

ODVETNIŠKA PISARNA		
ODDANO	DATUM	PODPIS
PREJETO	DATUM	PODPIS
	29-08-2014	



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnici in sodnik Andrej Kmecl kot predsednik ter mag. Tatjana Steinman in Nataša Smrekar kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: 1. PRAVNO-INFORMACIJSKI CENTER NEVLADNIH ORGANIZACIJ PIC, Metelkova ulica 6, Ljubljana, 2. FOCUS, društvo za sonaraven razvoj, Maurerjeva 7, Ljubljana in 3. UROŠ MACERL, Ravenska vas 26a, Zagorje ob Savi, ki ga zastopa Odvetniška pisarna Zidar Klemenčič, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ljubljana,

zaradi okoljevarstvenega dovoljenja,

o tožbi zoper okoljevarstveno dovoljenje Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35407-104/2006-391 z dne 20. 1. 2014, v zvezi z odločbo Ministrstva za kmetijstvo in okolje št. 35402-8/2014/5 z dne 18. 4. 2014,

na seji **21. avgusta 2014**

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi tako, da se odpravi II. točka izreka odločbe Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35407-104/2006-391 z dne 20. 1. 2014 in se zadeva v tem obsegu vrne istemu organu v ponovni postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 285 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe.

III. Zahtevek prizadete stranke za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski upravni organ je v ponovljenem postopku (po razveljavitvi odločbe o zavrnitvi zahteve za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja z dne 14. 3. 2014) ter po delnem umiku in spremembi zahteve upravljavca naprave, tj. Lafarge cement d. o. o., Trbovlje (prizadete stranke v tem upravnem sporu), za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje naprave za proizvodnjo cementa, s sklepom zavrnil navedeno zahtevo v delu, ki presega proizvodno zmogljivost 1250 ton cementnega klinkerja na dan (I. 1. točka izreka), in ustavil postopek izdaje okoljevarstvenega za predelavo odpadkov po postopku R1 (sosežig) – uporaba odpadkov kot dodatno gorivo za obratovanje rotacijske peči v napravi za proizvodnjo cementa (I. 2. točka izreka). Z izpodbijano odločbo je izdal okoljevarstveno dovoljenje (II. točka izreka), s katerim je opredelil obseg dovoljenja (tehnološke enote, na katere se dovoljenje nanaša, točka 1), določil okoljevarstvene zahteve za emisije snovi v zrak (točka 2), za emisije snovi in toplote v vode (točka 3), okoljevarstvene zahteve za odpadke (točka 4), za emisije hrupa (točka 5) in določil ukrepe za čim višjo stopnjo varstva okolja kot celote, ukrepe za obratovanje naprave v izrednih razmerah in ukrepe po dokončnem prenehanju obratovanja naprave (točka 6), druge posebne pogoje za obratovanje naprave (točka 7), obveznost obveščanja o spremembah (točka 8), čas veljavnosti dovoljenja (točka 9) in navedel, da pritožba stranskega udeleženca ne zadrži izvršitve tega dovoljenja (točka 10.1). V III. točki izreka je ugotovil še, da v tem postopku stroški niso nastali. S popravnim sklepom z dne 17. 4. 2014 je popravil napačno zapisan vrstni red opomb a) in b) Preglednice 1 v točki 2.2.1. izreka omenjene odločbe.
2. Iz obrazložitve je razvidno, da je upravni organ napravo, na katero se (po zavrženju zahteve za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obravnavano napravo v delu, ki presega proizvodno zmogljivost 1250 ton, in po umiku zahteve za okoljevarstveno dovoljenje za predelavo odpadkov po postopku R1, t. i. sosežig) nanaša zahteva prizadete stranke, obravnaval kot obstoječo napravo po 172. členu Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-1), stališče, da gre za obstoječo napravo, pa je oprl na prehodne določbe drugega odstavka 87. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 92/13 – v nadaljevanju ZVO-1F).
3. Ker je bila navedena določba ZVO-1F uveljavljena po izdaji sodbe tega sodišča I U 2/2010 z dne 17. 2. 2011, organ ni upošteval stališč sodišča glede uporabe materialnega prava (konkretno drugega odstavka 172. člena ZVO-1) glede

opredelitve obstoječe naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega (t. i. IPPC naprava). V obsegu obstoječe naprave je organ upošteval tudi spremembe, ki jih je upravljavec izvedel v skladu s sanacijskim programom za odpravo čezmernega obremenjevanja okolja z emisijami snovi v zrak, za katerega je isti upravni organ tudi izdal soglasje št. 35405-84/2003-12 z dne 19. 10. 2006.

4. V obrazložitvi so nadalje opisani tehnološki proces in izpusti odpadnih plinov Z1, Z2, Z4 in Z5, ki so upoštevani v dovoljenju. Upravni organ pojasnjuje, da je na podlagi ocene celotne obremenitve in ocene dodatne obremenitve, ki jo je predložil upravljavec, ugotovil, da obratovanje naprave zagotavlja, da naprava izpolnjuje pogoje v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka iz 1. točke drugega odstavka 5. člena Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (v nadaljevanju Uredba – zrak), ker mejne letne koncentracije ali ciljne letne vrednosti v zunanjem zraku na merilnih mestih na območjih vrednotenja, določenem za to napravo, za parametre celotni prah, dušikovi oksidi in benzen niso presežene. Za ostale parametre (SO₂, Pb, As, Cd, Ni, Hg, Benzo(a)piren) pa upravljavcu naprave glede na tretji odstavek 11. člena Uredbe – zrak ni bilo treba dokazovati izpolnjevanja pogojev v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka.
5. Glede na ugotovitev, da gre za obstoječo napravo, je višino odvodnikov določil v skladu s petim odstavkom 49. člena Uredbe – zrak, dopustne vrednosti emisij v zrak pa na podlagi 3. člena Uredbe o emisiji snovi v zrak iz naprav za proizvodnjo cementa (v nadaljevanju Uredbe – cement) in na podlagi 22., 23., 25. in 28. člena Uredbe – zrak. Določitev skupne mejne koncentracije oz. največjega masnega pretoka posamezne snovi je organ oprl na podatke upravljavca oz. na poročila o meritvah emisij snovi v zrak ter na prvi in drugi odstavek 29. člena Uredbe – zrak ter sedmi odstavek 3. člena Uredbe – cement.
6. Obveznosti izvajanja trajnih meritev snovi je določil na podlagi prvega in četrtega odstavka 39. člena (pravilno 40. člena – op. sodišča) Uredbe – zrak, izvajanje občasnih meritev na izpustih Z2 in Z4 na podlagi prvega odstavka 39. člena iste uredbe, izvajanje občasnih meritev na izpustu Z1 pa na podlagi prvega odstavka 39. člena za snovi iz 2.3.13. točke izreka, na podlagi prve alineje drugega odstavka 39. člena pa za snovi iz 2.3.14. točke izreka.
7. Na podlagi Uredbe o odpadkih je odločil tudi o vrsti in količini predelave odpadkov (škaje, žindre, elektrofiltrskega pepela in sadre) po postopku R5 – uporaba odpadkov kot dodatek surovini in cementom – in pri tem upošteval, da je upravljavec vpisan v evidenco oseb, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje kot obdelovalec odpadkov.
8. V obrazložitvi izpodbijane odločbe organ pojasnjuje še določitev okoljevarstvenih

zahtev za emisije snovi in toplote v vode, zahtev za emisije hrupa, zahtev v zvezi s skladiščenjem nevarnih tekočin in zahtev, ki se nanašata na ukrepe spremljanja emisij ter na načrt s predvidenimi ukrepi za primer nesreče in izrednih dogodkov, ter navaja pravno podlago za določitev obveznosti v primeru spremembe upravljavca in za določitev časovne veljavnosti dovoljenja. V nadaljevanju obrazložitve odgovarja na navedbe in ugovore tožnikov.

9. Drugostopenjski organ je zavrnil pritožbi tožnikov zoper izpodbijano okoljevarstveno dovoljenje.
10. Tožniki se z navedeno odločitvijo ne strinjajo in v obširni tožbi ponavljajo ugovore, ki so jih uveljavljali že v upravnem postopku na prvi in drugi stopnji. Zaradi obširnosti tožbe sodišče povzema le sklope posameznih vprašanj, podrobneje pa bo, kolikor so tožbeni razlogi pravno odločilni, nanje odgovorilo v obrazložitvi sodbe.
11. V tožbi uvodoma navajajo, da ne nasprotujejo I. in III. točki izreka in da tudi ne nasprotujejo izdaji okoljevarstvenega dovoljenja, saj ne nasprotujejo „cementarništvu“, temveč da nasprotujejo izdaji okoljevarstvenega dovoljenja v takem obsegu, kot je opredeljeno v II. točki izreka in vlagajo tožbo iz vseh tožbenih razlogov.
12. Trdijo, da je vloga za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja nepregledna in nerazumljiva ter da prizadeta stranka kljub pozivu upravnega organa ni predložila čistopisa vloge. Zato menijo, da bi moral upravni organ vlogo zavreči in se pri tem sklicujejo na 67. člen ZUP. V postopku naj bi jim bila kršena pravica do izjave, saj je upravni organ zavrnil njihovo prošnjo za podaljšanje zgolj 15 dnevne roka za izjasnitev.
13. Menijo, da zaradi zmogljivosti cementarne 1250 ton cementnega klinkerja dnevno in uporabe petrolkoks ne gre za obstoječo napravo. Če takšna razlaga drugega odstavka 87. člena ZVO-1F ni mogoča in če sodišče izpodbijanega dovoljenja ne bo odpravilo ali spremenilo iz drugih razlogov, pa naj vloži zahtevo za oceno ustavnosti 87. člena ZVO-1F.
14. V tožbi navajajo razloge, s katerimi utemeljujejo, da dovoljenje ni izdelano v skladu z načeli okoljskega prava, predpisi in zahtevami stroke. Sklicujejo se na 72. člen Ustave in na ekološko funkcijo lastnine iz 67. člena Ustave ter menijo, da je svobodna gospodarska pobuda (74. člen Ustave) v tem primeru zaradi zdravega življenjskega okolja lahko omejena v javno korist. Izpodbijano okoljevarstveno

dovoljenje naj bi dopuščalo prekomerne emisije nevarnih snovi (benzena, TOC, amoniaka, talija, živega srebra, dioksinov in furanov) in naj ne bi zagotavljalo varstva kakovosti zunanjega zraka in predpisanega standarda kakovosti okolja v Zasavju. Vpliv cementarne naj bi segal na območje Nature 2000.

