



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici mag. Jonika Marflak Trontelj kot predsednica ter Lara Bartenjev in Andrej Kmecl kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Suzane Korotaj kot zapisnikarice, ki je v zadevi tudi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke: 1. **FOCUS, DRUŠTVO ZA SONARAVEN RAZVOJ**, Maurerjeva 7, Ljubljana 2. **PRAVNO-INFORMACIJSKI CENTER NEVLADNIH ORGANIZACIJ - PIC**, Metelkova 6, Ljubljana in 3. **UMANOTERA, SLOVENSKA FUNDACIJE ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ**, Trubarjeva 50, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana,

zaradi **okoljevarstvenega soglasja**,

o **tožbi** zoper sklep Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35405-286/2016-16 z dne 17. 2. 2017, v zvezi z odločbo Ministrstva za okolje in prostor št. 35402-10/2017/13 z dne 11. 9. 2018,

na seji **16. januarja 2020**

RAZSODILO:

Tožbi se ugoti, sklep Agencije Republike Slovenije za okolje št. 35405-286/2016-16 z dne 17. 2. 2017 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski upravni organ je z izpodbijanim sklepom odločil, da za poseg: podaljšanje obratovalne dobe Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju NEK) s 40 na 60 let, do leta 2043, ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja (1. točka izreka). Z 2. točko izreka je ugotovil, da v tem postopku stroški niso nastali.
2. V obrazložitvi navaja, da gre v obravnavanem primeru za spremembo obdobja obratovanja posega, za katero je v skladu s D.II.1 točko Priloge 1 v povezavi z drugo alinejo drugega odstavka 3. člena Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (v nadaljevanju Uredba) treba izvesti predhodni postopek. Ugotavlja, da se zahteva nanaša na obstoječi objekt za proizvodnjo električne energije, ki je že umeščen v prostor in obratuje v skladu z veljavnimi dovoljenji. S predmetnim posegom se namembnost, dimenzije, proizvodna dejavnost in moč oziroma zmogljivost objekta ne spreminjajo. Glede prisotnosti oziroma načrtovanja drugih posegov (kumulacija) ugotavlja, da se v krogu 1 km ne nahajajo/izvajajo/načrtujejo podobni ali istovrstni posegi v okolje. Ne spreminja se tudi proizvodni proces s stališča rabe vode. Glede povzročanja odpadkov navaja, da pri proizvodnji nastajajo nizko in srednje radioaktivni odpadki (v nadaljevanju NSRAO) ter izrabljeno jedrsko gorivo (v nadaljevanju IG). Zaradi omejenosti s prostorom je nosilec nameravanega posega pristopil k izvedbi projekta izgradnje in opremljenosti objekta za manipulacijo z opremo in pošiljkami radioaktivnih tovorov, ki bo omogočil lažje sortiranje in obdelavo odpadkov ob povečanju možnosti in izrabe procesa dekontaminacij, istočasno se bo sprostil tudi del skladiščnih kapacitet začasnega skladišča NSRAO v NEK. IG se skladišči v bazenu, ki je skupaj z aktivnimi sistemi za hlajenje nameščen v zgradbi za izrabljeno gorivo, v prihodnje pa je predvideno suho skladiščenje na območju NEK. Za ta poseg bo moral nosilec nameravanega posega, kot tudi za vse ostale v bodoče načrtovane projekte, vložiti bodisi zahtevo za predhodni postopek, bodisi vlogo za pridobitev okoljevarstvenega soglasja glede na merila iz Uredbe. Glede nastanka okoljskih nesreč navaja, da NEK obratuje na podlagi obratovalnega dovoljenja št. 3570-8/2012/5 z dne 22. 4. 2013, ki je neposredno povezano z varnostnim poročilom. Ugotavlja, da je NEK tehnično zmogljiva obratovati še dodatnih 20 let (do leta 2043), pod pogojem, da v skladu z veljavno zakonodajo vsakih 10 let opravi, obdobjni varnostni pregled, ima tudi odobren program staranja. Po navedbah nosilca nameravanega posega v postopku izdaje obratovalnega dovoljenja ni bilo prepoznanih sprememb v tehničnih specifikacijah, ki se nanašajo na radiološke izpuste, nespremenjene so tudi vse radiološke omejitve, zajete pa so bile vse spremembe v Tehničnih specifikacijah NEK in varnostnem poročilu, vendar se obratovalni pogoji in omejitve niso spremenili ter je bilo ugotovljeno, da podaljšanje obratovalne dobe NEK ne predstavlja sprememb obstoječega stanja, ki bi prinašale nove nevarnosti in

