



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Sistem upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja

2021



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

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

REVIZIJSKO POROČILO

Sistem upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja

Številka: 320-2/2020/57

Ljubljana, 8. junija 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, v kateri je preverilo, ali je bil sistem upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019 učinkovit. Revizija je bila del mednarodne vzporedne revizije, v kateri so sodelovale vrhovne revizijske institucije vseh držav ob Jadranskem morju.

V sistem upravljanja intervencij je vključena vrsta deležnikov, revizija pa je bila izvedena pri tistih, ki imajo glavne pristojnosti za oblikovanje sistema upravljanja intervencij, in sicer pri Ministrstvu za infrastrukturo, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za okolje in prostor, Upravi Republike Slovenije za pomorstvo, Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Agenciji Republike Slovenije za okolje, Direkciji Republike Slovenije za vode in pri gospodarski družbi LUKA KOPER, pristaniški in logistični sistem, d. d., ki je odgovorna za preprečevanje in ukrepanje v primeru onesnaženja morja v koprskem tovrnem pristanišču.

Računsko sodišče je v reviziji ugotovilo, da so revidiranci usmerjeni k različnim ukrepom za preprečevanje nastanka nesreče ter posledično onesnaženja morja in da te ukrepe tudi izvajajo. Je pa pri tem opozorilo na nekatere pomanjkljivosti kot na primer, da je izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja objektov za varnost plovbe potekalo na podlagi 17 let stare koncesijske pogodbe. Sistem hidroloških in meteoroloških meritev in zagotavljanja podatkov, ki so potrebni za varnost plovbe, se je nadgrajeval, vendar pa še ni bil v celoti vzpostavljen. Pri izvajanju pomorske pilotaže in vleke plovil so se pojavljale težave, ki bi lahko vplivale tudi na varnost plovbe. Za odpravo ugotovljenih težav so pristojni revidiranci že sprejeli nekatere ukrepe. Med letoma 2017 in 2019 je prišlo do 2 izrednih dogodkov, povezanih z nasedanji tankerjev. Če bi v teh primerih prišlo do razlitja, bi bile posledice lahko katastrofalne za morsko okolje, lahko pa tudi za obalo. Pomemben korak za izboljšano varnost v pomorskem prometu je odprtje centra za nadzor pomorskega prometa v letu 2021. Za dokončno vzpostavitev zelene ravni spremljanja in nadzora pomorskega prometa pa je treba pristopiti še k pripravi nabora vsebin in morebitnih sprememb pravnih podlag.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da so postopki za ukrepanje v primeru onesnaženja morja določeni. Manjša onesnaženja obvladujejo redne enote in službe revidirancev v okviru svojih pristojnosti, za večja onesnaženja pa so postopki ukrepanja opredeljeni v regijskem načrtu zaščite in reševanja ob nesreči na morju. Pri tem je računsko sodišče ugotovilo, da obveznosti tistih, ki imajo dovoljenje za rabo vode, na primer za pristanišče, glede čiščenja in odprave posledic onesnaženja, vključno z odstranjevanjem pobranih odpadkov in snovi, niso bile vedno določene v izreku odločb.

Tudi pristojnosti za čiščenje obale in priobalnih zemljišč morja niso bile povsem jasne. Revidiranci še niso razjasnili pravnih podlag do te mere, da bi lahko Uprava Republike Slovenije za pomorstvo in Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje stroške ukrepanja ob onesnaženju morja zaračunali povzročitelju onesnaženja.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi več pomanjkljivosti v zvezi z vsebino veljavnega regijskega načrta zaščite in reševanja. Vsi predvideni načrti državnih organov, v katerih so opredeljene naloge posameznega organa v primeru aktiviranja načrta zaščite in reševanja, niso bili izdelani oziroma niso bili ažurni. Računsko sodišče ocenjuje, da bi bila zavzetost za sodelovanje in vključenost deležnikov večja in bolj poglobljena, če bi načrt zaščite in reševanja pripravili kot državni načrt. Republika Slovenija bi morala v primeru, ko ji lastne sile za zaščito in reševanje ne bi več zadoščale za ukrepanje v primeru onesnaženja, zaprositi za pomoč druge države. Na podlagi mednarodnih sporazumov in konvencij lahko Republika Slovenija zaprosi za pomoč druge države in mednarodne organizacije oziroma se vključi v čezmejno intervencijo za preprečitev ali odzivanje v primeru večjega onesnaženja Jadranskega morja.

V slovenskem sistemu ukrepanja ob nenadnem onesnaženju morja je predvidena postopna aktivacija sil in sredstev za zaščito in reševanje. V primeru večje nesreče na morju oziroma ko zmogljivosti Uprave Republike Slovenije za pomorstvo ne bi zadoščale za odpravo posledic onesnaženja, je predvidena aktivacija dodatnih sil zaščite, reševanja in pomoči prek Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, vključno z morebitnim zaprosilom za mednarodno pomoč. Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da ni obstajal skupen pregled nad opremo, ki je v državi na voljo za primere zaščite in reševanja ob ekološki nesreči na morju. Ocena glede potrebne opreme, s katero bi morala razpolagati Republika Slovenija in ki bi upoštevala tudi obseg pomorskega prometa, količino in vrsto tovarov, ki se prevaža v Tržaškem zalivu in nasploh v Jadranskem morju, ni izdelana. So pa revidiranci ocenili, da imajo na voljo dovolj opreme, ki jo potrebujejo za posredovanje ob manjšem onesnaženju. Podatki glede razpoložljivih človeških virov za ukrepanje ob velikem onesnaženju morja niso bili popolni, prav tako ni obstajal skupen pregled nad človeškimi viri, ki bi lahko bili vključeni v ukrepanje. Po zaključku izvajanja revizije je Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje na novo izdelala tako manjkajoči pregled nad opremo kot tudi pregled usposobljenih človeških virov za ukrepanje v primeru večjega onesnaženja na morju.

Izobraževanja in usposabljanja udeležencev v postopku ukrepanja se redno izvajajo, tako v Republiki Sloveniji kot v tujini, tudi v obliki vaj, v katere je praviloma vključen širok nabor udeležencev, kar računsko sodišče izpostavlja kot pozitivno prakso. V primeru nenadne onesnaženosti morja je namreč dobro medsebojno sodelovanje vseh deležnikov, s pristojnostmi na področju preprečevanja nenadnega onesnaženja morja in s pristojnostmi za ukrepanje ob onesnaženju, nujen predpogoj za učinkovito in uspešno odzivanje, predvsem v primeru večjih nesreč. Bi bilo pa po oceni računskega sodišča koristno, da bi revidiranci izvajali vaje tudi za preverjanje pripravljenosti za ukrepanje ob onesnaženjih z nevarnimi kemikalijami, s katerimi bi preverili tudi razpoložljivost potrebne opreme za ukrepanje in zaščitne opreme reševalcev ob tovrstnih onesnaženjih.

V primeru večje nesreče bi revidiranci, ko bi se njihove kapacitete za začasno skladiščenje pobranih odpadkov in snovi napolnile, zaprosili za pomoč drug drugega. Računsko sodišče je ugotovilo, da ni določeno ravnanje v primeru, ko bi se kapacitete vseh napolnile. Prav tako še ni bila določena lokacija skupnega začasnega zbirališča odpadkov.

Na podlagi izvedene revizije računsko sodišče meni, da je sistem ukrepanja v primeru manjših onesnaženj deloval **delno učinkovito**. Posebno pozornost je treba nameniti področju pripravljenosti na ukrepanje ob večji nesreči, ki po mnenju računskega sodišča ni bila učinkovita. Pri tem je ključnega pomena dobro medsebojno sodelovanje vseh deležnikov s pristojnostmi na področju preprečevanja nenadnega onesnaženja morja in s pristojnostmi za ukrepanje ob onesnaženju v Republiki Sloveniji. Po mnenju računskega sodišča je namreč to nujen predpogoj za učinkovito in uspešno odzivanje v primeru nenadnega onesnaženja morja, predvsem v primeru večjih nesreč. Ob tem je treba skrbeti tudi za dobro mednarodno sodelovanje z vsemi državami, ki ležijo ob Jadranskem morju, saj bi večje onesnaženje v katerem koli delu Jadranskega morja predstavljalo veliko ekološko nevarnost za vsako posamezno državo, ki leži ob njem.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Področje revizije	10
1.3 Predstavitev revidirancev	12
1.3.1 Ministrstvo za infrastrukturo	12
1.3.2 Uprava Republike Slovenije za pomorstvo	13
1.3.3 Ministrstvo za obrambo	14
1.3.4 Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje	15
1.3.5 Ministrstvo za okolje in prostor	16
1.3.6 Direkcija Republike Slovenije za vode	17
1.3.7 Agencije Republike Slovenije za okolje	17
1.3.8 Luka Koper	18
1.4 Revizijski pristop in omejitve revizije	19
2. Sistem upravljanja intervencij	21
2.1 Preprečevalni ukrepi	21
2.1.1 Spremljanje in nadzor pomorskega prometa	22
2.1.2 Ukrepi za varnost plovbe	27
2.1.2.1 Objekti za varnost plovbe in plovnih poti	27
2.1.2.2 Napovedovanje vremena in stanja morja	29
2.1.2.3 Izvajanje pilotaže, obvezne vleke plovil in druge pomoči ladjam	32
2.1.2.4 Hidrografske dejavnosti	33
2.1.2.5 Varnost plovbe v Luki Koper	34
2.1.3 Nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za varnost plovbe	35
2.1.3.1 Stalni nadzor	35
2.1.3.2 Inšpekcijsko nadzorstvo	37
2.1.4 Drugi ukrepi in mednarodno sodelovanje	39
2.2 Ukrepanje	42
2.2.1 Podlage za ukrepanje	42
2.2.2 Postopek ukrepanja v slovenskem morju	44
2.2.2.1 Obveščanje o ekološki nesreči	44
2.2.2.2 Postopek ukrepanja ob manjši ekološki nesreči	45
2.2.2.3 Postopek ukrepanja ob veliki ekološki nesreči	50

2.2.2.4	Postopki ukrepanja v Luki Koper	56
2.2.3	Intervencije v slovenskem morju	60
2.3	Preverjanje delovanja sistema	65
2.4	Viri za ukrepanje	67
2.4.1	Človeški viri	68
2.4.1.1	Razpoložljivi človeški viri za posredovanje ob manjši ekološki nesreči	68
2.4.1.2	Predvideni človeški viri za ukrepanje ob veliki ekološki nesreči	69
2.4.2	Materialni viri	72
2.4.3	Finančni viri	76
2.4.3.1	Financiranje intervencij pri manjših onesnaženjih	76
2.4.3.2	Financiranje intervencij pri večjih onesnaženjih	77
2.4.3.3	Povračila stroškov intervencij	78
2.5	Odpadki	79
2.5.1	Ravnanje s pobranimi odpadki in drugimi snovmi ob manjšem onesnaženju	80
2.5.1.1	Območja, ki so v upravljanju ministrstva	80
2.5.1.2	Območja, kjer je podeljena vodna pravica	82
2.5.2	Ravnanje s pobranimi odpadki in drugimi snovmi ob večjem onesnaženju	84
3.	Mnenje	86
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	89
5.	Priporočila	91

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti sistema upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ so bili za revidiranje določeni:

- Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo za infrastrukturo),
- Ministrstvo za obrambo (v nadaljevanju: ministrstvo za obrambo),
- Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo za okolje),
- Uprava Republike Slovenije za pomorstvo (v nadaljevanju: uprava za pomorstvo),
- Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: uprava za zaščito in reševanje),
- Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: agencija za okolje),
- Direkcija Republike Slovenije za vode (v nadaljevanju: direkcija za vode) in
- LUKA KOPER, pristaniški in logistični sistem, delniška družba (v nadaljevanju: Luka Koper).

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti sistema upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja⁵. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je del mednarodne vzporedne revizije z naslovom "**Efficiency audit Managing interventions in case of sudden pollution in the Adriatic Sea**"⁶, v kateri sodeluje 6 vrhovnih revizijskih institucij držav ob Jadranskem morju, in sicer: Republike Albanije, Bosne in Hercegovine, Republike Črne gore, Republike Hrvaške, Italijanske republike in Republike Slovenije.

Predmet revizije je bil sistem upravljanja intervencij⁷ v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-2/2020/3 z dne 24. 1. 2020.

⁵ V reviziji nam izraz nenadno onesnaženje pomeni izredni dogodek (trčenje ladij, nasedanje, požar, eksplozijo oziroma drug dogodek na ladji ali zunaj nje), katerega posledica je izpust nevarne snovi, ki povzroči onesnaženje morja. V nadaljevanju za to uporabljamo tudi izraz ekološka nesreča.

⁶ Revizija učinkovitosti upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja.

⁷ S sistemom upravljanja intervencij razumemo aktivnosti za preprečevanje in ukrepanje v primeru nenadnega onesnaženja.

Cilj revizije smotrnosti poslovanja je bil izrek mnenja o učinkovitosti sistema upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019.

V ta namen smo preverili:

- izvajanje ukrepov za preprečevanje nenadnega onesnaženja morja,
- izpolnjevanje pogojev, ki omogočajo ustrezno ukrepanje (zagotavljanje finančnih, materialnih in človeških virov),
- ustreznost postopkov ukrepanja,
- preverjanje delovanja sistema ukrepanja in
- ravnanje s pobranimi odpadki in drugimi snovmi.

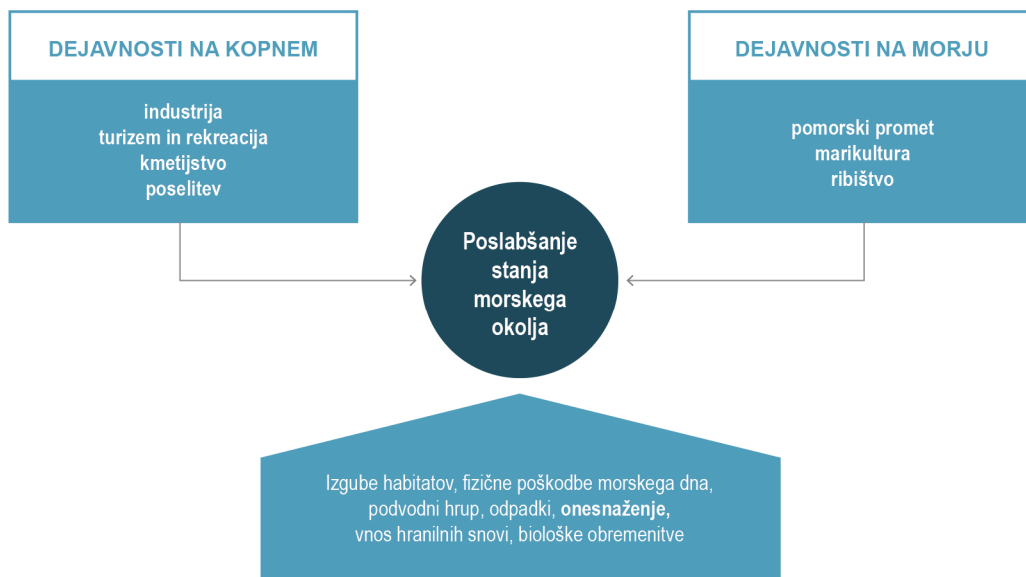
1.2 Področje revizije

Jadransko morje je zaliv Sredozemskega morja. Na zahodu ga omejuje Apeninski polotok, na vzhodu Balkanski polotok, na jugu pa se odpira v Jonsko morje. Zahodna obala v celoti pripada Italijanski republiki, medtem ko si vzhodno obalo delijo Republika Slovenija, Republika Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Republika Črna gora in Republika Albanija. Slovenska obala je dolga 46,6 km in jo oblikujejo Koprski, Strunjanski in Piranski zaliv, ki so deli Tržaškega zaliva.⁸

Morje omogoča izvajanje številnih dejavnosti, hkrati pa to povzroča pritiske in obremenitve na stanje morskega okolja. Na sliki 1 je prikaz vpliva izvajanja različnih dejavnosti na stanje morskega okolja.

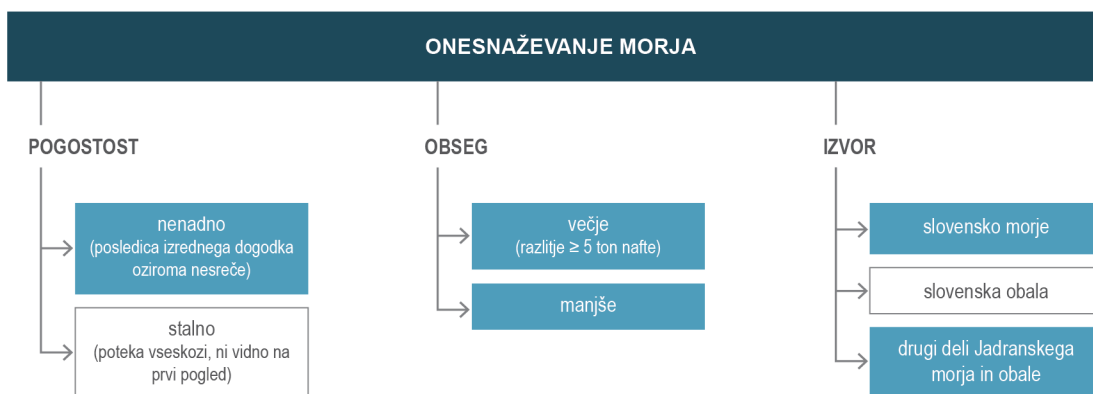
⁸ [URL: https://www.stat.si/doc/letopis/2013/01_13/01-02-13.html], 23. 5. 2021.

Slika 1 Vpliv izvajanja različnih dejavnosti na stanje morskega okolja



Onesnaženje morja je lahko posledica izrednih dogodkov ali pa stalnega/rednega onesnaževanja, ki sicer ni vidno na prvi pogled. Izredni dogodki, ki povzročijo nenadno onesnaženje morja, se lahko zgodijo v slovenskem morju, na kopnem, ali pa v drugih delih Jadranskega morja. V tej reviziji smo se osredotočili na sistem upravljanja intervencij v primerih nenadnega onesnaženja, do katerega pride zaradi izrednih dogodkov oziroma nesreč v slovenskem morju ali v drugih delih Jadranskega morja. Slika 2 prikazuje opredelitev onesnaževanja glede na posamezne dejavnike, obarvana polja pa so tista, ki smo jih proučevali v reviziji.

Slika 2 Opredelitev onesnaževanja



Izredni dogodki, ki predstavljajo tveganje za nastanek nesreč v slovenskem morju, so naslednji dogodki na plovni poti oziroma na privezu⁹:

- nasedanje ladij ob plovni poti oziroma bližini obale,
- trčenje ladij (trčenje ladje ob pristajalni pomol oziroma obalo in trčenje ladij v manevriranju ali plovbi z drugo ladjo na privezu),
- nameren ali nameren izpust nevarnih snovi (operativni izpust¹⁰ in izpust olj pri polnjenju ladijskega goriva) ter
- požar na ladji.

V večina tveganj za nesreče na morju izhaja iz pomorske in posledično kopenske dejavnosti, ki vključuje pretovorno in skladiščno dejavnost v koprskem tovrnem pristanišču. Največ nesreč se zgodi med manevriranjem prihoda in odhoda iz pristanišča, manj pa med plovbo. Vzrok za nesreče v slovenskem morju je najpogostejše slabo vreme in nepazljivost posadke¹¹, tveganje za nesreče na morju pa je povezano z razvojem pristaniške in splošno pomorske dejavnosti¹².

V obdobju med letoma 2017 in 2019 je bilo skupaj v slovenskih pristaniščih opravljenih 14.406 manevrov vplutij in izplutij ladij, od tega jih je več kot polovica vključevala prevoz nevarnega tovora. Skupna količina prepeljanega tovora je v tem obdobju znašala 94.277.990 t, od tega je bilo 34 % nevarnih snovi.

1.3 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili subjekte, ki so odgovorni za delovanje sistema upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja, in Luko Koper.

1.3.1 Ministrstvo za infrastrukturo

V skladu z 38. členom Zakona o državni upravi¹³ (v nadaljevanju: ZDU-1) ministrstvo za infrastrukturo opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področjih prometne

⁹ Ocena tveganja za nesreče na morju, 1. 6. 2018, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za pomorstvo in promet (v nadaljevanju: ocena tveganja za nesreče na morju), [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MzI/Dokumenti/sektor-za-pomorstvo/ocena-tveganja_nesrece_na_morju.pdf], 23. 5. 2021.

¹⁰ Prečrpavanje goriva, prečrpavanje zaoljenih vod, prečrpavanje ostankov tovora, prečrpavanje ostankov čiščenja goriva, prečrpavanje ali izpust zaoljenih balastnih vod v primeru prehoda olj iz tankov za gorivo v balastni tank.

¹¹ Načrt zaščite in reševanja ob nesreči na morju, Vlada Republike Slovenije, verzija 1.0, 27. 2. 2018, stran 13, (v nadaljevanju: načrt zaščite in reševanja), [URL: http://www.sos112.si/slo/tdocs/nacrt_morje.pdf], 23. 5. 2021.

¹² V slovenskem teritorialnem morju se v vseh pristaniščih odvija tudi mednarodni pomorski promet, in sicer mednarodni tovrni promet v pristanišču Koper ter mednarodni potniški promet v pristaniščih Koper, Izola in Piran.

¹³ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju energetike, rudarstva ter naloge na področju učinkovite rabe in obnovljivih virov energije.

Na področju revizije ministrstvo za infrastrukturo predvsem:

- skrbi za pripravo predpisov, s katerimi se zagotovi varnost plovbe in prenos pravnega reda Evropske unije in mednarodnih instrumentov (konvencije, protokoli, smernice) s področja pomorstva v pravni red Republike Slovenije,
- sodeluje v mednarodnih organizacijah, organih in delovnih telesih, komisijah ter drugih oblikah sodelovanja na področju pomorstva,
- sodeluje v postopkih za sklepanje dvostranskih in večstranskih sporazumov na področju pomorstva,
- pripravlja strateške usmeritve za trajnostni razvoj pomorstva in zagotavljanje varnosti pomorskega prometa,
- sodeluje tudi v postopkih priprave in medresorskem usklajevanju predpisov drugih ministrstev.

Naloge s področja pomorstva in plovbe po celinskih vodah na ministrstvu izvaja Sektor za pomorstvo, ki deluje znotraj Direktorata za letalski in pomorski promet.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe ministrstva:

- dr. Peter Gašperšič, minister, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle,
- mag. Alenka Bratušek, ministrica, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle in
- Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, od 13. 3. 2020.

1.3.2 Uprava Republike Slovenije za pomorstvo

Uprava za pomorstvo je bila ustanovljena 1. 1. 1995 in deluje kot organ v sestavi ministrstva za infrastrukturo.

Na podlagi Uredbe o organih v sestavi ministrstev¹⁴ uprava za pomorstvo opravlja upravne in strokovne naloge na področjih pomorstva in pristaniške infrastrukture, nadzora nad izvajanjem reda v pristaniščih, preostalih delih teritorialnega morja in notranjih morskih voda, nad varnostjo plovbe, opravljanjem pomorskega prometa in vzdrževanjem objektov za varnost plovbe in plovnih poti. Opravlja tudi inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov na področju pomorskega prometa in pristaniške infrastrukture, inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo plovbo po celinskih vodah ter posebne strokovne naloge glede varstva morja. Na podlagi Zakona o vodah¹⁵ (v nadaljevanju: ZV-1) izvaja uprava za pomorstvo na morju tudi nekatere naloge javne službe

¹⁴ 7. člen, Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19 in 64/19.

¹⁵ 98. člen v povezavi s 161. členom, Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdl-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20.

vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč. Uprava za pomorstvo tudi koordinira delo državnih organov, ki izvajajo pristojnosti na morju, ter sodeluje s koordinacijskimi centri za reševanje iz sosednjih držav¹⁶.

V Sektorju za varovanje obalnega morja (v nadaljevanju: SVOM), ki deluje znotraj uprave za pomorstvo, izvajajo operativne naloge v zvezi z varstvom pred onesnaženjem morja in ukrepanjem ob nenadnem onesnaženju morja. Naloge izvajajo v notranjih morskih vodah in teritorialnem morju, razen na območju koprskega tovrnega pristanišča. Naloge SVOM so:

- čiščenje gladine morja in preprečevanje onesnaženja vodnih zemljišč morja;
- odstranjevanja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz morja;
- zagotavljanje stalne pripravljenosti za izvajanje ukrepov varstva pred nenadnim onesnaženjem morja in spremljanje nenadnega onesnaženja morja;
- zbiranje, razvrščanje in začasno skladiščenje odpadkov, ki nastanejo pri izvajanju ukrepov varstva pred nenadnim onesnaženjem morja, ter oddaja odpadkov v obdelavo zaradi njihove predelave ali odstranjevanja;
- zagotavljanje sodelovanja z drugimi organi državne uprave ter organi in službami za zaščito in reševanje v skladu z državnim načrtom zaščite in reševanja ob nesrečah na morju;
- zagotavljanje oziroma sprotno obnavljanje zalog čistilnih sredstev in nabav nove opreme – naprav za učinkovito operativno izvajanje ukrepov na morju;
- redno in investicijsko vzdrževanje plovil, naprav in materialnih sredstev, namenjenih za operativno izvajanje preventivnih in interventnih nalog varstva morja pred onesnaženjem;
- zagotavljanje stalne operativne pripravljenosti plovil, naprav in materialnih sredstev za čiščenje in preprečevanje onesnaženj.

Odgovorna oseba uprave za pomorstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil mag. Jadran Klinec, direktor.

1.3.3 Ministrstvo za obrambo

V skladu s 35. členom ZDU-1 ministrstvo za obrambo opravlja naloge na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Gre za upravne, strokovne ter administrativno-tehnične naloge, ki se nanašajo na obrambni načrt države in ministrstva, izvajanje obrambne politike v okviru evroatlantskih varnostnih povezav, sodelovanje v mednarodnih operacijah ter obrambno planiranje, razvoj, načrtovanje, organizacijo, opremljanje, usposabljanje in delovanje Slovenske vojske, zagotavljanje pripravljenosti na obrambo in odzivanje na krize, na upravne zveze ter kriptografsko zaščito v obrambnem sistemu. Na področju revizije je ministrstvo

¹⁶ 26. člen Pomorskega zakonika (v nadaljevanju: PZ; Uradni list RS, št. 62/16 – uradno prečiščeno besedilo, 41/17, 21/18 – ZNorg in 31/18 – ZPVZRZECEP) in Obrazložitev posebnega dela proračuna za leto 2020 (ministrstvo za infrastrukturo), [URL: <https://www.gov.si/teme/sprejeti-proracun/>], 23. 5. 2021.

za obrambo odgovorno za organizacijo, priprave in izvajanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter za pravice in dolžnosti državljanov na področju obrambe in civilne zaščite¹⁷.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe ministrstva za obrambo:

- Andreja Katič, ministrica, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle,
- Karl Viktor Erjavec, minister, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle, in
- mag. Matej Tonin, minister, od 13. 3. 2020.

1.3.4 Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje

Uprava za zaščito in reševanje na podlagi 101. člena Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹⁸ (v nadaljevanju: ZVNDN) opravlja upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči ter druge naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, če z zakonom ni določeno drugače. Uprava za zaščito in reševanje med drugim opravlja naslednje upravne in strokovne naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so pomembne za področje revizije:

- izdelava predloga nacionalnega programa in načrta varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- skrb za organiziranje in delovanje sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja;
- izdelava ocen ogroženosti in drugih strokovnih podlag za načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči ter usmerjanje in usklajevanje ukrepov za preprečevanje ter zmanjševanje posledic naravnih in drugih nesreč v sodelovanju z drugimi ministrstvi;
- spremljanje in razglas nevarnosti naravnih in drugih nesreč ter dajanje napotkov za ravnanje;
- izdelava državnih načrtov zaščite in reševanja v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami;
- organiziranje, opremljanje in usposabljanje državnih enot in služb civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč ter zagotavljanje pogojev za delo poveljnika štaba Civilne zaščite Republike Slovenije ter za državno in regijske komisije za oceno škode;
- spremljanje in usklajevanje organiziranja civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč;
- pripravljanje programov in organiziranje ter izvajanje izobraževanja in usposabljanja za zaščito, reševanje in pomoč;
- skrb za tipizacijo sredstev za zaščito, reševanje in pomoč;
- oblikovanje in vzdrževanje državne rezerve materialnih sredstev za primer naravnih in drugih nesreč;

¹⁷ Obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2018, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Zakljucni-racun/2018-ZR/04-Obrazlozitev-posebnega-dela/1911-Ministrstvo-za-obrambo.pdf>], 23. 5. 2021.

¹⁸ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZN Org.

- skrb za usklajen razvoj sil za zaščito, reševanje in pomoč na območju države v skladu z ocenami ogroženosti, načrti zaščite in reševanja ter merili, ki jih določi minister;
- v skladu z načrti zaščite in reševanja lahko organizira posebne službe za podporo in opravljanje določenih nalog pri izvajanju zaščite, reševanja in pomoči ob ekoloških in drugih nesrečah na morju¹⁹.

Uprava za zaščito in reševanje je organ v sestavi ministrstva za obrambo. V njenem okviru deluje 13 izpostav, za področje revizije je najpomembnejša izpostava v Kopru.

Odgovorna oseba uprave za zaščito in reševanje v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil Darko But, generalni direktor.

1.3.5 Ministrstvo za okolje in prostor

V skladu z 38.a členom ZDU-1 ministrstvo za okolje opravlja naloge na področjih varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, celovite presoje vplivov na okolje, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, jedrske varnosti, varstva pred ionizirajočimi sevanji, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike, državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja, graditve objektov ter stanovanjske politike. S področjem revizije so povezane predvsem naloge upravljanja voda in ravnanja z odpadki. Ministrstvo za okolje je tudi organ, ki je pristojen za pripravo načrta upravljanja z morskim okoljem.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe ministrstva za okolje:

- Irena Majcen, ministrica, do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle,
- Jure Leben, minister, od 13. 9. 2018 do 20. 3. 2019, do 27. 3. 2019 opravljal tekoče posle,
- Simon Zajc, minister, od 27. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle, in
- mag. Andrej Vizjak, minister, od 13. 3. 2020.

¹⁹ 10. člen Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč (Uradni list RS, št. 92/07, 54/09, 23/11 in 27/16).

1.3.6 Direkcija Republike Slovenije za vode

Direkcija za vode je bila ustanovljena 29. 8. 2015 kot organ v sestavi ministrstva za okolje. Njene naloge so določene v Uredbi o organih v sestavi ministrstev, za področje revizije pa so pomembne naslednje naloge:

- opravljanje upravnih, strokovnih in razvojnih nalog na področju upravljanja voda v skladu s predpisi, ki urejajo vode;
- opravljanje upravnih, strokovnih, organizacijskih in razvojnih nalog na področjih gradnje vodnih objektov in vodne infrastrukture ter vzdrževanje vodne infrastrukture ter vodnih in priobalnih zemljišč;
- opravljanje organizacijskih, upravnih, strokovnih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb s področja upravljanja voda;
- opravljanje upravnih, strokovnih in drugih nalog v zvezi z vodno infrastrukturo in vodnimi ter priobalnimi zemljišči v lasti države;
- sodelovanje pri izvajanju nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- sodelovanje pri odpravljanju posledic naravnih in drugih nesreč zaradi škodljivega delovanja voda;
- sodelovanje pri izpolnjevanju mednarodnih obveznosti na podlagi mednarodnih pogodb s področja upravljanja voda;
- samostojno opravljanje in sodelovanje pri nalogah v zvezi z dovoljevanjem rabe voda;
- opravljanje naloge vodovarstvenega nadzora;
- pripravljanje strokovnih podlag in ukrepov za pripravo programov in načrtov s področja upravljanja z vodami.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi direkcije za vode:

- Tomaž Prohinar, direktor, do 21. 3. 2020,
- Roman Kramer, vršilec dolžnosti direktorja, od 21. 3. 2020 do 28. 8. 2020 in
- Roman Kramar, direktor, od 28. 8. 2020 dalje.

1.3.7 Agencije Republike Slovenije za okolje

Agencija za okolje je organ v sestavi ministrstva za okolje. Naloge agencije za okolje so določene z Uredbo o organih v sestavi ministrstev²⁰, za področje revizije pa so pomembne naslednje naloge:

- opravljanje upravnih in strokovnih nalog varstva zraka in tal, nalog varstva voda v skladu s predpisi o varstvu okolja in ohranjanja narave, razen nalog, ki so v pristojnosti direkcije za vode, ter nalog presoje vplivov na okolje;

²⁰ 14. člen.

- opravljanje upravnih in strokovnih nalog ravnanja z odpadki, razen radioaktivnih odpadkov in nalog s področja čezmejnega pošiljanja odpadkov;
- opravljanje upravnih in strokovnih nalog spremljanja stanja okolja, vključno z ocenjevanjem stanja voda;
- izvajanje nalog državne meteorološke, hidrološke, oceanografske in seizmološke službe;
- vodenje evidenc s področja varstva okolja in monitoringa voda;
- izpolnjevanje mednarodnih obveznosti in opravljanje nalog mednarodne izmenjave podatkov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe agencije za okolje:

- mag. Joško Knez, generalni direktor, do 15. 11. 2018,
- mag. Gregor Sluga, vršilec dolžnosti generalnega direktorja, od 16. 11. 2018 do 15. 5. 2019, namestnik generalnega direktorja, od 16. 5. 2019 do 2. 6. 2019,
- mag. Lilijana Kozlovič, vršilka dolžnosti generalne direktorice, od 3. 6. 2019 do 2. 12. 2019, generalna direktorica, od 3. 12. 2019 do 13. 3. 2020,
- Iztok Slatinšek, vršilec dolžnosti generalnega direktorja, od 14. 3. 2020 do 10. 9. 2020, generalni direktor, od 11. 9. 2020 do 31. 3. 2021 in
- mag. Joško Knez, vršilec dolžnosti generalnega direktorja, od 1. 4. 2021.

1.3.8 Luka Koper

Luka Koper je bila ustanovljena leta 1957. Njena osnovna dejavnost je izvajanje pretovornih in skladiščnih storitev za vse vrste blaga, in sicer ima 12 specializiranih terminalov, ki so organizirani glede na blago oziroma tovor, ki ga sprejemajo²¹.

Luka Koper je leta 2008 z Republiko Slovenijo sklenila Koncesijsko pogodbo za opravljanje pristaniških dejavnosti, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture na območju koprskega tovrnega pristanišča²² (v nadaljevanju: koncesijska pogodba). Za področje revizije so pomembne naslednje naloge Luke Koper:

- skrb za varnost na območju pristanišča, vzdrževanje reda in okolja v pristanišču, kar zajema zagotovitev predpisanih varnostnih ukrepov za preprečitev onesnaženja morja in širjenja izlitih tekočin v morje,

²¹ Kontejnerski terminal, terminal za avtomobile in ro-ro, terminal generalni tovari, terminal za hlajene tovore, terminal za les, terminal za sipke tovore, terminal silos, terminal za glinico, terminal za premog in železovo rudo, terminal za tekoče tovore, terminal za živino in potniški terminal.

²² Koncesijska pogodba za opravljanje pristaniških dejavnosti, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture na območju koprskega tovrnega pristanišča, št. 2411-08-800011 z dne 8. 9. 2008.

- zagotoviti izvedbo vseh ukrepov, ki so potrebni zaradi odprave posledic onesnaženja in preprečevanja onesnaženja okolja na območju pristanišča, ob nastanku onesnaženja pa sodelovati s pristojnimi državnimi službami in organi ter v skladu z načrtom varnostnih ukrepov in načrtom zaščite in reševanja na državni ravni,
- na lastne stroške vzpostaviti in vzdrževati pripravljenost za ukrepanje, organizirati potrebne sile za reševanje in pomoč, izvajati predpisane zaščitne ukrepe in izdelati oceno ogroženosti ter načrt zaščite in reševanja.

V Luki Koper se izvajata 2 gospodarski javni službi, in sicer gospodarska javna služba rednega vzdrževanja pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet, in gospodarska javna služba zbiranja odpadkov s plovil na območju koprskega pristanišča.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe naslednji člani uprave Luke Koper:

- Dragomir Matić, predsednik uprave, do 29. 12. 2017,
- Andraž Novak, član uprave, do 29. 12. 2017,
- Irena Vincek, članica uprave, do 29. 12. 2017,
- Stojan Čepar, delavski direktor, član uprave, do 16. 2. 2018,
- Dimitrij Zadel, predsednik uprave, od 29. 12. 2017,
- Irma Gubanec, članica uprave, od 29. 12. 2017,
- Metod Podkrižnik, član uprave, od 29. 12. 2017,
- Vojko Rotar, delavski direktor, član uprave, od 16. 2. 2018.

