknadno pridobljenih dokazov (dokument št. 35607-23/2008-84 z dne 3. 11. 2011) pa navaja, da so povečanje zmogljivosti dosegli s povečanjem filtrskih naprav za elektrofiler peči in hladilec klinkerja, povečanjem zmogljivosti same peči in rekonstrukcije v dodatna kurišča, v isti vlogi pa še, da je do povečanja zmogljivosti prišlo v letih 1979/1980 s preureditvijo (uvvedbo) predkalcinacije z zamenjavo ali dopolnitvijo nekaterih agregatov peči. Gre torej za več v veliki meri nasprotujočih si trditev, izmed katerih je treba zaradi neobremenjenosti s konkretnim procesnim položajem največjo dokazno teži priznati članku v internem glasilu (LC Tim 2/2006, str. 19) in povzeti, da je v največji meri k povečanju proizvodne zmogljivosti prispevala ureditev sekundarnega kurišča.

Zakon o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 42/1973) je določal, da se z gradnjo ali rekonstrukcijo objekta lahko začne, ko pristojni organ zanjo izda gradbeno dovoljenje (3. člen). V pojem rekonstrukcije (peti odstavek 2. člena) sodi tudi izvedba tistih del, s katerimi se spreminjajo naprave, napeljave in oprema, ki lahko vplivajo na varnost objekta ali njegovih delov ali ki vplivajo na spremembo onesnaženja zraka, pa tudi tistih, s katerimi se menjajo pogoji, ob katerih je na podlagi gradbenega dovoljenja zgrajen objekt, ki se rekonstruira. Pritožbeni organ sodi, da gre predvsem pri dodajanju sekundarnega kurišča za rekonstrukcijo, za katero bi morala pravna prednica pritožnice pridobiti gradbeno in uporabno dovoljenje, pa ga ni. Na podlagi navedenega je treba zaključiti, da je bil s pravom (z dovoljenjem) skladno obratovanje konkretne IPPC naprave ob uveljavitvi Uredbe IPPC tako, da je na dan lahko proizvedla največ 1000 ton cementnega klinkerja, pa čeprav je bila morebiti (tedaj ali s kasnejšimi spremembami) sposobna obratovati tako, da bi proizvedla več.

Pritožnica je z zahtevo za izdajo IPPC dovoljenja zahtevala dovoljenje za proizvodnjo 1400 ton dnevno. Ne glede na to, ali je povečanje posledica sprememb (izboljšav) na konkretni napravi, je treba ugotoviti, da je pritožnica zahtevala dovoljenje za 400 ton večjo dnevno proizvodnjo. Pritožnica je torej zahtevala IPPC dovoljenje za napravo, ki po opredelitvi iz zahteve za 400 ton dnevne proizvodnje presega dotlej dovoljeno dnevno proizvodno količino, iz česar sledi, da identičnosti naprave po pravnem kriteriju ni. Primerjava "parametrov obratovanja" naprave tako pokaže, da je razlika med dovoljeno dnevno količino proizvodnje v času uveljavitve Uredbe IPPC in količino dnevne proizvodnje, kot jo zahteva v zahtevi, 400 ton, kar je 40-odstotno povečanje, to povečanje pa dosega 80 odstotkov praga, predpisanega za uvrstitev naprave med tiste, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega (IPPC dovoljenje morajo imeti vse naprave za proizvodnjo cementnega klinkerja v rotacijskih pečeh s proizvodno zmogljivostjo nad 500 t/dan – 3.1a točka Priloge 1 Uredbe IPPC).

Uporaba alternativnih goriv – sosežig odpadkov

Pritožbeni organ je ugotovitveni postopek dopolnil predvsem glede dejstev, ki so povezana z uporabo alternativnih goriv. Upravni organ prve stopnje se je pri ugotavljanju statusa naprave izognil utemeljevanju s temi dejstvi, čeprav gre za bistveno vprašanje obravnavane zadeve, ki ga stranski udeleženec ves čas postopka izpostavlja. Pritožbeni organ poudarja, da ne gre zgolj za uporabo drugih (novih, alternativnih) goriv, pač pa za izvajanje dejavnosti, ki sama po sebi glede na določila Uredbe IPPC predstavlja dejavnost, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega (5.1. točka Priloge 1 Uredbe IPPC). Slednje velja za nameravano uporabo odpadnih olj, ki so z Uredbo o ravnanju z odpadkih (Uradni list RS, št. 34/2008) opredeljeni kot nevaren odpadek (Priloga 7 navedene uredbe). Poleg odpadnih olj je pritožnica zahtevala dovoljenje za sosežig odpadne plastike in izrabljenih gum, ki niso opredeljeni kot nevaren odpadek. Pritožnica je torej z zahtevo opredelila, da želi pridobiti IPPC dovoljenje za napravo, v kateri bo potekala tako proizvodnja cementnega klinkerja z zmogljivostjo nad 500 ton/dan, kot tudi predelava nevarnih odpadkov po postopku R1 z zmogljivostjo nad 10 ton/dan (vsaka od navedenih je IPPC dejavnost po Uredbi IPPC), poleg tega pa še predelava (sosežig) nenevarnih odpadkov (kar ni IPPC dejavnost). Vsako dodajanje nove IPPC dejavnosti (sosežig nevarnih odpadkov) obstoječi IPPC dejavnosti (proizvodnja cementnega klinkerja) predstavlja spremembo v obratovanju naprave, ki jo je treba opredeliti kot večjo spremembo (8.3. točka 3. člena ZVO-1⁶). Vendar pa je pritožnica na dan uveljavitve Uredbe IPPC razpolagala s pravnomočnim dovoljenjem Agencije RS za okolje, št. 35472-24/2003 z dne 22. 9. 2003, katerega veljavnost se je iztekla nekaj dni po uveljavitvi Uredbe IPPC (22. 9. 2004). S tem dovoljenjem je bil pritožnici dovoljen sosežig (postopek predelave R1) naslednjih vrst odpadkov in naslednjih količin (po seznamu odpadkov iz Priloge 1 Pravilnika o ravnanju z odpadki (Uradni list RS, št. 84/98, 45/2000, 20/01, 13/03, 41/04, 34/08)):