obremenitve okolja. S podaljšanjem obratovalne dobe se ne posega v zahteve obratovalnega dovoljenja št. 3570-8/2012/5 z dne 22. 4. 2013, ne spreminjajo se pogoji in omejitve, ki so osnova za varnostne analize ter vsebino varnostnega poročila, v smislu poslabšanja jedrske ali sevalne varnosti. Enaki ostajajo vsi okoljski in radiološki pogoji in omejitve iz tega obratovalnega dovoljenja. Glede na navedeno ugotavlja, da za nameravani poseg ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja.

3. Ministrstvo za okolje in prostor je kot drugostopenjski upravni organ zavrnilo pritožbo tožnikov zoper izpodbijani sklep. Ugotavlja, da ima nosilec nameravanega posega veljavno okoljevarstveno dovoljenje in da za nameravani poseg niso predvidene spremembe na predmetnem jedrskem objektu v smislu del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja. Pojasnjuje, da se za spremembo naprave ali obrata ne šteje poseg, ki za posledico nima spremembe v vrsti ali delovanju naprave ali njene razširitve in tako tudi ne gre za spremembo, kolikor ne gre za dela ali posege, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja. Glede na to, da se v konkretnem primeru s podaljšanjem obratovanja obstoječe naprave, spremembe v vrsti ali delovanju naprave ali njene razširitve ne bodo izvajale, kar pomeni, da se z nameravanim posegom ne bodo izvajala dela ali posegi, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, uporaba Uredbe ne pride v poštev, zato skladno z določbami 51. člena ZVO-1 predhodnega postopka ni treba izvesti. Kot brezpredmetne zavrača pritožbene navedbe, da je Odbor za izvajanje Konvencije o presoji čezmejnih vplivov na okolje (v nadaljevanju Espoo konvencija) pri Ekonomski komisiji Združenih narodov za Evropo (UNECE) sprejel stališče, da je treba podaljšanje življenjske dobe jedrske elektrarne po izteku prvotnega dovoljenja obravnavati kot predlagano dejavnost v skladu s točko (v) 1. člena iz Espoo konvencije, saj navedeno stališče ni pravno zavezujoče.
4. Tožniki se z navedeno odločitvijo ne strinjajo in v tožbi navajajo, da imajo status nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, zato so upravičeni do vložitve tožbe. Navajajo, da so že v zadevi, ki se je pred naslovnim sodiščem vodila pod opr. št. I U 1729/2017, podali svoja stališča glede odločitve prvostopenjskega upravnega organa, dodajajo, da je prišlo do novih pomembnih pravno zavezujočih stališč mednarodnega telesa. Sodišču in toženki očitajo ozko tolmačenje mednarodnih pogodb in načela previdnosti, zlasti z vidika tveganja jedrskih nesreč. Opozarjajo, da za NEK čezmejna presoja ni bila narejena, stališče, da bi bili za presojo vplivov na okolje potrebni dodatni posegi, pa je preozko, saj iz Dodatka I k konvenciji to ne izhaja. Navajajo, da je Odbor za izvajanje Espoo konvencije nadalje obravnaval primer jedrske elektrarne Rivne in posebej poudaril, da mora Ukrajina do konca leta 2018 revidirati odločitve o podaljšanju jedrske elektrarne glede na izid presoje vplivov na okolje. Sklicuje se še na stališči Pritožbenega odbora Aarhuške konvencije v zadevi ACCC/C/2009/41 Slovakia, po kateri so aktivnosti v zvezi z jedrskimi elektrarnami (tudi podaljšanje) podvržene

