



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode



2023

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode

Številka: 320-13/2020/39
Ljubljana, 19. aprila 2023

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode¹, št. 320-13/2020/32 z dne 28. 12. 2022 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ocenilo, da Ministrstvo za okolje in prostor pri zagotavljanju sistema okoljskih dajatev za rabo vode v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020 ni bilo učinkovito.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu od Ministrstva za okolje in prostor zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

V predpisanem roku 90 dni je računskemu sodišču odzivno poročilo² predložilo Ministrstvo za naravne vire in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo), v pristojnost katerega je v januarju 2023 prešlo revidirano področje. V odzivnem poročilu, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba Uroš Brežan, minister, je predstavljen popravljalni ukrep.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanega popravljalnega ukrepa.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalni ukrep in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnega ukrepa.

¹ [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotrnost-sistema-placevanja-okoljskih-dajatev-za-rabo-vode-2845/>], 5. 4. 2023.

² Št. 006-9/2020-2550-31 z dne 22. 3. 2023.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrep

2.1 Sistem okoljskih dajatev za rabo vodo

2.1.1 Opis nesmotrnosti

Popravljalni ukrep se nanaša na celovito prenovo sistema okoljskih dajatev za rabo vode in vključuje vse točke ugotovitvenega dela revizijskega poročila (2. poglavje), zato v nadaljevanju povzemamo le bistvene ugotovitve iz revizijskega poročila.

Zakon o vodah³ (v nadaljevanju: ZV-1) ne določa objektivnih kriterijev za določitev vrste vodne pravice, zaradi česar ni vzpostavljena sistemska ureditev določanja vodnih pravic.

Imetniki vodnih dovoljenj še vedno ne plačujejo vodne pravice, ker ministrstvo več kot 18 let od poteka zakonskega roka ni pripravilo predloga izvršilnega predpisa, ki bi določil podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitvev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja.

Ministrstvo ni izdalo predpisa, v katerem bi določilo količinski prag, od katerega je treba za odvzem vode iz javnega vodovoda pridobiti vodno dovoljenje, zaradi česar se vodno dovoljenje za rabo vode iz javnega vodovoda ne plačuje, ne glede na količino odvzete vode.

Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save⁴ (v nadaljevanju: ZPKEPS-1) ne zagotavlja sistemske enake obdavčitve rabe vode, kot to ureja ZV-1 za proizvodnjo električne energije v velikih hidroelektrarnah na rekah Dravi, Soči, Idrijci, Bači in zgornji Savi. Koncesionarji, ki izkoriščajo vodno energijo za proizvodnjo električne energije v velikih hidroelektrarnah na rekah Dravi, Soči, Idrijci in Bači ter zgornji Savi, plačujejo vodno povračilo od razpoložljive vodne energije oziroma od določenega obsega vodne pravice in ne od obsega dejansko izkoriščene vodne energije, zaradi česar so zavezani za plačilo višjega vodnega povračila v primerjavi z zavezanci za vodno povračilo rabe vodne energije na spodnji Savi.

Vzpostavljen sistem izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti ne zagotavlja enakopravnega sistema obdavčitve rabe voda, ker nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti dodatno bremeni samo nekatere uporabnike pitne vode.

Ministrstvo ni pripravilo predloga predpisa o načinu in obsegu elektronskega poročanja o odvzetih količinah vode in ni predlagalo dopolnitve Uredbe o vodnih povračilih⁵, s katero bi določilo datum prenosa nalog pobiranja in nadzora plačevanja vodnih povračil na carinski organ.

³ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20.

⁴ Uradni list RS, št. 87/11, 25/14 – ZSDH-1, 50/14, 90/15, 67/17 in 65/20.

⁵ Uradni list RS, št. 103/02, 122/07 in 3/21.

Različna ureditev obveznosti odstopa dela plačila za koncesijo občinam v koncesijskih aktih za posamezne vrste rabe vode ni temeljila na vnaprej določenih kriterijih oziroma merilih za ocenjevanje upravičenosti občine do dela plačila za koncesijo. V koncesijskih aktih tudi ni določen način plačevanja te dajatve občini, zato po naši oceni s predpisi ni bila zagotovljena enakopravna obravnava občin v delu, ki se nanaša na financiranje njihovega poslovanja z delom predpisane koncesije za rabo vode.

V revizijskem poročilu je bilo ugotovljeno, da ni zagotovljena enaka obremenitev proizvajalcev električne energije s stroški plačila za koncesijo in s tem enakopraven položaj proizvajalcev električne energije na trgu električne energije.

ZV-1 in Uredba o vodnih povračilih ne določata meril za določitev različnih (diferenciranih) cen osnov vodnega povračila glede na namen rabe vode oziroma obseg ocenjenih okoljskih stroškov, ki jih posamezna vrsta posebne rabe vode povzroča, ter prednostnih ciljev oziroma prioritete financiranja projektov na področju posamezne vrste rabe vode.

Ugotovljeno je bilo tudi, da sistem okoljskih dajatev za rabo vode v delu, ki se nanaša na strateško in letno načrtovanje ter na določanje cen parametrov za izračun okoljskih dajatev za rabo vode, ni temeljil na ekonomskem vrednotenju obremenjevanja voda oziroma načrtovanih stroškov obremenjevanja voda (po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe vode) in stopnjah povračil teh stroškov, ki naj bi jih okoljske dajatve za rabo vode pokrivalo.

V Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 (v nadaljevanju: NUV 2016–2021) opredeljeni posebni cilji rabe vode niso merljivi, saj niso konkretizirani z načrtovanimi učinki in kazalci (indikatorji) za njihovo spremljanje in ocenjevanje njihovega uresničevanja. Zato ni mogoče oceniti, ali in v kolikšni meri bo njihova uresničitve prispevala k uresničevanju splošnega oziroma temeljnega cilja na področju rabe voda, to je spodbujanje trajnostne rabe voda. Tudi izvedbeni cilji oziroma temeljni ukrepi za doseganje splošnega in posebnih ciljev na področju rabe voda v NUV 2016–2021 in Programu ukrepov upravljanja voda niso merljivi, zato ni mogoče načrtovati potrebne obsega finančnih sredstev za njihovo izvedbo.

Ministrstvo ni zagotovilo ustrezne analize obremenjevanja voda oziroma ustreznih podatkov za načrtovanje parametrov in osnov za izračun posamezne dajatve (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) ter podatkov za določitev ustreznih kazalnikov za spremljanje učinkov in ocenjevanje stopnje doseganja oziroma uresničitve izvedbenega cilja temeljnega ukrepa 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda, saj v NUV 2016–2021 ni opredeljen delež načrtovanih okoljskih dajatev za rabo vode (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) v skupni vrednosti vseh ocenjenih stroškov obremenjevanja voda, prav tako niso načrtovane količine rabe vode in okvirni letni znesek okoljskih dajatev za rabo voda po povzročiteljih obremenjevanja voda oziroma vrstah posebne rabe vode, razen za dejavnost gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode. V NUV 2016–2021 ni prikazana načrtovana letna vrednost posamezne okoljske dajatve za rabo vode na način, da bi bil ugotovljiv načrtovan letni delež ali stopnja povračila stroškov obremenjevanja voda, ki jo bo posamezna dajatev zagotavljala. Poleg tega niso prikazani ocenjeni stroški obremenjevanja voda po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe voda za zavezance po ZV-1, zaradi česar ni ugotovljivo, v kolikšnem deležu posamezna dejavnost povzroča stroške obremenjevanja voda.

Letno načrtovanje plačil vodnega povračila in določanje cen v sklepih o določitvi cene osnov vodnega povračila po vrstah posebne rabe vode ni bilo ustrezno, saj ni bilo povezano z ekonomskim vrednotenjem obremenjevanja voda oziroma z načrtovanimi stroški obremenjevanja voda in stopnjami povračil teh stroškov z vodnim povračilom. Ministrstvo je tudi v postopkih določanja vrednosti parametrov za izračun plačila za koncesijo v odredbah in predlogih sklepov, ki jih je predlagalo Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), presojalo primernost cen in določalo vrednost teh parametrov brez vnaprej opredeljenih kriterijev za njihovo določitev oziroma spremembo. V vseh primerih je cene določalo na podlagi podatkov iz preteklih predloženih napovedi zavezancev in ni izkazalo, da je pri določanju vrednosti parametrov za izračun plačila za koncesijo upoštevalo kriterije iz drugega odstavka 123. člena ZV-1.

Tudi v delu, ki se nanaša na pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode, ministrstvo ni bilo učinkovito. Čas postopka izdaje vodnih dovoljenj se je sicer skrajšal za 4 mesece glede na leto 2010, vendar pa je postopek podelitve vodnih dovoljenj še vedno dolgotrajen.

Pri izvajanju gospodarskih javnih služb oskrbe s pitno vodo gospodarskih subjektov (dejavnosti) in uporabnikov (gospodinjstev) ni zagotovljena enakopravna obremenitev s stroški vodnega povračila za vodne izgube v javnih vodovodih.

Ministrstvo tudi ni učinkovito upravljalo z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode, ker ni ustrezno načrtovalo porabe sredstev Sklada za vode, ni ugotavljalo in ocenjevalo predvidene stopnje izvedbe projektov in pripadajočih odhodkov v posameznem letu, da bi s tem ocenilo in načrtovalo obseg razpoložljivih sredstev za dodelitev in izvajanje novih projektov. Ministrstvo prioritete porabe sredstev Sklada za vode nima določenih v nobenem od veljavnih aktov. Kriteriji izbire projektov, ki so se financirali iz sredstev Sklada za vode, niso bili določeni, zato tudi ni zagotovljeno, da so v program Sklada za vode vključeni tisti projekti, ki bi bili z vidika reševanja poplavne ogroženosti oziroma kakovosti stanja voda najbolj nujni.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti za izvedbo celovite prenove sistema dajatev za rabo vode, s katero bo zagotovilo enakopravno obravnavo uporabnikov rabe vode in ustrezno obdavčitev rabe vode, in sicer v delih, ki se nanašajo na ureditev:

1. plačil vodnih pravic,
2. plačil vodnega povračila,
3. nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti,
4. načrtovanja in določanja okoljskih dajatev za rabo vode,
5. določanja cen osnov vodnega povračila,
6. pobiranja okoljskih dajatev za rabo vode,
7. upravljanja z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode.