klasifikacijska številka	naziv odpadka	dovoljena (letna) količina (v tonah)
13 01 10*	neklorirana hidravlična olja na osnovi mineralnih olj	2000
13 01 11*	sintetična hidravlična olja	100
13 01 13*	druga hidravlična olja	100
13 02 05*	neklorirana motorna, strojna in mazalna olja na osnovi mineralnih olj	5000
13 02 06*	sintetična motorna, strojna in mazalna olja	60
13 03 07*	neklorirana olja za izolacijo ali prenos toplote na osnovi mineralnih olj	100
13 03 08*	sintetična olja za izolacijo ali prenos toplote	50
13 04 01*	ladijska (kalužna) olja iz notranjega ladijskega prometa	50
13 04 02*	ladijska (kalužna) olja iz odtočnih kanalov na privezih	50
13 04 03*	ladijska (kalužna) olja iz drugega ladijskega prometa	400
13 05 06*	olja iz naprav za ločevanje olja in vode	1000
18 02 02*	odpadki, ki z vidika preventive pred infekcijo zahtevajo posebno ravnanje pri zbiranju in odstranjevanju (za tehnične živalske maščobe)	6000
18 02 02*	odpadki, ki z vidika preventive pred infekcijo zahtevajo posebno ravnanje pri zbiranju in odstranjevanju (za mesno kostno moko)	10000
12 01 05	delci plastike	50
15 01 02	plastična embalaža	100
17 02 03	plastika	5000

⁶ Večja sprememba v obratovanju naprave je njena sprememba ali razširitev, [...] ki sama po sebi dosega prag, predpisan za uvrstitev naprave med tiste, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega.

19 12 04	plastika in gume	300
20 01 39	plastika	300
Vsota		30660

Z istim dovoljenjem je bila zavrnjena zahteva pritožnice za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za sosežig odpadkov s klasifikacijsko številko 16 01 03 – izrabljene avtomobilske gume.

Z zahtevo za izdajo IPPC dovoljenja je pritožnica zahtevala dovoljenje za sosežig naslednjih vrst odpadkov v naslednjih letnih količinah (po klasifikacijskem seznamu iz Prilog 7 Uredbe o ravnanju z odpadki):

klasifikacijska številka	naziv odpadka	letna količina (v tonah)
13 01 10*	Mineralna neklorirana hidravlična olja	3000
13 01 11*	Sintetična hidravlična olja	300
13 01 13*	Druga hidravlična olja	300
13 02 05*	Mineralna neklorirana motorna olja, olja prestavnih mehanizmov in mazalna olja	5000
13 02 06*	Sintetična motorna olja, olja prestavnih mehanizmov in mazalna olja	300
13 03 07*	Mineralna neklorirana olja za izolacijo in prenos toplote	400
13 03 08*	Sintetična olja za izolacijo in prenos toplote	300
13 03 10*	Druga olja za izolacijo in prenos toplote	100
13 04 01*	Ladijska (kalužna) olja iz notranjega ladijskega prometa	100
13 04 02*	Ladijska (kalužna) olja iz odtočnih kanalov na privezih	100
13 04 03*	Ladijska (kalužna) olja iz drugega ladijskega prometa	500
13 05 06*	Olje iz naprav za ločevanje olja in vode	1000
13 08 02*	Druge emulzije	300
19 12 10	Gorljivi odpadki (iz odpadkov pridobljeno gorivo) – odpadna plastika	15000
16 01 03	Izrabljene gume	6000
Vsota		32700

Na podlagi navedenega je mogoče ugotoviti naslednje. Ob uveljavitvi Uredbe IPPC pritožnica ni imela dovoljenja za sosežig izrabljenih avtomobilskih gum. Pri količinah odpadkov, ki jih lahko naslovimo s skupnim nazivom odpadna olja je bil z dovoljenjem z dne 22. 9. 2003 dovoljen sosežig 8910 ton teh olj letno, pritožnica v tem postopku zahteva dovoljenje za sosežig 11400 ton letno. Gre za povečanje količine te skupine odpadkov za 2490 ton oziroma skoraj 28-odstotno povečanje. Povečanje dnevne količine znaša 6,8 ton, kar je 68-odstotka praga, predpisanega za uvrstitev naprave med tiste, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega (10 t/dan po 5.1 točki Priloge 1 Uredbo IPPC). Glede odpadne plastike (poleg razlik v izvoru tega goriva, razvidnega iz klasifikacijskih števil) velja, da je pritožnica zahtevala dovoljenje za sosežig skupno 15000 ton, medtem ko ji je bilo z dovoljenjem z dne 22. 9. 2003 dovoljen sosežig le skupno 5750 ton letno, kar pomeni povečanje za 9250 ton oziroma skoraj 161-odstotno povečanje. Skupna količina nenevarnih odpadkov, opredeljena v zahtevi (odpadna plastika in izrabljene gume), je 21000 ton letno, kar je 15250 ton (265 %) letno več od količine nenevarnih odpadkov, dovoljene za sosežig iz dovoljenja iz leta 2003.

