



Vojkova 1b, 1000 Ljubljana

T: 01 478 40 00

F: 01 478 40 52

E: gp.arso@gov.si

www.arso.gov.si

Številka: 35405-286/2016-42

Datum: 2. 10. 2020

Agencija Republike Slovenije za okolje izdaja na podlagi tretjega odstavka 14. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19 in 64/19) in petega odstavka 51.a člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06-ZVO-1-UPB1, 49/09-ZMetD, 66/06-OdlUS, 33/07-ZPNačrt, 57/08-ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09-ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17-GZ, 21/18-ZNOrg in 84/18-ZIURKOE) v ponovnem postopku odločanja o zadevi za izvedbo predhodnega postopka za nameravani poseg: Podaljšanje obratovalne dobe Nuklearne elektrarne Krško s 40 na 60 let do leta 2043, nosilcu nameravanega posega Nuklearna elektrarna Krško, d.o.o., Vrbina 12, 8270 Krško, ki ga zastopata predsednik uprave Stanislav Rožman in član uprave Saša Medaković, po uradni dolžnosti, naslednji

SKLEP

1. Za nameravani poseg: Podaljšanje obratovalne dobe Nuklearne elektrarne Krško s 40 na 60 let do leta 2043, na zemljiščih v k.o. 1321 Leskovec s parcelno št. 1197/44 in 1204/192, nosilca nameravanega posega Nuklearna elektrarna Krško, d.o.o., Vrbina 12, 8270 Krško, je potrebno izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje.
2. Pritožba zoper ta sklep ne zadrži njegove izvršitve.
3. V tem postopku stroški niso nastali.

Obrazložitev:

1. Zahteva za izvedbo predhodnega postopka

Agencija Republike Slovenije za okolje, ki kot organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor opravlja naloge s področja varstva okolja (v nadaljevanju naslovni organ), je dne 10. 10. 2016 s strani nosilca nameravanega posega Nuklearna elektrarna Krško, d.o.o., Vrbina 12, 8270 Krško (v nadaljevanju nosilec nameravanega posega), ki ga zastopata predsednik uprave Stanislav Rožman in član uprave Saša Medaković, prejela zahtevo za izvedbo predhodnega postopka za nameravani poseg: Podaljšanje obratovalne dobe Nuklearne elektrarne Krško s 40 na 60 let do leta 2043 na zemljiščih v k.o. 1321 Leskovec s parc. št. 1197/44 in 1204/192, v skladu z 51.a členom Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06-ZVO-1-UPB1, 49/09-ZMetD, 66/06-

OdlUS, 33/07-ZPNačrt, 57/08-ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09-ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17-GZ, 21/18-ZNOrg in 84/18-ZIURKOE, v nadaljevanju ZVO-1).

Zahtevo je nosilec nameravanega posega vložil v skladu s pozivom naslovnega organa št. 35405-286/2016-1 z dne 7. 9. 2016. K zahtevi je nosilec posega priložil Okoljsko poročilo za celovito presojo vplivov na okolje za Nacionalni energetski program (obdobje 2010 – 2030), ki ga je pod št. 1238-10 OP v mesecu juniju 2011 izdelalo podjetje AQUARIUS d.o.o. Ljubljana, Cesta Andreja Bitenca 68, 1000 Ljubljana.

Naslovni organ je na podlagi proučitve zgoraj navedene dokumentacije dne 17. 2. 2017 izdal sklep št. 35405-286/2016-16 (v nadaljevanju sklep naslovnega organa), iz katerega je izhajalo, da za nameravani poseg: Podaljšanje obratovalne dobe Nuklearne elektrarne Krško s 40 na 60 let do leta 2043 ni potrebno izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja.

