



DV15 17.02.2022

**REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE**

I U 1270/2021-30

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice mag. Jonika Marflak Trontelj kot predsednica ter Irena Grm in Petra Hočevar kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ZDRUŽENJE ROVO**, Kandijska cesta 36, Novo mesto zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana,

ob sodelovanju stranke z interesom: **ALBAUGH TKI d. o. o.**, Rače, ki ga zastopa Albreht, Zajc in partnerji odvetniška družba o. p., d. o. o., Ljubljana,

zaradi **okoljevarstvenega soglasja**,

o **tožbi** zoper odločbo Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35402-32/2017-52 z dne 15. 2. 2021, v zvezi z odločbo Ministrstva za okolje in prostor št. 35402-14/2021-2550-5 z dne 12. 7. 2021,

po **22. decembra 2021** opravljeni javni glavni obravnavi, **13. januarja 2022**

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločba Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35402-32/2017-52 z dne 15. 2. 2021 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 25,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
- III. Zahtevek stranke z interesom za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

OBRAZLOŽITEV:

Potek upravnega postopka

1. Agencija Republike Slovenije za okolje je kot prvostopenjski upravni organ s I. točko izreka izpodbijane odločbe nosilcu nameravanega posega (ALBAUGH TKI d. o. o., Rače – v tem upravnem sporu prizadeta stranka) izdala okoljevarstveno soglasje za povečanje zmogljivosti proizvodnje fitofarmaceutskih sredstev na napravi, ki se nahaja na tam navedenih zemljiščih, z največjo zmogljivostjo proizvodnje fitofarmaceutskih sredstev 23.248 t/leto pri obratovanju naprave 270 dni/leto, od tega sinteze emulgatorja, ki se uporablja pri proizvodnji fitofarmaceutskih proizvodov (tekočih herbicidov), z zmogljivostjo 1.424 t/leto; proizvodnje herbicidnih surovin s kemično reakcijo nevtralizacije, v kateri je kot eden od reaktantov vključena aktivna snov, z zmogljivostjo 21.600 t/leto in proizvodnje enkapsuliranega herbicida s fizikalnim in kemijskim postopkom, pri čemer se kemični postopek nanaša samo na proizvodnjo polimernih mikrokapsul, ki vsebujejo aktivno snov, z zmogljivostjo 224 t/leto. Hkrati so spremembe tudi na področju fizikalnih postopkov, opredeljene pri obratovanju naprave 270 dni/leto, in sicer povečanje zmogljivosti obstoječe SL formulacije – glifosatna osnova na zmogljivost 20.500 t/leto; uvedba novega postopka SC formulacije - neglifosatna osnova, v primeru enkratnega mletja z zmogljivostjo 1.120 t/leto, v primeru večkratnega mletja iste količine pa ustrezno manj; poleg linij za proizvodnjo (formulacijo) trdnih fitofarmaceutskih sredstev (fungicidi) (vsaka od teh linij lahko proizvede 2,5 t/dan, skupno 5 t/dan oziroma 1.350 t/leto) se postavi novi polnilni liniji za polnjenje trdnih fitofarmaceutskih sredstev in SL formulacijo - neglifosatna osnova se uporabi linija, ki se je do sedaj uporabljala kot linija za formuliranje tekočih fungicidov in insekticidov, z zmogljivostjo formulacije 500 t/leto. Izvede se tudi ukinitve proizvodnje insekticidov in odstranitev dveh linij za proizvodnjo (formulacijo) trdnih fitofarmaceutskih sredstev (za insekticide); sinteze herbicida (glifosata); sinteze



biocidov oziroma osnovnih biocidnih aktivnih snovi s pripadajočo klorno postajo in proizvodnje biocidov (končnih produktov) s postopkom formulacije iz lastnih proizvedenih biocidnih aktivnih snovi ali iz že pripravljenih biocidnih aktivnih snovi, ki so proizvedene drugje. V II. točki izreka izpodbijane odločbe je določila pogoje, v III. točki pa je določila čas veljavnosti tega okoljevarstvenega soglasja. S IV. točko je ugotovila, da v tem postopku stroški niso nastali.