Pritožbeni organ je v dopolnilnem postopku po uradni dolžnosti zbral naslednja dokazila:

- spisno dokumentacijo v zadevah Upravne enote Trbovlje, št. 351-93/2006 (gradbeno dovoljenje za "Skladiščenje in doziranje odpadne plastike"), 351-5/2010 (gradbeno dovoljenje za "Transport gum") in 3701-5/2004 (gradbeno dovoljenje za "Rekonstrukcijo

- kočlovnice z ureditvijo deponije za goriva tehnološkega procesa");
- spisno dokumentacijo v zadevah Agencije RS za okolje, št. 35405-84/2003 (odreditev priprave in izvedbe sanacijskega programa), 35472-24/2003 (dovoljenje za predelavo odpadkov z dne 22. 9. 2003), 35402-58/2006 (okoljevarstveno soglasje za postavitve objektov za razkladanje, skladiščenje in doziranje ter sosežig plastike kot alternativnega goriva), 35924-40/2011 (Poročilo ocene celotne obremenitve Lafarge cement (EIMV, 2011) ter Poročilo o dodatni obremenitvi zunanega zraka in analizi obremenitve na območju vrednotenja za Lafarge (MEIS, d.o.o., 2011);
 - spisno dokumentacijo v zadevah inšpekcije za okolje Inšpektorata RS za okolje in prostor, št. 356-04-718/2003-BČS (inšpekcijski pregled z dne 8. 7. 2004), 356-04-440/2003-BČS (inšpekcijski postopek z več inšpekcijskimi pregledi in predlogom za odreditev sanacijskega programa) ter zapisnika o inšpekcijskih pregledih z dne 14. 12. 2006 in 16. 1. 2007;
 - članke iz internega glasila pritožnice z naslovom LC Tim, in sicer iz naslednjih letnikov in števil (št./letnik): 2/2003 (str. 4), 1/2004 (str. 2 in 4), 2/2004 (str. 4), 1/2005 (str. 18), 3/2005 (str. 7), 2/2006 (str. 7, 18, 19 in 22), 3/2007 (str. 6 in 20), 1/2009 (str. 8 in 10), 2/2009 (str. 4), 3/2009 (str. 3, 10 in 11), 4/2009 (str. 12), 1/2010 (str. 13), 4/2010 (str. 11)
 - reference proizvajalca gorilnikov Unitherm Cemcon s spletne strani http://www.unitherm.co.at/bilder/documents_pdf/reference_list.htm.pdf.

Drugi odstavek 164. člena ZUP določa, da se kot dokaz uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru, zato člankom internega glasila ni mogoče odrekat dokazne sposobnosti. Načelo materialne rednice (8. člen ZUP) zahteva, da se ugotovi resnično stanje stvari, zato ni pomembno, na kakšen način in v kateri fazi postopka je organ prišel do posameznih dokazov. Nekaj dokazil so pritožbenemu organu posredovale tudi stranke same, do vseh pa so se imele nasprotno stranke možnost opredeliti, kar je skladno z načelom zaslišanja stranke (9. člen ZUP). Pritožbeni organ je dne 3. 10. 2011 opravil tudi ustno obravnavo. Splošna ocena dokazovanja je sledeča. Najnatančnejše podatke o napravi ima pritožnica sama oziroma ima nekatere podatke edino ona. Njen procesni in siceršnji (ekonomski) položaj jo motivira, da podatke predstavi na način, ki ji gre v korist, oziroma ne predstavi podatkov, ki ji gredo v škodo. Verodostojnost njenih izjav je spričo nekaterih ugotovljenih protislovij zmanjšana (npr. na ustni obravnavi pritožnica izjavi, da prijave inovacije na razpis "Inovacije Zasavja" za sistem doziranja odpadnih gum ni vložila sama, kasneje pa je pritožbenemu organu predložila lastno prijavo (logotip pritožnice) na ta razpis za leto 2009 za isti tehnološki sklop; ostala protislovja bodo prikazana v nadaljevanju). Zato je bilo treba nekatera dejstva ugotoviti na podlagi posrednih dokazov in z intenzivno uporabo njihove proste presoje (posamično in skupaj). Pritožbeni organ je na ta način ugotovil, da je bila pritožnična naprava ob uveljavitvi Uredbe IPPC tehnološko zmožna sosežigati nekatere vrste odpadkov, vendar pa še zdaleč ne v količinah, dovoljenih z dovoljenjem z dne 22. 9. 2003, prav tako pa ne skladno s takratnimi predpisi.

Dovoljenje Agencije RS za okolje, št. 35472-24/2003 z dne 22. 9. 2003, je bilo izdano na podlagi 31. člena Pravilnika o sežiganju odpadkov (Uradni list RS, št. 32/00, 53/01 in 81/02) in je bilo v času tega postopka pravnomočno, zato se do njegove pravilnosti in zakonitosti ni mogoče opredeljevati. Na njegovi podlagi bi pritožnica lahko kot gorivo uporabila v prvi tabeli zgoraj navedene odpadke v dovoljenih količinah. Tega pa, kot se je izjavila na ustni obravnavi, ni storila. Pritožbeni organ je iz več dokazil spoznal, da je razlog za nekorisćenje pravic iz navedenega dovoljenja v tem, da tehnološka oprema, s katero je razpolagala, tega ni omogočala. Iz pritožničnega glasila namreč izhaja, da je v začetku leta 2004 začela z investicijami, ki bi omogočile uporabo odpadnih olj in odpadne plastike (LC Tim 1/2004 str. 2), vodja proizvodnje pa je v intervjuju navedel, da bo treba zaradi načrtovane uporabe alternativnih goriv prilagoditi tudi proizvodnjo (LC Tim 2/2006, str. 7). Leta 2009 je pritožnica kupila nov gorilec (proizvajalec Unitherm, tip M.A.S.)⁷, na podlagi katerega bo lahko, kot je v LC

⁷ Na ustni obravnavi je, nasprotno, trdila, da je gorilec ves čas enak, kar je še eno od ugotovljenih protislovij. Primerjava lastnosti novega gorilca, povzetega iz referenc proizvajalca, in lastnosti predhodnega gorilca Greco pokaže, da je