Zoper navedeni sklep naslovnega organa so nevladne organizacije Focus, društvo za sonaraven razvoj, Maurerjeva ulica 7, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa predsednica Živa Kavka Gobbo (v nadaljevanju Focus), Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC, Metelkova 6, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa direktorica Katarina Bervar Sternad (v nadaljevanju PIC), Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Trubarjeva 50, pp 444, 1000 Ljubljana, ki jo zastopa direktorica Gaja Breclj (v nadaljevanju Umanotera) in Slovenski E-forum, Društvo za energetsko ekonomiko in ekologija, Trubarjeva 50, 1101 Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Gorazd Marinček, vložile pritožbo (v nadaljevanju pritožba nevladnih organizacij), ki jo je naslovni organ prejel dne 7. 3. 2017. Pritožba je bila dne 31. 3. 2017 odstopljena drugo stopenjskemu organu, Ministrstvu za okolje in prostor, Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju MOP), v odločanje, ki je z odločbo št. 35402-10/2017/5 z dne 14. 7. 2017 (v nadaljevanju izpodbijana odločba MOP) sklep naslovnega organa v prvi točki izreka odpravilo in odločilo, da je za nameravani poseg potrebno izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Zoper izpodbijano odločbo MOP je bil s strani nosilca nameravanega posega sprožen upravni spor na Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju Upravno sodišče RS). Upravno sodišče RS je s sodbo opr. št. I U 1729/2017-18 z dne 5. 6. 2018 tožbi ugodilo, odpravilo izpodbijano odločbo MOP in zadevo vrnilo MOP v ponovni postopek. MOP je v ponovnem postopku z odločbo št. 35402-10/2017/13 z dne 11. 9. 2018 (odločba MOP) pritožbo nevladnih organizacij zavrnilo. Zoper odločbo MOP je bila s strani nevladnih organizacij (Focus, PIC in Umanotera) dne 30. 10. 2018 vložena tožba in sprožen upravni spor na Upravnem sodišču RS. Upravno sodišče RS je s sodbo opr. št. I U 2135/2018-17 z dne 16. 1. 2020 (v nadaljevanju sodba) ugodilo tožbi, odpravilo sklep naslovnega organa in zadevo vrnilo naslovnemu organu v ponovni postopek.

Iz sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I U 2135/2018-17 izhaja, da je v zadevi ostalo nepojasnjeno, ali je za nameravani poseg, tj. podaljšanje obratovanja Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju NEK), treba izvesti dela, s katerimi se spreminja fizična stvarnost območja. Pri tem za odločitev po mnenju Upravnega sodišča v zadevi niso pomembna zgolj dela, ki bi bila primerljivega obsega kot pri prvotnem zagonu teh elektrarn (24. točka Priloge I Direktive 2011/92/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje), temveč vsa dela, ki imajo lahko pomembne škodljive vplive na okolje (13. točka Priloge II Direktive 2011/92/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje), torej tudi, če pomenijo izboljšave za funkcioniranje in varnost

NEK. Upoštevati je torej treba vsa dela, ki so povezana s podaljšanjem obratovanja NEK, tudi iz Programa staranja in Programa nadgradnje varnosti. Naslovni organ se mora v ponovljenem postopku tako opredeliti do vseh predvidenih posegov v smislu njihove funkcionalne povezanosti s podaljšanjem obratovanja NEK. Zlasti mora naslovni organ v ponovnem predhodnem postopku upoštevati, da je za posamezne izmed teh posegov treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje, drobljenje projektov pa je v nasprotju z Direktivo 2011/92/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.

V ponovnem predhodnem postopku je naslovni organ odločal na podlagi naslednje dokumentacije:

- dopolnjene zahteve z dopisom št. ING.DOV-277.16 z dne 28. 12. 2016;
- sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 2135/2018-17 z dne 16. 1. 2020;
- Resolucije o Nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom za obdobje 2006-2015 (Uradni list RS, št. 15/06);
- Resolucije o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom za obdobje 2016–2025 (Uradni list RS, št. 31/16);
- PGD, Nuklearna elektrarna Krško/Suho skladišče izrabljenega goriva, št. projekta NEKDSB-B056/250, april 2018, IBE d.d., Hajdrihova ulica 4, 1000 Ljubljana, 0-Vodilna mapa, št. načrta NEKDSB-5V/01, ki je bil naslovnemu organu predložen v okviru predhodnega postopka za poseg: posodobitev tehnologije skladiščenja izrabljenega goriva (IG) z uvedbo suhega skladiščenja.

Nosilec nameravanega posega je bil seznanjen z ugotovitvami naslovnega organa z dopisom št. 35405-286/2016-34 z dne 25. 5. 2020, na katerega je odgovoril dne 8. 6. 2020 z dopisom št. ING.DOV-187.20 z dne 5. 6. 2020 (v nadaljevanju dopis ING.DOV-187.20) ter z dopisom naslovnega organa št. 35405-286/2016-38 z dne 23. 6. 2020, na katerega je odgovoril dne 1. 7. 2020 z dopisom št. ING.DOV-214.20 z dne 1. 7. 2020 (v nadaljevanju dopis ING.DOV-214.20).

2. Pravna podlaga

V skladu s prvim odstavkom 51.a člena ZVO-1 mora nosilec nameravanega posega v okolje iz tretjega odstavka 51. člena tega zakona od ministrstva zahtevati, da ugotovi, ali je za nameravani poseg treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Pri ugotovitvi iz prvega odstavka 51.a člena ZVO-1 ministrstvo upošteva merila, ki se nanašajo na značilnosti nameravanega posega v okolje, njegovo lokacijo in značilnosti možnih vplivov posega na okolje.