zahtevam 6. člena Aarhuške konvencije in v zadevi ACCC/C/2014/104 Netherlands, v skladu s katerim je v proces podaljšanja delovanja jedrske elektrarne potrebno vključiti javnost. Opozarjajo, da je sodišče v sodbi I U 1729/2017 z dne 5. 6. 2018 toženki naložilo, da je treba pri preverjanju, ali so za podaljšanje NEK predvidene tudi spremembe na predmetnem objektu v smislu del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost, upoštevati vsa dela in posege na jedrskem objektu, kot je določena v i. točki 2. člena Konvencije o jedrski varnosti in 24. točki 3. člena Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (v nadaljevanju ZVISJV) oziroma 29. točki 3. člena ZVISJV-1, česar toženka ni upoštevala. Navajajo, da so seznanjeni z vsaj naslednjimi tekočimi ali predvidenimi projekti na jedrskem objektu ali v povezavi z njim, katerih postavitve in delovanje je povezano tudi s podaljšanim delovanjem jedrske elektrarne, kot so izgradnja suhega skladišča izrabljenega jedrskega goriva, zgradbe za manipulacijo z radioaktivnimi odpadki in skladišča NSRAO. Poleg tega nekatere spremembe v jedrski elektrarni predstavljajo fizične posege na jedrskem objektu, ki jih toženka ni ovrednotila. Sodišču zato predlagajo, naj tožbi ugodi, izpodbijani sklep odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje.

5. Toženka je sodišču poslala upravne spise, ki se nanašajo na zadevo, na tožbo pa ni posebej odgovorila.
6. Sodišče je tožbo poslalo tudi nosilcu nameravanega posega (prizadeti stranki v tem upravnem sporu), ki v odgovoru na tožbo navaja, da NEK obratuje in že deluje, za kar ima pridobljena ustrezna dovoljenja na podlagi ZVISJV in ZVISJV-1, pri kontinuiranem obratovanju pa ne gre za spremembo obstoječega obratovalnega dovoljenja, saj vsi okoljski in radiološki pogoji in omejitve v veljavnem dovoljenju ostajajo enaki, niti se ne spreminja obstoječe okoljevarstveno dovoljenje, ne obstoječe vodno dovoljenje. Navaja, da je v 50. členu ZVO-1 predvidena presoja vplivov na okolje za bodoče in nameravane posege, podaljšanje življenjske dobe jedrske elektrarne pa ne predstavlja nameravanega posega. Meni, da v Espoo konvenciji, ZVO-1 in Uredbi in niti v ZVISJV ter ZVISJV-1 ni pravne podlage za izvedbo obravnavanega postopka. Opozarja, da stališča Odbora za izvajanje Espoo konvencije nimajo pravne veljave razlage Espoo konvencije. Glede sklepa Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) št. 51103-26/2014/4 z dne 29. 5. 2014 v zvezi z izhodišči za 6. zasedanje Espoo konvencije pa navaja, da se je na tem zasedanju sicer presojalo, ali se sprejme stališče 25. zasedanja Odbora konvencije, da bi bilo po poteku dovoljenja za obratovanje jedrske elektrarne treba obnoviti presojo vplivov na okolje, vendar to stališče ni dobilo zadostne podpore držav članic in ni bilo sprejeto. Zavrača tudi uporabo stališča iz zadeve ACCC/C/2014/104 Netherlands, saj se nanaša na vprašanje vključitve javnosti, kar ni predmet odločanja v tem postopku. Zato ne drži, da naj bi prišlo do novih pomembnih pravno zavezujočih stališč mednarodnega telesa. Glede obratovalnega dovoljenja navaja, da je bilo to

njenemu pravnemu predniku izdano za nedoločen čas, vsebinsko pa je dejansko omejeno na 10 let (do leta 2023), ko je treba opraviti občasni varnostni pregled, s katerim se celovito ocenijo vsi vidiki jedrske in sevalne varnosti ter tudi vplivi NEK na okolje. Pozitiven rezultat pa je vsebinski pogoj za podaljšanje obratovalnega dovoljenja za naslednjih 10 let. Za podaljšanje obratovanja bo morala med drugim v celoti uspešno izvesti Program nadzora staranja in Program nadgradnje varnosti.