Tim 1/2009 (str. 8) zapisala sama, poleg premoga in petrol koksa sežigala tudi trda in tekoča alternativna goriva. V zapisnikih o inšpekcijskih pregledih z dne 12. 12. 2003 in 8. 7. 2004 so navedene izjave Martina Koprivca, koordinatorskega inženirja za varnost in zdravje pri delu in ekologijo pri pritožnici, da stranka še ni pričela s sosežigom, ker še nima izvedenih vseh tehničnih možnosti za doziranje odpadkov (12. 12. 2003) in da za sosežig ostalih odpadkov (razen odpadnega olja) še nima izvedene inštalacije oziroma še nima tehničnih pogojev (8. 7. 2004). Na ustni obravnavi dne 3. 10. 2011 je pritožnica navedla, da odpadkov na podlagi dovoljenja z dne 22. 9. 2003 (torej do 22. 9. 2004) niso sežigali, prvi sežig pa naj bi bil izveden leta 2009. Kot razlog za to je navedla, da trg v času veljavnosti dovoljenja z dne 22. 9. 2003 ni bil sposoben zagotavljati zadostnih količin, da bi bil sosežig ekonomsko upravičen. Navedeno pritožbeni organ ocenjuje kot malo verjeten razlog, saj je od 1. 5. 2004 Republika Slovenija članica EU in s tem polnopravna udeleženka odprtega skupnega evropskega trga, pri čemer so bile možnosti čezmejnega trgovanja precej velike že nekaj let prej. Ekonomski upravičenosti in s tem zaželenosti uporabe alternativnih goriv (kot nadomestilu za premog in druga običajna goriva) se je pritožnica zavedala že vsaj od leta 2001, ko je vložila zahteve za izdajo dovoljenja za predelavo odpadkov – sosežig, katerih rezultat je bilo izdano dovoljenje z dne 22. 9. 2003. Interes za sosežig odpadkov je jasno razviden iz njenih dopolnitev vlog v tej zadevi iz leta 2002, Strateškega načrta poslovanja za obdobje 2001 do 2005 (junij 2001) (oboje se nahaja v zadevi Agencije RS za okolje, št. 35472-24/2003).

Kljub temu, da je pritožnica na ustni obravnavi izjavila, da v času veljavnosti dovoljenja z dne 22. 9. 2003 ni sosežigala odpadkov, je v eni od nadaljnjih vlog (z dne 10. 10. 2011) predložila (1.) zapisnik o poskusnem sežigu odpadne barve z dne 30. 5. 1990 ter (2.) poročilo obrata proizvodnje cementa o porabi goriv v decembru 2003 skupaj z dobavnico in fakturo. Prvo dokazilo ne dokazuje relevantnih dejstev zaradi časovne oddaljenosti, predvsem pa zaradi neidentičnosti odpadka, ki se je sežgal. Druga skupina dokazil, ki je v protislovju z izjavo, da odpadkov v tem obdobju niso sežigali, dokazuje sežig 15 ton odpadnega olja, ne dokazuje pa objekta, v katerem je bilo sežgano – v kotlovnici ali na gorilniku peči za proizvodnjo cementnega klinkerja. Če privzamemo, da je bilo olje sežgano na gorilcu peči, pa je treba na podlagi vseh obravnavanih dokazil ugotoviti naslednje. Pritožnica je bila v napravi za proizvodnjo cementnega klinkerja odpadno olje zmožna sežigati, saj je razpolagala z gorilnikom, ki je lahko za gorivo uporabljal tudi mazut. Odpadna olja so namreč temu gorivu po nekaterih lastnostih podobna. Vendar pa ostala dokazila kažejo na to, da takratna tehnološka oprema temu ni bila prilagojena, še manj pa zmožna sosežiga takrat dovoljenih količin odpadnega olja (8910 ton letno). Poskušala je z modifikacijo glavnega gorilca v začetku leta 2004 (LC Tim 1/2004, str. 4), nazadnje pa je leta 2009 gorilec celo zamenjala z novim (LC Tim 1/2009, str. 8). Pritožnica namreč ni z ničemer dokazala, da je sežgala vsaj približno tolikšno količino odpadnega olja, kot ji je bilo dovoljeno s takrat veljavnim dovoljenjem, pač pa le 15 ton v decembru 2003 (zapisnik inšpekcijskega pregleda z dne 11. 8. 2004 izkazuje, da je bil energent izključno črni premog). Za tako veliko količino tovrstnih odpadkov je potrebno namestiti tudi ustrezno velike hrambene kapacitete, kar je storila oziroma legalnost teh objektov vzpostavila šele z gradbenim dovoljenjem, št. 3701-5/2004 z dne 28. 2. 2006. Na podlagi tega dovoljenja je namestila novo cisterno za odpadna olja s prostornino 50 m³ in novo inštalacijo (npr. ogrevane transportne cevi do (novega) gorilca in sistem za ogrevanje cisterne z odpadnimi olji za vzdrževanje zelene viskoznosti). Vse navedeno kaže na to, da ob uveljavitvi Uredbe IPPC pritožnica v IPPC napravi iz tehničnih razlogov ni bila zmožna sežgati vsaj tolikšnih količin odpadnega olja, kolikor bi jih skladno z dovoljenjem z dne 22. 9. 2003 smela, sicer bi po prepričanju pritožbenega organa to tudi storila. Toliko manj je bila v tistem času zmožna sežgati take količine odpadnega olja, za kolikor v tem postopku zahteva, da se ji dovoli z IPPC dovoljenjem. Pritožbeni organ ne dvomi,

pritožnica z zamenjavo gorilca povečala moč oziroma kapaciteto. Predhodni gorilec je imel moč (toplotno vrednost) 56 MW, medtem ko ima novi moč 77 MW (37,5-odstotno povečanje), kar je verjetno prav tako prispevalo tudi k povečanju zmogljivosti celotne naprave (oz. peči). Pritožbeni organ je poleg tega ugotovil tudi, da pritožnica z dopolnitvijo zahteve organu prve stopnje ni sporočila te spremembe, ki bi lahko imela vpliv na odločitev, zato bo moral to dejstvo ugotoviti in posledice presoditi organ prve stopnje v ponovnem postopku.

da je to v tem trenutku tehnično zmožna, vendar pa je ta zmožnost posledica vseh zgoraj opisanih sprememb in izboljšav. Tudi dejstvo, da je pritožnica šele z dopolnitvijo vloge z dne 12. 7. 2007 zahtevala dovoljenje za uporabo alternativnih goriv, kaže na to, da se je njena tehnološka usposobljenost za to dejavnost vzpostavljala postopoma.

Pristojnost pritožbenega organa v tej zadevi ni, da bi sodil o legalnosti vseh izvedenih izboljšav (npr. modifikacija gorilca), sprememb (npr. zamenjava gorilca) in dopolnitev (npr. zgraditev skladiščnih kapacitet in zamenjava inštalacij), še manj o njihovi smiselnosti, pač pa, da prikaže, da se je z njihovo izvedbo pritožničina naprava spremenila od take, ki odpadnih olj kot nevarnega odpadka ni bila zmožna sežigati niti v približni količini, do katere je imela takrat pravico, do take, ki je zmožna sežigati sedaj zahtevano količino. Vse te izboljšave so bile očitno potrebne za vzpostavitev obravnavane zmožnosti, hkrati pa je mogoče za zamenjavo gorilca (leta 2009) ugotoviti, da gre za rekonstrukcijo (7.2. točka 2. člena Zakona o graditvi objektov, Uradni list RS, št. 110/02), za katero se pritožnica ni izkazala z gradbenim dovoljenjem. Tudi za skladiščne kapacitete je pritožnica legalnost vzpostavila šele z gradbenim dovoljenjem z dne 28. 2. 2006. Pritožbeni organ sodi, da je šele na podlagi teh sprememb nastala naprava, ki je zmožna odpadna olja kot nevarni odpadki sežigati v količinah nad 10 t/dan, kar je prag za uvrstitev med IPPC naprave (5.1 točka Priloge 1 Uredbo IPPC).

Pritožbeni organ je posebno pozornost zmožnosti sosežiga odpadnih olj v zgornjih odstavkih namenil, ker gre za odpadke, ki so opredeljeni kot nevarni odpadki – le sosežig nevarnih odpadkov nad 10 ton dnevno (prag) namreč pomeni IPPC dejavnost. Ugotovil je, da je pritožnica ob uveljavitvi Uredbe IPPC imela dovoljenje za sosežig nevarnih odpadkov te vrste v količini nad predpisanim pragom. Hkrati pa je ugotovil, da je morala za usposobitev za to dejavnost (v dovoljenih ali sedaj zahtevanih količinah) izvesti določene ugotovljene, najbrž pa tudi več neugotovljenih sprememb. Že izvedba teh sprememb, potrebnih za opisano usposobitev, po mnenju pritožbenega organa predstavlja večjo spremembo v obratovanju naprave, ki se je zgodila v obdobju od uveljavitve Uredbe IPPC do vložitve dopolnitve zahteve za izdajo IPPC dovoljenja (dejanski kriterij). Poleg tega pritožbeni organ meni, da je za nekatere od sprememb, ki jih šteje kot bistvene za zgoraj opisano usposobitev (zamenjava gorilca in gradnja na podlagi gradbenega dovoljenja z dne 28. 2. 2006), pomembno to, da jih je pritožnica ne le izvedla po uveljavitvi Uredbe IPPC, pač pa je po tem obdobju vzpostavila tudi njihovo legalnost (gradbeno dovoljenje z dne 28. 2. 2006) oziroma njihove legalnosti sploh ni vzpostavila (zamenjava gorilca) (pravni kriterij).

Glede sosežiga izrabljenih avtomobilskih gum je jasno, da njihov sosežig ni bil dovoljen z dovoljenjem z dne 22. 9. 2003, zato sedaj zahtevan sosežig tega odpadka sam po sebi pomeni spremembo "parametrov obratovanja" po pravnem kriteriju, čeprav tega samostojno ni mogoče opredeliti kot večje spremembe v obratovanju naprave⁸.

Glede sosežiga odpadne plastike pritožbeni organ ugotavlja, da ob uveljavitvi Uredbe IPPC pritožničina naprava zanj ni bila sposobna. O tem priča izjava pritožnice na ustni obravnavi, da je bila naprava od odpadkov zmožna sežigati le odpadno olje, ter smiselno enaka izjava ob inšpekcijskih pregledih z dne 12. 12. 2003, 2. 7. 2004 in 8. 7. 2004. Usposobitev naprave za sosežig plastike je mogoče pripisati nekaterim tehnološkim spremembam – novemu postrojenju za skladiščenje in doziranje (LC Tim 1/2004, str. 2), ki je bil dokončan leta 2005 (LC Tim 3/2009, str. 10), njegova legalnost pa vzpostavljena z gradbenim dovoljenjem, št. 351-93/2006 z

⁸ V ponovnem postopku bo moral organ prve stopnje presoditi, kaj v odnosu do predpisov, pogojev, ki jih lahko postavi v dovoljenju, in najboljših razpoložljivih tehnologij pomeni sosežig rezanih gum v primerjavi s sosežigom celih gum – iz projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, št. 351-5/2010-9 z dne 15. 2. 2010 je namreč razvidno, da sta transportni sistem in dozirna naprava projektirana za cele gume, medtem ko je Strokovna ocena o vrstah in količini odpadkov namenjenih sosežigu v peči za klinker Lafarge cement (Zavod za zdravstveno varstvo Maribor, september 2007), ki je del dopolnitve vloge, izvedena ob predpostavki, da se sežigajo rezane gume. Da je pritožnica na podlagi odpravljenega IPPC dovoljenja sežigala cele gume, je razvidno iz člankov njenem internem glasilu (npr. LC Tim 4/2009, str. 12).

dne 27. 12. 2006, ter leta 2009 nameščenemu novemu gorilcu (LC Tim 1/2009, str. 8), ki je opisan kot sprememba, na podlagi katere bodo lahko poleg premoga in koksa sežigali tudi trda in tekoča alternativna goriva.