2. V obrazložitvi navaja, da je za obravnavani poseg v skladu s točkama C.III.1.iv. in C.III.2.i. Priloge 1 Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (v nadaljevanju Uredba) treba izvesti presojo vplivov na okolje, saj gre za povečanje zmogljivosti proizvodnje fitofarmaceutskih sredstev iz 5.000 t/leto na 23.248 t/leto pri obratovanju naprave 270 t/leto, z montažo dodatnih tehnoloških enot. Ugotavlja, da je bila za predmetno napravo delno že izvedena presoja vplivov na okolje, in sicer sta bili izdani okoljevarstveni soglasji št. 35405-149/2002 z dne 24. 1. 2003 za legalizacijo skladiščne hale gotovih izdelkov in hidroforske postaje ter 35402-145/2005-47 z dne 12. 12. 2006 za rekonstrukcijo sežigalnice odpadkov. Ugotavlja še, da ima prizadeta stranka okoljevarstveno dovoljenje št. 35407-114/2006-38 z dne 19. 5. 2010 s spremembama št. 35406-17/2015-2 z dne 14. 4. 2015 in 35406-106/2017-2 z dne 26. 10. 2017 ter okoljevarstveno dovoljenje za obrat št. 35492-5/2018-29 z dne 5. 9. 2019. V zvezi z vplivi na podzemne vode ugotavlja, da v obravnavanem primeru ne gre za gradnjo, Direkcija RS za vode (v nadaljevanju DRSV) pa v svojem mnenju št. 35019-14/2020-2 z dne 8. 5. 2020 navaja, da je nameravani poseg ob upoštevanju vseh zaščitnih ukrepov iz Poročila o vplivih na okolje (z dne 4. 9. 2017, dopolnjenega 4. 1. 2018, 18. 6. 2018, 11. 1. 2019, 24. 1. 2019, 28. 11. 2019, 29. 10. 2020 in 12. 1. 2021, izdelovalca podjetja Ekosfera d. o. o. - v nadaljevanju PVO) in Analize tveganja za onesnaženje vodnega telesa podzemne vode št. 3251-103/2015-03 (november 2019, izdelovalca podjetja Geologija d. o. o. - v nadaljevanju Analiza tveganja) sprejemljiv. Upravni organ je te ukrepe določil kot pogoje izpodbijanega okoljevarstvenega soglasja (točki II./2.1 in II./2.2). Meni, da vodni viri, ki so zavarovani z Uredbo o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Ruš, Vrbanskega platoja, Limbuške dobrave in Dravskega polja ter z Uredbo o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Dravsko – Ptujskega polja tako ne bodo ogroženi. Glede obstoječe sežigalnice pa navaja, da se sežiganje odpadkov ne spreminja, spreminja se le ravnanje z industrijsko odpadno vodo iz sežigalnice. Sama sežigalnica ni predmet tega postopka, upoštevana pa je pri presoji kumulativnih vplivov.
3. Ministrstvo za okolje in prostor je kot drugostopenjski upravni organ zavrnilo tožnikovo pritožbo zoper izpodbijano odločbo. Dodaja, da nameravani poseg ne predstavlja gradnje objekta ali naprave iz 69. člena Zakona o vodah (v nadaljevanju ZV-1).



Bistvene navedbe strank v upravnem sporu

4. Tožnik se z navedeno odločitvijo ne strinja in v tožbi opozarja, da je nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu. Navaja, da se lokacija obravnavanega posega nahaja na vodovarstvenem območju. Toženki očita kršitev drugega odstavka 69. člena ZV-1, ki odkazuje na uporabo Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-1), ne pa Gradbenega zakona (v nadaljevanju GZ). Trdi, da gre za gradnjo naprave, uveljavlja, da bi toženka morala uporabiti 202. člen ZV-1 in revidirati izdana okoljevarstvena soglasja in dovoljenja. Toženki očita še, da ni ravnala v skladu z načelom previdnosti, ter da ni upoštevala relevantnih evropskih direktiv (Direktive 2000/60/ES,¹ Direktive 2006/118/ES,² Direktive 2008/105/ES,³ Direktive 2013/39/EU⁴ in Direktive 2020/2185/EU - pravilno Direktiva (EU) 2020/2184;⁵ op. sodišča), 70. a člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS) in Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Sklicuje se še na pripombe, dane v upravnem postopku. Sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje z ustreznimi napotili. Uveljavlja tudi povrnitev stroškov tega postopka.
5. Sodišče je tožbo poslalo toženki in prizadeti stranki, toženka je sodišču dostavila upravne spise, na tožbo pa ne toženka ne prizadeta stranka nista odgovorili.
6. V pripravljalni vlogi prizadeta stranka vztraja pri svojih navedbah iz upravnega postopka ter dodaja, da nameravani poseg predstavlja povečanje zmogljivosti proizvodnje fitofarmaceutskih sredstev, za kar bo izvedena le postavitvev in montaža posameznih tehnoloških enot naprave za proizvodnjo fitofarmaceutskih sredstev, ki obsega dovoz reaktorskih posod na lokacijo posega ali njen premik znotraj objektov, dvig teh posod z viličarjem iz tovornih vozil ter njihovo namestitvev v obstoječe objekte, to je pa znotraj obstoječih stavb, brez posega v objekte, zato ne gre za gradnjo. Pojasnjuje, zakaj bo mogoče štirikratno povečanje zmogljivosti, tožniku pa očita, da se ni udeležil ogleda lokacij v upravnem postopku. Dodaja, da prvostopenjski organ ni pristojen za ukrepanje po tretjem odstavku 202. člena ZV-1 in da je sicer sama izvedla ukrepe iz te določbe. Navaja, da je v sklopu obravnavanega posega odstopila od vsakršnega odvajanja od odpadnih industrijskih vod z lokacije, zaradi česar ne more priti do

1 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike – v nadaljevanju Okvirna direktiva o vodah.