7. Opozarja, da so v predmetnem postopku v okviru predhodnega postopka pristojni državni organi in organizacije podali pisna mnenja, da ni treba izvesti presoje vplivov na okolje, odločitev toženke pa je skladna s temi mnenji. Glede tveganja za okoljsko nesrečo navaja, da se to zaradi podaljšanja obratovanja ne spreminja, saj je morala preko sprememb varnostnega poročila in tehničnih specifikacij zaključiti vse akcije iz občasnega varnostnega pregleda, ki so se nanašale na podaljšanje obratovalne dobe, vsi izvedeni postopki pa so potrdili, da kontinuirano obratovanje NEK ne predstavlja sprememb obstoječega stanja, ki bi prinašale nove obremenitve v okolju in bi pomenile poslabšanje jedrske in sevalne varnosti. Ugotovljeno je še bilo, da se pogoji in omejitve, ki so osnova za varnostne analize, ne spreminjajo, vsi okoljski in radiološki pogoji ter omejitve veljavnega obratovalnega dovoljenja pa ostajajo enaki. Glede na navedeno se obseg tveganj kvečjemu zmanjšuje, saj je prizadeta stranka izvedla (in še izvaja) številne izboljšave in varnostne nadgradnje.
8. Glede projektov oziroma posegov, in sicer izgradnje suhega skladišča NSRAO, objekta za manipulacijo z opremo in pošiljkami radioaktivnih tovorov in odlagališča NSRAO navaja, da tožniki v tožbi to navajajo prvič. Hkrati pojasnjuje, da se s tem uvaja novo, tehnološko varnejše skladiščenje izrabljenega goriva, ki povečuje jedrsko varnost. Izgradnja tega skladišča je nujna in neizogibna faza, ki je neodvisna od časa obratovanja NEK. Ne gre pa pri tem za spremembo zasnove jedrske elektrarne s tehnologijo. Dodaja, da je toženka za poseg suhega skladiščenja s sklepom št. 35405-192/2018-22 z dne 13. 11. 2018 odločila, da je treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Objekt za manipulacijo z radioaktivnimi odpadki ji omogoča lažje sortiranje in obdelavo odpadkov ob povečanju možnosti in izrabe procesa dekontaminacije, s čimer se bo nastajanje NSRAO optimiziralo. Za navedeni objekt je toženka odločila, da presoje vplivov na okolje ni treba izvesti in pridobiti okoljevarstvenega soglasja. Dodaja, da je ta objekt nujen in neizogiben ter je popolnoma neodvisen od dolžine obratovanja NEK. V zvezi z izgradnjo odlagališča NSRAO navaja, da je treba upoštevati Uredbo o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov na

lokaciji Vrbina v občini Krško in ni v pristojnosti prizadete stranke, saj gre za objekt izven ograje NEK. Tudi izgradnja tega odlagališča je nujna in neizogibna ter popolnoma neodvisna od dolžine obratovanja NEK. Sodišču zato predlaga, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno.

