



NEFFAT IN PARTNERJI
Odvetniška družba

Alpacem Cement, d.d.

Anhovo 1

5210 Deskle

Določitev MANJ STROGIH MEJNIH VREDNOSTI za nekaterne parametre emisij snovi v zrak

PRAVNO MNENJE

Ljubljana, November 2025

Odvetniška družba Neffat in partnerji o.p., d.o.o.

Law Firm Neffat and Partners LLC | Anwaltsgesellschaft Neffat und Partner GmbH

Miklošičeva cesta 18, SI-1000 Ljubljana, Slovenija

Registrski organ: Okrožno sodišče v Ljubljani Osnovni kapital: 7.500 EUR Matična št.: 3455254000 ID za DDV: SI4346222

T +386 1 300 00 70 **F** +386 1 300 00 75 **E** info@neffat.si **W** www.neffat.si **TRR** SI56 3500 1000 1631 549

Spoštovani,

na nas (v nadaljevanju tudi: »**odvetniška družba**« ali »**mi**«) ste se kot gospodarska družba, Alpacem Cement, d.d. (v nadaljevanju: »**ALPACEM**«) obrnili za pripravo pravnega mnenja v zvezi s spremembo okoljevarstvenega dovoljenja za napravo po uradni dolžnosti.

V nadaljevanju podajamo naše pravno mnenje.

Opozorilo:

To pravno mnenje je pripravljeno v skladu z naročilom družbe Alpacem Cement, d.d., Anhovo 1, 5210 Deskle, in na podlagi informacij, ki jih je naročnik posredoval ob naročilu pravnega mnenja. Za morebitne sklepe in zaključke tega pravnega mnenja, ki izhajajo iz pomanjkljivih informacij naročnika, ki se nanašajo na predmetno zadevo, odvetniška družba ne prevzema odgovornosti. Prav tako odvetniška družba dopušča možnost, da je mnenje drugih subjektov ali državnih organov v tej zadevi lahko drugačno in da bi bila odločitev v morebitnem sodnem, upravnem ali drugem pravnem postopku drugačna, kot bi jo narekovalo to mnenje.

Kazalo:

1. DEJANSKO STANJE	3
2. PRAVNI VIRI IN PREGLEDANA DOKUMENTACIJA	5
3. POGOJI ZA DOLOČANJE MANJ STROGIH MEJNIH VREDNOSTI	6
4. SKLEP	8

1. Dejansko stanje

ALPACEM je delniška družba, katere glavna dejavnost je Proizvodnja cementa (SKD 23.510).¹

ALPACEM ima za IED napravo – rotacijsko peč za proizvodnjo cementnega klinkerja in z njo vse tehnološko povezane dejavnosti (linijo za proizvodnjo cementa) pridobljeno okoljevarstveno dovoljenje. Dovoljenje obsega dovoljenje za obratovanje naprave, v kateri se izvajata dejavnosti:

- 3.1 - proizvodnja cementa:
 - a. proizvodnja cementnega klinkerja v rotacijski peči s proizvodno zmogljivostjo največ 3180 ton na dan,
- in
- 5.2 - predelava odpadkov - sosežiganje odpadkov v napravi za sosežig (rotacijski peči):
 - a. za nenevarne odpadke z zmogljivostjo največ 30 ton na uro,
 - b. za nevarne odpadke z zmogljivostjo največ 192 ton na dan (8 ton na uro).

ALPACEM je dne 30.9.2025 s strani Ministrstva za okolje podnebje in energijo (v nadaljevanju: »MOPE«) prejel Obvestilo o vodenju postopka o spremembi okoljevarstvenega dovoljenja po uradni dolžnosti in poziv za predložitev podatkov.