2 Direktiva 2006/118/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem in poslabšanjem .

3 Direktiva 2008/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o okoljskih standardih kakovosti na področju vodne politike, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv Sveta 82/176/EGS, 83/513/EGS, 84/156/EGS, 84/491/EGS, 86/280/EGS ter spremembi Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta .

4 Direktiva 2013/39/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. avgusta 2013 o spremembi direktiv 2000/60/ES in 2008/105/ES v zvezi s prednostnimi snovmi na področju vodne politike.

5 Direktiva (EU) 2020/2184 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi (prenovitev).



ogrožanja cilja upravljanja z vodami in vplivanja na pitno vodo vodonosnikov. Sodišču predlaga, naj tožbo zavrže oziroma zavrne.

Glede datuma odločitve sodišča

7. Sodišče je narok za glavno obravnavo, ki so se ga udeležili tožnikova zakonita zastopnika in pooblaščenka prizadete stranke, za toženko pa se kljub pravilnemu vabljenju naroka za glavno obravnavo ni udeležil nihče, v celoti snemalo. Prepis zvočnega posnetka zapisnika je bil po podatkih sodnega spisa pooblaščenki prizadete stranke vročen 30. 12. 2021, tožniku pa 5. 1. 2022. To pomeni, da je, ob upoštevanju 5-dnevnega roka za ugovor zoper morebitno nepravilnost prepisa,⁶ v zadevi odločilo po dokončnosti zapisnika o opravljenem naroku za glavno obravnavo, to je 13. 1. 2022.

Dokazni sklep

8. Sodišče je na naroku za glavno obravnavo izvedlo dokaz z vpogledom v vse listine upravnega spisa in v listine sodnega spisa in sicer: pritožbeno odločbo št. 35402-14/2021-2550-5 z dne 12. 7. 2021 z dne 12. 7. 2021 (A 1), okoljevarstveno soglasje št. 35402-32/2017-52 z dne 15. 2. 2021 (A 2), pritožbo z dne 24. 3. 2021 (A 3). Vpogledalo je tudi listine, ki jih je na poziv sodišča dodatno predložila toženka, in sicer okoljevarstveno dovoljenje št. 35492-5/2018-29 z dne 5. 9. 2019 (C4), odločbo 35406-106/2017-2 z dne 26. 10. 2017 (C5), odločbo št. 35406-17/2015-2 z dne 14. 4. 2015 (C6), okoljevarstveno soglasje št. 35405-149/2002 z dne 24. 1. 2003 (C7), okoljevarstveno soglasje št. 35402-145/2005-47 z dne 12. 12. 2006 (C8) in pa okoljevarstveno dovoljenje št. 35407-114/2006-38 z dne 19. 5. 2010 (C9).

K I. točki izreka

9. Tožba je utemeljena.
10. Glede tožbenih navedb, v okviru katerih se tožnik smiselno sklicuje na svoje navedbe v upravnem postopku, sodišče uvodoma navaja, da je tožba v upravnem sporu samostojno pravno sredstvo. Tožnik mora zato razloge za njeno vložitev konkretizirati v tožbi in samo tako opredeljeni razlogi so predmet preizkusa v upravnem sporu. Tako stališče je sodišče med drugim zavzelo že v več predhodnih zadevah (kot npr. I U 1056/2017, I U 688/2012, I U 36/2011, U 2358/2008). Navedeno izhaja iz prvega odstavka 20. člena ZUS-1, po katerem mora tožnik v tožbi razložiti, zakaj toži, sodišče pa je v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZUS-1 pri odločanju vezano na trditveno podlago v tožbi, saj preizkuša dejansko stanje le v okviru tožbenih navedb. Po drugem odstavku 37. člena ZUS-1 po uradni dolžnosti pazi le na ničnost upravnega akta. Ker mora tožnik v tožbi

⁶ Tretji odstavek 125. člena Zakona o pravnem postopku (ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1).