Skladno s prvim odstavkom 8. člena Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 51/14, 57/15, 26/17 in 105/20) se predhodni postopek izvede po uradni dolžnosti, če ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, izve ali je obveščeno o nameravani izvedbi posega v okolje ali spremembe posega v okolje, pa zahteva za začetek predhodnega postopka ali vloge za pridobitev okoljevarstvenega soglasja ni bila vložena.

V primeru iz prejšnjega odstavka ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, pisno zahteva, da mu nosilec posega iz prejšnjega odstavka v določenem roku pošlje podatke in dokumente iz 6. in 7. člena te uredbe, ki jih potrebuje za ugotavljanje v predhodnem postopku.

Obveznost presoje vplivov na okolje se ugotavlja v skladu z Uredbo o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje. Prvi odstavek 2. člena Uredbe o posegih v

okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje določa, da so vrste posegov v okolje, za katere je presoja vplivov na okolje obvezna, navedene v Prilogi 1, ki je sestavni del te uredbe, in označene z oznako X v stolpcu z naslovom PVO.

Prvi odstavek 3. člena Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje določa, da so vrste posegov v okolje, za katere se izvede predhodni postopek, navedene v Prilogi 1 te uredbe in označene z oznako X v stolpcu z naslovom PP.

Četrty odstavek 3. člena Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, nadalje določa, da se predhodni postopek izvede tudi za spremembo posega iz prvega odstavka prejšnjega člena ali prvega odstavka tega člena, za katerega v prilogi 1 te uredbe prag ni določen.

Šesta točka 1.a člena Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje določa, da je sprememba posega v okolje sprememba posega, ki je bil v skladu s predpisi dovoljen, se izvaja ali je že izveden, in vpliva na bistvene lastnosti posega v okolje tako, da se njegovi vplivi na okolje pomembno povečajo oziroma se pomembno povečanje njegovih vplivov okolje zaradi spremembe lahko pričakuje. Prva točka istega člena določa, da je bistvena lastnost posega v okolje lastnost posega v okolje, zaradi katere ima lahko poseg v okolje pomembne vplive na okolje oziroma se pomembni vplivi na okolje lahko pričakujejo; bistveno lastnost posega v okolje izraža zlasti njegova zmogljivost. Druga točka istega člena nadalje določa, da je kumulativni poseg v okolje poseg v okolje, ki je sestavljen iz dveh ali več posegov v okolje iste vrste, ki so med seboj funkcionalno in ekonomsko povezani; posegi v okolje so funkcionalno povezani, če se meje posegov v okolje dotikajo, prekrivajo ali so v neposredni bližini, zlasti če so del iste industrijske, obrtne, trgovske, poslovne cone, logističnega centra ali drugega zaokroženega urbanističnega projekta ali če eden od posegov v okolje omogoča dejavnost, ki je vzrok ali pogoj oziroma podpora izvedbi ali obratovanju drugega posega v okolje, ali so posegi v okolje povezani s skupnimi tehnološkimi procesi; posegi v okolje so ekonomsko povezani, če je njihov nosilec ista oseba ali več oseb, ki so medsebojno povezane kot povezane družbe v skladu s predpisi, ki urejajo gospodarske družbe.

3. Ugotovljeno dejansko stanje in dokazi, na katere je oprto ter odločitev naslovnega organa

I./

V skladu s četrtyim odstavkom 3. člena in v povezavi s točko D Energetika, D.II Jedrska energija, D.II.1 Jedrske elektrarne in drugi jedrski reaktorji, vključno z njihovo demontažo ali odstranitvijo Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, je za nameravani poseg treba izvesti predhodni postopek.

Predmet nameravanega posega je sprememba posega, ki se uvršča med posege iz točke D Energetika, D.II Jedrska energija, D.II.1 Jedrske elektrarne in drugi jedrski reaktorji, vključno z njihovo demontažo ali odstranitvijo Priloge 1 Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje.

Pri nameravanim posegu gre za podaljšanje obratovalne dobe NEK s 40 na 60 let. Naslovni organ je v zvezi z nameravanim posegom ugotovil, da gre za spremembo posega, ki vpliva na bistveno lastnost obstoječega posega, saj se podaljšuje obdobje obratovanja NEK, in sicer do leta 2043 (gre namreč za podaljšanje obratovanja) ter da bi se vplivi zaradi spremembe posega pomembno povečali oziroma se lahko pomembno povečanje vplivov na okolje zaradi

nameravane spremembe lahko pričakuje. Glede na navedeno je naslovni organ tako ugotovil, da je za nameravani poseg treba izvesti predhodni postopek.

II./

Naslovni organ je na podlagi predložene dokumentacije ugotovil, da je nameravani poseg funkcionalno povezan z najmanj enim prav tako načrtovanim posegom, in sicer z gradnjo suhega skladišča za izrabljeno jedrsko gorivo (v nadaljevanju suho skladišče za IG).