MOPE je ALPACEM obvestil, da je po uradni dolžnosti začel postopek preverjanja in uskladitve pravnomočnega okoljevarstvenega dovoljenja zaradi spremembe predpisov s področja varstva okolja, ki se nanašajo na obratovanje naprave, in sicer zaradi:

¹ Vir AJPES

- dopolnjenega drugega odstavka 18. člena ZVO-2 (1. člen ZVO-2A) ter
- novega devetega in desetega odstavka 150. člena ZVO-2 (2. člen ZVO-2A) ter na podlagi navedenih pravnih podlag sprejetih novih:
 - določb Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov (Uradni list RS, št. 45/25),
 - določb Uredbe o spremembah in dopolnitvi Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (Uradni list RS, št. 45/25) in

- določb Pravilnika o prvih meritvah in obratovalnem monitoringu emisije snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja ter o pogojih za njegovo izvajanje (Uradni list RS, št. 45/25),

in zaradi spremenjenega tretjega odstavka 150. člena ZVO-2 (2. člen ZVO-2A).

MOPE je ALPACEM podal poziv, da v roku 60 dni od prejema obvestila poda opredelitev, in sicer do:

Ministrstvo vas poziva, da:

- se opredelite do vseh točk iz točke I. te seznaniitve (tj. do vseh v točki I. te seznaniitve navedenih sprememb okoljevarstvenega dovoljenja);

16

- pojasnite, s kakšnimi ukrepi boste dosegali nove mejne vrednosti, določene v Preglednici 7a iz točke I./4.2.1 izreka okoljevarstvenega dovoljenja;
- pojasnite, z uporabo katerih razpoložljivih tehnik boste stremeli k doseganju koncentracij benzena, nižjih od 0,5 mg/m³, kot to izhaja iz točke 2.3 Priloge 10 Uredbe o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja;
- navedete tudi časovnico za izpolnitev zahtev iz spremenjenega okoljevarstvenega dovoljenja.

Spremembe OVD, ki jih predvideva MOPE v Obvestilu, se nanašajo na 10.a člen spremembe Uredbe o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov, vendar želi upravljavec pri spremembi OVD upoštevati tudi določbe iz 10.b člena spremembe Uredbe o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov ter nove priloge 5 ter uveljaviti določitev manj strogih mejnih vrednosti za nekatere parametre, za katere inovativna, na novo dizajnirana tehnologija RTO-SCR ne bo omogočala njihovega doseganja. V Preglednici 7a bo zato potrebno določiti manj stroge mejne vrednosti za nekatere parametre.

V predlogu Preglednice (7a) upravljalec predlaga nove manj stroge mejne vrednosti za TOC, NO_x, CO, Hg in NH₃, in sicer za dnevna povprečja. Polurne mejne vrednosti ostanejo enake.

Manj stroge mejne vrednosti za navedene parametre se predlaga na osnovi mnenj dveh strokovnih ustanov, ki sta ju podali mednarodno ugledni instituciji (VDZ in TU Dunaj), ki se ukvarjata s področjem

zniževanja industrijskih emisij na ravni EU in imata reference na področju tehnologij proizvodnje cementa, kot to predvideva točka 3.3., opcija b) iz nove Priloge 5 k Uredbi o Sosežigu.

Stranka si je zastavila naslednje vprašanje, na katerega odgovarjamo v pravnem mnenju:

- Kakšni so predpisani pogoji in utemeljitve za določanje manj strogih mejnih vrednosti v skladu z Uredbo o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov?

2. Pravni viri in pregledana dokumentacija

Pri pripravi predmetnega pravnega mnenja so bili uporabljeni naslednji pravni viri in pregledana naslednja dokumentacija:

- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991 spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »URS«);
- Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 44/22 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »ZVO-2«);
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »ZUP«);
- DIREKTIVA 2010/75/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (prenovitev) (UL L št. 334 z dne 17. 12. 2010, v nadaljevanju: »IED direktiva«);
- Uredba o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja (Uradni list RS 31/2007 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »Uredba o emisiji«);
- Uredba o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov (Uradni list RS 8/2016 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »Uredba o sosežigu«);
- Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki povzročajo industrijske emisije (Uradni list RS 68/2022 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: »Uredba IED«);
- Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Obvestilo o vodenju postopka o spremembi okoljevarstvenega dovoljenja po uradni dolžnosti in poziv za predložitev podatkov, številka 35432-44/2025-2570-1 z dne 29. 9. 2025 (v nadaljevanju: »Obvestilo MOPE«);
- Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Čistopis izreka okoljevarstvenega dovoljenja, številka 35432-21/2024-2570-29 z dne 29. 9. 2025 (v nadaljevanju: »OVD«);

- Ute Zunzer, Helmut Hoppe, VDZ Technology gGmbH, Technical Report A-2025/0807, Assessment of potential emission abatement techniques for the Alpacem Anhovo Cement Plant, 29.10.2025. – in prevod v slovenščino;
- Ute Zunzer, Helmut Hoppe, VDZ Technology gGmbH, Technical Report P-2024/0095; A-2024/3609, Exclusion tests with raw material samples from the Anhovo Plant and estimation of raw-material-generated emissions, 17.10.2025. – priloga k A-2025/0807;
- Gerd Mauschwitz, EXHAUST GAS CLEANING TECHNOLOGIES AND EMISSION LIMITS FOR PLANTS IN THE CEMENT INDUSTRY USING THE CYCLONE PREHEATER PROCESS ALPACEM CEMENT PLANT, ANHOVO, SLOVENIA, Vienna University of Technology, Institute of Chemical Engineering, Vienna, 25.10.2025. – in prevod v slovenščino.

3. Pogoji za določanje manj strogih mejnih vrednosti

Uredba o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov v **10.b členu** določa, da lahko upravljavec v vsakokratnem postopku pridobitve ali spremembe okoljevarstvenega dovoljenja za določen čas največ desetih let zaprosi za določitev manj strogih mejnih vrednosti, kot so določene v tabelah 1.1., 1.3., 2.1, 2.3, 3.1, 3.3, 4 in 5 priloge 4 te uredbe.²

Predmetni 10.b člen določa:

10.b člen (določanje manj strogih mejnih vrednosti)

(1) Ne glede na določbe prvega odstavka prejšnjega člena lahko upravljavec v vsakokratnem postopku pridobitve ali spremembe okoljevarstvenega dovoljenja za določen čas največ desetih let zaprosi za določitev manj strogih mejnih vrednosti, kot so določene v tabelah 1.1., 1.3., 2.1, 2.3, 3.1, 3.3, 4 in 5 priloge 4 te uredbe.

(2) Ministrstvo v skladu s prejšnjim odstavkom v okoljevarstvenem dovoljenju določi manj stroge mejne vrednosti emisij, če ugotovi, da:

1. je posamezne zahteve te uredbe mogoče izpolniti le z nesorazmerno visokimi stroški v primerjavi s koristmi za okolje, zaradi tehničnih značilnosti naprave, kar vključuje možnost, da ustrezna tehnologija ni dostopna na trgu, ali geografskega položaja ali lokalnih okoljskih razmer območja, na katerem je naprava, pri čemer pri oceni sorazmernosti upošteva tudi celokupni prispevek zmanjšanja emisij zaradi določitve strožjih mejnih vrednosti za naprave za sosežig na podlagi priloge 4 te uredbe;
2. se v napravi uporabljajo najboljše razpoložljive tehnike, kot so opisane v veljavnih zaključkih o BAT;
3. določitev manj strogih mejnih vrednosti emisij ne povzroči znatnega onesnaženja in ohranja visoko raven varstva okolja kot celote, tako da predlagana manj stroga mejna vrednost emisij zagotavlja, da spoštovanje standardov kakovosti okolja iz zakona, ki ureja varstvo okolja, ni ogroženo;
4. naprava ni na območju, kjer so že preseženi standardi kakovosti okolja glede na zakon, ki ureja varstvo okolja;
5. naprava ni na zavarovanem območju narave v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje narave;
6. so izpolnjene zahteve iz predpisov, ki urejajo odpadke, in iz predpisa, ki ureja vrsto dejavnosti in naprav, ki povzročajo industrijske emisije.