jasno navesti argumente, s katerimi utemeljuje vloženo tožbo, se je sodišče v predmetnem upravnem sporu dolžno opredeliti le do navedb, ki jih je navajal v tožbi. V vsakem pravnem sredstvu je torej treba razloge določno navesti, saj za sklicevanje na predhodne vloge ni pravne podlage v zakonu.⁷

11. V obravnavani zadevi je sporno, ali so za nameravani poseg povečanja zmogljivosti proizvodnje fitofarmaceutskih sredstev na napravi na 23.248 t/leto pri obratovanju naprave 270 dni/leto izpolnjeni pogoji za izdajo okoljevarstvenega soglasja. Po drugem odstavku 57. člena ZVO-1 se namreč v primeru, če je nameravani poseg v očitnem nasprotju s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, ohranjanje narave, upravljanje voda ali varstvo kulturne dediščine, in ga zato ni dovoljeno izvesti, zahteva za izdajo okoljevarstvenega soglasja zavrne. Tožnik pa navaja ravno to, in sicer, da predmetni poseg ni dopusten na podlagi drugega odstavka 69. člena ZV-1.
12. Po drugem odstavku 69. člena ZV-1 je gradnja objekta in naprave, ki je namenjena proizvodnji, v katero so vključene nevarne snovi in za katero je v skladu s predpisi na področju varstva okolja treba pridobiti okoljevarstveno soglasje, na vodovarstvenem območju prepovedana. Iz navedene določbe tako izhaja, da morajo biti za uporabo te določbe izpolnjene tri predpostavke, in sicer, prvič: da gre za gradnjo objekta ali naprave, drugič: da je ta namenjen/a proizvodnji, v katero so vključene nevarne snovi, in tretjič: da je za to treba pridobiti okoljevarstveno soglasje (po Uredbi).
13. Med strankami ni sporno, da nameravani poseg zajema proizvodnjo, v katero so vključene nevarne snovi. Zato je treba v primeru, kot je obravnavani, ko je izpolnjena tudi druga predpostavka, tj. da je za ta poseg treba pridobiti okoljevarstveno soglasje⁸ - saj je to predmet izpodbijane odločbe, preveriti tudi, ali izvedba nameravanega posega predstavlja gradnjo objekta ali naprave.
14. Toženka je v obrazložitvi izpodbijane odločbe, kot tudi drugostopenjske odločbe, o tem, katere dela bo treba izvesti za izvedbo nameravanega posega zelo skopa. Navaja namreč zgolj, da bo za izvedbo nameravanega posega treba montirati dodatne tehnološke enote, in sicer v enoti za sintezo emulgatorja in v enoti formulacije enkapsuliranega herbicida, v zvezi s čimer pojasnjuje, da gre le za vzdrževalna dela v notranjosti objektov, in dodaja, da so vse ostale enote obstoječe ali s spremenjenim namenom ali predhodno že instalirane s strani drugega podjetja in od tega podjetja le odkupljene. Prizadeta stranka navaja, da gre za postavitve in montažo posameznih tehnoloških enot⁹ naprave za proizvodnjo fitofarmaceutskih sredstev, ki obsega (le) dovoz reaktorskih posod

⁷ Glej tudi sklep VS RS X Ips 793/2006 z dne 13. 5. 2010.

⁸ Kar izhaja iz str. 8, 34, 35 ter 1.1 točke obrazložitve izpodbijane odločbe in str. 4 . drugostopenjske odločbe.

⁹ V Projektu nameravanega posega v okolje za povečanje zmogljivosti proizvodnje fitofarmaceutskih sredstev je to natančno razdelano.



na lokacijo posega ali njen premik znotraj objektov, dvig teh posod z viličarjem iz tovornih vozil ter njihovo namestitvev v obstoječe objekte, to je znotraj obstoječih stavb, brez posega v objekte.