Glede sosežiga odpadkov (vseh vrst) je pritožbeni organ ugotovil še naslednje. Uredba o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sosežigu odpadkov (Uradni list RS, št. 50/2011, 56/2002, 84/2002, 41/2004-ZVO-1, 76/2010) je v 14. členu določala pogoje sežiganja, in sicer, da mora imeti sežigalnica ali naprava za sosežig sistem za doziranje odpadkov, ki mora avtomatično prekiniti doziranje odpadkov:

- pri zagonu, dokler ni dosežena temperatura iz 12. člena te uredbe,
- kadar je temperatura nižja od temperature iz 12. člena te uredbe, ali
- kadar je zaradi motenj v delovanju ali okvare čistilnih naprav presežena mejna vrednost, za katero koli od snovi, ki se skladno s to uredbo trajno merijo.

Zadnja alineja zahteva, da se doziranje odpadkov avtomatično prekine, če zaradi motenj v delovanju ali okvar pride do presežene mejne vrednosti snovi, ki se trajno merijo. V 19. členu iste uredbe so določene snovi, ki se jih v okviru obratovalnega monitoringa trajno meri. Pritožnica je inšpektorica za okolje v letu 2006 odredila, da trajne meritve za emisije prahu, SO₂ in NO₂ izvaja pooblaščen organizacija (zapisnik inšpekcijskega pregleda z dne 14. 12. 2006); na inšpekcijskem pregledu z dne 16. 1. 2007 je bila odredba dopolnjena tako, da mora pritožnica trajne meritve izvajati glede vseh parametrov, določenih z Uredbo o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (Uradni list RS, št. 73/94, 68/96 in 109/01). Slednja (14. člen) ter Uredba o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sosežigu odpadkov (19. člen) določata trajni monitoring glede istih snovi. Kot dodatno pojasnjuje dopis Urada predstojnice Inšpektorata RS za okolje in prostor Urošu Macerlu, št. 356-04-02-03-581/2004 z dne 12. 9. 2007, je bila kršitev pritožnice v tem, da trajnih meritev v nasprotju s 101. členom ZVO-1 ni izvajala pooblaščen organizacija, pač pa pritožnica sama. Iz dopisa pritožnice Občini Trbovlje z dne 16. 7. 2007 pa izhaja, da so bile te meritve izvedene z nekalibrirano (neumerjeno) opremo, kar omogoča manipuliranje (skenograma obeh dopisov se nahajata na zgoščenci, ki je priloga od Uroša Macerla poslana vloge v postopku prve stopnje, št. 35407-104/2006-238 z dne 29. 6. 2011). Navedeno ne pomeni, da je v tem času pritožnica kršila predpisane emisijske vrednosti, pač pa, da ne bi mogla, če bi imela v tem času dovoljenje za sosežig odpadkov, na predpisan način izvajati tretje alineje 14. člena Uredbe o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sosežigu odpadkov. Zgolj na predpisan način izvedene trajne meritve omogočajo, da se ob preseganju emisijskih vrednosti predpisanih snovi prekine doziranje odpadkov – le na predpisan in verodostojen način pridobljeni podatki o emisijah zmorejo biti razlog za prekinitve doziranja. Pritožnica ni niti trdila niti izkazala, da bi pred navedenima inšpekcijskima pregledoma, torej v času uveljavitve Uredbe IPPC (september 2004) trajne meritve izvajala na predpisan način.

Po izjavi pritožnice na ustni obravnavi (dne 30. 10. 2011) za avtomatsko prekinitve doziranja odpadkov skrbi ekspertni sistem LUCIE (podobno je izjavila na ustni obravnavi pred organom prve stopnje dne 20. 5. 2011). Kot je še izjavila, je bil sistem v obratovanje uveden najkasneje leta 2004. V nasprotju s tem je v članku v pritožničinem internem glasilu LC Tim 3/2007 (str. 20) navedeno, da je bil ta sistem nameščen novembra 2006, za vodenje peči, ki je bistveno za doziranje odpadkov (odpadna olja in odpadna plastika), pa šele marca 2007. Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da četudi bi imela verodostojne (torej na predpisan način pridobljene) podatke o emisijah, pritožnica na napravi ni mogla izvajati avtomatične prekinitve doziranja do leta 2007, ko je namestila tako imenovani ekspertni sistem LUCIE, ki po njeni izjavi opravlja tudi to funkcijo.

Od leta 2007 pritožnica trajne meritve emisij opravlja na predpisan način, od istega leta dalje pa deluje tudi njen tako imenovani ekspertni sistem LUCIE, ki naj bi, kot trdi, zagotavljal avtomatiko pri doziranju odpadkov (torej tudi avtomatsko prekinitve). To njegovo funkcijo posebej