(3) Upravljavec izpolnjevanje zahtev iz 1. točke prejšnjega odstavka izkaže z oceno nesorazmerno visokih stroškov v primerjavi s koristmi za okolje v skladu z metodologijo iz priloge 5, ki je kot priloga sestavni del te uredbe, iz katere je razvidno, da so stroški vsaj 1,5-krat višji od koristi.

(4) Upravljavec izpolnjevanje zahtev iz 2. do 6. točke drugega odstavka tega člena dokaže z dokazili k vlogi za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja.». ».

² Uredba o sosežigu, 10b. člen, 1. odstavek

Predmetna določba Uredbe o sosežigu pomeni izpeljavo določb 11. in 12. odstavka 116. člena ZVO-2, ki omogočajo, da ministrstvo lahko določi manj stroge mejne vrednosti emisij.

Ministrstvo v okoljevarstvenem dovoljenju določi manj stroge mejne vrednosti emisij v skladu s točko 1 iz (2) odstavka 10. b. člena Uredbe o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov, če ugotovi, da je posamezne zahteve te uredbe mogoče izpolniti le z nesorazmerno visokimi stroški v primerjavi s koristmi za okolje (derogacija), zaradi tehničnih značilnosti naprave, kar vključuje možnost, da ustrezna tehnologija ni dostopna na trgu, ali geografskega položaja ali lokalnih okoljskih razmer območja, na katerem je naprava, pri čemer pri oceni sorazmernosti upošteva tudi celokupni prispevek zmanjšanja emisij zaradi določitve strožjih mejnih vrednosti za naprave za sosežig na podlagi priloge 4 Uredbe o sosežigu.

Nova Priloga 5 **Ocena nesorazmerno visokih stroškov v primerjavi s koristmi za okolje**, Uredbe o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov, v točki 3. navaja:

- 3 Glede nesorazmernost stroškov v primerjavi s koristmi za okolje:
 - 3.1. Za namene določitve, ali obstaja nesorazmernost, se primerjajo stroški izpolnjevanja ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnikami, in koristi takega izpolnjevanja.
 - 3.2. Mehanizem primerjave vključuje naslednje elemente:
 - a) metodo za obravnavanje negotovosti pri ocenjevanju stroškov in koristi za okolje;
 - b) navedbo razlike, za katero stroški presegajo koristi za okolje.
 - 3.3. Če stroškov ni mogoče oceniti, ker tehnologija, ki bi omogočala doseganje mejnih vrednosti v skladu s prilogo 4 te uredbe, še ni razvita ali je v fazi razvoja, in ekonomsko-finančna ocena stroškov razvoja do faze industrijske uporabe ni smiselna zaradi prevelikega razpona in prevelike negotovosti, se šteje, da je strošek nesorazmerno višji od koristi. V tem primeru mora ocena vsebovati:
 - a) verodostojne podatke s strani vsaj treh proizvajalcev, ki vključujejo reference proizvajalca, iz katerih je razvidno, da je že inštaliral podobno tehnologijo na industrijski ravni in opis faze razvoja tehnologije, ki bi upravljavcu ob uspešnem razvoju tehnologije omogočala doseganje mejnih vrednosti v skladu s prilogo 4 te uredbe, ali
 - b) mnenji dveh strokovnih ustanov, ki se ukvarjata s področjem zniževanja industrijskih emisij na ravni EU, iz katerih je razvidno, da tehnologija, ki bi omogočala doseganje mejnih vrednosti v skladu s prilogo 4 te uredbe, ni dostopna na trgu. Mnenji morata vsebovati tudi navedbo obstoječe tehnologije, ki omogoča največji približek mejnim vrednostim iz priloge 4 te uredbe.«.