Nosilec nameravanega posega na navedbe naslovnega organa, da gre pri gradnji suhega skladišča za IG za projekt, ki je povezan z nameravanim posegom, odgovarja (v dopisu ING.DOV-187.20), da je gradnja suhega skladišča za IG nujna in neizogibna faza, da je neodvisna od dolžine obratovanja vsakega jedrskega objekta ter da bo nosilec nameravanega posega, v kolikor suho skladišče za IG ne bi bilo zgrajeno do leta 2023, primoran izvesti v preteklosti planiran poseg razširitve kapacitete obstoječega bazena za mokro skladiščenje izrabljenega goriva (naslovni organ na tem mestu dodaja, da je to manj varna možnost). Nosilec nameravanega posega še nadaljuje, da je že v letu 2003 izvedel t.i. prvo fazo in takrat izvedel vse potrebne analize in preveritve tudi za izvedbo druge faze, ki bi omogočala obratovanje NEK do leta 2043.

Naslovni organ v zvezi s temi pojasnili nosilca nameravanega posega odgovarja, da gre pri omenjeni prvi fazi za razširitev kapacitete bazena za mokro skladiščenje izrabljenega goriva leta 2003 (Resolucija o Nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom za obdobje 2006-2015, Uradni list RS, št. 15/06, in Resolucija o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom za obdobje 2016–2025, Uradni list RS, št. 31/16). Iz navedenega naslovni organ ugotavlja, da očitno že v obstoječem stanju obstaja potreba po izgradnji suhega skladišča za IG (oziroma alternativno po razširitvi kapacitete obstoječega bazena za mokro skladiščenje izrabljenega goriva), zato toliko bolj obstaja potreba po izgradnji suhega skladišča za IG v primeru podaljšanja obratovalne dobe NEK za 20 let do leta 2043, ki bo omogočala varno skladiščenje povečanih količin izrabljenega jedrskega goriva. Pri podaljšanju obratovalne dobe se bo namreč količina izrabljenega jedrskega goriva povečala za 50 %, za kar je treba zagotoviti primerno skladiščenje, ki ga nosilec nameravanega posega očitno že v obstoječem stanju ne more zagotoviti, kot to izhaja iz dopisa ING.DOV-187.20.

Kot izhaja iz PGD, Nuklearna elektrarna Krško/Suho skladišče izrabljenega goriva, št. projekta NEKDSB-B056/250, april 2018, IBE d.d., Hajdrihova ulica 4, 1000 Ljubljana, 0-Vodilna mapa, št. načrta NEKDSB-5V/01, ki je bil naslovnemu organu predložen v okviru predhodnega postopka za poseg: Posodobitev tehnologije skladiščenja izrabljenega goriva (IG) z uvedbo suhega skladiščenja, ima suho skladišče za IG kapaciteto skladiščenja 2.600 gorivnih elementov, medtem ko ima bazen za mokro skladiščenje izrabljenega goriva kapaciteto 1.694 celic, oziroma je zaradi večjih varnostnih rezerv za skladiščenje dejansko na razpolago samo 1.383 mest (kot to izhaja iz Resolucije o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom za obdobje 2016–2025). Iz primerjave kapacitet suhega skladišča za IG in bazena za mokro skladiščenje izrabljenega goriva tako izhaja, da je kapaciteta suhega skladišča za IG projektirana za skladiščenje izrabljenega goriva, ki naj bi nastalo v okviru podaljšane obratovalne dobe NEK in gre zato po mnenju naslovnega organa za nedvoumno funkcionalno povezavo med nameravanim posegom in gradnjo ter nadalje tudi samim obratovanjem suhega skladišča za IG.

Tudi z Resolucijo o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom za obdobje 2016–2025 (poglavje 2.8 POGlavITNI MEJNiki PRoGRAMA ZA

OBDOBJE 2016–2025) je gradnja suhega skladišča za IG predvidena v letih 2017 in 2018, v navedeni resoluciji pa nadalje tudi piše, da je projekt suhega skladišča za IG v fazi projektiranja ter da je predvidena pridobitev gradbenega dovoljenja do konca leta 2017.

Naslovni organ nadalje tudi ugotavlja, da gre v primeru nameravanega posega in izgradnje suhega skladišča za IG za ekonomsko povezanost, saj bo oba posega izvedel nosilec nameravanega posega.