15. Izpodbijana odločitev temelji na stališču, da je pri presoji, ali gre pri nameravanem posegu za gradnjo, treba uporabiti določbe GZ in da po določbah tega zakona ne gre za gradnjo.
16. Sodišče v zvezi z uporabo GZ pojasnjuje, da je po 6. točki prvega odstavka 3. člena GZ gradnja izvedba gradbenih in drugih del, povezanih z gradnjo, ki obsega novogradnjo, rekonstrukcijo, vzdrževanje objekta, vzdrževalna dela v javno korist, odstranitev in spremembo namembnosti. Iz navedene določbe jasno izhaja, da gre za gradnjo tudi v primeru vzdrževanja objekta. Po Prilogi 2 Uredbe o razvrščanju objektov pa med vzdrževanje objekta spadajo tudi dela v objektu, kot so suhomontažna dela, inštalacijska vzdrževalna dela, kot je popravilo ali zamenjava strojne opreme, namestitvev naprav v, na in ob objektu, in sicer sem spada tudi namestitev novih naprav in strojne opreme za delovanje objekta.¹⁰ To pomeni, da gre za gradnjo objekta po GZ tudi v primeru vzdrževanja objekta, čeprav za to gradnjo ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja (4. člen GZ).
17. Glede na navedeno je treba tudi v primeru vzdrževalnih del, če sta izpolnjeni še predpostavki, da so ta dela povezana s proizvodnjo, v katero so vključene nevarne snovi, in da gre hkrati za takšna dela, za katera je treba pridobiti tudi okoljevarstveno soglasje, šteti, da so izpolnjene vse predpostavke iz drugega odstavka 69. člena ZV-1 ter je takšna gradnja prepovedana.
18. Po 25. točki prvega odstavka 3. člena GZ je naprava nekaj v objektu, kar je namenjeno delovanju objekta, torej je sestavina objekta. Naprava je po GZ tako lahko bodisi objekt,¹¹ bodisi sestavina objekta, ki je namenjena delovanju objekta. Kot že rečeno, je v primeru, če je naprava objekt, ki je namenjen proizvodnji, v katero so vključene nevarne snovi, treba zgolj preveriti, ali gre za takšna vzdrževalna dela v zvezi s proizvodnjo nevarnih snovi, za katera je treba pridobiti okoljevarstveno soglasje in so že zato prepovedana po 69. členu ZV-1. V primeru, če je predmet nameravanega posega naprava, ki je zgolj sestavina objekta, pa je pomemben tudi namen objekta in če ta ni namenjen proizvodnji, v katero so vključene nevarne snovi, je po presoji sodišča poleg navedenega (tj., da gre za vzdrževalna dela, za katera je treba pridobiti okoljevarstveno soglasje) treba upoštevati opredelitev naprave, kot bo pojasnjena v nadaljevanju. Za kakšen objekt in s tem za napravo gre v konkretnem primeru, se toženka v izpodbijani odločbi ni opredelila.

¹⁰ Sem spadajo tudi druga vzdrževalna dela na gradbenih inženirskih objektih in drugi gradbeni posegi.

¹¹ Npr. čistilna naprava ali objekti kemične industrije po prilogi 1 Uredbe o razvrščanju objektov. Glej še četrti odstavek 3. člena te uredbe.



19. Besedilo 69. člena ZV-1 je jasno in se poleg gradnje objektov izrecno nanaša tudi na gradnjo naprave. Za presojo, kdaj gre za gradnjo naprave v smislu navedene določbe ZV-1, ne more biti relevanten (samo) GZ, saj ta ureja zgolj posege v prostor, ki se nanašajo na gradnjo objektov in s tem povezano varstvo javnega interesa, kot izhaja iz prvega odstavka 1. člena in prvega odstavka 2. člena GZ. Namen prepovedi iz drugega odstavka 69. člena ZV-1 pa ni v varstvu prostorskega (urbanističnega) javnega interesa, temveč v varstvu pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino, saj je, kot izhaja iz prvega odstavka 74. člena ZV-1, to namen vzpostavitve posebnega režima na vodovarstvenem območju. Gre torej za poseben režim, namenjen varstvu okolja. Zakon, ki ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem, pa je ZVO-1, kar izhaja iz prvega odstavka 1. člena tega zakona. Tožnik ima zato prav, da je pri razlagi drugega odstavka 69. člena ZV-1 treba upoštevati določbe ZVO-1.
20. Pojem naprave je določen v 8. točki 3. člena ZVO-1, in sicer je po tej določbi naprava nepremična ali premična tehnološka enota, za katero je določeno, da lahko povzroča obremenitev okolja, ker v njej poteka eden ali več določenih tehnoloških procesov in na istem kraju drugi z njimi neposredno tehnološko povezani procesi, ki lahko povzročajo obremenitev okolja. Napravo po ZVO-1 torej opredeljuje tehnološki proces (tj. dejavnost), ki poteka na tehnološki enoti (in ne sama nepremična ali premična tehnološka enota).
21. Tehnološke procese, ki potekajo na posameznih tehnoloških enotah, določajo predpisi, v konkretnem primeru je to Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (priloga 1). Od vrste tehnološkega procesa je namreč odvisno, kakšne vrste okoljevarstveno dovoljenje je treba izdati.¹² ZVO-1 postopek pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja za napravo, kot je obravnavana, določa v členih od 68. do vključno 81. Po presoji sodišča je v skladu s prvim v povezavi z drugim odstavkom 68. člena ZVO-1 treba vsako napravo (ali njen del), za katero še ni bilo izdano okoljevarstveno dovoljenje, šteti kot novo napravo. Da ne gre za novo napravo, je torej mogoče zaključiti le v primeru, če je za predmetno napravo že izdano pravnomočno okoljevarstveno dovoljenje za to dejavnost (69. člen ZVO-1).
22. To izhaja tudi iz določb tretjega odstavka 202. člena ZV-1, na katerega se sklicuje tožnik, saj je bilo treba po tej določbi tudi obstoječe naprave prilagoditi določbam tega zakona. Naslovno sodišče pa je tudi že zavzelo stališče,¹³ da naprave ni

¹² V skladu s 17. členom ZVO-1.

¹³ Prim. sodbe naslovnega sodišča I U 2/2010, I U 893/2014 in I U 1438/2016. V zadevi I U 2/2010 je sodišče med drugim že pojasnilo, da je po določbi 288. člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije (v nadaljevanju PDEU) direktiva za vsako članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Določbe Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja (ki je predhodnica Direktive 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem



mogoče opredeliti za obstoječo napravo, če ne obratuje v skladu s predpisi, torej četudi je že zgrajena oziroma nameščena in dejansko obratuje. Zato je treba vsako napravo obravnavati kot novo napravo in s tem za gradnjo naprave iz 69. člena ZV-1, če je za to šele treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje oziroma pridobiti novo okoljevarstveno dovoljenje. V skladu s sedemnajstim odstavkom 77. člena se namreč izda novo okoljevarstveno dovoljenje, če zaradi nameravane spremembe naprava, ki lahko povzroča onesnaževanje okolja večjega obsega, postane naprava po 82. členu ZVO-1 in obratno po enajstem odstavku 85. člena ZVO-1.

23. To pomeni, da je odločitev v tej zadevi, tj. ali je nameravani poseg dopusten, odvisna od odgovora, ali ima prizadeta stranka za vse tehnološke enote, na katerih namerava izvajati nameravani poseg, ustrezna okoljevarstvena dovoljenja.¹⁴ Zato je v vsakem primeru, torej če so predmet nameravanega posega naprave, ki so namenjene proizvodnji, v katero so vključene nevarne snovi, po presoji sodišča za odločitev v zadevi, ali gre za gradnjo naprave po 69. členu ZV-1, bistveno zgolj, ali je za te naprave treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje.
24. Zmotno je zato sklicevanje prizadete stranke na določbo 8.1 točke 3. člena ZVO-1, saj ne pojasnjuje pojma gradnje, temveč določa začetek obratovanja naprave, ki je odvisen od tega, ali gre za napravo, za katero je treba izdati uporabno dovoljenje oziroma odločbo o poskusnem obratovanju (in pred tem gradbeno dovoljenje) ali pa za napravo, za katero je treba pridobiti le okoljevarstveno dovoljenje.¹⁵ Za gradnjo objekta oziroma naprave iz določbe 69. člena ZV-1 pa, kot že rečeno, ni pomembna okoliščina, ali je za to treba pridobiti gradbeno dovoljenje, temveč le, ali je za to treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje.

preprečevanju in nadzoru onesaževanja in s tem Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) – v nadaljevanju Direktiva 2010/75/EU), ki jo v slovenski pravni red prenašata ZVO-1 in Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega, torej niso neposredno zavezujoče, vsekakor pa jih je treba upoštevati pri interpretaciji teh slovenskih predpisov. Hkrati je pojasnilo, da tudi po določbi 4. točke 2. člena navedene direktive pomeni pojem „obstoječi obrat“ tisti obrat, ki je pred tam določenim datumom „v skladu z zakonodajo, ki je veljala pred tem datumom, že obratoval, ali je že imel dovoljenje (...)“. Namen opredelitve tega pojma je možnost pridobitve dovoljenj za obstoječe obrate po drugačnimi pogoji kot za nove (6. člen). V tem pogledu je torej cilj te direktive omogočiti posebno obravnavo izključno obratom, ki so na določen datum obratovali v skladu s tedaj veljavno zakonodajo.

¹⁴ Tudi iz 5. točke uvodnih pojasnil Direktive 2010/75/EU izhaja, da mora, da se zagotovi preprečevanje in nadzor onesaževanja, vsak posamezni obrat delovati le, če ima dovoljenje ali, v primeru nekaterih obratov in dejavnosti, kjer se uporabljajo organska topila, le če ima dovoljenje ali je registriran. Pri tem pojem „obrat“ po tej direktivi vsebinsko ustreza pojmu „naprave“ po Uredbi o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega.

¹⁵ Glej še drugi odstavek 69. člena ZVO-1. Poleg tega gre tudi v primeru nezahtevnih objektov za gradnjo, za katero je treba pridobiti gradbeno dovoljenje, ni pa treba pridobiti uporabnega dovoljenja (6. člen GZ) in tako takšna naprava ne bi spadala pod prve naprave, čeprav ni dvoma, da gre za gradnjo, zato te določbe niti ni mogoče uporabiti pri razlagi pojma gradnje.