9. V pripravljalni vlogi tožniki opozarjajo na stališče v sodbi Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) C-411/17, zlasti v kontekstu, da presoja vplivov na okolje za predmetni objekt nikoli ni bila izvedena.
10. Prizadeta stranka odgovarja, da te odločitve ni mogoče in ni dopustno aplicirati na obravnavani primer, saj je časovno obdobje obratovanja NEK predmet urejanja ZVISJV in ZVISJV-1. Poleg tega pri NEK ne gre za primerljive spremembe oziroma razširitve glede na njihovo naravo in velikost, niti ne gre za spremembo poprejšnje zakonske omejitve obratovanja jedrske elektrarne, do leta 2023 tudi niso nujno potrebna velika obnovitvena dela, ki bi bila primerljive obsega, kot je pri prvotnem zagonu teh elektrarn. Opozarja, da je že pred leti sprejela Program staranja, na podlagi katerega že dlje časa sistematično izvaja celovit pregled sistemov, komponent in struktur na elektrarni ter njihove zahtevane funkcije, izvedba teh aktivnosti pa je predpogoj za podaljšanje obratovanja za desetletno obdobje. Pri NEK ni prišlo do prenehanja obratovanja in ponovnega zagona oziroma do podaljšanja prvotno določenega obratovanja, poleg tega je šlo v navedeni zadevi za izpodbijanje ustavnosti zakona ter za dela in posege, ki spreminjajo fizično stvarnost območja. Zato meni, da nima obveznosti presoje vplivov na okolje.
11. Tožba je utemeljena.
12. V obravnavani zadevi ni sporno, da so imeli tožniki možnost sodelovati v predmetnem predhodnem postopku, v katerem se je ugotavljalo, ali je za nameravani poseg treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje, kdo izmed drugih članov zainteresirane javnosti se ni imel možnost udeleževati tega postopka, pa tožniki ne navajajo, zato je neutemeljeno njihovo sklicevanje na določbe Aarhuške konvencije in s tem povezane odločitve pritožbenega organa. Dovoljenje za obratovanje, torej podaljšanje obratovalne dobe NEK s 40 na 60 let, tudi ni predmet tega upravnega postopka, niti upravnega spora, zato se sodišče ni opredeljevalo do navedb o neustreznosti vključitvi javnosti v postopek izdaje tega obratovalnega dovoljenja. To pa ne pomeni, da tožniki v skladu z določbami Aarhuške konvencije in Zakona o splošnem upravnem postopku ne morejo zahtevati vključitve v postopke izdaje obratovalnih dovoljenj, ki se vodijo po določbah ZVISJV oziroma ZVISJV-1.
13. Glede tožbenih navedb o upoštevanju stališč mnenja Odbora za izvajanje Espoo konvencije in Vlade v zvezi z izhodišči za 6. zasedanje Espoo konvencije je

sodišče v sodbi I U 1729/2017 z dne 5. 6. 2018 že pojasnilo, da Espoo konvencija med dejavnostmi v Dodatku I ni določila podaljšanja obratovanja jedrskih elektrarn. Ker iz 2. točke drugega člena te konvencije izhaja, da morajo pogodbenice za uresničevanje določb te konvencije sprejeti potrebne pravne, upravne in druge ukrepe, to pomeni, da njene določbe niti niso neposredno uporabljive. RS je pogoje za izvajanje presoje vplivov na okolje predpisala v ZVO-1, ZVISJV in Uredbi, iz ZVISJV-1, ki je bil sprejet po sprejemu omenjenih stališč, pa tudi ne izhaja, da je za primere podaljšanja obratovanja obstoječe jedrske elektrarne obvezna presoja vplivov na okolje (prim. 95. in 97. člen ZVISJV-1).