Naslovni organ nadalje ugotavlja, da obveznost izvedbe presoje vplivov na okolje za podaljšanje obratovanja jedrske elektrarne izhaja tudi iz prakse sodišče Evropske unije. Tako iz sodbe Sodišča Evropske unije z dne 29. julija 2019 v zadevi C-411/17 (na katero se sklicuje tudi nosilec nameravanega posega v dopisu ING.DOV-214.20) izhaja, da je treba člen 1(2)(a), prva alineja, člen 2(1) in člen 4(1) Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje razlagati tako, da sta ponovni zagon komercialne proizvodnje električne energije v nedelujoči jedrski elektrarni za obdobje skoraj desetih let, zaradi česar se za deset let preloži datum, ki ga je nacionalni zakonodajalec prvotno določil za njeno ustavitev obratovanja in konec njene dejavnosti, in ravno tako desetletno podaljšanje roka, ki ga je isti zakonodajalec določil za ustavitev obratovanja in prenehanje komercialne proizvodnje električne energije v delujoči elektrarni, kar sta ukrepa, ki zajemata posodobitvena dela na zadevnih elektrarnah, ki lahko spremenijo fizično stvarnost območja, „projekt“ v smislu te direktive, ki mora biti načeloma in s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, predmet presoje vplivov na okolje pred sprejetjem teh ukrepov. Nadalje iz citirane sodbe Sodišča Evropske unije izhaja, da okoliščina, da so za izvajanje teh ukrepov potrebni naknadni akti, kot je izdaja novega posamičnega dovoljenja za proizvodnjo električne energije za komercialne namene za eno od dveh zadevnih elektrarn, v zvezi s tem ni odločilna. Tudi dela, ki so neločljivo povezana s tema ukrepoma, morajo biti predmet take presoje pred sprejetjem teh ukrepov, če, kar mora preveriti predložitveno sodišče, sta njihova narava in njihov potencialni vpliv na okolje v tej fazi dovolj opredeljiva (1. točka izreka sodbe). Naslovni organ, glede na predhodno ugotovljeno funkcionalno in ekonomsko povezanost izgradnje suhega skladišča za IG ter podaljšanja obratovalne dobe NEK, ugotavlja, da se lahko zgoraj citirana sodba uporabi tudi v predmetni zadevi.

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev naslovni organ v skladu z določili 51.a člena ZVO-1 ugotavlja, da je za nameravani poseg: podaljšanje obratovanja NEK treba izvesti presojo vplivov na okolje ter pridobiti okoljevarstveno soglasje, zato je bilo odločeno, kot izhaja iz 1. točke izreka tega sklepa.

Naslovni organ se je, v skladu z načelom ekonomičnosti postopka, ki je opredeljeno v 14. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06-ZUP-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju ZUP), ki določa, da je potrebno postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in s čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločitev, odločil, da ne bo preverjal nameravanega posega z vidika meril iz Priloge 2 Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje.

Na podlagi določila 57. člena ZVO-1 mora nosilec nameravanega posega za izdajo okoljevarstvenega soglasja zaprositi z vlogo, kateri mora priložiti projekt ter poročilo o vplivih na okolje. Poročilo o vplivih na okolje mora biti pripravljeno v skladu z določili Uredbe o vsebini

poročila o vplivih nameravanega posega na okolje in načinu njegove priprave (Uradni list RS, št. 36/09 in 40/17).

Skladno z določbo petega odstavka 51.a člena ZVO-1 pritožba zoper sklep ne zadrži njegove izvršitve kot izhaja iz 2. točke izreka tega sklepa.

III./

Med tem predhodnim postopkom je naslovni organ že odločil o zahtevah za vstop, ki so jo vložile nevladne organizacije, ki na področju varstva okolja delujejo v javnem interesu in sicer: Focus, društvo za sonaraven razvoj; Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC (sklep št. 35415-12/2020-6 z dne 27. 8. 2020). Zoper odločitve so se citirane nevladne organizacije pritožile (11. 9. 2020, dopolnitev 22. 9. 2020), o pritožbah pa na dan izdaje tega sklepa še ni odločeno, saj je zadeva v fazi odstopa na drugostopenjski organ.

Naslovni organ ob tem poudarja, da je od siceršnjih upravnih postopkov predhodni postopek, ki se izvaja v skladu z 51.a členom ZVO-1, drugačen, saj se na podlagi zahteve nosilca nameravanega posega odloča o njegovi **procesni obveznosti** (pridobiti okoljevarstveno soglasje oziroma gradbeno dovoljenje v integralnem postopku) in ne o njegovi **materialni pravici**, kakor je to običajno v upravnem postopku. Naslovni organ je prepričan, da je to pomembna značilnost predhodnega postopka, in je v tem smislu predhodni postopek postopek *sui generis*. Klasične institute upravnega procesnega prava (npr. udeležba stranskih udeležencev) je zato v predhodnem postopku treba uporabljati skladno z njegovim pomenom in smislom.