Načrt aktivnosti je moral vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti za izvedbo celovite prenove sistema dajatev za rabo vode, s katero bo zagotovilo enakopravno obravnavo uporabnikov rabe vode in ustrezno obdavčitev rabe vode, v okviru katerega je za vsakega od 7 obravnavanih področij navedlo posamezne aktivnosti in roke za njihovo izvedbo.

Odgovorna oseba za izvedbo vseh aktivnosti iz odzivnega poročila je Uroš Brežan, minister za naravne vire in prostor.

Pri pripravi načrta aktivnosti je ministrstvo izhajalo iz ugotovitev računskega sodišča, upošteva ZV-1 in Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike⁶ (v nadaljevanju: vodna direktiva).

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je načrt aktivnosti usmerjen predvsem na spremembo ZV-1, celovita prenova sistema pa obsega še vse aktivnosti za realizacijo sprememb, ki jih je ministrstvo pojasnilo pri posameznih področjih, vključenih v pripravo načrta aktivnosti. Za nekatere posamezne aktivnosti je ministrstvo pojasnilo, da jih ni mogoče natančno časovno opredeliti, ker je njihova izvedba odvisna od predhodne izvedbe drugih aktivnosti, potrebnih za realizacijo popravljalnih ukrepov. Tudi za te aktivnosti je ministrstvo opredelilo posamezne faze njihove izvedbe in jih umestilo v sicer nekoliko daljši časovni okvir v odvisnosti od zaključka realizacije ostalih aktivnosti in v povezavi z ostalimi okoliščinami, ki jih je ministrstvo tudi pojasnilo in opcijsko opredelilo. Načrtovane aktivnosti ministrstva po posameznih področjih ter njihovo časovno dinamiko predstavljamo v nadaljevanju.

2.1.2.1 Plačila za vodne pravice

Ministrstvo v odzivnem poročilu navaja, da način določitve vrste vodne pravice v 125. členu ZV-1 predstavlja sistemski problem, ki ga bo mogoče nasloviti v okviru celovite spremembe sistema plačil za vodno pravico. Ministrstvo ocenjuje, da bi bilo najbolj smiselno zakon dopolniti s kriteriji, na podlagi katerih bi se določala vrsta vodne pravice. Pred tem je po oceni ministrstva treba razmisliti, ali je trenutno razlikovanje med vodnim dovoljenjem in koncesijo nujno (po oceni ministrstva so argumenti za in argumenti proti), in nato določiti kriterije razlikovanja. Razmisliti je treba tudi o uvedbi pavšala s ciljem zmanjšanja administrativnih bremen tako za uporabnike kot tudi upravne organe. Predvidoma bi bilo za ustrezno naslovitev problema treba pripraviti nov člen ZV-1 (ali več členov), pri čemer morajo biti kriteriji za opredelitev vodne pravice objektivni, poudarek pa mora biti na viru (upošteva nenadomestljivost, omejenost ter ekskluzivnost vira, povpraševanje po njegovi posebni rabi ter druge obveznosti uporabnikov – monitoring). Določitev kriterijev na zakonski ravni bo po oceni ministrstva odpravila vsa tveganja glede plačil in verjetno tudi optimizirala podeljevanje vodnih pravic ter plačila. Ministrstvo načrtuje, da bo navedeno problematiko uredilo v drugi spremembi ZV-1 v 20 mesecih od oddaje odzivnega poročila.

⁶ UL L št. 327 z dne 22. 12. 2000, str. 1, zadnjič spremenjena z Direktivo Sveta 2013/64/EU z dne 17. decembra 2013 o spremembi direktiv Sveta 91/271/EGS in 1999/74/EC ter direktiv 2000/60/ES, 2006/7/ES, 2006/25/ES in 2011/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta zaradi spremembe položaja Mayotta v razmerju do Evropske unije (UL L št. 353 z dne 28. 12. 2013, str. 8).

Ministrstvo ugotavlja, da je problematika v zvezi z vrednostno opredelitvijo osnove za obračun plačila za vodno pravico iz 123. člena ZV-1 kompleksna in sodi na področje celostnega vodenja cenovne politike. Težave se po oceni ministrstva kažejo predvsem v izvajanju 123. člena ZV-1, zato bo treba vzpostaviti sistem, ki bo ustrezno implementiral 123. člen ZV-1 v prakso. Na splošno pa mora cenovna politika slediti načelom iz vodne direktive (onesnaževalec plača, uporabnik plača) ter ustavnim načelom enake obravnave in podobno. Nove ekonomske podlage bi lahko pomembno pripomogle k spremembam sistema v smeri bolj zelenega oziroma k okoljskim ciljem usmerjenega obračunavanja dajatev za rabo vode. Splošna ugotovitev je, da sistem okoljskih dajatev premalo spodbuja uporabnike k zmanjšanju onesnaževanja oziroma k manjši rabi vode. Takšna usmeritev bi morala biti po oceni ministrstva pomembno izhodišče vseh bodočih sprememb predpisov s tega področja. Kot dolgoročni cilj ministrstvo trenutno vidi potrebo po celoviti analizi sistema okoljskih dajatev, povezanih z rabo vode, in jih v prihodnosti načrtuje ustrezno povezati med seboj. Na podlagi obeh načrtovanih sprememb ZV-1 ter v nadaljevanju izboljšanih vhodnih podatkov v zvezi z rabo vode bo mogoča še boljša izvedba v praksi. Ministrstvo bo problematiko ustrezno nasloвило v okviru celovite prenovе sistema plačil za rabo vode.

Ministrstvo s ciljem čim hitrejše odprave anomalije, na katero je v revizijskem poročilu opozorilo tudi računsko sodišče, in sicer da nekateri uporabniki, ki vodo rabijo, zanjo ne plačujejo, predvideva uvedbo prehodnega režima plačil za vodno pravico. Prehodni režim naj bi bil zasnovan na način, da se na podlagi začasne enačbe, ki smiselno sledi trenutnemu sistemu plačil pri koncesijah, uvede prehodno obdobje plačil za vodne pravice. Enačba se določi v prehodnih določbah zakona in bo veljala omejen čas do sprejema nove uredbe ter izvedenih drugih aktivnosti, ki bodo potrebne za drugo spremembo ZV-1. Ministrstvo načrtuje, da bo to problematiko nasloвило s prvo spremembo ZV-1, ki je načrtovana v 7 mesecih od oddaje odzivnega poročila.

V zvezi z neplačili imetnikov vodnega dovoljenja za rabo vode v primerjavi z ostalimi imetniki, ker ni bil sprejet podzakonski predpis na podlagi 123. člena ZV-1, pa ministrstvo pojasnjuje, da je tako imenovana dovolninska uredba že dlje časa v pripravi. Ministrstvo je namreč v preteklosti že pripravilo osnutek tega predpisa, vendar se iz različnih razlogov ugotavlja, da bi bilo boljše sistem nadgraditi tako, da ta predpis v bodoče ne bo potreben. V okviru celovite prenovе sistema naj bi se plačila za vodno pravico prestrukturirala tako, da bi se ustrezno zajelo plačilo za dovoljenje za rabo vode (dovolnina) v vodno povračilo ter ustrezno spremenil 123. člen ZV-1 na način, ki ne bi več zahteval tega podzakonskega predpisa. Ministrstvo načrtuje, da bo to problematiko nasloвило s spremembo 123. člena ZV-1 in črtanjem podzakonskega predpisa že s prvo spremembo ZV-1, ki je načrtovana v 7 mesecih po oddaji odzivnega poročila.

V zvezi s predpisom, ki je predviden za določitev količinskega praga za odvzem vode iz javnega vodovoda na podlagi petega odstavka 108. člena ZV-1, ministrstvo ocenjuje, da bo najbolj smotrno, da se predpis opusti in se namesto tega na podlagi ustreznih določenih kriterijev že v zakonu določi drugačen režim za manjše rabe iz vodovoda (bodisi v večji meri opredeli kot evidentiranje bodisi uvede pavšalni sistem). Upošteva se spremenjene kriterije za določitev vrste vodne pravice, bi se lahko v bodoče ohranila delitev na večje in manjše vodne pravice oziroma minimalne, manjše in večje vodne pravice, v skladu s tem pa bi se določila tudi vrsta pravice ter način plačila (na primer tako, da bi se plačilo lahko izvajalo tudi v obliki pavšala). Glede tega bo sicer še treba bolj natančno analizirati stanje na tem področju in nato sprejeti dokončno odločitev. Ministrstvo načrtuje, da bo to problematiko nasloвило s spremembo 108. člena ZV-1 in črtanjem podzakonskega predpisa že s prvo spremembo ZV-1, ki je načrtovana v 7 mesecih po oddaji odzivnega poročila.

Glede brezobrestnih vračil razlik med dejanskimi vplačili za vodno pravico in izračunanim nadomestilom za rabo vode na podlagi Zakona o dopolnitvah Zakona o vodah⁷ (v nadaljevanju: ZV-1C) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah⁸ (v nadaljevanju: ZV-1E) ministrstvo v odzivnem poročilu navaja, da gre za situacije, pri katerih je z imetniki vodne pravice (koncesije) sklenjena koncesijska pogodba ter aneksi, s katerimi so urejene medsebojne obveznosti. Izvedba posebnih aktivnosti ministrstva v zvezi s tem v tem trenutku ne bi bila smiselna, ker v povezavi s spornimi določbami ZV-1C in ZV-1E poteka postopek pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije. Če bo na podlagi odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije prišlo do razveljavitve delov prehodnih določb novel ZV-1C ali ZV-1E, bo ministrstvo ustrezno odreagiralo. Podobno velja tudi glede selektivnega načina določitve plačila okoljske dajatve v prehodnem obdobju na podlagi novel ZV-1C in ZV-1E, kjer so bili zavezanci za plačilo imetniki koncesij za rabo vode za proizvodnjo pijač in terme, ne pa tudi drugi imetniki vodnih pravic.

V zvezi z drugačno ureditvijo plačila za vodno pravico in vodnega povračila na podlagi posebnega zakona ZPKEPS-1 je po oceni ministrstva treba upoštevati specialno naravo, saj se elementi koncesijskega akta v tem primeru prepletajo z določbami zakona glede izvedbe investicije. Ko bo v okviru systemske ureditve področja plačil za vodne pravice izoblikovana nova rešitev tudi za plačila za rabo vode za proizvodnjo električne energije v velikih hidroelektrarnah, se bo lahko naslovalo tudi posebno ureditev v tem zakonu. Ministrstvo kot eno izmed možnosti vidi tudi nadomestitev ZPKEPS-1 s koncesijskim aktom (uredbo). Z zaključkom gradnje hidroelektrarn na spodnji Savi bo ta zakon upoštevan z vidika investicijskih določb in bo mogoče pretvoriti oziroma nadomestiti koncesijski akt tako, da bo sledil ureditvi drugih elektrarn (koncesijski akt – uredba in koncesijska pogodba). Glede na trenutno stanje izdaje gradbenega dovoljenja za HE Mokrice ministrstvo ocenjuje, da bo sprememba ZPKEPS-1 možna po dokončanju te elektrarne, kar bi bilo lahko izpeljano predvidoma do leta 2030.