1.4 Revizijski pristop in omejitve revizije

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti sistema upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih, ter
- z intervjuji pri revidirancih in pisnimi vprašanji.

Sistem upravljanja intervencij v primeru nenadne onesnaženosti Jadranskega morja smo presojali na podlagi sodil in ga ocenili kot učinkovitega v primeru, da:

- se izvajajo ukrepi za preprečevanje nenadnega onesnaženja morja;
- so postopki ukrepanja v primeru nenadnega onesnaženja ustrezni;
- so vzpostavljeni osnovni pogoji, ki omogočajo ustrezno ukrepanje;
- se preverja delovanje sistema ukrepanja v praksi in
- je opredeljeno ravnanje s pobranimi snovmi.

Omejitve revizije:

- V reviziji smo se omejili na proučevanje podlag, ki določajo ravnanje v primeru nenadne onesnaženosti Jadranskega morja, in opravili presojo, ali te omogočajo učinkovito upravljanje intervencij. Nismo pa mogli v reviziji presojati dejanskega odzivanja in ukrepanja v primeru večjega onesnaženja Jadranskega morja, saj v obdobju zadnjih desetih let do nesreče, ki bi zahtevala aktiviranje načrta zaščite in reševanja, ki določa odzivanje na tovrstne nesreče, ni prišlo. Zato v reviziji nismo ocenili delovanja sistema v praksi, ampak le ustreznost podlag, ki določajo urejenost sistema.
- V reviziji se nismo ukvarjali s proučevanjem stalnega onesnaževanja morja, pač pa smo se osredotočili le na nenadno onesnaženje Jadranskega morja. Pri tem smo se omejili na vire onesnaženja, ki so na morju, in nismo proučevali onesnaženja morja, ki bi nastalo kot posledica izvajanja dejavnosti na kopnem.
- V reviziji nismo preverjali izvedbe postopkov oddaje javnih naročil in javnih razpisov za izbiro koncesionarjev ter sklepanja pogodb in pripadajočih aneksov. Prav tako predmet revizije ni bilo preverjanje pravilnosti porabe sredstev na podlagi sklenjenih pogodb in aneksov, zato jih v reviziji nismo dodatno preverili in o njih izrekli mnenja.

2. Sistem upravljanja intervencij

2.1 Preprečevalni ukrepi

ZVNDN določa prednostno organiziranje izvajanja preventivnih ukrepov kot enega izmed načel sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V primeru ekološke nesreče na morju so ti ukrepi še toliko bolj pomembni, ker so negativne posledice lahko zelo obsežne tako za morsko okolje, kot tudi za obalo, prebivalstvo in dejavnosti, ki se na obali izvajajo. Preprečevanje naravnih in drugih nesreč, odkrivanje, spremljanje ter proučevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč so ene izmed temeljnih nalog sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Njegov cilj je zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic teh nesreč. ZVNDN nesrečo na morju v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami uvršča v kategorijo drugih nesreč²³.

V reviziji nas je zanimalo, ali in kateri ukrepi za preprečevanje nenadnega onesnaženja morja se izvajajo in kdo je pristojen za izvajanje teh ukrepov.

ZVNDN določa, da so ministrstva odgovorna za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč oziroma njihovih posledic na področjih iz njihove pristojnosti, uprava za zaščito in reševanje pa usmerja in usklajuje ukrepe za preprečevanje ter zmanjševanje posledic naravnih in drugih nesreč v sodelovanju z drugimi ministrstvi. Izvajanje ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje posledic naravnih in drugih nesreč preverja Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je organ v sestavi ministrstva za obrambo.

Iz v nadaljevanju predstavljenih ukrepov je razvidno, da so pristojnosti pri preprečevanju onesnaženja morja porazdeljene med različnimi ministrstvi in njihovimi organi v sestavi. Ministrstvo za okolje je večkrat navedeno kot odgovorno ministrstvo za izvajanje aktivnosti, čeprav smo v reviziji ugotovili, da izvedba načrtovanih ukrepov sodi v pristojnost drugih organov (več v točki 2.1.4 tega poročila). Pri tem je treba poudariti, da se nenadno onesnaženje morja praviloma obravnava kot del problematike onesnaževanja morja, ki pa je širše področje. Veliko načrtovanih ukrepov se namreč nanaša na onesnaževanje, ki je posledica rednih dejavnosti, ki potekajo na obali, in ne zgolj na ukrepe, ki bi preprečili nastanek nenadnega onesnaženja morja, kot posledica nesreče na morju. Zato ocenjujemo, da je pomembno, da ministrstvo za okolje, ki je zadolženo za varovanje okolja, ministrstvo za infrastrukturo, ki je odgovorno za področje ladijskega prometa, ki je glavni vir tveganj za nastanek nesreče na morju, uprava za pomorstvo kot organ, ki ima ključno nadzorstveno vlogo pri izvajanju zahtev PZ in predpisov s področja nadzora ladijskega prometa, kakor tudi uprava za zaščito in reševanje kot organ, ki je nosilec priprave načrta zaščite in reševanja v primeru nenadnega

²³ Druge nesreče so nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu, požar, rudniška nesreča, porušitev jezov, nesreče, ki jih povzročijo aktivnosti na morju, jedrska nesreča in druge ekološke ter industrijske nesreče, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo in ravnanjem, pa tudi vojna, izredno stanje, uporaba orožij ali sredstev za množično uničevanje ter teroristični napadi s klasičnimi sredstvi in druge oblike množičnega nasilja.

onesnaženja morja, zagotovijo usklajen in povezan pristop k problematiki. To je možno le z rednim sodelovanjem.

Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije²⁴ navaja, da v Republiki Sloveniji ni predpisa, ki bi enotno urejal sistem varovanja morskega okolja, in da varovanje morskega okolja urejajo posamezni predpisi, predvsem s področja ohranjanja in varstva narave, voda in okolja, kulturne dediščine, kopalnih voda in drugih področij splošne rabe, pa tudi predpisi s področja pomorstva, ribištva, energetike in druge posebne rabe morja ter celo s področja prostorskega načrtovanja in lokalne samouprave.

Glede na predmet revizije, ki se nanaša na onesnaženje morja kot posledico izrednega dogodka na morju, so pravne podlage, ki določajo izvajanje preprečevalnih ukrepov, predvsem tiste, ki urejajo področje pomorskega prometa in v tem okviru zagotavljanje varne plovbe in ZV-1, ki ureja upravljanje z vodnimi in priobalnimi zemljišči morja. Z oceno tveganja za nesreče na morju je bilo namreč ugotovljeno, da je tveganje za nesreče na morju povezano z razvojem pristaniške in splošno pomorske dejavnosti.

V nadaljevanju predstavljamo skupine ukrepov za preprečevanje nastanka nesreče na morju, ki bi lahko imela za posledico onesnaženje morja. Po oceni ministrstva za infrastrukturo je ključen ukrep za preprečevanje nenadnega onesnaženja morja priprava predpisov, s katerimi se zagotovi varnost plovbe, posledično pa se prepreči nastanek nesreče na morju in onesnaženje okolja.

2.1.1 Spremljanje in nadzor pomorskega prometa

V skladu s PZ je za urejanje pomorskega prometa in organiziranje radijske službe bedenja ter službe spremljanja ter nadzora plovbe pristojna uprava za pomorstvo. Preverili smo, ali uprava za pomorstvo v vsakem trenutku ve, katere ladje plujejo po slovenskem teritorialnem morju, v Tržaškem zalivu, v Jadranskem morju, kaj te ladje prevažajo, kam so namenjene in ali ima stalno zvezo s temi ladjami.

Javljanje in poročanje ladij ter njihovo spremljanje in nadziranje v slovenskem teritorialnem morju določajo in urejajo nacionalni predpisi, predvsem PZ, Uredba o nadzoru pomorskega prometa²⁵ in Uredba o formalnostih poročanja v pomorskem prometu²⁶. Na ravni Evropske unije je bila leta 2002 sprejeta direktiva o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet²⁷, ki je

²⁴ Uradni list RS, št. 87/10 in 75/16 – ReNPRP30.

²⁵ Uradni list RS, št. 94/10, 26/12 in 84/15.

²⁶ Uradni list RS, št. 69/12 in 78/19.

²⁷ Direktiva 2002/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2002 o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/75/EGS (UL L št. 208 z dne 5. 8. 2002, str. 10). Direktiva je bila v nadaljevanju večkrat spremenjena in dopolnjena. Spremembe in dopolnitve so navedene na strani [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:02002L0059-20110316>], 23. 5. 2021.

v slovenski pravni red prenesena z več predpisi²⁸. Republika Slovenija, Republika Hrvaška in Italijanska republika so sklenile tudi memorandum o sistemu obveznega javljanja ladij v Jadranskem morju²⁹, ki je leta 2002 postal mednarodno zavezujoč, saj je mednarodna pomorska organizacija³⁰ (v nadaljevanju: IMO) sprejela resolucijo³¹, s katero je določila sistem obveznega poročanja ladij v Jadranskem morju ADRIREP³².

Na podlagi navedenih predpisov mora ladja, ki prihaja iz tujine in je namenjena v pristanišče Republike Slovenije, upravi za pomorstvo prijaviti prihod in sporočiti zahtevane podatke o ladji³³. Vsaka ladja, ki prevažata nevarno blago, ne glede na tonažo, pa mora pred prihodom v pristanišče ali izplutjem iz pristanišča Republike Slovenije posredovati upravi za pomorstvo tudi deklaracijo o nevarnem tovoru in druge zahtevane podatke. Ladje, ki pljujejo v koprsko tovarno pristanišče, svoj prihod najavijo tudi Luki Koper.

Ladja, ki vpluje v pristanišče Republike Slovenije, mora biti opremljena s samodejnim sistemom identifikacije (v nadaljevanju: AIS³⁴), sistemom zapisovanja podatkov (VDR³⁵) in sistemom dolgega dometa za prepoznavanje in sledenje ladjam (LRIT³⁶) in jih mora uporabljati v skladu z mednarodnimi pogodbami in predpisi Evropske unije. AIS sistem morajo imeti vse ladje z bruto tonažo 300 ali več in ribiška plovila daljša od 15 m.

Ladje pošljejo zahtevane podatke v informacijski sistem za nadzor prometa "Nacionalno enotno okno" (v nadaljevanju: NEO), ki se uporablja za izmenjavo, zbiranje, obdelavo in hranjenje podatkov pomorskega prometa. Dostop do podatkov, s katerimi upravlja uprava za pomorstvo, imajo tudi Pomorska policija, Finančna uprava Republike Slovenije, Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije in Nacionalni inštitut za javno zdravje.

V kolikor je ladja že prijavila prihod v kakšno pristanišče Evropske unije ali je iz takega pristanišča izplula, potem določeni podatki o ladji, njenem potovanju, njenem tovoru in osebah na ladji že

²⁸ ZVNDN, Zakon o ratifikaciji Memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije, Vlado Republike Hrvaške in Vlado Italijanske republike o sistemu obveznega javljanja ladij v Jadranskem morju (angl.: *Adriatic traffic*), (Uradni list RS, št. 27/00), Pravilnik o dopolnitvah Pravilnika o preiskovanju pomorskih nesreč (Uradni list RS, št. 85/10), Zakon o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika (PZ-D; Uradni list RS, št. 88/10), Uredba o nadzoru pomorskega prometa.

²⁹ Zakon o ratifikaciji Memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije, Vlado Republike Hrvaške in Vlado Italijanske republike o sistemu obveznega javljanja ladij v Jadranskem morju (Uradni list RS, št. 27/00).

³⁰ Angl.: *International Maritime Organization*.

³¹ Resolution MSC.139(76) Mandatory ship reporting systems, 5. 12. 2002. [URL: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MSCResolutions/MS.139\(76\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MSCResolutions/MS.139(76).pdf)], 23. 5. 2021.

³² Angl.: *Adriatic Reporting System*.

³³ Podrobnejši podatki, ki jih morajo ladje sporočiti, so navedeni v Prilogi k Uredbi o formalnostih poročanja v pomorskem prometu ter v Prilogi I k Uredbi o nadzoru pomorskega prometa.

³⁴ Angl.: *Automatic identification system*.

³⁵ Angl.: *Voyage data recorder*.

³⁶ Angl.: *Long-range identification and tracking*.

obstajajo v informacijskem sistemu SafeSeaNet³⁷. Do teh podatkov lahko dostopa tudi uprava za pomorstvo, saj je SafeSeaNet dosegljiv tudi prek NEO.

Po ADRIREP sistemu nadzora ladijskega prometa so se nekateri tankerji in ladje, ki prevažajo nevarne ali onesnažujoče snovi³⁸, dolžni javljati določenim organom oziroma centrom vzdolž Jadranskega morja³⁹, in sicer ob vstopu in izstopu z območja, ki ga nadzoruje ta organ. Ladje morajo poslati različne podatke o ladji, posadki in o tovoru, vsak center pa je dolžan sprejete podatke nemudoma posredovati naprej v ostale nadzorne centre. Po prejemu tega poročila pa organ na kopnem pošlje ladji podatke o navigacijskih razmerah, o priporočeni smeri plovbe in o območjih, ki se jim je treba izogniti, podatke o vremenskih razmerah in druge pomembne podatke.

V Republiki Sloveniji zbira podatke ladij in opravlja komunikacijo z ladjami v sistemu ADRIREP Koordinacijski center za reševanje na morju⁴⁰, ki je organiziran znotraj uprave za pomorstvo. Sprejeta sporočila ladij se vnesejo v NEO in primerjajo s podatki, ki so že v sistemu NEO. Prek sistema NEO se podatki posredujejo drugim vključenim državam. Ladje, ki prevažajo nevarne snovi in so namenjene v pristanišče, vendar se jim ni treba javljati v skladu z ADRIREP, pa morajo podatke o nevarnem tovoru vseeno posredovati upravi za pomorstvo na podlagi zahtev, ki izhajajo iz nacionalnih pravnih podlag.

Ugotavljamo, da sodelovanje v sistemu ADRIREP in Uredba o nadzoru pomorskega prometa upravi za pomorstvo dajeta podlago za to, da ve, katere ladje z nevarnimi snovmi plujejo po Jadranskem morju in katere nevarne snovi ali tovore, ki lahko povzročijo onesnaženje, prevažajo. Vendar pa je točnost informacij odvisna od tega, ali se ladje dejansko javijo pristojnim organom, ali prijavijo nevarno blago, ki ga prevažajo, in ali nadzorni centri dosledno opravljajo svoje naloge.

Iz Resolucije o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije, ki je začela veljati v letu 2010, kot tudi iz Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi

³⁷ SafeSeaNet je sistem Evropske unije za izmenjavo pomorskih podatkov, ki ga je razvila Evropska komisija v sodelovanju z državami članicami, da bi zagotovila izvajanje evropske zakonodaje. Prek tega sistema se informacije o ladjah, njihovem potovanju in tovoru ter osebah na ladji izmenjujejo med organi držav članic Evropske unije.

³⁸ Obveznosti veljajo za tankerje, večje od bruto tonaže 150, in druge ladje, večje od bruto tonaže 300, ki prevažajo nevarno blago ali blago, ki lahko povzroči onesnaženje. Nevarno blago pomeni blago, uvrščeno v Mednarodni kodeks o prevozu nevarnega blaga po morju (IMDG kodeks), v poglavje 17 Mednarodnega kodeksa za gradnjo in opremo ladij za prevoz nevarnih kemikalij, ki se prevažajo v tekočem stanju (IBC kodeks) in v poglavje 19 Mednarodnega kodeksa za gradnjo in opremo ladij za prevoz nevarnih utekočinjenih plinov (IGC kodeks). Blago, ki onesnažuje okolje, pomeni olja, kakor so opredeljena v Prilogi I k MARPOL konvenciji, škodljive tekoče snovi, kot so opredeljene v Prilogi II k MARPOL konvenciji, in škodljive snovi, kot so opredeljene v prilogi 3 k MARPOL konvenciji. MARPOL konvencija je Mednarodna konvencija o preprečevanju onesnaženja morja z ladjami, ki je bila sprejeta v letu 1973. Vključuje predpise, namenjene preprečevanju in zmanjševanju onesnaževanja z ladjami, ki je posledica nesreč in operativnega onesnaženja. Konvencija vključuje šest prilog. [URL: [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)], 23. 5. 2021.

³⁹ V skladu s pravili ADRIREP je celotno Jadransko morje razdeljeno na 5 sektorjev. V sektorju 5 sta poleg Republike Slovenije pristojna organa še koordinacijska centra v Trstu in Benetkah. Tako se ladja, namenjena v pristanišče Koper, najprej ob vstopu v Otrantska vrata javi obalni straži v Brindisiu (Italija), nato sledi oddaja poročila pomorskemu centru bdenja in reševanja v Baru (Črna gora), sledi ponovna oddaja sporočila v center na Reki (Hrvaška), nato odda še vmesno sporočilo v center v Anconi (Italija) ter nazadnje odda končno poročilo še v center namembnega pristanišča v Kopru.

⁴⁰ Angl.: *Maritime Rescue Coordination Center – MRCC*.

nesrečami v letih od 2016 do 2022⁴¹ izhaja, da so razvojni cilji za izboljšanje varnosti plovbe usmerjeni v razvoj dejavnosti uprave za pomorstvo, v nadgradnjo njenega obstoječega sistema nadzora nad plovbo, ki vključuje tudi vzpostavitev posebnega nadzornega centra VTS⁴². VTS je sistem nadzora pomorskega prometa, ki je mednarodno urejen s konvencijo SOLAS⁴³ ter s smernicami za službe nadzora pomorskega prometa, ki jih je leta 1997 sprejela IMO⁴⁴.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je naloge spremljanja in nadzora prometa opravljala uprava za pomorstvo s pomočjo komunikacijskih sredstev VHF⁴⁵, sistemov AIS, radarjev in nadzornih kamer.

Glede zagotavljanja pogojev za vzpostavitev VTS, nakup in nadgradnja potrebne opreme potekata že od leta 2004. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bila v celoti nameščena in zagotovljena programska in strojna oprema, ki bi omogočala vzpostavitev želene ravni spremljanja in nadzora pomorskega prometa. Da bi potrebno opremo zagotovili, je bil upravi za pomorstvo v letu 2018 odobren projekt Vzpostavitev centra RS za nadzor prometa in upravljanje v kriznih situacijah; investicija naj bi se predvidoma zaključila aprila 2021⁴⁶. Po navedbah uprave za pomorstvo bodo z novim centrom za nadzor prometa in upravljanje v kriznih situacijah odpravljene nekatere slabosti, ki so bile ugotovljene v obstoječem sistemu spremljanja in nadzora pomorskega prometa in jih povzemamo na podlagi pregledane dokumentacije in pojasnil uprave za pomorstvo:

- sistem avtomatičnega zaznavanja plovil zaznava le večja plovila, torej tista, za katera je zahtevano, da morajo biti opremljena z AIS oddajniki;
- radarji zaznavajo plovila na morju, ne pridobivajo pa tudi njihovih podatkov, zato je treba opazovano plovilo kontaktirati. Pri tem manjša plovila niso opremljena z VHF radijskimi postajami, zaradi česar jih uprava skuša identificirati s kamerami oziroma se v skrajnem primeru odpravi do plovila;

⁴¹ Uradni list RS, št. 75/16.

⁴² Angl.: *Vessel traffic service*.

⁴³ Angl.: *Convention for the Safety of Life at Sea*. Gre za Mednarodno konvencijo o varstvu človeškega življenja na morju, ki je bila prvič sprejeta leta 1974. Več o konvenciji je dostopno na [URL: <https://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/ConferencesMeetings/Pages/SOLAS.aspx>], 23. 5. 2021.

⁴⁴ Guidelines for vessel traffic services resolution A.857(20), 27. 11. 1997, [URL: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.857\(20\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.857(20).pdf)], 23. 5. 2021. V teh smernicah je opredeljeno, da je VTS sistem nadzora zasnovan za izboljšanje varnosti ter za učinkovitejšo navigacijo v pomorskem prometu in da omogoča identifikacijo in spremljanje plovil, strateško načrtovanje premikov plovil ter zagotavljanje navigacijskih informacij in pomoči. Prav tako lahko pomaga pri preprečevanju onesnaževanja in usklajevanju odzivanja na onesnaževanje. Za vzpostavitev VTS morajo pristojni organi med drugim zagotoviti, da je vzpostavljen ustrezen pravni okvir za delovanje VTS, opredeliti področje in območje nadzora VTS, določiti vrste storitev, ki se bodo zagotavljale, opredeliti storitve VTS in dolžnosti ladij na področju VTS vključno s sankcijami za opustitev predpisanih ravnanj, skleniti sporazume o medresorski in regionalni izmenjavi podatkov, zagotoviti, da je VTS organ ustrezno opremljen in da ima zadosti ustrezno usposobljenega osebja za izvajanje storitev.

⁴⁵ VHF (angl.: *Very High Frequency*) naprave omogočajo oddajanje in sprejemanje govornih sporočil s pomočjo elektromagnetnega valovanja, namenjene pa so komunikaciji plovila s kopnim in/ali drugimi plovili.

⁴⁶ Skupni stroški projekta znašajo 2.323.005 EUR, od česar prispevek Evropske unije iz kohezijskega sklada znaša 1.563.313 EUR. Namen projekta je, da se z nakupom opreme in organizacijo službe nadzora ladijskega prometa zniža verjetnost izrednega dogodka za 75 %, kar pomeni, da se pričakovani čas med izrednimi dogodki raztegne z obstoječih 20 na 80 let. Investicija obsega ureditev novih prostorov in opremo centra za nadzor prometa in upravljanje v kriznih situacijah, nakup strojne opreme ter posodobitev nadomestnega in trening centra na Fakulteti za pomorstvo in promet. Po poročanju uprave za pomorstvo je izvajanje projekta v delu, ki se nanaša na zagotovitev novih prostorov in opreme, konec leta 2019 potekalo brez zaznanih težav.

- težave v prenosu podatkov in komunikaciji v slabih vremenskih razmerah;
- pomanjkljivosti pri pridobivanju podatkov glede vremenskih razmer, pri videonadzornem sistemu ter pri pokritosti morja z radarjem za zaznavanje plovil in ogljikovodikov.

Uprava za pomorstvo je navedla, da bo z izvedbo projekta Vzpostavitev centra RS za nadzor prometa in upravljanje v kriznih situacijah odpravila 2 oviri v Republiki Sloveniji, ki onemogočata vzpostavitev VTS, in sicer dotrajanost in le delno delovanje komunikacijskih naprav in AIS sprejemnikov ter prostorsko stisko nadzornikov pomorskega prometa. Kot 2 oviri, ki pa še ostajata, je uprava za pomorstvo izpostavila:

- nedorečena pravna ureditev določitve nadzora VTS in
- pomanjkanje strokovno usposobljenega kadra.

Ugotovili smo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo za infrastrukturo in uprava za pomorstvo še nista začela s pripravljanjem nabora vsebin in potrebnih sprememb določb iz obstoječih predpisov, ki bi omogočile vzpostavitev VTS.

Pojasnilo ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo od uprave za pomorstvo v času revizije ni prejelo informacije o stopnji izvajanja storitev VTS, ki jih bo omogočala nova oprema oziroma center in bo podlaga za spremembo organizacijskih predpisov uprave za pomorstvo oziroma spremembo ostalih predpisov. Šele ko bo uprava za pomorstvo pripravila strokovno analizo izvajanja in nabor vsebin za vzpostavitev VTS storitev ter sprejela spremembe organizacijskih predpisov, bo ministrstvo za infrastrukturo na podlagi analiz lahko pristopilo k spremembam ostalih predpisov iz pristojnosti ministrstva.

Ukrepi ministrstva za infrastrukturo in uprave za pomorstvo

Ministrstvo za infrastrukturo in uprava za pomorstvo sta konec leta 2020 pričela z izvajanjem aktivnosti za spremembo PZ z namenom izboljšanja nadzora pomorskega prometa.

Poleg zagotovitve potrebne opreme je treba čim prej zagotoviti tudi ustrezno usposobljenost kadra, ki bo znal vso opremo, tudi programsko, ko bo nameščena, v polnosti uporabljati. Uprava za pomorstvo je navedla, da je 6 pristaniških nadzornikov v letu 2006 opravilo tečaj in pridobilo licenco za delo VTS operaterja, vendar so se licence iztekle leta 2009. Do zaključka izvajanja revizije uprava za pomorstvo ni imela pristaniških nadzornikov z veljavno VTS licenco, v letih od 2017 do 2019 pa tudi ni bilo izvedeno nobeno izobraževanje pristaniških nadzornikov za delo VTS operaterja. Več o pristaniških nadzornikih je navedeno v točki 2.1.3.1 tega poročila.

Ukrepi uprave za pomorstvo

Nakup in nadgradnja potrebne strojne in programske opreme za vzpostavitev Centra za nadzor prometa in upravljanje v kriznih situacijah je bil zaključen s primopredajo med upravo za pomorstvo in izvajalcem 28.1.2021. V januarju 2021 je bilo izvedeno tudi usposabljanje pristaniških nadzornikov za uporabo nameščene strojne in programske opreme pri opravljanju nalog nadzora varnosti pomorskega prometa.

2.1.2 Ukrepi za varnost plovbe

2.1.2.1 Objekti za varnost plovbe in plovnih poti

Plovna pot v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah Republike Slovenije je v PZ opredeljena kot pas na morju, ki je dovolj globok in dovolj širok za varno plovbo ladje in je po potrebi zaznamovan z objekti za varnost plovbe⁴⁷. Način vzdrževanja plovnih poti je opredeljen v 28. členu PZ, ki določa, da je plovnost plovnih poti v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah Republike Slovenije treba vzdrževati tako, da se na njih postavlja objekte za varnost plovbe in zagotavlja njihovo pravilno delovanje. Za strokovni nadzor nad rednim vzdrževanjem objektov za varnost plovbe in plovnih poti je pristojna uprava za pomorstvo.

Redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti se izvaja kot obvezna gospodarska javna služba⁴⁸. Izvajanje gospodarske javne službe v koprskem tovornem pristanišču, drugih pristaniščih, namenjenih za javni promet, krajevnih pristaniščih, vojaških pristaniščih in na drugih delih notranjih morskih voda in teritorialnega morja zagotavlja Republika Slovenija, v marinah in športnih pristaniščih pa lokalne skupnosti.

Koncesijsko pogodbo za izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja objektov za varnost plovbe in plovnih poti je v letu 2003 sklenilo ministrstvo, pristojno za promet, s podjetjem SIRIO, podjetje za nautiko, ribištvo in trgovino, d.o.o., Koper (v nadaljevanju: Sirio d.o.o.), in sicer za obdobje 10 let⁴⁹. V letu 2013 je bila sprejeta nova uredba o izvajanju te gospodarske javne službe⁵⁰, ki je bila kasneje 2-krat spremenjena. Iz veljavne uredbe izhaja, da se koncesija za izvajanje te gospodarske javne službe podeli za 2 leti. Vseskozi je veljalo, da bi morala uprava za pomorstvo objaviti javni razpis za podelitev nove koncesije najkasneje v 3 mesecih po uveljavitvi te uredbe.

Uprava za pomorstvo je v letu 2015 pričela z aktivnostmi za izvedbo postopka izbire, vendar postopek izbire ni uspel. Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uprava za pomorstvo še 3-krat poskušala izvesti izbiro novega koncesionarja, vendar postopek izbire prav tako ni uspel. Ministrstvo za infrastrukturo nam je posredovalo predlog za spremembo PZ v delu, ki se nanaša na izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe, iz katerega izhaja namera, da bi se vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti določilo kot pristojnost uprave za pomorstvo in ne več kot gospodarska javna služba. Ob zaključku izvajanja revizije predlog za prenos pristojnosti za vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti na upravo za pomorstvo ni bil vključen med spremembe PZ, ki so bile v fazi medresorskega usklajevanja. Ocenjujemo, da bi bilo nujno posodobiti način vzdrževanja objektov za varnost plovbe, saj obstoječi

⁴⁷ Objekti za varnost plovbe na plovnih poteh so: svetilniki, obalne luči, boje in druga znamenja, signalne in radijske postaje, optične, zvočne, električne, elektronske, radarske in druge naprave za varno plovbo po morju, plovnih poteh in v pristaniščih.

⁴⁸ Gospodarska javna služba, za katero se podeli koncesija, obsega redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe na plovnih poteh v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah Republike Slovenije v stanju, ki zagotavlja nemoteno delovanje objektov za varnost plovbe ter vključuje potrebne obnove in zamenjave, kadar posamezni objekt ali naprava ne deluje v skladu s svojim namenom, in reden nadzor nad stanjem objektov za varnost plovbe.

⁴⁹ V letu 2004 je bil sklenjen še aneks k pogodbi.

⁵⁰ Uredba o načinu in pogojih opravljanja gospodarske javne službe rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe (Uradni list RS, št. 36/13, 35/14 in 24/18).

koncesionar opravlja dejavnost že 17 let na podlagi iste pogodbe, zato je vprašanje, ali je izvajanje te gospodarske javne službe še optimalno, glede na spremenjene okoliščine, ki so nastale v tako dolgem obdobju (tehnološki napredek, nove, sodobnejše naprave in posledično tveganje za nedobavljivost rezervnih delov za starejše naprave, spremembe pri stroških vzdrževanja in podobno). Izvajanje gospodarske javne službe zgolj na podlagi določbe, da je koncesionar dolžan zagotavljati storitve do sklenitve nove koncesijske pogodbe, na podlagi pogodbe, ki ji je veljavnost že potekla, pa tudi predstavlja stanje, ki ni dolgoročno urejeno ne za koncesionarja ne za upravo za pomorstvo.

Ukrepi uprave za pomorstvo

Uprava za pomorstvo je decembra 2020 objavila javno naročilo za izbiro koncesionarja za opravljanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe in februarja 2021 sprejela odločitev o izbiri izvajalca, ki bo 2 leti opravljal to javno službo.

Uprava za pomorstvo je v okviru izvajanja nadzora preverjala pravilno delovanje vseh objektov in o nepravilnostih obveščala koncesionarja⁵¹. Ta je po podatkih uprave za pomorstvo odpravil napake, ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti. Nepravilnosti v delovanju objektov za varnost plovbe se zabeležijo v NEO. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je uprava za pomorstvo v povezavi z objekti za varnost plovbe evidentirala skupaj 59 dogodkov, večina od njih je bila povezanih z nedelovanjem posameznega objekta.

Ugotovili smo tudi, da pristojnosti za vzdrževanje objektov za varnost plovbe v koprskem tovrnem pristanišču niso jasne. Objekti, ki po namenu služijo za varnost plovbe, so v predpisih uvrščeni k pristaniški infrastrukturi, namenjeni za javni promet⁵², pri čemer smo ugotovili, da v nobeni pravni podlagi ni pojasnjeno, kaj ta pojem pomeni in kateri so ti objekti⁵³. Po pojasnilu uprave za pomorstvo bi v praksi to lahko bili na primer plavajoče ploščadi, privezne boje, plavajoča skladišča, pontonski mostovi in podobno, lahko pa bi bili tudi objekti za varnost plovbe, kot so opredeljeni v PZ. To pomeni, da podlage, ki urejajo vzdrževanje objektov za varnost plovbe za območje koprskega tovrnega pristanišča, med sabo niso usklajene. Na podlagi 4. člena Uredbe o načinu in pogojih opravljanja gospodarske javne službe rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe mora namreč koncesijo za vzdrževanje objektov za varnost plovbe podeliti uprava za pomorstvo tudi za območje koprskega tovrnega pristanišča. V Uredbi o upravljanju koprskega tovrnega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture v tem pristanišču pa je določeno, da so ti objekti del pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet, in da vzdrževanje te infrastrukture zagotavlja izbrani koncesionar, ki je Luka Koper.

⁵¹ Uprava za pomorstvo je navedla, da opravlja redne tedenske izhode na morje. Izvajanje kontrole je razvidno tudi iz odločbe pomorske inšpekcije.

⁵² Na podlagi 32. člena PZ, 3. člena Uredbe o upravljanju koprskega tovrnega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture v tem pristanišču (Uradni list RS, št. 71/08, 32/11, 53/13, 25/14, 3/18, 41/18 in 62/19) in točke 1.1. koncesijske pogodbe.

⁵³ Ugotovitve glede same opredelitve pristaniške infrastrukture smo že opisali v revizijskem poročilu *Učinkovitost upravljanja pristaniške infrastrukture na območju koprskega tovrnega pristanišča*, št. 3262-2/2016/94 z dne 15. 10. 2018, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinkovitost-izvajanja-koncesijske-pogodbe-1107/#tabs-3128>], 23. 5. 2021.

Priporočilo

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj ob spremembi ureditve področja izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja objektov za varnost plovbe ustrezno uredi področje vzdrževanja objektov za varnost plovbe na območju koprskega tovrnega pristanišča.

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo tudi, naj v pravnih podlagah enoznačno opredeli objekte in naprave, ki se po namenu uporabljajo za varnost plovbe in varen privez.

Ugotovili smo tudi, da vzdrževanje plovnih poti, kot je opredeljeno v PZ⁵⁴, ne vključuje tudi vzdrževanja ustrezne globine morja, ki je skladno s 27. členom PZ tudi pomembna lastnost plovne poti. Ureditev vzdrževanja ustrezne globine posredno sicer izhaja iz PZ, ki v določbah o inšpekcijskem nadzorstvu ureja, da je skrb za vzdrževanje ustrezne globine v pristojnosti upravljavca pristanišča.

2.1.2.2 Napovedovanje vremena in stanja morja

Naloge državne meteorološke, hidrološke, oceanografske in seizmološke službe izvaja agencija za okolje, ki mora zagotavljati podatke opazovanja, posebne analize, ocene in napovedi ter s tem povezane storitve s področja službe tudi drugim državnim organom, če jih ti potrebujejo za izvedbo z zakonom predpisanih nalog s svojega delovnega področja⁵⁵. Glavna naloga te službe, ki je pomembna za področje revizije, je izvajanje meteorološke, hidrološke in oceanografske podpore pri zagotavljanju varnosti pomorskega prometa.

Z Resolucijo o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2009 do 2015⁵⁶ in tudi s to resolucijo za obdobje od 2016 do 2022⁵⁷ sta predvidena priprava in uveljavljanje programa razvoja in vzpostavitve službe za pomorsko meteorologijo, hidrologijo in oceanografijo, kar naj bi bilo vključeno v sistem opazovanja, obveščanja, opozarjanja in alarmiranja o ekstremnih vremenskih in hidroloških pojavih ter v podporo v primeru nenadnega onesnaženja morja. Predvideno je še, da naj bi bili ta služba na agenciji za okolje ter služba za nadzor pomorskega prometa na upravi za pomorstvo povezani v enoten pomorski informacijski sistem.

Zagotovitev pogojev za delovanje Službe za pomorsko meteorologijo, hidrologijo in oceanografijo je bil eden od rezultatov projekta BOBER⁵⁸, ki ga je v letih od 2010 do 2016 izvajala agencija za okolje. V okviru tega projekta so bili zagotovljeni prostori za njeno delovanje. Agencija za okolje je navedla, da zaradi pomanjkanja kadrovskih virov, ki bi jih potrebovali za vzpostavitev operativne službe za

⁵⁴ PZ v 28. členu določa, da je plovnost plovnih poti v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah Republike Slovenije treba vzdrževati tako, da se na njih postavlja objekte za varnost plovbe in zagotavlja njihovo pravilno delovanje.

⁵⁵ Agencija mora na podlagi Zakona o meteorološki, hidrološki, oceanografski in seizmološki službi (Uradni list RS, št. 60/17) vse to zagotavljati zlasti za potrebe upravljanja voda, varstva okolja in ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, za potrebe javnega zdravja, prostorskega načrtovanja, za upravne in druge naloge s področja graditve, prometa, energetike, kmetijstva in gozdarstva ter drugih gospodarskih dejavnosti.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 57/09.

⁵⁷ Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (Uradni list RS, št. 75/16).

⁵⁸ Gre za projekt Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji – BOBER (Boljše Opazovanje za Boljše Ekološke Rešitve), ki je bil sofinanciran z evropskimi sredstvi.

pomorsko meteorologijo, hidrologijo in oceanografijo, ni uspela v celoti izkoristiti pridobljenih prostorov in da je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, v prostorih prisoten 1 strokovnjak ob delavnikih, ki pa je bil pred upokojitvijo in da je odvečne prostore lahko uporabljala uprava za pomorstvo.