izpostavlja v Načrtu ravnanja z odpadki, ki je priloga njene leta 2007 vložene dopolnitve zahteve, s katero je zahtevala tudi dovoljenje za sosežig odpadkov. V nasprotju s tem v celotni dokumentaciji zadeve, v kateri je bilo izdano dovoljenje z dne 22. 9. 2003, ni nikjer navedeno, na kakšen način se izvaja avtomatska prekinitiv doziranja skladno s 14. členom Uredbe o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sosežigu odpadkov. Tudi v Strokovni oceni o vrstah in količini odpadkov namenjenih sosežigu v peči za klinker Lafarge cement (leta 2007 izdelal Zavod za zdravstveno varstvo Maribor, priloga dokumenta, št. 35407-104/2006/19 z dne 1. 10. 2007) je navedeno, da bo temperaturo pritožnica stalno spremljala in **jo bo** zaradi izpolnjevanja zahtev iz 14. člena uredbe **električno povezala** v sistem nadzora tehnološkega procesa. Vse navedeno kaže, da je pritožnica šele z leta 2007 nameščenim tako imenovanim ekspertnim sistemom vzpostavila avtomatiko prekinitiv doziranja, za delovanje te avtomatike pa šele istega leta zagotovila tudi verodostojne (s pravom skladno pridobljene) vhodne podatke o emisijah. Šele na ta način je vzpostavila možnost za izvajanje sosežiga na s predpisi (14. člen omenjene uredbe) skladen način. Ob uveljavitvi Uredbe IPPC bi torej, četudi bi bila njena naprava tehnološko zmožna sosežigati odpadke, sosežig izvajala na način, ki ne bi bil skladen s predpisi. Ker skladno s sodbo sodišča primerjava "parametrov obratovanja" naprave iz časa uveljavitve Uredbe IPPC vsebuje tudi skladnost obratovanja s splošno veljavnimi predpisi (ne le dovoljenji), je treba ugotoviti, da pravni kriterij glede sosežiga, četudi bi bila naprava tehnološko zmožna sosežiga, takrat ni bil vzpostavljen.

Sklep

Z zgornjimi razlogi pritožbeni organ utemeljuje svojo ugotovitev, da je bila pritožnična naprava v času uveljavitve Uredbe IPPC tako drugačna od sedanje (oziroma take, kot je opredeljena v vlogi za izdajo IPPC dovoljenja), da jo je treba obravnavati po splošno veljavnem postopku, ki velja za tako imenovane nove naprave. Primerjava lastnosti naprave ("parametrov obratovanja") je pokazala, da se zakonito stanje (obratovanje) naprave v času uveljavitve Uredbe IPPC od naprave, kakor je opredeljena v vlogi, tako razlikuje, da je te spremembe v celoti treba opredeliti kot večjo spremembo v obratovanju naprave. Iz sodbe, iz katere pritožbeni organ izhaja in se nanjo sklicuje, izhaja, da je treba primerjavo lastnosti ("parametrov obratovanja") opraviti tako glede fizičnega obstoja (dejanski kriterij) kot tudi legalnosti obstoja spremenjenih lastnosti (pravni kriterij). Na dejanski kriterij se nanašajo vse ugotovitve o tehnološki zmožnosti – na kakšen način je pritožnica napravo usposobila za tako obratovanje, za kakršnega zahteva IPPC dovoljenje. Na pravni kriterij pa se nanašajo vse ugotovitve o pravni ustreznosti izvedbe te usposobitve (v celoti ali po posameznih izboljšavah), pa tudi o pravni skladnosti obratovanja v obsegu, za katerega pritožnica izkazuje tehnološko zmožnost v relevantnem času.

V zvezi s količino proizvodnje je ugotovil, da se zahtevana količina za 400 t/dan razlikuje od količine, ki je bila pritožnici dovoljena leta 2004. Gre za 40 % povečanje, to povečanje pa predstavlja 80 % praga, predpisanega za uvrstitev naprave med IPPC naprave. V zvezi s sosežigom odpadkov je ugotovil, da kljub ob uveljavitvi Uredbe IPPC veljavnemu dovoljenju pritožnična naprava ni bila tehnološko zmožna sežigati dovoljenih vrst odpadkov v dovoljenih količinah. Ugotovil je tudi, da sosežiga ni bila zmožna izvajati na takrat predpisan način, pa tudi, da ji vseh vrst odpadkov, za katere sedaj zahteva IPPC dovoljenje, ni bilo dovoljeno sežigati. Pritožbeni organ poudarja, da ni bistveno, ali so naprave za proizvodnjo cementnega klinkerja na splošno primerne za sosežig odpadkov, pač pa ali je bila konkretna naprava za to tehnološko zmožna v relevantnem obdobju, hkrati pa tudi, ali je vzpostavljena legalnost sprememb, ki so do te zmožnosti privedle. Spremembo v primerjavi z ob uveljavitvi Uredbe IPPC dovoljenimi predstavlja tudi povečanje zahtevanih količin odpadkov za sosežig za 28 % (odpadna olja), kar je 68 % praga za uvrstitev med IPPC naprave, oziroma za 161 % (odpadna plastika, povečanje sosežiga vseh nenevarnih odpadkov je 265-odstotna). Pritožbeni organ se

zaveda, da so bile spremembe postopne, da so plod tehnološkega napredka, mnogo od njih pa je bilo izvedenih tudi z namenom zmanjševanja vplivov na okolje. Slednjih zato ni upošteval, pač pa je izpostavil le tiste, ki tega značaja nimajo, in sestavljajo večjo spremembo (ali pa so to celo posamezno same po sebi). "Parametri obratovanja" naprave, kot je obstajala ob uveljavitvi Uredbe IPPC, in naprave, kot je opredeljena v vlogi, so torej tako različni (neidentitčni), da pritožnične naprave v procesnem smislu ni mogoče šteti za tako imenovano obstoječo IPPC napravo. Dodaten argument za to predstavlja tudi dejstvo, da je pritožnica svojo vlogo za izdajo IPPC dovoljenja za zahtevo za dovoljenje za sosežig dopolnila dne 12. 7. 2007, kar je skoraj tri leta po uveljavitvi Uredbe IPPC in več kot pol leta po 31. 10. 2006 – datum, do katerega so morali upravljavci obstoječih IPPC naprav vložiti vlogo za pridobitev IPPC dovoljenja (tretji odstavek 14. člena Uredbe IPPC). V delu, ki se nanaša na sosežig odpadkov, lastne naprave pritožnica niti sama ni štela za obstoječo.