14. Po drugi strani tudi opozorilo prizadete stranke na tožbene novote ni relevantno, saj v skladu s sodbo SEU v zadevi C-137/14 v okoljskih zadevah tožnikom kot nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, ni dopustno omejevati razlogov, ki jih lahko navajajo v utemeljitev pravnega sredstva v sodnem postopku, poleg tega je iz listin v upravnem spisu razvidno, da so imeli tožniki možnost navajati te razloge šele po prejemu napotkov iz sodbe I U 1729/2017 z dne 5. 6. 2018, s katerimi je odpravilo odločitev drugostopenjskega upravnega organa.
15. V tej sodbi je sodišče že pojasnilo, da je v skladu s 50. členom ZVO-1 treba pred začetkom izvajanja posega, ki lahko pomembno vpliva na okolje, izvesti presojo njegovih vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje ministrstva. Po 2. točki 3. člena ZVO-1 je poseg v okolje vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje tako, da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. Poseg v okolje se nanaša zlasti na rabo naravnih dobrin, onesnaževanje delov okolja, gradnjo in uporabo objektov, proizvodne in druge dejavnosti ter dajanje izdelkov na trg in njihovo potrošnjo.
16. Za določene vrste posegov v okolje je zaradi njihove velikosti, obsega, lokacije ali drugih značilnosti, ki lahko vplivajo na okolje, presoja vplivov na okolje obvezna (drugi odstavek 51. člena ZVO-1). Za določene vrste posegov v okolje, pri katerih se zaradi značilnosti nameravanega posega ali njegove lokacije lahko pričakujejo pomembni vplivi na okolje, pa ministrstvo izvede predhodni postopek iz 51.a člena tega zakona, v katerem ugotovi, ali je presoja vplivov obvezna tudi za te posege (tretji odstavek 51. člena). V četrtem odstavku istega člena je določena pristojnost Vlade, da predpiše vrste posegov iz drugega in tretjega odstavka tega člena, kar je storila z Uredbo.
17. V skladu s točko D.II.1 Priloge 1 k Uredbi je presoja vplivov na okolje obvezna za jedrske elektrarne in druge jedrske reaktorje, vključno z njihovo demontažo ali odstranitvijo. V zadevi ni sporno, da NEK že obratuje, zato v konkretnem primeru

ne gre za primer iz citirane točke. Vendar se NEK dovoljenje za obratovanje izteče leta 2023 in je bilo to podaljšano do leta 2043, v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 3. člena Uredbe pa se predhodni postopek izvede tudi za spremembo posega v okolje, ki je v skladu s predpisi že dovoljen, se izvaja ali je že izveden, in ne glede na to, ali je bilo za poseg v okolje pred njegovo spremembo že pridobljeno okoljevarstveno soglasje ali sklep v predhodnem postopku v skladu z zakonom, ki ureja varstvo okolja, če gre za spremembo posega v okolje, ki med drugim pomeni spremembo obdobja obratovanja naprave in bi lahko imela pomembne škodljive vplive na okolje.

18. Toženka sicer ugotavlja, da gre v obravnavani zadevi za obstoječo napravo iz 10. člena Uredbe, pri čemer se sklicuje na določbe iz 68., 82. člena in 86. člena ZVO-1 ter 85. člen ZVO-1F, vendar ni tudi pojasnila, za kakšno napravo natančno gre in na kaj se je okoljevarstveno dovoljenje št. 35441-103/2006-24 z dne 30. 6. 2010, spremenjeno z odločbama št. 35441-103/2006-33 z dne 4. 6. 2012 in št. 35441-11/2013-3 z dne 10. 10. 2013, konkretno nanašalo, saj iz listin v upravnem spisu izhaja, da naj bi bilo izdano zgolj za emisije v vode. Torej ni konkretno pojasnila, ali sploh gre za napravo iz 10. člena Uredbe. Poleg tega je po presoji sodišča tudi ugotovitev, da se na napravi ne bo izvedla sprememba naprave ali obrata, nezadostno obrazložena.
19. Tukajšnje sodišče je v sodbi I U 1729/2017 z dne 5. 6. 2018 namreč že pojasnilo, da Uredba v slovenski pravni red implementira Direktivo 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva o PVO), ki je kodifikacija Direktive 85/337/EGS o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, zato je za pravilno uporabo nacionalnih določb pomembno tudi pravo EU. V skladu s prvim odstavkom 1. člena Direktive o PVO se ta uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje. Po točki 2(b) Priloge I k Direktivi o PVO so med projekti, za katere prvi odstavek 4. člena te direktive določa, da so predmet presoje v skladu s členi od 5 do 10 te direktive, navedene jedrske elektrarne in drugi jedrski reaktorji, vključno z demontažo ali odstranitvijo takih elektrarn ali reaktorjev. Po 24. točki Priloge I k Direktivi o PVO je presoja vplivov na okolje obvezna tudi za „karkršno koli spremembo ali razširitev projektov, naštetih v tej prilogi, kjer takšna sprememba ali razširitev sama po sebi doseže morebitne pragove, določene v tej prilogi,“ v skladu s 13. točko Priloge II k Direktivi o PVO pa je za „vsako spremembo ali razširitev projektov, naštetih v Prilogi I ali tej prilogi, ki so že dovoljeni, izvedeni ali v izvedbi in imajo lahko pomembne škodljive vplive na okolje (sprememba ali razširitev, ki ni vključena v Prilogo I)“ treba odločiti, ali je potrebno izvesti presojo vplivov na okolje (drugi odstavek 4. člena Direktive o PVO).