Ugotovili smo, da je agencija za okolje že več let načrtovala in izvajala aktivnosti za vzpostavitev službe za pomorsko meteorologijo, hidrologijo in oceanografijo, vendar do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ta služba še ni bila vzpostavljena, čeprav je bila njena ustanovitev predvidena že z resolucijo za obdobje 2009–2015. Agencija je pojasnila, da se trenutne storitve, ki jih potrebujejo uporabniki na morju, zagotavljajo v Ljubljani in v okviru obstoječih kadrovskih zmožnosti, zaradi česar obseg storitev, ki jih nudijo, ne zadošča potrebam na morju. Uprava za pomorstvo je navedla, da so z vidika varnosti plovbe glavne manjkajoče informacije, ki jih ne pridobi od agencije za okolje, podatki o gibanju tokov in modeliranje gibanja madeža na morju ter čim bolj sprotna napoved vremena⁵⁹. Dodatno težavo pa predstavlja to, da se nesreče na morju zgodijo tudi izven rednega delovnega časa in da podatkov od agencije za okolje ne morejo pridobiti takoj ob nastanku nesreče.

Z vzpostavitvijo specializirane enote za izvajanje meteorološke, hidrološke in oceanografske službe na morju bi po navedbah agencije za okolje izkazane potrebe lahko zadovoljila v večji meri in bi lahko dodatno razvijala nove storitve, saj bi imela pogoje za večjo osredotočenost na področje morja.

Državni hidrološki monitoring morja poteka na 2 obalnih postajah v Kopru in Piranu, na oceanografskih bojah Vida, Zora in Zarja ter z merilnikom površinskih tokov na rtu v Piranu. Mreža merilnih mest na morju je načrtovana tako, da omogoča pridobivanje hidroloških in oceanografskih parametrov za potrebe spremljanja in napovedovanja procesov na morju v okviru meteorološke in hidrološke prognostične službe⁶⁰.

Za boljše spremljanje trenutnega stanja na morju je agencija za okolje v letu 2019 objavila javno naročilo za nadgradnjo boj z dodatnimi meteorološkimi in oceanografskimi senzorji⁶¹. Agencija za okolje bi z nadgraditvijo boj pridobila podatke o vidljivosti, vetru, temperaturi in vlažnosti zraka ter slanosti morja, kar bi lahko v pogojih megle, ki je v zimskih mesecih pogost pojav na slovenskem morju, pripomoglo k večji varnosti pomorskega prometa. Po oceni agencije bi s tem, ob dodatni boji Vida, dokaj ustrezno popolnili pokritost tovrstnih meritev na območju slovenskega morja. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, javno naročilo ni bilo izvedeno. Ob zaključku izvajanja revizije je bila podpisana pogodba za nakup opreme in nadgradnjo oceanografskih boj.

Meritve hitrosti in smeri vetra, vidljivosti, plimovanja in valovanja morja, temperature, tlaka ter vlažnosti v luškem akvatoriju izvaja tudi Luka Koper. Pridobljene podatke deli z upravo za pomorstvo, izvajalcem pilotaže in vleke plovil in Slovensko vojsko. Agencija za okolje je navedla, da so meritve Luke Koper primarno namenjene varnemu obratovanju Luke Koper in niso povsem v skladu z meteorološkimi standardi, zaradi česar so za agencijo za okolje manj uporabne.

⁵⁹ Za 2 do 3 ure vnaprej.

⁶⁰ Program hidrološkega monitoringa površinskih voda za obdobje 2016–2020, točka 3.1.

⁶¹ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=319902], 23. 5. 2021.

Ugotovili smo, da se ob zaključku izvajanja revizije v okviru obstoječe državne meteorološke službe še niso izvajale meritve vidljivosti neposredno na morju. Agencija za okolje izvaja tovrstne meritve na lokaciji meteorološke postaje Letališče Portorož. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je agencija za okolje izvajala aktivnosti, da bi te senzorje zagotovila na bojah Zarja in Zora, vendar do zaključka izvajanja revizije to še ni bilo realizirano.

Senzor vidljivosti, ki ga je zagotovila uprava za pomorstvo, je nameščen na silosu v Luki Koper. Ker je ta senzor nameščen na višini in ker se, po navedbah Luke Koper, vidljivost v samem luškem akvatoriju po višini zelo spreminja, je Luka Koper dodatno namestila senzor za vidljivost na vremensko postajo na morju. Ladje, ki plujejo v Luko Koper, tako lahko dobijo podatke o vidljivosti tudi na podlagi meritev Luke Koper.

Podatki z vseh merilnih mest, tako hidroloških kot meteoroloških, se shranjujejo v podatkovno zbirko agencije za okolje in so osnova za napovedovanje pojavov in izdajanje opozoril⁶². Že več let je predvideno, da naj bi se podatki v zvezi z meteorološkimi razmerami vnesli v enoten pomorski informacijski sistem EPIS⁶³ in da naj bi bili služba za meteorologijo in hidrologijo ter služba za nadzor pomorskega prometa povezani.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, izmenjava meteoroloških, hidroloških in oceanografskih podatkov v okviru informacijskega sistema EPIS ni bila vzpostavljena. Agencija za okolje je zagotavljala 24-urno opazovanje in izdajanje opozoril ter pomoč dežurnega prognostika v rednem delovnem času. Uprava za pomorstvo je prejela opozorila agencije za okolje prek centra Republike Slovenije za obveščanje in prek spletnih strani agencije za okolje, po potrebi pa so jih za dodatne informacije poklicali po telefonu. Sodelovanje ob izrednih dogodkih se je urejalo sproti in je bilo prepuščeno iznajdljivosti posameznikov na upravi za pomorstvo in na agenciji za okolje. Agencija za okolje je vzpostavila tudi morski prognostični sistem, ki ga sestavljajo modeli za napovedi valovanja morja, gibanja morskih tokov, astronomsko plimovanje morja in model za simulacijo širjenja oljnega madeža.

Ukrep uprave za pomorstvo in agencije za okolje

V letu 2020 sta uprava za pomorstvo in agencija za okolje sklenili sporazum o sodelovanju, s katerim sta formalno opredelili vsebino, obseg in način sodelovanja med obema institucijama, na način, da agencija za okolje upravi za pomorstvo zagotavlja opozorila o nevarnih vremenskih pojavih, dostop do sistema za spremljanje in napovedovanje razširjanja oljnih madežev, dostop do podatkov in meritev, ki jih bo uprava za pomorstvo vključila v svoj informacijski sistem za podporo ladijskemu prometu, v primeru zahtevnih vremenskih razmer pa bo mogoč tudi telefonski posvet z dežurnimi službami na agenciji za okolje.

⁶² Napoved za primorje je dostopna na [URL: <http://meteo.arso.gov.si/met/sl/weather/bulletin/coast/>], 23. 5. 2021.

⁶³ Tako določa 4. člen Uredbe o koordinaciji služb na morju (Uradni list RS, št. 102/12), ki je začela veljati 5. 1. 2013, prav tako je to predvideno v Resoluciji o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2009 do 2015 in tudi v tej resoluciji za obdobje 2016–2022.

2.1.2.3 Izvajanje pilotaže, obvezne vleke plovil in druge pomoči ladjam

Pomorska pilotaža je dajanje nasvetov poveljniku ladje s strani strokovne osebe (pilota) glede vodenja ladje, da se zagotovi varna plovba v pristaniščih in drugih območjih teritorialnega morja in notranjih morskih vodah. Pomorska pilotaža je pristaniška in obalna. Pristaniška pilotaža je pilotaža v območju pristanišča. Obalna pilotaža je pilotaža ladje v delu teritorialnega morja izven območja pristaniške pilotaže, ki pa se po pojasnilu uprave za pomorstvo ne izvaja. Če to narekuje varnost plovbe, odredi uprava za pomorstvo za določene vrste in velikosti ladij ali vrsto in naravo blaga, ki ga prevažajo, oziroma za posamezna območja plovbe ter vremenske razmere obvezno pilotažo. Ta sicer ni obvezna za ladje bruto tonaže do 500, za ladje, ki jih glede na njihovo vrsto in izkušnost poveljnika določi za vsak posamezen primer uprava za pomorstvo, in za ladje, ki se uporabljajo za upravne namene in za domače vojaške ladje.

Pilotiranje ladij je obvezno na območju koprskega tovrnega pristanišča in drugih območjih, če vanje vpluje ali izpluje ladja, za katero je pilotaža obvezna. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je veljalo, da mora upravljalec pristanišča zagotoviti opravljanje pilotaže neprekinjeno 24 ur na dan vsak dan v letu⁶⁴. V koncesijskem aktu in v koncesijski pogodbi⁶⁵ je za upravljalca koprskega tovrnega pristanišča določena Republika Slovenija⁶⁶.

Ladja mora pri vplovitvi, premiku med privezi ali izplovitvi ladje uporabiti tudi predpisano število vlačilcev. Obvezno vleko ladij, pogoje obvezne vleke ladij, obvezno število vlačilcev in način izvajanja vleke ladij v pristaniški vleki na območju koprskega tovrnega pristanišča določa poseben pravilnik⁶⁷. V koprskem tovrnem pristanišču odreja obvezno pilotažo ter obvezno vleko plovil ter določa potrebno število vlačilcev za izvajanje vleke, gašenja in reševanja uprava za pomorstvo.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so pomorsko pilotažo opravljali piloti podjetja PILOTI KOPER pomorska pilotaža d.o.o., dejavnost vleke ladij v koprskem pristanišču pa je izvajala družba ADRIA-TOW, Storitve vleke in asistiranja ladij in plovil, d.o.o. Koper⁶⁸ (v nadaljevanju: ADRIA-TOW). Obe dejavnosti sta se izvajali prosto na trgu.

Uprava za pomorstvo je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem pilotaže in obvezne vleke plovil. Če pristaniški nadzorniki ugotovijo, da ladja krši pravila o obvezni vleki plovil, jo opozorijo in ji ne dovolijo vplutja oziroma izplutja. Nad izvajanjem pilotaže ali vleke plovil se lahko uvede tudi inšpekcijski nadzor. Po pojasnilu uprave za pomorstvo je to v primeru, ko je ogroženo življenje ljudi ali morsko okolje.

⁶⁴ Pravilnik o pomorski pilotaži (Uradni list RS, št. 115/06 in 27/13).

⁶⁵ 4. člen koncesijskega akta, ki je Uredba o upravljanju koprskega tovrnega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture v tem pristanišču, in točki 1.1 in 3.2 koncesijske pogodbe.

⁶⁶ V revizijskem poročilu, navedenem v opombi 53, smo ugotovili, da je ureditev iz koncesijskega akta, ki za upravljalca pristanišča določa Republiko Slovenijo in ji omogoča izvajanje posameznih nalog glede upravljanja in vodenja pristanišča, v tem delu v nasprotju z določbami PZ.

⁶⁷ Pravilnik o obvezni vleki ladij (Uradni list RS, št. 84/05).

⁶⁸ Poleg vleke ladij družba opravlja tudi dejavnost ladijske oskrbe ter reševanja in pomoči plovilom.

Iz dokumentacije uprave za pomorstvo izhaja, da so bile v preteklosti zaznane nekatere nepravilnosti oziroma težave pri izvajanju vleke in obvezne pilotaže, kot na primer:

- število vlačilcev pri privezih/odvezih ladij je bilo v nasprotju z veljavnim Pravilnikom o obvezni vleki ladij,
- previsoka hitrost ladje na vhodu vplovitvenega kanala, ko je bil pilot že na ladji,
- pilot naj bi obvestil nadzornika o pomanjkljivostih na ladji v času manevra⁶⁹, po končanem manevru pa mu je zagotovil, da ni bilo nič narobe, čeprav sta tudi video in avdio posnetek kazala drugače,
- nepravočasna in ne dovolj dolga prisotnost pilota na ladji,
- vlačilci pred vplutjem ladje v posamezni vplovni kanal niso bili pripravljeni ob ladji.

Ukrepi uprave za pomorstvo in ministrstva za infrastrukturo

Uprava za pomorstvo je za odpravo pomanjkljivosti na področju izvajanja pomorske pilotaže in obvezne vleke plovil sprejela več internih navodil, s katerimi poskuša prek doslednejšega nadzora doseči ustrežnejše izvajanje pilotaže in vleke plovil.

Direktor uprave za pomorstvo je z odločbo omejil hitrost plutja ladje v koprskem tovrnem pristanišču na največ 6 vozlov.

Ministrstvo za infrastrukturo je v sodelovanju z upravo za pomorstvo sprejelo nov Pravilnik o pomorski pilotaži⁷⁰, v katerem so določene tudi koordinate 2 pilotskih postaj, kjer se pilot vkrca na ladjo.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) določila, da se gospodarska javna služba pomorske pilotaže zagotavlja v obliki javnega podjetja⁷¹. To javno službo zdaj zagotavlja JAVNO PODJETJE KOPRSKA PRISTANIŠKA PILOTAŽA d.o.o.

2.1.2.4 Hidrografske dejavnosti

Eden od pomembnejših ukrepov za zagotavljanje varnosti plovbe je izvajanje hidrografske dejavnosti⁷². Za izvajanje hidrografske dejavnosti je na podlagi PZ odgovorno ministrstvo, pristojno za pomorstvo, ki je ministrstvo za infrastrukturo, naloge hidrografske dejavnosti pa izvaja Geodetski inštitut Slovenije. Geodetski inštitut Slovenije zbira podatke in informacije o globinah morja, objektih za navigacijo (svetilniki in boje), plovni poti, tipu morskega dna, pristaniški infrastrukturi,

⁶⁹ Prevelika hitrost ladje pri vplutju na pilotsko postajo, usposobljenost posadke, prepočasnost pri privezu vlačilca.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 82/20 in 89/20 – popr.

⁷¹ Vlada je 20. 2. 2020 sprejela Uredbo o obliki in načinu izvajanja gospodarske javne službe pomorske pilotaže (Uradni list RS, št. 11/20).

⁷² Hidrografska dejavnost obsega hidrografsko izmero morja, temeljne in obalne črte, hidrografski monitoring, hidrografske meritve objektov in pojavov na priobalnem območju, površini morja, vodnem stebri, morskem dnu in v podzemlju, upravljanje, zbiranje, vodenje, vzdrževanje, obdelavo in objavo pridobljenih hidrografskih podatkov ter pomorsko kartografijo in objavo hidrografskih publikacij.

nevarnostih za plovbo, omejitvah plovbe in obalni liniji. Na osnovi teh izdeluje pomorske karte, navigacijske publikacije in obvestila za pomorščake.

Geodetski inštitut Slovenije izvaja redne letne hidrografske meritve določenih delov slovenskega morja. Od leta 2016 do leta 2020 pa je tudi ponovno premeril celotno slovensko morje, da bi dobil podatke globin v večji ločljivosti, ki ustreza modernim standardom za izvajanje hidrografskih meritev in izdelavo pomorskih kart.

2.1.2.5 Varnost plovbe v Luki Koper

PZ določa, da mora upravljelec pristanišča organizirati delovanje pristanišča tako, da zagotavlja varno plovbo, varstvo okolja in voda, zaščito pristanišča ter da zagotavlja dejavnosti, ki so potrebne za nemoteno delovanje pristanišča, za katerega je pristanišče namenjeno (pilotaža, vleka plovil, izvajanje prekladalnih storitev in drugo).

V skladu s koncesijsko pogodbo ima Republika Slovenija oziroma v njenem imenu ministrstvo za infrastrukturo kot upravljelec pristanišča pravico in dolžnost, da na svojo odgovornost in za svoj račun izvaja nalogo zagotavljanja varne plovbe na območju pristanišča. V ta namen je upravljelec pristanišča dolžan zagotavljati predvsem naslednje naloge, da:

- izvaja nadzor nad varnostjo plovbe,
- predpiše pogoje za opravljanje varnega prometa in vzdrževanje reda v pristanišču, določa posebne varnostne ukrepe, lahko pa tudi prepove ali odloži vplovitev v pristanišče ali prepove nadaljnje ravnanje z nevarnim blagom na ladji, kadar niso v celoti izvršeni predpisani varnostni ukrepi ali kadar obstaja nevarnost nezgode,
- ureja ladijski promet,
- odreja obvezno pilotažo in obvezno vleko plovil in določa potrebno število vlačilcev,
- določa največji dovoljen ugrez za plovbo ladij v posameznih delih pristanišča,
- zagotavlja izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe in plovnih poti ter opravlja strokovni nadzor nad izvajanjem te službe.

Luka Koper pa mora v svojem imenu in za svoj račun zagotoviti izvedbo vseh ukrepov, ki so potrebni za preprečevanja onesnaževanja okolja ter večjih nesreč. V ta namen je Luka Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla več ukrepov:

- sprejela je več internih dokumentov⁷³,
- vzpostavila je enoto za varovanje morja,

⁷³ Zasnovno preprečevanja večjih nesreč, v kateri je določila usmeritve, politike, način delovanja in odgovornosti za preprečevanje večjih nesreč in zmanjševanje njihovih posledic; izdelala je oceno ogroženosti ter načrt zaščite in reševanja za industrijske nesreče za območje izvajanja koncesije; sprejela je notranji organizacijski predpis za preprečevanje, ukrepanje in odpravo posledic industrijskih nesreč, v katerem je opredelila postopke in aktivnosti za preprečevanje, ukrepanje in odpravo posledic v primeru industrijskih nesreč na območju koprškega tovornega pristanišča.

- izvaja javno službo rednega vzdrževanja pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet, ki vključuje tudi redno vzdrževanje akvatorija⁷⁴,
- organizira izvajanje usposabljanj, urjenj in vaj zaposlenih,
- izvaja redni nadzor akvatorija s plovili ter z videonadzornim sistemom, pri pretovoru nevarnih snovi pa izvaja še poseben nadzor, poleg tega pa pri pristajanju ladij izvaja meritve hitrosti oziroma oddaljenosti ladje od pomola ter kota pri pristajanju,
- namešča materialno-tehnična sredstva za podporo pri odločanju, učinkovito ukrepanje, odkrivanje povzročitelja nesreče, analizo dogodkov ter varnost posredovalcev; sem spadajo na primer:
 - meteorološke in oceanografske postaje, anemometri, sistemi alarmiranja, ki so speljani v varnostno nadzorni center, senzorji za zaznavanje ogljikovodikov v pogojih zmanjšane vidljivosti, ki so postavljeni na kritičnih mestih akvatorija in pokrivajo površino morja neposredno pod njimi,
 - lovilci olj, ki v primeru morebitnih razlitij preprečujejo onesnaženje morja,
 - zaščitne plavajoče zaves (v nadaljevanju: baraže), ki so nameščene ob obali pod II. pomolom in ki preprečujejo širjenje morebitnih onesnaženj in raznih naplavin pod pomole in obratno, nameščajo pa jih tudi okrog ladij pred pretovorom goriva.

Ugotovili smo, da so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, v Luki Koper izvajali ukrepi za preprečevanje nesreč, ki bi imele za posledico onesnaženje morja. Za izvajanje ukrepov za preprečevanje onesnaževanja morja in tudi za odpravo posledic onesnaženja ima Luka Koper sklenjeno pogodbo s hčerinsko družbo LUKA KOPER INPO - invalidsko podjetje, d.o.o., gradbeništvo, proizvodne in druge storitve v kopenskem in vodnem prometu, invalidska dejavnost (v nadaljevanju: družba INPO).

2.1.3 Nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za varnost plovbe

2.1.3.1 Stalni nadzor

Kot izhaja iz PZ se varnost plovbe zagotavlja z določanjem pogojev, ki jih morajo izpolnjevati plovne poti v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah, objekti za varnost plovbe, pristanišča, sidrišča, ladje in člani ladijske posadke, ter pogojev, ki jih morajo izpolnjevati plovila in plavajoče naprave ter posadke na njih. V okviru revizije se nismo osredotočali na posamezne pogoje, ampak na to, ali se izvaja nadzor nad izpolnjevanjem zahtevanih pogojev.

Nadziranje varnosti plovbe se izvaja v 2 oblikah, in sicer kot stalni nadzor in kot inšpekcijski nadzor. Za izvajanje obeh vrst nadzora je pristojna uprava za pomorstvo.

⁷⁴ Ohranjanje obstoječe globine plovnih poti celotnega akvatorija pristanišča, redno odstranjevanje plavja, naplavin, odpadkov ter drugih opuščenih in odvrženih predmetov iz morja in z vodnih in priobalnih zemljišč morja.

Stalni nadzor vključuje nadzor nad izvajanjem reda v pristaniščih in preostalih delih teritorialnega morja in notranjih morskih vodah, nadzor nad varnostjo plovbe⁷⁵, opravljanjem pomorskega prometa in vzdrževanjem objektov za varnost plovbe in plovnih poti. Ta nadzor izvajajo pristaniški nadzorniki uprave za pomorstvo. Ti izvajajo tudi druge upravne in strokovne naloge na področju varnosti pomorske plovbe in urejanja pomorskega prometa, organizirajo radijsko službo bedenja ter službo spremljanja plovbe, iskanje in reševanje na morju ter naloge strokovnega nadzora nad rednim vzdrževanjem pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet, ter nad rednim zbiranjem odpadkov s plovil.

Na upravi za pomorstvo je bilo v letu 2017 zaposlenih 22 pristaniških nadzornikov. V letu 2018 je bil dodatno zaposlen 1 pristaniški nadzornik, tako da je bilo v letih 2018 in 2019 na upravi zaposlenih 23 pristaniških nadzornikov. Nadzor nad varnostjo plovbe izvaja 11 pristaniških nadzornikov⁷⁶. Nadzor nad varnostjo plovbe se izvaja v režimu 24/7, in sicer sta v vsaki izmeni prisotna po 2 pristaniška nadzornika.

Ugotovili smo, da je uprava za pomorstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, večkrat izrazila potrebo po povečanju števila pristaniških nadzornikov. Ministrstvu za infrastrukturo je predlagala povečanje kadrovskega načrta za skupno 4 pristaniške nadzornike⁷⁷. Iz utemeljitev povečanja kadrovskega načrta ni v celoti jasno, kateri so razlogi za dodatne želene zaposlitve. Uprava za pomorstvo je v dopisih ministrstvu za infrastrukturo izpostavljala kot posledice pomanjkanja zaposlitev le pomanjkljivo oziroma nepopolno izvajanje nadzora nad varnostjo plovbe in neustrezno zagotavljanje stalnega nadzora na morju. Potrebo po dodatnih zaposlitvah so utemeljili še z zagotavljanjem varnosti in z izčrpanimi možnostmi vseh človeških virov. Iz dokumentacije, ki jo je uprava posredovala na ministrstvo, pa ni jasno, na katerih področjih je po oceni uprave za pomorstvo prisoten glavni kadrovski primanjkljaj in zato naloge pristaniških nadzornikov niso oziroma niso dovolj kakovostno izvedene⁷⁸. Obenem pa tudi ni razvidno, ali in na kakšen način je uprava poskusila izvesti notranje organizacijske spremembe, ki bi predvsem v času poletne sezone omogočile kakovostno in nemoteno izvajanje vseh nalog, povezanih z zagotavljanjem nadzora nad varnostjo plovbe na morju.

⁷⁵ Nadzor nad varnostjo plovbe obsega nadzorstvo nad: člani posadke čolnov; prevozom oseb in blaga s čolni; izvajanjem plovbnega režima plovil; čolni glede njihove sposobnosti za plovbo; vzdrževanjem in zaznamovanjem plovnih poti v teritorialnem morju in notranjih morskih vodah Republike Slovenije in stanjem objektov za varnost plovbe na njih; plavajočimi napravami, glede varnosti za njihovo uporabo in glede njihove plovne sposobnosti; izvajanjem pilotaže ter obvezne vleke ladij.

⁷⁶ Preostalih 12 pristaniških nadzornikov opravlja druge naloge oziroma niso vključeni v nadzor varnosti plovbe.

⁷⁷ V letu 2017 za 1 mesto (pristaniški kapitan – sekretar) in v letu 2019 za 3 (pristaniški nadzornik – višji svetovalec).

⁷⁸ Kot primer navajamo, da uprava za pomorstvo povečanja števila zaposlenih ni utemeljevala z vzpostavitvijo VTS centra. Iz investicijskega programa za vzpostavitev VTS centra v Republiki Sloveniji iz leta 2013 namreč izhaja, da naj bi bilo za izvajanje storitve VTS po varianti, ki se sedaj izvaja v okviru projekta Vzpostavitev centra RS za nadzor prometa in upravljanje v kriznih situacijah na morju, dodatno treba zaposliti 5,5 operaterja. Tudi iz DIIP za projekt Vzpostavitev centra RS za nadzor prometa in upravljanje v kriznih situacijah na morju izhaja, da bi bilo treba postopoma vzpostaviti prehod z nadzora prometa na sistem upravljanja in delnega vodenja prometa (VTMIS), kar pomeni zaposlovanje in usposabljanje kadra.

2.1.3.2 Inšpekcijsko nadzorstvo

Inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem določb PZ, predpisov, ki so izdani na njegovi podlagi, in drugih predpisov, ki urejajo varnost pomorske plovbe, izvaja uprava za pomorstvo. Inšpekcijsko nadzorstvo nad varnostjo plovbe obsega nadzor nad⁷⁹:

- plovili glede njihove sposobnosti za plovbo, varstva oseb na njih in varstva okolja,
- izvajanjem mednarodnega režima pristanišč v skladu z mednarodnimi obveznostmi Republike Slovenije, nad stanjem pristanišč, o izpolnjevanju pogojev za varno plovbo in za varen privez plovil, vkrcanje in izkrcanje oseb in nakladanje in razkladanje tovora,
- graditvijo objektov na morju in morski obali glede varnosti plovbe,
- opravljanjem javnega prevoza oseb ali blaga po morju,
- člani posadke na plovilu,
- izvajanjem varstva pri delu članov posadk.

Po obvestilu pristaniškega nadzornika se zaradi zagotavljanja varnosti plovbe lahko izvede tudi inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem plovbnega režima, plavajočimi napravami glede varnosti za njihovo uporabo in njihove plovne sposobnosti, službo pilotaže in službo vleke ladij.

Pomorska inšpekcija opravlja letne inšpekcijske preglede tujih ladij⁸⁰, katerih kvoto določi Evropska agencija za pomorsko varnost⁸¹ (v nadaljevanju: EMSA) za vsako leto posebej.

V pomorski inšpekciji so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaposleni 3 pomorski inšpektorji in 1 oziroma 2 inšpektorja za plovbo po celinskih vodah⁸².

Na upravi za pomorstvo so v zvezi z izvajanjem inšpekcijskega nadzorstva izpostavili težave, ki bi v prihodnje lahko vplivale na zagotavljanje ustrezne ravni in kontinuitete inšpekcijskega nadzorstva, in sicer:

- trenutno delo pomorske inšpekcije opravljajo 3 pomorski inšpektorji, ki sodijo v približno enak generacijski okvir in se bodo upokojili približno hkrati, in 1 inšpektor, ki se uvaja v delo;
- usposobitev pomorskega inšpektorja, da lahko samostojno opravlja naloge, ki izhajajo iz inšpekcijskega nadzora, po oceni uprave za pomorstvo traja vsaj 2 leti;

⁷⁹ 182. člen PZ.

⁸⁰ Postopke za opravljanje inšpekcijskega nadzora določa Uredba o inšpekcijskem nadzoru tujih ladij (Uradni list RS, št. 105/10, 96/14 in 71/19).

⁸¹ Evropska unija je ustanovila Evropsko agencijo za pomorsko varnost (angl.: *European Maritime Safety Agency – EMSA*), ki zagotavlja tehnično pomoč in podporo Evropski komisiji in državam članicam pri razvoju in izvajanju zakonodaje EU o pomorski varnosti in onesnaževanju z ladij. EMSA izvaja pretežno preventivne ukrepe, ima tudi operativne naloge na področju odzivanja na onesnaženje z nafto, spremljanja plovil in ugotavljanja ter sledenja plovil na dolge razdalje.

⁸² V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil sprva zaposlen 1 inšpektor za celinske vode, nato sta bila nekaj časa zaposlena 2, ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, pa je bil ponovno zaposlen 1 inšpektor za celinske vode.

- inšpekcijsko nadzorstvo temelji na obsežnih pravnih podlagah, poleg tega nadzor zajema več različnih področij, ki pa se še dodatno razširjajo⁸³.

Ugotovili smo, da je uprava za pomorstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, večkrat izrazila potrebo po povečanju števila inšpektorjev na različnih področjih⁸⁴. Potrebo so utemeljevali s tem, da se je 1 inšpektor upokojil, nadomestna zaposlitev pa zaradi omejitve zaposlovanja na podlagi določb Zakona za uravnoveženje javnih financ⁸⁵ ni bila mogoča, poleg tega so navedli, da se je povečal obseg dela zaradi sprejema novih predpisov. Iz dokumentacije izhaja, da se je dovoljeno število zaposlenih za leto 2018 na upravi za pomorstvo povečalo za 2 zaposlitvi, od tega je bila 1 zaposlitev predvidena v pomorski inšpekciji. Uprava za pomorstvo je v letu 2019 2-krat izvedla javni natečaj za delovno mesto pomorski strojni inšpektor v pomorski inšpekciji, v obeh primerih pa je bil natečaj neuspešen. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, se število pomorskih inšpektorjev ni spremenilo.

Iz dokumentacije izhaja, da je pomorska inšpekcija v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer vsako leto izpolnila kvoto obveznih inšpekcijskih pregledov tujih ladij, ki jo določi EMSA⁸⁶. EMSA je v zadnjem pregledu ugotovila, da je na področju pregleda tujih ladij glede na obseg izvedenih inšpekcijskih nadzorov število inšpektorjev primerno, vendar pa je v prihodnje, upoštevajoč nenehno povečevanje nalog pomorske inšpekcije, treba pozornost nameniti zagotavljanju zadostnega števila pomorskih inšpektorjev. Ob tem dodajamo, da v reviziji nismo ugotovili, da bi uprava za pomorstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, poskusila izvesti kakšne notranje organizacijske spremembe, s katerimi bi lahko v prihodnje obvladovala tveganja, ki izhajajo iz zgoraj navedenih težav pri izvajanju inšpekcijskega nadzorstva.

Ukrep uprave za pomorstvo

V letu 2020 se je število pomorskih inšpektorjev povečalo za 1 inšpektorja. V letu 2021 je uprava za pomorstvo z notranjo prerazporeditvijo zagotovila še 1 inšpektorja za plovbo po celinskih vodah, načrtuje pa še, da bo z notranjo prerazporeditvijo zagotovila dodatnega pomorskega inšpektorja. Po mnenju uprave za pomorstvo naj bi s tem zagotovili ustrezno kadrovske popolnitev pomorske inšpekcije.

Pomorski inšpektorji in pristaniški nadzorniki v primeru povzročitve onesnaženja morja izrekajo globe, ki jih določa PZ. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so inšpektorji in pristaniški nadzorniki izrekli za 15.000 EUR kazni. Kazni, ki so jih izrekli inšpektorji, so za posameznike, ki so onesnažili okolje, znašale 400 EUR, 4.600 EUR pa je znašala globa za prekršek pravne osebe⁸⁷.

⁸³ Na primer na področje delovnopravne zakonodaje in varstva okolja.

⁸⁴ Inšpektor za celinske vode, pomorski ladijski strojni inšpektor, inšpektor za nadzor delovnih in bivalnih standardov pomorščakov, pomorski navtični inšpektor.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A in 72/19.

⁸⁶ Tako izhaja iz letnih poročil o delu pomorske inšpekcije.

⁸⁷ Od tega je bilo 4.000 EUR izrečeno pravni osebi 600 EUR pa odgovorni osebi pravne osebe.

Leta 2010 smo ugotovili⁸⁸, da inšpektorji na podlagi PZ izrekajo denarne kazni glede na vrsto prekrška, vendar se morajo v prekrškovnih postopkih ravnati po določbah Zakona o prekrških⁸⁹, po katerih lahko izrekajo le kazni po najnižji stopnji, in da tako prihaja do situacij, ko lahko za veliko škodo zaradi onesnaženja morja izrečejo le najnižjo kazen.

V letu 2016 je bila sprejeta sprememba PZ⁹⁰, ki je z dodatnim členom⁹¹ uvedla, da se sme za prekrške iz tega zakona v hitrem postopku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe, določene s tem zakonom. Kljub tej možnosti ugotavljamo, da so pomorski inšpektorji in pristaniški nadzorniki v obdobju, na katero se nanaša revizija, izrekli kazni v najnižjem znesku.

2.1.4 Drugi ukrepi in mednarodno sodelovanje

Okvirna direktiva o morskii strategiji⁹² določa, da morajo države članice določiti ukrepe, ki jih je treba sprejeti za doseg ali ohranitev dobrega okoljskega stanja v njihovih morskih vodah. Prvi program ukrepov je tako ministrstvo za okolje pripravilo leta 2017 in je del Načrta upravljanja z morskim okoljem 2017–2021⁹³. Program ukrepov je razdeljen v več kategorij ukrepov. V kategoriji ukrepov za zmanjšanje onesnaženja z onesnaževali pridejo za področje revizije v poštev naslednji ukrepi⁹⁴:

- preprečevanje onesnaženja iz pomorskega prometa,
- preprečevanje in omejevanje čezmejnega onesnaževanja in načrti zaščite in reševanja,
- optimizacija delovanja in opreme obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja,
- revizija načrta zaščite in reševanja ob nesrečah na morju.

Prva 2 ukrepa se nanašata na izvajanje obstoječe zakonodaje, druga 2 pa sta dodatna/dopolnilna ukrepa. Ministrstvo za okolje mora poročati Evropski komisiji o napredku pri izvajanju dodatnih/dopolnilnih ukrepov. Ugotovili smo, da je ministrstvo za okolje vmesno poročilo o napredku pripravilo decembra 2018, v njem pa je navedlo posamezne izvedene aktivnosti⁹⁵.

⁸⁸ Leta 2010 smo izdali poročilo o doseganju ciljev inšpekcijskega nadzora prometa, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/doseganje-ciljev-inspekcijskega-nadzora-prometa-1264/>], 23. 5. 2021.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US in 73/19 – odl. US.

⁹⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika (PZ-F, Uradni list RS, št. 33/16).

⁹¹ 989.a člen.

⁹² DIREKTIVA 2008/56/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 17. junija 2008 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja (Okvirna direktiva o morskii strategiji), zadnjič spremenjena dne 17. maja 2017, UL L št. 164/19 z dne 25. 6. 2008, str. 19.

⁹³ Uradni list RS, št. 41/17.

⁹⁴ Gre za kategorijo ukrepov pod oznako D8 in ukrepe TU3(1a), TU4(1a), TU5(1b), TU6(1b).

⁹⁵ Izvedena mednarodna vaja zaščite in reševanja na morju za namene preveritve učinkovitosti skupnega ukrepanja; pripravljen predlog revidiranega Nacionalnega načrta zaščite in reševanja ob nesreči na morju, ki ga je uprava za zaščito in reševanje sprejela v letu 2018; dejanski prenos posameznih nalog, ki se izvajajo na morju, z agencije za okolje na upravo za pomorstvo in nakup novega plovila.

Posodobitev programa ukrepov je skladno z zakonodajo potrebna do konca leta 2021 z začetkom izvajanja januarja 2022 in zaključkom decembra 2028. Vrednotenje oziroma učinkovitost izvajanja programa ukrepov se bo izvedlo v postopku priprave drugega načrta upravljanja z morskim okoljem, ki bo veljal po letu 2021.

Mednarodni ukrepi za preprečevanje onesnaženja morja izhajajo iz mednarodnih konvencij in protokolov, katerih podpisnica je Republika Slovenija. Konvencije in protokoli večinoma ne navajajo konkretnih ukrepov, pač pa zavezujejo pogodbenice, da sprejmejo ustrezne ukrepe v skladu z določbami posameznega akta. Po navedbah ministrstva za infrastrukturo je Republika Slovenija podpisnica temeljnih konvencij in protokolov na področju preprečevanja onesnaženja⁹⁶.

Republika Slovenija je z Italijansko republiko, Republiko Avstrijo, Republiko Madžarsko in Republiko Hrvaško, s katerimi si deli povodja ali porečja mejnih vodotokov, sklenila tudi več meddržavnih pogodb oziroma sporazumov. Na področju Jadranskega morja tako deluje Mešana slovensko-italijansko-hrvaška komisija za zaščito Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem⁹⁷, ki je bila v letu 2010 razširjena tudi z Republiko Črno goro. Naloge komisije so med drugim, da predlaga vladam pogodbenic ukrepe, ki so potrebni, da bi se odpravili sedanji in preprečili novi vzroki onesnaženja, ter osnutke za mednarodne pogodbe, ki so potrebni za zagotovitev zmanjšanja onesnaženja Jadranskega morja⁹⁸. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se komisija ni sestala⁹⁹.