V povezavi z odsotnostjo predpisa o načinu in obsegu poročanja o odvzetih količinah vode (108. in 210. člen ZV-1) ministrstvo prepoznava kot pomembno prioriteto in osnovo za bodoči razvoj sistema plačil za rabo vode izboljšano pridobivanje podatkov o rabi vode. Da bi se izboljšala kakovost vhodnih podatkov, bo po oceni ministrstva treba poleg sprememb predpisov izboljšati stanje pri meritvah, kar je povezano z zagotovitvijo ustreznih merilnih naprav tako pri uporabnikih vode kot na vhodu v sistem, če gre za vodovodne sisteme. Poleg tega ministrstvo prepoznava potrebo po nadgradnji ter povezavi baz podatkov⁹ in s tem povezano upravljanje na enem mestu¹⁰. Z izboljšanim upravljanjem s podatki bo odpadlo tudi potencialno večkratno sporočanje posameznih podatkov. Ministrstvo bo problematiko naslovalo tako, da bo predlog predpisa o načinu in obsegu poročanja pripravljen v 7 mesecih po predložitvi odzivnega poročila.

Glede obstoječe enačbe za plačila za vodne pravice, na primer za proizvajalce pijač, ministrstvo razmišlja o poenotenju in odpravi razlikovanja med odvzemom vode iz vrtin in vodovoda ter posebnega dovoljenja za rabo tehnološke vode pri proizvodnji pijač. Ena izmed možnosti je, da so vsi

⁷ Uradni list RS, št. 100/13.

⁸ Uradni list RS, št. 56/15.

⁹ Na primer z bazo javnih služb varstva okolja, ki vsebuje podatke izvajalcev javnih služb oskrbe s pitno vodo glede javnih vodovodov.

¹⁰ Pri organu v sestavi ministrstva.

proizvajalci pijač imetniki istovrstne pravice ne glede na vir. Prav tako obstajajo pomisleki glede vodnih dovoljenj za male hidroelektrarne, kjer se glede na izkušnje (poenostavljena) koncesija zdi bolj primerna oblika vodne pravice, s tem da bi se na podlagi strokovnih podlag morda za naprej opredelilo, kje so možne podelitve vodnih pravic in kje absolutno ne zaradi okoljskih omejitev. Dokončna odločitev bo sicer mogoča šele po določitvi kriterijev za razmejitev vodne pravice. Ustrezna določitev kriterijev bo odpravila tudi vsa tveganja glede plačil in verjetno tudi optimizirala podeljevanje vodnih pravic ter plačila. Mogoča bo tudi enotna uporaba enačb za istovrstne rabe vode ter nadomestitev več koncesijskih aktov z enim za posamezne istovrstne rabe. Problematiko bi lahko ministrstvo naslovilo deloma v prvi spremembi ZV-1, vsekakor pa jo bo lahko naslovilo v drugi spremembi ZV-1, ki bo pripravljena v 20 mesecih od posredovanja odzivnega poročila. Koncesijske akte (uredbe) bi se lahko postopoma ustrezno dopolnilo po sprejetih dopolnitvah ZV-1.

Kot možno sistemsko rešitev glede različnih enačb pri hidroelektrarnah ministrstvo vidi možnost poenotenja, za kar pa bi bili potrebni boljši podatki glede dejanskega stanja, saj podatke trenutno sporočajo koncesionarji. Pri tem bi bilo treba proučiti možnosti za avtomatizacijo prenosa podatkov. Za pridobitev boljših podatkov bi bila smotrna revizija pri posameznih koncesionarjih za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah. Ob tem bi se na sistemski ravni iskala tudi ustrezna rešitev za primer črpalnih hidroelektrarn, ki niso ustrezno naslovljene. Kot obetavno možnost ministrstvo proučuje določitev višine plačila na drugačni osnovi¹¹. Pri iskanju ustrezne rešitve bo nujno treba tehtati med različnimi možnostmi ter prednostmi in slabostmi. Problematiko bi lahko ministrstvo naslovilo v drugi spremembi ZV-1, ki jo bo pripravilo v 20 mesecih od posredovanja odzivnega poročila, v nadaljevanju pa bi se uskladilo še koncesijske akte. Glede nedoločitve roka za odmero plačila za koncesijo za preteklo leto ministrstvo ugotavlja, da bi se to za v prihodnje lahko naslovilo v posameznem koncesijskem aktu ob vsaki spremembi tako, da se določi primeren rok.