Posebni naravi predhodnega postopka ustreza tudi zakonsko besedilo. 51.a člen ZVO-1 vsebuje vsa procesna pravila predhodnega postopka. Ta procesna pravila so v razmerju do splošnih pravil upravnega postopka (ZUP) specialna. 51.a člen ZVO-1 za razliko od procesnih pravil za postopek izdaje okoljevarstvenega soglasja o možnosti stranske udeležbe molči. Za razliko od postopka izdaje okoljevarstvenega soglasja zakon ne predvideva javnega naznanila v predhodnem postopku, zato potencialni stranski udeleženci s tem dejstvom tudi niso (ne morejo biti) seznanjeni, posledično pa ne morejo zahtevati vstopa v postopek. Zakon za predhodni postopek prav tako ne določa roka za vložitev zahteve za vstop, saj ni časovne točke, na katero bi naslovni organ vezal prekluzijo te procesne pravice¹. Naslovni organ tudi ne more uporabiti prvega odstavka 143. člena ZUP (vabljenje oseb, za katere spozna, da bi utegnile imeti v zadevi pravni interes): zahteva za predhodni postopek za razliko od zahteve za izdajo okoljevarstvenega soglasja ne vsebuje opredelitve območja, na katerem nameravani poseg povzroča obremenitve okolja, ki lahko vplivajo na zdravje ali premoženje ljudi. Krog oseb, ki bi jih bilo skladno s 143. členom ZUP treba vabiti, ni določljiv, namen zakona pa tudi ni, da bi naslovni organ "za vsak slučaj" k udeležbi povabil vse, ki bi utegnili biti zainteresirani za udeležbo v postopku, npr. vse nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu na področju varstva okolja². Dejstvo torej, da o procesnem položaju potencialnih stranskih udeležencev zakon molči, ne pomeni, da je treba uporabiti splošna pravila ZUP, saj je ne glede na vse, peti odstavek 51.a člena ZVO-1 jasen, ko določa, da *pritožbo zoper sklep lahko poleg nosilca nameravanega posega v okolje vloži tudi nevladna organizacija iz prvega odstavka 153. člena*

¹ Prekluzijo pravice zahtevati vstop v postopek v primeru postopka za izdajo okoljevarstvenega soglasja določa tretji odstavek 64. člena ZVO-1.

² Te obveznosti nima niti v postopku za izdajo okoljevarstvenega soglasja, kar pa nadomešča institut javnega naznanila, ki ga postopkovna ureditev predhodnega postopka ne vsebuje.

tega zakona. Dejstvo, da ZVO-1 posebej ureja pravico do pritožbe, ki jo omejuje na ozek krog njenih imetnikov, pomeni, da te pravice razen tega ozkega kroga nima nihče drug, niti tisti, ki bi se sicer skliceval na splošna pravila iz ZUP. V tem smislu so procesna pravila stranske udeležbe v predhodnem postopku specialna tudi v razmerju do procesnih pravil postopka za izdajo okoljevarstvenega soglasja. Če namreč namen zakona ne bi bil tak, je drugi stavek petega odstavka 51.a člena ZVO-1 odveč. Ker je torej namen zakona, da se pravica do pritožbe omeji le na nosilca nameravanega posega³ in na nevladno organizacijo, ki na področju varstva okolja deluje v javnem interesu⁴, je jasno, da se druge osebe v predhodni postopek ne morejo vključevati kot stranski udeleženci, saj bi sicer tudi oni imeli pravico do pritožbe.

Za to stališče govori tudi sistemska razlaga. Predhodni postopek je postopek predhodne presoje za posege, za katere predpis določa, da utegnejo imeti pomembne vplive na okolje, a to vnaprej ni mogoče določiti v predpisu, saj je njihov vpliv na okolje odvisen od lastnosti posega in od območja, v katerem ga nosilec namerava izvesti. Ta predhodna presoja je dejansko ocena, ki pa ne temelji na natančnih podatkih, pridobljenih na predpisan način, kot to velja za postopek presoje vplivov na okolje⁵. Drugi odstavek 51.a člena ZVO-1 na primer določa, da nosilec posega v okolje zahtevi priloži (zgolj) opis posega, okolja ali delov okolja, za katere obstaja verjetnost, da bo poseg nanje vplival, in opis možnih pomembnih vplivov. Odločitev oziroma ugotovitev v predhodnem postopku je torej stvar ocene *ali se lahko pričakujejo pomembni vplivi na okolje*⁶, in ne dejanskega stanja, ugotovljenega skladno z načelom materialne resnice. Ugotovitev naslovni organ sprejme na podlagi nosilčevega opisa posega in opisa možnih pomembnih vplivov ter ob upoštevanju meril iz Priloge 2 Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 51/14, 57/15, 26/17 in 105/20). Po sami naravi stvari pri tej ugotovitvi ne gre za odločanje na podlagi izpolnjevanja predpisanih pogojev, pač pa za strokovno oceno. Vprašljivo je, ali bi kateri koli stranski udeleženec ob taki stopnji zanesljivosti ugotovljenega dejanskega stanja sploh lahko zaščitil svoj pravni interes. Trditve, ki bi jih lahko naperil zoper tako ugotovljeno dejansko stanje in oceno o potrebnosti presoje vplivov na okolje, bi bile verjetno lahko le trditve, dokazovanju katerih predhodni postopek ni namenjen in prilagojen. Pravni interes stranski udeleženci lahko varujejo le v postopku, katerega rezultat bo priznana ali odrečena materialna pravica ali obveznost, kar pa predhodni postopek ni. Iz prej pojasnjenih sistemskih razlogov je tudi razumljivo, da peti odstavek 51.a člena ZVO-1 pristojnemu organu nalaga sprejem odločitve v predhodnem postopku v dveh mesecih od dneva, ko je vloga (formalno) popolna. V teh dveh mesecih organ sicer lahko zaprosi za mnenja druge organe in organizacije (četrti odstavek 51.a člena ZVO-1), ta instruktorski rok pa je objektivno neuresničljiv, če bi moral pristojni organ odločati tudi o (množičnih) zahtevah za vstop v postopek, izvajati ustrezno komunikacijo s stranko in stranskimi udeleženci, in izvesti ustno obravnavo.