Leta 2005 so Vlada Republike Hrvaške, Vlada Italijanske republike in slovenska vlada podpisale Sporazum o podregionalnem načrtu ukrepov za preprečevanje večjega onesnaženja Jadranskega morja, za pripravljenost in odzivanje nanj¹⁰⁰ (v nadaljevanju: sporazum). S sporazumom so pogodbenice sprejele načrt ukrepov za preprečevanje večjega onesnaženja Jadranskega morja ter za pripravljenost in odzivanje nanj, vključno s tem, da si bodo v primeru izrednega dogodka prizadevale pomagati druga drugi. Namen sporazuma je v vzpostavitvi mehanizma medsebojne pomoči,

⁹⁶ Mednarodna konvencija o preprečevanju onesnaževanja morja z ladij, 73/78 s spremembami, ki so vsebovane v Protokolu iz leta 1978 in Protokolu iz leta 1997 (Uradni list RS-MP, št. 2-1/93); Mednarodna konvencija o varstvu človeškega življenja na morju, 1974 s spremembami in protokoli iz leta 1978 in 1988 (Uradni list RS-MP, št. 2-1/93); Mednarodna konvencija o pripravljenosti, odzivanju in sodelovanju pri onesnaženju z olji, 1990 (Uradni list RS-MP, št. 9/01); Protokol o pripravljenosti, odzivanju in sodelovanju pri dogodkih onesnaženja z nevarnimi in škodljivimi snovmi, 2000 (Uradni list RS-MP, št. 5/06); Konvencija o preprečevanju onesnaženja morja z odpadnimi in drugimi snovmi, s prilogami, 1972 (Uradni list RS-MP, št. 9/92); Protokol 1996 h Konvenciji o preprečevanju onesnaženja morja z odpadnimi in drugimi snovmi, 1972, (Uradni list RS-MP, št. 10/05), Konvencija o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaženjem, protokola o preprečevanju onesnaženja Sredozemskega morja zaradi potapljanja odpadkov in drugih materialov z ladij in letal ter protokola o sodelovanju v boju zoper onesnaženje Sredozemskega morja z nafto in drugimi škodljivimi snovmi v primeru nezgode (Uradni list RS-MP, št. 26-84/02).

⁹⁷ Komisija je bila ustanovljena na podlagi Sporazuma o sodelovanju pri varstvu voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem (Uradni list SFRJ-MP, št. 2/77). Sporazum je bil ratificiran z Uredbo o ratifikaciji jugoslovansko-italijanskega sporazuma o sodelovanju pri varstvu voda Jadranskega morja in obalnih območij pred onesnaženjem (Uradni list SFRJ-MP, št. 2/77) in Aktom o nostrifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje Jugoslavije z Italijansko republiko (Uradni list RS-MP, št. 11/92).

⁹⁸ Komisija tudi a) proučuje vse probleme v zvezi z onesnaževanjem voda Jadranskega morja in obalnih območij; b) predlaga in priporoča vladam, kar menijo, da je treba izvesti v zvezi z raziskovanji; c) daje svoje mnenje o bilateralnih programih in skrbi za njihovo usklajevanje.

⁹⁹ Komisija se je zadnjič sestala v letu 2011. Ministrstvo za okolje je navedlo, da se naslednje srečanje načrtuje za leto 2020.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 61/08.

s katerim bi pristojni organi vseh 3 držav sodelovali pri preprečevanju onesnaženja morja in obale ter ustreznem odzivanju ob izrednih dogodkih.

Ugotovili smo, da sporazum, ki sta ga Republika Slovenija in Republika Hrvaška ratificirali leta 2008, ni v veljavi, saj ga Italijanska republika še ni ratificirala. Zato v reviziji tudi nismo preverjali izvajanja načrta.

Smo pa ob tem ugotovili, da so za izvajanje sporazuma v Republiki Sloveniji odgovorna 3 ministrstva: ministrstvo za okolje, ministrstvo za obrambo in ministrstvo za infrastrukturo, pri čemer vloga in pristojnost ministrstva za okolje ni navedena, prav tako v sporazumu niso določene njegove naloge. Ministrstvo za okolje, ki naj bi pripravljalo besedilo sporazuma, se strinja, da gre za vrzel v sporazumu. Dodatno smo ugotovili, da imajo revidiranci različne poglede na to, kateri organ bi bil pristojen za izvajanje nalog državnega centra za usklajevanje preprečevanja onesnaževanja, če bi sporazum enkrat začel veljati.

Pojasnilo ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo ugotavlja, da se v praksi lahko pojavijo težave pri izvajanju mednarodnih instrumentov, katerih izvajanje sodi v pristojnost več resorjev (okolje, gospodarstvo, obramba, promet) ali pa v njih izvajanje ni določeno. Največkrat se pojavljajo težave pri vsebinah, ki so določene na mednarodni ravni, vendar niso prenesene v pravni red EU, na primer z direktivami.

Republika Slovenija je aktivno vključena tudi v Strategijo EU za jadransko-jonsko regijo¹⁰¹. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je potekala predvsem določitev tistih skupnih strateških vsebin, ki so jih vse države pripravljene vključiti v svoje nacionalne programske dokumente za obdobje 2021–2027. Kot ena takih vsebin je bila tudi priprava in izvajanje skupnega jadransko-jonskega načrta ukrepov ob morebitnem razlitju nafte na tem območju¹⁰². Namen projekta je pripraviti načrt ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih, ki naj bi opredelil standardne operativne postopke in vloge zainteresiranih strani v primeru onesnaževanja morja in obal zaradi razlitja nafte¹⁰³. Ta načrt in nacionalni načrti naj bi bili usklajeni in medsebojno povezani. Vključene naj bi bile vse države ob Jadranskem morju, izhajal pa naj bi iz že obstoječega podregionalnega načrta, ki je del sporazuma.

V letu 2020 so Republika Hrvaška, Republika Slovenija, Italijanska republika in Republika Črna gora pripravile vlogo za skupni projekt¹⁰⁴, s katerim so kandidirale na natečaju Evropske komisije¹⁰⁵.

¹⁰¹ Angl.: *EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region – EUSAIR*. Gre za makroregionalno strategijo Evropske unije. Strategija vključuje 8 držav: Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Grčija, Hrvaška, Italija, Slovenija in Srbija. Vsebinsko strategija obsega 4 stebre, in sicer modra rast, povezovanje regije (prometna in energetska omrežja), kakovost okolja in trajnostni turizem. Republika Slovenija (ministrstvo za okolje) ter Bosna in Hercegovina sta koordinatorki tretjega stebra, to je kakovost okolja. Makroregionalna strategija je sicer okvir politike, ki državam iste regije omogoča, da s sodelovanjem iščejo rešitve za skupne težave in da v večji meri izkoristijo skupne potencialne.

¹⁰² Informacija o stanju izvajanja EU makroregionalnih strategij (EU MRS) v obdobju od aprila 2018 do konca maja 2019.

¹⁰³ EUSAIR, PILLAR 3: Environmental Quality, Annual progress report for year 2019.

¹⁰⁴ Angl.: *Adriatic Sea Oil Spill Contingency Plan – ASOSOP*.

¹⁰⁵ Gre za natečaj v okviru Mehanizma Evropske unije na področju civilne zaščite, [URL: https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other_eu_prog/ucpm/guide/call/ucpm-call-document-pp-2020_en.pdf], 23. 5. 2021.

Projekt na natečaju ni bil izbran, načrtuje pa se, da naj bi s projektom ponovno kandidirali na naslednjem natečaju.

2.2 Ukrepanje

V nadaljevanju so na podlagi veljavnih podlag in pojasnil revidirancev predstavljene pristojnosti in odgovornosti za ukrepanje, vključno s predvidenim postopkom ukrepanja v primeru nenadne onesnaženosti morja. Opisano je izvajanje aktivnosti tistih deležnikov, ki so vključeni v postopek ukrepanja, v primeru da bi prišlo do ekološke nesreče v slovenskem morju, predstavljen je tudi postopek, ki bi se upošteval, če razpoložljive domače sile ter sredstva ne bi zadostovala in bi Republika Slovenija morala zaprositi za mednarodno pomoč.

2.2.1 Podlage za ukrepanje

Ukrepanje v primeru nenadne onesnaženosti slovenskega morja je opredeljeno v različnih podlagah, ki določajo deležnike, njihove pristojnosti in odgovornosti. Temeljna predpisa na tem področju sta ZVNDN, ki ureja sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, in ZV-1, ki ureja upravljanje z morjem¹⁰⁶.

Temeljni načrt za ukrepanje ob nesreči na morju zunaj pristanišč in za intervencijsko ukrepanje na morski obali zaradi onesnaženja, ki je nastalo kot posledica nesreče na morju, predstavlja načrt zaščite in reševanja.

Pripravo načrtov zaščite in reševanja za naravne in druge nesreče določa ZVNDN, sam postopek priprave in njegovo vsebino pa podrobneje ureja Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja¹⁰⁷. Načrt zaščite in reševanja je razčlenjena zamisel izvajanja zaščite, reševanja in pomoči ob nesreči in ureja zaščito, reševanje in pomoč do točke, ko je odstranjena neposredna nevarnost za ljudi, živali, premoženje, kulturno dediščino in okolje ter zmanjšana nevarnost nastajanja nadaljnje škode. Z njim se podrobneje določijo potrebni zaščitni ukrepi ter naloge izvajalcev načrta glede na njihove z zakonom določene pristojnosti z namenom organiziranega in usklajenega izvajanja učinkovite zaščite, reševanja in pomoči.

Načrti zaščite in reševanja so lahko državni, regijski in občinski. Državne načrte zaščite in reševanja izdelava uprava za zaščito in reševanje v sodelovanju z drugimi ministrstvi, sprejme pa jih vlada. Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite določa, da se kot načrt zaščite in reševanja po tej uredbi

¹⁰⁶ Pomemben predpis na obravnavanem področju je tudi Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1; Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE), ki v 27. členu določa, da način ravnanja in interventne ukrepe v primeru okoljske nesreče na površinskih vodah, kamor skladno s 7. členom ZV-1 sodi tudi morje, urejajo predpisi o vodah in da potrebne interventne ukrepe izvedejo pristojne službe po predpisih o vodah in službe za zaščito, reševanje in pomoč, določene po predpisih o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.

¹⁰⁷ Z uredbo so določeni nosilci načrtovanja, vsebina, merila za izdelavo in način izdelave načrtov zaščite in reševanja (Uradni list RS, št. 24/12, 78/16 in 26/19).

izdela tudi regijski načrt zaščite in reševanja, ta se upošteva v primeru nesreče na morju, sprejme pa ga predstojnik izpostave uprave za zaščito in reševanje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila v veljavi 2 načrta zaščite in reševanja ob nesreči na morju. Prvi načrt je bil pripravljen leta 2011¹⁰⁸ in je veljal do leta 2018, ko je bil pripravljen nov načrt zaščite in reševanja¹⁰⁹. Z njim se urejajo ukrepi in dejavnosti za zaščito, reševanje in pomoč, izdelan pa je bil na podlagi ocene ogroženosti¹¹⁰ in strokovnih člankov. Ugotovili smo, da se veljavni načrt zaščite in reševanja razlikuje od predhodnega predvsem v tem, da veljavni načrt poleg onesnaženja na morju zajema tudi onesnaženje na obali.

Ugotovili smo, da so veljavni načrt zaščite in reševanja pripravili na Izpostavi Uprave za zaščito in reševanje Republike Slovenije Koper. Glede na določbe Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja gre pri načrtu zaščite in reševanja v primeru nesreče na morju za regijski načrt, čeprav je v besedilu načrta večkrat napisano, da gre za državni načrt. V vseh korakih od priprave do sprejema veljavnega načrta je kot odgovorna oseba navedena ista oseba, ki je tudi poveljnik civilne zaščite za Obalno regijo. Ocenjujemo, da ni bilo primerno, da je bil izdelovalec načrta in tisti, ki je načrt nato obravnaval, sprejel in je njegov skrbnik, ista oseba.

Načrt zaščite in reševanja temelji na trenutno razpoložljivih silah in sredstvih države, ki so potrebni za ukrepanje ob nesreči na morju. Ob nesrečah, ki presegajo možnosti ukrepanja razpoložljivih domačih sil za zaščito, reševanje in pomoč, pa lahko država zaprosi za pomoč druge države in mednarodne organizacije.

Po podatkih ministrstva za infrastrukturo so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, v veljavi posamezni mednarodni predpisi¹¹¹, ki jih je Republika Slovenija sprejela in jih ratificirala in bi prišli v poštev predvsem v primeru, če bi Republika Slovenija v primeru onesnaženja morja bodisi potrebovala pomoč drugih držav, ki so podpisnice in s tem pogodbenice teh predpisov¹¹², bodisi sama sodelovala pri ukrepanju v drugi državi. Z mednarodnimi predpisi so določene aktivnosti glede pripravljenosti in odzivanja držav v primeru nenadne onesnaženosti morja. Predvideno je, da države, glede na svoje zmožnosti in razpoložljivost ustreznih sredstev, na prošnjo druge države, ki je prizadeta ali bi lahko bila prizadeta, sodelujejo in zagotavljajo pomoč ter opremo za odzivanje na nesrečo v primeru onesnaženja z olji in/ali drugimi nevarnimi snovmi (več v točki 2.2.2.3.1 tega poročila).

¹⁰⁸ Načrt zaščite in reševanja ob nesreči na morju, vlada, verzija 2.0, 2011.

¹⁰⁹ Načrt zaščite in reševanja ob nesreči na morju, vlada, verzija 1.0, 2018.

¹¹⁰ Ocena tveganja za nesreče na morju.

¹¹¹ Zakon o ratifikaciji Mednarodne konvencije o pripravljenosti, odzivanju in sodelovanju pri onesnaženju z olji (Uradni list RS-MP, št. 31/01), Zakon o ratifikaciji Protokola o pripravljenosti, odzivanju in sodelovanju pri dogodkih onesnaženja z nevarnimi in škodljivimi snovmi (Uradni list RS-MP, št. 25/06) in Zakon o ratifikaciji Protokola o sodelovanju pri preprečevanju onesnaževanja z ladj in ob izrednih dogodkih v boju proti onesnaževanju Sredozemskega morja (Uradni list RS-MP, št. 2/04).

¹¹² Med njimi sta tudi naši sosednji obmorski državi Republika Hrvaška in Italijanska republika.

2.2.2 Postopek ukrepanja v slovenskem morju

Načrt zaščite in reševanja določa postopek obveščanja ter ukrepanja in nesreče na morju deli v 2 kategoriji:

- manjše nesreče, med katere sodijo manjše ekološke nesreče in manjše onesnaženje obale; predvideno je, da te nesreče obvladujejo redne enote in službe, aktiviranje sil za zaščito, reševanje in pomoč pa poteka v omejenem obsegu in
- velike nesreče, med katere se štejejo: nesreča plovila, pri kateri pride do izlitja čez 5 t nafte, njenih derivatov ali drugih nevarnih snovi, velik požar na ladji in brodolom ladje ter večje onesnaženje obale.

Veljavni načrt zaščite in reševanja se lahko aktivira tudi v primeru nastanka nesreče z dolgotrajnejšimi posledicami oziroma v primerih nesreč ali drugih nepredvidljivih dogodkov, ko je treba zagotavljati sile in sredstva iz državnih pristojnosti. V predhodnem načrtu zaščite in reševanja je veljalo, da se načrt zaščite in reševanja aktivira le v primeru nastanka velike nesreče.

2.2.2.1 Obveščanje o ekološki nesreči

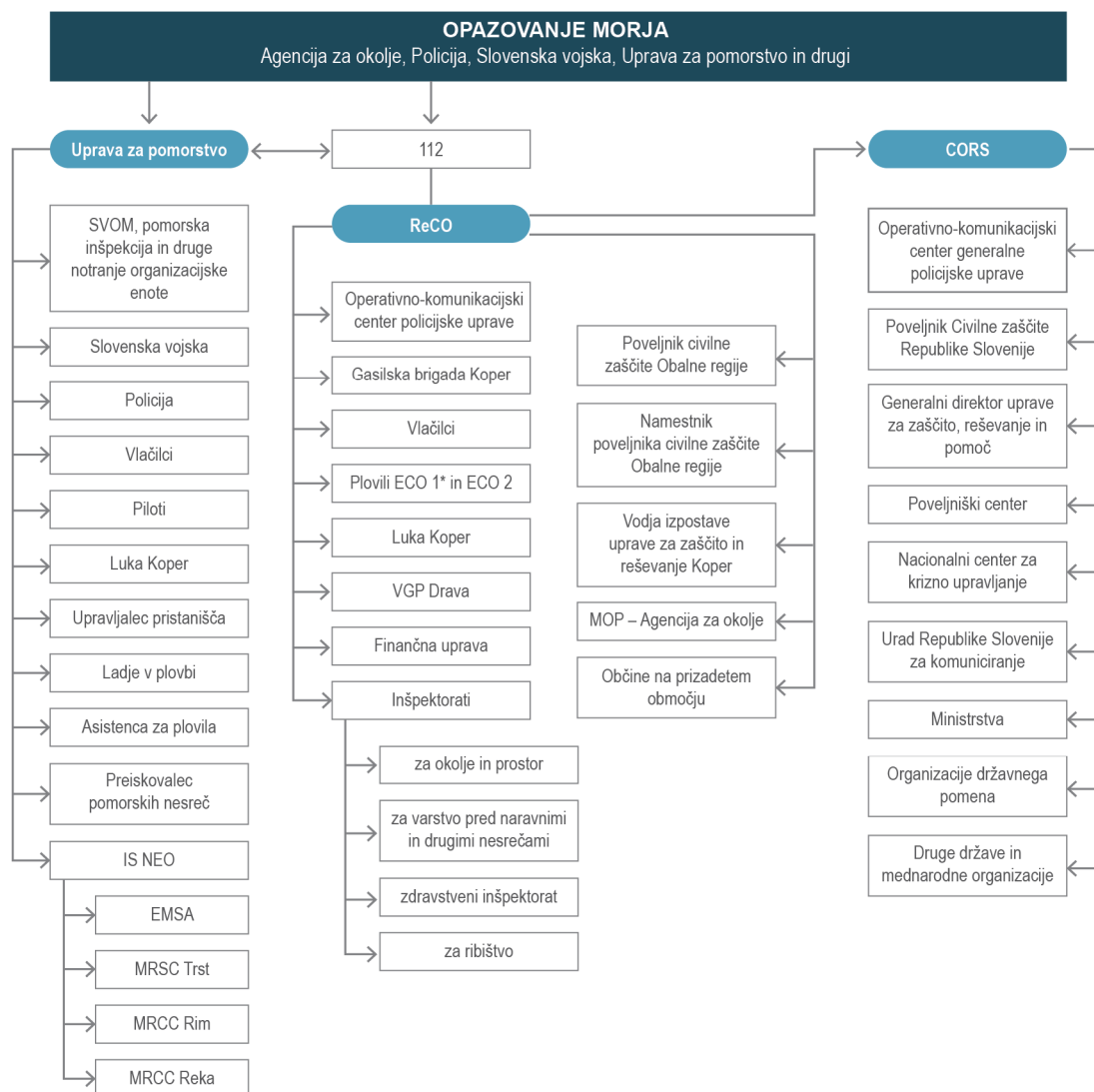
Načrt zaščite in reševanja določa, da dogajanje na morju opazujejo: agencija za okolje, ki spremlja meteorološke in hidrološke pojave ter napoveduje njihov razvoj, plovila Policijske uprave Koper, uprave za pomorstvo in Slovenske vojske, obalni letalski center Portorož¹¹³ ter ribiči in drugi udeleženci v pomorskem prometu. V primeru nesreče je predvideno, da podatke najprej obdelajo pristojne strokovne službe uprave za pomorstvo, Policijske uprave Koper ter uprave za zaščito in reševanje. Na podlagi predvidenih scenarijev možnega razvoja dogodkov in možnih posledic dogodkov se razglasi vrsta in obseg nesreče.

Ugotovili smo, da v primeru izrednega dogodka obveščanje poteka na način, da regijski center za obveščanje v Kopru informacijo o nesreči na morju posreduje upravi za pomorstvo¹¹⁴ ter pristojnim organom in službam na regijski in občinski ravni. Če je o nastanku nesreče na morju najprej obveščena uprava za pomorstvo¹¹⁵, potem uprava obvesti regijski center za obveščanje in druge pristojne organe in službe. Shema obveščanja o nastanku nesreče, ki smo jo pripravili za potrebe revizije na podlagi dokumentacije in navedb revidirancev, je prikazana na sliki 3.

¹¹³ AEROKLUB OBALNI LETALSKI CENTER PORTOROŽ-Aeroclub centro aeronautico costiero Portorose (v nadaljevanju: obalni letalski center Portorož).

¹¹⁴ Ne glede na vrsto in obseg nesreče.

¹¹⁵ Informacijo o nesreči lahko uprava za pomorstvo prejme na več načinov: s sprejemom klica v sili prek radijske postaje, ki ga pošlje plovilo, s telefonskim obvestilom s strani Centra za obveščanje (112), s telefonskim klicem občanov ali pa z obvestilom prek elektronske pošte iz ITMCC Bari (italijanska sprejemna satelitska postaja).

Slika 3 Shema obveščanja pristojnih organov in služb na regijski in državni ravni**Legenda:****ReCO** – regijski center za obveščanje**CORS** – Center za obveščanje Republike Slovenije**SVOM** – Sektor za varovanje obalnega morja**IS NEO** – informacijski sistem Nacionalno enotno okno**EMSA** – Evropska agencija za pomorsko varnost**MRSC** – Angl.: *Maritime rescue sub-center***VGP** – vodno-gospodarsko podjetje**MOP** – Ministrstvo za okolje in prostor**Opombi:** Kdo bo obveščen o nesreči in po potrebi kasneje tudi aktiviran, je odvisno od vrste in obsega nesreče.

* Plovilo ECO 1 od junija 2019 ni več na seznamu izvajalcev uprave za zaščito in reševanje.

2.2.2.2 Postopek ukrepanja ob manjši ekološki nesreči

V nadaljevanju predstavljamo, kako poteka ukrepanje ob manjšem onesnaženju, in sicer na območjih notranjih morskih voda in teritorialnega morja, na območjih, kjer je podeljena vodna pravica, in v koprskem tovrnem pristanišču, saj so pristojnosti za ukrepanje na teh območjih različno določene.

2.2.2.2.1 Območja notranjih morskih voda in teritorialnega morja

V celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo izvajanje operativnih nalog v zvezi z varstvom pred onesnaženjem morja in ukrepanjem ob nenadnem onesnaženju morja v pristojnosti uprave za pomorstvo, obsegalo pa je notranje morske vode in teritorialno morje Republike Slovenije po predpisih o pomorstvu.

Glede pristojnosti za ukrepanje ob onesnaženju morja je bilo pred obdobjem, na katero se naša revizija, uvedenih nekaj sprememb, ki jih za lažje razumevanje področja navajamo v nadaljevanju. Uprava za pomorstvo je po spremembi ZV-1¹¹⁶ od leta 2012 naprej pristojna za čiščenje morja in za preprečevanje onesnaženja morja¹¹⁷. Pred tem je veljalo, da so se te naloge opravljale v okviru agencije za okolje. Leta 2014 sta agencija za okolje in uprava za pomorstvo podpisali dogovor o prenosu posameznih nalog službe varstva obalnega morja¹¹⁸ na upravo za pomorstvo, v začetku leta 2016 pa so zaposleni, katerih naloge so izvajanje varstva obalnega morja, pričeli z delom na upravi za pomorstvo.

Kljub določbam ZV-1 o pristojnosti uprave za pomorstvo je bila del obdobja, na katero se naša revizija, v veljavi Uredba o koncesiji za opravljanje obvezne državne gospodarske javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja¹¹⁹, ki pa je ureditev tega področja določala drugače, kot je to določal ZV-1, in sicer tako, da storitve javne službe v zvezi s preprečevanjem in odpravo posledic onesnaženja morja opravlja koncesionar, ki mu vlada podeli koncesijo. Omenjena uredba je prenehala veljati septembra 2017, in sicer z uveljavitvijo Uredbe o spremembah Uredbe o načinu izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in o koncesijah teh javnih služb (v nadaljevanju: uredba o GJS urejanja voda)¹²⁰. S spremembo uredbe o GJS urejanja voda so ureditev področja vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja uskladili z določbami ZV-1¹²¹, in sicer na način, da so pristojnosti v primeru nenadnega onesnaženja morja razmejene med upravo za pomorstvo in direkcijsko za vode. Direkcija za vode je namreč leta 2016 od agencije za okolje prevzela naloge na področju urejanja voda¹²².

Pri tem smo ugotovili, da z razveljavitvijo Uredbe o koncesiji za opravljanje obvezne državne gospodarske javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja naloge javne službe, ki se izvajajo na morju, v pravnih podlagah niso več tako podrobno določene. Kljub temu je jasno, da je za čiščenje onesnaženja morja pristojna uprava za pomorstvo, niso pa povsem jasne pristojnosti za čiščenje obale, saj:

- je v veljavni uredbi o GJS urejanja voda določeno, da naj bi koncesionar, ki ga za obdobje 7 let izbere vlada, izvajal dela in storitve preprečevanja onesnaženja obalne linije morja iz okvira javne službe zaradi naravnih in drugih nesreč. Pri tem smo ugotovili, da niti v ZV-1 niti v veljavni

¹¹⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1B, Uradni list RS, št. 57/12).

¹¹⁷ V skladu s 4. in 5. točko 98. člena in v povezavi s 161. členom ZV-1.

¹¹⁸ Na podlagi 17. in 28. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (Uradni list RS, št. 57/12).

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 69/05 in 101/05.

¹²⁰ Uradni list RS, 47/17.

¹²¹ O tem smo že podali svoje mnenje v revizijskem poročilu, navedenem v opombi 53.

¹²² Uredba o spremembah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 62/15).

uredbi o GJS urejanja voda pojem "obalna linija morja" ni opredeljen in tako ni jasno, kaj po veljavni uredbi vključujejo naloge preprečevanja onesnaženja obalne linije morja. V ZV-1 se uporabljata samo pojma priobalno zemljišče¹²³ in obala¹²⁴. Iz dogovora o prenosu nalog z agencije za okolje na upravo za pomorstvo sicer izhaja, da je obalna linija morja kopni del vodnih in priobalnih zemljišč morja in da te naloge opravlja koncesionar na področju urejanja voda,

- je imelo ministrstvo za okolje v obdobju, na katero se nanaša revizija, za področje urejanja voda z družbo DRAVA vodnogospodarsko podjetje Ptuj d.o.o. (v nadaljevanju: VGP Drava) sklenjenih več koncesijskih pogodb¹²⁵. Ugotovili smo, da do sredine leta 2019 v nobeni od 2 do takrat veljavnih koncesijskih pogodb z družbo VGP Drava ni bilo napisano, da v primeru onesnaženja morja družba VGP Drava izvaja naloge čiščenja obale in priobalnih zemljišč morja. Po mnenju direkcije za vode naj bi bila naloga čiščenja obale in priobalnih zemljišč morja leta 2019 vključena v eno od pogodb¹²⁶, a smo ugotovili, da je v pogodbi pri opredelitvi predmeta koncesije jasno napisano, da pogodba ne vključuje odstranjevanja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi s priobalnih zemljišč morja. Da se naloge izvajajo tudi na obali in priobalnih zemljiščih morja, posredno izhaja iz pogodbe le pri določitvi območja koncesije. Navedeno je, da se naloge izvajajo tudi na obalni liniji morja, pri čemer smo že prej opozorili, da pojma obalna linija morja ZV-1 ne določa in ne uporablja. Zato ocenjujemo, da ni nedvoumno jasno, ali je na podlagi veljavne koncesijske pogodbe koncesionar, v primeru nenadnega onesnaženja morja, dolžan zagotoviti čiščenje obale in priobalnih zemljišč morja, kot ju opredeljuje ZV-1.

Na direkciji za vode so pojasnili, da bi v primeru onesnaženja morja, ki bi za posledico imelo tudi onesnaženje obale in priobalnih zemljišč, družba VGP Drava opravila čiščenje, saj razpolaga z ustrežno opremo, ki jo sicer že uporablja tudi pri čiščenju celinskih voda. Opozarjamo, da bi v tem primeru prišlo do kršitve 142. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹²⁷, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Pomanjkljivost ureditve tega področja je bila izpostavljena že leta 2017 ob

¹²³ Priobalno zemljišče je zemljišče, ki neposredno meji na vodno zemljišče morja in sega 25 m od meje vodnega zemljišča.

¹²⁴ Obala je pas kopnega ob morju med najnižjo oseko in najvišjo plimo.

¹²⁵ Koncesijska pogodba o izvajanju obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, za izvajanje del in storitev čiščenje gladine celinskih voda ter preprečevanje onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč celinskih voda iz okvira javne službe na celotnem območju Republike Slovenije, št. 430-191/2013-9 z dne 24. 6. 2015 (2550-15-441096); Koncesijska pogodba o izvajanju obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda za območje povodja jadranskih rek z morjem, razen območja Krajinskega parka Sečoveljske soline, za obdobje 4 let, št. 430-191/2013-8 z dne 24. 6. 2015 (2550-15-441095); Aneks št. 1 h Koncesijski pogodbi o izvajanju obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, za območje povodja jadranskih rek z morjem, razen za območja Krajinskega parka Sečoveljske soline, št. 430-191/2013-8 z dne 15. 3. 2018; Koncesijska pogodba o izvajanju obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda za izvajanje del in storitev čiščenja gladine celinskih voda, preprečevanja onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč celinskih voda ter obalne linije morja iz okvira javne službe zaradi naravnih in drugih nesreč na celotnem območju Republike Slovenije, št. 2555-19-430029 z dne 24. 6. 2019; Koncesijska pogodba o izvajanju obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju jadranskih rek z morjem, št. 2555-19-430028 z dne 24. 6. 2019.

¹²⁶ In sicer gre za Koncesijsko pogodbo o izvajanju obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda za izvajanje del in storitev čiščenja gladine celinskih voda, preprečevanja onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč celinskih voda ter obalne linije morja iz okvira javne službe zaradi naravnih in drugih nesreč na celotnem območju Republike Slovenije, št. 2555-19-430029 z dne 24. 6. 2019.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

nesreči nasledlega tankerja, kjer pa ni prišlo do onesnaženja morja in zato čiščenje obale in priobalnih zemljišč morja ni bilo potrebno (več v točki 2.2.3 tega poročila).

Iz koncesijskih pogodb izhajajo zahteve glede tehnične opremljenosti, ki naj bi jo zagotavljal koncesionar, vendar pa smo ugotovili, da poleg nejasnosti glede pristojnosti za čiščenje obale in priobalnih zemljišč morja v koncesijski pogodbi, ki je bila veljavna ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, tudi ni bilo določeno, kako mora koncesionar ravnati s pobranimi snovmi in odpadki. Direkcija za vode je navedla, da koncesionar v praksi manjše količine zaoljenih odpadkov prepelje v začasno hrambo na sedež podjetja na Ptuj, kjer jih prevzame pogodbeno podjetje. Ob nastanku večjih količin zaoljenih odpadkov pa bi se aktiviralo podjetje, ki ima sklenjeno pogodbo z upravo za zaščito in reševanje, med drugim tudi za prevzem odpadkov. Ocenjujemo, da bi bilo v izogib nejasnostim v primeru nesreče dobro, da bi bil način ravnanja s pobranimi odpadki opredeljen v koncesijski pogodbi.

Kadar na morju pride do onesnaženja, je predvideno, da postopek ukrepanja poteka tako, da po prejemu obvestila o nesreči ali opaženem onesnaženju koordinacijski center za iskanje in reševanje na morju uprave za pomorstvo aktivira SVOM¹²⁸, ki s plovilom opravi ogled morja in preveri dejansko stanje. Če je onesnaženje manjše (do 5 m³), ukrepa SVOM s svojimi zmogljivostmi, v primeru večje količine onesnaženja pa se aktivira uprava za zaščito in reševanje ter pogodbeniki obeh uprav (več v točki 2.2.3 tega poročila), v reševanje pa je vključena tudi uprava za pomorstvo, ki od začetka leta 2019 razpolaga z novim plovilom, katerega zmogljivost za čiščenje je 15 m³.

2.2.2.2.2 Območja, kjer je podeljena vodna pravica

V primerih, ko je na posameznem območju podeljena vodna pravica, ZV-1 določa dolžnosti imetnika vodne pravice. Ta mora¹²⁹ na območju izvajanja vodne pravice sam zagotavljati izvajanje določenih nalog, povezanih z vzdrževanjem vodnih in priobalnih zemljišč, vključno z morjem, in sicer košnjo in odstranjevanje prekomerne zarasti na bregovih, odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz površinskih voda na območju izvajanja vodne pravice, skladno z aktom o pridobitvi vodne pravice.

Ugotovili smo, da je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, na območju teritorialnih voda slovenskega morja veljavnih skupaj 24 vodnih dovoljenj v skupni površini 16.990.247 m², ki vključuje tudi koprsko tovarno пристanišče. Razen izjemoma je v izreku veljavnih vodnih dovoljenj napisano, da mora imetnik vodne pravice preprečiti vsakršno onesnaženje morja z nevarnimi snovmi, zagotoviti redno odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi na celotnem območju vodne pravice. V primeru onesnaženja morja na območju podeljene vodne pravice mora imetnik vodne pravice na lastne stroške zagotoviti vse interventne ukrepe za preprečitev širjenja onesnaženja in za odpravo posledic onesnaženja, kar zajema čiščenje onesnaženih površin morja

¹²⁸ Koordinacijski center za iskanje in reševanje na morju (MRCC) in SVOM sta notranji organizacijski enoti uprave za pomorstvo.

¹²⁹ Ne glede na določbe 98. člena ZV-1.

s pripadajočo obalo ter čiščenje objektov in naprav, znotraj območja vodne pravice in na vplivnem območju, ne glede na znanega ali neznanega povzročitelja, skladno s predpisi.

V reviziji smo ugotovili, da obveznosti imetnikov vodne pravice v izreku vodnega dovoljenja v primeru onesnaženja morja in s tem povezanim izvajanjem ukrepov za preprečitev širjenja onesnaženja in za odpravo posledic onesnaženja v 3 primerih vodnih dovoljenj, ki so bila izdana v letih 2017 in 2018 za pristanišča, niso bile določene, so pa sicer bile nekatere obveznosti navedene v obrazložitvi vodnega dovoljenja¹³⁰.

Pojasnilo direkcije za vode

Izreki v vodnih dovoljenjih, izdanih v letih 2017 in 2018, so bili spremenjeni v sklopu sistemskega urejanja oziroma poenostavljanja odločb. Spremembe so bile izvedene s ciljem, da se odločbe skrajšajo, iz izreka pa izvzamejo nepotrebne stvari. Posledično so torej odločbe v izreku drugačne kot predhodne. Kljub temu so v obrazložitvah novejših odločb navedene vse obveznosti, ki jim morajo slediti imetniki vodnih dovoljenj, skladno z določili ZV-1 ter drugimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi. Kljub določilom v pravnih podlagah ni vedno enostavno oceniti, komu sledi določena obveznost. V primeru, da so interventni ukrepi potrebni zaradi posledic izvajanja vodne pravice, bi jih moral skladno z določili ZV-1 in PZ izvesti imetnik vodne pravice, drugače pa država (koncesionar) ali lokalna skupnost.

Po naši oceni bi morale biti v izreku vodnega dovoljenja jasno napisane vse obveznosti imetnika vodne pravice. Izrek je najpomembnejši del vodnega dovoljenja, z njim se odloči o predmetu postopka in izrek vodnega dovoljenja postane dokončen, pravnomočen in izvršljiv. Navajanje obveznosti imetnika vodne pravice v obrazložitvi vodnega dovoljenja ne zadostuje. Poleg tega smo v reviziji ugotovili, da obveznosti imetnika vodne pravice iz določb ZV-1 niso jasno razvidne, saj ZV-1 v 101. členu določa ravnanje skladno z aktom o pridobitvi vodne pravice. Iz pojasnila direkcije za vode pa tudi izhaja, da ni vedno enostavno oceniti, komu sledi določena obveznost. ZV-1 in Zakon o splošnem upravnem postopku določata¹³¹ vsebino odločbe, kar vodno dovoljenje je, pri tem pa velja, da morajo biti v izreku vodnega dovoljenja vedno jasno napisane vse obveznosti imetnika vodne pravice.