V zvezi z delitvijo plačil za koncesijo med državo in občinami pa je temeljni cilj, ki ga je na podlagi vodne direktive in zakona treba uresničiti, zagotovitev namenskosti sredstev, zbranih iz vodnega sektorja. Ministrstvo predlaga ureditev navedene problematike tako, da postanejo vsa sredstva iz naslova vodnih dajatev prihodek Sklada za vode in s tem strogo namenska sredstva. Občine namreč sredstev ne rabijo nujno namensko, kar po oceni ministrstva predstavlja odstopanje, ki ga bo treba sistemsko nasloviti. Ministrstvo načrtuje, da bo navedeno problematiko uredilo deloma v prvi, dokončno pa v drugi spremembi ZV-1, ki bo pripravljena v 20 mesecih od posredovanja odzivnega poročila. Stare koncesijske akte, ki vsebujejo različne določbe glede delitve plačil med državo in občinami, pa je oziroma še bo vlada na predlog ministrstva nadomestila z novimi in pri tem opustila obstoječe določbe. Z opisanimi spremembami pa bo odpadla potreba po določanju načina plačevanja plačil za koncesije občinam.

2.1.2.2 Plačila vodnega povračila

Vodno povračilo je trenutno dajatev, ki jo plačujejo vsi uporabniki vode na podlagi Uredbe o vodnih povračilih. Ena izmed nerealiziranih določb ZV-1 je prenos pobiranja dajatev na carinski organ. Ministrstvo pojasnjuje, da bo v okviru celovite prenove sistem plačila za rabo vode prestrukturiralo tako, da se ustrezno zajame plačilo za dovoljenje za rabo vode (dovolnina) v vodno povračilo ter

¹¹ Na primer potencial ali določitev višine plačila za vodno pravico na podlagi tržne vrednosti proizvedene električne energije.

ustrezno spremeni 123. člen ZV-1. Ministrstvo bo problematiko naslovalo s spremembo uredbe, ki bo lahko sledila že prvi spremembi ZV-1. Ministrstvo želi takšno sistemsko poenostavitev, ki bo sledila konceptu ene dajatve, pri čemer se za naprej zagotovijo tudi poenostavitve pri upravljanju Sklada za vode. Hkrati ministrstvo načrtuje tudi ureditev problematike dvojnega poročanja. Na podlagi strokovnih podlag, ki jih bo izdelal Inštitut Republike Slovenije za vode, bodo določene nove enačbe, ki bodo lahko uporabljene kot osnova za določitev vodnih povračil. Tako bo uredbo na podlagi spremenjenih izhodišč treba napisati na novo, pri tem bi se kot strokovna utemeljitev upoštevale nove formule za določitev vrednosti osnov. Predlagani koncept bi nadomestil prehodni režim iz prve spremembe ZV-1 ter bi predstavljal nov sistemski pristop k plačilom za rabo vode. Dodatno bi se s to spremembo naslovala tudi problematika souporabe vodne infrastrukture iz šestega odstavka 48. člena ZV-1 in s tem povezane dajatve. Sprememba uredbe bo sledila drugi spremembi ZV-1, ki bo pripravljena v 20 mesecih po predložitvi odzivnega poročila.

Glede neenakopravne obremenitve s stroški vodnega povračila za vodne izgube v javnih vodovodih pri izvajanju gospodarskih javnih služb oskrbe s pitno vodo gospodarskih subjektov (dejavnosti) in uporabnikov (gospodinjstev) ministrstvo ugotavlja, da gre za širšo problematiko. Način obračuna vodnega povračila za vodne izgube v javnih vodovodih sistemsko ni enotno in pregledno urejen, saj še ni bil sprejet ustrezen predpis, ki bi opredeljeval način razmejitev vodnih izgub na prodane količine vode samostojnim zavezancem ter uporabnikom gospodarskih javnih služb. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je trenutno v pripravi poseben zakon, ki bo po oceni ministrstva izboljšal področje javne službe oskrbe s pitno vodo. Gre za osnutek Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja, ki ga je ministrstvo že v marcu 2022 posredovalo v javno obravnavo. Pri javnih vodovodih se bo določila obveznost namestitve merilnih naprav na vhodu v sistem, kar bo izboljšalo kakovost vhodnih podatkov in s tem pripomoglo k boljšemu izvajanju sistema. Po uveljavitvi tega zakona bo po oceni ministrstva treba uskladiti še podzakonske predpise, vzporedno s tem pa se bo lahko naslovala tudi problematika stroškov vodnega povračila za vodne izgube. Ministrstvo ocenjuje, da bo ustrezne predpise lahko uskladilo po drugi spremembi ZV-1, ki bo pripravljena v 20 mesecih od posredovanja odzivnega poročila.

2.1.2.3 Nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da področje nadomestil zaradi zmanjšanja dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima zahteva spremembo obstoječega pristopa. Možno rešitev pri določanju nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti ministrstvo vidi v nadgradnji sistema na način, da bo zagotovljena enaka obravnava vseh uporabnikov vode. Ministrstvo predlaga opustitev trenutne dajatve na način, da se s prvo spremembo ZV-1 razveljavi podzakonski predpis na podlagi 79. člena ZV-1, nato pa se z ustrezno dopolnitvijo Uredbe o vodnih povračilih ta dajatev vključi v vodno povračilo. S ciljem zmanjšanja administrativnih bremen ministrstvo načrtuje proučitev prenosa tega področja na sektor za kmetijstvo in v zvezi s tem izvedbo potrebnih aktivnosti, vezanih na spremembo oziroma dopolnitev predpisov s področja kmetijstva. Ministrstvo namreč ocenjuje, da bi bilo najbolj smiselno v bodoče zastaviti spremembe predpisov tako, da bo sistem nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti potekal prek že uveljavljenega sistema (e-kmetija), ki ga vodi Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. Upravičenec (kmet) bi na ta način podal eno vlogo za vsa izplačila, vezana na kmetijsko dejavnost, ter prejel eno odločbo. Nadomestilo je po oceni ministrstva neposredno tesno povezano tudi z določanjem območja vodovarstvenih območij. Obstoječa ureditev je izredno administrativno obremenjujoča, saj je po 20 letih od uveljavitve ZV-1 izdan manjši del

vodovarstvenih uredb. Ministrstvo načrtuje, da bo omenjeno problematiko celovito nasloвило deloma s prvo spremembo ZV-1 (sprememba 79. člena ZV-1), v preostalem delu pa z drugo spremembo ZV-1, ki bo pripravljena v 20 mesecih od posredovanja odzivnega poročila.

2.1.2.4 Načrtovanje in določanje okoljskih dajatev za rabo vode

V zvezi s strateškim in letnim načrtovanjem ter določanjem cen parametrov za izračun okoljskih dajatev za rabo vode je ministrstvo v odzivnem poročilu navedlo, da bo navedeno problematiko v največji možni meri upoštevalo pri nadgradnji zakonodaje oziroma strokovnih podlag. Če bodo vse druge aktivnosti na področju zakonodaje ter na področju cenovne politike izvedene pravočasno, se bodo lahko spremembe upoštevale pri pripravi Načrta upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2028–2033 in Načrta upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2028–2033, posledično pa bo prišlo do ustreznih izboljšav na tem področju.

2.1.2.5 Določanje cen osnov vodnega povračila

V odzivnem poročilu je ministrstvo je navedlo, da načrtuje ustrezno nadgraditi vodno povračilo, za realizacijo tega cilja pa bo treba izboljšati posamezne elemente cenovne politike. Ministrstvo pojasnjuje, da je že pristopilo k pripravi strokovnih podlag za nadgradnjo sistema dajatev za rabo vode. Elaborat, ki je bil predmet revizije, je bil del aktivnosti, ki jih je izvajalo ministrstvo v obdobju revizije z namenom, da ustrezno uredi področje rabe vode. Razporeditev skupne vrednosti dajatev se je kasneje izkazala kot nezadostna, saj je treba za celovit sistem prenove dajatev na področju voda vzpostaviti interaktiven, računalniško podprt sistem podatkov ter izvesti analizo, ki mora temeljiti na natančno določenih elementih, da se lahko pripravijo strokovne ocene. Prav tako se mora sistem vzdrževati, dograjevati in posodabljati. Zato je po oceni ministrstva treba zagotoviti sistematično pridobivanje podatkov in dostop do obstoječih podatkovnih baz in strokovnih podlag. Ko bodo ti pogoji izpolnjeni, bo mogoče za posamezne rabe vode oceniti stroške¹², ki bodo podlaga za določitev faktorjev v enačbah za dajatve, ki pokrivajo zakonsko določene zahteve. Pri tem pa bo treba po oceni ministrstva med razvojem celotnega sistema posamezne parametre bolj natančno določiti. Ustrezno določene enačbe za določitev dajatev bodo tudi podlaga za boljšo določitev višine vodnih povračil. Realizacija načrtovanih aktivnosti je povezana tudi s finančnimi sredstvi. Ministrstvo je rok za realizacijo navedenih aktivnosti vezalo na drugo spremembo ZV-1, ki bo pripravljena v 20 mesecih po predložitvi odzivnega poročila, za tem pa bo sledila sprememba Uredbe o vodnih povračilih.

2.1.2.6 Pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode

Ministrstvo v odzivnem poročilu navaja naslednje razloge za nepravčasno zamenjavo koncesijskih razmerij z vodnimi dovoljenji, ki bi jih ministrstvo moralo nadomestiti z vodnimi dovoljenji

¹² Vrsta rabe, geografske značilnosti, način odvzema, možnost znižanja plačila v primeru vlaganj v okolje in podobno.

najpozneje v 6 letih od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah¹³ (v nadaljevanju: ZV-1B), torej do avgusta 2018:

- postopek nadomestitve se vodi skladno z določili Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁴, kar pomeni, da je treba vsakega imetnika vodne pravice pred nadomestitvijo koncesije seznaniti s postopkom nadomestitve ter mu dati možnost, da se opredeli do ugotovljenih dejstev in okoliščin;
- imetniki vodnih pravic dodatno večkrat želijo v postopku nadomestitve uveljavljati tudi določene spremembe tehničnih parametrov (na primer povečanje odvzema, sprememba višinskih kot, sprememba letne potencialne energije), o katerih je treba odločiti hkrati z nadomestitvijo koncesije z vodnim dovoljenjem;
- četrti odstavek 25. člena ZV-1B je ministrstvu naložil, da v vodnem dovoljenju določi tudi ekološko sprejemljivi pretok, če ta še ni bil določen; podlaga za to je Uredba o kriterijih za določitev ter načinu spremljanja in poročanja ekološko sprejemljivega pretoka¹⁵, ki imetnikom vodne pravice daje možnost, da predložijo študijo, ki mora biti izdelana skladno z zahtevami iz Priloge 3 te uredbe; vsebina študije je obsežna in zahteva ugotavljanje stanja na terenu tudi pri različnih pretokih, zato je ni mogoče izdelati v kratkem času; ustreznost izdelanih študij se preveri na Direkciji Republike Slovenije za vode, ki večinoma niso primerno izdelane, zato je treba stranki dati možnost, da študijo dopolni ali popravi, kar ponovno terjaja določen čas.

Trenutno je ostalo le še 8 primerov, za katere ministrstvo ocenjuje, da bi koncesije lahko nadomestilo z vodnimi dovoljenji v 24 mesecih od posredovanja odzivnega poročila.

V zvezi z izboljšanjem stanja pri ugotovljenih odstopanjih glede vpisov v vodno knjigo pa ministrstvo načrtuje digitalizacijo postopkov na tem področju. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je Direkcija Republike Slovenije za vode izbrala izvajalca, s katerim je bila marca 2023 sklenjena pogodba za izdelavo aplikacije EPRV. Z vzpostavitvijo aplikacije, ki je predvidena v januarju 2024 in bo avtomatizirala vnose, se v tem delu pričakuje precejšnja sprememba, saj bodo od takrat dalje postopki evidentiranja posebne rabe vode v celoti avtomatizirani.

Glede dolgotrajnosti postopka podelitve vodnih dovoljenj, ki v povprečju za okoli 5 mesecev presega 2-mesečni rok za izdajo odločbe, določen v 222. členu Zakona o splošnem upravnem postopku, pa je ministrstvo v odzivnem poročilu navedlo, da se problematika zmanjšanja zaostankov naslavlja v okviru notranje reorganizacije in poenostavitve postopkov. Ministrstvo je navedlo tudi, da je že izvedena sprememba na podlagi novega Pravilnika o evidentirani posebni rabi vode¹⁶ omogočila evidentiranja posebne rabe vode¹⁷ ter s tem zmanjšala precejšnje število vlog za vodna dovoljenja, ki pa jih je kljub vsemu treba evidentirati ročno. Z vzpostavitvijo aplikacije, ki je predvidena januarja 2024 in bo avtomatizirala vnos tovrstne rabe vode, ministrstvo v tem delu pričakuje precejšnjo administrativno razbremenitev (približno 500 vlog na letni ravni manj). Poleg tega ministrstvo

¹³ Uradni list RS, št. 57/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb.

¹⁵ Uradni list RS, št. 97/09.

¹⁶ Uradni list RS, št. 178/20.

¹⁷ Lastna oskrba, pridobivanje toplote, zalivanje vrta.

načrtuje tudi prenovu obrazcev vlog, ki so objavljeni na spletnem portalu vlade skupaj z vsemi potrebnimi pojasnili. Zaradi usmerjanja strank na spletno stran pa ministrstvo načrtuje tudi manj komunikacije oziroma krajšo neposredno komunikacijo s strankami. Ministrstvo odpravo zaostankov načrtuje v 24 mesecih od posredovanja odzivnega poročila.

2.1.2.7 Upravljanje z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode

Ministrstvo je v zvezi z upravljanjem zbranih sredstev okoljskih dajatev za rabo vode v povezavi s prioritetami porabe sredstev Sklada za vode navedlo, da so prioritete porabe sredstev Sklada za vode do neke mere določene s sprejetim Načrtom zmanjševanja poplavne ogroženosti (v nadaljevanju: NZPO), ki definira najpomembnejše gradbene in negradbene protipoplavne ukrepe na območju Republike Slovenije. V NZPO je med drugim kot potencialni vir financiranja priprave, razvoja in izvedbe negradbenih in gradbenih protipoplavnih ukrepov in projektov namreč predviden tudi Sklad za vode. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da načrtuje tudi, da bo pristopilo k pripravi Smernic za opredelitev prednostnih oziroma prioriternih projektov kot podlage za uvrščanje pomembnih projektov v Program Sklada za vode. Ključno predpostavko za pripravo smernic bo predstavljal NZPO s poudarkom na umeščanju tistih projektov v Program Sklada za vode, ki so znotraj območja pomembnega vpliva poplav oziroma ki imajo nanj neposreden vpliv, upoštevaje doseganje cilja zaščite čim večjega števila prebivalcev pred poplavami. Ministrstvo pojasnjuje, da je porabo sredstev Sklada za vode glede na čas izvajanja revizije že izboljšalo, saj so v fazi realizacije nekateri večji projekti, ki so bili pred časom še v fazi načrtovanja.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

Ob tem pa opozarjamo, da ne glede na to, da je ministrstvo kot odgovorno osebo za izvedbo vseh aktivnosti iz odzivnega poročila določilo ministra, bi bilo spremljanje tako kompleksnega področja, ki se nanaša na celovito prenovu sistema okoljskih dajatev, lažje in predvsem bolj obvladljivo, če bi bile določene odgovorne osebe tudi za izvedbo posameznih aktivnosti. Ministrstvu priporočamo, naj načrt aktivnosti dopolni z navedbo odgovornih oseb za izvedbo posameznih aktivnosti.

3. Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode predložilo Ministrstvo za naravne vire in prostor. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdil Uroš Brežan, minister za naravne vire in prostor, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.1.2, ki ga je sprejelo Ministrstvo za naravne vire in prostor, **zadovoljiv**.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za naravne vire in prostor, navadno elektronsko;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, navadno elektronsko.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si