Pristojni organ meni, da tudi nevladne organizacije, ki na področju varstva okolja delujejo v javnem interesu, v predhodni postopek ne morejo vstopiti kot stranski udeleženci, pač pa imajo zgolj pravico do pritožbe zoper sklep, s katerim je izražena ugotovitev, da za poseg presoja vplivov na okolje ni potrebna. V predhodnem postopku se namreč soočita zelo verjeten interes

³ Nosilec posega jo bo predvidoma vložil le, če bo pristojni organ v predhodnem postopku ugotovil, da je za poseg presoja vplivov na okolje obvezna.

⁴ Nevladna organizacija jo bo predvidoma vložila le, če bo pristojni organ v predhodnem postopku ugotovil, da za poseg presoja vplivov na okolje ni obvezna.

⁵ Temelj presoje vplivov na okolje je namreč projekt (in ne zgolj opis) nameravanega posega (53. člen ZVO-1) in poročilo o vplivih na okolje, ki ima vnaprej predpisano strukturo in vsebino, predpisana pa je tudi kakovost (54. in 55. člen ZVO-1).

⁶ Tretji odstavek 51. člena ZVO-1.

nosilca nameravanega posega, da nameravani poseg v okolje ne bo prepoznan kot poseg, za katerega je treba zaradi njegovih lastnosti in vplivov na okolje izvesti presojo vplivov na okolje, ter javni interes varstva okolja, katerega varuh je pristojni državni organ, da se nameravani poseg v okolje natančneje pretrese in preuči ter presodijo njegovi vplivi na okolje. Šele po ugotovitvi iz predhodnega postopka, da gre za poseg, bo imel pomembne vplive na okolje, se izvede presoja vplivov na okolje, v kateri se bo zasebni interes nosilca posega predvidoma uravnotežil z javnim interesom varstva okolja tako, da se bo poseg načrtoval in izvedel na način, da ne bo povzročal prekomernih vplivov na okolje (15. člen ZVO-1), če pa se bo v presoji ugotovilo, da to ni mogoče, pa njegov nosilec zanj ne bo prejel soglasja.

Čeprav si torej v predhodnem postopku glede potrebnosti presoje vplivov na okolje nasproti stojita zasebni in javni interes, ima možnost, da na strani javnega interesa varstva okolja na odločitev vpliva tudi kvalificirana javnost, to je tista javnost, ki je združena v nevladnih organizacijah, ki jim je država priznala, da delujejo v javnem interesu varstva okolja. Te nevladne organizacije ne zasledujejo ali varujejo svojega pravnega interesa, pač pa javni interes, na podlagi česar delujejo kot korektiv morebiti nedoslednemu, premalo odločnemu ali nezadostnemu uveljavljanju javnega interesa, h kateremu je prvenstveno poklican pristojni državni organ. Zakon je v primeru predhodnega postopka to sodelovanje nevladnih organizacij predvidel le v primeru, če je naslovni organ s sklepom ugotovil, da presoja vplivov na okolje za nek poseg ni potrebna, in sicer s pravico do pritožbe. Ta možnost naknadne udeležbe, ki je kot pritožbena pravica dana šele po zaključku predhodnega postopka, na naslovni organ učinkuje na način, da kljub vgrajeno omejenim možnostim za ugotavljanje dejanskega stanja tega spozna kolikor je procesno mogoče celovito, svojo ugotovitev pa temeljito utemelji. Le na ta način je namreč mogoče predhodni postopek skleniti v dveh mesecih od popolne vloge. Očitno je, da zakonska ureditev zasleduje tudi načelo ekonomičnosti postopka, zaradi česar stranska udeležba v predhodnih postopkih ni predvidena, sodelovanje nevladnih organizacij pa je omejeno le na pritožbo. Ni mogoče prezreti, da ja za nosilca posega v okolje, za katerega se ugotovi, da je zanj obvezna tudi presoja vplivov na okolje, predhodni postopek šele prvi postopek v nizu postopkov, v katerih se obravnava njegov poseg. Sledi mu namreč še postopek, v katerem se izvede presoja vplivov na okolje. Ta terja ustrezno temeljite priprave (npr. izdelava poročila o vplivih na okolje), pa tudi postopek sam je procesno in vsebinsko zahteven.