15. Menijo, da bi bilo treba revidirati izhodišča za ocenjevanje onesnaženosti zraka in v zvezi s tem opozarjajo na konfiguracijo terena in hidrometeorološke posebnosti Zasavja. Sodišču predlagajo, naj ne uporabi Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o emisiji snovi zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (Uradni list RS, št. 50/13), ki s spremenjeno prvo točko drugega odstavka 5. člena ter s spremembo 7. in 9. člena Uredbe – zrak omogoča izdajo okoljevarstvenega dovoljenja kljub pogostim zdravju nevarnim preseganjem mejnih urnih koncentracij kancerogenih snovi v zraku. Uredba – cement pa naj bi kršila pravico do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker določa višjo mejno vrednost emisij benzena za cementarne od mejne vrednosti, ki jo določa Uredba – zrak, in ne določa mej za masni pretok te snovi. Z nejasno dikcijo glede emisij organskih snovi pa naj bi omogočala različne razlage določb o zakonsko dovoljeni emisiji amoniaka in TOC.
16. Ne strinjajo se z odločitvami glede monitoringa izpustov, ker naj bi pomenile opustitev nadzora, in menijo, bi bilo treba glede na slabo zdravstveno stanje prebivalcev zaostri nadzor izvajanja dejavnosti in zahteve za merjenje izpustov. Zahteve, ki jih je upravni organ določil glede monitoringa, naj bi namreč pomenile opustitev nadzora nad emisijami in s tem kršitev 8. člena EKČP. Menijo, da bi bilo treba upoštevati Izvedbene sklepe komisije o določitvi zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnologijah (BAT) v skladu z Direktivo 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah za proizvodnjo cementa, apna in magnezijevega oksida z dne 26. 3. 2013.
17. Nezakonita naj bi bila tudi dovolitev poseganja glede hrupa na stanovanjskem območju (5.2.1. in 5.2.2. točka izreka). Šlo naj bi za prekomeren posega v ustavno zagotovljene pravice.
18. V 24. točki tožbe (na straneh od 58 do 74) navajajo predloge za spremembo izpodbijanega dovoljenja, v zaključku tožbe pa povzemajo in poudarjajo razloge, zaradi katerih naj bi bilo izdano okoljevarstveno dovoljenje preširoko. Menijo, da je ob sedanji tehnični opremljenosti cementarne manjše emisije mogoče doseči ob zmanjševanju kapacitete kinkerja iz 1250 ton dnevno pod projektiranih 1000 ton dnevno, ob sočasni omejitvi koncentracij dopustnih vrednosti, spremljanih s trajnimi monitoringom.

19. Sodišču predlagajo, naj izpodbijano odločbo bodisi odpravi in zadevo vrne upravnemu organu prve stopnje v ponoven postopek, bodisi odloči v sporu polne jurisdikcije ter izpodbijano odločbo spremeni skladu z zahtevki iz 24. točke tožbe, v vsakem primeru pa naj toženki naloži povrnitev stroškov postopka.
20. Toženka na tožbo ni odgovorila.
21. Prizadeta stranka v odgovoru na tožbo opozarja na izrecno določbo 87. člena ZVO-IF, ki naj sodišču ne bi dala podlage za odpravo odločbe in vrnitev zadeve upravnemu organu v ponovno odločanje. Tožbeni zahtevki za spremembo dovoljenja pa naj ne bi bili določno opredeljeni in konkretizirani. Navaja, da za zahteve tožnikov po bolj pogostih meritvah ni pravne podlage, zahteve glede upoštevanja kamnoloma in neuporabe petrolkoka naj bi bile neutemeljene, druge zahteve pa naj bi bile nejasne.
22. V nadaljevanju odgovora meni, da bi zagotovitev enakega nivoja onesnaženosti zraka vsem prebivalcem pomenilo zahtevo za enak nivo onesnaženja kot je v redko poseljenih okoljih ali npr. v nacionalnih parkih. Neutemeljene naj bi bile tudi tožbene navedbe, da so v okoljevarstvenem dovoljenju pogoji določeni v nasprotju z Ustavo in z ZVO-1. Navaja, da je proizvodnja, s katero se ukvarja že 136 let, priznana gospodarska dejavnost, ki upošteva pogoje in omejitve, ki jih je tudi Direktiva 2010/75/EU določila z namenom, da bi se preprečilo, zmanjšalo in v čim večji meri odpravilo onesnaževanje, ki je posledica industrijskih dejavnosti. ZVO-1 pa ne daje podlage za neposredno uporabo zaključkov o BAT, to tudi iz evropskega prava ne izhaja.
23. Ker je Ustavno sodišče že dvakrat zavrglo pobudo za presojo ustavnosti Uredbe – cement, naj bi bila neutemeljena tudi tožbena zahteva za neuporabo (exceptio illegalis) tega podzakonskega predpisa. Omejitve glede emisije benzena z mejnimi vrednostmi, predpisanimi v Uredbi – zrak naj bi pomenila poseg v njeno pravico do svobodne gospodarske pobude in do opravljanja gospodarske dejavnosti proizvodnje cementa. Smiselno enako naj bi veljalo tudi za emisije TOC. Nasprotuje stališču, po katerem bi medicinska stroka odločala o mejnih emisijskih vrednostih v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja.
24. Nasprotuje tudi tožbenemu stališču, da bi organ moral zahtevo zavreči, tožniki pa po njenem mnenju niso bili prikrajšani za pravico do izjave. Ne strinja se s trditvijo tožnikov, da do izdaje izpodbijane odločbe ni imela dovoljenja za uporabo petrolkoka in ugovarja tožbeni trditvi, da uporaba tega goriva ni skladna z BAT.

25. Kot pavšalne in neutemeljene zavrača očitke o dvomljivosti meritev, ki jih je predložila. Mejne vrednosti snovi in njihove trajne oz. občasne meritve naj bi bile določene v skladu z Uredbo – zrak in Uredbo – cement, zavrača pa očitke glede neuporabe 30.a člena Uredbe – zrak.
26. Meni, da je treba tožbo kot neutemeljeno zavrni in uveljavlja povračilo stroškov postopka po odvetniški tarifi v skupnem znesku 3.156,75 EUR oz. ob upoštevanju drugega odstavka 25. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), če bo sodišče štelo, da vrednosti predmeta ni mogoče določiti po prvem odstavku 25. člena ZodvT.
27. Tožba je utemeljena.
28. Tožniki izpodbijajo okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje naprave, v kateri se opravlja dejavnost, ki lahko povzroči onesnaževanje okolja večjega obsega (prvi odstavek 68. člena ZVO-1). Napravo, ki je predmet izpodbijanega okoljevarstvenega dovoljenja, je prizadeta stranka v svoji vlogi za izdajo dovoljenja opredelila kot „obstoječo napravo“ iz 172. člena ZVO-1, za katero je 90. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 70/08 – v nadaljevanju ZVO-1B) določil izjeme od ureditve pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja.
29. Glede na tožbene navedbe in tožbene predloge sodišče uvodoma pojasnjuje, da upravni spor zoper upravni akt ni sredstvo za uveljavljanje vseh predlogov, ki se po mnenju tožnikov nanašajo na potrebne ukrepe za varstvo okolja (npr. predlog, naj sodišče omogoči dostop strokovni javnosti do vseh podatkov v arhivu, ki so povezani z onesnaženostjo zraka – tožba str. 28, ali da naj prepove uporabo petrolkoks – str. 67), temveč le predlogov, ki se nanašajo neposredno na izpodbijani upravni akt.
30. Dejstvo o degradiranosti območja Zasavja in podatki o zdravstvenem stanju tamkajšnjega prebivalstva so sicer lahko pokazatelj pomanjkanja skrbi za varstvo življenjskega okolja v preteklosti, vendar same po sebi te okoliščine ne izkazujejo neustavnosti in nezakonnosti uporabljenih podzakonskih predpisov. Podatki študij in analiz, na katere se tožniki sklicujejo, pa so lahko dejanska podlaga za ugotavljanje povzročiteljev onesnaženja in njihove morebitne odgovornosti za zatrjevano škodo, vendar to ni predmet tega upravnega spora.
31. Tudi izražanje nezadovoljstva s pravno-političnim ravnanjem države na področju varstva okolja ni argument, ki bi ga bilo mogoče uveljavljati v upravnem sporu, ki

je sodni postopek zoper konkretno odločbo. Zgolj sklicevanje na načela in splošna izhodišča okoljevarstvenega prava pa še ne utemeljujejo nepravilnosti in nezakoničnosti izpodbijanca dovoljenja. Zato se sodišče do tožbenih navedb, ki za odločitev o zakonitosti izpodbijane odločbe niso pomembne, ni opredeljevalo.

Glede nepreglednosti vloge

32. Neutemeljen je tožbeni ugovor, da bi moral prvostopenjski upravni organ vlogo prizadete stranke zavreči, ker prizadeta stranka na njegov poziv z dne 4. 1. 2012 ni predložila čistopisa vloge. Po drugem odstavku 67. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) organ sicer zavrže vlogo, če stranka na poziv organa nepopolne vloge ne dopolni ali če ne odpravi pomanjkljivosti nerazumljive vloge.
33. Iz omenjenega poziva pa je razvidno, da je upravni organ prizadeto stranko pozval, naj predloži elaborat o določitvi vplivnega območja naprave, ker je prvostopenjski organ po stališču iz odločbe Ministrstva za okolje in prostor št. 35607-23/2008-85 z dne 21. 11. 2011 v ponovljenem postopku zahtevke obravnaval po postopku za nove naprave, ta elaborat pa je sestavni del vloge za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja (drugi odstavek 70. člena ZVO-1). Ker je v tem postopku skladno z 71. členom ZVO-1 treba izvesti tudi javno razgrnitev in javnosti omogočiti vpogled v vlogo, jo je zaprosil še za izdelavo čistopisa vloge. Vendar pa upravni organ v nadaljevanju ni izvedel postopka za izdajo dovoljenja za novo napravo, temveč je izdal okoljevarstveno dovoljenja za napravo iz 172. člena ZVO-1, tj. za obstoječo napravo. V postopku za izdajo dovoljenja za tako napravo pa se po 90. členu ZVO-1B ne uporabljajo določbe o sodelovanju javnosti in posebne določbe o strankah tega postopka (71. in 73. člen ZVO-1). Zato z vidika nadaljevanja postopka, v katerem je bila izdana izpodbijana odločba, preglednost vloge prizadete stranke ni pravno odločilna.
34. To pomeni, da je upravni organ vlogo prizadete stranke za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za novo napravo sicer opredelil kot nepopolno in jo pozval, naj predloži zahtevani elaborat, vloge same pa ni opredelil kot nerazumljive, tj. kot vloge, ki je zaradi njene nerazumljivosti ni mogoče obravnavati. Za njen čistopis je namreč zaprosil z vidika postopka, ki ga zaradi seznanitve javnosti z vlogo za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja določa 71. člen ZVO-1.
35. Kot pravilno navaja prizadeta stranka, je bila njena vloga večkrat po vsebini obravnavana, kar pomeni, da je niso ne prvostopenjski ne drugostopenjski upravni organ ne sodišče opredelili kot nerazumljivo. Da bi zadnja vloga, s katero je prizadeta stranka pred izdajo izpodbijane odločbe umaknila zahtevke v delu, ki se

nanaša na predelavo odpadkov po postopku predelave R1 (sosežig), povzročila nerazumljivost zahteve za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja, pa tožniki ne zatrjujejo. Že zato tudi po presoji sodišča niso izpolnjeni pogoji za zavrženje vloge po drugem odstavku 67. člena ZUP.

Glede opredelitve obstoječe naprave iz 172. člena ZVO-1

36. Kot je bilo že omenjeno, se je sodišče z vprašanjem obravnavane naprave že ukvarjalo in v zadevi I U 2/2010 presodilo, da bi bilo stališče, po katerem je za obravnavanje obstoječe naprave po poenostavljenem postopku pomembno le njeno dejansko obratovanje na določen datum, ne glede na zakonitost tega obratovanja, brez podlage v zakonu in v nasprotju s cilji Direktive Sveta 96/61/ES.
37. Takrat je opredelitev obstoječe naprave vseboval drugi odstavek 172. člena ZVO-1, izpodbijana odločitev v tej zadevi pa temelji na opredelitvi obstoječe naprave po drugem odstavku 87. člena ZVO-1F, ki je bil uveljavljen po izdaji navedene sodbe.
38. Zato je sodišče pri presoji izpodbijanega okoljevarstvenega dovoljenja v tej zadevi upoštevalo opredelitev obstoječe naprave iz drugega odstavka 87. člena ZVO-1F. Po tej opredelitvi se ne glede na drugi odstavek 172. člena ZVO-1 za obstoječo napravo šteje naprava, ki je obratovala na dan 1. maja 2004 in v obsegu, za katerega je njen upravljavec do 31. oktobra 2006 na podlagi tretjega odstavka 14. člena Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega (v nadaljevanju IPPC Uredba), vložil vlogo za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja, skupaj z vsemi spremembami, ki so bile zaradi uskladitve na podlagi prvega odstavka 172. člena ZVO-1 na napravi izvedene do uveljavitve tega zakona.
39. Napravo je torej kot obstoječo mogoče opredeliti, če izpolnjuje vse tri pogoje: da gre za napravo, ki je obratovala na dan 1. maja 2004, da gre za napravo v obsegu, za katerega je upravljavec do 31. 10. 2006 zaprosil za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja, ter v obsegu sprememb, ki so bile na napravi izvedene do uveljavitve ZVO-1F in se nanašajo na uskladitev naprave z ZVO-1.
40. Po stališču upravnega organa zaradi take spremembe opredelitve obstoječe naprave ni več pomembno, ali je bilo obratovanje naprave v obsegu, za kakršnega je upravljavec vložil vlogo do 31. 10. 2006, zakonito. Po presoji sodišča pa je tako stališče napačno. Tudi spremenjena ureditev opredelitve obstoječe naprave namreč ne more biti podlaga za legalizacijo naprave po bistveno poenostavljenem postopku, če obratovanje naprave ni imelo pravne podlage v takratni pravni ureditvi oz. če gre za obratovanje v obsegu, za katero ni bilo izdano ustrezno dovoljenje. Sodišče je že v sodbi I U 2/2010 pojasnilo, da bi interpretacija pojma

obstoječe naprave, kot jo zagovarja toženka, vsebinsko pomenila ne le sanacijo protipravnega stanja, temveč bi povzročitelju tega stanja – ne glede na obseg kršitve – zagotavljala celo privilegij legalizacije njegove naprave po bistveno poenostavljenem postopku.

41. Okoljevarstveno dovoljenje namreč pomeni dovoljenje za obratovanje naprave pod pogoji, uveljavljenimi z ZVO-1, s katerim je bila v slovenski pravni red med drugimi prenesena Direktiva Sveta 96/61/ES.
42. Da morajo obstoječi obrati pridobiti okoljevarstveno dovoljenje, v zadevi ni sporno, iz sodbe SEU v zadevi C-49/10, Evropska komisija proti Sloveniji, pa izhaja, da „obstoječi obrat“ v skladu s členom 2(4) pomeni obrat, ki je 30. oktobra 1999 obratoval v skladu z zakonodajo, ki je veljala pred tem datumom ali je že imel dovoljenje. S to sodbo je Sodišče presodilo, da Republika Slovenija s tem, da v predpisanem roku ni sprejela vseh potrebnih ukrepov na področju izdajanja dovoljenj za industrijske obrate v skladu s členom 5(1) Direktive 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (ki je kodificirana različica Direktive 96/61/ES), ni izpolnila obveznosti iz te direktive.
43. Obveznost iz 5(1) člena Direktive 2008/1/ES pa ni v tem, da država izda dovoljenje za obratovanje naprave v obsegu in na način, na kakršen je dejansko obratovala oz. za kakršnega je njen upravljavec dal vlogo do 31. 10. 2006, temveč da država sprejme potrebne ukrepe, s katerimi zagotovi, da pristojni organi z dovoljenji poskrbijo, da obstoječi obrati najkasneje do 30. oktobra 2007 delujejo v skladu z zahtevami členov 3., 7., 9. 10., 13 ter 14(a) in (b) ter 15(2). To pomeni, da okoljevarstveno dovoljenje potrebujejo tudi naprave, ki so obratovala že pred uveljavitvijo ZVO-1 in da je treba z dovoljenjem zagotoviti obratovanje naprave v skladu z zahtevami tega zakona.
44. Zahteva omenjene direktive je torej uskladitev delovanja obstoječih naprav z določbami te direktive. Ne Direktiva Sveta 96/61/ES, ne kodifikacijska Direktiva 2008/1, s katero je bila razveljavljena prejšnja direktiva Sveta, pa nista zahtevali poenostavitve postopkov pridobivanja okoljevarstvenih dovoljenj za obstoječe obrate. Tega tudi ZVO-1 ob uveljavitvi ni predvideval, izjema, ki jo je za te naprave določal 172. člen ZVO-1, se je nanašala le na rok za prilagoditev obstoječih naprav.
45. Kot je pojasnilo sodišče že v sodbi I U 2/2010, je med bistvenimi značilnostmi splošne zakonske ureditve izdaje dovoljenja, da avtonomno določa način pridobitve statusa stranke oziroma stranskega udeleženca v postopku (73. člen ZVO-1), in sicer na podlagi elaborata o določitvi vplivnega območja naprave, ki ga mora vsebovati vloga za pridobitev dovoljenja (drugi odstavek 70. člena

ZVO-1). Poleg tega je v postopku zagotovljeno tudi široko sodelovanje javnosti, saj 71. člen ZVO-1 določa, da mora ministrstvo javnosti zagotoviti vpogled v vlogo za pridobitev dovoljenja in v osnutek odločbe ter omogočiti izražanje mnenj in dajanje pripomb. To mora storiti z javnim naznanilom na krajevno običajen način in v svetovnem spletu, na enak način pa mora po določbi 78.a člena javnost obvestiti tudi o svoji odločitvi. Na to naznanilo je vezano tudi obveščanje morebitnih strank o postopku (četrti odstavek 173. člena). Določbe 172. člena ZVO-1 za obstoječe naprave v teh pogledih ne določajo nikakršnih izjem.

46. Uporabo 71. in 73. člena je za "obstoječe naprave iz 68. člena zakona" izključil šele prvi odstavek 90. člena ZVO-1B, ki je hkrati določil, da za pridobitev dovoljenja ni treba priložiti elaborata o določitvi vplivnega območja naprave iz drugega odstavka 70. člena, za določitev strank pa se uporabljajo določbe 84.a člena. To pomeni, da je v takem primeru udeležba javnosti omejena na seznanitev z izdano odločbo, za določitev kroga strank pa se uporabljajo bistveno restriktivnejše določbe, ki sicer veljajo v postopku za pridobitev dovoljenja za "druge naprave" (82. člen ZVO-1), torej naprave, ki po metodologiji ZVO-1 ne spadajo med tiste, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega.
47. Sodišče je že v sodbi I U 2/2010 pojasnilo, da je postopek za izdajo dovoljenja za naprave, ki jih je mogoče šteti za obstoječe, bistveno enostavnejši kot za nove, in ob tem opozorilo, da so razlike take narave, da morebitne napačne in nepopolne ugotovitve o tem, zakaj je napravo treba šteti za obstoječo, že same po sebi pripeljejo do nezakonitosti izdanega dovoljenja, med katerimi je tudi sodelovanje javnosti v postopku, ki je eno izmed temeljnih načel ZVO-1 (peti odstavek 13. člena).
48. V postopku, v katerem je bilo izdano izpodbijano okoljevarstveno dovoljenje, sta sicer sodelovali tudi prvi dve tožnici s statusom nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju varstva okolja, vendar zgolj njuno sodelovanje v postopku ne pomeni, da je bilo zagotovljeno sodelovanje javnosti v postopku v skladu z zakonom, saj brez objave javnega naznanila iz drugega odstavka 71. člena ZVO-1 ni mogoče sklepati, da v tem primeru krog strank oz. stranskih udeležencev v postopku ni bil zožen. Udeležbo javnosti pri izdaji okoljevarstvenih dovoljenj zahteva tudi 6. člen Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju Aarhuska konvencija).
49. Po navedenem torej drugi odstavek 87. člena ZVO-1F ne more biti podlaga za opredelitev obstoječe naprave ne glede na zakonitost njenega obratovanja oz. ne glede na obseg sprememb njenega delovanja, ker bi taka razlaga zakona privedla do kršitve 6. člena (Aarhuska konvencija), saj bi omogočila izdajanje okoljevarstvenega dovoljenja za legalizacijo nezakonitega delovanja naprave oz.

za spremembe njenega delovanja v postopku, v katerem sodelovanje javnosti ne bi bilo omogočeno. Navedeno konvencijo je Republika Slovenija ratificirala leta 2004 (Uradni list RS, št. 62/04), kar pomeni, da se uporablja neposredno (8. člen Ustave).