20. SEU je v sodbi v zadevi C-411/17 pojasnilo, da glede na sodno prakso pojem „projekt“ iz prve alineje (a) točke drugega odstavka 1. člena Direktive o PVO, ki zajema izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij in shem, iz druge alineje pa druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov; ustreza delom ali posegom, ki spreminjajo fizično stvarnost območja (glej C-121/11 in tam navedena sodna praksa). V tej zadevi se je SEU ukvarjalo z vprašanjem, ali v okvir take opredelitve pojma „projekt“ spada med drugim ponovni zagon nedelujoče jedrske elektrarne in desetletna preložitvev roka za ustavitev obratovanja delujoče jedrske elektrarne, ker za svojo izvedbo potrebujeta, in to torej nujno spremljajo, velike naložbe in posodobitvena dela na zadevnih elektrarnah. Iz spisa, s katerim razpolaga SEU, je bilo namreč razvidno, da ti ukrepi vključujejo izvedbo obsežnih del na predmetnih elektrarnah, namenjenih posodobitvi in zagotovitvi spoštovanja veljavnih varnostnih standardov, kar potrjuje tudi finančni okvir v znesku 700 milijonov EUR, ki je zanje namenjen. V skladu s predložitveno odločbo je bila predvidena realizacija investicijskega načrta, imenovanega „pomladitev“, ki ta dela opisuje kot tista, ki so potrebna za podaljšanje obratovanja elektrarn in zlasti zajemajo investicije za nadomestitev naprav zaradi staranja in posodobitev drugih naprav ter spremembe, ki jih je treba izvesti na podlagi četrte periodične revizije varnosti in testov odpornosti, ki so bili opravljeni zaradi nesreče v Fukušimi (Japonska). Natančneje, iz spisa, ki je bil predložen SEU, je bilo razvidno, da so se ta dela nanašala zlasti na posodobitev kupol elektrarn, obnovitev bazenov za shranjevanje porabljenega goriva, namestitvev nove črpalne postaje in prilagoditev podzidja, da bi bili ti elektrarni boljše varovani pred poplavami. Ta dela naj ne bi zajemala le izboljšav obstoječih struktur, ampak tudi izgradnjo treh stavb, od katerih bi bili dve namenjeni za ventilacijske sisteme, tretja pa za protipožarno napravo. Po presoji SEU pa bi taka dela lahko vplivala na fizično stvarnost zadevnih območij v smislu sodne prakse SEU. Poleg tega so, čeprav ta dela niso navedena v presojanem zakonu, temveč v posebnem sporazumu, kljub temu tesno povezana z ukrepi, ki jih je sprejel belgijski zakonodajalec.

21. V obravnavanem primeru tožniki uveljavljajo ravno to, da so s podaljšanjem obratovanja NEK predvideni oziroma že izvedeni posegi, in sicer gre za izgradnjo suhega skladišča izrabljenega jedrskega goriva, zgradbo za manipulacijo z radioaktivnimi odpadki in izgradnjo skladišča NSRAO, poleg tega navajajo, da so predvidene nekatere spremembe v jedrski elektrarni. Tudi iz izpodbijanega sklepa izhaja, da so ti posegi predvideni oziroma so zanje že izdani ustrezni upravni akti, vendar pa se toženka do teh posegov ni izrecno opredelila. Poleg tega je sodišče v sodbi I U 1729/2017 z dne 5. 6. 2018 opozorilo, da iz sodbe SEU v zadevi C-2/07 izhaja, da se cilj predpisov ne sme zaobiti s tem, da se projekti razdrobijo in da posledica neupoštevanja njihovega skupnega učinka ne sme biti, da se vsi projekti izogonejo obveznosti presoje, medtem ko bi, če bi se upoštevali skupaj, lahko