V predhodno navedeni obrazložitvi je naslovni organ pojasnil, zakaj meni, da stranska udeležba v predhodnem postopku ni mogoča niti za nevladne organizacije, ki na področju varstva okolja delujejo v javnem interesu (razen s pravico do pritožbe zoper sklep, da za poseg presoja vplivov na okolje ni potrebna). Iz obeh razlogov – ker po prepričanju upravnega organa stranska udeležba sploh ni mogoča, in ker je, kot je razvidno iz 1. točke izreka tega sklepa, ugotovil, da je presoja vplivov na okolje za poseg, ki je predmet tega sklepa, obvezna – se je naslovni organ odločil, da ne čaka na dokončnost sklepa št. 35415-12/2020-6 z dne 27. 8. 2020.

IV./

V skladu z določbami petega odstavka 213. člena v povezavi s 118. členom ZUP je bilo potrebno v izreku tega sklepa odločiti tudi o stroških postopka. Glede na to, da v tem postopku stroški niso nastali, je bilo odločeno, kot izhaja iz 3. točke izreka tega sklepa.

Pouk o pravnem sredstvu: Zoper ta sklep je dovoljena pritožba na Ministrstvo za okolje in prostor, Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana, v roku 15 dni od dneva vročitve tega sklepa. Pritožba se vloži pisno ali poda ustno na zapisnik pri Agenciji Republike Slovenije za okolje, Vojkova cesta 1b, 1000 Ljubljana.

Za pritožbo se plača upravna taksa v višini 18,10 EUR. Upravno takso se plača v gotovini oziroma ali z drugimi veljavnimi plačilnimi instrumenti in o plačilu predloži ustrezno potrdilo. Upravna taksa se lahko plača na podračun javnofinančnih prihodkov z nazivom: Upravne takse – državne in številko računa: 0110 0100 0315 637 z navedbo reference: 11 25518-7111002-00435420.

Katarina Kovačič
dr. Katarina Kovačič
višja svetovalka III

Suzana Rak
mag. Suzana Rak Zavasnik
sekretarka



Ana Kezele Abramovič
Ana Kezele Abramovič
sekretarka

Vročiti:

- nosilcu nameravanega posega: Nuklearna elektrarna Krško, d.o.o., Vrbinca 12, 8270 Krško – osebno;
- Focus, društvo za sonaraven razvoj, Mauerjeva 7, 1000 Ljubljana – osebno;
- Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Trubarjeva 50, 1000 Ljubljana – osebno ;
- Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC, Metelkova 6, 1000 Ljubljana – osebno.

Poslati:

- notni državni portal e-uprava;
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, Inšpekcija za okolje in naravo, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti (gp.irsop@gov.si);
- Občina Krško, Cesta krških žrtev 14, 8270 Krško – po elektronski pošti (obcina.krsko@krsko.si);
- Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost, Litostrojska cesta 54, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti (gp.ursjv@gov.si);
- Zavod za gozdove Slovenije, Območna enota Brežice, Cesta bratov Milavcev 61, 8250 Brežice – po elektronski pošti (OEBrežice@zgs.si);
- Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije, Območna enota Ljubljana, Tržaška cesta 4, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti (tajnistvo.lj@zvkd.si);
- Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, Območna enota Novo mesto, Adamičeva ulica 2, 8000 Novo mesto – po elektronski pošti (zrsvn.oenm@zrsvn.si);
- Zavod za ribištvo Slovenije, Spodnje Gameljne 61a, 1211 Ljubljana – Šmartno – po elektronski pošti (info@zzrs.si);
- Ministrstvo za zdravje, Direktorat za javno zdravje, Štefanova ulica 5, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti (gp.mkgp@gov.si);
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti (gp.drsv@gov.si);
- Direkcija Republike Slovenije za vode, Hajdrihova ulica 28c, 1000 Ljubljana – po elektronski pošti (gp.drsv@gov.si).