25. Ker se toženka v izpodbijani odločbi sklicuje na že izdano okoljevarstveno dovoljenje št. 35407-114/2006-38 z dne 19. 5. 2010 s spremembama št. 35406-17/2015-2 z dne 14. 4. 2015 in 35406-106/2017-2 z dne 26. 10. 2017 (priloge C5, C6 in C9), sodišče opozarja na določbo 77. člena ZVO-1, kjer je določen postopek za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja. Kljub temu iz izpodbijane odločbe ni razvidno, da bi toženka predmetni postopek vodila na podlagi 77. člena ZVO-1.¹⁶ Če se namreč sklicuje na že obstoječa okoljevarstvena dovoljenja, iz česar smiselno izhaja, da toženka meni, da ne gre za novo napravo in s tem za gradnjo naprave, bi zato morala najprej pojasniti, zakaj postopka ni vodila kot spremembe že obstoječe naprave. Njeno postopanje torej ni dovolj pojasnjeno, saj povzroča zmedo, ker po eni strani predmetni poseg ne šteje za novo napravo, temveč kot izhaja iz izreka izpodbijane odločbe, kot povečanje proizvodnih zmogljivosti že obstoječe naprave, hkrati pa se konkretno ne opredeli do pomena tega povečanja, torej spremembe obstoječe naprave glede na obstoječe okoljevarstveno dovoljenje, kot je to predvideno v 77. členu ZVO-1.
26. Če gre v obravnavani zadevi za spremembo naprave, za katero je že bilo izdano okoljevarstveno dovoljenje, bo tako toženka morala postopati po določbah 77. člena ZVO-1. Tudi v tem primeru pa je treba, če je torej treba za nameravano večjo spremembo pridobiti tudi okoljevarstveno soglasje in spremeniti okoljevarstveno dovoljenje (1. točka tretjega odstavka tega člena),¹⁷ po presoji sodišča takšno spremembo šteti za gradnjo (nove) naprave po določbah 69. člena ZV-1. To je bilo izrecno navedeno pred spremembo tega zakona v prvem odstavku 68. člena ZVO-1 (tj. z ZVO-1F, Ur. l. RS, št. 92/13), pri razlagi sedanjih določb pa je treba upoštevati tudi Direktivo 2010/75/EU. Da je treba za izvedbo znatne spremembe¹⁸ „izdati“ (in ne zgolj „posodobiti“ – prvi odstavek 20. člena Direktive 2010/75/EU) okoljevarstveno dovoljenje, namreč jasno izhaja iz tretjega odstavka 5. člena in drugega odstavka 20. člena Direktive 2010/75/EU ter tudi 18. točke uvodnih pojasnil te direktive.¹⁹ Slovensko nacionalno ureditev

16 Glej točki 1.12 in 2.4 obrazložitve izpodbijane odločbe.

17 Po točki 8. 3 je večja sprememba v obratovanju naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje okolja večjega obsega, je sprememba v vrsti ali delovanju naprave ali njena razširitev, ki ima lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje. Vsaka sprememba v vrsti ali delovanju naprave ali njena razširitev, zaradi katere se proizvodna zmogljivost naprave poveča za prag, kadar je ta predpisan, se šteje za večjo spremembo v obratovanju naprave.

18 Po točki 9 (v povezavi s točko 3) prvega odstavka 3. člena te direktive „znatna sprememba“ pomeni spremembo v vrsti ali delovanju obrata ali kurilne naprave, sežigalnice odpadkov ali naprave za sosežig odpadkov, ali njihove razširitve, ki ima lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje.

19 Primerjaj še a in b točki prvega odstavka 24. člena te direktive. Glej tudi 4., 21. in 27. točko uvodnih pojasnil in drugi odstavek 9. in drugi odstavek 12. člena Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja. Da je za vsako znatno spremembo v obratu potrebno predhodno dovoljenje, je bilo navedeno tudi v Direktivi 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja (5., 22. in 29. točka uvodnih pojasnil ter drugega odstavka 9. člena ter 12. člena drugega odstavka te direktive).



pa je v skladu z načelom lojalne razlage²⁰ treba razlagati v skladu z besedilom in namenom te direktive.²¹