Upravljevec izpolnjevanje zahtev iz 1. točke (2) odstavka 10. b. člena Uredbe o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov izkaže z oceno nesorazmerno visokih stroškov v primerjavi s koristmi za okolje v skladu z metodologijo iz priloge 5 Uredbe o sosežigu, iz katere je razvidno, da so stroški vsaj 1,5-krat višji od koristi³, pri čemer je pri izkazovanju nesorazmernosti stroškov v primerjavi s koristmi za okolje v primeru, če stroškov ni mogoče oceniti, ker tehnologija, ki bi omogočala doseganje mejnih vrednosti v skladu s prilogo 4 Uredbe o sosežigu, še ni razvita ali je v fazi razvoja, in ekonomsko-finančna ocena stroškov razvoja do faze industrijske uporabe ni smiselna zaradi prevelikega razpona in prevelike negotovosti, se šteje, da je strošek nesorazmerno višji od koristi. V tem primeru mora ocena vsebovati:

- a) verodostojne podatke s strani vsaj treh proizvajalcev, ki vključujejo reference proizvajalca, iz katerih je razvidno, da je že inštaliral podobno tehnologijo na industrijski ravni in opis faze

³ Prav tam, 10b. člen, 3. odstavek

razvoja tehnologije, ki bi upravljavcu ob uspešnem razvoju tehnologije omogočala doseganje mejnih vrednosti v skladu s prilogo 4 te uredbe, ali

- b) mnenji dveh strokovnih ustanov, ki se ukvarjata s področjem zniževanja industrijskih emisij na ravni EU, iz katerih je razvidno, da tehnologija, ki bi omogočala doseganje mejnih vrednosti v skladu s prilogo 4 te uredbe, ni dostopna na trgu. Mnenji morata vsebovati tudi navedbo obstoječe tehnologije, ki omogoča največji približek mejnim vrednostim iz priloge 4 te uredbe.

Upravljavec izpolnjevanje zahtev dokaže z dokazili k vlogi za pridobitev oz. spremembo okoljevarstvenega dovoljenja.

Upravljavec se je odločil, da bo dokazoval nesorazmerno visoke stroške v primerjavi s koristmi za okolje zaradi tehničnih značilnosti naprave z opcijo b) in sicer z dvema mnenjema strokovnih ustanov, ki se ukvarjata s področjem zniževanja industrijskih emisij na ravni EU.

V obeh ekspertnih mnenjih je strokovno dokazano in predlagano, da je potrebno, da Alpacem Cement, d.d. v postopku spremembe OVD zahteva derogacijo za posamezne parametre. Obe strokovni mnenji bo upravljavec priložil v Izjasnitvi / vlogi v postopku spremembe OVD po uradni dolžnosti.

S tem bo zadostil zahtevam nove zakonodaje za uveljavitev določitve manj strogih mejnih vrednosti.

4. Sklep

- Z dvema ekspertnima mnenjema dveh strokovnih ustanov, ki se ukvarjata s področjem zniževanja industrijskih emisij na ravni EU in imata reference na področju tehnologij proizvodnje cementa, je **zadoščeno kriterijem in pogojem za določitev manj strogih mejnih vrednosti za emisije snovi v zrak** za naslednje parametre: NO_x, TOC, CO, NH₃ in Hg in sicer na osnovi 10.b člena spremembe Uredbe o sežigalnicah odpadkov in napravah za sosežig odpadkov, kot to predvideva točka 3.3., opcija b) iz nove Priloge 5 te uredbe.

Odvetniška družba Neffat in partnerji o.p., d.o.o.
Domen Neffat LL.M. (Heidelberg), odvetnik



NEFFAT IN PARTNERJI
Odvetniška družba
o.p., d.o.o., Miklošičeva cesta 18
SI-1000 Ljubljana, Slovenija