Ob tem ponovno opozarjamo še na nejasnost, ki izhaja iz vodnih dovoljenj, v katerih ni navedeno, kdaj imetniku vodne pravice nastopijo obveznosti, ki izhajajo iz vodnega dovoljenja, na kar smo v preteklosti že opozorili¹³². V ZV-1 niti v izdanih vodnih dovoljenjih ni nedvoumno določeno, kaj se

¹³⁰ V obrazložitvi 2 vodnih dovoljenj je sicer napisano, da mora imetnik vodne pravice ves čas izpolnjevati obveznosti, ki izhajajo iz ZV-1, in sicer: odpadne vode, ki nastanejo na plovilih, je prepovedano odvajati v vode neposredno iz plovila, v vode je prepovedano izlivati, odlagati ali odmetavati snovi, predmete in odpadke, na vodnem zemljišču je prepovedano pretovarjanje nevarnih snovi v trdni, tekoči ali plinasti obliki, treba je zagotavljati odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov, poškodovane in odtrgane opreme. Navedeno je še, da mora imetnik vodne pravice izpolnjevati tudi obveznosti in prepovedi, ki izhajajo iz določb PZ, ki prepoveduje iz plovila izpuščati, odlagati ali odmetavati odpadke, snovi, predmete, ki bi lahko ovirali ali ogrožali varnost plovbe ali onesnaževali okolje. V tretjem vodnem dovoljenju je obrazložitev še bolj skopo napisana, saj ni napisana prepoved, da se iz plovila izpušča, odlaga, odmetava odpadke, snovi, predmete, ki bi lahko ovirali ali ogrožali varnost plovbe ali onesnaževali okolje, kar je bilo v drugih 2 vodnih dovoljenjih zapisano.

¹³¹ 128. člen ZV-1 in 213. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

¹³² Stališče v že objavljenem revizijskem poročilu *Upravljanje Jernejevega kanala*, št. 320-7/2015/37 z dne 8. 3. 2017, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinkovitost-upravljanja-jernejevega-kanala-605/#tabs-760>], 23. 5. 2021.

šteje za pričetek izvajanja vodne pravice, s tem pa tudi ni nedvoumno in jasno določeno, kdaj nastopijo obveznosti imetnikov vodne pravice¹³³, kar je pomembno predvsem v primerih, ko imetnik vodne pravice ne prične takoj z rabo vode. Zato je treba po naši oceni to jasno in nedvoumno določiti, predvsem zaradi določitve pristojnosti in odgovornosti v primeru nenadnega onesnaženja morja.

Priporočilo

Ministrstvu za okolje in direkciji za vode priporočamo, naj proučita, kako bi se v vodnih dovoljenjih, ki jih bo v prihodnje izdajala direkcija za vode, jasno in nedvoumno določilo, kdaj nastopijo pravice in obveznosti imetnika vodne pravice, če imetniki vodnih dovoljenj ne pričnejo takoj z rabo vode. Ob tem naj direkcija za vode tudi poskrbi, da bodo v izreku odločb navedene vse obveznosti imetnika vodne pravice, ki jih ima v primeru, ko pride do onesnaženja morja na območju podeljene vodne pravice, in s tem povezanim izvajanjem ukrepov za preprečitev širjenja onesnaženja ter za odpravo posledic onesnaženja, kar zajema tudi obveznosti zbiranja, deponiranja in odstranjevanja odpadkov.

Nadzor nad izvajanjem vodnih dovoljenj izvajajo inšpektorji, pristojni za vode. Glede na določbe ZV-1 inšpekcijski nadzori vključujejo tudi preverjanje, ali imetnik vodne pravice spoštuje zahteve, pogoje, prepovedi ali omejitve v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti, ki izhajajo iz vodnega dovoljenja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, inšpektorji niso opravljali nadzora vodnih dovoljenj za rabo vode za pristanišča.

Ukrep ministrstva za okolje

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo za okolje izvedlo inšpekcijski nadzor, v katerem je inšpektor ugotovil, da zavezanec rabi morje na način, za namen in v mejah, za katere je pridobljeno vodno dovoljenje. V nadzoru je bilo ugotovljeno še, da ima upravljavec pristanišča izdelan poslovnik za obratovanje in vzdrževanje objektov, pa tudi, da je v poslovniku opredeljeno izvajanje pogojev, določenih v vodnem dovoljenju, ki se nanašajo na varstvo voda, in da je opredeljen način preprečevanja vsakršnega onesnaženja voda z nevarnimi snovmi.

V kolikor inšpektor ugotovi kršitve, lahko imetniku vodne pravice tudi izreče ustrezne ukrepe, seveda ob predpostavki, da so v vodnem dovoljenju obveznosti imetnika vodne pravice jasno določene, kar pa smo v 3 primerih ugotovili, da ne drži, zaradi česar nadzor nad izvajanjem vodnega dovoljenja ne more služiti svojemu namenu.

2.2.2.3 Postopek ukrepanja ob veliki ekološki nesreči

Ukrepanje v primeru onesnaženja je, ne glede na velikost, naravnano tako, da se zajezi širjenje onesnaženja in izvede čiščenje na morju. Če pride do onesnaženja obale, so posledice namreč še veliko hujše. V primeru nastanka velike ekološke nesreče na morju, tudi v akvatoriju Luke Koper, se

¹³³ Za področje revizije so pomembne obveznosti, da morajo nosilci vodne pravice izvajati košnjo, odstranjevanje prekomerne zarasti na bregovih, odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz površinskih voda na območju izvajanja vodne pravice.

aktivira načrt zaščite in reševanja ter s tem sile in sredstva, kot so predvidena v načrtu zaščite in reševanja. Najprej se aktivirajo pristojni organi in službe civilne zaščite na regijski ravni¹³⁴.

Predvideno je, da poveljnik civilne zaščite za Obalno regijo ob nesreči:

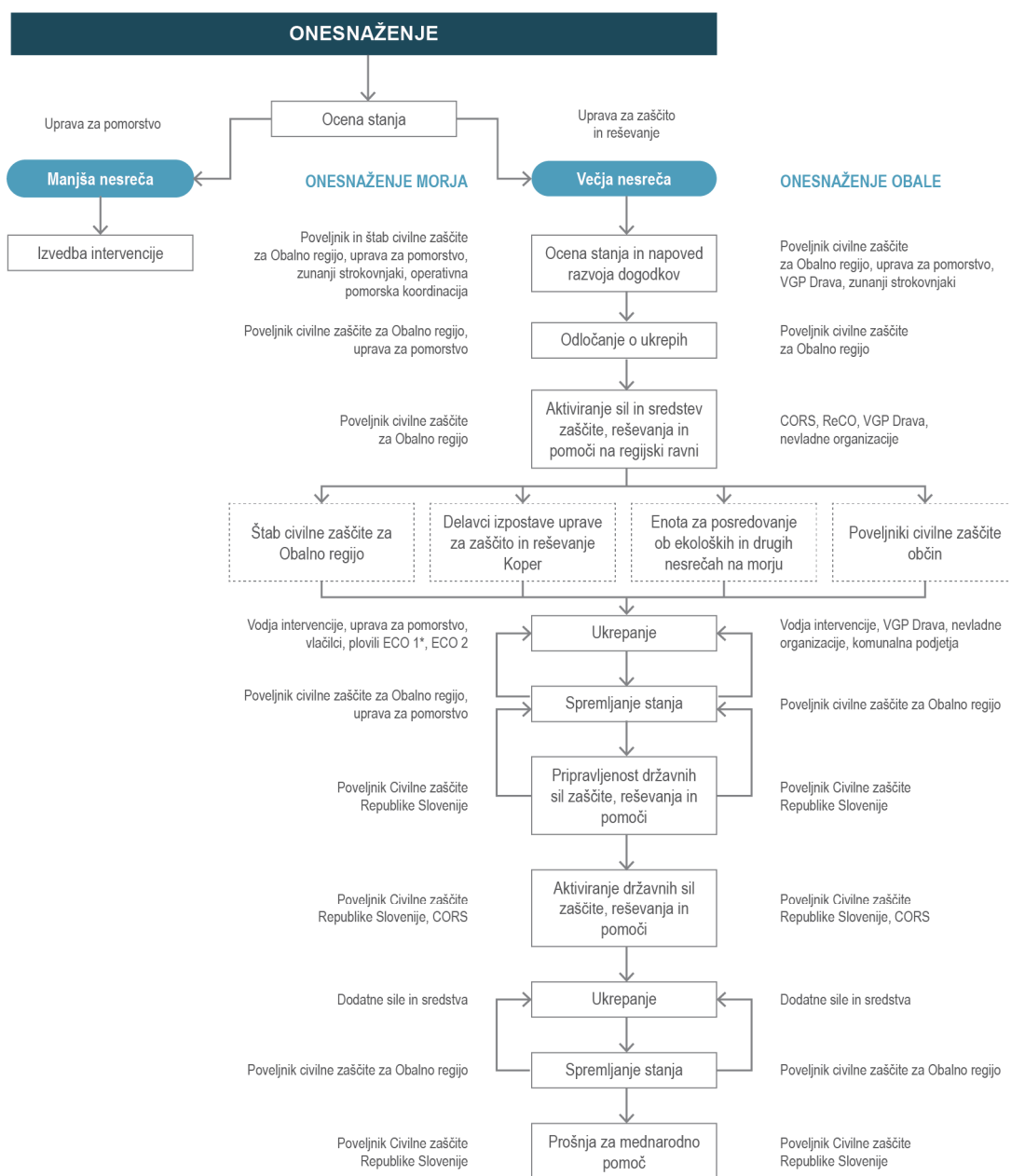
- oceni stanje in po potrebi skliče Obalni štab civilne zaščite v operativni ali popolni sestavi,
- spremlja razvoj situacije in rezultate ukrepanja sil za zaščito, reševanje in pomoč ter se odloča o morebitnih dodatnih ukrepih,
- imenuje vodjo intervencije, ki vodi in usklajuje operativne ukrepe na kraju nesreče, in
- po potrebi zaprosi za pomoč sosednje regije in za pomoč državnih enot.

Na podlagi razmer na kraju nesreče se odloča o nadaljnjih ukrepih. Po presoji se odredi tudi stanje pripravljenosti določenih državnih sil za zaščito, reševanje in pomoč¹³⁵. Kadar lastne sile države ne zadostujejo, načrt predvideva možnost, da država zaprosi za mednarodno pomoč (več v točki 2.2.2.3.1 tega poročila).

V primeru, da pride do onesnaženja obale, je postopek ukrepanja enak, spremenijo pa se organi, ki izvajajo posamezne aktivnosti ukrepanja. Kot so pojasnili na upravi za zaščito in reševanje, se pri ukrepanju sledi načelu postopnosti aktiviranja sil in sredstev. Postopek ukrepanja ob ekološki nesreči na morju in ob onesnaženju obale je prikazan na sliki 4, ki smo jo pripravili za potrebe izvajanja revizije, in sicer na podlagi dokumentacije in dodatnih pojasnil revidirancev.

¹³⁴ Gre za člane Štaba civilne zaščite za Obalno regijo, delavce Izpostave uprave za zaščito in reševanje Koper in poveljnike civilne zaščite občin. Aktiviranje teh sil je pristojnost poveljnika civilne zaščite za Obalno regijo oziroma njegovega namestnika.

¹³⁵ O pripravljenosti in aktiviranju civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč iz državne pristojnosti odloča poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije.

Slika 4 Aktiviranje regionalnih in državnih sil za zaščito reševanje in pomoč ob nesreči na morju in ob onesnaženju obale

Opomba: * Plovilo ECO-1 od junija 2019 ni več na seznamu izvajalcev uprave za zaščito in reševanje.

2.2.2.3.1 Mednarodno sodelovanje

Načrt zaščite in reševanja določa, da ob nesrečah s čezmejnimi vplivi in v drugih primerih, ko to narekujejo mednarodni dvostranski in večstranski sporazumi, Republika Slovenija obvešča druge države in mednarodne organizacije. Kot izhaja iz načrta zaščite in reševanja, bi bila mednarodna pomoč potrebna v primeru nastanka velike nesreče v slovenskem morju. Predvsem bi potrebovali:

- specializirana plovila za gašenje požarov na večjih ladjah (veliki vlačilci z gasilsko opremo),

- specializirana plovila za čiščenje morske gladine in omejevanje širjenja onesnaženja z nevarnimi snovmi, nafto in naftnimi derivati ter
- tehnična in druga sredstva za čiščenje obale in prosto živečih živali.

Uprava za pomorstvo o nesrečah na morju poroča EMSA. Obveščanje poteka tako, da poročilo o izrednem dogodku uprava za pomorstvo pošlje prek NEO v mednarodni informacijski sistem SafeSeaNet. Gre za seznanitev, da je prišlo do izrednega dogodka, ni pa to še zaprosilo za morebitno pomoč s strani EMSA. Uprava za pomorstvo o nesreči obvesti tudi koordinacijske centre za iskanje in reševanje na morju sosednjih držav.

Uprava za zaščito in reševanje o nesreči obvesti Center za usklajevanje nujnega odziva v Bruslju¹³⁶, Natov Evroatlantski center za koordinacijo ukrepanja ob nesrečah¹³⁷ in Regionalni pomorski center za ukrepanje ob izrednih dogodkih onesnaženja Sredozemskega morja¹³⁸. Poleg tega obvestijo tudi sosednji državi, Republiko Hrvaško in Italijansko republiko, in sicer na podlagi dvostranskih sporazumov¹³⁹.

Kadar poveljnik civilne zaščite ugotovi, da je pri ukrepanju potrebna mednarodna pomoč, je v načrtu zaščite in reševanja predvideno, da to predlaga vladi, ki nato o tem sprejme ustrezen sklep. Uprava za zaščito in reševanje je navedla, da bi zaprosili za mednarodno pomoč in pomoč EMSA¹⁴⁰ v primeru onesnaženj, ki presegajo 100 m³ nevarnih odpadkov. Prošnje za mednarodno pomoč se sicer posredujejo sosednjim in drugim državam ter mednarodnim organizacijam skladno z mednarodnimi sporazumi. Za mednarodno pomoč se zaprosi prek mehanizma Evropske unije na področju civilne zaščite, v katerega sta po podatkih uprave za zaščito in reševanje vključeni tudi Republika Hrvaška in Italijanska republika. Sistem zaprosila za pomoč deluje na način, da se v informacijski sistem CECIS-MP¹⁴¹ vnesejo podatki o nesreči na morju, s kratkim opisom situacije in potrebnimi zmogljivostmi za odziv na nesrečo. Predvideno je, da sprejem mednarodne materialne pomoči usklajujeta uprava za zaščito in reševanje in njena izpostava v Kopru.

¹³⁶ Angl.: *Emergency Response Coordination Centre – ERCC*.

¹³⁷ Angl.: *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre – EADRCC*.

¹³⁸ Angl.: *Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea* (v nadaljevanju: REMPEC).

¹³⁹ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o sodelovanju pri varstvu pred naravnimi in civilizacijskimi nesrečami (Uradni list RS, št. 82/99), Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o zgodnji izmenjavi informacij v primeru radiološke nevarnosti (Uradni list RS, št. 22/99), Memorandum o soglasju med Svetom ministrov Italijanske republike – Oddelkom za civilno zaščito in Ministrstvom za obrambo Republike Slovenije – Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje o sodelovanju na področju obvladovanja nesreč in Uredba o ratifikaciji Dogovora med Upravo Republike Slovenije za jedrsko varnost (URSJV) in Inštitutom za varovanje okolja in raziskave Italijanske republike (ISPRA) o zgodnji izmenjavi informacij ob radiološkem izrednem dogodku in sodelovanju pri jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 74/10). Cilj teh sporazumov je predvsem medsebojno obveščanje o nevarnostih in nesrečah, preprečiti oziroma ublažiti posledice onesnaženja morja in določiti okvirne pogoje za sodelovanje v intervenciji ob nesreči na morju.

¹⁴⁰ EMSA ima sklenjene pogodbe z večjim številom plovil (tankerjev) in razpolaga z opremo za ukrepanje v primeru velikih onesnaženj. Tankerji so razporejeni po morjih ob Evropski uniji in so v pripravljenosti, da posredujejo pri naftnem razlitju na morju.

¹⁴¹ Angl.: *Common Emergency Communication and Information System of the European Commission-Marine Pollution – CECIS-MP*.

Ker v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prišlo do izrednega dogodka, ki bi imel za posledico večje onesnaženje morja, tudi ni bilo potrebe po obveščanju mednarodnih organizacij, Republika Slovenija pri ukrepanju ni zaprosila za mednarodno pomoč, kot tudi ni bila vključena v čezmejne intervencije za preprečitev ali odzivanje v primeru večjega onesnaženja Jadranskega morja. V reviziji smo ugotovili, da so leta 2017 v okviru vaje udeleženci preverjali izvedbo zaprosila za mednarodno pomoč. Pri tem je bilo ugotovljeno, da postopek zaprosila za mednarodno pomoč in podpis pogodbe o vrednosti in plačilu ponudniku pomoči za opravljeno storitev nista dorečena. Konec leta 2018 je uprava za zaščito in reševanje izdelala postopkovnik za zaprosilo za mednarodno pomoč, v katerem je določen postopek priprave prošnje in zaprosila za mednarodno pomoč.

Iz načrta zaščite in reševanja izhaja, da lahko obvestilo o razlitju nevarne snovi v regijski center za obveščanje pošljejo tudi pristojni organi za obveščanje iz sosednjih držav in mednarodnih organizacij. Informacija o razlitju nevarne snovi v sosednjih državah je pomembna predvsem s stališča pravočasne pripravljenosti za ukrepanje, če bi se onesnaženje razširilo v naše morje ter zaradi nudenja pomoči sosednjima državama.

Uprava za pomorstvo na področju ukrepanja ob izrednih dogodkih sodeluje še z REMPEC¹⁴² in s pristojnimi organi sosednjih držav iz Italijanske republike, Republike Hrvaške, pa tudi Črne gore¹⁴³. Uprava za zaščito in reševanje ima prav tako stik z REMPEC. Ta razpolaga s kontaktnimi podatki o odgovornih osebah v Republiki Sloveniji v primeru nastanka velikega onesnaženja na morju, medtem ko z odgovornimi osebami, službami in organizacijami držav, ki ležijo ob Jadranskem morju in so odgovorne za ukrepanje v primeru velike nesreče na morju, uprava za zaščito in reševanje ter njena izpostava v Kopru nimata vzpostavljenih uradnih stikov.

Priporočilo

Upravi za zaščito in reševanje priporočamo, naj si zagotovi ustrezen pregled kontaktov služb in organizacij držav ob Jadranskem morju, ki so pristojne za ukrepanje v primeru onesnaženja morja in poskrbi za vzpostavitev mehanizma rednega posodabljanja kontaktnih podatkov.

¹⁴² Udeležba na sestankih nacionalnih kontaktnih točk na področju pripravljenosti in odzivanja na razlitja olja in drugih nevarnih ter zdravju škodljivih snovi v Sredozemskem morju, sodelovanje na različnih konferencah, delavnicah in drugih dogodkih.

¹⁴³ Po podatkih uprave za pomorstvo v Republiki Hrvaški sodelujejo s pristojnim ministrstvom za morje, promet in infrastrukturo, Luško kapitanijo v Puli in z izobraževalnim in raziskovalnim centrom ATRAC na Reki za (angl.: *Adriatic Training and Research Centre*). Prav tako so povezani tudi z italijanskim ministrstvom, ki je pristojno za področje morja (italij.: *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*), njihovo obalno stražo (italij.: *Guardia Costiera*) ter s skladiščem, ki ga ima EMSA v Ravenni za opremo za preprečevanje in odzivanje v primeru onesnaženja morja. Sodelovanje s Črno goro pa poteka na ravni komunikacije z upravo pomorske varnosti (angl.: *Maritime Safety Department of Montenegro*).

2.2.2.3.2 Pomanjkljivosti načrta zaščite in reševanja

Del načrta zaščite in reševanja so tudi priloge, v katerih so različna navodila in načrti za ravnanje¹⁴⁴, pa tudi predloge različnih obrazcev, ki se jih upošteva pri ukrepanju¹⁴⁵. Po načrtu zaščite in reševanja bi morali imeti tudi 18 načrtov dejavnosti, v katerih so opredeljene naloge posameznega organa v primeru aktiviranja načrta. Pripraviti bi jih morala posamezna ministrstva ter nekateri drugi državni organi.

Ugotovili smo, da je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, od vseh zahtevanih dejansko izdelanih 10 načrtov dejavnosti¹⁴⁶, medtem ko ostali načrti dejavnosti niso bili izdelani oziroma uprava za zaščito in reševanje z njimi ni razpolagala. Med načrti dejavnosti v primeru nenadne onesnaženosti morja, ki niso bili izdelani, so tudi načrti dejavnosti 3 ključnih deležnikov, ki imajo po naši presoji zelo pomembno vlogo pri ukrepanju ob onesnaženju morja; to so uprava za pomorstvo, ministrstvo za okolje ter direkcija za vode. Prav tako je med prilogami manjkal tudi načrt aktivnosti začetne odprave posledic, ki bi ga morala izdelati direkcija za vode. Poleg tega pa smo ugotovili, da k načrtu zaščite in reševanja ni priložena priloga o načrtovanih finančnih sredstvih za izvajanje načrta, medtem ko priloge o materialnih sredstvih za izvajanje načrta zaščite in reševanja ter priloge o razpoložljivih kadrovske virih ali niso izpolnjenе ali pa niso v celoti popolne (več v nadaljevanju tega poročila). Smo pa v reviziji ugotovili, da so bili izdelani še nekateri načrti dejavnosti, ki pa v načrtu zaščite in reševanja niso bili predvideni¹⁴⁷.

Pri tem smo ugotovili še, da obstoječi načrti dejavnosti s prilogami niso ažurni¹⁴⁸, čeprav iz Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja izhaja, da je treba načrt zaščite in reševanja posodablјati (vzdrževanje podatkov v načrtu glede na čas, prostor in izvajalce), po potrebi tudi dopolnjevati in spreminjati. Ocenjujemo, da kakovost podatkov, ki so navedeni v teh načrtih dejavnosti, ni takšna, da bi ti dejansko lahko služili svojemu namenu in bi bili uporaben vir informacij, ko bi bilo treba ukrepati.

Pojasnilo uprave za zaščito in reševanje

Uprava za zaščito in reševanje ima vzpostavljen sistem zbiranja podatkov o odgovornih osebah v državnih organih, ki se jih obvešča v primeru nesreče. Ti se posodablјajo 1-krat letno oziroma ob vsaki spremembi. Zadnja posodobitev podatkov je bila izvedena marca 2021.

¹⁴⁴ Na primer: navodilo prebivalcem za ravnanje ob nesreči, navodilo za obveščanje prebivalstva po alarmiranju, načrt zagotavljanja zvez ob nesreči, načrt za aktiviranje vlačilcev, načrt aktiviranja plovil ECO 1 in ECO 2, načrt aktiviranja pogodbenih pripadnikov civilne zaščite, načrt ukrepanja ob onesnaženju obale, načrt mesta zatočišča za ladje, načrt ukrepanja ob pojavu zaoljenih ptic, postopek ukrepanja uprave za pomorstvo v primeru onesnaženja na morju in obali in še druga navodila.

¹⁴⁵ Na primer: vzorec odredbe o aktiviranju sil in sredstev za zaščito in reševanje, vzorec delovnega naloga za intervencijo (s podatki o nesreči in varnostnimi ukrepi), vzorec prošnje za mednarodno državno pomoč in še drugi obrazci.

¹⁴⁶ Načrt dejavnosti Centra za obveščanje Republike Slovenije, regijskega centra za obveščanje Koper, načrt izpostave uprave za zaščito in reševanje v Kopru, načrt Policijske uprave Koper, načrt dejavnosti Ministrstva za zunanje zadeve, Ministrstva za finance, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za javno upravo, načrt obveščanja in aktiviranja enote za identifikacijo mrtvih.

¹⁴⁷ Načrt dejavnosti Slovenske vojske, načrt dejavnosti Ministrstva za promet in Ministrstva za pravosodje.

¹⁴⁸ Kot primer navajamo načrt dejavnosti Policijske uprave Koper iz leta 2005 in načrt dejavnosti Ministrstva za zunanje zadeve iz leta 2002. Načrta dejavnosti izpostave za zaščito in reševanje v Kopru in regijskega centra za obveščanje Koper pa nimata datuma nastanka dokumenta oziroma njegove zadnje posodobitve.

Priporočilo

Upravi za zaščito in reševanje in ministrstvu za obrambo priporočamo, naj ob posodobitvi načrta zaščite in reševanje poskrbita tudi za posodobitev načrtov dejavnosti tistih deležnikov, ki so vključeni v ukrepanje v primeru nastanka nesreče na morju. Pri tem naj proučita, kateri podatki so dejansko potrebni in imajo za primer ukrepanja dodano vrednost, ter zagotovita izvajanje rednega preverjanja podatkov iz načrtov dejavnosti ter njihovih prilog.

Skladno s svojimi pristojnostmi morajo načrte izdelati in uskladiti z načrtom zaščite in reševanja še:

- občine Obalne regije za širše obalno območje v lokalni pristojnosti in
- gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, ki v delovnem procesu uporabljajo, proizvajajo, prevažajo ali skladiščijo nevarne snovi, nafto in njene derivate ter energetske pline in imajo v svojem delovnem procesu opravka z nevarnimi snovmi.

Po naši oceni bi veljalo razmisliti o tem, ali bi v prihodnje načrt zaščite in reševanja sprejeli na ravni vlade, torej kot državni načrt. Vlada je namreč tista, ki v primeru velike nesreče aktivira svoje sile in tudi po potrebi zaprosi za mednarodno pomoč pri ukrepanju. Zato je po naši oceni pomembno, da bi bila seznanjena z vsebino načrta in da bi ga tudi potrdila. Nenazadnje bi lahko bilo v primeru velikega onesnaženja poleg Obalne regije prizadeto tudi širše območje Republike Slovenije. Zavzetost za sodelovanje in vključenost deležnikov, za katere je predvideno, da sodelujejo pri pripravi načrta zaščite in reševanja, bi bila v primeru priprave državnega načrta večja in bolj poglobljena, kar pa ne velja za veljavni načrt zaščite in reševanja, saj smo v reviziji ugotovili več pomanjkljivosti v zvezi z njegovo vsebino. Po naši oceni bi bilo dobro, da bi načrt zaščite in reševanja dopolnili, pa tudi nadgradili, predvsem kar se tiče vključevanja dodatnih deležnikov, ki v veljavni načrt niso vključeni, imajo pa pomembno vlogo v primeru nastanka velike nesreče na morju.

Na upravi za zaščito in reševanje so med izvajanjem revizije pojasnili, da načrtujejo veljavni načrt zaščite in reševanja posodobiti in spremeniti na način, da bo izdelan kot državni načrt za nesrečo na morju, v katerega bodo vključeni vsi postopki aktiviranja in obveščanja ter vsi deležniki, potrebni za ukrepanje ob onesnaženju na morju.

Opozarjamo, da je pred morebitno izdelavo državnega načrta za zaščito in reševanje ob nesreči na morju treba najprej spremeniti veljavno Uredbo o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, nato pa uprava za zaščito in reševanje skupaj z drugimi deležniki lahko pristopi k izdelavi državnega načrta.

2.2.2.4 Postopki ukrepanja v Luki Koper

Zaščito, reševanje in pomoč ob nesrečah v koprskem tovornem pristanišču ureja Načrt zaščite in reševanja Luke Koper d. d. za industrijske nesreče (v nadaljevanju: načrt ukrepanja Luke). Luka Koper je gospodarska družba, ki v delovnem procesu uporablja, prevažajo in skladišči nevarne snovi, nafto in njene derivate in opravlja dejavnost oziroma upravlja s sredstvi za delo, ki predstavljajo nevarnost za nastanek nesreče, in mora kot taka, na podlagi ZVNDN, na lastne stroške vzpostaviti in vzdrževati pripravljenost za ukrepanje, organizirati potrebne sile za reševanje in pomoč, zagotoviti obveščanje in alarmiranje delavcev ter okoliškega prebivalstva o nevarnostih. Izvajati mora predpisane zaščitne ukrepe in izdelati oceno ogroženosti ter načrt zaščite in reševanja.

Obveznosti Luke Koper so določene tudi v koncesijski pogodbi, ki za področje onesnaženja morja določa, da mora Luka Koper na območju pristanišča:

- skrbeti za varnost na območju pristanišča, vzdrževanje reda in okolja v pristanišču, kar zajema zagotovitev predpisanih varnostnih ukrepov za preprečitev onesnaženja morja in širjenja izlitenih tekočin v morje,
- določiti načrt varnostnih ukrepov v izrednih primerih¹⁴⁹,
- zagotoviti izvedbo vseh ukrepov, ki so potrebni zaradi odprave posledic onesnaženja in preprečevanja onesnaženja okolja na območju pristanišča¹⁵⁰, ob nastanku onesnaženja pa sodelovati s pristojnimi državnimi službami in organi ter v skladu z načrtom varnostnih ukrepov in načrtom zaščite in reševanja na državni ravni in
- vzpostaviti službo varovanja in v okviru nje izvajati ustrezne naloge.

Ugotovili smo, da je samo ukrepanje Luke Koper v primeru nenadne onesnaženosti morja opredeljeno v več različnih internih dokumentih¹⁵¹, od katerih je osnovni dokument načrt ukrepanja Luke. Zadnja verzija načrta ukrepanja Luke je bila izdelana v letu 2017¹⁵², po napovedih predstavnikov Luke Koper med izvajanjem revizije pa so načrtovali revizijo v letu 2020. Načrt ukrepanja Luke je bil izdelan za ukrepanje in se aktivira ob vsaki nesreči na območju Luke Koper, ki ima za posledico izpust nevarne snovi, požar ali eksplozijo. V letu 2018 je bil izveden inšpekcijski nadzor¹⁵³, ki je bil omejen na usklajenost scenarijev večjih nesreč v varnostnem poročilu s scenariji v načrtu zaščite in reševanja za primer večje nesreče z nevarnimi snovmi ter usklajenost le-tega z veljavno zakonodajo. V inšpekcijskem postopku ni bilo ugotovljenih kršitev ZVNDN.

Za potrebe ukrepanja v Luki Koper deluje posebna enota varovanja morja, ki je organizirana tako, da je v Luki Koper strokovno jedro z vodjo enote, ki je odgovorno za načrtovanje, strokovna vprašanja in koordinacijo s podizvajalci, operativno izvajanje nalog pa je na podlagi pogodbe poverjeno družbi INPO, ki na območju Luke Koper skrbi za odpravo posledic onesnaženja in tako izvaja operativni del storitev čiščenja morja.

Iz dokumentacije izhaja, da izredne dogodke v Luki Koper delijo v 3 kategorije: manjše, srednje in velike nesreče, odvisno od velikosti onesnaženja. Za izlitje na morskem delu velja, če pride do izlitja majhne količine (do 1 m³) nafte oziroma manj nevarnih in škodljivih snovi, se to šteje za manjšo

¹⁴⁹ Sem sodijo tudi ladijske, elementarne in druge nesreče. Načrt varnostnih ukrepov mora obsegati: sistem obveščanja, ukrepe, ki jih bo izvedla Luka Koper, in sredstva, ki jih bo pri tem uporabila, naloge osebja in sodelovanje s policijo in drugimi pristojnimi službami in organi, vključno z načrtom pristanišča in njegovega območja.

¹⁵⁰ Gre za: čiščenje onesnažene gladine morja, čiščenje onesnaženih priobalnih zemljišč, začasno skladiščenje ostankov čiščenja, obdelavo ostankov čiščenja in njihova končna odstranitev, vzpostavitev monitoringa onesnaženosti morja in obale, izdelavo poročila o izvedenih ukrepih, vključno z oceno njihove uspešnosti.

¹⁵¹ Načrt ukrepanja Luke, 14. 7. 2017, Čistopis pogodbe o zagotavljanju preprečevanja onesnaženja morja in odprave posledic onesnaženja z dne 12. 6. 2009, sklenjene med Luko Koper in družbo INPO, in organizacijski predpis, ki določa preprečevanje, ukrepanje in odpravo posledic industrijskih nesreč z dne 16. 1. 2018.

¹⁵² Načrt ukrepanja Luke je pred sprejetjem pregledala in odobrila Služba za zaščito in reševanje Mestne občine Koper in izpostava uprave za zaščito in reševanje v Kopru.

¹⁵³ Inšpekcijski pregled je izvedel Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

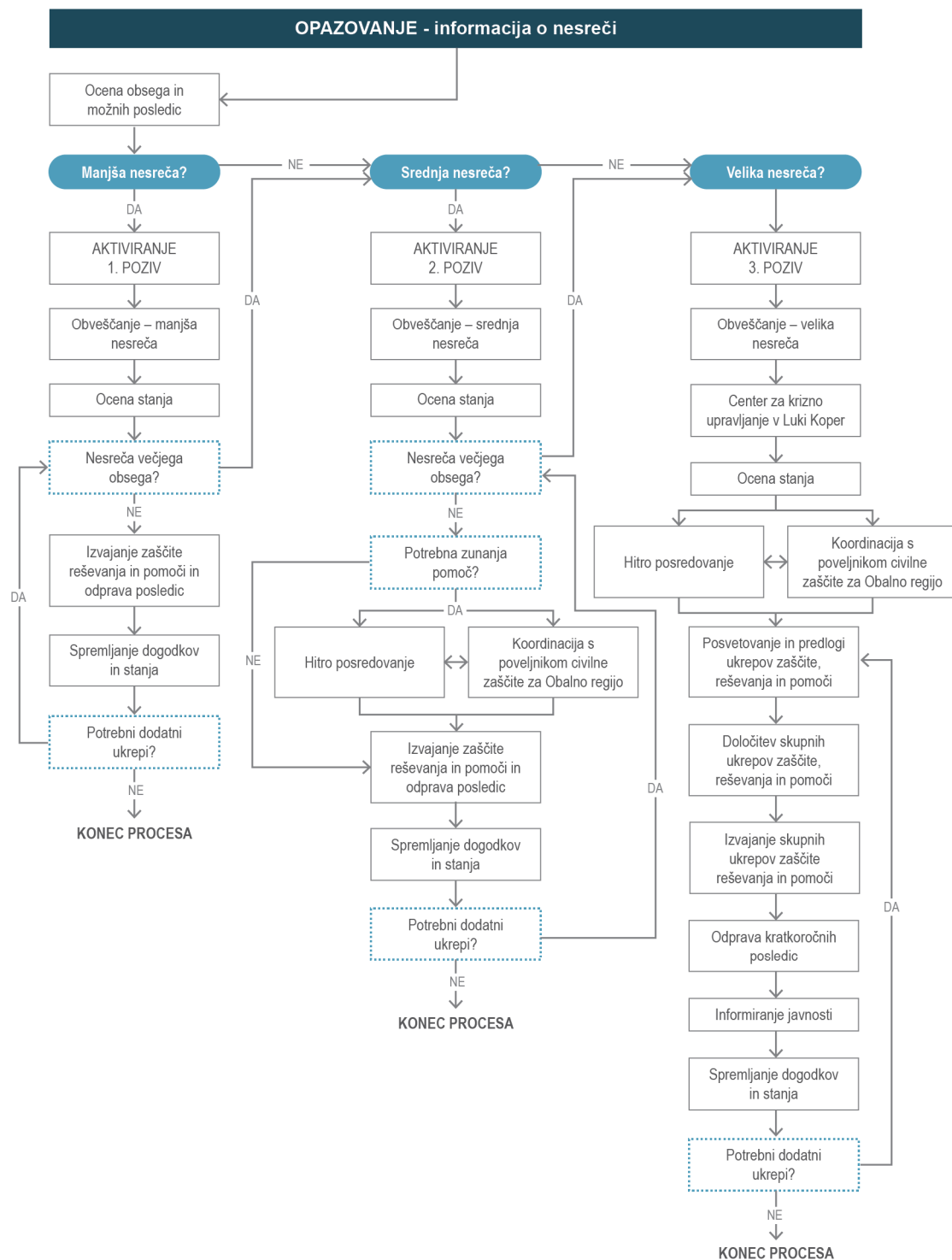
nesrečo, v primeru, da je ta količina med 1 m³ in 10 m³, je to srednja nesreča, medtem ko gre v primeru izlitja nad 10 m³ nafte oziroma izlitja zelo nevarnih in škodljivih snovi za veliko nesrečo.

Če pride do nesreče, je predvideno, da prvo oceno obsega nesreče in možnih posledic na mestu samem opravi vodja skupine gasilcev¹⁵⁴ ter to sporoči varnostnemu nadzornemu centru (v nadaljevanju: nadzorni center), ki obvesti odgovorne osebe in aktivira potrebne sile¹⁵⁵. V primeru manjšega izlitja na morju se aktivira enota za varovanje morja, za katero v Luki Koper ocenjujejo, da razpolaga z ustreznimi silami in sredstvi za obvladovanje izlitij na morju v manjšem in srednjem obsegu. Vodja intervencije oceni stanje in možne posledice ter po potrebi prek nadzornega centra odredi aktiviranje dodatnih enot. V primeru nastanka velike nesreče z izlitjem na morju se aktivira enota za varovanje morja Luke Koper. Če je potrebno, se izvede skupna intervencija enot Luke Koper za posredovanje na kopnem in enot Luke Koper za posredovanje na morju. V primeru velikega obsega nesreče in visoke ravni ogrožanja zdravja oziroma življenja ljudi, okolja ter premoženja je po oceni Luke Koper pričakovati, da enote in sredstva, s katerimi razpolaga Luka Koper, ne bodo zadostna za obvladovanje razmer. Zato je v tem primeru predvidena pomoč sil za zaščito in reševanje Mestne občine Koper. Vodja intervencije prek nadzornega centra zahteva aktiviranje dodatnih sil, nadzorni center pa zahteva pomoč od regijskega centra za obveščanje. Vodja intervencije, v primeru skupne intervencije z občinskimi oziroma državnimi silami na območju Luke Koper, je vodja sil Luke Koper, če bi prišlo do razširitve intervencije izven območja pristanišča, pa je določeno, da vodenje intervencije prevzame poveljnik občinskih oziroma državnih sil.

Če bi prišlo do zelo hudih posledic v širšem okolju, ki bi presegle območje Luke Koper, ali pa bi bilo za pomoč pri ukrepanju potrebno sodelovanje občine oziroma drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč, bi se aktiviral načrt zaščite in reševanja. Na sliki 5 je prikazan postopek ukrepanja Luke Koper.

¹⁵⁴ Gre za gasilce Luke Koper, ki delujejo v Področju za varovanje zdravja in ekologije.

¹⁵⁵ Intervencijske sile operativnih nivojev so v Luki Koper prisotne 24 ur na dan, vse dni v letu.

Slika 5 Shema poteka glavnih aktivnosti pri izvajanju ukrepov zaščite, reševanja in pomoči Luke Koper

Vir: načrt ukrepanja Luke.

Kot izhaja iz dokumentacije, je treba v prvi fazi čim hitreje zaustaviti iztekanje nafte, nato pa preprečiti širjenje naftnega madeža na vodni površini, da ta ne bi dosegel obale ali pa prešel meje območja Luke Koper. Za doseganje tega cilja v Luki Koper uporabljajo baraže. Ko omejijo širjenje

naftnega madeža, pristopijo k odstranjevanju naftnega madeža z vodne površine, pa tudi z obale, če jo je dosegel. Po navedbah Luke Koper, bi, če bi prišlo do razlitja nevarnih kemikalij, vzpostavili primerno raven operativnega nadzora, ki bi poskrbel za nadzor razlitja nevarne snovi, z uporabo razpoložljivih meteoroloških in hidrografičnih podatkov pa bi predvideli verjetno gibanje razlitja. Po potrebi bi v prvi vrsti izvedli obveščanje ter evakuacijo ogroženih ter nato glede na vrsto, obseg ter lastnosti nevarne snovi poskusili omejiti širjenje onesnaženja ter spremljati koncentracijo v ozračju oziroma na/v morju.

Naloge odprave posledic onesnaženja in storitve pregledovanja ter čiščenje površin morja na območju koprskega pristanišča opravlja družba INPO, ki v okviru pogodbenih obveznosti:

- izvaja stalno pripravljenost za ukrepanje,
- nabavlja, uporablja in vzdržuje plovila in druga materialna sredstva, ki so potrebna za ukrepanje,
- izvaja takojšnje intervencije¹⁵⁶ v primeru onesnaženja morja,
- nabavlja, skladišči in vzdržuje zaloge za čiščenje, preprečevanje in omejevanje onesnaženja morja,
- zbira, razvršča in začasno skladišči odpadke, ki nastanejo pri izvajanju ukrepov varstva pred onesnaženjem morja,
- izvaja vsakodnevni monitoring in po potrebi čiščenje gladine morja.

2.2.3 Intervencije v slovenskem morju

Po podatkih uprave za pomorstvo je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v slovenskem morju skupno 133 primerov, v katerih je uprava za pomorstvo dobila sporočilo o onesnaženju morja. Intervencije, ki se nanašajo na odstranjevanje lesenega plavja, plovil, smeti, boj, poginulih živali in oljnih madežev, je uprava za pomorstvo opravila s svojimi plovili in vozilom, ki se uporablja za ogled kraja nesreče. Dogodki, povezani z onesnaženji v Luki Koper, v to številko niso vključeni.

Na podlagi podatkov smo ugotovili, da je uprava za pomorstvo ukrepala tudi na območjih, kjer je podeljena vodna pravica, in opravila oziroma sodelovala pri čiščenju onesnaženega morja, čeprav je to naloga imetnika vodne pravice. Iz podatkov, s katerimi razpolaga uprava za pomorstvo, ni bilo mogoče na enostaven način ugotoviti, v koliko primerih, kjer je podeljena vodna pravica, je čiščenje izvedla uprava za pomorstvo. Za vsak dogodek bi bilo namreč treba opraviti dodaten vpogled v dokumentacijo uprave za pomorstvo.

V reviziji smo opravili pregled dogodkov za leto 2017, ki se nanašajo na onesnaženje morja z olji. Ugotovili smo, da je v evidenci uprave za pomorstvo zabeleženih skupno 13 javljenih izrednih dogodkov onesnaženja z olji. Uprava za pomorstvo je s svojimi zmogljivostmi ukrepala v 3 primerih, od tega v 2 primerih na območju, kjer je podeljena vodna pravica. Za čiščenje uprava za pomorstvo imetniku vodne pravice ni izstavila računa, ker menijo, da za to nimajo ustrezne pravne podlage (več v točki 2.4.3.3 tega poročila).

¹⁵⁶ Z odzivnim časom največ 1 ure.

Za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči lahko uprava za zaščito in reševanje v skladu s 75. členom ZVNDN sklene pogodbo z različnimi subjekti. V reviziji smo ugotovili, da je uprava za zaščito in reševanje v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodelovala z več pogodbenimi izvajalci¹⁵⁷ in jim za opravljanje nalog zaščite in reševanja ob nesrečah na morju izplačala skupaj 147.839 EUR. Iz dokumentacije izhaja, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v slovenskem morju v vsaj dveh primerih prišlo do posredovanja pogodbenika ADRIA-TOW, ki pa ga ni aktivirala uprava za zaščito in reševanje, saj ni šlo, vsaj v času aktivacije, za veliko nesrečo. Iz dokumentacije izhaja, da je pogodbenika aktivirala uprava za pomorstvo, ki je v enem primeru tudi plačala račun v znesku 3.186 EUR za posredovanje ADRIA-TOW v intervenciji, čeprav za to ni imela pravne podlage¹⁵⁸. S tem je bila kršena določba 142. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da mora biti pred začetkom opravljanja storitve sklenjena pogodba. Poleg tega smo ugotovili še, da je posredovanje v takih primerih glede na vsebino pogodbe med upravo za zaščito in reševanje ter ADRIA-TOW vsaj deloma že vključeno v pogodbeni znesek¹⁵⁹. Ocenjujemo, da postopki aktiviranja v primeru, ko še ni jasno, za kako veliko nesrečo gre, v praksi niso dorečeni, in sicer v delu, kdo lahko v primeru, ko sile uprave za pomorstvo ne zadostujejo, aktivira dodatne sile.

Uprava za pomorstvo je sicer pri ukrepanju uporabljala svoja plovila, za potrebe izvedbe intervencij, ki vključujejo tudi oddajo pobranih odpadnih snovi, pa je sodelovala še s 3 zunanjimi izvajalci, ki jim je za opravljeno delo in storitve izplačala skupaj nekaj manj kot 10.000 EUR¹⁶⁰. Del obdobja, na katero se nanaša revizija, je imela uprava za pomorstvo za namen odprave posledic onesnaženja morja sklenjeno pogodbo tudi z Luko Koper, ki pa ni imela sklenjene pogodbe z upravo za zaščito in reševanje. Po oceni uprave za pomorstvo Luka Koper razpolaga z ustrezno opremo in izkušnjami, zato bi jo lahko, če bi bilo potrebno hitro ukrepanje na morju, zaprosili za pomoč. Ugotovili smo, da je bila pogodba o sodelovanju z Luko Koper sklenjena 16. 8. 2018 in je veljala do takrat, ko je uprava za pomorstvo pridobila novo plovilo¹⁶¹. Predmet pogodbe je bilo sodelovanje pri odpravi posledic onesnaženja morja, kadar bi uprava za pomorstvo ocenila, da sama, s svojimi sredstvi in opremo ne more odpraviti posledic onesnaženja morja. V času veljavnosti pogodbe, po podatkih uprave za pomorstvo, Luka Koper ni bila vključena v nobeno intervencijo izven luškega akvatorija. Uprava za pomorstvo je plovilo (slika 6), specializirano za odstranjevanje in čiščenje onesnaženja z nafto, prevzela 22. 2. 2019.

¹⁵⁷ ADRIA-TOW, obalni letalski center Portorož (predvsem izvajanje opazovalnih letalskih preletov), PROSUB podvodni servis d.o.o. (v nadaljevanju: Prosub d.o.o.; nudenje strokovne in tehnične pomoči ob onesnaženjih morja in nudenje plovila ECO 2) in MITJA PETRIČ S.P., (nudenje strokovne in tehnične pomoči ob onesnaženjih morja ter nudenje plovila).

¹⁵⁸ Račun za aktiviranje ADRIA-TOW ob nasedlem tankerju Capodistria je plačal ladjar, medtem ko je račun v primeru gašenja gorečega čolna, na katerem so bili ljudje, plačala uprava za pomorstvo.

¹⁵⁹ V pogodbi za leto 2018, na katero se veže tudi aneks za leto 2019, piše, da se ADRIA-TOW obvezuje, da bo med drugim nudila tehnično in strokovno pomoč ob nesrečah z nevarnimi snovmi in ob onesnaženjih na morju.

¹⁶⁰ Družba INPO (prevzem nevarnih odpadkov, nabranih po intervencijah na morju), TOŠKAN prevozi in druge storitve d.o.o. (storitve najema kamiona z dvigalom, odvoz hlodovine, razbitin čolnov in podobno) in Javno podjetje – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d.o.o.-s.r.l. (odvoz kontejnerja z nabranimi odpadki na morju) so skupaj prejeli 9.865 EUR.

¹⁶¹ Oziroma najkasneje do 28. 2. 2019.

Slika 6 Novo plovilo uprave za pomorstvo



Vir: uprava za pomorstvo.

Po podatkih uprave za pomorstvo je v načrtu podpis sporazuma o sodelovanju z Luko Koper, v katerem naj bi se podrobno opredelilo in opisalo način ter pogoje aktiviranja v primeru, če bi uprava za pomorstvo potrebovala pomoč pri izvedbi intervencije. Tudi uprava za zaščito in reševanje načrtuje sklenitev pogodbe z Luko Koper za potrebe vključevanja v intervencije ob onesnaženju morja. Ocenjujemo, da je treba najprej ugotoviti, v katerih primerih bi bila pomoč Luke Koper nujna in potrebna, katera od obeh uprav in v kateri fazi intervencije bo pristojna za njeno aktiviranje, nato pa naj se pristopi k pripravi ter podpisu ustrezne pogodbe o sodelovanju z Luko Koper. Enako je treba doreči postopke za aktiviranje dodatnih sil, ko razpoložljive sile uprave za pomorstvo ne zadostujejo, nesreča pa še ni takega obsega, da bi se aktiviral načrt zaščite in reševanja. Ob zaključku izvajanja revizije nobena od obeh uprav ni imela sklenjene pogodbe z Luko Koper, kar pomeni, da pravne podlage, v smislu določitve načina sodelovanja v intervenciji, niso bile določene.

Priporočilo

Upravi za pomorstvo in upravi za zaščito in reševanje priporočamo, naj proučita potrebe po zagotavljanju storitev Luke Koper in glede na svoje pristojnosti pristopita k podpisu pogodbe o sodelovanju z Luko Koper. Pogodba naj vključuje tudi navedbo odgovorne osebe, ki aktivira Luko Koper, ter jasen postopek aktiviranja Luke Koper, s katerim naj bodo seznanjeni vsi vključeni deležniki.

Iz dokumentacije izhaja, da se v obdobju, na katero se nanaša revizija, v slovenskem morju ni zgodila takšna ekološka nesreča, ki bi imela za posledico večje onesnaženje morja in obale ter bi zahtevala

aktiviranje sil zaščite, reševanja in pomoči¹⁶². Se je pa pri nesrečah, ki so se zgodile na morju, ob intervencijah pokazalo nekaj pomanjkljivosti:

- pri postopku ukrepanja ob večji količini odpadkov v morju,
- pri postopku gašenja požarov na morju,
- glede hitrosti odzivanja v primeru izlitja težkega goriva.

Vsled ugotovljenim pomanjkljivostim so na upravi za pomorstvo izvedli več aktivnosti:

- posodobitev postopka obveščanja in ukrepanja v primeru pojava večje količine odpadkov na morju in obali ter nakup pomožnega plovila in tovornega vozila z dvigalom¹⁶³,
- podpis sporazuma z Gasilsko brigado Koper¹⁶⁴, v katerem so opredelili vsebino, obseg in način sodelovanja za ukrepanje v primeru požara¹⁶⁵,
- sklenjen naj bi bil ustni dogovor med upravo za pomorstvo in postajo pomorske policije o nudenju medsebojne pomoči na morju s plovili in posadko čolnov; ocenjujemo, da zgolj ustni dogovor predstavlja neustrezno obvladovano tveganje glede uspešnosti sodelovanja ob morebitni nesreči, saj postopek sodelovanja ni formaliziran.

Priporočilo

Upravi za pomorstvo priporočamo, naj pri sodelovanju z drugimi deležniki poskrbi za to, da sta vsebina in način sodelovanja jasno določena in da so z njima odgovorni udeleženci ustrezno seznanjeni.

Leta 2017 je pri Debelem rtiču prišlo do izrednega dogodka, v katerem je nasedel tanker, poln pogonskega goriva¹⁶⁶, ki se ob nesreči ni izlilo. V zvezi z nesrečo sta bili opravljeni ustna analiza dogodka, v kateri so bile predstavljene ugotovitve tistih, ki so bili vključeni v ukrepanje, izdelano pa je bilo tudi posebno poročilo. Skupno obema je bilo, da je bil trenutni odziv enot prepočasen in da bi bilo treba v takšnih primerih nemudoma aktivirati sile in sredstva ter sprejeti ustrezne odločitve. Dobra konstrukcija tankerja ter nasedanje ob ne največji hitrosti plovbe sta preprečila izlitje mazuta. V ustni analizi, ki je bila opravljena po izrednem dogodku, je bilo ugotovljenih več pomanjkljivosti, med njimi bi veljalo izpostaviti predvsem: težave pri komunikaciji in informiranju (dajanje nasprotujočih si zahtev in informacij, pomanjkljivo in nejasno vodenje intervencije na kraju samem, pomanjkljiva komunikacija med nekaterimi udeleženci pri sami intervenciji), pa tudi težave glede opreme. Ugotovljeno je bilo, da je na voljo premalo kapacitet za shranjevanje zaoljenih vod in ostalih nevarnih odpadkov in da na državni ravni ni urejen prostor za začasno skladiščenje ali odlaganje

¹⁶² Izjema je nesreča tankerja Capodistria, kjer pa ni prišlo do razlitja nevarnih snovi (več v nadaljevanju tega poročila).

¹⁶³ Največja sprememba je bila uvedba intervencije na morju z novim plovilom, s katerim se lahko prepreči dostop odpadkov do obale, plavajoče odpadke se lahko zajezi na morju in prepreči njihov dostop do obale.

¹⁶⁴ JAVNI ZAVOD GASILSKA BRIGADA KOPER ENTE PUBBLICO VIGILI DEL FUOCO, CAPODISTRIA.

¹⁶⁵ V primeru požara na morju je predvideno, da uprava za pomorstvo zagotovi svoje plovilo s člani posadke, gasilci pa plovilo uporabijo, zagotovijo še gasilsko opremo, gasilce ter vodijo intervencijo.

¹⁶⁶ Ladja je imela v tankih 200.158 t težkega goriva, 18,4 t dizelskega goriva in 0,4 t maziva.

takih odpadkov (več v točki 2.5.2 tega poročila). Vsled temu je bilo sprejetih več predlogov, povezanih z izboljšanjem postopkov ukrepanja, opreme, ki se pri tem uporablja, usposabljanja osebja za ravnanje v tovrstnih nesrečah in podobno. Predlogi so se nanašali tudi na sprejem ustreznih pravnih podlag, saj ni bilo jasno, kdo bi moral čistiti priobalna zemljišča morja (kasneje se je to odrazilo v sprejemu uredbe o GJS urejanja voda (več v točki 2.2.2.2.1 tega poročila)).

Ocenjujemo, da je naknadna analiza izrednega dogodka primerna oblika analiziranja nesreče, saj ponuja priložnost za realno oceno dejanskega stanja, vključno s predlogi za prihodnje izboljšave. Pa vendar bi bila dodana vrednost tovrstne analize še večja, če bi analiza vsebovala tudi načrt nadaljnjih potrebnih aktivnosti, iz katerega bi bilo razvidno, kdo so nosilci posameznih nalog in kdaj je predvideno, da se bodo te naloge realizirale, česar pa analiza v primeru nesreče tankerja ni vsebovala. Po naši oceni pa je to nujno potrebno, saj se tako določijo pristojnosti, odgovornosti in roki za izvedbo nalog, s čimer se omogoči tudi spremljanje uspešnosti njihovega uresničevanja.

Priporočilo

Upravi za pomorstvo in upravi za zaščito in reševanje priporočamo, naj obstoječi način analiziranja izrednih dogodkov nadgradita na način, da se ob opravljeni analizi določijo pristojnosti in odgovornosti za izvedbo posameznih aktivnosti ter predviden rok izvedbe.

Iz dokumentacije izhaja še, da je v letu 2019 v slovenskem morju prišlo do večje grožnje za ekološko nesrečo, saj je tanker, ki je prevažal 30.000 t dieselskega goriva, s polno hitrostjo priplul zgolj 120 m od obale, kjer bi nasedel. Samo takojšnji reakciji in ukrepanju pilota gre zasluga, da ni prišlo do nesreče ter ogromne ekološke katastrofe. V preiskavi je preiskovalec pomorskih nesreč¹⁶⁷ izdal 9 varnostnih priporočil, med drugim tudi ministrstvu za infrastrukturo in upravi za pomorstvo, ki sta kasneje zaradi tega dogodka sprejela več varnostnih ukrepov (več v točki 2.1.2.3 tega poročila).

V tabeli 1 je prikazano število in vrsta izrednih dogodkov, ki so se zgodili v Luki Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija. Šlo je za onesnaženja na kopnem, ki so imela za posledico tudi onesnaženje morja¹⁶⁸, in za onesnaženja, ki so se zgodila na morju¹⁶⁹. Po podatkih Luke Koper so bila vsa onesnaženja manjšega obsega in sanirana na lokaciji.

¹⁶⁷ Gre za preiskovalni organ, ki deluje v okviru ministrstva za infrastrukturo. Zadolžen je za preiskovanje morskih nesreč in incidentov, ugotavlja vzroke, predvsem z namenom preprečevanja podobnih nesreč v prihodnje.

¹⁶⁸ S kopnega in iz reke Rižane, ki se izliva v morje, največkrat pride do onesnaženja morja z naplavinami. Občasno pride tudi do onesnaženja morja z ostanki tovara ter umazano meteorno vodo.

¹⁶⁹ Na morski strani je kot posledica izpustov ladij največkrat prišlo do onesnaženja z olji, nekajkrat tudi s sajami in raznimi naplavinami.

Tabela 1 Vrsta in število izrednih dogodkov v Luki Koper

Izredni dogodek	2017	2018	2019
Dogodki kopno – morje	14	17	30
Dogodki morje – morje	9	10	9
Skupaj	23	27	39

Vir: podatki Luke Koper.

Sicer pa je Republika Slovenija po mnenju preiskovalca pomorskih nesreč slabo pripravljena na morebitno večje izlitje nafte ali njenih derivatov, ker ni nujno, da se nesreča zgodi na območju slovenskega teritorialnega morja. V Trst namreč vsako leto pripeljejo okoli 40 mio t nafte ali njenih derivatov in že nesreča na italijanski strani oziroma na plovni poti proti Trstu bi za Republiko Slovenijo lahko predstavljala izredno okoljsko katastrofo.

2.3 Preverjanje delovanja sistema

V nadaljevanju so, na podlagi prejete dokumentacije in pojasnil revidirancev, predstavljene ugotovitve glede preverjanja delovanja sistema ukrepanja v primeru nenadne onesnaženosti Jadranskega morja. Gre za aktivnosti, ki so jih revidiranci izvedli, da bi preverili delovanje sistema ukrepanja v Republiki Sloveniji.

Delovanje sistema ukrepanja se v praksi preverja z izvajanjem praktičnih vaj, usposabljanj, pa tudi po ukrepanju pri nastalih izrednih dogodkih.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo izvedenih 10 skupnih vaj, na katerih so udeleženci¹⁷⁰ preverjali pripravljenost za ukrepanje ob različnih situacijah, ki lahko povzročijo onesnaženje morja¹⁷¹, koordinacijo ukrepanja in komunikacijo, izvedli so preizkus postopkov rokovanja z opremo¹⁷², enkrat pa so preverili tudi delovanje EU mehanizma pri zaprosilu za mednarodno pomoč.

Iz dokumentacije o izvedenih vajah izhajajo naslednje ugotovitve:

- nedorečenost postopka glede zaprosila za mednarodno pomoč¹⁷³,
- pomanjkljivosti pri komunikaciji ob intervenciji,
- predolg odzivni čas za dostavo opreme in težave z opremo¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Na izvedenih vajah so bili prisotni različni udeleženci: predstavniki uprave za pomorstvo, uprave za zaščito in reševanje, Luke Koper, koncesionarjev, ki izvajajo storitve vleke plovil in čiščenje obale in priobalnih zemljišč, ter predstavniki drugih organizacij.

¹⁷¹ Požar na plovilu, nasedlo plovilo in podobne situacije.

¹⁷² Preizkus spusta, vleke in dviga baraž.

¹⁷³ Predvsem ni opredeljeno, kdo je pristojen za podpis pogodbe s partnerjem, ki nudi pri ukrepanju ladjo in opremo.

¹⁷⁴ Več v točki 2.4.2 tega poročila.

Iz dokumentacije izhaja, da so bile določene pomanjkljivosti pri izvedbi intervencije ugotovljene večkrat (predolg odzivni čas ob začetku intervencije, težave z baražami, težave pri komunikaciji ter pomanjkanje osebnih zaščitnih delovnih sredstev). Na podlagi ugotovitev so bili podani tudi predlogi za izboljšave glede same izvedbe ukrepanja, dopolnitve koncepta zaščitnih ukrepov, izražena je bila tudi potreba po pogostejši organizaciji podobnih vaj, tudi v slabših vremenskih razmerah in ob slabši vidljivosti.

Poleg izvedenih vaj so se predstavniki obeh uprav v obdobju, na katero se nanaša revizija, udeležili več usposabljanj, tečajev in delavnic v Republiki Sloveniji in v tujini, kjer so pridobivali znanje in izkušnje na področju ukrepanja¹⁷⁵ ter pridobivali ali obnavljali obstoječe certifikate s tega področja¹⁷⁶.

Glavni cilji usposabljanj, urjenj in vaj zaposlenih v Luki Koper so predvsem: preizkusiti organiziranost poveljevanja v primeru onesnaženja morja, izboljšati raven sodelovanja in usklajevanja med deležniki, ki so vključeni v ukrepanje, doseči zadovoljivo komuniciranje pri izvajanju ukrepov ter pridobiti izkušnje pri ravnanju z opremo in drugimi sredstvi, ki se lahko uporabijo pri ukrepanju. Iz dokumentacije izhaja, da so v Luki Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedli 4 vaje, v okviru katerih so preverjali učinkovitost izvajanja načrta zaščite in reševanja Luke Koper. Izpostaviti gre predvsem to, da je bila 1 vaja izvedena nenapovedano, tako da izvedba in potek vaje zaposlenim nista bila vnaprej najavljena. Na ta način so v Luki Koper lahko preverili dejansko pripravljenost na nesrečo in s tem tudi najbolj realno ocenili učinkovitost izvajanja načrta zaščite in reševanja¹⁷⁷. Predstavniki Luke Koper so v obdobju med letoma 2017 in 2019 sodelovali tudi pri vsaki letni vaji, ki jo je izvedla uprava za pomorstvo in v kateri so preverjali pripravljenost na ukrepanje ob onesnaženju morja zaradi izlitja goriva, poleg tega pa so se udeležili še drugih vaj, ki jih je izvedla uprava za zaščito in reševanje.

V Luki Koper je predvideno tudi izvajanje drugih usposabljanj na področju varovanja morja, povezanih s pridobivanjem in obnavljanjem certifikatov za odzivanje in posredovanje v primeru onesnaženj na morju ter izvajanjem delavnic za ravnanje ob izrednih dogodkih. Zaposleni se redno izobražujejo, usposablajo, urijo in izvajajo vaje.

Ocenjujemo, da se delovanje sistema ukrepanja v primeru nenadnega onesnaženja morja v praksi periodično preverja v obliki vaj, v katere je vključen širok nabor udeležencev, in s posameznimi analizami izrednih dogodkov. Po naši oceni bi bilo nujno potrebno tudi spremljati in upoštevati priporočila predhodno izvedenih analiz in vaj, kot tudi morebitna priporočila, ki jih poda preiskovalec pomorskih nesreč in incidentov. Kot primer dobre prakse izpostavljamo aktivnosti ministrstva za

¹⁷⁵ Tako so na primer sodelovali na usposabljanju za uporabo in vzdrževanje sistema za čiščenje obale, se seznanili z opremo, ki jo ima EMSA v skladišču v Italiji, obnavljali znanje o opremi za omejitev širjenja in odstranjevanja onesnaženj na morju in uporabo radijskih zvez za prenašanje sporočil med službami, enotami in plovili, obnovili varnostne postopke na plovilih. Udeleževali so se tudi sestankov, ki sta jih v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedli organizaciji REMPEC in EMSA.

¹⁷⁶ Zaposleni na upravi za pomorstvo morajo pridobiti ustrezne certifikate za strokovno usposobljenost in jih periodično tudi obnavljati, izvajajo pa se pod okriljem IMO.

¹⁷⁷ Ob tem so ugotovili tudi določene pomanjkljivosti pri izvajanju načrta zaščite in reševanja, vezane na komunikacijo (slabo delovanje radijskih zvez), neopremljenost reševalnih plovil s sistemom AIS in na pokritost luških bazenov z videonadzornim sistemom. V reviziji smo ugotovili, da so v Luki Koper kasneje nabavili dodatne AIS naprave za ta plovila.

infrastrukturo in uprave za pomorstvo ob skorajšnjem nasedanju tankerja leta 2019 zaradi preokračene hitrosti ob prihodu na območje koprskega pristanišča. Na podlagi varnostnih priporočil preiskovalca pomorskih nesreč in incidentov sta oba revidiranca sprejela tudi ukrepe za odpravo pomanjkljivosti na področju izvajanja pomorske pilotaže in obvezne vleke plovil (več v točki 2.1.2.3 tega poročila).

Redno usposabljanje in urjenje za zagotavljanje uspešnega in učinkovitega ukrepanja je bistvenega pomena, kot tudi, da ob tem sodelujejo vsi deležniki, ki bi bili vključeni tudi v ukrepanje ob morebitnem nenadnem onesnaženju morja. V primeru nenadne onesnaženosti morja je namreč pomembno predvsem usklajeno sodelovanje vseh deležnikov, ki so vpleteni v ukrepanje, zato je ključnega pomena izvajanje skupnih vaj, usposabljanj in različnih delavnic, na katerih se opravi pregled ter operativna izvedba postopkov ukrepanja, če je le mogoče tudi z vključitvijo drugih držav, ki ležijo ob Jadranskem morju, in organizacij, ki bi sodelovale pri mednarodnem ukrepanju.

Načrt zaščite in reševanja določa postopek obveščanja in ukrepanja ob nesreči na morju in kot veliko nesrečo opredeljuje izlitje nafte, njenih derivatov ali drugih nevarnih snovi. Glede na podatke uprave za pomorstvo v slovenskem morju sicer najpogosteje pride do nesreče z izlitjem nafte in njenih derivatov in tudi večina izvedenih vaj glede onesnaženja morja se je nanašala na onesnaženje, ki je posledica razlitja nafte ali njenih derivatov v morje. Ob tem je treba izpostaviti tudi aktivnosti ukrepanja v primeru, da bi prišlo do izlitja drugih nevarnih snovi, predvsem kemikalij. V tem primeru bi bilo ukrepanje lahko izjemno zahtevno, predvsem zaradi samega ugotavljanja kaj, kdaj in kje se je razlilo. Madež drugih kemikalij namreč na vodni gladini ni viden na enak način, kot je to pri nafti in njenih derivatih, poleg tega madež nujno ne ostane na površju morske gladine, temveč lahko potone v morje. Dodatno težavo predstavlja še morebitno širjenje nevarnih snovi po zraku. V primeru, da bi se toksičen oblak premikal proti kopnemu, bi bilo treba evakuirati ljudi. Zaradi zgoraj navedenega bi bilo tudi ukrepanje drugačno kot v primeru razlitja nafte, predvsem je razlika v ravnanju z opremo kot tudi v sami opremi, ki je potrebna za izvedbo uspešnega ukrepanja, kar velja tako za opremo za reševanje kot tudi za zaščitno opremo reševalcev. Ker se pretovor nevarnih snovi v slovenskih pristaniščih povečuje, ocenjujemo, da bi bilo zato treba pri izvedbi vaj posebno pozornost posvetiti predvsem ugotavljanju, ali sta predviden postopek ukrepanja ob morebitnem razlitju kemikalij in njegovo izvajanje ustrezna ter ali revidiranci razpolagajo z ustrezno in zadostno opremo za ukrepanje in z zaščitno opremo za reševalce.

Priporočilo

Upravi za pomorstvo in upravi za zaščito in reševanje priporočamo, naj se v prihodnje izvajajo vaje tudi za druge vrste onesnaženj, predvsem za onesnaženja z nevarnimi kemikalijami, in da se preveri razpoložljivost potrebne opreme za ukrepanje in opreme za zaščito reševalcev za tovrstna onesnaženja. Pri izvajanju prihodnjih vaj ter usposabljanj naj preverijo tudi, ali so bile odpravljene pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene na preteklih vajah in ob izrednih dogodkih.

2.4 Viri za ukrepanje

V reviziji smo preverili, ali so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, za ukrepanje zagotovljeni ustrezni finančni, materialni in človeški viri. Zanimalo nas je, ali je količina virov odražala ugotovljene potrebe, ali se je oprema vzdrževala ter ali bi bili viri na voljo pravočasno, torej takrat, ko bi jih rabili.

Kot izhaja iz Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, se z načrtom zaščite in reševanja določijo tudi potrebne sile in sredstva za zaščito, reševanje in pomoč ter razpoložljivi viri, vključno z njihovo razpoložljivostjo in postopki za njihovo aktiviranje. Če pride do večje spremembe razpoložljivih sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč, je treba načrt spremeniti ali dopolniti najmanj vsake 3 leta za večje nesreče z nevarnimi snovmi in pri tem upoštevati tudi nova spoznanja stroke in izkušnje, pridobljene pri ravnanju ob nesrečah ter na vajah zaščite, reševanja in pomoči.

2.4.1 Človeški viri

V primeru nenadne onesnaženosti morja je ključnega pomena pravočasno odzivanje in ukrepanje, predvsem zato, da onesnaženje ne doseže obale. V primeru, ko v slovenskem morju pride do manjšega onesnaženja, je predvideno, da te nesreče obvladujejo redne enote in službe, medtem ko je v primeru velike nesreče ali pa v primeru nesreče z dolgotrajnejšimi posledicami predvideno aktiviranje sil za zaščito in reševanje iz državnih pristojnosti. V reviziji nas je zanimalo, kakšno je stanje glede kadrovskega virov, ki omogočajo ukrepanje, in sicer predvsem, ali so ti viri na voljo pravočasno in v obsegu, ki izhaja iz ugotovljenih potreb.

2.4.1.1 Razpoložljivi človeški viri za posredovanje ob manjši ekološki nesreči

2.4.1.1.1 Uprava za pomorstvo

Uprava za pomorstvo je leta 2016 ob prevzemu posameznih nalog, ki se izvajajo na morju, od agencije za okolje prevzela kadre, opremo in drobní inventar za potrebe čiščenja oziroma odpravo posledic onesnaženj na morju. Skupaj je na upravo za pomorstvo iz tega naslova prešlo 6 oseb, čeprav iz dokumentacije izhaja, da so bile ob prehodu aktivnosti na upravo za pomorstvo in tudi kasneje potrebe po kadrih ob prenosu nalog na SVOM ocenjene na 8 oseb. Na upravi za pomorstvo so ob tem pojasnili, da so do sedaj uspeli izvajati vse naloge v povezavi s preprečevanjem in odpravo posledic onesnaženja morja, če pa bi prišlo do večjega onesnaženja morja, pa po njihovi oceni obstoječa kadrovska sestava ne bi mogla zagotoviti kakovostnega izvajanja intervencije.

Leta 2019 je uprava za pomorstvo pridobila novo plovilo. Po podatkih uprave za pomorstvo mora biti za nemoteno upravljanje na plovilu prisotna posadka 3 oseb, glede na število zaposlenih pa razpolagajo samo z 1 posadko. Iz dokumentacije izhaja, da je uprava za pomorstvo po pridobitvi novega plovila ministrstvu za infrastrukturo predlagala povečanje števila zaposlenih za 3 osebe. Utemeljitev po dodatnih kadrih je uprava za pomorstvo izkazala s tem, da bi morali že ob prevzemu prenesenih nalog dobiti 8 zaposlenih in ne 6, poleg tega pa za izvajanje operativnih nalog potrebujejo 2 posadki za

upravljanje novega plovila¹⁷⁸. Po njihovi oceni bi morale biti v SVOM skupaj 9 zaposlenih¹⁷⁹. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, se število zaposlenih v SVOM ni spreminjalo.

2.4.1.1.2 Luka Koper

Eno izmed glavnih področij, v sklopu katerega so organizirane intervencijske sile za posredovanje v primeru izrednih dogodkov v Luki Koper, je Področje pristaniške varnosti, ki se deli na vodstveni in operativni nivo¹⁸⁰. Drugo področje, v sklopu katerega so organizirane intervencijske sile za posredovanje v primeru izrednih dogodkov, je Področje varovanja zdravja in ekologije, ki se prav tako deli na vodstveni in operativni nivo¹⁸¹. Poleg navedenih enot pri posredovanjih ob izrednih dogodkih sodelujejo še družba INPO in gasilci Luke Koper. Družba INPO, po podatkih Luke Koper, razpolaga z enoto in s sredstvi za posredovanje ob izlitjih nafte oziroma nevarnih in škodljivih snovi na morju. Skupaj z vodjo enote varovanja morja tvorijo enoto varovanja morja na nivoju skupine Luka Koper, ki je namenjena posredovanju na morju. V družbi INPO je v tej enoti delo organizirano v 4 izmenah, v vsaki izmeni delo opravlja 9 zaposlenih, v intervencije pa sta dodatno vključeni tudi 2 delovodji. Ob onesnaženju na morju po potrebi sodelujejo tudi gasilci. Predvideno je, da aktiviranje sil izvaja nadzorni center na podlagi zahteve vodje intervencije in skladno z ravno nesreče. Na ta način se aktivirajo ustrezne enote, če pa bi prišlo do razširitve obsega nesreče in sile Luke Koper ne bi zadoščale, bi se v intervencijo vključile tudi državne sile za zaščito, reševanje in pomoč.

2.4.1.2 Predvideni človeški viri za ukrepanje ob veliki ekološki nesreči

V primeru velike nesreče ali pa v primeru nesreče z dolgotrajnejšimi posledicami je v načrtu zaščite in reševanja predvideno aktiviranje sil za zaščito in reševanje iz državnih pristojnosti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je večkrat prišlo do nesreče, ki je imela za posledico onesnaženje morja, iz dokumentacije pa izhaja, da so v vseh primerih redne sile in službe ukrepale in opravile čiščenje morja. Nesreč, ki bi imele za posledico večje onesnaženje morja in obale ter bi zahtevale aktiviranje sil za zaščito, reševanje in pomoč, v tem obdobju ni bilo, smo pa v reviziji preverili, ali so zagotovljeni ustrezni človeški viri za ukrepanje v takem primeru.

Ugotovili smo, da je v veljavnem načrtu zaščite in reševanja narejen pregled državnih organov in organizacij, ki bi sodelovali pri izvedbi intervencije velikega obsega, v prilogah načrta pa so navedeni

¹⁷⁸ V primeru, da bi intervencija na morju trajala več kot 12 ur, uprava za pomorstvo opozarja, da delovna zakonodaja določa, da ima delavec v obdobju 24 ur pravico do počitka, ki traja nepretrgoma najmanj 12 ur. Delavec, ki mu je delovni čas neenakomerno razporejen ali začasno prerazporejen, pa ima v obdobju 24 ur pravico do počitka, ki traja nepretrgoma najmanj 11 ur (155. člen Zakona o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS in 81/19).

¹⁷⁹ Analiza potrebnih človeških virov za nemoteno delovanje SVOM je bila izdelana leta 2017 v okviru Strokovnih izhodišč za opravljanje specializiranih strokovnih nalog v zvezi z varstvom pred onesnaženjem morja in ukrepanjem ob nenadnem onesnaženju morja, ki jih je izdelala Fakulteta za pomorstvo in promet.

¹⁸⁰ Intervencijske sile vodstvenega nivoja so: vodja področja, operativni vodja, tehnični vodja ter vodja civilne obrambe. Operativni nivo pa sestavljajo: vodje skupin varnostnikov, varnostniki in operaterji nadzornega centra.

¹⁸¹ Intervencijske sile vodstvenega nivoja so: vodja področja, vodja enote varovanja morja in vodja požarne varnosti. Operativni nivo pa sestavljajo: vodja skupin gasilcev in gasilci.

še podatki o pregledu sil za zaščito, reševanje in pomoč, vključno s pregledom enot, služb in drugih operativnih sestavov društev in drugih nevladnih organizacij ter pregledom človekoljubnih organizacij.

Ob pregledu načrta zaščite in reševanja ter njegovih prilog smo ugotovili, da:

- iz prilog ni v celoti jasno, ali in katere enote bi prišle v poštev v intervencijah ob večjem onesnaženju morja, poleg tega podatki o enotah tudi večkrat niso izpolnjeni ¹⁸²,
- iz prilog ni jasno, kaj pomenijo posamezne kategorije podatkov¹⁸³,
- je v preglednicah navedeno merilo, koliko pripadnikov posamezne enote naj bi potrebovali in stanje, torej koliko pripadnikov je dejansko v posamezni enoti na voljo; iz preglednic, kjer so podatki navedeni, izhaja, da je praviloma po posameznih enotah, glede na merilo, na voljo dovolj pripadnikov; ob tem pa poudarjamo, da v načrtu zaščite in reševanja ni navedeno, kaj je bila osnova za oceno potrebnega števila pripadnikov posamezne enote ob intervenciji.

Na upravi za zaščito in reševanje so pojasnili, da so vključeni podatki, ki se nanašajo samo na Obalno regijo, medtem ko podatki za državne sile zaščite, reševanja in pomoči niso zajeti. Ugotavljamo, da podatki o razpoložljivih silah niso popolni in tako ne obstaja skupen pregled nad človeškimi viri, ki bi bili lahko vključeni v ukrepanje v primeru nenadnega onesnaženja morja. Uprava za zaščito in reševanje v obdobju, na katero se nanaša revizija, ocene ali analize potreb po osebju, če bi prišlo do nenadne onesnaženosti morja, ni izdelala.

V primeru nesreče bi lahko v intervenciji sodelovali tudi zaposleni na izpostavi uprave za zaščito in reševanje v Kopru (3 osebe, ki so usposobljene za ukrepanje v primeru onesnaženosti slovenskega morja), v primeru večjih onesnaženj na morju pa bi bil aktiviran regionalni štab civilne zaščite, ki v operativni sestavi šteje do 10 oseb. V intervenciji bi sodelovala tudi posebna služba, ki deluje v okviru civilne zaščite, namenjena pa je podpori ostalim organom pri zaježitvi večjega onesnaženja morja. Gre za Službo za podporo pri ekoloških in drugih nesrečah na morju, ki dopolnjuje druge poklicne službe, ki so pristojne za ukrepanje ob nesrečah na morju, naloge pripadnikov pa so zlasti nudenje tehnične in strokovne pomoči ob onesnaženju na morju. Pogodbeni pripadniki se morajo ob nesreči na morju odzvati v predvidenem času, in sicer je ta določen na 3 ure. Kot izhaja iz načrta zaščite in reševanje in podatkov uprave za zaščito in reševanje, je bilo v tej enoti ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, na voljo skupaj 19 članov, kar je toliko, kot naj bi jih potrebovali, pri čemer, kot smo že napisali, v načrtu ni navedeno oziroma na upravi za zaščito in reševanje niso pojasnili, kaj je osnova za postavljeno merilo o potrebnih silah.

¹⁸² Kot primer navajamo, da so vključeni podatki o razpoložljivih silah v enotah, ki ob onesnaženju morja zagotovo ne bi prišle v poštev (na primer Služba za proženje snežnih plazov), po drugi strani pa podatki o drugih operativnih sestavah na ravni države niso navedeni oziroma je preglednica prazna.

¹⁸³ V preglednici so predvideni podatki za kadrovske popolnjenosti in še podatki o številu usposobljenih pripadnikov, pri čemer ti niso vedno navedeni, zato se postavlja vprašanje, ali podatki niso popolni ali pa pripadniki posamezne enote niso usposobljeni.

Ukrep uprave za zaščito in reševanje

V letu 2021 je uprava za zaščito in reševanje pripravila skupen pregled človeških virov, ki so usposobljeni za ukrepanje v primeru večjega onesnaženja na morju. Na seznam je vključenih 255 pripadnikov različnih služb in enot, ki bi lahko opravljale naloge zaščite, reševanja in pomoči ob ekološki nesreči na morju.

Glede osebja, ki bi bilo vključeno v intervencijo, nismo ugotovili, koliko oseb bi bilo predvidenih za čiščenje morja in koliko za čiščenje obale, iz dokumentacije pa izhaja, da manjka usposobljenih ljudi za čiščenje obale.

Pojasnilo uprave za zaščito in reševanje

Analiza potreb po osebju v primeru velikega onesnaženja morja ni potrebna niti smiselna. Vsaka nesreča ima svoje značilnosti, tako da ni mogoče opredeliti potreb, ki bile v primeru nesreče v pomoč poveljniku ali vodji intervencije. Za obvladovanje razlitja na morju je na razpolago določena količina opreme in osebja, aktiviranje dodatnega osebja bi prišlo v poštev, če bi onesnaženje doseglo obalo. V tem primeru bi poleg struktur zaščite, reševanja in pomoči uporabili tudi druge prostovoljce.

Aktiviranje sil in njihov odzivni čas sta pomembna kazalnika uspešne in učinkovite intervencije, še posebej v primeru večje ekološke nesreče. Iz dokumentacije izhaja, da sta odzivnost in aktiviranje potrebnih sil v primeru onesnaženja morja najhitrejša pri enotah Luke Koper, ki ima zaradi opravljanja pristaniške dejavnosti stalno pripravljene ljudi in tudi opremo za posredovanje, tudi na območju izven luškega akvatorija.

Glede odzivnosti je bilo ob izrednem dogodku v letu 2017, ko je pri Debelem rtiču nasedel tanker poln pogonskega goriva, ugotovljeno naslednje:

- trenutni odziv enot je bil prepočasen, do zamika je prišlo zaradi čakanja na podrobnejše informacije oziroma ocene stanja nesreče s terena,
- pri aktiviranju dežurnega člana ekipe koncesionarja za področje urejanja voda se je izkazalo, da je prišlo do napake v sistemu informiranja in s tem do manjšega časovnega zamika pri preventivnem aktiviranju ekipe za izvajanje izrednih ukrepov odprave posledic onesnaženja obale,
- ob aktiviranju sil Luke Koper je potekala komunikacija z več deležniki v Luki Koper, ki so dobivali nasprotujoče si zahteve in informacije,
- odziv Službe za podporo pri ekoloških in drugih nesrečah na morju je bil v predvidenem času, v manj kot 2 urah je bilo za intervencijo pripravljenih 10 pripadnikov in plovilo ECO 1.

Iz načrta zaščite in reševanja izhaja še, da naj bi pri aktiviranju sil v primeru onesnaženja morja sodelovala tudi operativna pomorska koordinacija. Na podlagi Uredbe o koordinaciji služb na morju, ki določa sodelovanje in način dela organov, ki delujejo na morju v okviru svojih pristojnosti, namreč delujeta 2 delovni telesi: koordinacija služb na morju in operativna pomorska koordinacija.

Koordinacijo služb na morju sestavljajo predstavniki različnih ministrstev¹⁸⁴, vodi pa jo predstojnik uprave za pomorstvo. Njena vloga po Uredbi o koordinaciji služb na morju je določena v poslovniku, ki pravi, da se izvajanje nalog te službe nanaša na: reševanje skupne problematike na morju, obravnavanje in analiziranje stanja in razmer na morju ter v zvezi s tem predlaganje ukrepov za izboljšanje razmer. V načrtu zaščite in reševanja vloga ali naloge koordinacije služb na morju v primeru ekološke nesreče na morju niso določene, se pa postavi vprašanje, ali oziroma kakšna bi bila vloga te koordinacijske skupine v primeru onesnaženja morja. Glede na njeno sestavo je mogoče sklepati, da bi vsak član omenjene skupine v intervenciji deloval v vlogi predstojnika organa in izvajal naloge, ki so v njegovi pristojnosti, ne izhaja pa to iz načrta zaščite in reševanja.

Je pa v načrtu zaščite in reševanja določeno, da naj bi v intervenciji poveljnik civilne zaščite za Obalno regijo oziroma njegov namestnik usklajevala svoje delo in delo štaba z delom operativne pomorske koordinacije. Ta naj bi nudila poveljniku oziroma njegovemu namestniku predvsem strokovno pomoč ali bi opravila določene naloge, ki bi jih odredil poveljnik. Ni pa vloga te skupine v intervenciji ob onesnaženju morja razvidna v diagramih aktiviranja organov in njihovih strokovnih služb, ki so v načrtu zaščite in reševanja.

Priporočilo

Upravi za zaščito in reševanje priporočamo, naj ob pripravi sprememb načrta zaščite in reševanja na morju v sistem ukrepanja ustrezno umesti tudi koordinacijo služb na morju in operativno pomorsko koordinacijo.

2.4.2 Materialni viri

Načrt zaščite in reševanja vsebuje posebno poglavje o materialno-tehničnih sredstvih za izvajanje načrta, v katerem je določeno, da se ta sredstva načrtujejo za:

- zaščitno in reševalno opremo ter orodje (sredstva za osebno in skupinsko zaščito, oprema, vozila ter tehnična in druga sredstva, ki jih potrebujejo strokovnjaki, reševalne enote, službe in reševalci),
- sredstva za zaščito, reševanje in pomoč iz državnih rezerv.

V revizijskem poročilu za vsa zgoraj navedena materialno-tehnična sredstva uporabljamo izraz oprema.

K načrtu zaščite in reševanja naj bi bile priložene priloge, iz katerih bi moral biti razviden celoten pregled nad razpoložljivo opremo. Ugotovili smo, da priloge, ki bi morale vsebovati podatke o opremi, niso izpolnjene in tako ne obstaja skupen pregled nad opremo, ki je v državi na voljo za primere zaščite in reševanja ob ekološki nesreči na morju. Potreba po skupnem pregledu se je pokazala tudi ob

¹⁸⁴ Člane koordinacije služb na morju po 2. členu Uredbe o koordinaciji služb na morju sestavljajo predstavniki organov v sestavi posameznih ministrstev, praviloma so to predstojniki organov v sestavi ministrstev ali njihovi namestniki oziroma vodje notranjih organizacijskih enot ministrstev.

izvedenih vajah¹⁸⁵. Neobstoj skupnega seznama razpoložljive opreme ocenjujemo kot pomembno oviro za uspešno in učinkovito odzivanje v primeru nenadne onesnaženosti morja, predvsem v smislu, da ni mogoče uporabiti ustrezne opreme oziroma zanjo prositi bodisi sosednjih držav ali pa organizacije EMSA. Neobstoj enotnega seznama in pregleda opreme tudi otežuje koordinirano in usklajeno nabavljanje potrebne opreme, kar pomeni, da skupaj sile za zaščito in reševanje ne razpolagajo nujno z najbolj optimalno kombinacijo opreme. Uprava za pomorstvo je navedla, da pri nabavi opreme sodeluje z upravo za zaščito in reševanje, kar se je ob nabavi ekološkega plovila v letu 2019 tudi zgodilo, vendar pa njunega rednega sodelovanja na tem področju v reviziji nismo mogli potrditi.

Ukrep uprave za zaščito in reševanje

V letu 2021 je uprava za zaščito in reševanje pripravila skupen pregled opreme za ukrepanje v primeru večjega onesnaženja na morju, v katerem je zbrana oprema vseh sil za zaščito, reševanje in pomoč, ki bi intervenirale pri večjem onesnaženju na morju.

Revidiranci, ki bi bili vključeni v ukrepanje ob nenadnem onesnaženju morja (uprava za zaščito in reševanje, uprava za pomorstvo in Luka Koper), razpolagajo z naborom opreme, za katero sami ocenjujejo, da jo potrebujejo za ukrepanje ob onesnaženju morja. Gre predvsem za ekološka in druga delovna plovila, baraže, posnemalce olja (skimerje), pivnike, disperzente in drugo pripadajočo opremo. Luka Koper ocenjuje, da ji razpoložljiva oprema omogoča uspešno in učinkovito ukrepanje ter odpravljanje posledic onesnaženj morja ob manjših in srednjih nesrečah, in sicer pri vseh vrstah prepoznanih onesnaženj, ki se lahko zgodijo na območju akvatorija. Enako uprava za pomorstvo ocenjuje, da ima, v skladu s svojimi pristojnostmi, trenutno na voljo dovolj opreme za čiščenje v primeru onesnaženosti. Uprava za zaščito in reševanje bi se s svojo opremo vključila v primeru večje nesreče, med revizijo pa ni izpostavila, da bi ji primanjkovalo kakšne pomembne opreme. Vsa oprema, ki bi jo lahko uporabila uprava za zaščito in reševanje, spada med državne rezerve materialnih sredstev za reševanje ob večjem onesnaženju z nevarnimi snovmi na morju, nahaja pa se v skladišču civilne zaščite v Luki Koper. Na sliki 7 je prikaz nekatere opreme, ki se uporablja v primeru onesnaženja.

¹⁸⁵ V analizi nasledlega tankerja leta 2017 je bil podan predlog za ažuren popis vseh sredstev in opreme v Republiki Sloveniji za ukrepanje v primeru nesreče na morju. V analizi vaje pripadnikov Službe za podporo in opravljanje posebnih nalog zaščite, reševanja in pomoči pri ekoloških in drugih nesrečah na morju v letu 2019 je bil podan predlog, da bi bilo treba pripraviti kontrolne listke s spiskom opreme za uporabo določene opreme zaradi lažje kontrole/pregleda izbora prave opreme.

Slika 7 Koluti in vodne pregrade (levo) ter posnemovalec olj (desno)



Vir: uprava za zaščito in reševanje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil na področju opreme izveden en večji nakup, in sicer je bilo v letu 2019 dobavljeno novo ekološko plovilo uprave za pomorstvo. Pomembnejši nakupi revidirancev v tem obdobju so še sesalni sistem za čiščenje obale, ki ga je zagotovila uprava za zaščito in reševanje, in varnostni sistem AIS, s katerim je Luka Koper opremila svoja ekološka plovila.

Revidiranci zagotavljajo redno vzdrževanje opreme, in sicer jo vzdržujejo sami in s pomočjo podjetij, ki so usposobljena za opravljanje tovrstnih del.

Po navedbah revidirancev predlogi za nakup opreme, ki jo je treba nabaviti, izhajajo iz prakse¹⁸⁶, pri tem pa se upoštevajo tudi smernice in najnovejša dognanja na področju pripravljenosti in odziva na razlitja olja in drugih nevarnih snovi. Ugotovili smo, da ni bila narejena ocena glede potrebne opreme, s katero bi morala razpolagati Republika Slovenija in ki bi upoštevala tudi obseg pomorskega prometa, količino in vrsto tovarov, ki se prevaža izven slovenskega morja v Tržaškem zalivu in nasploh v Jadranskem morju. Kot je opozoril preiskovalec pomorskih nesreč in incidentov v slovenskem morju, veliko nevarnost za ekološko nesrečo predstavlja promet na plovnih poteh proti Trstu.

Ukrep uprave za zaščito in reševanje

V letu 2021 je uprava za zaščito in reševanje izdelala načrt aktivnosti za pripravo skupnega seznama manjkajoče potrebne opreme, ki vključuje navedbo aktivnosti za ugotavljanje količine in vrste opreme, ki jo Republika Slovenija potrebuje glede na vrsto in obseg prometa, ki se odvija v slovenskem in izven slovenskega teritorialnega morja, roke za izvedbo ter nosilce potrebnih aktivnosti.

¹⁸⁶ Iz preteklih izkušenj zaposlenih na podlagi nesreč, ki so se zgodile, na podlagi izkušenj, pridobljenih na strokovnih usposabljanjih, seminarjih in izobraževanjih ter vajah v Republiki Sloveniji in tujini.

Za ugotavljanje potreb, povezanih z nakupom nove opreme oziroma za zamenjavo obstoječe, so zelo pomemben vir informacij vaje in usposabljanja, ki jih izvajajo oziroma se jih udeležujejo pripadniki sil za zaščito reševanje in pomoč ob ekološki nesreči na morju, in analize izrednih dogodkov, povezanih z onesnaženji morja.

Iz dokumentacije izhaja, da so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povezavi z opremo identificirane naslednje vrste težav:

- neizkoriščenost vseh tehničnih sredstev, ki so na razpolago¹⁸⁷,
- pomanjkanje zaščitne opreme reševalcev¹⁸⁸, pomanjkanje določenega orodja, do leta 2019 uprava za pomorstvo ni imela posebnega ekološkega plovila, vozila za prevoz opreme, neustrezna opremljenost plovil¹⁸⁹,
- oddaljenost lokacij, v katerih je skladiščena oprema¹⁹⁰,
- druge težave z opremo¹⁹¹.

Tekom obdobja, na katero se nanaša revizija, se je stanje glede opremljenosti izboljševalo. Pri vajah, ki so bile izvedene leta 2019, namreč ni bilo več ugotovljenih težav, povezanih na primer z neustreznim rokovanjem z opremo in pomanjkanjem ključne opreme, kot na primer ekološkega plovila. Tudi sicer je bilo pri vajah iz leta 2019 ugotovljenih manj težav, povezanih z opremo. Revidiranci so po izvedenih vajah opravili analize vaj, v katerih so bile navedene tudi posamezne težave, ki so se pojavljale na področju opreme v praksi, in obenem podani tudi konkretni predlogi za rešitve, kar ocenjujemo kot pozitiven pristop in dobro prakso. V prihodnje pa bi veljalo upoštevati še, da nosilec vaje v nadaljevanju spremlja tudi realizacijo podanih predlogov.

V primeru pomanjkanja opreme lahko za pomoč pri zagotavljanju opreme in strokovnjakov uprava za zaščito in reševanje zaprosi deležnike, s katerimi sodeluje v primeru onesnaženja morja¹⁹², saj ima

¹⁸⁷ Na primer ne uporaba krmne in bočne kamere na plovilu, ne uporaba rokavic, delovnih čevljev, zunanje enote VHF.

¹⁸⁸ Nabaviti je treba delovne čelade, kvalitetna sončna očala za pripadnike civilne zaščite, ročne radijske postaje, primerno obleko in obutev je treba omogočiti tudi sezonskim delavcem. Posredovalci morajo imeti dihalne aparate in merilce za koncentracijo kisika in raznih nevarnih plinov ter zaščitne maske.

¹⁸⁹ Plovila SVOM in tudi Luke Koper sprva niso bila opremljena z AIS oddajniki in radijskimi postajami.

¹⁹⁰ Kar pomeni več potrebnega časa in prevoznih sredstev za prevoz. V letu 2017 je bilo predlagano, da bi opremo za ukrepanje, skladiščeno v Ilirski Bistrici, preselili na bližjo lokacijo ob morju, kjer ima svoje skladišče opreme tudi uprava za zaščito in reševanje (Luka Koper). Poleg tega je bilo izpostavljeno tudi, da bi bilo treba za hitre intervencije uprave za pomorstvo, v primeru razlitja nevarnih snovi v morje, zabojnike z opremo postaviti na področje marine Koper in marine Portorož.

¹⁹¹ Kot primer navajamo, da je bilo ugotovljeno, da oster rob novega plovila lahko poškoduje baraže, dvigalo za baraže na tem plovilu ima premajhno nosilnost in zato ni zmožno rokovanja z bobnom baraže. Ugotovljene so bile tudi pomanjkljivosti pri pospravljanju baraž, ko je bil uporabljen navijalni boben za navijanje, vendar se je pozabilo postaviti dodatni boben na rob pomola, zaradi tega je prišlo do poškodb na baražah, glede katerih je bilo večkrat izpostavljano tudi, da so dotrajane in zastarele.

¹⁹² Operativno sodelovanje poteka z upravo za pomorstvo, Policijo, Slovensko vojsko, Luko Koper in družbo INPO, ADRIA-TOW, Prosub d.o.o. in obalnim letalskim centrom Portorož ter drugimi deležniki, ki imajo opremo, znanje in strokovnjake s področja čiščenja onesnaženja na morju – Adriaing d.o.o., Sirio d.o.o., VGP Drava, Fakulteto za pomorstvo in Morsko biološko postajo Piran.

z nekaterimi med njimi sklenjene tudi pogodbe o sodelovanju¹⁹³. Poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije oziroma vlada pa lahko zaprosita tudi za mednarodno pomoč.

2.4.3 Finančni viri

ZVNDN določa, da se sredstva za pomoč pri odpravljanju škode, in sicer za financiranje upravnih, strokovnih, nadzornih in drugih nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so v državnih pristojnosti, zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije, medtem ko lokalne skupnosti zagotavljajo sredstva za financiranje svojih nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zakon o javnih financah¹⁹⁴ določa, da se za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč uporabijo sredstva proračunske rezerve¹⁹⁵.

ZVO-1 določa, da način ravnanja in interventne ukrepe v primeru okoljske nesreče na površinskih vodah urejajo predpisi o vodah. Potrebne interventne ukrepe izvedejo pristojne službe po predpisih o vodah in službe za zaščito, reševanje in pomoč, določene po predpisih o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Stroške interventnih ukrepov plača povzročitelj okoljske nesreče, če njegovo premoženje za pokritje stroškov ne zadošča, pa krije preostanek teh stroškov država.

2.4.3.1 Financiranje intervencij pri manjših onesnaženjih

Finančna sredstva za intervencije v primeru manjših onesnaženj, ki jih počistijo v okviru izvajanja redne dejavnosti, zagotavljajo uprava za pomorstvo, direkcija za vode, Luka Koper in imetniki vodnih dovoljenj.

Uprava za pomorstvo sredstva za intervencije v primeru onesnaženja načrtuje in zagotavlja v okviru finančnega načrta. V reviziji nismo mogli ugotoviti, koliko sredstev je bilo porabljenih za izvajanje intervencij, saj uprava za pomorstvo ob onesnaženju ne ugotavlja stroškov posamezne intervencije in posledično nima tega podatka.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, po zagotovilih direkcije za vode ni prišlo do onesnaženja na morju, zaradi katerega bi bila onesnažena tudi obala. Če bi do takega onesnaženja prišlo, naj bi po pojasnilu direkcije za vode stroške intervencije nosila družba VGP Drava v okviru sklenjene koncesijske pogodbe. Pri tem pa smo v točki 2.2.2.2.1 tega poročila že opozorili, da v obdobju do leta 2019 koncesijska pogodba ni vsebovala storitev čiščenja obale, nova koncesijska pogodba, ki se nanaša na obdobje do leta 2026, pa po naši oceni prav tako ne določa jasno, ali je družba VGP Drava dolžna zagotoviti čiščenje obale in priobalnih zemljišč morja.

¹⁹³ Obalni letalski center Portorož, ADRIA-TOW, ProSub d.o.o., do junija 2019 pa tudi z izvajalcem Mitjo Petričem s.p.

¹⁹⁴ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

¹⁹⁵ Sredstva proračunske rezerve so namenjena za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih in drugih nesreč, kamor sodi tudi ekološka nesreča.

V Luki Koper čiščenje v primeru onesnaženja morja izvaja družba INPO. Luka Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, družbi INPO za zagotavljanje pripravljenosti in za izvajanje ukrepanja ob onesnaženjih morja plačala 1.007.569 EUR¹⁹⁶.

2.4.3.2 Financiranje intervencij pri večjih onesnaženjih

Načrt zaščite in reševanja vključuje tudi poglavje o predvidenih finančnih sredstvih za izvajanje načrta. Ta se načrtujejo za:

- stroške operativnega delovanja¹⁹⁷,
- stroške opremljanja enot in služb,
- stroške usposabljanja enot in služb, vključno s stroški pridobivanja ustreznih potrdil in certifikatov, ter
- materialne stroške (prevozne stroške, storitve in podobno).

Ugotovili smo, da načrt zaščite in reševanja ne vsebuje priloge o načrtovanih finančnih sredstvih za izvajanje načrta.

V primeru nastanka velike nesreče na morju bi se za kritje stroškov nujnih ukrepov zaščite, reševanja in pomoči ob nesreči na morju zagotovila sredstva proračunske rezerve, ki se uporabljajo v skladu z Zakonom o javnih financah in Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Na podlagi sklepov vlade in aktualnega zakona, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije, se lahko prerazporejajo pravice porabe proračunskih uporabnikov v proračunsko rezervo.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prišlo do onesnaženja na morju, ki bi zahtevalo aktivacijo načrta zaščite in reševanja in posledično črpanje sredstev proračunske rezerve.

Za opravljanje določenih operativnih nalog zaščite, reševanja in pomoči lahko v primeru ekološke nesreče na morju uprava za zaščito in reševanje določi gospodarske družbe, zavode in druge organizacije, ki imajo za ta namen ustrezne kadre in sredstva, in jim zagotovi nadomestilo dejanskih stroškov za sodelovanje pri opravljanju nalog ter za izvajanje priprav, ki presegajo njihovo redno dejavnost¹⁹⁸.

Ugotovili smo, da je imela uprava za zaščito in reševanje za potrebe izvajanja določenih nalog zaščite, reševanja in pomoči sklenjenih več pogodb, in sicer predvsem za namen nudenja strokovne in tehnične pomoči¹⁹⁹. Izvajalcem je bilo iz tega naslova v obdobju, na katero se nanaša revizija, skupaj izplačano 147.839 EUR.

¹⁹⁶ Od tega je bilo 986.400 EUR namenjenih za preprečevanje onesnaženja morja in odpravo posledic onesnaženja, 21.169 EUR pa za opravljene storitve posredovanja v intervencijah.

¹⁹⁷ Povračila stroškov za aktivirane pripadnike civilne zaščite in druge sile za zaščito, reševanje in pomoč.

¹⁹⁸ 75. člen ZVNDN v povezavi s 35. členom Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč.

¹⁹⁹ Sem sodijo tudi storitve vleke plovil, opazovalnih letalskih preletov in nudenje plovil.

Mednarodna konvencija²⁰⁰ določa, da v primeru, da je potrebna mednarodna pomoč, velja, če država ukrepa na lastno pobudo, krije tudi stroške svojega delovanja. Če pa država pomaga na prošnjo druge države, pa ji država prosilka tudi povrne stroške njenega delovanja. To velja, če ni drugače urejeno z dvostranskim ali večstranskim sporazumom, ki bi bil sklenjen med vključenimi državami še pred nastankom onesnaženja.

Italijanska republika in Republika Slovenija sta leta 2013 sklenili memorandum²⁰¹, na podlagi katerega se stroški ugotavljajo od primera do primera. V memorandumu je določeno še, da stroške zagotavljanja pomoči nosi država, ki pošlje svojo pomoč, razen če je dogovorjeno drugače.

Iz sporazuma med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo iz leta 1997²⁰² izhaja, da pošiljateljica nima pravice od prejemnice pomoči zahtevati povračila stroškov za dano pomoč. Iz nadaljevanja tega sporazuma pa izhaja, da pošiljateljica lahko zahteva celotno ali delno povračilo stroškov. Tako ni mogoče v celoti jasno ugotoviti, ali lahko država, ki nudi pomoč, zahteva povračilo stroškov. Na upravi za zaščito in reševanje so ob tem pojasnili, da do povračila stroškov pride samo takrat, ko se državi tako posebej dogovorita, sicer pa velja, da stroške zagotavljanja pomoči nosi država, ki pošlje svojo pomoč.

2.4.3.3 Povračila stroškov intervencij

V 27. členu ZVO-1 je določeno, da stroške interventnih ukrepov plača povzročitelj okoljske nesreče, če njegovo premoženje za pokritje stroškov ne zadošča, pa krije preostanek teh stroškov država.

ZVNDN v 118. členu bolj podrobno ureja pokrivanje stroškov nujnega ukrepanja oziroma intervencije. V prvem odstavku določa, da mora fizična ali pravna oseba, ki je namenoma ali iz velike malomarnosti povzročila nesrečo ali ogroženost, zaradi katere so nastali stroški nujnega ukrepanja, pokriti stroške zaščitnih in reševalnih intervencij, stroške sanacije in vzpostavitve v prejšnje stanje in stroške odškodnin fizičnim in pravnim osebam. Ne glede na prvi odstavek mora fizična oseba, ki je zaradi malomarnosti, neusposobljenosti ali neustrezne opremljenosti povzročila nesrečo ali ogroženost oziroma stanje, zaradi katerega so nastali stroški nujnega ukrepanja, povrniti sorazmeren delež stroškov intervencije, ki jih določi vlada.

V reviziji smo ugotovili, da so stroške interventnih ukrepov povzročitelji dejansko tudi poravnali, vendar samo takrat, ko je v intervenciji posredovala Luka Koper s svojimi zmogljivostmi, ki je povzročiteljem onesnaženja tudi izstavila račune za povračilo stroškov²⁰³. V primerih, ko pa je intervencijo izvedla uprava za pomorstvo, pa povzročitelji onesnaženja niso krili stroškov intervencije, ker jim jih uprava tudi ni zaračunala, ker meni, da za to nima ustrezne pravne podlage. To pomeni, da

²⁰⁰ Zakon o ratifikaciji Mednarodne konvencije o pripravljenosti, odzivanju in sodelovanju pri onesnaženju z olji, 1990 (MKPOO), Uradni list RS, št. 31/00.

²⁰¹ Memorandum o soglasju med Svetom ministrov Italijanske republike – Oddelkom za civilno zaščito in Ministrstvom za obrambo Republike Slovenije – Upravo RS za zaščito in reševanje o sodelovanju na področju obvladovanja nesreč, [URL: <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=sv41.htm>], 23. 5. 2021.

²⁰² Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o sodelovanju pri varstvu pred naravnimi in civilizacijskimi nesrečami.

²⁰³ V primeru, da pride do onesnaženja morja v Luki Koper, stroške za ukrepanje in odpravo posledic Luki Koper povrne povzročitelj okoljske nesreče. To velja tudi za območje izven izvajanja koncesije. Če premoženje povzročitelja za pokritje stroškov ne zadošča, krije preostanek teh stroškov država, po tem ko je Luka Koper kot skrben gospodar uporabila vsa pravna sredstva, da bi v postopku izvršbe prišla do poplačila.

so ob enakem onesnaženju povzročitelji nosili stroške intervencije, če je intervencijo izvedla Luka Koper, oziroma teh stroškov niso nosili, če je posredovala uprava za pomorstvo. Temu pritrjuje tudi nesreča tankerja leta 2017 na Debelem rtiču, ko so v intervenciji sodelovale tako Luka Koper kot tudi obe upravi, vendar je stroške intervencije povzročitelju nesreče zaračunala samo Luka Koper, in sicer v višini 13.520 EUR. Vse stroške v zvezi z intervencijami uprave za pomorstvo na območju, kjer je podeljena vodna pravica, je prav tako nosila uprava za pomorstvo, čeprav bi te stroške glede na veljavne pravne podlage moral nositi nosilec vodne pravice (več v točki 2.2.2.2.2 tega poročila).

Uprava za pomorstvo je ministrstvo za obrambo in upravo za zaščito in reševanje večkrat zaprosila za mnenje glede izvajanja določila 118. člena ZVNDN. V zvezi z razrešitvijo problematike glede povračila stroškov intervencij je na ministrstvo za obrambo dopis naslovilo tudi ministrstvo za infrastrukturo in prejelo odgovor pravne službe ministrstva za obrambo, da 118. člen ZVNDN ne onemogoča, da bi stroške intervencij od povzročiteljev terjali že neposredno na podlagi 118. člena. Ministrstvo za obrambo ter uprava za zaščito in reševanje uradnega odgovora na zaprosilo uprave za pomorstvo in ministrstva za infrastrukturo nista podala.

Ugotovili smo, da do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, izvajanje 118. člena ZVNDN, ki se nanaša na povračilo stroškov intervencije, ni bilo urejeno na način, da bi bilo v celoti jasno, kako naj uprava za pomorstvo pa tudi uprava za zaščito in reševanje zaračunata povzročitelju onesnaženja vsaj sorazmeren del stroškov intervencije. Vlada bi to namreč, glede na določbe 118. člena ZVNDN, morala vnaprej določiti. Ni pa jasno, zakaj kljub temu da povračilo stroškov intervencij v 118. členu ZVNDN še ni urejeno, uprava za pomorstvo ni zahtevala povračil stroškov intervencij od povzročiteljev na podlagi 27. člena ZVO-1.

Ukrep in pojasnilo ministrstva za obrambo

Ministrstvo je v letu 2021 pričelo z izvajanjem aktivnosti za ureditev izvajanja 118. člena ZVNDN in ob tem pojasnilo, da je zaradi narave nesreče (gre za okoljsko nesrečo) za plačilo stroškov intervencije v primeru nesreče na morju primernejša uporaba 27. člena ZVO-1.

Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, Luka Koper onesnaževalcem morja zaradi povzročenega onesnaženja izdala račune za čiščenje v skupnem znesku 31.380 EUR. V enem od teh primerov je posredovala tudi izven luškega akvatorija, ko je za nastale stroške v znesku 13.520 EUR prav tako izstavila račun povzročitelju²⁰⁴.

2.5 Odpadki

Morje je izpostavljeno rednemu onesnaževanju, pa tudi onesnaženju, ki je posledica izrednih dogodkov. Po čiščenju onesnaženja se naberejo različne snovi in odpadki. Preverili smo, ali so opredeljeni postopki in načrti za ravnanje s pobranimi odpadki in snovmi, vključno z njihovim

²⁰⁴ Nasedanje ladje na Debelem rtiču v letu 2017.

skladiščenjem in/ali uničenjem. Predvsem nas je zanimalo, ali je jasno, kam bi v primeru nenadne onesnaženosti morja lahko odložili pobrane snovi in odpadke.

Ministrstvo za okolje je navedlo, da predpisi na področju ravnanja z odpadki posebej ne opredeljujejo načina ravnanja v primeru ekološke nesreče na morju in da se morajo odpadki, ki nastanejo ob taki nesreči, skladno s predpisi na področju ravnanja z odpadki, obravnavati kot vsi ostali odpadki. Osnovna pravila glede ravnanja z odpadki določa Uredba o odpadkih²⁰⁵, ki je bila izdana na podlagi ZVO-1.

Uredba o odpadkih določa, da je odpadke treba predelati, tiste, ki se ne predelajo²⁰⁶, pa odstraniti. Izvirni povzročitelj odpadkov²⁰⁷ ali drug imetnik odpadkov mora zagotoviti njihovo obdelavo, to je predelavo ali odstranjevanje, tako da jih obdela sam, odda zbiralcu²⁰⁸ ali odda izvajalcu obdelave. Ima pa tudi možnosti, da jih pošlje v obdelavo v drugo državo članico EU ali tretjo državo, nenevarne odpadke pa lahko proda. Če je tako določeno s posebnim predpisom, ki ureja ravnanje s posamezno vrsto odpadkov, jih mora obvezno oddati ali prepustiti zbiralcu.

Odpadne snovi in odpadke z morske gladine za povzročitelja poberejo:

- uprava za pomorstvo na območju vodnih zemljišč morja, ki so v upravljanju ministrstva za okolje,
- imetniki vodne pravice na območjih, kjer je podeljena vodna pravica, in
- VGP Drava, kadar je treba očistiti obalo in priobalna zemljišča, ki so v upravljanju ministrstva za okolje.

Pobrane odpadne snovi in odpadke uprava za pomorstvo, imetniki vodnih pravic in VGP Drava oddajo pooblaščenim zbiralcem odpadkov.

2.5.1 Ravnanje s pobranimi odpadki in drugimi snovmi ob manjšem onesnaženju

2.5.1.1 Območja, ki so v upravljanju ministrstva

ZV-1 določa²⁰⁹, da mora izvajalec javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč zbrano plavje, odpadke in druge opuščene ali odvržene predmete in snovi prepustiti izvajalcu javne službe

²⁰⁵ Uradni list RS, št. 37/15 in 69/15.

²⁰⁶ Uredba o odpadkih navaja pogoje, kdaj se odpadki lahko odstranijo in ne predelajo, in sicer če: stanje tehnike njihove predelave ne omogoča, ni možnosti za nadaljnjo uporabo odpadkov ali njihovih sestavin, predelava bolj obremenjuje okolje ali človekovo zdravje kot njihovo odstranjevanje, če so stroški predelave nesorazmerno višji od stroškov njihovega odstranjevanja in še glede na druge, v uredbi določene, pogoje.

²⁰⁷ Povzročitelj odpadkov je oseba, katere delovanje ali dejavnost povzroča nastajanje odpadkov (izvirni povzročitelj odpadkov).

²⁰⁸ Zbiralec je pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, ki kot dejavnost opravlja zbiranje odpadkov v skladu z Uredbo o odpadkih.

²⁰⁹ Prvi odstavek 99. člena.

ravnanja s komunalnimi odpadki z območja lokalne skupnosti, kjer so plavje, odpadki in drugi opuščeni ali odvrženi predmeti in snovi zbrani, ta pa jih mora prevzeti in odložiti na predpisan način.

Iz drugega odstavka 99. člena ZV-1 izhaja, da stroške prevzema in odlaganja plavja, odpadkov in drugih predmetov ali snovi iz površinskih voda in z vodnih in priobalnih zemljišč v upravljanju ministrstva nosi ministrstvo. Ob upoštevanju, da:

- se pojem "ministrstvo" na podlagi 12. člena ZV-1 nanaša na ministrstvo, pristojno za vode, ki je ministrstvo za okolje,
- 99. člen ZV-1 stroške prevzema in odlaganja plavja, odpadkov in drugih predmetov ali snovi nalaga ministrstvu,
- peti odstavek 161. člena ZV-1 določa, da nekatere naloge, ki se izvajajo na morju, opravlja organ v sestavi ministrstva, pristojnega za pomorstvo, to je uprava za pomorstvo,

ocenjujemo, da obstaja možnost za različno interpretacijo glede opredelitve nosilca stroškov za naloge, ki se izvajajo na morju, saj je izvajanje 99. člena ZV-1 povezano z izvajanjem 98. člena ZV-1. ZV-1 v 98. členu opredeljuje naloge gospodarske javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč. S spremembo ZV-1 so bile nekatere naloge te gospodarske javne službe, ki se izvajajo na morju²¹⁰, prenesene na upravo za pomorstvo. Pri tem pa ni jasno, ali in kako sprememba izvajanja 98. člena vpliva na izvajanje 99. člena ZV-1, torej na financiranje stroškov prevzema in odlaganja plavja, odpadkov in drugih predmetov in snovi, ki nastanejo pri izvajanju nalog, opredeljenih v 98. členu ZV-1, na morju.

Priporočilo

Ministrstvu za okolje priporočamo, naj ob spremembi oziroma dopolnitvi ZV-1 poskrbi za bolj jasno opredelitev 99. člena v delu, ki se nanaša na to, katero ministrstvo oziroma njegov organ v sestavi je pristojen za plačilo stroškov prevzema in odlaganja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz morja.

V obdobju, na katero se naša revizija, je uprava za pomorstvo odpadke in druge snovi najprej skladiščila, ko so se kapacitete napolnile, pa jih je predala podjetjem, s katerimi je imela sklenjene naročilnice za prevzem nabranih odpadkov na morju. V primeru, da bi količine presegle lastne zmogljivosti, bi uprava za pomorstvo zaprosila za pomoč Luko Koper oziroma ostale deležnike (upravo za zaščito in reševanje, družbo VGP Drava, upravljalce plaž, pristanišč in marin). Stroške prevzema in odlaganja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz morja na območjih, za katere ni podeljena vodna pravica, v obdobju, na katero se nanaša revizija, je nosila uprava za pomorstvo. Za ta namen je podjetjem plačala 9.865 EUR.

²¹⁰ To sta naloga odstranjevanja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz površinskih voda in z vodnih ter priobalnih zemljišč v upravljanju ministrstva in naloga čiščenja gladine površinskih voda in preprečevanja onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč.

2.5.1.2 Območja, kjer je podeljena vodna pravica

Za območja izvajanja vodne pravice ZV-1 v 101. členu določa, da je imetnik vodne pravice dolžan z odpadki iz plavja in drugimi odpadki ravnati v skladu s predpisi, ki urejajo to področje, pri čemer mora izvajalec javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki z območja lokalne skupnosti, kjer so zbrani odpadki, komunalne odpadke²¹¹ prevzeti na stroške imetnika vodne pravice.

Ravnanje z odpadki je podrobneje opredeljeno v vodnih dovoljenjih. Pri tem smo ugotovili, da je v vodnih dovoljenjih, ki smo jih pregledali, praviloma napisano, da je treba na območju podeljene vodne pravice zagotoviti redno odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi na celotnem območju vodne pravice in na delu morja, na katerega vpliva izvajanje vodne pravice, njihovo pravilno deponiranje in zagotavljanje odvoza na urejeno deponijo na stroške imetnika vodne pravice. Zagotoviti je treba tudi redno zbiranje vseh vrst odpadkov in odpadnih voda s plovil, namestiti ustrezne zmogljivosti za njihov prevzem in pravilno skladiščenje do oddaje pooblaščenici organizaciji. Izjemo predstavlja 5 vodnih dovoljenj²¹², od tega jih je bila večina izdanih v letih 2017 in 2018, pri katerih so obveznosti imetnika vodnega dovoljenja navedene različno, od tega so pri 3 vodnih dovoljenjih obveznosti navedene zgolj v obrazložitvi vodnega dovoljenja.

Direkcija za vode je navedla, da je tudi v primeru zapisa obveznosti odstranjevanja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov v izrekih novejših vodnih dovoljenj prišlo do poenostavitve zaradi skrajšanja odločb in da so, ne glede na različno napisane obrazložitve v vodnih dovoljenjih, obveznosti imetnikov vodnih pravic na področju zbiranja, deponiranja in odstranjevanja odpadkov določene v 101. členu ZV-1. Več o tem, da morajo biti vse obveznosti imetnika vodnega pravice navedene v izreku odločbe, je napisano že v točki 2.2.2.2.2 tega poročila.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je uprava za pomorstvo večkrat posredovala pri onesnaženju na območju, kjer so podeljene vodne pravice. Ugotovili smo, da je stroške oddaje odpadkov s teh območij, v vseh primerih plačala uprava za pomorstvo in jih ni zaračunala imetnikom vodnih pravic, čeprav bi ti stroški morali bremeniti imetnike vodnih pravic. Pri tem smo ugotovili, da je plačilo za oddajo odpadkov vključevalo tako oddajo odpadkov, ki so bili pobrani na tistem delu morja, ki je v upravljanju ministrstva, kot tudi oddajo odpadkov, ki so bili pobrani na območjih vodnih pravic. Koliko je bilo dejansko stroškov, ki jih je plačala uprava za pomorstvo namesto imetnikov vodnih pravic, v reviziji nismo mogli ugotoviti, saj uprava za pomorstvo ne razpolaga s temi podatki.

V koprskem tovornem pristanišču zbiranje, razvrščanje in začasno skladiščenje odpadkov, ki nastanejo pri izvajanju ukrepov varstva pred onesnaženjem morja, ter oddajo teh odpadkov v obdelavo zaradi njihove predelave ali odstranjevanja zagotavlja družba INPO. Če družba INPO ne more ali ne sme prevzemati določenih odpadkov, nastopi kot posrednik in odvoz organizira prek

²¹¹ Komunalni odpadki so v ZVO-1 opredeljeni kot odpadki iz gospodinjstev in njemu podoben odpadki iz trgovine, proizvodnih, poslovnih, storitvenih in drugih dejavnosti ter javnega sektorja.

²¹² V 2 primerih je v izreku napisano, da mora imetnik vodne pravice zagotoviti na lastne stroške odpravo posledic onesnaženja, v 2 primerih je v obrazložitvi napisano, da mora imetnik ves čas izpolnjevati obveznosti, kot so odstranjevanje plavja, odpadkov, in da je po PZ prepovedano iz plovil izpuščati, odlagati, odmetavati odpadke, snovi, predmete, ki bi lahko ovirali ali ogrožali varnost plovbe ali onesnaževali okolje. V 1 primeru pa je v obrazložitvi napisano, da mora imetnik ves čas izpolnjevati obveznosti košnje, odstranjevanja plavja in odpadkov.

ustreznega pooblaščenega prevzemnika teh odpadkov. Center za ravnanje odpadkov Luke Koper je prikazan na sliki 8.

Slika 8 Center za ravnanje odpadkov Luke Koper



Vir: gradivo Luke Koper.

V koprskem tovrnem pristanišču se mora izvajati tudi redno zbiranje odpadkov s plovil, in sicer je ta storitev predvidena kot gospodarska javna služba. Uredba o načinu, predmetu in pogojih izvajanja državne gospodarske javne službe zbiranja odpadkov s plovil na območju koprskega tovrnega pristanišča²¹³ določa, da o izbiri koncesionarja odloči vlada in da koncesijsko pogodbo podpišeta po pooblastilu vlade minister, pristojen za okolje, in minister, pristojen za pomorstvo. Že v okviru izvajanja revizije upravljanja pristaniške infrastrukture na območju koprskega tovrnega pristanišča smo ugotovili, da koncesijska pogodba ni bila sklenjena, in naložili ministrstvu za infrastrukturo izvedbo določenih aktivnosti v postopku podelitve koncesije²¹⁴. Koncesijska pogodba tudi ni bila sklenjena v obdobju, na katero se nanaša ta revizija. Do zaključka izvajanja revizije je tako še vedno veljala ureditev, da mora do sklenitve koncesijske pogodbe za opravljanje javne službe zbiranja odpadkov s plovil na območju pristanišča opravljati to javno službo Luka Koper.

²¹³ Uradni list RS, št. 59/05.

²¹⁴ Ministrstvo je moralo izkazati, da je pripravilo predlog za imenovanje člana strokovne komisije za vodenje postopka za podelitev koncesije za gospodarsko javno službo zbiranja odpadkov s plovil na območju koprskega tovrnega pristanišča, ki ga je predložilo vladi, ob hkratnem pozivu ministrstvoma, pristojnima za okolje in finance, da podata predloga za imenovanje preostalih 2 članov te strokovne komisije.

2.5.2 Ravnanje s pobranimi odpadki in drugimi snovmi ob večjem onesnaženju

Načrt zaščite in reševanja podrobneje ne ureja ravnanja s pobranimi odpadki, določa pa, da posledice onesnaženja morja odstranijo službe ali organizacije, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo. V njem je navedeno še, da pri velikih onesnaženjih morja država nima dovolj tehničnih sredstev in usposobljenih ljudi za sanacijo in da bi bila potrebna mednarodna pomoč ali druga oblika sodelovanja s specializiranimi organizacijami.

Navedeno je bilo izpostavljeno tudi ob nesreči nasledlega tankerja leta 2017, kjer je bilo ugotovljeno, da razpolagamo s premalo kapacitetami za shranjevanje zaoljenih vod in ostalih nevarnih odpadkov²¹⁵ in da na državni ravni še ni urejen prostor za začasno skladiščenje ali odlaganje takih odpadkov.

Proučitev možnosti skupnega zbirališča odpadkov je sicer ena od predvidenih aktivnosti v programu ukrepov znotraj Načrta upravljanja z morskim okoljem 2017–2021, ki naj bi jo izvedla ministrstvo za okolje in uprava za pomorstvo. Zbirališče naj bi bilo namenjeno začasnemu skladiščenju odpadkov v primeru ekološke nesreče do prevzema zbiralcev. Ugotovili smo, da v vmesnem poročilu o izvajanju programa ukrepov iz načrta upravljanja z morskim okoljem 2017–2021 ministrstvo za okolje ni poročalo o napredku pri izvajanju te aktivnosti, je pa v reviziji navedlo, da še ni določena lokacija skupnega zbirališča odpadkov.

Vlada je v letu 2016 sprejela Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije²¹⁶. V programu je navedeno, da se zaradi nezadostnih domačih zmogljivosti za predelavo in potreb po posebnih predelovalnih tehnologijah precejšen delež nevarnih odpadkov izvozi iz Republike Slovenije. V program sicer niso vključeni postopki ravnanja v primeru nenadne večje količine odpadkov, ki bi nastala kot posledica nesreče na morju.

Revidiranci bi v primeru večje nesreče, ko bi se njihove kapacitete napolnile, zaprosili za pomoč drug drugega. Ugotovili pa smo, da niti v načrtu zaščite in reševanja niti v programu ravnanja z odpadki ali katerem drugem dokumentu ni določeno ravnanje v primeru, ko bi se kapacitete vseh napolnile.

²¹⁵ Na primer: uprava za pomorstvo lahko skladišči 7 m³ snovi, uprava za zaščito in reševanje ima plavajoči rezervoar, v katerega lahko shrani 25 m³ zaoljenih snovi, poleg tega ima sklenjeno pogodbo s podjetjem SAUBERMACHER SLOVENIJA storitve pri varstvu okolja, trgovina in transport d. o. o. za zbiranje in shranjevanje nevarnih odpadkov, Luka Koper lahko skladišči skupaj 109 m³ zaoljenih vod, vendar to vključuje tudi skladiščenje rednega zbiranja odpadkov s plovil.

²¹⁶ [URL: <https://www.gov.si/teme/ravnanje-z-odpadki/#e26270>], 23. 5. 2021.

Ukrep in pojasnilo ministrstva za okolje

Ministrstvo je decembra 2020 v javno razgrnitev predložilo osnutek Pomorskega prostorskega plana Slovenije, ki določa prostorsko in časovno porazdelitev obstoječih in prihodnjih dejavnosti in rab v morju. V osnutku tega strateškega dokumenta je predvideno, da se bodo v okviru posodobitve načrta zaščite in reševanja opredelile in okoljsko preverile lokacije za odlaganje onesnaženega materiala ob večji nesreči z naftnimi derivati na morju in za začasno skladiščenje, to je za čas od odstranitve teh zaoljenih voda iz površine morja do oddaje predelovalcu ali odstranjevalcu. Predvideno je tudi, da bo v okviru prenove načrta zaščite in reševanja ob nesreči na morju treba izdelati tudi protokol ravnanja z odpadki, ki nastanejo ob nesreči na morju.

Za pripravo izvedljivega načrta zaščite in reševanja za ravnanje z odpadki, nastalimi v primeru večje nesreče izlitja naftnih derivatov in ostalih nevarnih snovi, ministrstvo meni, da je zaradi različnega znanja in izkušenj ter pristojnosti resorjev potrebno sodelovanje več sektorjev.

V okviru posodobitve načrta zaščite in reševanja je predvidena izvedba ukrepov za rešitev problematike ravnanja s pobranimi snovmi v primeru večjega onesnaženja ob nesreči na morju. Po oceni ministrstva za okolje je za izvedbo ukrepov potrebno sodelovanje več državnih organov, s čimer se strinjamo, vendar pa ob tem poudarjamo, da je za uspešno in učinkovito izvedbo ukrepov treba določiti enega krovnega nosilca. To pa ne pomeni, da ta v celoti in sam izvaja vse aktivnosti, temveč pri tem sodelujejo tudi drugi državni organi, kot jim to nalaga ZDU-1²¹⁷. Če posamezna naloga zadeva upravna področja 2 ali več ministrstev, na podlagi ZDU-1 prevzame vodenje take naloge ministrstvo, na katerega upravno področje sodi naloga po pretežnosti, druga ministrstva pa morajo pri tem sodelovati. Naloge na področju ravnanja z odpadki skladno z 38.a členom ZDU-1 opravlja ministrstvo za okolje.

²¹⁷ 59. in 62. člen ZDU-1.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost sistema upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019. V sistem upravljanja intervencij je vključena vrsta deležnikov, revizijo pa smo izvedli pri tistih, ki imajo glavne pristojnosti za oblikovanje sistema upravljanja intervencij, in sicer pri Ministrstvu za infrastrukturo, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za okolje in prostor, Upravi Republike Slovenije za pomorstvo, Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Agenciji Republike Slovenije za okolje, Direkciji Republike Slovenije za vode in pri gospodarski družbi LUKA KOPER, pristaniški in logistični sistem, delniška družba, ki je odgovorna za preprečevanje in ukrepanje v primeru onesnaženja morja v koprskem tovrnem pristanišču. Revizijo smo izvedli kot del mednarodne vzporedne revizije, v kateri so sodelovale vrhovne revizijske institucije držav ob Jadranskem morju.

Mnenje smo oblikovali na podlagi presoje, ali se izvajajo ukrepi za preprečevanje nenadnega onesnaženja morja, ali so postopki ukrepanja v primeru nenadnega onesnaženja ustrezni, ali so vzpostavljeni osnovni pogoji, ki omogočajo ustrezno ukrepanje, ali se preverja delovanje sistema ukrepanja v praksi in ali je opredeljeno ravnanje s pobranimi snovmi. Menimo, da je bil v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019 sistem upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja **delno učinkovit**.

V reviziji smo ugotovili, da so revidiranci usmerjeni k izvajanju različnih ukrepov, da bi preprečili nastanek nesreče ter posledično onesnaženje morja in da te ukrepe tudi izvajajo. Za vzpostavitev želene ravni spremljanja in nadzora pomorskega prometa uprava za pomorstvo sicer že več let kupuje in nadgrajuje potrebno opremo, vendar pa z ministrstvom za infrastrukturo v obdobju, na katero se nanaša revizija, še nista začela s pripravljanjem nabora vsebin in morebitnih sprememb pravnih podlag. Pri izvajanju ukrepa vzdrževanja objektov za varnost plovbe in plovnih poti smo ugotovili pomembne pomanjkljivosti, saj je zagotavljanje izvajanja te javne službe potekalo na podlagi 17 let stare koncesijske pogodbe, katere veljavnost je že potekla, kar dolgoročno ni bilo vzdržno ne za koncesionarja ne za upravo za pomorstvo. Tudi glede vzdrževanja globine plovnih poti ureditev ni takšna, da bi bila v celoti jasna pristojnost za njeno vzdrževanje na območjih, kjer je podeljena vodna pravica. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je potekalo nadgrajevanje sistema hidroloških in meteoroloških meritev in zagotavljanja podatkov, ki so potrebni za varnost plovbe, vendar pa ta sistem še ni bil v celoti vzpostavljen. Med drugim so bile prisotne omejitve pri zagotavljanju podatkov in informacij agencije za okolje v obsegu, kot bi jih potrebovala uprava za pomorstvo.

Podlage za ukrepanje v primeru onesnaženja morja so sprejete, obstajajo tudi mednarodni sporazumi in konvencije, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija sodeluje z drugimi državami, ko potrebuje ali nudi pomoč. Pri tem smo ugotovili, da je v podlagah jasno navedeno, kdo je pristojen za čiščenje morja, to so uprava za pomorstvo in imetniki vodnih pravic, niso pa povsem jasne pristojnosti za čiščenje obale in priobalnih zemljišč morja. Dodatno smo ugotovili še, da naloge imetnikov vodnih pravic glede čiščenja in odprave posledic onesnaženja, vključno z odstranjevanjem pobranih odpadkov in snovi na območju podeljene vodne pravice, niso bile jasno navedene v vseh vodnih dovoljenjih.

Postopki za ukrepanje v primeru onesnaženja morja so določeni. Manjša onesnaženja so v obdobju, na katero se nanaša revizija, obvladovale redne enote in službe v okviru svojih pristojnosti. Pri tem smo

ugotovili, da je uprava za pomorstvo ukrepala tudi v primeru onesnaženja na območjih, kjer so podeljene vodne pravice, storitev čiščenja in odstranitve pobranih odpadkov in snovi pa ni zaračunala imetnikom vodnih pravic, ki bi morali skladno z določbami Zakona o vodah sicer nositi te stroške.

Do večjega onesnaženja v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prišlo, so pa postopki ukrepanja za te primere opredeljeni v načrtu zaščite in reševanja, ki je v Republiki Sloveniji izdelan kot regijski načrt. V reviziji smo ugotovili več pomanjkljivosti v zvezi z vsebino obstoječega načrta zaščite in reševanja, med drugim tudi, da niso bili izdelani vsi predvideni načrti dejavnosti državnih organov, v katerih so opredeljene naloge posameznega organa v primeru aktiviranja načrta zaščite in reševanja. Zato menimo, da bi veljalo razmisliti o tem, ali bi v prihodnje načrt zaščite in reševanja pripravili kot državni načrt, saj bi bila zavzetost za sodelovanje in vključenost deležnikov večja in bolj poglobljena.

V slovenskem sistemu ukrepanja ob nenadnih onesnaženjih morja je predvidena postopna aktivacija sil in sredstev za zaščito in reševanje. V primeru večje nesreče na morju oziroma ko zmogljivosti uprave za pomorstvo ne zadoščajo za odpravo posledic onesnaženja, je predvideno aktiviranje dodatnih sil zaščite, reševanja in pomoči. V ta namen ima uprava za zaščito in reševanje sklenjenih več pogodb z organizacijami, ki lahko nudijo pomoč. Postopki aktiviranja v primeru, ko še ni jasno, za kako veliko nesrečo gre, v praksi niso dorečeni, in sicer v delu, kdo lahko aktivira dodatne sile, kadar sile uprave za pomorstvo ne zadostujejo.

Glede zagotavljanja kadrovskega virov smo ugotovili več pomanjkljivosti. Uprava za pomorstvo je večkrat predlagala povečanje števila zaposlitev, a pri tem ni dovolj utemeljila in izkazala potreb po dodatnih kadrovskega virih za vzpostavitev želene ravni nadzora pomorskega prometa. Poleg tega smo zaznali tudi neustrezno obvladovano tveganje glede zagotavljanja primerne ravni in kontinuitete inšpekcijskega nadzorstva v prihodnje, nerešeno pa je tudi vprašanje glede zagotavljanja človeških virov v primeru dolgotrajnejše intervencije. Za primer velikega onesnaženja morja načrt zaščite in reševanja predvideva vključitev več sil na različnih ravneh in z različnimi pristojnostmi. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bila opravljena analiza potreb po človeških virih v primeru velikega onesnaženja morja, podatki v načrtu zaščite in reševanja glede razpoložljivih kadrovskega virov pa tudi niso popolni. Tako ni obstajal skupen pregled nad človeškimi viri, ki bi lahko bili vključeni v ukrepanje v primeru velikega onesnaženja morja. Sicer pa so se izobraževanja in usposabljanja redno izvajala, tudi v obliki vaj, v katere je bil vključen širok nabor udeležencev, kar izpostavljamo kot pozitivno prakso, saj je v primeru nenadne onesnaženosti morja pomembno čim bolj usklajeno sodelovanje vseh deležnikov, ki so vključeni v ukrepanje. Revidiranci so pripravljali analize vaj in izrednih dogodkov, v katerih so podajali tudi predloge za izboljšave. Dodano vrednost pa vidimo še v spremljanju izvajanja priporočil in ugotovitev izvedenih analiz vaj in izrednih dogodkov in v ugotavljanju, ali sta predviden postopek ukrepanja ob morebitnem razlitju nevarnih kemikalij in njegovo izvajanje ustrezna.

Finančna sredstva za intervencije pri manjših onesnaženjih zagotavljajo subjekti, ki opravijo čiščenje v okviru izvajanja svoje redne dejavnosti. V primeru večjih onesnaženj pa bi se za kritje stroškov nujnih ukrepov zaščite, reševanja in pomoči ob nesreči na morju uporabila sredstva proračunske rezerve. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, revidiranci niso razjasnili pravnih podlag do te mere, da bi lahko uprava za pomorstvo in uprava za zaščito in reševanje stroške ukrepanja zaračunali povzročitelju onesnaženja morja.

Revidiranci ocenjujejo, da imajo na voljo dovolj opreme, ki jo potrebujejo za posredovanje ob manjšem onesnaženju. V primeru večjega onesnaženja, ali ko sami ne bi imeli na voljo dovolj opreme

za ukrepanje, pa imajo možnost, da skladno z načrtom zaščite in reševanja manjkajočo opremo zagotovijo uprava za zaščito in reševanje in njeni pogodbeniki, pri zelo obsežnem onesnaženju pa lahko zaprosijo tudi za mednarodno pomoč. Pri tem smo ugotovili, da ni obstajal skupen pregled nad opremo, ki je v državi na voljo za primere zaščite in reševanja ob ekološki nesreči na morju, in da ni narejena ocena glede potrebne opreme, s katero bi morala razpolagati Republika Slovenija in ki bi upoštevala tudi obseg pomorskega prometa, količino in vrsto tovara, ki se prevaža v Tržaškem zalivu in nasploh v Jadranskem morju. Ob tem smo ugotovili še, da revidiranci na področju nabave potrebne opreme praviloma niso sodelovali, kar pomeni, da skupaj sile za zaščito in reševanje ne razpolagajo nujno z najbolj optimalno kombinacijo opreme.

Ravnanje s pobranimi odpadki temelji na načelu, da se nenadna manjša onesnaženja rešujejo v okviru obstoječih kapacitet. Načrt zaščite in reševanje določa, da posledice onesnaženja morja odstranijo službe ali organizacije, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo. Ob popolnitvi razpoložljivih kapacitet bi se ravnanje s pobranimi odpadki in snovmi določilo ad hoc, od primera do primera različno in ne po nekem vnaprej določenem postopku, saj ta v primeru večje količine odpadkov in snovi na ravni države ni opredeljen. Prav tako Republika Slovenija nima določenega prostora za začasno skladiščenje večje količine odpadkov in pobranih snovi, ki bi nastali ob onesnaženju morja večjega obsega.

Na podlagi vsega navedenega glede delovanja sistema upravljanja intervencij v primeru nenadnega onesnaženja Jadranskega morja menimo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sistem ukrepanja v primeru manjših onesnaženj deloval delno učinkovito, posebno pozornost pa je treba nameniti področju pripravljenosti na ukrepanje ob večji nesreči, ki po našem mnenju ni bila učinkovita. Pri tem je ključnega pomena dobro medsebojno sodelovanje vseh deležnikov s pristojnostmi na področju preprečevanja nenadnega onesnaženja morja in s pristojnostmi za ukrepanje ob onesnaženju v Republiki Sloveniji, ki je po našem mnenju nujen predpogoj za učinkovito in uspešno odzivanje v primeru nenadnega onesnaženja morja, predvsem v primeru večjih nesreč. Ob tem je treba skrbeti tudi za dobro mednarodno sodelovanje z vsemi državami, ki ležijo ob Jadranskem morju, saj bi večje onesnaženje v katerem koli delu Jadranskega morja predstavljalo veliko ekološko nevarnost za vsako izmed držav, ki ležijo ob njem.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za infrastrukturo in Uprava Republike Slovenije za pomorstvo morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivna poročila.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu:

1. izkazati, da je predložilo koncesionarju družbi DRAVA vodnogospodarsko podjetje Ptuj d.o.o. v podpis aneks h koncesijski pogodbi, v katerem bo jasno določena pristojnost koncesionarja za čiščenje obale in priobalnih zemljišč morja v primeru onesnaženja morja in njegove obveznosti glede ravnanja s pobranimi odpadki in snovmi; ministrstvo naj v aneksu opredeli pojem obalna linija morja oziroma uporablja izraze, kot so opredeljeni v Zakonu o vodah (ZV-1) – točka 2.2.2.2.1;
2. izkazati izvedene aktivnosti za dolgoročno ureditev zbiranja odpadkov s plovil na območju koprskega tovrnega pristanišča, med katerimi naj bo tudi obvestilo vladi glede težav pri izvedbi postopka izbire koncesionarja vključno s prošnjo, da vlada odloči, kdo bo vodil postopek – točka 2.5.1.2;
3. poročati o izvedenih in še načrtovanih aktivnostih ministrstva za izdelavo protokola ravnanja z odpadki, ki nastanejo ob nesreči na morju, kadar so obstoječe kapacitete zapolnjene – točka 2.5.2.

Ministrstvo za infrastrukturo mora v odzivnem poročilu:

1. izkazati izvedene aktivnosti za dolgoročno ureditev zbiranja odpadkov s plovil na območju koprskega tovrnega pristanišča, med katerimi naj bo tudi obvestilo vladi glede težav pri izvedbi postopka izbire koncesionarja vključno s prošnjo, da vlada odloči, kdo bo vodil postopek – točka 2.5.1.2.

Uprava Republike Slovenije za pomorstvo mora v odzivnem poročilu:

1. predložiti analizo stopnje izvajanja storitev VTS in nabor vsebinskih zahtev, ki jih je treba vključiti v pravne podlage za delovanje VTS; analiza naj med drugim vsebuje tudi načrt aktivnosti za rešitev problema glede ustrezne usposobljenosti pristaniških nadzornikov za delo VTS operaterjev in roke za izvedbo potrebnih aktivnosti ter nosilce posameznih aktivnosti; uprava za pomorstvo mora tudi izkazati, da je navedeno analizo posredovala Ministrstvu za infrastrukturo – točka 2.1.1;

2. predložiti analizo, iz katere bo jasno razvidno, ali in katere naloge pristaniških nadzornikov in pristaniških nadzornikov za delo VTS operaterjev z obstoječo kadrovsko strukturo niso ustrezno izvedene in ali izvedbe nalog ni mogoče zagotoviti z ustrezno notranjo reorganizacijo oziroma drugačno organizacijo dela na upravi za pomorstvo; uprava za pomorstvo mora tudi izkazati, da je navedeno analizo posredovala Ministrstvu za infrastrukturo – točka 2.1.3.1;
3. predložiti analizo, iz katere bo jasno razvidno, ali in katere naloge Sektorja za varovanje obalnega morja z obstoječo kadrovsko strukturo niso ustrezno izvedene in ali izvedbe nalog ni mogoče zagotoviti z ustrezno notranjo reorganizacijo oziroma drugačno organizacijo dela v primeru izrednega dogodka na upravi za pomorstvo; uprava za pomorstvo mora tudi izkazati, da je navedeno analizo posredovala Ministrstvu za infrastrukturo – točka 2.4.1.1.1.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljanih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²¹⁸. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za infrastrukturo ali Uprava Republike Slovenije za pomorstvo kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²¹⁸ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. Priporočila

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- ob spremembi ureditve področja izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja objektov za varnost plovbe ustrezno uredi področje vzdrževanja objektov za varnost plovbe na območju koprskega tovrnega pristanišča,
- v pravnih podlagah enoznačno opredeli objekte in naprave, ki se po namenu uporabljajo za varnost plovbe in varen privez,
- po izdelavi analize o izvajanju storitev VTS, ki jo bo pripravila uprava za pomorstvo, prouči, ali je treba pristopiti k spremembam predpisov iz pristojnosti ministrstva, in to po potrebi tudi stori,
- po izdelavi analiz o nalogah pristaniških nadzornikov in pristaniških nadzornikov za delo VTS operaterjev ter nalog Sektorja za varovanje obalnega morja, ki ju mora pripraviti uprava za pomorstvo, prouči, ali je treba sprejeti kakšne ukrepe iz pristojnosti ministrstva, in to po potrebi tudi stori.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- ob spremembi oziroma dopolnitvi Zakona o vodah (ZV-1) poskrbi za bolj jasno opredelitev 99. člena v delu, ki se nanaša na to, katero ministrstvo oziroma njegov organ v sestavi je pristojen za plačilo stroškov prevzema in odlaganja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz morja.

Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje priporočamo, naj:

- si zagotovi ustrezen pregled kontaktov služb in organizacij držav ob Jadranskem morju, ki so pristojne za ukrepanje v primeru onesnaženja morja, in poskrbi za vzpostavitev mehanizma rednega posodabljanja kontaktnih podatkov,
- ob pripravi sprememb načrta zaščite in reševanja na morju v sistem ukrepanja ustrezno umesti tudi koordinacijo služb na morju in operativno pomorsko koordinacijo.

Ministrstvu za obrambo in Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje priporočamo, naj:

- ob posodobitvi načrta zaščite in reševanja poskrbita tudi za posodobitev načrtov dejavnosti tistih deležnikov, ki so vključeni v ukrepanje v primeru nastanka nesreče na morju; pri tem naj proučita, kateri podatki so potrebni in imajo za primer ukrepanja dodano vrednost, ter zagotovita izvajanje rednega preverjanja podatkov iz načrtov dejavnosti ter njihovih prilog.

Upravi Republike Slovenije za pomorstvo priporočamo, naj:

- pri sodelovanju z drugimi deležniki poskrbi za to, da sta vsebina in način sodelovanja jasno določena in da so z njima odgovorni udeleženci ustrezno seznanjeni.

Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje in Upravi Republike Slovenije za pomorstvo priporočamo, naj:

- proučita potrebe po zagotavljanju storitev Luke Koper in glede na svoje pristojnosti pristopita k podpisu pogodbe o sodelovanju z Luko Koper; pogodba naj vključuje tudi navedbo odgovorne osebe, ki aktivira Luko Koper, ter jasen postopek aktiviranja Luke Koper, s katerim naj bodo seznanjeni vsi vključeni deležniki,
- obstoječi način analiziranja izrednih dogodkov nadgradita na način, da se ob opravljeni analizi določijo pristojnosti in odgovornosti za izvedbo posameznih aktivnosti ter predviden rok izvedbe;
- se v prihodnje izvajajo vaje tudi za druge vrste onesnaženj, predvsem za onesnaženja z nevarnimi kemikalijami, in da se preveri razpoložljivost potrebne opreme za ukrepanje in opreme za zaščito reševalcev za tovrstna onesnaženja; pri izvajanju prihodnjih vaj ter usposabljanj naj preverijo tudi, ali so bile odpravljene pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene na preteklih vajah in ob izrednih dogodkih.

Ministrstvu za okolje in prostor in Direkciji Republike Slovenije za vode priporočamo, naj:

- proučita, kako bi se v vodnih dovoljenjih, ki jih bo v prihodnje izdajala direkcija za vode, jasno in nedvoumno določilo, kdaj nastopijo pravice in obveznosti imetnika vodne pravice, če imetniki vodnih dovoljenj ne pričnejo takoj z rabo vode. Ob tem naj direkcija za vode tudi poskrbi, da bodo v izreku odločb navedene vse obveznosti imetnika vodne pravice, ki jih ima v primeru, ko pride do onesnaženja morja na območju podeljene vodne pravice, in s tem povezanim izvajanjem ukrepov za preprečitev širjenja onesnaženja ter za odpravo posledic onesnaženja, kar zajema tudi obveznosti zbiranja, deponiranja in odstranjevanja odpadkov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
3. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
4. Upravi Republike Slovenije za pomorstvo, priporočeno s povratnico;
5. Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje, priporočeno;
6. Agenciji Republike Slovenije za okolje, priporočeno;
7. Direkciji Republike Slovenije za vode, priporočeno;
8. LUKI KOPER, pristaniški in logistični sistem, delniška družba, priporočeno;
9. dr. Petru Gašperšiču, priporočeno;
10. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
11. Andreji Katič, priporočeno;
12. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
13. Ireni Majcen, priporočeno;
14. Juretu Lebnu, priporočeno;
15. Simonu Zajcu, priporočeno;
16. Tomažu Prohinarju, priporočeno;
17. mag. Jošku Knezu, priporočeno;
18. mag. Gregorju Slugi, priporočeno;
19. mag. Lilijani Kozlovič, priporočeno;
20. Dragomirju Matiću, priporočeno;
21. Andražu Novaku, priporočeno;
22. Ireni Vincek, priporočeno;
23. Stojanu Čeparju, priporočeno;
24. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
25. arhivu.

*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
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si