27. Glede na to, da se toženka sklicuje na določbe Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Ruš, Vrbanskega platoja, Limbuške dobrove in Dravskega polja ter Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Dravsko – Ptujskega polja, sodišče opozarja, da je Vlada RS, ki je ti uredbi sprejela, vezana na okvir, kot ga določa 74. člena ZV-1, tj. določitev ukrepov, prepovedi in omejitev na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih (v nadaljevanju vodovarstveni režim).
28. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na Ustavo RS in zakon ter v tem okviru legalitetno načelo pri izdaji podzakonskih predpisov sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načeli demokratične in pravne države. Vlada tako nima pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu. To pomeni, da morajo vsebinske določbe podzakonskega predpisa imeti zakonsko podlago in biti znotraj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi.²² Upravni predpis sme zakonsko normo dopolnjevati le do te mere, da z dopolnjevanjem ne uvaja originarnih nalog države in da z zakonom urejenih pravic in obveznosti ne zožuje. Zato je uredba na zakon vezana tako, da v vsebinskem smislu ne sme določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi.
29. Sodišče ponovno opozarja, da je v skladu s prvim odstavkom 74. člena ZV-1 namen določanja vodovarstvenega režima, da se zavaruje vodno telo, ki se uporablja za odzvem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino. Tudi iz tretjega odstavka 70. a člena Ustave RS izhaja, da vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago. Zato mora po presoji sodišča Vlada pri določitvi ukrepov, prepovedi in omejitev, torej vodovarstvenega režima, upoštevati vse prepovedi in omejitve, ki izhajajo že iz zakona. Ukrepi Vlade torej ne morejo biti v nasprotju z določbami zakona. Kot že rečeno, je po drugem odstavku 69. člena ZV-1 gradnja objekta in naprave, ki je namenjena proizvodnji, v katero so vključene nevarne snovi in za katero je v skladu s predpisi na področju varstva okolja treba pridobiti okoljevarstveno soglasje, na vodovarstvenem območju (neodvisno od obstoja morebitnih notranjih območij – drugi odstavek 74. člena ZV-1) izrecno prepovedana.

²⁰ Npr. sodba SEU v zadevi C-106/89.

²¹ V skladu s 193. členom PDEU ta direktiva državam članicam ne preprečuje ohranitve ali uvedbe strožjih varstvenih ukrepov.

²² Tako Ustavno sodišče RS v odločbah št. U-I-285/99 z dne 10. 7. 2002, U-I-260/09-18 z dne 13. 1. 2011, U-I-229/03 z dne 9. 2. 2006, U-I-84/09-11 z dne 2. 7. 2009 in U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995.



30. To pomeni, da je treba tudi določbe navedenih Uredb o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Ruš, Vrbanskega platoja, Limbuške dobrove in Dravskega polja ter o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnikov Dravsko – Ptujskega polja, ki podrobneje predpisujejo zaščitne ukrepe, prepovedi in omejitve, razlagati v skladu z drugim odstavkom 69. člena ZV-1, ker gre za že v zakonu določeno prepoved in omejitev (glej naslov poglavja 3.2 ZV-1). Zato sodišče na tem mestu dodaja, da je določbe predmetnih uredb mogoče uporabiti le, če njihova uporaba ne pripelje do rezultata, ki je v nasprotju z zakonsko ureditvijo. Poleg določb omenjenih uredb je torej treba upoštevati tudi določbe iz drugega odstavka 69. člena ZV-1. Glede na navedeno je treba v primeru, četudi je nek objekt ali naprava po navedenih uredbah dovoljen/a, ga/je v primeru, da so izpolnjene vse tri predpostavke iz drugega odstavka 69. člena ZV-1, kar bo morala toženka v ponovljenem postopku preveriti, ni dopustno izvesti.
31. To pomeni, da je toženka zaradi napačne razlage pojma gradnje nepravilno uporabila določbe drugega odstavka 69. člena ZV-1 in drugega odstavka 57. člena ZVO-1 ter v posledici tega ni popolno ugotovila dejanskega stanja, zato je sodišče na podlagi 2. in 4. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo ter na podlagi tretjega odstavka istega člena ZUS-1 zadevo vrnilo toženki v ponovnem postopek. Skladno s četrtim odstavkom 64. člena ZUS-1 je v ponovljenem postopku toženka vezana na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

K II. in III. točki izreka

32. Ker je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo, je tožnik v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 upravičen do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku, predpisanem s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Zadeva je bila rešena na glavni obravnavi, tožnik pa v postopku ni imel odvetnika, zato se mu na podlagi tretjega odstavka 3. člena Pravilnika priznajo stroški v višini 25,00 EUR. Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika).
33. Stroškovni zahtevi strank z interesom je sodišče zavrnilo na podlagi pravila o uspehu iz 154. člena Zakona o pravnem postopku (ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1.



PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 13. januar 2022

Predsednica senata:

mag. Jonika Marflak Trontelj, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirkom
Podpis pristojne sodne osebe: