



Revizijsko poročilo

o učinkovitosti

poslovanja Ministrstva za okolje in prostor pri izvajanju Zakona o vodah

v letih 2009 in 2010

Ljubljana, 27. marec 2013



Cilji “follow-up” revizije

Prva revizija izvajanja Zakona o vodah za obdobje od leta 2002 do leta 2006 je bila zaključena v letu 2008

Odločitev za “follow up” revizijo:

- izvajanje drugih revizij, povezanih s skladom za vode, v katerih smo ugotavljali, da se načrtovane aktivnosti v odzivnem poročilu iz prve revizije ne izvajajo, zato smo želeli preveriti učinek prve revizije,
- vrsta pomislekov glede plačevanja dajatev in delovanja sklada za vode, podana na Komisiji Državnega zbora za nadzor javnih financ – zato to tudi obvezna revizija po ZRacS-1.

Cilj nove revizije:

- izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja MOP pri izvajanju Zakona o vodah v letih 2009 in 2010

Revidiranec: MOP (sedaj MKO)

Strateška ureditev upravljanja z vodami

54. člen ZV-1: državna politika se določi z Nacionalnim programom upravljanja z vodami (v nadaljevanju: NP vode) in določa:

- oceno stanja na področju upravljanja z vodami;
- cilje in usmeritve za varstvo voda, urejanje voda in njihovo trajnostno rabo;
- **prioritete za doseganje ciljev upravljanja z vodami;**
- **oceno potrebnih sredstev za izvedbo programa in roke za doseganje ciljev ter**
- usmeritve za izvajanje mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na upravljanje z vodami .

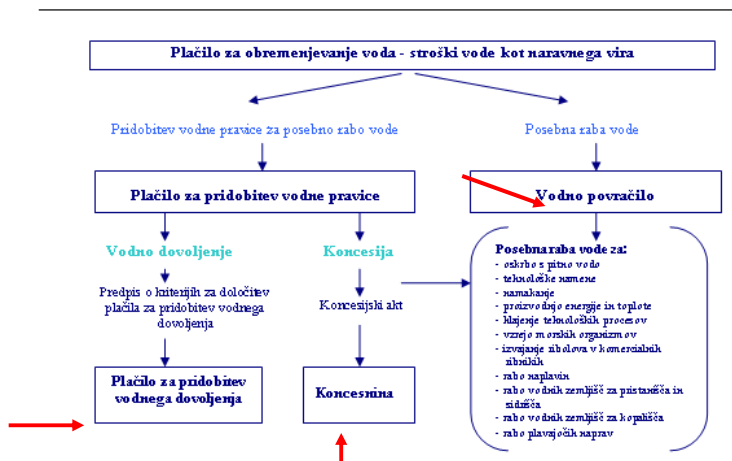
NP vode 2006 – ne vsebuje vseh navedenih sestavin.

Začasni načrt upravljanja voda – sprejet šele januarja 2009 (rok 10. 8. 2003)

Načrt upravljanja voda – sprejet 28. 7. 2011 (rok iz vodne direktive do 22. 12. 2009) – niso še vidni kriteriji za plačilo vodne pravice za posamezno vrsto rabe vode

Plačila za vodno pravico

Slika 5: Stroški vode kot naravnega vira



Vir: ZV-1.

Vodne pravice - koncesije

Koncesijo je treba pridobiti za rabo vode za:

1. proizvodnjo pijač,
2. potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda,
3. proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni,
4. pristanišče in sidrišče, če je investitor oseba zasebnega prava,
5. odvzem naplavin, razen če gre za izvajanje javne službe po tem zakonu,
6. gojenje morskih organizmov in gojenje sladkovodnih organizmov v stoječih vodah s površino vode večjo od 0,5 km².

Raba vode iz tretje (le male HE do 10 MWh), četrte in šeste alineje je s spremembo ZV-1B v letu 2012 prenesena med vodna dovoljenja. **Pri tem niso bili preučeni finančni učinki take spremembe, določen pa je 6-letni rok za spremembo koncesijskih pogodb v vodna dovoljenja.**

Vodne pravice – vodno dovoljenje

Vodno dovoljenje je v skladu s 125. členom ZV-1 treba pridobiti za neposredno rabo vode za:

- lastno oskrbo s pitno vodo ali oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot gospodarska javna služba (v nadaljevanju: GJS);
- tehnološke namene;
- dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč po predpisih o zdravstveni dejavnosti;
- pridobivanje toplote;
- namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin;
- izvajanje športnega ribolova v komercialnih ribnikih;
- pogon vodnega mlina, žage ali druge naprave;
- odvzem vode za gojenje sladkovodnih organizmov in za gojenje sladkovodnih organizmov v stoječih vodah s površino, manjšo od 0,5 kvadratnega kilometra;
- pristanišče in sidrišče, če je investitor oseba javnega prava;
- zasneževanje smučišča;
- drugo rabo, ki presega splošno rabo po ZV-1, pa zanjo ni treba pridobiti koncesije;
- odvzemanje vode za opravljanje dejavnosti iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo, če s tem oskrba s pitno vodo ni ogrožena.

Število nerešenih pobud za vodna dovoljenja

Tabela 1: Število vlog za pridobitev vodnega dovoljenja, število zaključenih postopkov in število nerešenih vlog za pridobitev vodnega dovoljenja za vse vrste rabe vode v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010

Vloge za izdajo vodnega dovoljenja	Število vlog v reševanju	Zaključeni postopki od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010		Nerešene vloge na dan 31. 12. 2010		Nerešene vloge na dan 5. 10. 2011
		Število	v odstotkih	število	v odstotkih	
Nerešene vloge do 1. 1. 2009, vložene do 10. 8. 2004	794	293	36,9	501	63,1	229
Nerešene vloge do 1. 1. 2009, vložene od 10. 8. 2004 do 1. 1. 2009	1.055	649	61,5	406	38,5	210
Vloge, vložene od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010	935	657	70,3	278	29,7	115
Skupaj vloge v reševanju do 31. 12. 2010	2.784	1.599	57,4	1.185	42,6	554
Vloge, vložene od 1. 1. do 5. 10. 2011	237	/		/		56
Skupaj vse vloge v reševanju na dan 5. 10. 2011	3.041	/		/		610

Število nerešenih pobud za koncesije

Tabela 6: Število nerešenih pobud za izdajo koncesijskega akta, vloženi pred letom 2009 in od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 v posameznih fazah reševanja po vrstah rabe vode

Vrsta rabe vode	Leto vložitve pobude	Število še nerešenih pobud	Število zadev v posameznih fazah reševanja			
			Dopolnitev pobude	Pridobitev strokovnih mnenj	Priloga sklepa vlade o zavrnitvi / potrditvi pobude	Priloga uredbe o koncesiji
Ribogojstvo	Do 2009	10	0	7	1	2
	2009	0	0	0	0	0
	2010	0	0	0	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
Stekleničenje	Do 2009	18	3	10	0	5
	2009	5	3	2	0	0
	2010	2	1	1	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	<i>13</i>	<i>0</i>	<i>5</i>
Ogrevanje	Do 2009	5	1	4	0	0
	2009					
	2010	4	0	4	0	0
	<i>Skupaj</i>	<i>9</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Elektrarne	Do 2009	128	3	37	82	6
	2009	47	2	28	17	0
	2010	26	1	22	3	0
	<i>Skupaj</i>	<i>*201</i>	<i>6</i>	<i>87</i>	<i>102</i>	<i>6</i>
<i>Število vseh pobud do leta 2009</i>		<i>199</i>	<i>14</i>	<i>73</i>	<i>83</i>	<i>29</i>
<i>Število vseh pobud iz leta 2009</i>		<i>60</i>	<i>7</i>	<i>33</i>	<i>17</i>	<i>3</i>
<i>Število vseh pobud iz leta 2010</i>		<i>51</i>	<i>2</i>	<i>43</i>	<i>3</i>	<i>3</i>
Skupaj do konca leta 2010		310	23	149	103	35
Skupaj v letih 2009 in 2010		111	9	76	20	6