50. V skladu s 3. točko 6. člena te konvencije je treba zagotoviti tudi ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti in dovolj časa, da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju. V obravnavani zadevi pa je sporno, ali sta prvi dve tožnici v postopku, v katerem je bilo izdano izpodbijano okoljevarstveno dovoljenje, imeli dovolj časa za pripravo in učinkovito sodelovanje v postopku. Prvostopenjski upravni organ ju je namreč s pozivom z dne 21. 10. 2013 pozval, naj se v 15 dneh izjavita o vlogi prizadete stranke, njuno vlogo za podaljšanje tega roka pa je zavrnil, ker sta imeli 21. 10. 2013 omogočen vpogled v dokumentacijo. Tožnici trdita, da je navedeni rok ob odsotnosti čistopisa vloge in številnih prilog in virov, na katere se vlagatelj sklicuje, prekratek, saj naj ne bi omogočal njihove preučitev in oblikovanja stališča.
51. Glede na to, da je upravni organ zavrnil prošnjo prvih dveh tožnic za podaljšanje 15 dnevne roka za izjasnitev, po poteku tega roka in po uveljavitvi ZVO-1F pa ju ni ponovno pozval, naj se izjavita o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja glede na drugi odstavek 87. člena ZVO-1, sodišče meni, da tožniki v postopku pred izdajo izpodbijane odločbe niso imeli možnosti izjaviti se o odločilnih dejstvih. Tožniki pravilno opozarjajo na okoliščino, da je upravni organ postopek pred izdajo izpodbijanega okoljevarstvenega dovoljenja vodil kot postopek za novo napravo, odločil pa o dovoljenju za obstoječo. Zato se tožniki vsaj glede dejstev in okoliščin, ki vplivajo na presojo, ali gre za obstoječo napravo po drugem odstavku 87. člena ZVO-1F, niso imeli možnost izjaviti, saj je bil ZVO-1F objavljen po poteku roka za izjasnitev (3. točka drugega odstavka 237. člena ZUP).
52. Sodelovanje javnosti pa je v postopkih izdaje okoljevarstvenih dovoljenj za nove naprave in za vsako večjo spremembo, ter za posodobitev dovoljenja ali pogojev v njem v skladu s členom 13(2)(a) predvideno tudi s 15. členom Direktive 2008/1/ES, ki je, kot je bilo že povedano, kodificirana različica Direktive 96/61/ES. Obveznosti držav članic glede zagotavljanja sodelovanja javnosti, ki izhajajo iz Aarhuške konvencije in navedenih direktiv, so predmet obsežne sodne prakse Sodišča EU (npr. sodbi v zadevi C-240/09 z dne 9. 3. 2011 in v zadevi C-416/10 z dne 15. 1. 2013).
53. V postopku za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obstoječo napravo glede na izjeme, določene z 90. členom ZVO-1B, tudi ni treba ugotavljati vplivnega

območja, od katerega je odvisen krog stranskih udeležencev in obseg njihovih pravic, med drugim tudi pravic tretjega tožnika. Nezakonito oženje kroga strank ali stranskih udeležencev pa po 2. točki drugega odstavka 237. člena ZUP pomeni kršitev postopka, ki je v vsakem primeru bistvena.

54. Poleg tega je tudi iz pete točke preambule Direktive 2008/1/ES z dne 15. januarja 2008 jasno razvidno, da je že Direktiva Sveta 84/360/EGS z dne 28. junija 1984 uvedla splošni okvir, ki zahteva predhodno dovoljenje za vsako obratovanje ali znatno spremembo industrijskih obratov, ki lahko povzročijo onesnaženje zraka. Zato tudi po uveljavitvi 87. člena ZVO-1F ni mogoče govoriti o legalizaciji delovanja obstoječe naprave ne glede na to, kako ta naprava obremenjuje okolje, saj bi bila taka razlaga 87. člena ZVO-1F v nasprotju s cilji omenjenih direktiv. Da je pri razlagi nacionalnega prava treba upoštevati direktive, čeprav niso neposredno zavezujoče, pa je pojasnilo sodišče že v sodbi I U 2/2010.
55. S tem, ko je toženka izpodbijano odločbo oprla na tako razlago te določbe, ki omogoča legalizacijo delovanja naprave brez sodelovanja javnosti, pa je po presoji sodišča napačno uporabila materialno pravo. V nadaljevanju je sodišče moralo opraviti presojo, ali so ob pravilni uporabi drugega odstavka 87. člena ZVO-1F izpolnjeni pogoji za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja po poenostavljenem postopku za obstoječe naprave iz 172. člena ZVO-1. Med strankami je namreč sporno, ali gre za napravo, ki deluje zakonito.
56. Odločba, o zakonitosti katere je sodišče odločalo s sodbo U I 2/2010, se je nanašala na vlogo za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za delovanje obravnavane naprave, ki je vključevalo tudi sosežig – tj. uporabo odpadkov kot dodatnega goriva (R1). V delu, v katerem je uveljavljala sosežig, je prizadeta stranka zahtevo 4. 9. 2013 umaknila, zato je bil v tem delu postopek ustavljen (kar ni sporno). Vlogo prizadete stranke v delu, ki je presegala 1250 ton na dan, pa je upravni organ zavrgel, ker je prizadeta stranka vlogo za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za 1400 ton cementnega klinkerja na dan vložila 12. 7. 2007, tj. po poteku predpisanega roka, vloga, ki jo je vložila 30. 10. 2006, pa se je nanašala na 1250 ton dnevno. Tudi odločitev o zavrženju omenjenega dela zahtevka ni predmet tega upravnega spora.
57. Z vidika zakonitosti delovanja naprave sta glede na tožbene ugovore sporna obseg dopustne proizvodne zmogljivosti 1250 ton cementnega klinkerja na dan in uporaba petrolkoka kot goriva.

Glede proizvodne zmogljivosti

58. Predmet okoljevarstvenega dovoljenja je med drugim določitev proizvodne zmogljivosti naprave (tretja alineja 8. člena IPPC Uredbe). To pomeni, da je

proizvodna zmogljivost pomembna okoliščina za presojo, ali gre v obravnavani zadevi za zahtevo za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obstoječo napravo iz 172. člena ZVO-1. Kot je bilo že povedano, pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja za obstoječo napravo pomeni uskladitev dotedanjšega zakonitega delovanja naprave z novo ureditvijo delovanja tovrstnih naprav in ne priložnost za legalizacijo nezakonitega obsega delovanja naprave.

59. Prizadeta stranka je vložila zahtevo za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za napravo z zmogljivostjo 1250 ton cementnega klinkerja na dan, tožniki pa trdijo, da je legalen obseg proizvodnje 1000 ton na dan, kot izhaja iz uporabnega dovoljenja št. 351-15/65-3/7 z dne 3. 12. 1987.
60. Prizadeta stranka ne oporeka tožbeni trditvi, da se je omenjeno uporabno dovoljenje nanašalo na zmogljivost naprave 1000 ton na dan, kljub temu pa trdi, da je bilo 1. 5. 2004 obratovanje naprave z zmogljivostjo 1250 ton na dan legalno in v skladu z izdanimi dovoljenji. Pri tem ne navaja, katero dovoljenje naj bi se nanašalo na tako zmogljivost, dejstvo, da inšpekcijske službe kljub nadzoru niso prepovedale proizvodnje večje od 1000 ton dnevno, pa samo po sebi ne utemeljuje zakonitosti delovanja naprave v obsegu 1250 ton dnevno.
61. Sodišče tudi ne more slediti stališču prizadete stranke, da v izreku omenjenega uporabnega dovoljenja naveden obseg proizvodnje ni pomenil omejitve zmogljivosti naprave na 1000 ton dnevno. Uporabno dovoljenje se je res nanašalo na rekonstrukcijo cementarne, vendar se izrek tega dovoljenja izrecno nanaša na cementarno s tehnološko linijo za proizvodnjo cementnega klinkerja 1000 ton dnevno. Dejstvo, da je bila navedena zmogljivost povzeta iz vloge stranke za izdajo uporabnega dovoljenja in se nanaša na zmogljivost, kot jo je opredelil dobavitelj opreme v svoji dokumentaciji, temu ne nasprotuje.
62. Poleg tega je iz upravnih spisov razvidno, da je prizadeta stranka že v opisu delovanja podjetja v vlogi z dne 30. 10. 2006 navajala, da je leta 1981 s posodobitvijo povečala kapaciteto nove peči na 1250 ton klinkerja dnevno, kar pomeni, da je bila dejanska kapaciteta naprave 1250 ton dnevno že pred izdajo uporabnega dovoljenja z dne 3. 12. 1987, pa se je to kljub temu nanašalo na kapaciteto 1000 ton dnevno. Da bi prizadeta stranka za povečanje zmogljivosti kasneje pridobila kakšno upravno dovoljenje, ne navaja, sodišče pa glede na predpise, ki so veljali pred ZVO-1, ugotavlja, da bi prizadeta stranka tako dovoljenje morala imeti. Rešitve v zvezi z vplivi na okolje so bile namreč del projektne dokumentacije (9. člen takrat veljavnega Zakona o graditvi objektov, Uradni list SRS, št. 34/84) in ta se je očitno nanašala na delovanje naprave z omenjeno kapaciteto.
63. Prizadeta stranka je sicer v postopku navajala tudi, da so dodatno povečanje

zmogljivosti (1400 ton dnevno) omogočile tehnološko naprednejše tehnologije v letu 2002 (namestitve novih ciklonov), in da ti posegi niso zahtevali razširitve ali rekonstrukcije in posledično gradbenega ali uporabnega dovoljenja. V zvezi s tem sodišče pojasnjuje, da je bila presoja vplivov na okolje po uveljavitvi Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93 in nasl. – v nadaljevanju ZVO), tj. od leta 1993 dalje, obvezna tudi za naprave, za katere ni bilo treba pridobiti gradbenega dovoljenja.

64. Po 3. členu Uredbe o vrstah posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 66/96), ki je bila sprejeta na podlagi ZVO, je bila presoja vplivov na okolje obvezna, če je šlo za proizvodnjo cementa z zmogljivostjo 3000 ton letno ali več (točka G.12 prvega odstavka 3. člena). To izhaja tudi iz lokacijskega dovoljenja za zamenjavo tehnološkega goriva iz mazuta v premog z dne 15. 9. 1998, na katerega se sklicuje prizadeta stranka. To pomeni, da je bila presoja vplivov na okolje že pred ZVO-1 obvezna tudi glede povečanja zmogljivosti obratovanja naprave prizadete stranke, saj je bila glede na uporabno dovoljenje z dne 3. 12. 1987, zmogljivost obravnavane naprave 1000 ton na dan, povečanje zmogljivosti na 1250 ton na dan pa pomeni povečanje zmogljivosti naprave za 250 ton dnevno. Taka sprememba pa že sama po sebi pomeni proizvodnjo, ki presega zmogljivost iz navedene določbe, tj. 3000 ton cementnega klinkerja letno.
65. Da bi bila opravljena presoja vplivov na okolje za povečano zmogljivost obravnavane naprave, prizadeta stranka v postopku ni zatrjevala, niti tega ne trdi v odgovoru na tožbo, to pa tudi iz obrazložitve izpodbijane odločbe ne izhaja. Izrek soglasja k sanacijskem programu z dne 19. 10. 2006, na katerega se sklicuje prizadeta stranka, se na povečanje obsega delovanja naprave ne nanaša, iz obrazložitve pa je razvidno, da je šlo za sanacijski program v skladu s 64. členom ZVO in da se je nanašal na ukrepe za zmanjšanje emisije SO₂.

Glede uporabe petrolkoka kot goriva

66. Glede na vlogo prizadete stranke je z 2.1.10. točko izreka izpodbijanega okoljevarstvenega dovoljenja upravljavcu dovoljeno, da kot gorivo v rotacijski peči za žganje cementnega klinkerja uporablja „le premog, petrolkoks in kurilno olje EL (ekstra lahko)“.
67. Zato je z vidika vprašanja, ali gre za obstoječo napravo, pomembno tudi, ali je bila uporaba petrolkoka dovoljena že pred izdajo izpodbijanega dovoljenja. Pri tej presoji ne gre za vprašanje, ali je mogoče dovoliti uporabo petrolkoka kot goriva v cementarni, temveč, ali je bila uporaba tega goriva predvidena v napravi, za katero prizadeta stranka uveljavlja, da je obstoječa.

68. Glede na predpise, ki so urejali delovanje naprav in varstvo okolja, je bilo treba za zamenjavo goriva pridobiti ustrezno dovoljenje (ZGO in ZVO), za katerega je pravni prednik prizadeta stranke tudi zaprosil (vsaj dvakrat, in sicer prvič iz premoga v mazut in nato iz mazuta v premog). Pred pridobitvijo ustreznega upravnega dovoljenja (okoljevarstvenega soglasja iz 59. člena ZVO), je bilo treba pripraviti poročilo o presoji vplivov na okolje (55. in 56. člen ZVO). Kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, upravljavec obravnavane naprave pred vložitvijo obravnavane vloge za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja ni imel dovoljenja za uporabo petrolkokska kot goriva, niti za to gorivo ni bila opravljena presoja vplivov na okolje, ki je bila predpisana že po določbah ZVO.
69. Upravni organ v zvezi s tem vprašanjem v obrazložitvi izpodbijane odločbe navaja, da je bilo na podlagi Poročila o vplivih na okolje, ki ga je leta 1998 izdelala Envita d. o. o., izdano okoljevarstveno soglasje št. 3540-05-46/98 z dne 2. 9. 1998 za zamenjavo tehnološkega goriva iz mazuta v premog, omenjena presoja vplivov na okolje pa naj bi predvidevala tudi uporabo petrolkokska.
70. Iz omenjene obrazložitve ne izhaja, da je bila z okoljevarstvenim soglasjem z dne 2. 9. 1998 dovoljena uporaba petrolkokska kot goriva. Izrek tega soglasja se namreč nanaša na zamenjavo tehnološkega goriva iz mazuta v premog, petrolkoks pa ni vrsta premoga. Tudi podatki o vsebnosti pepela in žvepla v emisijah snovi pri izgorevanju premoga in antracita (do 20 % in ca. 17 % pepela ter do 1 % in ca. 1,5 % žvepla), navedene v obrazložitvi na 55. strani, ne pomenijo vsebnosti žvepla v odpadnih snoveh pri izgorevanju petrolkokska. Zato ti podatki ne utemeljujejo trditve, da je bila opravljena presoja vplivov na okolje tudi glede uporabe petrolkokska. Navedba iz omenjenega poročila o vplivih na okolje, da je kalorični premog mogoče zamenjati tudi s petrolkoksom ob manjši uporabi, pa sama po sebi ne pomeni niti, da se je presoja vplivov na okolje nanašala na petrolkoks, ali da je bila uporaba petrolkokska dovoljena. Dejstvo, da obe vrsti goriva sodita med fosilna goriva, pri tem ni odločilno, saj med fosilna goriva sodi tudi mazut.
71. Iz poročila o vplivih na okolje, na katerega se sklicuje upravni organ, je namreč razvidno, da je premog mogoče zamenjati s petrolkoksom ob ustrezno manjši porabi, prizadeta stranka pa je v prilogi za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja (OB09-LafTrb-okt06 – pregled porabe energentov) tudi sama navedla podatke o deležu pomembnih onesnaževal v gorivu, iz katerih jasno izhaja, da je vsebnost teh snovi za premog <1, za petrolkoks pa <4. Zato dejstvo, da sta tako premog kot petrolkoks uvrščena med fosilna goriva in ju je mogoče brez omejitev uporabljati kot gorivo v kurilnih napravah, ne pomeni, da je zato dovoljeno tudi povečanje količine izpustov onesnažil, do katerega lahko pride ob zamenjavi goriva in bistveno povečani zmogljivosti naprave.
72. Pritožbeni organ se sklicuje še na lokacijsko dovoljenje št. 3700-49/97 z dne 15. 9.

1998, v katerem je v I.1. točki izreka navedeno, da se obstoječe tehnološko gorivo pri proizvodnji cementa (mazut in delno antracit) zamenja s premogovim prahom „(antracit in petrol koks)“. Vendar po mnenju sodišča uporaba petrolkoks s tem lokacijskim dovoljenjem ni bila dovoljena. Iz I. točke izreka je namreč jasno razvidno, da se to dovoljenje nanaša na zamenjavo tehnološkega goriva iz mazuta na premog in tudi I.1. točka izreka tega dovoljenja se nanaša na premogov prah (antracit). „Petrol koks“, ki je sicer naveden v oklepaju te točke, pa ni ne premog ne njegov prah. Tudi iz obrazložitve tega lokacijskega dovoljenja ne izhaja, da bi se presoja vplivov na okolje nanašala na petrolkoks, saj povzema le ugotovitve, ki se nanašajo na premog in na premogov prah, petrolkoks pa, kot je bilo že povedano, to ni.

73. Poleg tega lokacijsko dovoljenje samo po sebi niti ni bilo podlaga za zamenjavo goriva. Lokacijsko dovoljenje se je namreč ukvarjalo s sprejemljivostjo načrtovanega posega s stališča urejanja prostora. Pri tem so sicer morali biti upoštevani tudi drugi predpisi, vendar je dejansko skladnost konkretnega posega s temi predpisi zagotavljalo gradbeno dovoljenje. Da je poseg oz. gradnja v resnici zgrajena v skladu s temi predpisi, pa je bilo potrjeno oz. ugotovljeno z uporabnim dovoljenjem. Zato je za ugotavljanje zakonitega stanja obravnavanega objekta oz. obravnavane naprave relevantno kvečjemu gradbeno dovoljenje v povezavi z uporabnim dovoljenjem, nikakor pa ne lokacijsko dovoljenje, na podlagi katerega je bila sicer vzpostavljena možnost zamenjave tehnološkega goriva naprave, ne pa njeno delovanje oz. obratovanje.
74. Iz gradbenega dovoljenja št. 3701-19/00 z dne 15. 1. 2001, na katerega se sklicuje prizadeta stranka v odgovoru na tožbo, in ki se nahaja v upravnih spisih, pa ne izhaja, da bi bil uporaba petrolkoks kot goriva dovoljena. Izrek se nanaša na zamenjavo tehnološkega goriva iz mazuta v premog, tako kot tudi uvodni stavek omenjenega lokacijskega dovoljenja. Res je med pogoji gradnje navedeno, da je investitor dolžan izpolniti pogoje pravnomočnega lokacijskega dovoljenja, vendar se ti, kot je bilo že povedano (kljub pripisu „petrol koks“ v oklepaju I.1. točke), nanašajo na premog oz. premogov prah.
75. Da bi bil petrolkoks kot gorivo predviden v projektni dokumentaciji, na katero se nanaša gradbeno dovoljenje za zamenjavo goriva, upravni organ ni ugotovil. Prav tako ni ugotovil, da bi bila uporaba petrolkosa zajeta v ustreznem uporabnem dovoljenju. Da bi bila uporaba petrolkoks predmet upravne odločbe pa prizadeta stranka ne more utemeljiti niti s sklicevanjem na projekt izvedenih del, na podlagi katerega je bilo izdano uporabno dovoljenje št. 3702-3/2004 z dne 6. 12. 2004, saj se to uporabno dovoljenje ne nanaša na zamenjavo goriva, temveč na „pripravo premoga v Cementarni Trbovlje in energetske kineto“. Zato morebitno dejstvo, da je v projektu izvedenih del, ki je bil podlaga za izdajo tega uporabnega dovoljenja, opisana uporaba petrolkoks, ni pravno odločilno.

Glede vprašanja, ali je obravnavana naprava naprava iz 172. člena ZVO-1

76. Po navedenem torej obravnavane naprave v obsegu, za katerega je prizadeta stranka zaprosila za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja, glede na pravno ureditev pred uveljavitvijo ZVO-1 ni mogoče obravnavati kot obstoječo napravo iz 172. člena ZVO-1 že zaradi njene večje proizvodne zmogljivosti od dovoljene. Po postopku za obstoječe naprave ni mogoče izdati okoljevarstvenega dovoljenja za obravnavano napravo niti za zmogljivost 1000 ton dnevno, saj se vloga nanaša na napravo, ki kot gorivo v rotacijski peči za žganje cementnega klinkerja ne uporablja le premoga, temveč tudi petrolkoks.
77. Tudi ZVO-1 določa, da je za večjo spremembo obratovanja naprave treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje (69. člen), 8.3 točka 3. člena pa kot večjo spremembo v obratovanju naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje okolja večjega obsega, med drugim opredeljuje tudi spremembo v delovanju naprave ali njeno razširitev, ki ima lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje. Kljub temu, da povečanje zmogljivosti naprave na 250 ton cementnega klinkerja dnevno ne pomeni preseganja proizvodne zmogljivosti naprave iz Priloge I IPPC Uredbe (500 ton dnevno), pa po mnenju sodišča 25 % povečanje zmogljivosti delovanja naprave ob hkratni zamenjavi goriva iz premoga v petrolkoks pomeni večjo spremembo v obratovanju naprave tudi po ZVO-1. Da je po stališču Evropske komisije presoja vplivov na okolje potrebna tudi pri zamenjavi goriva v cementarni, je jasno razvidno tudi iz sodbe Sodišča EU v zadevi C-199/04.
78. Ne gre torej za to, da obravnavana naprava ne sme delovati v svoji današnji proizvodni zmogljivosti in uporabljati petrolkoks kot goriva, temveč za to, da za tako delovanje ne more pridobiti okoljevarstvenega dovoljenja po poenostavljenem postopku za obstoječe naprave.
79. Če ne gre za obstoječo napravo iz prvega odstavka 172. člena ZVO-1, tudi ni mogoče o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja odločati po postopku, ki ga je zakonodajalec s prvim odstavkom 90. člena ZVO-1B predvidel za te naprave.
80. Ker ne gre za obstoječo napravo iz 172. člena ZVO-1, se na ta postopek tudi ne more nanašati zahteva iz prvega odstavka 87. člena ZVO-1F za odločanje o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja v upravnem sporu, torej za odločanje v sporu polne jurisdikcije.
81. Tudi sicer v obravnavani zadevi odločanje v sporu polne jurisdikcije ni mogoče, saj za to niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1. Podatki postopka namreč tega ne omogočajo, narava stvari v danih okoliščinah konkretnega primera pa tudi ne zahteva odločanja sodišča o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja. Iz 2. člena ZUS-1 namreč izhaja, da sodišče odloča

v upravnem sporu o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika. Upravni spor torej pomeni sodni nadzor nad akti navedenih organov, ne pa prevzemanja njihovih funkcij. Sodno odločanje o pravici lahko nadomesti upravno odločanje le v primerih, ko bi drugačen način odločanja pomenil nedopusten poseg v pravico do sodnega varstva. Dejstvo, da država o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja za napravo prizadete stranke odloča že od leta 2006, pa samo po sebi ni razlog, ki bi utemeljeval zahtevo, da mora sodišče izdati okoljevarstveno dovoljenje.

82. Tudi če bi sodišče ugotovilo, da zaradi sodelovanja tožnikov v postopku izdaje izpodbijanega dovoljenja niso bila kršena pravila procesnega prava, odločanje o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja ni mogoče. Ob ugotovitvi, da ne gre za obstoječo napravo, je namreč treba o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja odločiti po postopku za novo napravo, kar med drugim pomeni, da mora biti izveden tudi postopek za omogočanje sodelovanja javnosti po 71. členu ZVO-1, sodišče pa ni pristojno za izvedbo tega postopka. Javnost mora biti obveščena tudi o obsegu vplivnega območja naprave, kar pomeni, da mora biti o tem izdelan ustrezen elaborat. Tega je sicer prizadeta stranka v postopku predložila, vendar je, kot je razvidno iz navedb v obrazložitvi odločbe organa druge stopnje, obstajal dvom v pravilno določitev vplivnega območja. O tem dvomu upravni organ ni odločal, ker je štel, da gre za obstoječo napravo, za katero pa izdelava tega elaborata in s tem pravilnost določitve vplivnega območja ni več pravno pomembno. Brez določitve vplivnega območja pa ni jasen niti obseg pravic, ki jih v tem postopku sme varovati tretji tožnik (tako stališče izhaja tudi iz obrazložitve sodbe U I 2/2010).
83. Že navedeno zadošča za presojo, da je izpodbijano okoljevarstveno dovoljenje nezakonito in zato za njegovo odpravo na podlagi 3. in 4. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ter za vrnitev zadeve upravnemu organu prve stopnje v ponoven postopek, v katerem bo moral upravni organ prve stopnje o vlogi za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja odločiti po postopku za novo napravo.

Presoja zakonitosti vsebine okoljevarstvenega dovoljenja

84. Zaradi učinkovitejšega vodenja ponovljenega postopka pa je sodišče presodilo tudi o utemeljenosti nekaterih drugih tožbenih ugovorov. To pomeni, da je upravi organ v ponovljenem postopku vezan tudi na pravna mnenja sodišča glede uporabe materialnega prava, ki se nanašajo na vsebino okoljevarstvenega dovoljenja (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).
85. Glede na tožbene navedbe sodišče pojasnjuje, da je pravilno stališče toženke in prizadete stranke, da Kamnolom Plesko ni del obravnavane naprave, za katero je treba izdati okoljevarstveno dovoljenje, saj je po 1. točki prvega odstavka 2. člena

IPPC Uredbe kot sestavne dele naprave mogoče šteti le dele, v katerih na istem kraju potekajo neposredno povezane tehnične dejavnosti. Da omenjeni kamnolom ni na istem kraju, med strankama ni sporno. Pogoj iz 3. točke prvega odstavka 2. člena iste uredbe pa ni izpolnjen, ker Kamnolom Plesko ni druga z napravo neposredno tehnično povezana dejavnost, ki bi bila nujno potrebna za delovanje naprave, niti ni navedeni kamnolom pogoj ali vzrok njenega obstoja (3. točka prvega odstavka 2. člena IPPC Uredbe). Obravnavana naprava bi namreč lahko delovala, tudi če omenjenega kamnoloma ne bi bilo.

86. V obravnavani zadevi je sporno predvsem, ali z izpodbijanem okoljevarstvenim dovoljenjem določene mejne vrednosti emisij nevarnih snovi in nadzor teh emisij, ogroža zdravstveno stanje tretjega tožnika, njegove družine in drugih prebivalcev Zasavja.
87. Dejstvo, da je prizadeta stranka naročnik meritev, samo po sebi ne utemeljuje tožbenega stališča o neobjektivnosti meritev, saj ZVO-1 v 102. členu ureja preverjanje kakovosti monitoringa.
88. Glede tožbenih navedb o nezakonnosti in neustavnosti pravne podlage pa sodišče pojasnjuje, da je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, da se pravica do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave varuje s standardi, ki veljajo za posege v prostor, in s standardi oziroma normami, ki zagotavljajo, da ne pride do vplivov na okolje, ki bi bili tako prekomerni, da bi ogrožali zdravje ljudi. Do nedopustnih posegov v okolje lahko pride v primeru, če gre pri omenjenih vplivih za čezmerne obremenitve okolja. Pri tem sistemska vprašanja zagotavljanja pravice do zdravega življenjskega okolja ureja ZVO-1, ki v 17. členu pooblašča Vlado, da predpiše mejne vrednosti emisij snovi ali energije v zrak, vode ali tla in skupaj z njimi obvezne ukrepe v zvezi z njihovim doseganjem. Te mejne emisijske vrednosti, ki jih po pooblastilu iz ZVO-1 določi Vlada (oziroma jih je Vlada določila po pooblastilu iz ZVO) pomenijo tudi po stališču Ustavnega sodišča v odločbi U-I-80/04 z dne 24. 11. 2005 eno izmed najpomembnejših podlag za uveljavljanje pravice do zdravega življenjskega okolja, saj so to norme, ki na celotnem območju države zagotavljajo, da ne pride do takšnih vplivov na okolje, ki bi bili tako prekomerni, da bi ogrožali zdravje ljudi.
89. Zato sodišče tudi v tej zadevi soglaša s stališčem pritožbenega organa, da vpliv na javno zdravje po predpisih, ki so podlaga za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja, ni samostojna kategorija, temveč je vsebovana v pravilih, ki se nanašajo na emisije, kakovost zraka, varstvo rastlin, ravnanje z odpadki itd; pravila ravnanja in mejne vrednosti pa so predpisani z namenom omejiti škodljiv vpliv posameznih onesnaževal na okolje in s tem na zdravje in življenje ljudi.
90. Na podlagi določb 17. člena ZVO-1 je Vlada sprejela podzakonske predpise, med

njimi tudi Uredbo – zrak, ki v drugem odstavku 5. člena določa pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za obratovanje naprave. Tako po 1. točki drugega odstavka 5. člena omenjene uredbe naprava obratuje v skladu z zahtevami te uredbe, če obratovanje naprave povzroča dodatno obremenitev, ki omogoča doseganje ciljev iz načrta za kakovost zraka, oziroma, če obratovanje naprave zagotavlja, da mejne letne koncentracije ali ciljne letne vrednosti v zunanjem zraku na območju vrednotenja, določenem za to napravo, niso presežene (zagotoviti mora tudi ustrezno višino odvodnika odpadnih plinov, kar v zadevi ni sporno).

91. Na tem mestu sodišče pojasnjuje, da spremenjeni 17. člen ZVO-1 že predvideva upoštevanje zaključkov o BAT. Izvedbeni sklepi Komisije o določitvi zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnologijah (BAT) z dne 26. marca 2013 pa so bili objavljeni 9. 4. 2013. Pritožbeni organ sam v obrazložitvi svoje odločbe pojasnjuje, da je Republika Slovenija v skladu s 3. točko 21. člena Direktive 2010/75/EU dolžna zagotoviti obratovanje naprav v skladu s to direktivo v štirih letih po objavi odločitve glede zaključkov BAT. Ne gre torej za to, da bi bilo treba upoštevanje zaključkov o BAT zagotoviti šele po poteku tega roka, temveč za rok, v katerem morajo naprave uskladiti svoje obratovanje z njimi. Pristojni organi sicer lahko določijo daljše obdobje, vendar le, če je to utemeljeno na podlagi meril iz Direktive 2010/75/EU (22. točka preambule).
92. Da bi bili zaključki BAT upoštevani v Uredbi o spremembah in dopolnitvah Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (Uradni list RS, št. 50/13), iz omenjene spremembe ni razvidno, sodišče pa meni, da po objavi zaključkov o BAT okoljevarstvenega dovoljenja brez njihovega upoštevanja ni mogoče izdati za dobo desetih let, kot je to upravni organ določil v 9.1. točki izreka.
93. Tožniki menijo, da tudi ureditev, kot je bila uveljavljena z navedeno spremembo Uredbe – zrak, ni v skladu z 72. členom Ustave in z ZVO-1, saj ne upošteva t. i. „pikov“ koncentracij zdravju škodljivih snovi, ker se te vrednosti izgubijo v predpisanem letnem povprečju. Zato sodišču predlagajo, naj te spremembe Uredbe – zrak ne upošteva.
94. Sodišče pa takemu predlogu ne more slediti, saj to, kar želijo tožniki, po vsebini ni neupoštevanje predpisanega pogoja, temveč zahteva, da upravljavec izpolni še dodaten pogoj, ki bi se nanašal na upoštevanje dnevnih ali celo urnih koncentracij.
95. Tudi če je bil zahtevani dodatni pogoj v Uredbi – zrak določen pred njeno spremembo leta 2013, predpisa oz. posamezne določbe predpisa, ki ne velja več, sodišče ne more uporabiti. Poleg tega ugotovitev, da v obravnavanem primeru mejne letne koncentracije ali ciljne letne vrednosti niso presežene, pomeni le, da izdaje okoljevarstvenega dovoljenja po Uredbi – zrak ni mogoče zavrniti. Tožniki

pa sami poudarjajo, da ne nasprotujejo izdaji okoljevarstvenega dovoljenja, zahtevajo le, da to izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje. Za izpolnjevanje teh pa ni bistveno delovanje naprave v preteklosti, temveč ocena njenega vpliva na okolje v prihodnosti.

96. Tožniki nasprotujejo tudi določbi 3. člena Uredbe – cement, s katero je določena višja mejna vrednost emisije benzena za izpuste iz peči za žganje cementnega klinkerja, in sicer 5 mg/m^3 , po Uredbi – zrak pa sodi benzen med snovi iz III. nevarnostne skupine rakotvornih snovi, za katere je določena nižja mejna koncentracija, in sicer 1 mg/m^3 , poleg tega pa Uredba – zrak omejuje tudi masni pretok na $2,5 \text{ g/h}$, Uredba – cement pa ne. Zaradi določene višje mejne vrednosti benzena v Uredbi – cement, tudi ni mogoče uporabiti določbe 25. člena Uredbe – zrak, ki mejni masni pretok in mejno koncentracijo snovi iz III. nevarnostne skupine rakotvornih snovi določa kot mejni masni pretok in mejno koncentracijo za vse rakotvorne snovi iz I. II. in III. nevarnostne skupine, ki so v odpadnih plinih.
97. Glede na navedbe prizadete stranke sodišče v zvezi s tem najprej pojasnjuje, da okoliščina, da je Ustavno sodišče že dvakrat zavrglo pobudo za oceno ustavnosti Uredbe – cement ne pomeni, da je s tema dvema odločitvama opravilo presojo ustavnosti oz. zakonitosti tega predpisa. Ustavno sodišče namreč pobudo zavrže, če niso izpolnjene procesne predpostavke za njeno obravnavanje. Glede na trditve prizadete stranke, da bi upoštevanje mejnih vrednosti po Uredbi – zrak namesto mejnih vrednosti, določenih po Uredbi – cement, pomenila kršitev svobodne gospodarske pobude, pa sodišče pojasnjuje, da določitev pogojev za opravljanje dejavnosti samo po sebi tudi ne pomeni kršitev pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Gospodarska dejavnost se namreč ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo (drugi odstavek 74. člena Ustave), zdravje ljudi pa je nedvomno taka javna korist.
98. Tožniki pa zmotno menijo, da različna ureditev mejnih vrednosti sama po sebi pomeni kršitev načela enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave. Različne vrednosti dovoljenih količin izpustov snovi za posamezno napravo namreč same po sebi še ne pomenijo neenakega obravnavanja prebivalcev, ki živijo v bližini različnih naprav. Višja dovoljena meja emisije neke snovi namreč sama po sebi še ne pomeni, da je s tem presežena mejna vrednost kakovosti zunanjega zraka. Zgolj zatrjevanje, da država s predpisanimi mejnimi vrednostmi emisij ogroža pravico tretjega tožnika, njegovih otrok in prebivalcev vplivnega območja do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pa ne zadošča za utemeljitev kršitve pravice iz 8. člena EKČP in pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave.
99. Vlada je namreč s 30.a členom Uredbe – zrak, na katerega se sklicujejo tudi

tožniki, predvidela izjeme za določanje mejnih vrednosti emisije snovi zaradi kakovosti zunanjega zraka, morebitno neupoštevanje teh izjem, ko bi jih bilo treba upoštevati, pa ne pomeni neustavnosti in nezakonnosti predpisanih mejnih vrednosti za različne naprave, ki veljajo, ko ne gre za izjemo.

100. Poleg tega 74. člen ZVO-1 predvideva določitev ukrepov za čim višjo stopnjo varstva okolja kot celote (4. in 10. točka drugega odstavka). Ukrepi za doseg tega cilja pa niso le mejne vrednosti, določene na podlagi predpisov iz 17. člena ZVO-1, temveč tudi drugi pogoji in ukrepi, določeni na podlagi predpisov iz 19. in 20. člena ZVO-1 (tretji odstavek 74. člena ZVO-1), ki se med drugim lahko nanašajo tudi na zmanjševanje porabe snovi in energije, zmanjševanje nevarnih in škodljivih snovi v surovinah, ali nadomeščanje snovi in energentov z okolju primernejšimi (8., 9. in 10. točka drugega odstavka 19. člena).
101. Nenazadnje je treba upoštevati, da so z Uredbo o kakovosti zunanjega zraka (Uradni list RS, št. 9/11) v skladu z Direktivo 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo tudi v Republiki Sloveniji določeni standardi kakovosti zunanjega zraka. Ta uredba predvideva sprejem načrtov za kakovost zraka na določenih območjih, podobmočjih ali v aglomeracijah. Upoštevanje standardov kakovosti zunanjega zraka pa pomeni tudi upoštevanje zlasti ciljne, mejne, opozorilne, kritične in alarmne vrednosti glede kakovosti zunanjega zraka, ki so predpisane, da bi se izognili škodljivim učinkom na zdravje ljudi in okolje, jih preprečili ali zmanjšali. Omenjena uredba med drugim poleg mejnih vrednosti določa tudi omejitve preseganja urnih oz. dnevnih mejnih koncentracij nekaterih zdravju škodljivih snovi v zunanjem zraku (Priloga 2), kar je treba upoštevati tudi pri delovanju naprave, zato tudi Uredba – zrak v tretjem in četrtem odstavku 17. člena določa, kdaj mejna dnevna koncentracija posamezne snovi v zunanjem zraku na območju vrednotenja ni presežena, v prvem in šestem odstavku pa, kdaj ni presežena mejna urna koncentracija.
102. Po navedenem torej materialno pravo, ki ureja kakovost zraka, upošteva tudi omejitve, ki se nanašajo na dnevne in urne mejne vrednosti zdravju nevarnih snovi. Zato je te vrednosti treba upoštevati tudi pri ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka, ne glede na to, da jih drugi odstavek 5. člena ter 9. in 10. člen Uredbe – zrak ne navajajo.
103. Drugačna razlaga bi bila namreč v nasprotju z določbami ZVO-1, ki urejajo presojo vplivov na okolje (51. člen ZVO-1). Po drugem odstavku 51. člena ZVO-1 vlada predpiše vrste posegov, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, in sicer na podlagi njihovih velikosti, obsega, lokacije ali drugih značilnosti, ki lahko vplivajo na okolje. Vlada je posege v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, določila z Uredbo o vrstah posegov v okolje, za katere

je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 78/06 in nasl.). Tako je presoja vplivov na okolje obvezna tudi za cementarno, če dosega ali presega predpisani prag, tj., če dosega ali presega dnevno proizvodno zmogljivost 1.000 ton (5.b. točka Priloge II omenjene uredbe).

104. Vsebina presoje vplivov na okolje je ugotovitev, opis in ocena dolgoročnih, kratkoročnih in posrednih ali neposrednih vplivov nameravanega posega na človeka, tla, vodo, zrak, biotsko raznovrstnost in naravne vrednote, podnebje in krajino, pa tudi na človekovo nepremično premoženje in kulturno dediščino, ter njihova medsebojna razmerja (prvi odstavek 51. člena ZVO-1). V skladu z Uredbo o kakovosti zunanjega zraka je torej treba spoštovati tudi predpisane standarde glede dnevnih in urnih koncentracij nevarnih snovi v zunanjem zraku. V obravnavanem primeru pa upravni organ te presoje ni opravil, saj se je oprl le na ugotovitev o izpolnjevanju pogoja iz 1. točke drugega odstavka 5. člena Uredbe – zrak, ki se nanaša le na letna povprečja oz. na ciljne letne vrednosti.
105. Izpolnjevanje pogoja iz drugega odstavka 5. člena Uredbe – zrak torej ne more biti podlaga za izključitev zahteve po presoji vplivov obratovanja naprave na okolje in določitev ukrepov za doseganje predpisanih standardov kakovosti zunanjega zraka. Glede na predpisano vsebino okoljevarstvenega dovoljenja iz 74. člena ZVO-1 mora upravljavec naprave za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja za njeno delovanje v skladu s prvim odstavkom 11. člena Uredbe – zrak zagotoviti ocenjevanje obstoječe in dodatne obremenitve ter na podlagi analize obremenitve na območju vrednotenja dokazati izpolnjevanje pogojev za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka na območju vrednotenja iz 9. in 10. člena te uredbe.
106. Prvi odstavek 9. člena Uredbe – zrak sicer določa, da se vloga za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja zavrne, če je ocenjena obstoječa obremenitev ali če vsota obstoječe in dodatne obremenitve kaže, da bo na območju vrednotenja presežena mejna letna koncentracija ali ciljna letna vrednost snovi v zunanjem zraku (torej enako kot 1. točka drugega odstavka 5. člena). Vendar pa so z nadaljnjimi določbami tega člena določene izjeme, ko je dovoljenje mogoče izdati, tudi če navedeni pogoj ni izpolnjen. Tako tudi šesti odstavek 9. člena Uredbe – zrak, na katerega se sklicuje pritožbeni organ, pomeni izjemo, ko je okoljevarstveno dovoljenje mogoče izdati kljub preseganju omenjenih letnih vrednosti.
107. Dejstvo, da je bilo v obravnavani zadevi ugotovljeno, da naprava deluje v skladu z Uredbo – zrak, ker mejne letne koncentracije ali ciljne letne vrednosti v zunanjem zraku niso bile presežene (tudi ta ugotovitev je sicer sporna), pa ne pomeni, da so izpolnjene vse zahteve glede zagotavljanja kakovosti zunanjega zraka in da določitev strožjih mejnih vrednosti na podlagi 30.a člena te uredbe ni mogoča.

108. Ugotovitev, da mejne letne koncentracije ali ciljne vrednosti v zunanjem zraku na območju vrednotenja, določenem s to napravo, niso presežene, bi sicer lahko pomenila, da ne gre za primer iz šestega odstavka 9. člena, če bi to hkrati pomenilo, da kvaliteta zunanjega zraka ne odstopa od zahtevanih standardov po Uredbi o kvaliteti zunanjega zraka. Za območje Zasavja pa je bil sprejet Odlok o načrtu za kakovost zraka (Uradni list RS, št. 108/13), ki med območja največje obremenjenosti z delci PM_{10} uvršča tudi območje občine Trbovlje, v katerem se nahaja obravnavana naprava. Da bi za Zasavje veljale drugačne mejne vrednosti zunanjega zraka od tistih, ki jih za varovanje zdravja ljudi določa Uredba o kakovosti zraka v Prilogi 2, iz Odloka o načrtu za kakovost zraka na območju Zasavja sicer ne izhaja, izhaja pa, da gre za degradirano območje, za katerega je treba določiti ukrepe za zmanjšanje onesnaževanja zraka.
109. Zato je pri izdaji okoljevarstvenega dovoljenja za napravo, ki obratuje v degradiranem okolju, glede na ureditev ZVO-1, še toliko bolj pomembno, kako bodo emisije obratovanja naprave vplivale na kvaliteto zunanjega zraka. V skladu s sedmim odstavkom 74. člena ZVO-1 se namreč zaradi predpisanih zahtev v zvezi z ohranjanjem ali izboljšanjem kakovosti okolja na območju naprave, z okoljevarstvenim dovoljenjem določi strožje oz. dodatne pogoje obratovanja naprave.
110. Okoliščina, da Vlada do izdaje izpodbijanega okoljevarstvenega dovoljenja še ni sprejela podrobnejšega programa ukrepov, pa ne pomeni, da upravni organ ne bi mogel ustreznih ukrepov določiti v okoljevarstvenem dovoljenju. Taka razlaga bi bila v nasprotju z omenjenim 74. členom ZVO-1. Poleg tega tudi Uredba – zrak v 30.a členu določa, da lahko ministrstvo v okoljevarstvenem dovoljenju določi strožje mejne vrednosti emisij, če je to potrebno zaradi doseganja kakovosti zunanjega zraka iz šestega in sedmega odstavka 9. člena te uredbe. Med ukrepi, ki jih določa sedmi odstavek, pa je tudi npr. ukrep omejitve masnih pretokov in emisij snovi iz naprave z določitvijo manjše zmogljivosti naprave od njene proizvodne zmogljivosti.
111. Upravni organ je sicer upošteval, da je upravljavec nekatere spremembe naprave izvedel v skladu s sanacijskim programom za odpravo čezmernega obremenjevanja okolja z emisijami snovi v zrak, vendar je, kot je razvidno iz soglasja k temu programu z dne 19. 10. 2006, šlo za sanacijski program iz 64. člena ZVO, 168. člen ZVO-1 pa je določal, da se postopki odreditve priprave in izvedbe sanacijskih programov in soglasij k njim, ki so se začeli pred uveljavitvijo tega zakona, končajo po določbah ZVO. To pomeni, da omenjeni sanacijski program ne vključuje nujno tudi vse potrebne uskladitve z določbami ZVO-1 in s tem upoštevanja vseh predpisanih mejnih vrednosti. Katere so v obravnavanem primeru potrebne uskladitve z določbami ZVO-1, pa upravni organ niti ni pojasnil.

Glede ocene kakovosti zunanjega zraka

112. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe ni razvidno niti, na podlagi katerih ugotovitev je upravni organ sklepal, da so izpolnjeni pogoji za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja glede mejne letne koncentracije oziroma ciljne letne vrednosti. Na 33. strani obrazložitve prvostopenjski upravni organ sicer navaja, da mora prizadeta stranka v skladu z 11. členom Uredbe – zrak dokazovati izpolnjevanje pogojev v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka za parametre celotni prah, dušikovi oksidi in benzen, in da ji je z odločbo št. 35924-12/2010-3 z dne 25. 3. 2010 potrdil program ocenjevanja celotne obremenitve zunanjega zraka. Zgolj izdelava ocene po potrjenem programu pa ne pomeni, da je dokazano izpolnjevanje pogojev iz 9. in 10. člena Uredbe - zrak.
113. Tudi sklicevanje na predložene ocene celotne obremenitve (EKO 5021) in njene dopolnitve (EKO 5221), ter na analizo rezultatov OM kakovosti zunanjega zraka (EKO 5220, na 33. strani obrazložitve pomotoma navedeno kot EKO 5020), ne omogoča preizkusa ugotovitve upravnega organa, da obratovanje naprave zagotavlja, da mejne letne koncentracije ali ciljne letne vrednosti v zunanjem zraku na merilnih mestih na območju vrednotenja (kar je pogoj iz spremenjene 1. točke drugega odstavka 5. člena Uredbe – zrak) za navedene parametre niso presežene.
114. Enako velja za ostale parametre (SO₂, Pb, As, Cd, Ni, Hg, Benzo(a)piren), za katere organ ugotavlja, da upravljavcu, tj. prizadeti stranki v tem upravnem sporu, ni treba dokazovati izpolnjevanja pogojev v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka. V obrazložitvi sicer povzema v tretjem odstavku 11. člena Uredbe – zrak predpisane pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da upravljavcu ni treba dokazovati izpolnjevanja pogojev v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka, vendar ne pojasni niti, za katerega izmed dveh primerov, ki ju kot izjemi določa omenjeni tretji odstavek gre, niti ne navaja vrednosti masnega pretoka posamezne snovi, na katere se nanašata omenjeni izjemi. V obrazložitvi (pa še to v delu, ki se nanaša na uporabo potrokovsa kot goriva) navaja le, da mejne vrednosti emisijske koncentracije žveplovega dioksida v letih 2011 in 2012 niso bile prekoračene, ker je razžvepljevalna naprava ustrezno dimenzionirana.
115. To pomeni, da pomanjkljiva obrazložitev ne omogoča niti preizkusa, da je za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja izpolnjen pogoj glede mejnih letnih koncentracij in ciljnih letnih vrednosti emisij iz 1. točke drugega odstavka 5. člena Uredbe – zrak. Če bi bila ta ugotovitev pravilna, pa bi moral organ oceniti še vpliv delovanja naprave na kakovost zunanjega zraka z vidika predpisanih dnevni in urnih mejnih vrednosti. Če se odločbe ne da preizkusiti, gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP).

116. Ker organ ni navedel podatkov o kvaliteti zunanjega zraka, sodišče tudi ne more preizkusiti tožbenega ugovora glede neuporabe 30.a člena Uredbe – zrak, ki predvideva določanje strožjih mejnih vrednosti emisij, kot so sicer določene s členi od 21 do 25 in 28 navedene uredbe in v njeni prilogi 10, če je to potrebno zaradi doseganja kakovosti zunanjega zraka iz šestega in sedmega odstavka 9. člena iste uredbe. Zato tudi ni mogoče ocenjevati, ali dovoljena mejna vrednost izpusta v obravnavanem primeru ne povzroča čezmerne obremenitve okolja (prvi odstavek 15. člena ZVO-1).
117. Upravni organ je na podlagi podatkov o največjem prostorninskem pretoku odpadnih plinov in ob upoštevanju predpisanih mejnih vrednosti ugotovil le največji masni pretok prahu, dušikovih oksidov in benzena na uro, vendar glede teh snovi ni pojasnil, kako izračunana količina izpustov teh snovi (4.833 g/h prahu, 77,276 kg/h dušikovih oksidov in 0,773 kg/h benzena) vpliva na kakovost zraka, oziroma, zakaj izračunane vrednosti dokazujejo, da so izpolnjeni pogoji v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka.

Glede TOC

118. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe tudi ni razvidno, zakaj se za obravnavano napravo ne ugotavlja izpusta organskih snovi (TOC). Pritožbeni organ pojasnjuje le, da 3. člen Uredbe – cement določa, da se v odpadnih plinih iz peči za žganje cementnega klinkerja ne ugotavlja koncentracija amonijaka in organskih snovi, pri tem pa ne pojasni, iz česa izhaja, da v obravnavanem primeru ne gre za izjemo, ki je določena v nadaljevanju tega istega odstavka. Koncentracija organskih snovi se namreč ugotavlja tudi v odpadnih plinih iz teh peči, če se te snovi uporabljajo pri čiščenju odpadnih plinov.
119. Ne organ prve ne organ druge stopnje nista ugotavljala, ali se pri čiščenju odpadnih plinov uporabljajo organske snovi, čeprav je bilo v postopku ugotovljeno, da je bil po sanacijskem programu zgrajen mokri pralnik dimnih plinov in vgrajena SNCR naprava za zmanjšanje emisij dušikovih oksidov v odpadnih plinih. Če gre za uporabo teh snovi pri čiščenju odpadnih plinov, je koncentracijo teh snovi treba ugotavljati, ne uporabljajo se le mejne vrednosti, ki so predpisane z Uredbo – zrak. Glede na pojasnila o tehnološkem procesu žganja cementnega klinkerja sodišče sklepa, da v odpadnih plinih zaradi previsokih temperatur v peči organske snovi praviloma niso prisotne, te se lahko pojavijo le, če se te snovi uporabljajo pri čiščenju odpadnih plinov, kar bi lahko bil razumen razlog, da mejne vrednosti teh snovi v izpustih iz peči za žganje cementnega klinkerja niso predpisane, vendar to ne pomeni, da v teh primerih njihove prisotnosti ni treba ugotavljati.

Glede monitoringa

120. Preizkusa ne omogoča niti obrazložitve določitve izvajanja trajnih in občasnih meritev, saj upravni organ v zvezi s točkami izreka, ki se nanašajo na obveznosti v zvezi z izvajanjem obratovalnega monitoringa in poročanjem za emisije snovi v zrak, povzema le pravno podlago, ki jo je uporabil za odločitev o obveznosti izvajanja meritev. Tako ni pojasnil, zakaj je za npr. živo srebro določil izvajanje občasnih meritev, čeprav so za to snov in njene spojine z osmim odstavkom 40. člena Uredbe – zrak predpisane trajne meritve, če največji masni pretok te snovi presega 2,5 g/h, razen če je koncentracija te snovi in njenih spojin v odpadnih plinih manjša od 20 odstotkov mejne koncentracije, določene za te anorganske delce.
121. Upravni organ je sicer ugotovil, da so vrednosti te snovi take, da prizadeti stranki v skladu s tretjim odstavkom 11. člena Uredbe – zrak glede te snovi ni treba dokazovati pogojev v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka. Vendar upravni organ te ugotovitve, kot je sodišče pojasnilo že zgoraj, ni pojasnil, zato sodišče tudi na tej podlagi ne more preizkusiti utemeljenost tožbene zahteve po določitvi trajnih meritev te snovi.
122. Upravni organ se glede občasnih meritev snovi iz 2.3.13. točke izreka, med katerimi je tudi živo srebro in njegove spojine, sklicuje na prvo alinejo drugega odstavka 39. člena, ki je podlaga za določitev izvajanja občasnih meritev za posamezno snov, če izvajanje trajnih meritev ni mogoče zagotoviti zaradi tehničnih razlogov, vendar upravni organ tudi uporabe te določbe z ničimer ne pojasni. Poleg tega bi bila prva alineja drugega odstavka 39. člena lahko podlaga za določitev izvajanja občasnih meritev dvakrat letno s presledki, ki ne smejo biti krajši od petih mesecev, in ne za izvajanje občasnih meritev vsako tretje leto.
123. Izvajanje občasnih meritev dvakrat letno z razmiki, ki ne smejo biti krajši od petih mesecev, je na isti pravni podlagi sicer z 2.3.14. točko izreka določil za benzen in amonijak, vendar tudi v tem primeru ni pojasnil, zakaj ni mogoče zagotoviti izvajanja trajnih meritev izpustov teh dveh snovi.

Glede odločitve k I. točki izreka

124. Glede na navedeno je sodišče zaradi nepravilne razlage materialnega prava, nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja in kršitev pravil postopka, tožbi ugodilo tako, da je izpodbijano odločbo odpravilo (2., 3. in 4. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1) ter zadevo vrnilo upravnemu organu v ponovni postopek (tretji odstavek istega člena). Sodišče je odločilo brez glavne obravnave na seji, ker je že na podlagi tožbe in izpodbijanega akta očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti (prva alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1).

125. V ponovljenem postopku bo moral upravni organ upoštevati pravna mnenja sodišča glede uporabe materialnega prava in stališča, ki se tičejo postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1). Tako bo moral upoštevati, da ne gre za obstoječo napravo iz 172. člena ZVO-1 in izvesti postopek v skladu z 71. in s 73. členom ZVO-1. Zato bo moral presoditi pravilnost v postopku že predloženega elaborata o določitvi vplivnega območja naprave, v nadaljevanju postopka opraviti presojo vplivov na okolje z upoštevanjem predpisanih standardov kakovosti zunanjega zraka, določitev mejnih vrednosti emisij snovi pa pojasniti glede na ugotovitve omenjene presoje vplivov na okolje. Odločitev o obveznostih upravljavca glede monitoringa bo moral upravni organ pojasniti tudi z navajanjem dejstev in okoliščin, ki so glede na uporabljeno pravno podlago pravno odločilna.

Glede odločitve k II. in III. točki izreka

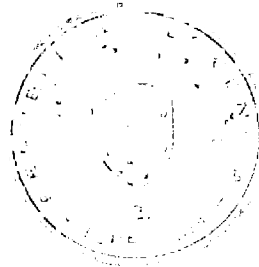
126. Kadar sodišče tožbi ugodi in odpravi izpodbijani upravni akt, je tožeča stranka v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve upravičena do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Ker je bila zadeva rešena na seji, tretjega tožnika pa je v postopku zastopala odvetnica, se tožeči stranki priznajo stroški v višini 285 EUR (drugi odstavek 3. člena Pravilnika).

127. V primeru, kadar sodišče tožbi ugodi, ima pravico zahtevati povračilo stroškov le tožnik (tretji odstavek 25. člena ZUS-1). Upošteva se navedeno, prizadeta stranka ni upravičena do povračila stroškov za odgovor na tožbo.

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 21. avgust 2014



Predsednik senata:
Andrej Kmecl, l.r.

(Handwritten signature of Andrej Kmecl)

(Handwritten signature of Andrej Kmecl)

(Handwritten signature of Andrej Kmecl)