Na podlagi navedenega pritožbeni organ ugotavlja, da je upravni organ prve stopnje pravilno ugotovil, da konkretne IPPC naprave ni mogoče opredeliti za tako imenovano obstoječo napravo, vendar je to storil na podlagi nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja in ob nepopolnem razumevanju zakonskih določb, kot jih je razložilo sodišče. Pravi razlogi so zato navedeni zgoraj. Posledica ugotovitve, da konkretne IPPC naprave ne gre obravnavati kot tako imenovano obstoječo napravo, je glede na stališče iz sodbe jasno: pritožnične zahteve za izdajo IPPC dovoljenja ni mogoče obravnavati po postopku, kot velja za tako imenovane obstoječe naprave (torej z upoštevanjem 90. člena ZVO-1B), pač pa po običajnem postopku, kot velja za tako imenovane nove naprave (brez upoštevanja navedenega določila).

V ponovnem postopku bo zato moral organ prve stopnje poskrbeti, da bo pritožnična vloga popolna – da bo vsebovala s predpisi skladen elaborat o določitvi vplivnega območja naprave. V nadaljevanju bo moral skladno s 73. in 71. členom ZVO-1 omogočiti stranskim udeležencem (tudi kvalificiranim nevladnim organizacijam) ter javnosti, da se na zanje predviden način udeležujejo postopka: stranski udeleženci s stransko udeležbo v postopku, javnost pa z vpogledom in dajanjem pripomb in mnenj na **vlogo in osnutek odločbe** (prvi odstavek 71. člena ZVO-1). Na podlagi natančno ugotovljenega stanja stvari (pozoren bo moral biti tudi na v tej obrazložitvi izpostavljena dejstva, glede katerih bo moral ustrezno postopati in jih presoditi) bo moral skladno z ZVO-1 in podzakonskimi predpisi odločiti o pritožnični zahtevi. Pritožbeni organ posebej opozarja na njegovo dolžnost, da svojo odločitev temeljito obrazloži (214. člen ZUP), dodatno pa na posebno zakonsko določbo, da se opredeli do mnenj in pripomb javnosti (tretji odstavek 72. člena ZVO-1).

Glede uporabe materialnega prava je pomembno izpostaviti sledeči citat iz sodbe (13. stran):
"*[...] zato je uvodoma navedena določba Uredbe o spremembi Uredbe (gre za 14. člen Uredbe o spremembi Uredbe IPPC, op. M. S.) očitno protizakonita. [...] Enako velja tudi za opredelitve 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. [...] 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.*"

Upravni organ prve stopnje se bo pri vsebinskem odločanju o zahtevi pritožnice v zvezi z različnimi vsebinskimi sklopi IPPC dovoljenja soočal z različnimi opredelitvami obstoječe naprave, ki morda odstopajo od opredelitve v ZVO-1 in Uredbi IPPC. Te opredelitve imajo lahko vpliv na vsebino dovoljenja in sicer vsaka opredelitev na tisti vsebinski sklop, ki ga ureja podzakonski predpis, iz katerega specialna (drugačna) opredelitev obstoječe naprave izhaja.

Sodišče je navedlo, da drugačne (specialne) opredelitve pojma obstoječa naprava za posamezni vsebinski sklop ni nedovoljeno uporabiti, vendar je za to navedlo tudi kriterij: če bi uporaba specialne opredelitve obstoječe naprave privedla do rezultata, ki je v nasprotju z zakonsko ureditvijo, te specialne opredelitve ni dopustno uporabiti. Organ prve stopnje bo torej specialne opredelitve obstoječe naprave iz podzakonskih predpisov z vsemi njihovimi posledicami lahko uporabil le, če to ne bo imelo za rezultat nasprotje z zakonsko ureditvijo.

Obratovanje svoje naprave do izdaje pravnomočne odločbe v tej zadevi je pritožnica zavarovala z vložitvijo zahteve za izdajo IPPC dovoljenja do roka, ki je predpisan s 14. členom Uredbe IPPC (31. 10. 2006). Ker je odgovornost za neizdajo dokončne odločbe o njeni zahtevi na strani ministrstva, je obratovanje pod doslej dovoljenimi pogoji varovano, dokler ne pridobi pravnomočne odločbe v tej zadevi (tretji odstavek 172. člena ZVO-1B).

Pritožbeni upravni organ je v zadevi odločil na podlagi tretjega odstavka 251. člena ZUP, ker je ugotovil, da bo pomanjkljivosti postopka hitreje in bolj ekonomično odpravil upravni organ prve stopnje.

Pritožnica in stranski udeleženci so zahtevali povrnitev stroškov, ki so jih imeli s postopkom na drugi stopnji. Drugi odstavek 118. člena ZUP določa, da če organ na drugi stopnji zavrže ali zavrne pravno sredstvo ali sam odloči o zadevi, odloči tudi o stroških, ki so nastali med postopkom v zvezi z njim. Z razlogovanjem po nasprotnem (*a contrario*) to pomeni, da o stroških pritožbenega postopka pritožbeni organ ne odloči, če pritožbe ne zavrže, zavrne ali sam odloči o zadevi. Ker je pritožbeni organ odločil, da se izpodbijana odločba odpravi in se zadeva vrne v ponovni postopek, je odločil tudi, da se tudi zahteve za povrnitev stroškov prepustijo organu prve stopnje, ki mora o njih odločiti v ponovnem postopku.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva, niti ni dovoljeno sprožiti upravnega spora.

Postopek vodil:
mag. Miha Skubic,
podsekretar



Sektor za okolje in prostor na II. stopnji
vodja sektorja
Matjaž Kaše

Vročiti osebno:

- Agencija Republike Slovenije za okolje, Vojkova 1b, 1000 Ljubljana
- Odvetnica Breda Razdevšek, Dalmaatinova 11, 1000 Ljubljana
- Odvetnica Nina Zidar Klemenčič, Dvorakova 5, 1000 Ljubljana
- Občina Trbovlje, Mestni trg 4, 1420 Trbovlje