Nezaračunanane dajatve

Zakon o vodah je bil objavljen v uradnem listu RS 26. 7. 2002
Vsi, ki so vodo že rabili, so jo lahko rabili še naprej. Do 10. 8. 2004 so morali po 199. členu ZV-1 oddati vloge za pridobitev koncesij ali vodnih dovoljenj.

Vlada bi morala do 10. 8. 2004 sprejeti podzakonski akt, s katerim bi uredila plačevanje plačila za pridobitev vodnega dovoljenja.

Zakon ne določa roka izdaje koncesijskih aktov in podpisa koncesijskih pogodb.

Prehodne določbe ne določajo izjem glede (ne)plačevanja koncesijskih dajatev ali plačila za pridobitev vodnega dovoljenja.

123. Člen ZV-1:(1) Vodno dovoljenje ali koncesijo se podeli proti plačilu.

Nezaračunanane dajatve

Ministrstvo v postopkih odločanja o podeljevanju koncesij in vodnih dovoljenj *ni bilo učinkovito*, zaradi česar v državni in občinski proračun niso bili vplačani prihodki **NAJMANJ** v višini:

Raba vode	2009-2010	2005-2011
Vodna dovoljenja	3.051.266 €	8.063.120 €
Koncesije – pijače (ocena le za tri največje)	5.315.944 €	12.103.535 €
Koncesije – termalna kopaljšča	796.567 €	2.717.504 €
Koncesije – male HE	476.890 €	1.303.259 €
Vodno povračilo (prepozna določitev cene za leto 2010)	830.540 €	830.540 €
SKUPAJ	10.471.207 €	25.017.958 €

Nadzor nad nepooblaščenno rabo vode

Tabela 16: Podatki o številu podeljenih vodnih pravic, številu zavezancev za vodno povračilo in številu vloženih napovedi za odmero vodnega povračila za leti 2009 in 2010

Leto	Število izdanih – veljavnih vodnih dovoljenj*	Število zavezancev za plačilo vodnega povračila**	Število sklenjenih koncesijskih pogodb*	Skupaj število zavezancev za plačilo vodnega povračila	Število oddanih napovedi za plačilo vodnega povračila	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)	(7)=(5)-(6)
2009	32.623	822	490	1.981	1.176	805
2010	33.219	954	505	2.261	1.498	763

ARSO je v letu 2009 poslala 22 pozivov, v letu 2010 pa 38 pozivov zavezancem, naj podajo vloge za obračun vodnega povračila. **Pri tem je tudi ugotovila, da nobeno pristanišče in sidrišče ni pridobilo koncesije – 42.423 evrov izpada prihodka na leto do vključno 2009.**

IRSOP je v letu 2010 pričel z bolj sistematičnim nadzorom nad zavezanci in izvedel tri akcije (male HE, ribogojnice in zasneževanje smučišč). IRSOP je izvedel nadzor nad pristanišči v letu 2010 in naložil zavezancem oddajo vloge za obračun vodnega povračila z letom 2010. **Kaj pa za nazaj v primeru nepooblaščenne rabe vode?**

Vodne izgube

Tabela 18: Podatki o vodnih izgubah od prodane in načrpane vode iz vodnih bilanc vodovodnih sistemov v Sloveniji od leta 2008 do 2010

Leto	Dobavljena voda v sistem (načrpana voda) v kubičnih metrih	Obračunana poraba vode (prodana voda) v kubičnih metrih	Skupaj izgube (navidezne in dejanske) v kubičnih metrih	Vodne izgube glede na načrpano vodo v odstotkih	Vodne izgube glede na prodano vodo v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100	(6)=(4)/(3)*100
2008	155.517.076	109.472.063	36.073.804	23,2	33,0
2009	170.096.849	112.706.850	37.654.165	22,1	33,4
2010	159.995.996	110.727.854	39.501.325	24,7	35,7

Opredefitev pojma vodna izguba – še vedno nedoločena.

Razlike med zavezanci – od 0,11 do 45 odstotkov načrpane vode – **način meritev** – še vedno ni v celoti določen (npr. odvzem vode iz površinskih voda).

Po podatkih ARSO naj bi znašale vodne izgube med 25 in 28 odstotki - **trend zmanjševanja ni dosežen!**

Ukrepi za zmanjševanje vodnih izgub niso ustrezni.

Čeprav se že tako ne pobere vseh dajatev, pa dodatno ZIPRS del (25 %) namenskih prihodkov spremeni v nenamenske, kljub potrebam za urejanje vodotokov in velikim vodnim izgubam.

Tabela 20: Načrtovana sredstva sklada za vode v letih 2009 in 2010

Leto	Zbrana sredstva vodnih povračil in plačil za vodno pravico		ZIPRS 0909 in ZIPRS 1011			
	Leto 2009 v evrih	Leto 2010 v evrih	Leto 2009		Leto 2010	
			Rebalans programa sklada za vode za leto v evrih	Delež zbranih sredstev v odstotkih	Program sklada za vode v evrih	Delež zbranih sredstev v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)	(7)
Vodna povračila	21.673.608	22.953.366	19.319.036	89,1	19.319.036	84,2
Koncesijske v delu, ki pripadajo državi	9.360.935	10.377.748	5.697.060	60,9	5.697.060	54,9
Skupaj	31.034.543	33.331.114	25.016.096	80,6	25.016.096	75,1
Prenos neporabljenih sredstev iz preteklega leta	5.663.268	7.772.169	5.663.268		7.772.169	
Skupaj	36.697.811	41.103.282	30.679.364	83,6	32.788.266	79,8

Čeprav obstajajo potrebe za urejanje vodotokov in zmanjševanje velikih vodnih izgub, ministrstvo ne porabi vseh razpoložljivih sredstev.

Tabela 21: Načrtovana in realizirana sredstva sklada za vode v letih 2009 in 2010

Leto	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks	Neporabljena sredstva v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100	(5)=(2)-(3)
2009	30.679.335	22.907.165	75	7.772.170
2010	32.591.798	15.618.123	48	16.973.675

Odzivno poročilo – 90 dni (1/3)

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje mora predložiti:

- **načrt aktivnosti za spremljanje ciljev upravljanja z vodami in rabe vode** v Načrtu upravljanja za vodni območji Donave in Jadranskega morja 2009–2015;
- **načrt aktivnosti za izvedbo dopolnitve Zakona o vodah**, v katerem bodo **določeni pogoji, merila in kriteriji za opredelitev**, za katero vodno pravico je treba pridobiti koncesijo in za katero vodno dovoljenje;
- **načrt aktivnosti za izvedbo čimprejšnje podelitve vodnih dovoljenj za rabo vode na podlagi spremembe ZV-1B** (pristanišča, ribogojnice, male HE);
- **načrt aktivnosti za izdajo odločb o podelitvi vodnega dovoljenja za vse nerešene vloge**;
- **prikaz števila vodnih dovoljenj za posamezno fazo reševanja po stanju na dan 31. 12. 2012** v vodni knjigi in aplikaciji SPIS;
- **pregled vseh vodnih dovoljenj, za katera je bilo treba izdati dopolnilne odločbe za določitev ekološko sprejemljivega pretoka ter načrt aktivnosti za izdajo dopolnilnih odločb**;

Odzivno poročilo – 90 dni (2/3)

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje mora predložiti:

- **pripravljene pravne podlage za določitev začetka obračunavanja koncesijskih dajatev tako, da bo obveznost plačevanja koncesijske dajatve določena za obdobje dejanskega izkoriščanja vodnih virov**;
- **pregled stanja vseh nerešenih pobud za pripravo koncesijskih aktov na dan izdaje revizijskega poročila ter načrt aktivnosti za dokončanje postopka vključno s pripravo koncesijskih aktov in koncesijskih pogodb**;
- **načrt aktivnosti za predložitev Uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ki se pridobi z vodnim dovoljenjem, v sprejem Vladi Republike Slovenije**;
- **dokazila o začetku postopkov za uskladitev obstoječih koncesijskih aktov in pogodb za rabo podzemne vode iz vrtin za dejavnost kopalšč in naravnih zdravilišč ter preveritev ustreznosti že obračunanih in plačanih koncesnin glede na nov način izračunavanja koncesnine za rabo vode iz vrtin za dejavnost kopalšč in naravnih zdravilišč**;

Odzivno poročilo – 90 dni (3/3)

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje mora predložiti:

- **načrt aktivnosti za pripravo predpisa za določitev načinov in metod merjenja odvzete vode iz površinskih vodotokov,**
- **pripravo poročila o načrtovanih in izvedenih inšpekcijskih pregledih uporabnikov vodnih zemljišč za pristanišča in sidrišča zaradi preveritve obdobja neplačevanja vodnega povračila;**
- **dokazila o določitvi ciljev in prioritete porabe sredstev sklada za vode za vse glavne namene rabe, prikaz prioritete in ciljev za določitev investicij, ki se bodo izvajale v sklopu posameznega namena rabe vode za leto 2013;**
- **izkaz gibanja načrtovanih in porabljenih sredstev sklada za vode po glavnih namenih porabe, s pojasnilom razlike med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi ter oceno učinkovitosti izvedbe projektov za leto 2012 v skladu z opredeljenimi kazalniki za merjenje učinkovitosti.**

Pomembnejša priporočila 1/2

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočamo, naj:

- določi izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti iz vodnega povračila.

Agenciji Republike Slovenije za okolje priporočamo, naj:

- začne redno spremljati potek obravnave vlog – predvsem koliko časa preteče od prejema vloge do začetka obravnave te vloge;
- v napovedih za odmero koncesnin za rabo podzemne vode za izvajanje dejavnosti termalnih kopališč in naravnih zdravilišč zahteva ustrezne podatke o poslovanju zavezancev, na podlagi katerih bo lahko preverila verodostojnost sporočenih podatkov o čistih letnih prihodkih kopališke dejavnosti,
- od zavezancev za plačilo vodnega povračila za oskrbo s pitno vodo zahteva, da v napovedi za odmero vodnega povračila prikažejo podatek o količini vode, prodane neposrednim zavezancem, višini vodnih izgub ter znesku zaračunanega vodnega povračila od vodnih izgub neposrednim zavezancem,
- vzpostavi evidenco podeljenih vodnih pravic in evidenco zavezancev za vodno povračilo tako, da bo jasno razvidna povezava med vodno pravico in obveznostjo plačevanja vodnega povračila;



Pomembnejša priporočila 2/2

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje ter Agenciji Republike Slovenije za okolje priporočamo, naj proučita, ali je mogoče posebnosti postopka izdaje vodnih dovoljenj urediti z Zakonom o vodah ter določiti drugačne roke kot veljajo po ZUP z namenom, da bodo zavezanci lahko predvidevali, koliko časa bo trajal postopek izdaje vodnega dovoljenja.

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Agenciji Republike Slovenije za okolje in Inšpektoratu Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje priporočamo, naj izvedejo analizo tveganj nepooblaščenih odvzemov vode za različne rabe in ugotovijo potencialne zavezance. Vzpostavijo naj sistem stalne izmenjave vseh podatkov, ki so potrebni za načrtovanje in izvedbo nadzorov.