pomembno vplivali na okolje v smislu prvega odstavka drugega člena Direktive 85/337. To pomeni, da je treba pri preverjanju, ali so zaradi podaljšanja obratovanja NEK predvidene tudi spremembe na predmetnem objektu v smislu del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, upoštevati vsa dela oziroma fizične posege na jedrskem objektu, kot je ta določen v i. točki 2. člena Konvencije o jedrski varnosti in 24. točki tretjega člena ZVISJV (oziroma 29. točki tretjega člena ZVISJV-1).

22. Glede navedb prizadete stranke, da sodbe SEU C-411/17 ni mogoče in ni dopustno aplicirati na obravnavani primer, ker je časovno obdobje obratovanja NEK predmet urejanja ZVISJV in ZVISJV-1, sodišče pojasnjuje, da je pri uporabi prava EU nacionalno sodišče dolžno spoštovati načelo njegove primarnosti in neposrednosti.¹ Po načelu primarnosti prava EU se nacionalna ureditev, ki spada na področje uporabe prava EU in je z njim v nasprotju, ne sme uporabiti.² Vprašanje, ali so za podaljšanje obratovanja NEK potrebne spremembe oziroma razširitve, ki so glede na njihovo naravo in velikost primerljive tistim iz navedene sodbe SEU, pa bo morala pojasniti toženka v ponovljenem postopku.
23. V zadevi je torej ostalo nepojasnjeno, ali je za nameravani poseg, tj. podaljšanje obratovanja NEK, treba izvesti dela s katerimi se spreminja fizična stvarnost območja. Pri tem za odločitev v zadevi niso pomembna zgolj dela, ki bi bila primerljivega obsega kot pri prvotnem zagonu teh elektrarn (24. točka Priloge I Direktive o PVO), temveč vsa dela, ki imajo lahko pomembne škodljive vplive na okolje (13. točka Priloge II Direktive o PVO), torej tudi, če pomenijo izboljšave za funkcioniranje in varnost NEK. Upoštevati je torej treba vsa dela, ki so povezana s podaljšanjem obratovanja NEK po letu 2023, tudi iz Programa staranja in Programa nadgradnje varnosti. Toženka se bo v ponovljenem postopku tako morala opredeliti do vseh predvidenih posegov v smislu njihove funkcionalne povezanosti s podaljšanjem obratovanja NEK. Zlasti bo morala 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 o PVO.
24. To pomeni, da dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v konkretnem postopku, ne daje zanesljive podlage za odločitev, ali je za predmetni poseg treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Sodišče je zato tožbi ugodilo tako, da je izpodbijani sklep odpravilo (2. točka prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1) ter zadevo vrnilo toženki v ponovni postopek. V ponovljenem postopku bo toženka morala pri svojem odločanju upoštevati pravna stališča iz te sodbe.

1 Sodbi SEU C 6/64 in C-26/62. Pogoji za direktni učinek so izpolnjeni, če je posamezna določba jasna, brezpogojna in ne potrebuje nadaljnje implementacije.

2 Sodbi SEU C-106/77 in C-555/07.

25. V obravnavni zadevi za odločitev sodišča ni bilo treba izvajati dokazov, ki niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijane odločbe (drugi odstavek 51. člena ZUS-1), poleg tega je v upravnem sporu med strankami sporna le še pravna presoja dejstev, ki med strankami niso sporna. Sodišče je zato v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave.

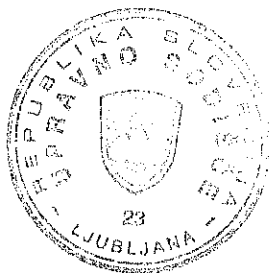
PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 16. januar 2020

Predsednica senata:

mag. Jonika Marflak Trontelj, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvinkom
Podpis pristojne sodne osebe: