



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost sistema okoljskih dajatev za rabo vode



2022

6

ČISTA VODA IN
SANTARNA UREĐITEV



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

Učinkovitost sistema okoljskih dajatev za rabo vode

Številka: 320-13/2020/32

Ljubljana, 28. decembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost sistema okoljskih dajatev za rabo vode v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020. Revizijo je izvedlo na Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) z organi v sestavi.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020.

Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo pri zagotavljanju sistema okoljskih dajatev za rabo vode v obdobju, na katero se nanaša revizija, **ni bilo učinkovito**.

Zakon o vodah ne določa objektivnih kriterijev za določitev vrste vodne pravice, zaradi česar ni vzpostavljena sistemska ureditev določanja vodnih pravic.

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

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

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

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

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

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

Računsko sodišče je ugotovilo, da ni zagotovljena enaka obremenitev proizvajalcev električne energije s stroški plačila za koncesijo in s tem enakopraven položaj proizvajalcev električne energije na trgu električne energije.

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

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

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

Ministrstvo ni zagotovilo ustrezne analize obremenjevanja voda oziroma ustreznih podatkov za načrtovanje parametrov in osnov za izračun posamezne dajatve (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) ter podatkov za določitev ustreznih kazalnikov za spremljanje učinkov in ocenjevanje stopnje doseganja oziroma uresničitve izvedbenega cilja temeljnega ukrepa 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda, saj v Načrtu upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016 – 2021 ni opredeljen delež načrtovanih okoljskih dajatev za rabo vode (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) v skupni vrednosti vseh ocenjenih stroškov obremenjevanja voda, prav tako niso načrtovane količine rabe vode in okvirni letni znesek okoljskih dajatev za rabo voda po povzročiteljih obremenjevanja voda oziroma vrstah posebne rabe vode, razen za dejavnost gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode. V Načrtu upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja

za obdobje 2016–2021 tudi ni prikazana načrtovana letna vrednost posamezne okoljske dajatve za rabo vode na način, da bi bil ugotovljiv načrtovan letni delež ali stopnja povračila stroškov obremenjevanja voda, ki jo bo posamezna dajatev zagotavljala. Poleg tega niso prikazani ocenjeni stroški obremenjevanja voda po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe voda za zavezance po Zakonu o vodah, zaradi česar ni ugotovljivo, v kolikšnem deležu posamezna dejavnost povzroča stroške obremenjevanja voda.

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

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

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

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

Kazalo

Povzetek	4
1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Predstavitev Ministrstva za okolje in prostor	10
1.3 Predstavitev področja revizije	12
1.3.1 Upravljanje voda in ekonomski instrumenti za spodbujanje trajnostne rabe voda	12
1.3.2 Posebna raba vode in vrsti vodne pravice	16
1.3.2.1 Evidentirana posebna raba vode	17
1.3.2.2 Vodno dovoljenje	18
1.3.2.3 Koncesija	19
1.3.3 Načrpana in dobavljena voda	20
1.4 Revizijski pristop	23
2. Ugotovitve	24
2.1 Normativna ureditev sistema okoljskih dajatev za rabo vode	24
2.1.1 Temeljni vsebinski okvir sistema okoljskih dajatev za rabo vode	24
2.1.1.2 Nadomestilo za rabo vode	29
2.1.1.3 Vodno povračilo	32
2.1.1.4 Posebna ureditev plačil za koncesijo za energetska izkoriščanje Spodnje Save	33
2.1.1.5 Posredna okoljska dajatev za rabo vode iz naslova stroškov nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti	35
2.1.2 Ureditev načina pobiranja okoljskih dajatev za rabo vode	36
2.1.2.1 Plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem	38
2.1.2.2 Plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo	38
2.1.2.3 Uredba o vodnih povračilih	46
2.2 Načrtovanje in določanje okoljskih dajatev za rabo vode	47
2.2.1 Cilji in ukrepi na področju rabe vode	48
2.2.2 Ekonomska analiza obremenjevanja voda	52
2.2.2.1 Ocena prispevka povzročiteljev obremenitve k povračilu stroškov obremenjevanja voda	53
2.2.2.2 Ocena finančnih in okoljskih stroškov ter stroškov vira	56
2.2.3 Letno načrtovanje in določanje cen osnov in parametrov za obračunavanje okoljskih dajatev za rabo vode	61
2.2.3.1 Vodno povračilo	61

2.2.3.2	Plačilo za koncesijo	63
2.3	Pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode	65
2.3.1	Vodna knjiga in vodne pravice	65
2.3.1.1	Postopek podeljevanja vodnih dovoljenj	67
2.3.2	Evidence zavezancev za plačilo okoljskih dajatev za rabo vode	69
2.3.3	Obračunano in plačano vodno povračilo	72
2.3.4	Obračunano in plačano plačilo za koncesijo	79
2.3.4.1	Vplačano plačilo za koncesijo v proračune države in občin	83
2.3.5	Obračunano in plačano nadomestilo za rabo vode	85
2.4	Upravljanje z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode	86
2.4.1	Vplačane okoljske dajatve za rabo vode v državni proračun	86
2.4.1.1	Načrtovana in realizirana poraba namenskih sredstev Sklada za vode	89
3.	Mnenje	92
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	97

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode 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 je bilo za revidiranca določeno Ministrstvo za okolje in prostor.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti sistema dajatev za rabo vode. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je normativna ureditev sistema okoljskih dajatev za rabo vode in izvajanje tega sistema v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020.

Besedna zveza "sistem okoljskih dajatev za rabo vode" je za namen revizije pomenila sistem obdavčenja rabe vode oziroma povračil stroškov za obremenjevanje voda zaradi rabe vode, ki vključuje naslednje aktivnosti:

- normativno ureditev obdavčenja rabe vode v zakonu in izvedbenih predpisih, ki so podlaga za pobiranje in namensko porabo okoljskih dajatev za rabo vode;
- izvajanje tega sistema:
 - strateško in letno načrtovanje obsega zbranih sredstev in določanje višine posamezne okoljske dajatve za rabo vode,
 - podeljevanje vodnih pravic in vodenje evidenc vodnih pravic oziroma imetnikov vodnih pravic, ki so zavezanci za plačilo okoljskih dajatev za rabo vode,
 - pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode,
 - načrtovanje in poraba zbranih sredstev okoljskih dajatev za rabo vode.

V reviziji smo se osredotočili na ureditev in izvajanje cenovne politike upravljanja z vodami oziroma načela povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda zaradi rabe vode, z dajatvami za rabo vode, in sicer na področju energetike in drugih gospodarskih dejavnosti, v okviru katerih se odvzema voda iz različnih virov in tudi iz javnega vodovoda (to je raba vode za proizvodnjo pijač, potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, tehnološke namene in namakanje kmetijskih zemljišč in drugih

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 122/22.

⁴ Št. 320-13/2020/3 z dne 24. 9. 2020.

površin). Podrobno smo proučevali ureditev pobiranja in podlage za oblikovanje in določanje z Zakonom o vodah⁵ (v nadaljevanju: ZV-1) predpisanih okoljskih dajatev za rabo vode ter finančnega vira za izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima, in sicer posredne okoljske dajatve za rabo vode v obliki vključenih stroškov izplačanih nadomestil v ceni storitev gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) oskrbe s pitno vodo. Pri pobiranju dajatev smo proučevali vodno knjigo in podrobno evidence o obračunanih okoljskih dajatvah za rabo vode po zavezancih za plačilo ter evidence o plačanih okoljskih dajatvah za rabo vode v proračun države in proračune občin za leta od 2016 do 2019, za katere je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljena odmera teh dajatev. Nismo pa proučevali ureditev pobiranja in podlag za oblikovanje in določanje okoljske dajatve za onesnaževanje voda zaradi odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, ki je z Zakonom o varstvu okolja⁶ (v nadaljevanju: ZVO-1) predpisana kot okoljska dajatev za obremenjevanje voda zaradi onesnaževanja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je sistem okoljskih dajatev za rabo vode učinkovit.**

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali veljaven normativni okvir zagotavlja celovit sistem obdavčenja rabe vode,
- ali je načrtovanje in določanje okoljskih dajatev za rabo vode učinkovito,
- ali je pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode učinkovito in
- ali je upravljanje s sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode učinkovito.

1.2 Predstavitev Ministrstva za okolje in prostor

V skladu z 38.a členom Zakona o državni upravi⁷ ministrstvo opravlja naloge na področju 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.

⁵ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20.

⁶ 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, 84/18 – ZIURKOE in 158/20.

⁷ 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.

Ministrstvo v okviru delovnega področja voda opravlja naloge s področja varstva, rabe in urejanja voda. Na področju varstva in odločanja o rabi voda so naloge ministrstva predvsem:

- priprava in izvajanje strateških in programskih dokumentov na področju načrtovanja (načrt o upravljanju voda, načrt o upravljanju morskega okolja), varstva in odločanja o rabi voda,
- spremljanje izvajanja obveznih občinskih GJS oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, vključno s cenovnim spremljanjem teh javnih služb,
- priprava predpisov, ki urejajo stanje voda, kopalne vode, vodovarstvena območja, območja za plovbo s plovili na motorni pogon,
- spremljanje in nadzor izvajanja vodne pravice na podlagi koncesije.

Naloge, povezane z upravljanjem in rabo voda, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, na ministrstvu opravljal Direktor za vode in investicije, v okviru tega pa Sektor za upravljanje voda. Direktor za vode in investicije je med drugim opravljal tudi naloge, povezane s podeljevanjem vodnih pravic – koncesij. Za monitoring vpliva odvzemov vode iz podzemnih in površinskih voda je bil pristojen organ v sestavi ministrstva – Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO).

Na podlagi 2. člena Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev⁸ strokovne, upravne in razvojne naloge na področju upravljanja in rabe voda od 1. 1. 2016 opravlja organ v sestavi ministrstva – Direkcija Republike Slovenije za vode⁹ (v nadaljevanju: direkcija za vode). Naloge direkcije za vode so med drugim:

- izvajanje upravnih postopkov na področju upravljanja voda (upravljanje premoženja, dovoljenja za posege v prostor in podeljevanje vodnih pravic),
- obračun plačil za vodno pravico (koncesijskih dajatev/koncesnin) po sklenjenih koncesijskih pogodbah in spremljanje teh plačil,
- izvajanje postopkov preverjanja podatkov zavezancev in določanja (odmere) vodnih povračil,
- vodenje postopkov in obračun vodnih povračil ter spremljanje teh plačil,
- vodenje vodne knjige in vodnega katastra¹⁰,
- priprava strokovnih podlag za zakonske spremembe na področju upravljanja voda.

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

- Irena Majcen, ministrica, od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018;
- Jure Leben, minister, od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019;
- Simon Zajc, minister, od 27. 3. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;

⁸ Uradni list RS, št. 62/15.

⁹ Do 31. 12. 2015 je strokovne, upravne in razvojne naloge na področju upravljanja voda opravljal ARSO.

¹⁰ Vodni kataster sestavljajo popis voda in popis vodnih objektov ter naprav.

- mag. Andrej Vizjak, minister, od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022;
- Uroš Brežan, minister za okolje in prostor, od 1. 6. 2022 dalje.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Upravljanje voda in ekonomski instrumenti za spodbujanje trajnostne rabe voda

Vodni viri so javno dobro v upravljanju države¹¹. Upravljanje z vodami ureja ZV-1, deloma pa tudi ZVO-1, ki v slovenski pravni red prenašata Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike¹² (v nadaljevanju: vodna direktiva), katere poglobitni namen je prispevati k zagotavljanju zadostnih zalog kakovostne površinske in podzemne vode, potrebne za trajnostno in pravično rabo vode.

V skladu z ZV-1 upravljanje voda ter vodnih in priobalnih zemljišč obsega varstvo voda, urejanje voda in odločanje o rabi voda. Rabo in druge posege v vode, vodna in priobalna zemljišča ter zemljišča na varstvenih in ogroženih območjih ter kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča je treba programirati, načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanje voda, da se omogoča varstvo pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje naravnih procesov, naravno ravnovesje vodnih in obvodnih ekosistemov ter varstvo naravnih vrednot in območij, varovanih po predpisih o ohranjanju narave.

Skladno z 2. členom ZV-1 se pri opredelitvi ciljev upravljanja z vodami in z njimi povezanimi programi ukrepov upoštevajo vplivi podnebnih sprememb, cilj upravljanja z vodami po ZV-1 pa je:

- doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov,
- zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda,
- ohranjanje in uravnavanje vodnih količin in
- spodbujanje trajnostne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe voda ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti.

V skladu z 52. členom ZV-1 se območje Republike Slovenije s pripadajočo hidrografske mrežo deli na 2 vodni območji, in sicer na vodno območje Donave, ki obsega okoli 80 % ozemlja Republike Slovenije in mu pripadajo 3 porečja rek (Mure, Drave in Save), ki se vanj stekajo, in vodno območje Jadranskega morja, ki mu pripada povodje Soče in jadranskih rek z morjem (Dragonja, Reka in Rižana), ki se vanj stekajo. V skladu s prvim odstavkom 54. člena ZV-1 se nacionalna politika upravljanja z vodami določi

¹¹ 70. člen Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

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

v nacionalnem programu upravljanja z vodami, ki ga kot del nacionalnega programa varstva okolja¹³ na predlog Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) sprejme Državni zbor Republike Slovenije. Za izvedbo nacionalnega programa upravljanja z vodami vlada skladno s prvim odstavkom 55. člena ZV-1 sprejme načrta upravljanja z vodami na vodnem območju Donave in Jadranskega morja.

Nacionalni program varstva okolja¹⁴ je osnovni strateški dokument na področju varstva okolja, po katerem mora ekonomska politika varstva okolja temeljiti na spodbujanju dolgoročnega trajnostnega družbenega gospodarskega razvoja v skladu s trajnostnimi načeli varstva okolja oziroma trajnostno porabo naravnih dobrin (vode, tal in gozdov). Načrtovana cilja politike varstva voda v ReNPVO sta bila z namenom realizacije načela "povzročitelj obremenjevanja plača" in načela "uporabnik plača za rabo vode kot naravne dobrine" med drugim tudi uvedba ekonomske cene za rabo vode do leta 2010 (in sicer z vključitvijo vseh stroškov rabe vode v ceno izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odvajanja in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode) in uvedba okoljskih stroškov oziroma ustrezen prispevek različnih vrst rabe vode (industrija, kmetijstvo ali gospodinjstva) k povračilu stroškov. V skladu z ReNPVO20-30 ostaja spodbujanje trajnostne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti, eden ključnih izzivov oziroma ciljev na področju rabe voda tudi v prihodnje. Za doseganje ciljev s področja varstva in rabe vode je eden od ključnih prihodnjih izzivov oziroma ciljev tudi učinkovito izvajanje finančnih (ekonomskih) mehanizmov, predvsem na področju cenovne politike vode.

Za izvedbo ciljev, opredeljenih v nacionalnem programu in načrtih upravljanja voda na vodnih območjih, vlada skladno s prvim odstavkom 57. člena ZV-1 sprejme program ukrepov. Program ukrepov upravljanja voda¹⁵, ki ga je sprejela vlada¹⁶ za izvedbo ciljev, ki so opredeljeni v nacionalnem programu upravljanja z vodami in načrtih upravljanja voda na vodnem območju Donave in Jadranskega morja za obdobje 2016–2021¹⁷ (v nadaljevanju: NUV 2016–2021), predstavlja nabor temeljnih in dopolnilnih ukrepov za doseganje okoljskih ciljev voda na vodnih telesih površinskih in podzemnih voda, ki so razdeljeni v naslednje 3 skupine: temeljni ukrepi "a", temeljni ukrepi "b" in dopolnilni ukrepi.

Temeljni ukrepi se nanašajo na področja:

- varstva površinskih in podzemnih voda,
- urejanja voda,

¹³ Nacionalni program upravljanja z vodami je vključen v Resolucijo o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (v nadaljevanju: ReNPVO; Uradni list RS, št. 2/06, velja do 19. 3. 2020) in Resolucijo o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (v nadaljevanju: ReNPVO20-30; Uradni list RS, št. 31/20, velja od 20. 3. 2020).

¹⁴ Nacionalni program varstva okolja (NPVO), Uradni list RS, št. 83/99 in 41/04 – ZVO-1.

¹⁵ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Voda/NUV/13ce67fe7a/program_ukrepov_upravljanj_a_voda.pdf], 12. 8. 2020.

¹⁶ Št. 355500-1/2016/5 z dne 27. 10. 2016.

¹⁷ Načrt upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrt upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021
[URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Voda/NUV/63dbe4066b/NUV_VOD.pdf] in
[URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Voda/NUV/4195091b63/NUV_VOJM.pdf], 14. 7. 2020.

- rabe površinskih in podzemnih voda,
- upravljanja vodnih in priobalnih zemljišč v lasti države in
- ekonomskih instrumentov.

V reviziji proučujemo ekonomske instrumente, ki so opredeljeni z naslednjimi temeljnimi ukrepi¹⁸:

- 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda,
- 2ETa – Ukrepi cenovne politike za gospodarno rabo pitne vode,
- 4ETa – Ocena povračila finančnih stroškov izvajanja storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode ter
- OPZ1.2a – Nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima.

Ukrep 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda zagotavlja povračila stroškov zaradi onesnaževanja in rabe voda (to je okoljskih stroškov¹⁹ in stroškov vode kot naravnega vira²⁰) se izvršuje s pobiranjem naslednjih zakonsko predpisanih dajatev:

- okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda,
- okoljske dajatve za rabo naravnih dobrin (vode) – plačilo za vodno pravico in
- okoljske dajatve za rabo naravnih dobrin (vode) – vodno povračilo.

Upravljanje z vodami temelji na načelu povračila stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda²¹. V skladu z Uredbo o podrobnejši vsebini in načinu priprave načrta upravljanja voda²² (v nadaljevanju: uredba o vsebini in načinu priprave NUV) se gospodarski pomen storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, analizira za vse pomembne povzročitelje obremenitev, razdeljenih vsaj na industrijo, gospodinjstva in kmetijstvo. Ekonomska analiza storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, je sestavni del NUV.

V skladu s prvo alinejo tretjega odstavka 29. člena uredbe o vsebini in načinu priprave NUV mora povzetek ukrepov, ki se nanašajo na varstvo voda, vključevati tudi povzetke načrtovanih ukrepov za izvajanje načela "povzročitelj obremenitve plača" ter povzetek mehanizmov, vključno s cenovno

¹⁸ Gre za temeljne ukrepe skupine "a", ki se že izvajajo na podlagi veljavnih zakonskih in podzakonskih predpisov s področja varstva in rabe površinskih in podzemnih voda ter urejanja voda in izhajajo tudi iz 11. člena vodne direktive.

¹⁹ Okoljski stroški so stroški, nastali zaradi škode, ki jo posamezna vrsta storitve, povezane z obremenjevanjem voda, povzroči okolju in ekosistemu (10. točka 2. člena Uredbe o podrobnejši vsebini in načinu priprave načrta upravljanja voda, Uradni list RS, št. 26/06, 5/09, 36/13, 74/16).

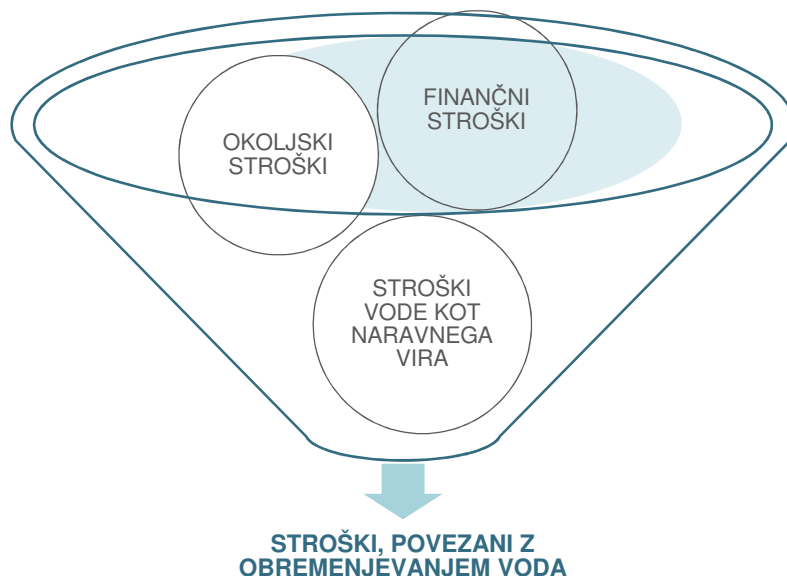
²⁰ Stroški vode kot naravnega vira so stroški, povezani z izgubo možnosti, ki jo utrpijo druge storitve, povezane z obremenjevanjem voda, zaradi storitve, povezane z obremenjevanjem voda, ki je večja, kot jo omogoča naravna stopnja obnovljivosti vode kot naravnega vira (11. točka 2. člena Uredbe o podrobnejši vsebini in načinu priprave načrta upravljanja voda).

²¹ Obremenjevanje voda vključuje storitve, povezane z obremenjevanjem voda, posebno rabo in onesnaževanjem voda, ter druge dejavnosti, ki pomembno vplivajo na stanje voda (41. točka 7. člena ZV-1).

²² Uradni list RS, št. 26/06, 5/09, 36/13 in 74/16.

politiko za vodo, za zagotavljanje gospodarne in trajnostne rabe vode, da se ne ogroža doseganje okoljskih ciljev.

Slika 1 Sestavine stroškov, ki so povezani z obremenjevanjem voda



Vir: uredba o vsebini in načinu priprave NUV.

Vodna direktiva v 9. členu zahteva, da naj države članice upoštevajo načelo povračila stroškov storitev za rabo vode²³ skupaj z okoljskimi stroški in stroški virov, ob upoštevanju ekonomske analize rabe vode in predvsem v skladu z načelom "povzročitelj obremenitve plača".

6. člen ZV-1 za izvajanje načela povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda zaradi rabe vode, določa, da se za vsako rabo vodnega ali morskega javnega dobra ali naplavin, razen za splošno rabo²⁴, plačujeta plačilo za vodno pravico in vodno povračilo, ki sta okoljski dajatvi za rabo naravnih dobrin (vode). Skladno s 199.b členom ZV-1 pa med okoljsko dajatev za rabo vode sodi tudi nadomestilo za rabo vode kot prehodno plačilo za rabo vode, za katero je predpisana pridobitev koncesije, pa ta še ni bila podeljena oziroma se je voda rabila že pred podelitvijo koncesije, ali za rabo vode brez pridobljenega vodnega dovoljenja, ki se odvzema iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo (v nadaljevanju: javni vodovod), oziroma se je voda rabila pred dokončnostjo vodnega dovoljenja (povezava s točko 2.2.1).

²³ Storitve za rabo vode oziroma storitve, povezane z obremenjevanjem voda, so vse storitve, s katerimi se za gospodinjstva, javne institucije ali katero koli gospodarsko dejavnost zagotavljajo: (a) odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelava in distribucija površinske ali podzemne vode; (b) zmogljivosti za zbiranje in obdelavo odpadne vode, ki se nato odvaja v površinsko vodo.

²⁴ Splošna raba vode obsega predvsem rabo vodnega ali morskega dobra za pitje, kopanje, potapljanje, drsanje ali druge osebne potrebe, ki je dovoljena, če ni pogojena z uporabo posebnih naprav (vodne črpalke, natege in podobno) oziroma z graditvijo objekta ali naprave, za katero je treba pridobiti dovoljenje, skladno s predpisi s področja urejanja prostora in graditve objektov.

Slika 2 Okoljski dajatvi za rabo vode po ZV-1



Vir: ZV-1.

Zavezanci za plačilo teh dajatev so vsi imetniki vodne pravice za posebno rabo vode, za katero je treba pridobiti vodno pravico (vodno dovoljenje ali koncesijo). Na splošno se z okoljskimi dajatvami za rabo naravnih dobrin oziroma vode zagotavlja, da se v cene proizvodov in storitev tistih dejavnosti, ki rabijo vodo, vključijo tudi zunanji okoljski stroški in stroški vode kot naravnega vira (dobrine). Tako se ti stroški obračunajo uporabnikom vode in se ne prenašajo na državo, občine ali celo na prihodnje generacije. Zbrana sredstva okoljskih dajatev za rabo vode predstavljajo namenske proračunske prihodke, ki so finančni vir za izvedbo ukrepov, ki prispevajo k doseganju okoljskih ciljev oziroma spodbujanju trajnostne in gospodarne rabe voda in dobremu stanju voda.

1.3.2 Posebna raba vode in vrsti vodne pravice

V skladu s prvim odstavkom 108. člena ZV-1 je treba za vsako posebno rabo vode, ki pomeni rabo vode, ki presega meje splošne rabe, rabo naplavin in podzemnih voda, pridobiti vodno pravico na podlagi vodnega dovoljenja ali koncesije oziroma posebno rabo vode evidentirati.

Vodna pravica je v skladu s 35. točko prvega odstavka 7. člena ZV-1 pravica do posebne rabe vodnega ali morskega javnega dobra ali naplavin, razen vodnega zemljišča. Vodno pravico je v skladu s prvim odstavkom 119. člena ZV-1 mogoče pridobiti na 2 načina: z vodnim dovoljenjem ali s koncesijo za rabo vode.

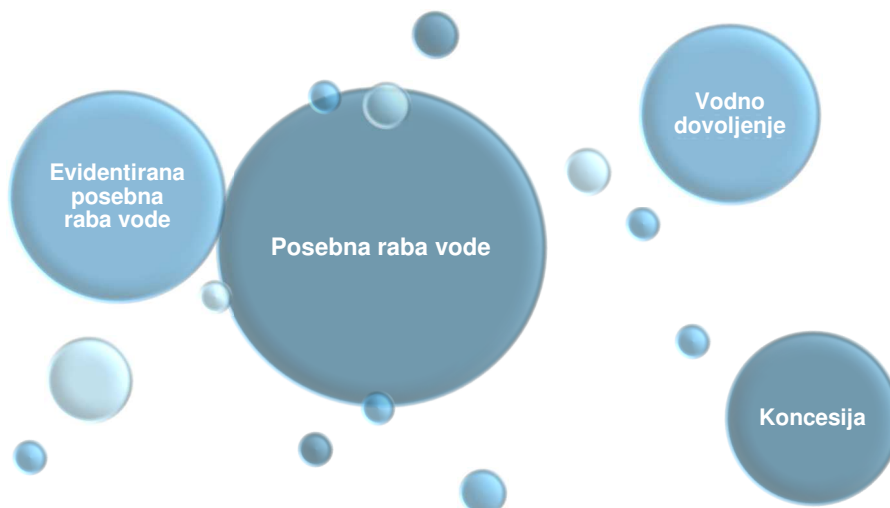
V skladu z drugim odstavkom 108. člena ZV-1 ima raba za oskrbo s pitno vodo prednost pred rabo za druge namene.

V skladu s prvim odstavkom 123. člena ZV-1 se vodno dovoljenje ali koncesijo podeli proti plačilu (v nadaljnjem besedilu: plačilo za vodno pravico). Pri določitvi plačila za vodno pravico se upoštevajo naslednji kriteriji:

- razpoložljivost vode,
- namen, vrsta in obseg posebne rabe voda,
- višina sredstev za gradnjo potrebnih vodnih objektov in naprav,
- ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo voda,
- čas trajanja posebne rabe voda.

Obveznost plačila za vodno pravico nastopi z dnem začetka izvajanja vodne pravice, imetnik vodne pravice pa mora plačilo za vodno pravico plačati na način in v roku, ki ga določi organ, ki je vodno pravico podelil.

Slika 3 Posebna raba vode in vrsti vodne pravice



Vir: ZV-1.

1.3.2.1 Evidentirana posebna raba vode

V skladu s petim odstavkom 108. člena ZV-1 je evidentirana posebna raba vode posebna raba vode, pri kateri gre zaradi količine odvzema ali načina obremenitve za zanemarljiv vpliv na vodni režim in stanje voda in se lahko izvaja na podlagi evidentiranja v vodni knjigi. Minister podrobneje predpiše vrste, pogoje in prag za določitev evidentirane posebne rabe vode, s čimer se določi tudi podrobnejši način evidentiranja posebne rabe vode. V šestem odstavku 108. člena ZV-1 je določeno, da evidentirano posebno rabo vode ministrstvo evidentira v vodni knjigi. V skladu s sedmim odstavkom 108. člena ZV-1 se evidentirana posebna raba vode lahko izvaja največ 20 let od evidentiranja te rabe v vodni knjigi.

V skladu s 3. členom Pravilnika o evidentirani posebni rabi vode²⁵, ki ga je sprejel minister na podlagi 108. člena ZV-1, so vrste evidentirane posebne rabe vode: (1) lastna oskrba s pitno vodo, (2) pridobivanje toplote in (3) zalivanje vrta. Eden izmed pogojev za evidentirano posebno rabo vode za (1) lastno oskrbo s pitno vodo je, da količina odvzete vode za oskrbovani objekt ne presega 1 m³/dan in 366 m³/leto; za (2) pridobivanje toplote, da toplotna črpalka ne presega 16 kW toplotne moči²⁶ oziroma da količina odvzete vode za oskrbovani objekt ne presega 1,0 l/s in 12.000 m³/leto²⁷; za (3) zalivanje vrto pa, da skupna površina vrta ne presega 300 m².

²⁵ Uradni list RS, št. 48/15 in 62/16 in Uradni list RS, št. 178/20.

²⁶ Od 18. 7. 2015 do 2. 12. 2020.

²⁷ Od 3. 12. 2020.

Skladno s četrtem odstavkom 108. člena ZV-1 mora imetnik vodne pravice zagotoviti redno spremljanje odvzetih količin vode z merilno napravo in elektronsko poročati ministrstvu o odvzetih količinah vode na način in v obsegu, ki ju določi minister s predpisom.

Podeljene vodne pravice so vpisane (evidentirane) v javni knjigi – vodni knjigi, ki jo v skladu z 2. členom Pravilnika o vodni knjigi²⁸ sestavljajo še: evidence o podeljenih vodnih pravicah, evidence o evidentirani posebni rabi vode, evidence o izdanih vodnih soglasjih in zbirke listin²⁹.

1.3.2.2 Vodno dovoljenje

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

- lastno oskrbo s pitno vodo ali oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot gospodarska javna služba,
- tehnološke namene,
- dejavnost kopališč,
- pridobivanje toplote,
- namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin,
- izvajanje športnega ribolova v komercialnih ribnikih,
- pogon vodnega mlina, žage ali druge naprave,
- gojenje sladkovodnih in morskih organizmov,
- pristanišče in vstopno-izstopno mesto po predpisih o plovbi po celinskih vodah,
- zasneževanje smučišča,
- proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni z instalirano močjo, manjšo od 10 MW (v nadaljevanju: mala hidroelektrarna), in
- drugo rabo, ki presega splošno rabo po ZV-1, pa zanjo ni treba pridobiti koncesije in ne gre za evidentirano posebno rabo vode, za katero v skladu s petim odstavkom 108. člena ZV-1 pridobitev vodne pravice ni potrebna.

V skladu z drugim odstavkom 125. člena ZV-1 je treba vodno dovoljenje pridobiti tudi v primerih rabe vode iz javnega vodovoda iz prvega odstavka 118. člena ZV-1, in sicer za vsako posebno rabo vode iz prvega odstavka 125. člena ZV-1 in prvega odstavka 136. člena ZV-1 (ki določa vrste rabe vode, za katere je sicer treba pridobiti koncesijo), če odvzete količine vode presegajo prag, ki ga določi minister s predpisom. Prvi odstavek 118. člena ZV-1 določa, da se lahko posebna raba vode, ki ni oskrba s pitno vodo, izvaja z odvzemanjem vode iz javnega vodovoda le, če to dopušča izdatnost vodnega vira in zaradi tega ni ogrožena oskrba s pitno vodo, na podlagi strokovnega mnenja

²⁸ Uradni list RS, št. 10/12 in 48/18.

²⁹ Zbirko listin sestavljajo izdana vodna dovoljenja, odločbe o izboru koncesionarja in koncesijske pogodbe ter izdana vodna soglasja; to so listine, ki so podlaga za vpis v vodno knjigo in se kot dokumentarno gradivo v fizični obliki hranijo trajno.

izvajalca GJS oskrbe s pitno vodo, s čimer se ugotovi razpoložljivost vodnega vira in neogroženost oskrbe s pitno vodo.

V skladu s šestim odstavkom 125. člena ZV-1 za rabo vode za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot gospodarska javna služba, vodno dovoljenje pridobita občina ali država.

1.3.2.3 Koncesija

Koncesijo je v skladu s prvim odstavkom 136. člena ZV-1 treba pridobiti za rabo vode za:

- proizvodnjo pijač,
- potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda (v nadaljevanju: termalna voda),
- proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni z instalirano močjo, enako ali večjo od 10 MW (v nadaljevanju: velika hidroelektrarna), in
- odvzem naplavin, razen če gre za izvajanje javne službe po ZV-1.

Koncesijo na podlagi predložene vloge lahko skladno z drugim odstavkom 136. člena ZV-1 pridobi fizična ali pravna oseba, ki izpolnjuje predpisane pogoje. V skladu s prvim odstavkom 136. člena ZV-1 koncesijo v imenu koncedenta podeljuje vlada za določen čas, vendar ne več kot za 50 let. Skladno s prvim odstavkom 139. člena ZV-1 se koncesija podeli z odločbo o izboru na podlagi javnega razpisa. V drugem odstavku 139. člena ZV-1 pa je določeno, da se za podaljšanje časa trajanja koncesije ali za povečanje njenega obsega koncesija podeli obstoječemu koncesionarju brez javnega razpisa, če se pogoji niso spremenili in če koncesionar izpolnjuje predpisane pogoje.

Skladno s prvim odstavkom 137. člena ZV-1 se koncesijski akt lahko izda na podlagi določb zakona, ki ureja koncesijo na naravnih dobrinah (ZVO-1), če iz načrta upravljanja z vodami izhaja, da količina in kakovost vodnega ali morskega dobra ali naplavin dovoljujeta nameravano rabo, ta pa je skladna z načelom trajnostne rabe voda. Drugi odstavek 137. člena ZV-1 določa, da se koncesijski akt oziroma uredba o koncesiji za rabo vode izda v skladu z merili in pogoji, določenimi s predpisom vlade (povezava s poglavjem 2.1.2.2) in z načrti upravljanja z vodami. Tretji in četrti odstavek 137. člena ZV-1 določata, da če je za rabo vode iz prvega odstavka 136. člena ZV-1 treba pridobiti dovoljenje za poseg v prostor, skladno s predpisi s področja urejanja prostora in graditve objektov, je podlaga za izdajo koncesijskega akta tudi prostorski akt države ali lokalne skupnosti, ter da koncesijski akt lahko vsebuje določbo, da ima pri podelitvi koncesije prednost oseba, ki ponudi v plačilo višjo koncesijsko dajatev³⁰, kot je določena z (koncesijskim) aktom, ali ponudi druge, za koncedenta ugodnejše pogoje.

V skladu z določili 138. člena ZV-1 lahko pravna ali fizična oseba pri vladi vloži pobudo za izdajo koncesijskega akta za rabo vode iz prvega odstavka 136. člena tega zakona. Vlada v 3 mesecih od

³⁰ Koncesijska dajatev se v literaturi opredeljuje kot plačilo, ki ga koncesionar plačuje koncedentu za privilegij, ki ga je pridobil s koncesijo. Plačilo za koncesijo se v različnih primerih imenuje različno (koncesnina, odškodnina, nadomestilo, pristojbina); na splošno je plačilo koncesionarja za dodeljeno pravico uporabe gradnje ali storitve oziroma izvajanja gospodarske dejavnosti v javnem interesu.

prejetja pobude obvesti pobudnika o tem, ali bo začela s postopkom za izdajo koncesijskega akta (povezava s poglavjem 2.1.2.2).

Skladno s prvim odstavkom 141. člena ZV-1 se s koncesijsko pogodbo pogodbeni stranki podrobneje dogovorita zlasti o:

- namenu, za katerega se podeljuje koncesija,
- posebnih pogojih, ki jih mora upoštevati koncesionar,
- pogojih in načinu plačevanja plačila za koncesijo,
- načinu razreševanja medsebojnih razmerij v primeru prenehanja koncesije pred potekom časa, za katerega je bila podeljena,
- drugih pravicah in obveznostih koncedenta in koncesionarja.

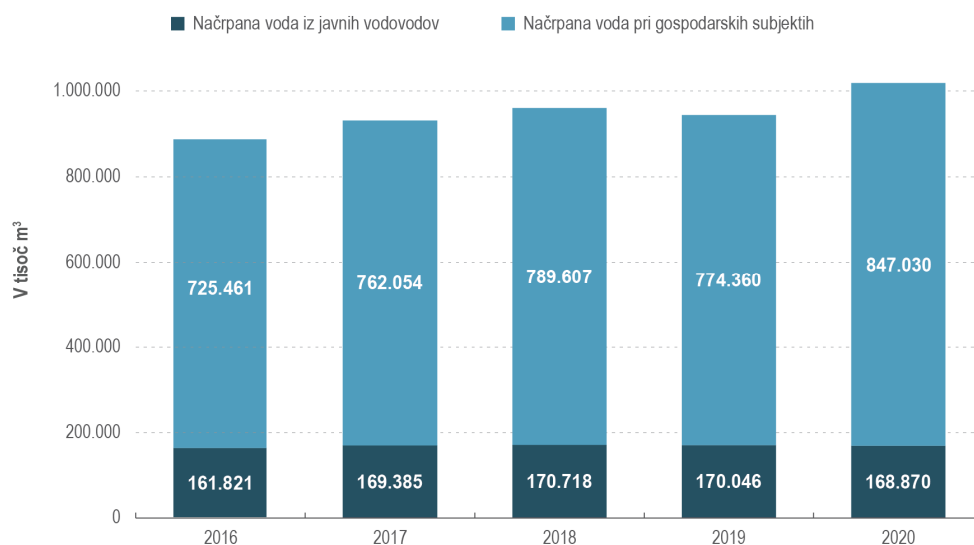
1.3.3 Načrpana in dobavljena voda

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) je bilo v Sloveniji v letih 2016–2020 iz površinskih in podzemnih voda odvzeto oziroma načrpano skupaj 4.726.491 tisoč m³ vode.

Tabela 1 Načrpana voda glede na vrsto vira v letih 2016–2020

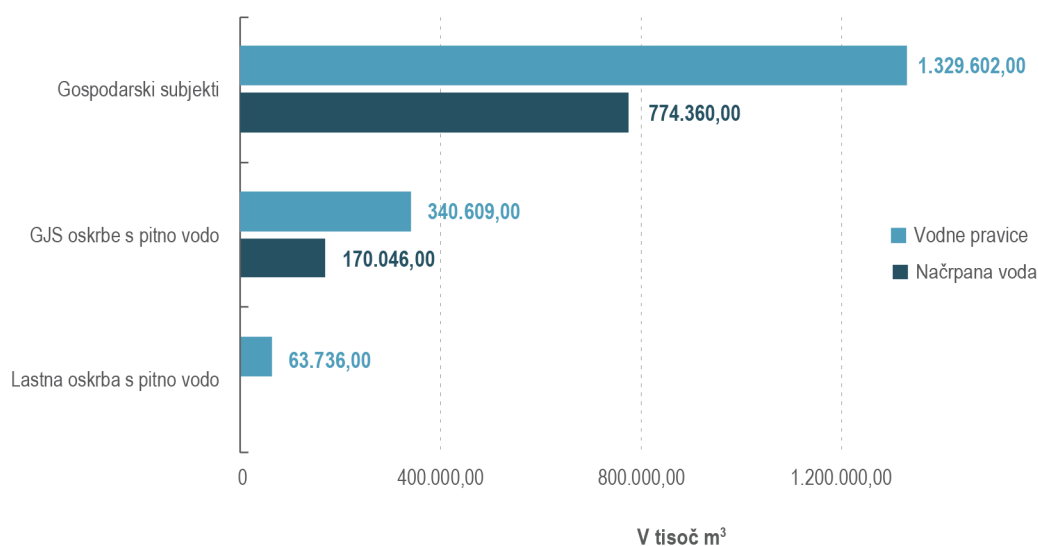
Vir vode	2016 v tisoč m ³	2017 v tisoč m ³	2018 v tisoč m ³	2019 v tisoč m ³	2020 v tisoč m ³	Skupaj v tisoč m ³	Delež v %
Podzemne vode	181.415	190.002	192.614	189.139	185.258	938.428	20
Površinske vode	705.867	741.437	767.711	755.267	817.781	3.788.063	80
Skupaj	887.282	931.439	960.325	944.406	1.003.039	4.726.491	100

Vir: podatki SURS.

Slika 4 Načrpana voda iz javnih vodovodov in sistemov gospodarskih subjektov v letih 2016–2020

Vir: podatki SURS.

Po podatkih vodne knjige (na dan 14. 10. 2019) so bile vodne pravice podeljene za odvzem največ 1.733.947 tisoč m³ vode v letu 2019, od tega so bile vodne pravice podeljene občinam za izvajanje GJS oskrbe s pitno vodo, in sicer za odvzem največ 340.609 tisoč m³ vode na leto, kar je okoli 19 % vseh podeljenih vodnih pravic (v m³), in gospodarskim subjektom za odvzem največ 1.329.602 tisoč m³ vode na leto, kar je okoli 77 % vseh podeljenih vodnih pravic (v m³); za lastno oskrbo s pitno vodo pa za odvzem največ 63.736 tisoč m³ vode na leto, kar je okoli 4 % vseh podeljenih vodnih pravic (v m³).

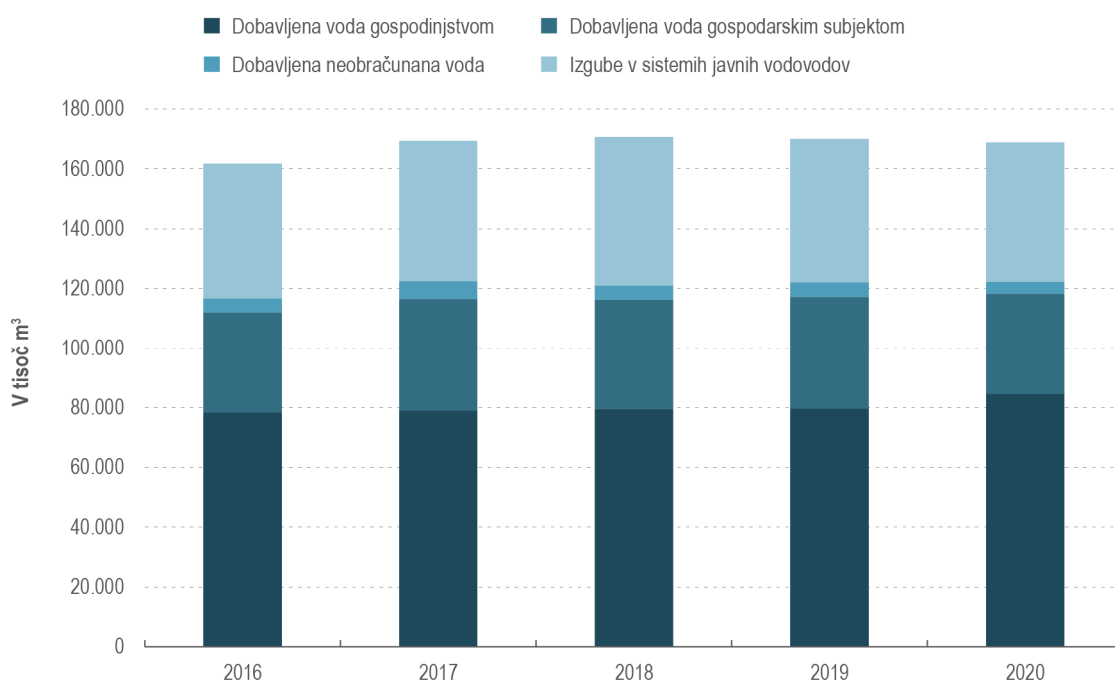
Slika 5 Vodne pravice in načrpane količine vode v letu 2019

Vir: podatki SURS, vodna knjiga (na dan 14. 10. 2019).

V letu 2019 so gospodarski subjekti načrpali za 3,5-krat več vode kot izvajalci GJS oskrbe s pitno vodo. Načrpane količine vode iz javnih vodovodov so znašale 50 % podeljenih vodnih pravic za izvajanje GJS oskrbe s pitno vodo ali 170.046 tisoč m³ vode, načrpane količine vode iz sistemov gospodarskih subjektov pa so znašale 58 % podeljenih vodnih pravic gospodarskim subjektom ali 774.360 tisoč m³ vode.

Slika 6 prikazuje količine vode, ki so bile v letih 2016–2019 dobavljene iz javnih vodovodov in zaračunane gospodinjstvom in gospodarskim subjektom, količine vode, ki niso bile obračunane³¹, ter izgube vode v javnih vodovodih³².

Slika 6 Dobavljena voda iz javnih vodovodov v letih 2016–2020



Vir: podatki SURS.

³¹ Poraba vode, ki ni bila obračunana, je poraba vode za požarno varnost, zagotavljanje varne oskrbe s pitno vodo (priprava pitne vode – monitoring, čiščenje, dezinfekcija, redno in izredno pranje vodohranov, spiranje omrežja) in drugo rabo (zalivanje površin, pranje cest, čiščenje kanalizacije); vir: Priloga (Izdelava vodne bilance) Uredbe o oskrbi s pitno vodo, Uradni list RS, št. 88/12.

³² Izguba vode je razlika med načrpano količino vode in ugotovljeno porabo vode. Ločimo navidezne (neugotovljena poraba, nenatančnost meritev) in dejanske izgube vode (puščanje in prelivi na transportnih in razdelilnih vodohranih in vodih, puščanje na priključkih do merilnih mest, dejanske izgube na vodih surove vode in sistemih za obdelavo vode (priloga Uredbe o oskrbi s pitno vodo).

1.4 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode smo pridobili na podlagi naslednjih kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja:

- proučevanja pravnih predpisov, predstavljenih v poglavju 1.3, strokovnih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranja, pregleda in presoje dokumentacije, ki se nanaša na pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode;
- zbiranja, analize in primerjave podatkov o podeljenih vodnih pravicah in načrpanih ter porabljenih (prodanih) količinah pitne vode iz javno dostopnih evidenc ter drugih evidenc ministrstva;
- zbiranja, analize in primerjave podatkov o obračunanih, odmerjenih, plačanih in vrnjenih sredstvih okoljskih dajatev za rabo vode iz analitičnih evidenc ministrstva;
- intervjujev in pisnih vprašanj ter
- študije posameznih primerov rabe vode po vrsti (namenu) rabe vode in obsegu obračunanih in plačanih okoljskih dajatev za rabo vode.

Vzpostavljen normativni okvir po našem mnenju zagotavlja ustrezen in enakopraven sistem okoljskih dajatev za rabo vode, če je s predpisi:

- določen temeljni vsebinski okvir za obračunavanje in plačevanje posamezne okoljske dajatve za rabo vode, to je
 - vsebina/predmet dajatve,
 - osnova in stopnja za obračun, odmero in plačilo dajatve oziroma način ugotavljanja obsega sredstev, ki jih je treba pobrati s posamezno dajatvijo, da je določljiva davčna osnova in višina dajatve,
 - kriteriji/merila za določitev vrednosti posamezne dajatve na mersko enoto rabe vode (izraženo v m³, m² ali MWh),
 - zavezanci za plačilo in
 - namen porabe zbranih sredstev posamezne dajatve;
- ustrezno urejeno pobiranje posamezne okoljske dajatve za rabo vode;
- zagotovljena enakopravna obravnava imetnikov vodne pravice (gospodinjstev, gospodarskih subjektov oziroma dejavnosti) pri določanju njihove obveznosti za plačilo oziroma pri obračunavanju in plačevanju okoljskih dajatev za rabo vode.

2. Ugotovitve

2.1 Normativna ureditev sistema okoljskih dajatev za rabo vode

V reviziji nas je zanimalo, ali je ureditev sistema obdavčitve z okoljskimi dajatvami za rabo vode, ki se nanaša na obveznosti plačevanja teh dajatev za vse vrste posebne rabe vode, ustrezna (skladnost s predpisi, jasnost in preglednost) in ali vzpostavljen sistem okoljskih dajatev za rabo vode pri obračunavanju in plačevanju teh dajatev zagotavlja enakopravno obravnavo vseh subjektov, ki rabijo vodo (gospodinjstva, gospodarski subjekti oziroma dejavnosti). Pri tem smo se opirali na predpise, ki so v letih 2016–2020 določali sistem obdavčitve z okoljskimi dajatvami za rabo vode in so predstavljeni v poglavju 1.3.

2.1.1 Temeljni vsebinski okvir sistema okoljskih dajatev za rabo vode

Temeljno normativno podlago za obdavčitev z okoljskimi dajatvami za rabo vode predstavljajo ZV-1, Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save³³ (v nadaljevanju: ZPKEPS-1) in določbe ZVO-1 (164. do 166. člen), ki urejajo koncesijo na naravnih dobrinah.

ZV-1 v skladu z načelom povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda zaradi rabe vode, določa naslednje okoljske dajatve za rabo vode:

- plačilo za vodno pravico (123. člen ZV-1), ki je glede na opredeljeni vrsti vodne pravice razmejeno na:
 - plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, in
 - plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo;
- nadomestilo za rabo vode (199.b člen ZV-1) kot prehodno plačilo za rabo vode brez pridobljene koncesije ali pred podelitvijo koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda, in rabo vode brez pridobljenega vodnega dovoljenja za proizvodnjo pijač, ki se odvzema iz javnega vodovoda, ali rabo vode za proizvodnjo pijač iz javnega vodovoda ali rabo termalne vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč po predpisih o zdravstveni dejavnosti pred dokončnostjo vodnega dovoljenja za proizvodnjo pijač;
- vodno povračilo (124. člen ZV-1), ki ga mora plačevati imetnik vodne pravice za rabo vode, naplavin ali vodnih zemljišč v lasti države in se določi sorazmerno obsegu vodne pravice.

³³ Uradni list RS, št. 87/11, 25/14 – ZSDH-1, 50/14, 90/15, 67/17 in 65/20.

ZPKEPS-1 določa pogoje za izvajanje koncesije za izkoriščanje vodnega energetskega potenciala na območju Spodnje Save od Suhadola do državne meje z Republiko Hrvaško³⁴ in pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar pri načrtovanju in izgradnji objektov za izvajanje koncesije.

Skladno s prvim odstavkom 164. člena ZVO-1 lahko država ali občina proti plačilu podeli koncesijo za upravljanje, rabo ali izkoriščanje naravne dobrine, ki je v njeni lasti ali ima na njej zakonito pravico upravljanja ali gospodarjenja, pravni ali fizični osebi, če je ta usposobljena za njeno izvajanje. Podlaga za podelitev koncesije na naravni dobrini (oziroma koncesije za rabo vode) je v skladu s prvim odstavkom 165. člena ZVO-1 koncesijski akt, ki vsebuje zlasti:

- opredelitev naravne dobrine, za katero se daje koncesija,
- predmet koncesije in opredelitev obsega in morebitne izključnosti koncesije,
- opredelitev okoljevarstvenih pogojev, pogoje varstvenega režima ter načina upravljanja, rabe ali izkoriščanja naravne dobrine,
- navedbo dejavnosti, ki jo lahko opravlja koncesionar v zvezi s pravico, ki je predmet koncesije,
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar,
- morebitna javna pooblastila koncesionarja,
- začetek in čas trajanja koncesije,
- območje, na katero se nanaša koncesija,
- plačilo za koncesijo ter deleža države in občine,
- pooblastilo za nadzor nad izvajanjem koncesije,
- razloge in način prenehanja koncesije,
- dolžnosti koncesionarja glede sanacije, vzpostavitve novega in nadomestitve prejšnjega stanja okolja in
- pooblastila in pogoje za sklenitev in začetek veljavnosti koncesijske pogodbe.

V drugem odstavku 164. člena ZVO-1 je določeno, da če koncesijo na naravni dobrini podeli država, pripada del plačila za koncesijo tudi občini, na območju katere se koncesija izvaja oziroma nanjo vpliva, in sicer v deležu, ki je na podlagi ugotovljene razvitosti infrastrukture in obremenjenosti okolja ob sodelovanju te občine določen v koncesijskem aktu. Da občini pripadajo prihodki od davkov, če je tako določeno z zakonom, ki je davek uveljavil, izhaja tudi iz 6. člena Zakona o financiranju občin³⁵. Na podlagi drugega odstavka 164. člena ZVO-1 je izdana Uredba o merilih za določanje razvitosti in obremenjenosti okolja zaradi ugotavljanja deleža plačila občini za koncesijo na naravni dobrini³⁶, ki v 6. členu določa, da pripada občini najmanj 50-odstotni delež plačila za koncesijo na naravni dobrini. V četrtem odstavku 164. člena ZVO-1 pa je določeno, da je občina upravičena do dela plačila za koncesijo, če ima veljaven načrt razvojnih programov po predpisih

³⁴ V 6 hidroelektrarnah (v nadaljevanju: HE), to je v HE Vrhovo, HE Boštanj, HE Blanca, HE Krško, HE Brežice in po izgradnji HE Mokrice.

³⁵ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUJF0, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOPE in 189/20 – ZFR0.

³⁶ Uradni list RS, št. 74/04. Uredba je veljala do 12. 4. 2022.

o javnih finanah usklajen z operativnim programom iz 36. člena ZVO-1 in zagotavlja izvajanje obvezne GJS varstva okolja iz 149. člena ZVO-1.

Poleg navedenih okoljskih dajatev za rabo vode je na podlagi 79. člena ZV-1, ki ureja nadomestna zemljišča in nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima, s podzakonskimi predpisi³⁷ uveljavljen tudi finančni vir sredstev za izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti (to so prihodki oziroma cena storitev GJS oskrbe s pitno vodo) oziroma tako imenovana posredna okoljska dajatev za rabo vode v obliki vključenih stroškov nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti v ceno storitve tiste GJS oskrbe s pitno vodo, katere izvajalec prodaja vodo iz vodnega vira, za katerega je določen vodovarstveni režim.

2.1.1.1 Plačilo za vodno pravico

Prvi odstavek 123. člena ZV-1 določa, da se vodno dovoljenje ali koncesija podeli proti plačilu (v nadaljevanju: plačilo za vodno pravico). ZV-1 glede na opredeljeni vrsti vodne pravice določa tudi 2 vrsti plačila za vodno pravico (plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, in plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo) in 2 skupini zavezancev za plačilo (imetniki vodnega dovoljenja in imetniki koncesije).

Drugi odstavek 123. člena ZV-1 določa, da se pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevajo naslednji kriteriji:

- razpoložljivost vode,
- namen, vrsta in obseg posebne rabe voda,
- višina sredstev za gradnjo potrebnih vodnih objektov in naprav,
- ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo voda,
- čas trajanja posebne rabe voda.

Skladno s tretjim odstavkom 123. člena ZV-1 obveznost plačila za vodno pravico nastopi z dnem začetka izvajanja vodne pravice, njen imetnik pa ga mora plačati na način in v roku, ki ga določi organ, ki jo je podelil.

V četrtem odstavku 123. člena ZV-1 je določeno, da vlada predpiše podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitvev, za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja.

Skladno s 47. točko 7. člena ZV-1 je osnova za obračun plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, v vodnem dovoljenju določen obseg vodne pravice, ki je v skladu s predpisom, ki določa

³⁷ To je z Uredbo o načinu izplačevanja in merilih za izračun nadomestila za zmanjšanje dohodka kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima (v nadaljevanju: uredba o načinu izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti; Uradni list RS, št. 105/11, 64/12, 44/13, 55/15, 97/15, 77/16, 79/16 in 197/20) in Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja; Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17 in 78/19).

klasifikacijo vrst posebne rabe vode, izražen kot največja dovoljena letna prostornina (v m³), površina (v m²) ali energetski potencial vode (v MWh).

Skladno z drugim odstavkom 162. člena ZV-1 je plačilo za vodno pravico v delu, ki pripada državi (poleg vodnega povračila, sredstev od prodaje vodnih in priobalnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, in nadomestil za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice po ZV-1), namenski prejemek proračuna in finančni vir proračunskega sklada (Sklada za vode).

2.1.1.1.a V prvem odstavku 125. člena in prvem odstavku 136. člena ZV-1 so določene tudi vrste rabe vode (gospodarske dejavnosti), za katere je treba pridobiti posamezno vrsto vodne pravice, vodno dovoljenje ali koncesijo. Ocenjujemo, da zgolj navedba vrst rabe vode brez podrobnejših objektivnih kriterijev za določitev vrste vodne pravice ne predstavlja ustrezne sistemske razmejitve posameznih vrst rabe vode oziroma ureditve za pridobitev vodne pravice.

Na to smo opozorili že leta 2013 v revizijskem poročilu Izvajanje Zakona o vodah³⁸ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o izvajanju Zakona o vodah v letih 2009 in 2010), v katerem smo obravnavali učinkovitost izvajanja Zakona o vodah in njegovih podzakonskih predpisov v delu, ki urejajo upravljanje z vodami in rabo vode v obdobju od leta 2009 do konca leta 2010. V revizijskem poročilu smo med drugim navedli, da izključno taksativna opredelitev vrst rabe, za katere se pridobiva posamezna oblika vodne pravice, pomeni tveganje, da se dolgoročno ne bo uresničevalo temeljno načelo ZV-1 o trajnostni rabi vode, ker je mogoče poljubno, brez upoštevanja vnaprej opredeljenih meril in kriterijev ter pogojev, pričakovanih koristi in drugih opredeljenih dejavnikov, določati vrste pravic, ki jih je treba pridobiti za posamezne vrste rabe vode. Ministrstvo je pri sprejemu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah³⁹ (v nadaljevanju: ZV-1 – B) spremenilo vrsto določitev vodne pravice za 3 vrste rabe, ki jih je določilo ob upoštevanju povsem drugih kriterijev, kot so veljali za razvrščanje med obema vodnima pravicama ob sprejemu ZV-1.

Pojasnilo ministrstva

V teku je celovita prenova sistema dajatev za rabo vode, tako bodo rezultati celovite prenove sistema lahko pripeljali do povsem drugačnih izhodišč, na podlagi katerih se bo presodilo, ali je še vedno izkazana potreba po nadomestitvi taksativno določenih namenov rabe vode v ZV-1 s kriteriji/merili za določitev oblike vodne pravice.

2.1.1.1.b Na podlagi kriterijev, opredeljenih v drugem odstavku 123. člena ZV-1, ki naj bi se upoštevali pri določitvi plačila za vodno pravico (vodno dovoljenje ali koncesijo), v odsotnosti podrobnejših objektivnih kriterijev/meril ni mogoče vrednostno opredeliti plačila za vodno pravico, saj lahko v konkretnem primeru vrednostno osnovo za določitev plačila za vodno pravico predstavljajo vsi, zgolj nekateri ali le posamezni stroški, ki jih uporabniki voda povzročajo⁴⁰. S tem, ko ZV-1 ne določa vrednostne osnove za obračun plačila za vodno pravico, ki je poleg količinskega kriterija eden od potrebnih parametrov za izračun obsega sredstev, ki ga je treba s plačilom za vodno

³⁸ Št. 3260-1/2011/72 z dne 26. 3. 2013.

³⁹ Uradni list RS, št. 57/12.

⁴⁰ Na primer vrednost administrativnih stroškov, povezanih z vodenjem evidenc vodnih pravic in pobiranjem te dajatve, delež posamezne vrste ali vseh stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda.

pravico zbrati, ni mogoče določiti niti višine te dajatve za določen obseg vodne pravice v vodnem dovoljenju (povezava s točko 2.1.1.1.c) ali koncesiji. Zaradi tega tudi ni razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od imetnikov vodne pravice oziroma kolikšna je njihova obveznost za plačilo, glede na določen obseg vodne pravice v vodnem dovoljenju ali koncesiji.

Pojasnilo ministrstva

Osnovna višina okoljske dajatve je izračunana kot količnik količine in cene, pri čemer se upoštevajo kriteriji, določeni v 123. členu ZV-1. Ministrstvo je pri pripravi osnutkov predpisov ugotovilo, da obstajajo določene neskladnosti v sistemu plačevanja okoljskih dajatev za rabo vode in zato pristopilo k celoviti prenovi sistema. Dosedanji poizkusi zgolj parcialne obravnave problematike so ustvarili dodatna neskladja. Inštitut Republike Slovenije za vode je izdelal tretje fazno poročilo, iz katerega je razvidno, da je ministrstvo proučilo zelo kompleksen sistem plačevanja okoljske dajatve za rabo vode in da so postavljeni temelji, na podlagi katerih se bo do končanja projekta dejansko lahko oblikovalo predlog za celovito prenovo in s tem tudi odpravilo pomanjkljivosti ter neučinkovitosti, ugotovljene z revizijo.

2.1.1.1.c Skladno s četrtem odstavkom 123. člena ZV-1 bi morala vlada predpisati podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitve za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja. Ministrstvo do izdaje osnutka revizijskega poročila tega predpisa še ni predložilo v sprejem vladi. Zaradi nesprejetja predpisa iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1 imetniki vodnih dovoljenj še vedno ne plačujejo vodne pravice (povezava s točko 2.1.1.2.b). V prvem odstavku 209. člena ZV-1 določen dveletni rok za izdajo izvršilnega predpisa iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1 je potekel že pred več kot 18 leti (10. 8. 2004).

Na nesprejetje predpisa iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1, ki bi zagotavljal pobiranje plačila za vodno pravico tudi od imetnikov vodnih dovoljenj, smo opozorili⁴¹ že v revizijskem poročilu o izvajanju Zakona o vodah v letih 2009 in 2010.

2.1.1.1.d Skladno z 39. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah⁴² (v nadaljevanju: ZV-1D) bi moral minister, pristojen za okolje, v enem letu po uveljavitvi ZV-1D, kar je najkasneje do 18. 6. 2015, izdati predpis, v katerem bi določil količinski prag, od katerega je treba za odvzem vode iz javnega vodovoda za namene rabe vode iz prvega odstavka 125. člena ZV-1 ali prvega odstavka 136. člena ZV-1 pridobiti vodno dovoljenje. Posledično se zaradi nesprejetja predpisa vodno dovoljenje za rabo vode iz javnega vodovoda ne plačuje, ne glede na to, v kakšnih količinah je voda odvzeta.

Pojasnilo ministrstva

Predpis iz drugega odstavka 125. člena ZV-1 še ni sprejet, ker je v teku celovita prenova sistema dajatev za rabo vode, tako bodo rezultati celovite prenove sistema lahko pripeljali do povsem drugačnih

⁴¹ Prav tako smo na navedeno opozorili že v revizijskem poročilu Izvajanje Zakona o vodah, št. 1209-13/2006-29 z dne 7. 4. 2008 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o izvajanju Zakona o vodah v letih 2002 do 2006).

⁴² Uradni list RS, št. 40/14.

izhodišč, na podlagi katerih se bo presodilo, ali je še vedno izkazana potreba po sprejemu navedenega predpisa ali pa je treba spremeniti drugi odstavek 125. člena ZV-1.

2.1.1.2 Nadomestilo za rabo vode

Zaradi neurejenega stanja na področju rabe vode, ko se je raba vode pogosto izvajala brez vodnih pravic, kljub temu da je bilo to predpisano, se je v letu 2002 z uveljavitvijo ZV-1 uveljavila prehodna določba 199. člena ZV-1, s katero je bila obstoječim uporabnikom, ki so uporabljali vodno ali morsko dobro ali odvzemali naplavine brez predhodno pridobljenih vodnih pravic (vodnega dovoljenja ali koncesije), dana možnost, da pridobijo vodno pravico pod enostavnejšimi pogoji. Na podlagi vloge za izdajo vodnega dovoljenja ali koncesije, ki jo je moral vložiti obstoječi uporabnik⁴³ najkasneje v 2 letih od uveljavitve ZV-1 (to je do 10. 8. 2004), je ministrstvo izdalo vodno dovoljenje ali je vlada podelila koncesijo brez javnega razpisa skladno z določbami ZV-1.

Zakon o dopolnitvah Zakona o vodah⁴⁴ (v nadaljevanju: ZV-1C), ki je prišel veljati z 21. 12. 2013, je uveljavil nove prehodne določbe (199.a do 199.j člen ZV-1). Skladno z 199.a členom ZV-1 se je obstoječim uporabnikom vode podaljšal rok za vložitev vlog:

- za pridobitev koncesije brez javnega razpisa za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda, ali
- za pridobitev vodnega dovoljenja za proizvodnjo pijač, ki se odvzema iz javnega vodovoda.

Vloge za izdajo koncesije in pobude za izdajo koncesijskih aktov so morale biti vložene najkasneje v 3 mesecih od uveljavitve ZV-1C, torej najkasneje do 21. 3. 2014. Rok za izdajo koncesijskih aktov in vodnih dovoljenj je bil 31. 12. 2014.

V skladu z 199.b členom ZV-1 je morala nadomestilo za rabo vode plačati pravna ali fizična oseba, ki je do uveljavitve ZV-1C:

- rabila vodo, za katero je predpisana pridobitev koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda, pa ji koncesija do uveljavitve ZV-1C ni bila podeljena;
- pridobila koncesijo za proizvodnjo pijač, vendar je vodo rabila že pred podelitvijo koncesije;
- pridobila koncesijo za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda in je vodo rabila že pred pridobitvijo koncesije;
- rabila vodo, za katero je predpisana pridobitev vodnega dovoljenja za proizvodnjo pijač, ki se odvzema iz javnega vodovoda, pa ji vodno dovoljenje do uveljavitve ZV-1C ni bilo izdano;
- rabila vodo iz javnega vodovoda za proizvodnjo pijač ali termalno vodo za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč po predpisih o zdravstveni dejavnosti pred dokončnostjo vodnega dovoljenja.

⁴³ Za obstoječe uporabnike vode so se šteli vsi uporabniki vode, ki so uporabljali vodo za takšno rabo, za katero je bilo predpisano vodno dovoljenje ali koncesija.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 100/13.

V skladu s šestim odstavkom 199.b člena ZV-1 se nadomestilo za rabo vode plača v primeru:

- rabe vode, za katero je predpisana pridobitev koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda, pa koncesija do uveljavitve ZV-1C ni bila podeljena, in v primeru rabe vode, za katero je predpisana pridobitev vodnega dovoljenja za proizvodnjo pijač, ki se odvzema iz javnega vodovoda, pa vodno dovoljenje do uveljavitve ZV-1C ni bilo izdano, za obdobje dejanske rabe vode v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2013 oziroma do prenehanja dejanske rabe vode, če to nastopi pred 31. 12. 2013,
- rabe vode za proizvodnjo pijač pred podelitvijo koncesije in rabe termalne vode za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno pred pridobitvijo koncesije za obdobje dejanske rabe vode do podelitve koncesije in
- rabe vode iz javnega vodovoda za proizvodnjo pijač ali termalne vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč po predpisih o zdravstveni dejavnosti pred dokončnostjo vodnega dovoljenja za obdobje dejanske rabe do dokončnosti vodnega dovoljenja.

V sedmem odstavku 199.b člena ZV-1 je bilo določeno, da se nadomestilo za rabo vode ne plačuje za obdobje pred 1. 1. 2005.

V skladu s prvim odstavkom 199.c člena ZV-1 o plačilu nadomestila za rabo vode v primeru vodnega dovoljenja odloči ministrstvo z odločbo, v primeru koncesije pa se plačilo nadomestila za rabo vode uredi s koncesijsko pogodbo. V primerih, če je bila za rabo vode pobuda oziroma vloga za izdajo koncesijskega akta ali vodnega dovoljenja umaknjena ali ni bila vložena, pa o plačilu nadomestila za rabo vode po uradni dolžnosti odloči ministrstvo z odločbo.

Drugi odstavek 199.c člena ZV-1 določa, da se nadomestilo za rabo vode plača v enkratnem znesku ali v največ 30 letnih obrokih oziroma največ v toliko letnih obrokih, kolikor znaša število let do izteka obdobja, za katero je vodna pravica podeljena. Če je znesek nadomestila za rabo vode nižji od 10.000 EUR, se nadomestilo za rabo vode plača v enkratnem znesku. Pri obročnem plačilu se obračunajo referenčne obresti, ki so določene v višini referenčne obrestne mere za izračun državnih pomoči, ki velja na dan izdaje vsakokratne odločbe oziroma izdaje računa.

Prvi odstavek 199.f člena ZV-1 določa, da lahko pravne ali fizične osebe, ki so do uveljavitve ZV-1C pridobile koncesijo za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanja in podobno, če se rabi termalna voda (vodo pa so rabile že pred podelitvijo koncesije), na podlagi 199. f člena ZV-1 zahtevajo vračilo razlike plačil med že plačanim zneskom plačila za koncesijo in zneskom nadomestila za rabo vode, izračunanim v skladu s 199.č ali 199.d členom ZV-1, ki določata načina izračunov višine nadomestil. V primeru, če ministrstvo ugotovi, da je že plačani znesek plačila za koncesijo višji od izračunanega zneska nadomestila za rabo vode, se v skladu s tretjim in petim odstavkom 199.f člena ZV-1 razlika vrne na podlagi sklenjenega aneksa h koncesijski pogodbi iz podračuna državnega proračuna "Prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico, ki pripadajo državi", in sicer brezobrestno v 30 letnih obrokih oziroma največ v toliko letnih obrokih, kolikor znaša število let do izteka obdobja, za katero je koncesija podeljena. Vračilo posameznega obroka zapade 31. 12. v letu, v katerem je treba vrniti posamezni obrok. Če je skupna višina razlike nižja od 10.000 EUR, se vrne v enkratnem znesku, in sicer v 60 dneh po izdanem dobropisu. Skladno s četrtem odstavkom 199.f člena ZV-1 pa se v primeru, če je že plačani znesek plačila za koncesijo nižji od izračunanega zneska nadomestila za rabo vode, razlika plača kot nadomestilo za rabo vode v skladu s 199.c členom tega zakona.

Ministrstvo je uveljavitev nadomestila za rabo vode v ZV-1C in Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah⁴⁵ (v nadaljevanju: ZV-1E) predlagalo kot izvedeni popravljalni ukrep, ki smo mu ga naložili v revizijskem poročilu o izvajanju Zakona o vodah v letih 2009 in 2010⁴⁶, ker smo ugotovili velike zamude v vseh fazah podeljevanja koncesij, zaradi česar so bili tisti subjekti, ki jim ni bilo odmerjeno plačilo za koncesijo, v boljšem konkurenčnem položaju v primerjavi s tistimi, ki so koncesijo plačevali, s čimer je bilo kršeno načelo enakopravne obravnave vseh subjektov na trgu, ki so rabili vodo. Z uvedbo novele ZV-1C je bila vzpostavljena pravna podlaga za določitev začetka obračunavanja koncesijskih dajatev za tiste subjekte, ki vodo rabijo in so vložili vloge za podelitev koncesije, pa še niso sklenili koncesijskih pogodb, in tiste, ki že imajo sklenjene pogodbe na podlagi 199. člena ZV-1, na način, da je bila obveznost plačevanja koncesijske dajatve določena za obdobje dejanskega izkoriščanja vodnih virov.

Z uveljavitvijo ZV-1E, ki je prišel veljati dne 13. 8. 2015 (199.k do 199.š člen ZV-1), se je pravnim in fizičnim osebam, ki so v letih 2014 in 2015 rabile vodo, za katero je predpisana pridobitev koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda, ali rabile vodo, za katero je predpisana pridobitev vodnega dovoljenja za proizvodnjo pijač, ki se odvzema iz objektov in naprav, namenjenih oskrbi s pitno vodo, ne da bi jim bila dodeljena vodna pravica oziroma jim je bila vodna pravica podeljena v obdobju med 22. 12. 2013 in 31. 12. 2015, določila še obveznost plačila nadomestila za rabo vode za leti 2014 in 2015. V skladu z drugim odstavkom 199.l člena ZV-1 se nadomestilo za rabo vode za leti 2014 in 2015 plača v enkratnem znesku za vsako posamezno leto posebej, obveznost plačila pa nastopi v 60 dneh od dokončnosti izdane odločbe na podlagi vodnega dovoljenja oziroma izdaje računa na podlagi koncesijske pogodbe. Z novelo ZV-1E je bilo v 199.p členu ZV-1 brezobrestno vračilo razlike med dejanskimi plačili za vodno pravico in izračunanim nadomestilom za rabo vode uveljavljeno tudi za leti 2014 in 2015.

2.1.1.2.a Ugotavljamo, da sta noveli ZV-1C in ZV-1E imetnikom koncesije za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanja in podobno, če se rabi termalna voda, ki so vodno pravico pridobili kadarkoli do uveljavitve ZV-1C oziroma ZV-1E, omogočili brezobrestno vračilo razlike med dejanskimi plačili za vodno pravico in izračunanim nadomestilom za rabo vode. Po naši oceni določitev brezobrestnega vračila razlike med dejanskimi plačili za koncesijo in izračunanim nadomestilom za rabo vode iz državnega proračuna v 30 letnih obrokih oziroma največ v toliko letnih obrokih, kolikor znaša število let do izteka obdobja, za katero je koncesija podeljena, kot to določata 199.f člen ZV-1 in 199.p člen ZV-1, ni ustrezna, ker ne določa obveznega prevrednotenja obročnih obveznosti za vračilo iz proračuna z referenčno obrestno mero (na način, ki se uporablja pri prevrednotenju terjatev proračuna iz naslova obročnih plačil v proračun). Na ta način so imetniki koncesije, ki jim je bilo plačilo za koncesijo obračunano in so ga v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2015 tudi plačevali, v slabšem finančnem položaju v primerjavi z zavezanci za plačilo nadomestila za rabo vode, ki za uporabo vode v navedenem obdobju niso plačevali predpisane dajatve (plačila za vodno pravico).

Ob tem opozarjamo tudi na začete sodne postopke o zakonitosti (retroaktivnosti) nadomestila za rabo vode, ki so se sicer prekinili do odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije o zahtevi za

⁴⁵ Uradni list RS, št. 56/15.

⁴⁶ Poglavje 6. Zahteva za predložitev odzivnega poročila, točka 7, stran 97.

oceno ustavnosti določb ZV-1⁴⁷, ki za nazaj, to je za obdobje od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2015, urejajo način, višino in postopek plačila tega nadomestila za obstoječo in dejansko posebno rabo vode v navedenem obdobju⁴⁸.

2.1.1.2.b Obveznost za plačilo nadomestila za rabo vode je glede na določila ZV-1C in ZV-1E prenehala z 31. 12. 2015. Od 1. 1. 2016 je ponovno vzpostavljena neenakopravna finančna obremenitev uporabnikov vode, saj imetniki koncesij od 1. 1. 2016 ponovno plačujejo plačilo za koncesijo na podlagi koncesijskih aktov, imetniki vodnih dovoljenj še vedno ne plačujejo za vodno pravico. Ministrstvo do izdaje osnutka revizijskega poročila v sprejem vladi namreč še ni predložilo predpisa iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1, ki bi določal podrobnejša merila za določitev višine plačila za vodno pravico za primere, ko je vodna pravica dodeljena na podlagi vodnega dovoljenja. Zaradi navedenega ministrstvo nima podlage za določitev višine plačila za vodno pravico za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja (povezava s točko 2.1.1.1.c), ministrstvo pa tudi na drug način ni zagotovilo oziroma sistemsko uredilo plačila za vodno pravico za vse vrste posebne rabe vode.

2.1.1.2.c Noveli ZV-1C in ZV-1E sta uveljavili obvezno plačilo prehodne okoljske dajatve za rabo vode v obliki nadomestila za rabo vode, ki se je rabila, ne da bi bila za to rabo predhodno dodeljena vodna pravica (koncesija ali vodno dovoljenje), samo za proizvodnjo pijač ali potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda (ne glede na to, na kakšen način je voda odvzeta), ne pa tudi za druge uporabnike vode oziroma vrste neposredne in posredne posebne rabe vode, za katere je skladno z ZV-1 prav tako obvezna pridobitev vodne pravice. Obveznost plačila nadomestila za rabo vode tako ni bila predpisana za naslednje vrste neposredne rabe vode, za katere je treba pridobiti vodno dovoljenje in so določene v prvem odstavku 125. člena ZV-1 (ne glede na to, ali gre za neposredno rabo vode ali pa za rabo vode iz javnega vodovoda): oskrbo s pitno vodo, za tehnološke namene, namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin in dejavnosti kopališč, izvajanje športnega ribolova v komercialnih ribnikih, pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave, gojenje sladkovodnih morskih organizmov. Po naši oceni naveden selektiven način ureditve prehodne okoljske dajatve v obliki plačila nadomestila za rabo vode ni bil ustrezen, ker je uveljavil obvezno plačilo samo za nekatere uporabnike vode oziroma vrste posebne rabe vode.

2.1.1.3 Vodno povračilo

V skladu s prvim odstavkom 124. člena ZV-1 mora imetnik vodne pravice za rabo vode, naplavin ali vodnih zemljišč v lasti države (poleg plačila za vodno pravico) plačevati tudi vodno povračilo, sorazmerno obsegu vodne pravice. Če ima imetnik vodne pravice za upravljanje objekta ali naprave za odvzem vode določenega upravljavca, je ne glede na določbo prejšnjega stavka zavezanec za plačilo vodnega povračila oseba, ki upravlja objekt ali napravo za odvzem vode.

⁴⁷ To je četrtega in petega odstavka ter prve in tretje alineje šestega odstavka ter sedmega odstavka 199.b člena ZV-1, prvega odstavka in 1. stavka drugega odstavka 199.e člena ZV-1, v zvezi s petim odstavkom istega člena ZV-1.

⁴⁸ VSRS Sklep X Ips 302/2017- 21 z dne 20. 7. 2020 in VSRS Sklep X Ips 304/2017-19 z dne 20. 7. 2020.

Drugi odstavek 124. člena ZV-1 določa, da se vodno povračilo plača ob upoštevanju načela povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, ki vključuje zlasti:

- stroške izvajanja javnih služb po ZV-1⁴⁹,
- stroške investicij in vzdrževanja vodne infrastrukture, vključno s stroški za nakup zemljišč, potrebnih za njeno gradnjo,
- stroške države, ki jih ima ta pri postopku vzpostavitve prejšnjega stanja v primerih sprememb vodnega zemljišča, kot izhaja iz četrtega odstavka 24. člena ZV-1,
- stroške države za odkupe zemljišč iz petega odstavka 24. člena ZV-1, drugega odstavka 18. člena ZV-1 ter za nakup vodnih ter priobalnih zemljišč ter sofinanciranje nakupa priobalnih zemljišč s strani lokalnih skupnosti iz 16. člena ZV-1,
- stroške odškodnin, ki izhajajo iz ZV-1,
- stroške države zaradi zagotavljanja dobrega stanja voda.

V tretjem odstavku 124. člena ZV-1 je določeno, da če je za izvajanje vodne pravice potreben poseg v prostor, nastopi obveznost plačila vodnega povračila z dnem izdaje uporabnega dovoljenja, v drugih primerih pa z dnem dokončnosti vodnega dovoljenja ali sklenitve koncesijske pogodbe.

Skladno s četrtem odstavkom 124. člena ZV-1 pa vodnega povračila ne plača izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo v primerih, ko gre za posebno rabo vode, ki se jemlje iz javnega vodovoda, ki ni oskrba s pitno vodo⁵⁰, in za odvzem vode iz javnega vodovoda za oskrbo s pitno vodo v drugi državi⁵¹.

Na podlagi petega odstavka 124. člena ZV-1 je bila za pobiranje vodnega povračila izdana Uredba o vodnih povračilih⁵², ki podrobneje ureja način določanja višine vodnega povračila, način njegovega obračunavanja, odmere ter plačevanja in merila za njegovo znižanje ter oprostitev, pri čemer upošteva načelo povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, ki temelji na ekonomskem vrednotenju, vrsti rabe voda ter tudi socialnih, gospodarskih in geografskih značilnostih območja, na katerem se izvaja vodna pravica.

2.1.1.4 Posebna ureditev plačil za koncesijo za energetska izkoriščanje Spodnje Save

5. člen ZPKEPS-1 na poseben način ureja plačila (dajatve) koncesionarja, to je plačila za koncesijo, ki je plačilo za vodno pravico energetskega izkoriščanja Spodnje Save in uporabo objektov vodne

⁴⁹ To so javne službe iz 161. člena ZV-1: (1) obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture, namenjene ohranjanju in uravnavanju vodnih količin (tretji odstavek 81. člena), (2) obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda (prvi odstavek 93. člena), (3) izvedba izrednih ukrepov v času povečane stopnje ogroženosti zaradi škodljivega delovanja voda (prvi odstavek 95. člena), (4) izvedba izrednih ukrepov po naravni nesreči zaradi škodljivega delovanja voda (prvi odstavek 96.a člena), (5) vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč (prvi odstavek 98. člena) in (6) zagotavljanje vodovarstvenega nadzora (prvi odstavek 177. člena).

⁵⁰ Prvi odstavek 118. člena ZV-1.

⁵¹ Drugi odstavek 118. člena ZV-1.

⁵² Uradni list RS, št. 103/02, 122/07 in 3/21.

infrastrukture⁵³ in vodnega povračila. Skladno z drugim odstavkom 1. člena ZPKEPS-1 koncesija velja za rabo vode za proizvodnjo električne energije v HE Vrhovo, Boštanj, Blanca, Krško, Brežice in Mokrice. V skladu s prvim odstavkom 5. člena ZPKEPS-1 koncesionar za energetsko izkoriščanje Spodnje Save in uporabo objektov vodne infrastrukture plačuje državi vsako leto znesek v višini 10 % od vrednosti proizvedene električne energije in vodno povračilo. Višina plačila za koncesijo se odmeri od povprečne cene letne količine proizvedene električne energije, ki je v koledarskem letu v HE proizvedena in ki jo koncesionar zaračuna po pogodbi. Drugi odstavek 5. člena ZPKEPS-1 določa, da se višina plačila za koncesijo, parametri za izračun višine vodnega povračila, ki ga koncesionar plačuje od dneva izdaje uporabnega dovoljenja za posamezno HE, in metodologija za izračun vrednosti proizvedene električne energije določijo v koncesijski pogodbi. Tretji odstavek 5. člena ZPKEPS-1 določa, da najvišji možni seštevek vseh dajatev in nadomestil, ki jih plača koncesionar (plačilo za koncesijo, vodno povračilo in podobno), lahko znaša največ 14 % njegovega prihodka od prodaje električne energije.

2.1.1.4.a Ugotavljamo, da 5. člen ZPKEPS-1 na poseben način ureja plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, za namen proizvodnje električne energije v veliki HE, kot je opredeljena v tretji točki prvega odstavka 136. člena ZV-1. Višina plačila za koncesijo se odmeri od povprečne cene letne količine proizvedene električne energije, ki je v koledarskem letu v HE proizvedena in ki jo koncesionar zaračuna po pogodbi.

S tem, ko ZPKEPS-1 predpisuje stopnjo plačila za koncesijo, ki znaša 10 % od vrednosti proizvedene električne energije, in hkrati omejuje vse dajatve in nadomestila, ki jih lahko plačuje koncesionar, na največ 14 % njegovega prihodka od prodaje električne energije, določa tudi maksimalno stopnjo za obračun vodnega povračila, ki lahko znaša največ 4 % prihodkov od prodaje električne energije. Navedena posebna ureditev načina obračunavanja vodnega povračila v ZPKEPS-1 drugače ureja to okoljsko dajatev za rabo vode kot ZV-1, ki v petem odstavku 124. členu ZV-1 določa, da se pri določitvi višine vodnega povračila upošteva načelo povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda.

Veljavna normativna podlaga v ZPKEPS-1 za rabo vodne energije na Spodnji Savi ne zagotavlja sistemsko enakih dajatev za rabo vode, kot to velja za proizvodnjo električne energije v velikih HE na rekah Dravi, Soči, Idrijci, Bači in zgornji Savi. Z ZPKEPS-1 je namreč koncesionarju zagotovljena prednost (ugodnost) v obliki nižje obremenitve njegovega poslovanja z okoljskimi dajatvami za rabo vode, kot je s temi dajatvami obremenjeno poslovanje drugih koncesionarjev, ki izkoriščajo vodno energijo za proizvodnjo električne energije v velikih HE na rekah Dravi, Soči, Idrijci in Bači ter zgornji Savi. Koncesionarji teh HE v skladu s sedmo alinejo 6. člena Uredbe o vodnih povračilih plačujejo vodno povračilo od razpoložljive vodne energije oziroma od določenega obsega vodne pravice (največji dovoljen letni energetski potencial rek, izražen v MWh) in ne od obsega dejansko izkoriščene vodne energije, zaradi česar so zavezani za plačilo višjega vodnega povračila v primerjavi z zavezanci za vodno povračilo rabe vodne energije na Spodnji Savi (povezava s točko 2.3.3.b).

⁵³ 4. točka 2. člena ZPKEPS-1: Objekti vodne infrastrukture so objekti in naprave, namenjeni posebni rabi, in sicer ureditvi vseh pritokov reke Save ter izvedbi visokovodnih nasipov in drugih zaščitnih ukrepov pred visokimi vodami in poplavami na območju koncesije.

2.1.1.5 Posredna okoljska dajatev za rabo vode iz naslova stroškov nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti

Prvi odstavek 79. člena ZV-1 določa, da se lastniku ali drugemu posestniku, ki je nosilec kmetijskega gospodarstva, ki ima zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima zmanjšan dohodek iz kmetijske dejavnosti, zagotovi nadomestno zemljišče, če je zmanjšanje tega dohodka posledica prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima, ki so strožji od ukrepov, ki veljajo za izvajanje kmetijske dejavnosti na primerljivih zemljiščih zunaj vodovarstvenega območja. Skladno s tretjim odstavkom 79. člena ZV-1 je oseba iz prvega odstavka tega člena v primeru, če upravljaivec iz prejšnjega odstavka ne more zagotoviti nadomestnega zemljišča, upravičena do nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti.

Na podlagi šestega odstavka 79. člena ZV-1 je zavezanec za izplačilo tega nadomestila izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo, ki mora v skladu z uredbo o načinu izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti upravičencu, ki izpolnjuje predpisane pogoje, v roku 2 mesecev po vložitvi zahtevka za izplačilo nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti oziroma po odobritvi sheme pomoči s strani Evropske komisije predložiti pogodbo v podpis in izplačati to nadomestilo.

Drugi odstavek 5. člena uredbe o načinu izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti določa, da se nadomestila financirajo iz sredstev, ki jih za izvajanje storitev GJS oskrbe s pitno vodo pridobiva izvajalec te GJS v skladu s predpisom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. V šestem odstavku 16. člena uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja je določeno, da omrežnina (ki poleg vodarine tvori ceno storitve GJS oskrbe s pitno vodo) med drugim vključuje tudi stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. S tem so stroški teh nadomestil določeni kot sestavina cene storitev GJS oskrbe s pitno vodo⁵⁴, s čimer je skladno z določili 5. člena uredbe o načinu izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti določeno, da so prihodki od opravljenih storitev te GJS finančni vir sredstev za izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. Iz navedenega izhaja, da obe uredbi (uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja in uredba o načinu izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti) poleg ZV-1 določata posredno okoljsko dajatev zaradi rabe vode, ki bremeni samo uporabnike storitev tiste GJS oskrbe s pitno vodo, katere izvajalec prodaja vodo iz vodnega vira, za katerega velja vodovarstveni režim, in izplačuje nosilec kmetijske dejavnosti nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti.

2.1.1.5.a Ocenjujemo, da vzpostavljen sistem izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti v podzakonskih predpisih ni ustrezen, saj s takšno ureditvijo ni zagotovljen enakopraven sistem obdavčitve rabe voda. Nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti kot posredna okoljska dajatev za rabo vode namreč dodatno (poleg vodnega povračila) bremeni samo nekatere uporabnike pitne vode, to je tista gospodinjstva in gospodarske subjekte, ki

⁵⁴ Ta glede na določbe šestega in osmega odstavka 16. člena uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja vključuje tudi stroške plačila za vodno pravico in vodnega povračila.

odvzemajo pitno vodo iz objektov in naprav GJS oskrbe s pitno vodo, katere izvajalec izplačuje nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti.

2.1.2 Ureditev načina pobiranja okoljskih dajatev za rabo vode

Obračunavanje in plačevanje okoljskih dajatev za rabo vode (plačila za vodno pravico in vodnega povračila) na operativni ravni urejajo podzakonski predpisi, ki v povezavi z ZV-1 zagotavljajo nastanek obveznosti za plačilo teh dajatev, opredeljujejo zavezanca za plačilo in vplačevanje teh dajatev v državni proračun.

Za pobiranje plačila za vodno pravico in vodno povračilo je skladno z drugim odstavkom 6. člena ZV-1 pristojen carinski organ⁵⁵, pri čemer se za pobiranje teh dajatev uporabljajo predpisi, ki urejajo davčni postopek. Carinski organ je pristojen tudi za opravljanje nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja obveznosti pobiranja plačil za vodno pravico in vodno povračilo ter za izvajanje nadzora nad predpisi, izdanimi na podlagi 123. in 124. člena ZV-1. Skladno s 180.b členom ZV-1 carinski organ naloge nadzora izvaja v skladu z ZV-1, predpisi, ki urejajo carinsko službo, ter zakonom, ki ureja davčni postopek.

V letu 2014 je pričel veljati ZV-1D, ki je v 38. členu določil, da carinski organ začne izvajati naloge, opredeljene v drugem odstavku 6. člena ZV-1 in 180.b členu ZV-1, z dnem, določenim s predpisom iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1, ki do izdaje osnutka revizijskega poročila še ni bil sprejet, in predpisom iz petega odstavka 124. člena ZV-1, to je Uredbo o vodnih povračilih.

Skladno s četrtem odstavkom 108. člena ZV-1 je treba posebno rabo vode izvajati tako, da se zagotovita smotrna in učinkovita raba vode z uporabo najboljše razpoložljive tehnike, imetnik vodne pravice pa mora zagotoviti redno spremljanje odvzetih količin vode z merilno napravo in elektronsko poročati ministrstvu o odvzetih količinah vode na način in v obsegu, ki ju določi minister s predpisom.

2.1.2.a Ministrstvo predpisa iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1 (povezava s točko 2.1.1.1.c) še ni predlagalo vladi v sprejem. Prav tako ministrstvo še ni predlagalo dopolnitev Uredbe o vodnih povračilih, v kateri bi skladno z 38. členom ZV-1D določilo datum prenosa nalog pobiranja in nadzora plačevanja vodnih povračil na carinski organ. S tem ministrstvo ni zagotovilo prenosa nalog pobiranja in nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja obveznosti v zvezi s plačili za vodno pravico in vodno povračilo na carinski organ.

2.1.2.b Ugotavljamo, da ministrstvo do izdaje osnutka revizijskega poročila še ni pripravilo predloga predpisa o načinu in obsegu elektronskega poročanja o odvzetih količinah vode iz četrtega odstavka 108. člena ZV-1, čeprav bi moral minister skladno z 210. členom ZV-1 ta predpis izdati v roku 3 let od uveljavitve ZV-1, to je do 10. 8. 2005.

⁵⁵ To so organizacijske enote Finančne uprave Republike Slovenije (carinski uradi) po Uredbi o določitvi finančnih uradov Finančne uprave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 57/14, 92/14, 80/16), ki so na podlagi področnih predpisov med drugim pristojne za pobiranje vseh trošarin in okoljskih dajatev za onesnaževanje.

Pojasnilo ministrstva⁵⁶

Minister je februarja 2021 izdal Sklep ministra o ustanovitvi delovne skupine za pripravo osnutka podzakonskega predpisa na podlagi četrtega odstavka 108. člena Zakona o vodah⁵⁷, katerega cilj je priprava osnutka tega predpisa ter opredelitev vseh potrebnih ukrepov za njegovo implementacijo. Osnutek predpisa do izdaje osnutka revizijskega poročila še ni bil pripravljen.

2.1.2.c Upošteva se 34. člen ZV-1D, mora imetnik vodne pravice do uveljavitve predpisa iz četrtega odstavka 108. člena ZV-1 poročati ministrstvu o odvzetih količinah vode na način in v obsegu, ki sta določena z aktom, s katerim je bila vodna pravica podeljena. Iz navedenega izhaja, da se takšen način poročanja lahko uporablja samo v primeru vodne pravice, pridobljene s koncesijo, saj koncesijski akti za imetnike koncesije to obveznost določajo, medtem ko za imetnike vodnih dovoljenj ta obveznost v izdanih vodnih dovoljenjih ni predpisana. Koncesijski akti namreč določajo obveznost imetnika vodne pravice (koncesije), da izdelava triletni program in zagotavlja izvajanje monitoringa⁵⁸, ki obsega monitoring odvzetih količin podzemne vode ter monitoring vpliva rabe vode in nadzor nad hidravličnimi značilnostmi vrtin, ter o tem letno poroča do 28. 2. tekočega leta za preteklo leto. Za imetnike vodnih dovoljenj pa je ministrstvo (direkcija za vode) na svoji spletni strani objavilo le priporočilo za izdelavo poročila na posebnih obrazcih in posredovanje tega poročila v digitalnem formatu. Z Uredbo o vodnih povračilih je za imetnike vodne pravice, ki so zavezanci za plačilo vodnega povračila, predpisana vložitev napovedi za plačilo vodnega povračila za rabo vode. Zavezanci za plačilo vodnega povračila morajo do 31. 1. tekočega leta na direkcijo za vode vložiti napoved za plačilo vodnega povračila za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za preteklo leto.

Iz navedenega izhaja, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, imetnik vodne pravice v praksi poročal ministrstvu oziroma direkciji za vode o odvzeti količini vode v preteklem letu na 2 načina, kar po naši oceni predstavlja prekomerno administrativno breme tako za imetnika vodne pravice kot tudi za direkcijo za vode.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pripravilo Uredbo o spremembah Uredbe vodnih povračilih⁵⁹, ki je pričela veljati 9. 1. 2021. Z uveljavitvijo te spremembe je ministrstvo delno poskrbelo za zmanjšanje administrativnega bremena nekaterih imetnikov vodne pravice in direkcije za vode v zvezi z odmero vodnega povračila za leto 2020. V 3. členu navedene uredbe je namreč določeno, da do 31. 1. napoved za plačilo vodnega povračila vložijo samo zavezanci, katerih osnova za obračun vodnega povračila je količina odvzete vode izražena v m³, za vse druge rabe vode (ki so izražene v MWh ali m²) pa direkcija za vode odmeri vodno povračilo na podlagi podatkov iz svojih evidenc o rabi vode, naplavin in vodnih zemljišč.

⁵⁶ Št. 006-9/2020-255 z dne 13. 9. 2021, točka 8.

⁵⁷ Št. 355-21/2020-2550-8 z dne 1. 2. 2021.

⁵⁸ Monitoring se mora izvajati v skladu s predpisi, ki urejajo monitoring površinskih in podzemnih voda, oziroma v skladu s predpisi o meroslovju.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 3/21.

2.1.2.1 Plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem

Tretji odstavek 123. člena ZV-1 določa, da obveznost plačila za vodno pravico nastopi z dnem začetka izvajanja vodne pravice, njen imetnik pa ga mora plačati na način in v roku, ki ga določi organ, ki jo je podelil. Podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja, bi morala skladno s četrtem odstavkom 123. člena ZV-1 predpisati vlada (povezava s točko 2.1.1.1.c).

2.1.2.1.a Zaradi nesprejetja predpisa iz četrtega odstavka 123. člena ZV-1 (povezava s točko 2.1.1.1.c) tako niso bila opredeljena niti merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena z vodnim dovoljenjem. Tako imetnikom vodnih dovoljenj za rabo vode ni mogoče obračunati in odmeriti plačila za vodno pravico. Navedeno je v neskladju z 9. členom vodne direktive ter prvim odstavkom 6. člena in prvim odstavkom 123. člena ZV-1, iz katerih izhaja, da so imetniki vodnih dovoljenj (poleg imetnikov koncesij) prav tako zavezanci za plačilo plačila za vodno pravico.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je 25. 7. 2019 v vladno obravnavo posredovalo Osnutek uredbe o podrobnejših merilih plačila za vodno pravico, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja za rabo vode za proizvodnjo pijač⁶⁰, s katerim je predvidena ureditev plačevanja vodne pravice za imetnike vodnega dovoljenja za rabo vode za proizvodnjo pijač, ki se jemlje iz javnega vodovoda, in sicer pod pogojem, da osnova za obračun plačila za vodno pravico (obseg vodne pravice) iz vodnega dovoljenja presega 100 m³ vode na leto. Do izdaje osnutka tega revizijskega poročila je imel osnutek navedene uredbe v evidenci vladnih aktov še vedno status predpisa v pripravi⁶¹ znotraj ministrstva.

2.1.2.2 Plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo

V skladu z drugim odstavkom 137. člena ZV-1 se koncesijski akt (uredba o koncesiji) izda v skladu z merili in pogoji, določenimi s predpisom vlade in z načrti upravljanja z vodami. V četrtem odstavku 137. člena ZV-1 je določeno, da koncesijski akt lahko vsebuje določbo, da ima pri podelitvi koncesije prednost oseba, ki ponudi v plačilo višjo koncesijsko dajatev⁶², kot je določena z (koncesijskim) aktom, ali ponudi druge, za koncedenta ugodnejše pogoje. V skladu s tretjim odstavkom 137. člena ZV-1 je v primerih, če je za rabo vode, za katero je treba pridobiti koncesijo, treba pridobiti tudi dovoljenje za poseg v prostor skladno s predpisi s področja urejanja prostora in graditve objektov, podlaga za izdajo koncesijskega akta tudi prostorski akt države ali lokalne skupnosti.

⁶⁰ Št. 007-253/2016 (brez datuma).

⁶¹ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=7487>], oktober 2022.

⁶² Koncesijska dajatev se v literaturi opredeljuje kot plačilo, ki ga koncesionar plačuje koncedentu za privilegij, ki ga je pridobil s koncesijo. Plačilo za koncesijo se v različnih primerih imenuje različno (koncesnina, odškodnina, nadomestilo, pristojbina, koncenčnina); na splošno je plačilo koncesionarja za dodeljeno pravico uporabe gradnje ali storitve oziroma izvajanja gospodarske dejavnosti v javnem interesu.

Skladno z 138. členom ZV-1 lahko za izdajo koncesijskega akta za rabo vode pravna in fizična oseba vloži pobudo, ki mora vsebovati vse elemente, potrebne za določitev vsebine koncesijskega akta, zlasti pa območje koncesije, vrsto, obseg in čas trajanja rabe vode. Vlada v 3 mesecih od prejetja pobude obvesti pobudnika o tem, ali bo začela s postopkom za izdajo koncesijskega akta.

S koncesijsko pogodbo se pogodbeni stranki podrobneje dogovorita zlasti o:

- namenu, za katerega se podeljuje koncesija,
- posebnih pogojih, ki jih mora upoštevati koncesionar,
- pogojih in načinu plačevanja plačila za koncesijo,
- načinu razreševanja medsebojnih razmerij v primeru prenehanja koncesije pred potekom časa, za katerega je bila podeljena,
- drugih pravicah in obveznostih koncedenta in koncesionarja.

Podzakonski predpisi, ki so v letih 2016–2020 urejali pobiranje plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, so uredbe o koncesiji za rabo vode (koncesijski akti) za naslednje vrste rabe vode, kot so opredeljene v 136. členu ZV-1:

- proizvodnja pijač (24 uredb),
- potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi termalna voda (33 uredb),
- proizvodnja električne energije v velikih HE⁶³ (3 uredbe: Uredba o koncesiji za rabo reke Drave za proizvodnjo električne energije⁶⁴, Uredba o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače za proizvodnjo električne energije⁶⁵ (v nadaljevanju: Uredba o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače) in Uredba o koncesiji za rabo reke Save za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah HE Moste, HE Mavčiče in HE Medvode⁶⁶,
- odvzem naplavin (7 uredb).

V nadaljevanju predstavljamo predpisan način obračunavanja in plačevanja plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo (plačilo za koncesijo), v koncesijskih aktih (uredbah) po namenih rabe vode iz prvega odstavka 136. člena ZV-1.

2.1.2.2.1 Proizvodnja pijač

Imetniki koncesije za proizvodnjo pijač iz 1. točke prvega odstavka 136. člena ZV-1 plačujejo plačilo za vodno pravico na podlagi koncesijskih aktov (uredb), ki jih opredeljuje 137. člen ZV-1, ki določa način obračunavanja, odmere in plačevanja te dajatve ter sklenitev koncesijskih pogodb.

⁶³ Pobiranje plačila za koncesijo v velikih HE na Spodnji Savi je zagotovljeno s posebno ureditvijo v 5. členu ZPKEPS-1 (povezava s točko 2.1.1.4).

⁶⁴ Uradni list RS, št. 26/03, 101/03, 88/04, 118/05, 124/06 in 1/08.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 63/96, 88/04 in 83/06.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 13/03, 88/04 in 143/20.

Iz določb 24 koncesijskih aktov za proizvodnjo pijač, ki so bili veljavni v letih 2016–2020, izhaja, da se plačilo za koncesijo določi za vsako koledarsko leto posebej, pri višini plačila pa se upoštevajo podatki o letni količini podzemne vode, ki jo je koncesionar dal v promet kot pijačo (naravna mineralna voda, izvirna voda, namizna voda, pivo in brezalkoholna pijača), in podatki o čistem prihodku od prodaje te pijače v letu, za katero se določa plačilo za koncesijo. Podatki o letni količini podzemne vode se upoštevajo na način, da se "korigirajo" s parametrom "višina plačila za koncesijo za 1.000 litrov stekleničene podzemne vode", ki pa se določi s sklepom vlade (v starejših koncesijskih aktih pa s sklepom ministra, pristojnega za okolje) na način, da se upošteva 8-odstotni delež vsote vseh plačil vodnega povračila, odmerjenega izvajalcem GJS oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisi, ki urejajo plačevanje vodnih povračil, izražene v evrih za količine odvzete podzemne vode (Q_1^{67} , Q_2^{68} in Q_3^{69}), izračunane iz podatkov o odmeri vodnih povračil in o proizvodnji pijač v letu, ki je 2 leti pred obračunskim letom plačila za koncesijo.

Skladno s prej navedenim načinom obračuna plačila za koncesijo v koncesijskih aktih za proizvodnjo pijač to plačilo predstavlja dajatev na prihodke od prodaje pijač, to je ekonomske ugodnosti, ki jo je imetnik vodne pravice dosegel z rabo vode (prodajo pijač). Na višino tega plačila pa poleg cene in letne količine prodane pijače (v m^3) vpliva tudi skupna vrednost zaračunanega vodnega povračila izvajalcem GJS oskrbe s pitno vodo (to je tudi količina odvzete vode za oskrbo s pitno vodo) in količina prodane pijače (vode) v letu, ki je 2 leti pred obračunskim letom plačila za koncesijo.

Koncesijski akti za proizvodnjo pijač določajo, da koncesionar plačuje za koncesijo med letom v obliki 2 akontacij, pri čemer plačilo prve akontacije v letu zapade v plačilo zadnji delovni dan v juniju, druga akontacija v letu pa zadnji delovni dan v decembru. Poleg tega koncesijski akti tudi določajo, da mora koncesionar ARSO za vsako leto najpozneje do 31. 3. poslati podatke, potrebne za izračun (odmero) plačila za koncesijo za preteklo leto. Koncesionar mora v primeru prenizko vplačanih zneskov z akontacijami plačati razliko do višine plačila za koncesijo, v primeru preplačil pa se razlika vrne koncesionarju v 60 dneh po izdaji poročila plačil za koncesijo.

V skladu z drugim odstavkom 164. člena ZVO-1 pripada v primeru, če koncesijo na naravni dobrini podeli država, del plačila za koncesijo tudi občini, na območju katere se koncesija izvaja oziroma nanjo vpliva, in sicer v deležu, ki je na podlagi ugotovljene razvitosti infrastrukture in obremenjenosti okolja⁷⁰ ob sodelovanju te občine določen v koncesijskem aktu. V skladu s četrtnim odstavkom 164. člena ZVO-1 je občina upravičena do sredstev iz prejšnjega odstavka, če ima veljaven načrt razvojnih programov po predpisih o javnih financah usklajen z operativnim programom iz 36. člena tega zakona in zagotavlja izvajanje obvezne GJS iz 149. člena tega zakona.

2.1.2.2.1.a Iz opredelitev načina obračuna plačila za koncesijo v podzakonskih predpisih (uredbah o koncesiji za rabo vode oziroma v koncesijskih aktih za proizvodnjo pijač) izhaja, da količinsko osnovo za obračun predstavlja količina prodane pijače (v m^3), pri čemer pa ni jasno, ali in na kakšen

⁶⁷ Q_1 je letna količina na območju Republike Slovenije odvzete podzemne vode, ki je bila dana v promet v brezalkoholnih pijačah, izražena v 1.000 litrih.

⁶⁸ Q_2 je letna količina na območju Republike Slovenije odvzete podzemne vode, ki je bila dana v promet kot izvirna voda, namizna voda ali pivo, izražena v 1.000 litrih.

⁶⁹ Q_3 je letna količina na območju Republike Slovenije odvzete podzemne vode, ki je bila dana v promet kot naravna mineralna voda, izražena v 1.000 litrih.

⁷⁰ Merila za določanje razvitosti infrastrukture in obremenjenosti okolja predpiše vlada.

način so bili pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevani tudi ostali kriteriji iz 123. člena ZV-1, in sicer: razpoložljivost vode, namen in vrsta posebne rabe voda, višina sredstev, potrebnih za gradnjo vodnih objektov, in čas trajanja posebne rabe vode.

2.1.2.2.1.b Ugotavljamo, da koncesijski akti ne določajo roka za odmero plačila za koncesijo za preteklo leto. Zaradi tega po oceni računskega sodišča ni določen oziroma predvidljiv rok izdaje akta o odmeri oziroma poročilu plačil za koncesijo.

2.1.2.2.1.c V 16 koncesijskih aktih za proizvodnjo pijač sta določena način in delež plačila za koncesijo (v razmerju 50 : 50 ali 40 : 60 v korist občine), ki v skladu z drugim odstavkom 164. člena ZVO-1 pripada občini, na področju katere se odvzema voda za proizvodnjo pijač, v preostalih 8 koncesijskih aktih⁷¹ pa način in delež plačila za koncesijo nista določena.

Ugotavljamo, da različna ureditev obveznosti odstopa dela plačila za koncesijo občinam v koncesijskih aktih za proizvodnjo pijač ne temelji na vnaprej določenih kriterijih/merilih za ocenjevanje upravičenosti občine do dela plačila za koncesijo, upošteva četrti odstavek 164. člena ZVO-1. Prav tako pa tudi katerikoli drug predpis ne določa pogojev/kriterijev, na podlagi katerih občini pripada del plačila za koncesijo. Tako po naši oceni s predpisi (koncesijskimi akti za proizvodnjo pijač) ni zagotovljena enakopravna obravnava občin v delu, ki se nanaša na financiranje njihovega poslovanja z delom predpisane okoljske dajatve za rabo vode, to je plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo za rabo vode.

2.1.2.2.1.d Poleg tega ugotavljamo, da v tistih koncesijskih aktih za proizvodnjo pijač, ki sicer določajo obveznost odstopa dela plačila za koncesijo občinam, ni določen način plačevanja te dajatve občini, zaradi česar ni jasno, ali se ta dajatev plačuje v državni proračun ali neposredno v občinske proračune.

2.1.2.2.2 Raba termalne vode

Imetnikom koncesije za rabo termalne vode za potrebe kopališč, ogrevanje in podobno iz 2. točke prvega odstavka 136. člena ZV-1 je vodna pravica podeljena za obdobje 30 let na podlagi koncesijskih aktov, ki jih opredeljuje 137. člen ZV-1. Koncesijski akti določajo način obračunavanja, odmere in plačevanja te dajatve ter sklenitev koncesijskih pogodb. V letih 2016–2020 je bilo veljavnih 33 koncesijskih aktov za rabo termalne vode.

V 26 koncesijskih aktih, ki so bili izdani v letu 2015, je določen začetek plačevanja plačila za koncesijo s 1. 1. 2016. Skladno s 6. členom teh uredb je izračun tega plačila določen glede na predpisano

⁷¹ Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač iz vrtine P-1/06 (Uradni list RS, št. 7/20), Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač iz vrtin D-3/07 in DAN-4/13 (Uradni list RS, št. 71/19), Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač v Drogi Kolinski d. d. iz vrtine G-4/70 (Uradni list RS, št. 103/15, 14/19), Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač v Dani d. o. o. iz vrtine D-2/05 (Uradni list RS, št. 103/15), Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač v Radenski d. d. iz vrtin V-G, V-H, V-J, P-Z, Vp-3č, V-L, V-P, V-S in V-T (Uradni list RS, št. 103/15 in 78/20), Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač v Huber, d. o. o., iz vrtine NIKO-1/08 (Uradni list RS, št. 50/16), Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač v Sončni elektrarni Bah Dragica Bah s. p. iz vrtine B-1/09 (Uradni list RS, št. 64/16) in Uredba o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač iz vrtine Z-3/11 (Uradni list RS, št. 58/17).

vrednost razpoložljive toplote za povprečno prostornino vode⁷², ki se izračuna kot zmnožek povprečne letne cene (izražene v evrih) za 1 MJ toplote⁷³, povprečne prostornine vode, temperaturne razlike med povprečno letno temperaturo termalne vode na ustju vrtine in 12 °C, faktorjem izhodiščne vrednosti enote posebne rabe vode, "korigirano" s faktorjema 0,15 in 4,2.

V primeru vračanja neonesnažene termalne vode v vodonosnik se pri izračunu višine plačila za koncesijo za posamezno koledarsko leto upošteva tudi letna prostornina vrnjene termalne vode v vodonosnik na način, da 80 % letne prostornine vrnjene termalne vode vpliva na znižanje povprečne prostornine vode ter posledično na skupni nižji znesek plačila za koncesijo.

Vseh 33 koncesijskih aktov za rabo termalne vode, veljavnih v obdobju, na katero se nanaša revizija, določa, da koncesionar plačuje za koncesijo med letom v obliki 2 akontacij (zadnji plačilni dan v juniju in decembru) ter da mora koncesionar direkciji za vode vsako leto poslati podatke, ki jih potrebuje za izračun plačila za koncesijo za preteklo leto, in sicer najpozneje do 31. 1. (v 4 primerih za rabo vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč) ali do 28. 2. (v 28 primerih za rabo vode za ogrevanje in potrebe kopališč) ali do 31. 3. (v 1 primeru za rabo vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč). Koncesionar mora v primeru prenizko vplačanih zneskov z akontacijami plačati razliko do višine plačila za koncesijo, v primeru preplačil pa se razlika vrne koncesionarju v 60 dneh po izdaji poročila plačil za koncesijo.

V drugem odstavku 12. člena 26 koncesijskih aktov, ki so bili izdani v letu 2015, je določeno, da znaša višina plačila za koncesijo, izražena kot delež plačila za koncesijo, 60 % plačila za koncesijo za leto 2016, 70 % za leto 2017, 80 % za leto 2018 in 90 % za leto 2019, izračunanega na način, kot to izhaja iz 6. člena teh aktov (uredb).

2.1.2.2.2.a Ugotavljamo, da koncesijski akti za rabo termalne vode ne določajo roka za določitev (odmero) plačila za koncesijo za preteklo leto. Zaradi tega po naši oceni tudi ni določen oziroma predvidljiv rok izdaje akta o odmeri poročila plačil za koncesijo.

2.1.2.2.2.b V 4 koncesijskih aktih⁷⁴ za rabo vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč je plačilo za koncesijo za rabo termalne vode določeno na podlagi ekonomske ugodnosti⁷⁵, ki jo ima koncesionar, ter na podlagi razpoložljive toplote, ki jo ima koncesionar pri rabi podzemne vode, za vsako leto posebej. Plačilo za koncesijo v navedenih 4 koncesijskih aktih za rabo termalne vode tako predstavlja dajatev, ki bremeni prihodke od izvajanja dejavnosti ogrevanja in kopališč, to je ekonomsko ugodnost, ki jo je imetnik vodne pravice dosegel z rabo vode pri izvajanju svoje

⁷² Pri tem je upoštevano povprečje med odvzeto letno prostornino vode in največjo dovoljeno letno prostornino vode.

⁷³ Ki se pridobi iz ekstra lahkega kurilnega olja ter izračuna iz kurilne vrednosti ekstra lahkega kurilnega olja (ki je 42,6 MJ/kg) in cene ekstra lahkega kurilnega olja v maloprodaji v letu, ki je 2 leti pred letom, za katero se določa plačilo za koncesijo.

⁷⁴ Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin B-2/59, VB-4/74 in VB-5/75 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč (Uradni list RS, št. 39/07), Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin K-1/67, K-2/70, V-1/72, V-3/75 in V-4/84 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč (Uradni list RS, št. 119/07), Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin P-1/73, P-2/88 in P-3/05 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč (Uradni list RS, št. 119/07) in Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin JAN-1/04 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč (Uradni list RS, št. 104/08).

⁷⁵ Čisti letni prihodek od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča, ki je izkazan v izkazu poslovnega izida upravitelja kopališča in naravnega zdravilišča za leto, za katero se določa plačilo za koncesijo.

dejavnosti. Pri izračunu se tako upošteva 0,5 % čistega letnega prihodka od izvajanja kopališke dejavnosti in dejavnosti naravnega zdravilišča, ki se mu prišteje 3-odstotno povprečne letne cene za MJ toplote, pomnožene z letno količino izčrpane podzemne vode, izražene v 1.000 litrih, in razliko med povprečno letno temperaturo podzemne vode na izpustu vrtine in 12 °C.

Ugotovili smo, da se opredelitev načina obračuna plačila za koncesijo v navedenih 4 koncesijskih aktih za rabo termalne vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč razlikuje od opredelitve načina obračuna plačila koncesije v preostalih koncesijskih aktih za rabo termalne vode v tem, da navedeni 4 koncesijski akti v obračunu plačila za koncesijo vključujejo tudi letni prihodek od izvajanja dejavnosti, česar pa ostali koncesijski akti za rabo termalne vode ne predvidevajo. Po naši oceni navedena različna ureditev plačila za koncesijo v koncesijskih aktih za rabo termalne vode kaže na neenotno sistemsko ureditev plačila za koncesijo za rabo termalne vode v podzakonskih predpisih.

2.1.2.2.2.c Ugotavljamo, da iz opredelitev načina obračuna plačila za koncesijo v 5 uredbah⁷⁶ o koncesiji za rabo termalne vode izhaja, da je količinska osnova za obračun količina dejansko odvzete/načrpane vode, pri čemer pa ni jasno, ali in na kakšen način so bili pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevani tudi ostali kriteriji iz 123. člena ZV-1, in sicer: razpoložljivost vode, namen in vrsta posebne rabe voda, višina sredstev, potrebnih za gradnjo vodnih objektov, in čas trajanja posebne rabe vode.

2.1.2.2.2.d Ugotovili smo tudi, da samo 5 koncesijskih aktov⁷⁷ od 33 koncesijskih aktov za rabo termalne vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, veljavnih v letih 2016–2020, ureja odstop tega plačila občinam, in sicer v 3 primerih⁷⁸ pripada občini 50 % prihodkov od plačila za koncesijo, v 2 primerih⁷⁹ pa 60 %. Ugotavljamo, da navedena različna ureditev obveznosti odstopa dela plačila za koncesijo za rabo termalne vode občinam v koncesijskih aktih za rabo termalne vode ne temelji na vnaprej določenih kriterijih/merilih za ocenjevanje upravičenosti občine do dela plačila za koncesijo, upošteva četrti odstavek 164. člena ZVO-1. Prav tako pa tudi katerikoli drug predpis ne določa pogojev/kriterijev, na podlagi katerih občini del plačila za koncesijo ne pripada. Tako po naši

⁷⁶ Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin B-2/59, VB-4/74 in VB-5/75 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin K-1/67, K-2/70, V-1/72, V-3/75 in V-4/84 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin P-1/73, P-2/88 in P-3/05 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč in Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin JAN-1/04 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč in Uredba o koncesiji za odvzem termalne vode iz vodnega vira Ce-2/95 za potrebe kopališč in ogrevanja prostorov, namenjenih turistični dejavnosti (Uradni list RS, št. 125/04).

⁷⁷ Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin B-2/59, VB-4/74 in VB-5/75 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin K-1/67, K-2/70, V-1/72, V-3/75 in V-4/84 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin P-1/73, P-2/88 in P-3/05 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč in Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin JAN-1/04 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč in Uredba o koncesiji za odvzem termalne vode iz vodnega vira Ce-2/95 za potrebe kopališč in ogrevanja prostorov, namenjenih turistični dejavnosti.

⁷⁸ Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin B-2/59, VB-4/74 in VB-5/75 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, Uredba o koncesiji za odvzem termalne vode iz vodnega vira Ce-2/95 za potrebe kopališč in ogrevanja prostorov, namenjenih turistični dejavnosti in Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin JAN-1/04 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč.

⁷⁹ Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin K-1/67, K-2/70, V-1/72, V-3/75 in V-4/84 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč, Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtin P-1/73, P-2/88 in P-3/05 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč.

oceni s predpisi (koncesijskimi akti za rabo termalne vode) ni zagotovljena enakopravna obravnava občin v delu, ki se nanaša na financiranje njihovega poslovanja z delom predpisane okoljske dajatve za rabo vode, to je plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo za rabo vode.

2.1.2.2.2.e Tako kot v koncesijskih aktih za proizvodnjo pijač tudi v tistih koncesijskih aktih za rabo termalne vode, ki določajo obveznost odstopa dela plačila za koncesijo občinam, ni določen način plačevanja te dajatve občin, zaradi česar ni jasno, ali se je ta dajatev plačevala v državni proračun ali neposredno v občinske proračune.

Pojasnilo revidiranja⁸⁰

Ministrstvo načrtuje koncesijske akte, v katerih je opredeljena delitev plačila med državo in občino, nadomestiti z novimi. V postopku priprave novega Zakona o varstvu okolja je ministrstvo podalo tudi predloge za spremembo v delu delitve plačil med državo in občinami in opozorilo tudi na nesmiselnost podzakonskih predpisov, ki jih je praktično nemogoče izvajati. Z dnem uveljavitve ZVO-2⁸¹ je prenehala veljati tudi Uredba o merilih za določanje razvitosti infrastrukture in obremenjenosti okolja zaradi ugotavljanja deleža plačila občini za koncesijo na naravni dobrini⁸². Namenskost porabe sredstev se po oceni ministrstva lahko v prihodnje zagotovi le na način, da so plačila za koncesijo prihodki Sklada za vode, ki je bil tudi ustanovljen za ta namen. Posegov v koncesijske akte (uredbe) in koncesijske pogodbe se ministrstvo izogiba tudi zaradi možnih sodnih sporov, poleg tega pa se prednostno rešujejo zaostanki pri podelitvi koncesij na tem področju.

Delni ukrep ministrstva

V letu 2021 je bila Uredba o koncesiji za rabo podzemne vode iz vrtine JAN-1/04 za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč⁸³ razveljavljena in nadomeščena z novo, s tem pa so bile odpravljene tudi nedoslednosti glede enačbe in drugih obveznosti koncesionarja.

2.1.2.2.3 Raba vode za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW

Plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, se za proizvodnjo električne energije v HE z instalirano močjo, enako ali večjo od 10 MW, plačuje v skladu s 3. točko prvega odstavka 136. člena ZV-1 in v povezavi s prvim odstavkom 123. člena ZV-1. Imetniki takšne koncesije plačujejo plačilo za vodno pravico (plačilo za koncesijo) na podlagi koncesijskih aktov (uredb), ki jih opredeljuje 137. člen ZV-1 in ki določajo način obračunavanja, odmere in plačevanja te dajatve ter sklenitve koncesijskih pogodb.

⁸⁰ Elektronska pošta z dne 10. 11. 2021. V delu, ki se nanaša na delitev plačila med državo in občino, se pojasnilo nanaša tudi na koncesijske akte za proizvodnjo pijač.

⁸¹ Uradni list RS, št. 44/22.

⁸² Uradni list RS, 74/04.

⁸³ Uradni list RS, 105/08. Uredba je bila razveljavljena z uveljavitvijo Uredbe o koncesiji za rabo termalne vode iz vrtine JAN-1/04 za ogrevanje in potrebe kopališča v Termah Gaja (Uradni list RS, št. 159/21).

Za rabo vode za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW, so bile na podlagi koncesijskih aktov (uredb) podeljene 3 koncesije (veljavne v letih 2016–2020), in sicer za rabo vode reke Drave⁸⁴, Soče, Idrijce in Bače⁸⁵ ter zgornje Save⁸⁶. Koncesije so podeljene brez javnega razpisa za 50 let⁸⁷ oziroma 30 let⁸⁸. Po vseh 3 koncesijskih aktih se plačilo za koncesijo obračunava in plačuje mesečno. Prihodki od plačila za koncesijo so vir proračuna Republike Slovenije in proračuna občin, na območju katerih so HE. Plačilo za koncesijo se med Republiko Slovenijo in občine razdeli v razmerju 40 : 60 v korist občin. Koncesijski akti za rabo vode reke Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW, določajo tudi, da se po prenehanju koncesijskega razmerja s koncesijsko pogodbo uredi način prehoda neamortiziranih objektov in naprav energetskega ureditev, zgrajenih za namen izvajanja koncesije, v brezhibnem stanju ter prostih vseh bremen v last koncedenta (države). Pravice in obveznosti koncedenta ter pravice in obveznosti koncesionarja pa so podrobneje določene v koncesijskih pogodbah.

Koncesijski akti za rabo vode reke Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save določajo tudi, da koncesionar za izkoriščanje vodnega energetskega potenciala, ki je predmet koncesije, plačuje letni znesek:

- najmanj v višini 10 % od prodajne vrednosti proizvedene električne energije (po Uredbi o koncesiji za rabo reke Drave za proizvodnjo električne energije),
- v višini 10 % od prodajne vrednosti proizvedene električne energije (po Uredbi o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače za proizvodnjo električne energije) in
- najmanj v višini 7 % od prodajne vrednosti proizvedene električne energije (po Uredbi o koncesiji za rabo reke Save za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah HE Moste, HE Mavčiče in HE Medvode).

Po vseh 3 koncesijskih aktih se višina plačila za koncesijo in metodologija za izračun prodajne vrednosti proizvedene električne energije določa v tarifnem delu koncesijske pogodbe.

2.1.2.2.3.a Ugotavljamo, da koncesijski akti za rabo vode reke Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW, določajo enako vrednostno osnovo (prodajno vrednost električne energije) za obračunavanje plačila za koncesijo, ne določajo pa sistemsko enakega merila (stopnje) za obračun obsega letnega plačila za koncesijo za rabo vode. Po naši oceni navedena ureditev plačila za koncesijo v koncesijskih aktih ne zagotavlja enake obremenitve proizvajalcev električne energije s stroški plačila za koncesijo in s tem enakopravnega položaja proizvajalcev električne energije na trgu električne energije.

2.1.2.2.3.b Ugotavljamo, da koncesijski akti za rabo vode reke Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW, ne urejajo rokov za letno

⁸⁴ Uredba o koncesiji za rabo reke Drave za proizvodnjo električne energije.

⁸⁵ Uredba o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače za proizvodnjo električne energije.

⁸⁶ Uredba o koncesiji za rabo reke Save za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah HE Moste, HE Mavčiče in HE Medvode.

⁸⁷ Po Uredbi o koncesiji za rabo reke Drave za proizvodnjo električne energije in Uredbi o koncesiji za rabo reke Save za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah HE Moste, HE Mavčiče in HE Medvode.

⁸⁸ Po Uredbi o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače za proizvodnjo električne energije.

odmero in plačilo/vračilo letne obveznosti plačila za koncesijo za preteklo leto ter načina določitve in roka za plačilo mesečnih akontacij. Zaradi tega po naši oceni ni določen oziroma predvidljiv rok izdaje akta o odmeri poročila plačil za koncesijo.

2.1.2.2.3.c V koncesijskih aktih za rabo vode reke Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW, ni določen način plačevanja te dajatve občini, zaradi česar ni jasno, ali se ta dajatev plačuje v državni proračun ali neposredno v občinske proračune.

2.1.2.2.3.d Iz opredelitev načina obračuna plačila za koncesijo v koncesijskih aktih za rabo vode reke Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW, izhaja, da je plačilo za koncesijo plačilo za dejansko izkoriščen vodni potencial, pri čemer pa ni jasno, ali in na kakšen način so bili pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevani tudi ostali kriteriji iz 123. člena ZV-1, in sicer: razpoložljivost vode, namen in vrsta posebne rabe voda, višina sredstev, potrebnih za gradnjo vodnih objektov in čas trajanja posebne rabe vode.

2.1.2.3 Uredba o vodnih povračilih

Uredba o vodnih povračilih na podlagi petega odstavka 124. člena ZV-1 določa način določanja višine vodnega povračila, način obračunavanja, merila za znižanje vodnega povračila za rabo vode za oskrbo s pitno vodo, odmere in plačevanja vodnega povračila ter merila za znižanje in oprostitvev plačevanja vodnega povračila.

V skladu s prvim odstavkom 5. člena te uredbe se višina vodnega povračila določi na podlagi letnega obsega rabe vode, naplavin in vodnih zemljišč, ki jo določa vodna pravica. Vodno povračilo se izračuna kot zmnožek cene za osnovo vodnega povračila, ki jo v skladu z 8. členom te uredbe s sklepom določi vlada do 31. 12. tekočega leta za prihodnje leto, in podatkov o višini osnove (količina rabe vode), ki jih posreduje zavezanec.

V skladu s 7. členom Uredbe o vodnih povračilih je med drugim tudi zavezanec za plačilo vodnega povračila oseba, ki upravlja objekt ali napravo za odvoz ali izkoriščanje vode; če gre za odvoz vode iz javnega vodovoda za proizvodnjo pijače in tehnološke namene, pri katerih je voda pretežna sestavina proizvodov, za potrebe kopališč in naravnih zdravilišč ali namakanje površin, je zavezanec za plačilo vodnega povračila oseba, ki za opravljanje svoje dejavnosti rabi vodo za te namene.

Napoved za plačilo vodnega povračila mora zavezanec za plačilo vodnega povračila za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za preteklo leto vložiti do 31. 1. tekočega leta na direkcijsko za vodo na spletnem obrazcu, v katerem navede vse potrebne podatke za odmero vodnega povračila.

Direkcija za vodo v skladu z 12. členom Uredbe o vodnih povračilih odmeri vodno povračilo z odločbo do 30. 11. tekočega leta za preteklo leto. V 14. do 16. členu Uredbe o vodnih povračilih je med drugim določen naslednji način plačevanja vodnega povračila:

- zavezanec plačuje vodno povračilo med letom v obliki mesečnih akontacij na predpisan račun;
- znesek mesečne akontacije znaša dvanajstino zadnjega odmerjenega vodnega povračila, povečanega ali zmanjšanega sorazmerno odstotku spremembe cene za ceno osnove vodnega povračila;

- morebitna razlika med z akontacijo vplačanim zneskom vodnega povračila in zneskom vodnega povračila, odmerjenega z odločbo, se mora plačati na predpisan račun ali vrniti zavezancu v 60 dneh po dokončnosti odločbe;
- zavezancu za plačilo vodnega povračila zapade znesek mesečne akontacije v plačilo zadnji delovni dan v mesecu za tekoči mesec.

V skladu s četrtem odstavkom 124. člena ZV-1 izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo v primeru rabe vode iz javnega vodovoda ne plača vodnega povračila za posebno rabo vode, ki ni oskrba s pitno vodo in jo iz javnega vodovoda odvzema oseba iz 118. člena ZV-1. V 1. točki prvega odstavka 2. člena Uredbe o oskrbi s pitno vodo so opredeljene vodne izgube kot izgube pitne vode iz vodovoda, ki so razlika med načrpano ali odvzeto pitno vodo iz zajetja ali zajetij za pitno vodo, ki napaja vodovod, in pitno vodo, ki je iz vodovoda dobavljena uporabnikom storitev GJS oskrbe s pitno vodo, uporabnikom posebnih storitev ali prebivalcem pri lastni oskrbi s pitno vodo.

2.1.2.3.a Ugotavljamo, da ZV-1 in Uredba o vodnih povračilih ne določata meril (in načina njihovega ovrednotenja) za uporabo kriterijev (posamezne vrste stroškov) iz drugega odstavka 124. člena ZV-1 oziroma višine (stopnje) te dajatve za posamezno vrsto stroškov, s čimer bi bile zagotovljene različne (diferencirane) cene osnov vodnega povračila glede na namen rabe vode oziroma obseg ocenjenih okoljskih stroškov, ki jih posamezna vrsta posebne rabe vode povzroča, ter prednostni cilji oziroma prioritete financiranja projektov na področju posamezne vrste rabe vode. Zaradi tega ni vnaprej opredeljen način določanja cen za osnove vodnih povračil, ki jih skladno z 8. členom Uredbe o vodnih povračilih določi vlada do 31. 12. tekočega leta za naslednje leto.

Že v letu 2008 smo v revizijskem poročilu Izvajanje Zakona o vodah⁸⁹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o izvajanju Zakona o vodah v obdobju 2002 do 2006) opozorili, da ministrstvo cen za osnovo vodnega povračila ni določilo ob upoštevanju načela "povzročitelj obremenitve plača", saj jih ni oblikovalo ob upoštevanju kriterijev (vrst stroškov) iz drugega odstavka 124. člena ZV-1 ter na podlagi ocene, koliko sredstev je treba zbrati za financiranje prednostnih investicij za posamezno vrsto rabe vode. Iz določitve cen za osnovo vodnih povračil za posamezno rabo vode ni bilo razvidno, na kakšen način je bila cena določena, zakaj je bila določena v sprejeti višini in kakšen je bil namen določitve cene v tej višini. Cena vodnega povračila, ki se je plačevala za posamezno vrsto rabe vode, ni bila določena v skladu z namenom posamezne rabe ter s cilji in prioriteta, ki jih je določilo ministrstvo za financiranje izvedbe projektov na področju posamezne vrste rabe vode.

2.2 Načrtovanje in določanje okoljskih dajatev za rabo vode

Načrtovanje in določanje okoljskih dajatev za rabo vode mora temeljiti na predpisih in dokumentih za zagotavljanje izvajanja 123. in 124. člena ZV-1. Kot izhaja iz ZV-1 in Uredbe o vodnih povračilih okoljske dajatve predstavljajo povračila stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda. Skladno z drugim odstavkom 9. člena vodne direktive morajo države članice v načrtih upravljanja povodij poročati o načrtovanih ukrepih, ki bodo prispevali k doseganju okoljskih ciljev in o prispevku različnih

⁸⁹ Št. 1209-13/2006-29 z dne 7. 4. 2008.

rab vode k povračilu stroškov storitev za rabo vode. V načrtih upravljanja voda (NUV 2016–2021), ki sta bila pripravljena na podlagi uredbe o vsebini in načinu priprave NUV, je vključena ekonomska analiza obremenjevanja voda.

V reviziji smo proučevali način vrednotenja in ključne rezultate predstavljene ekonomske analize obremenjevanja voda v naslednjih dokumentih:

- NUV 2016–2021,
- Elaboratu o razporeditvi stroškov rabe vode med različnimi sektorji⁹⁰ (v nadaljevanju: elaborat) ter
- obrazložitvah letnih sklepov vlade o cenah parametrov in osnov za izračun in določitev plačila za koncesijo in vodnega povračila.

Presojali smo merljivost ciljev na področju rabe vode in njihovo povezavo s temeljnim ukrepom 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda, ustreznost oziroma popolno ovrednotenje ter utemeljenost tega ukrepa ter skladnost določenih cen parametrov oziroma osnov za izračun in določitev posamezne dajatve za rabo vode s predpisanimi kriteriji. Pri tem smo preverili tudi, ali so osnove za izračun in določitev posamezne dajatve za rabo vode oblikovane upoštevanje načrtovane vrednosti posamezne okoljske dajatve za rabo vode.

Pri tem smo upoštevali, da je načrtovanje in določanje okoljskih dajatev za rabo vode učinkovito, če:

- so posebni in izvedbeni cilji rabe vode merljivi ter prispevajo k uresničevanju temeljnih oziroma splošnih ciljev na področju rabe vode, ki izhajajo iz ZV-1;
- je načrtovan ukrep 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda za posamezno okoljsko dajatev za rabo vode popolno ovrednoten in utemeljen;
- izvedbeni cilj temeljnega ukrepa 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda iz Programa ukrepov upravljanja voda zagotavlja uresničevanje temeljnega cilja rabe voda, ciljev nacionalnega programa upravljanja z vodami in ciljev iz NUV 2016–2021;
- ekonomska analiza obremenjevanja voda (ali drug dokument) zagotavlja ustrezne oziroma popolne podatke o ocenjenih stroških obremenjevanja voda in stopnji povračila stroškov, ki naj bi jo zagotavljali okoljski dajatvi za rabo vode (plačilo za vodno pravico in vodno povračilo);
- so določene cene parametrov in osnov za izračun in določitev posamezne dajatve za rabo vode utemeljene, skladne s predpisanimi kriteriji in oblikovane upoštevanje načrtovane vrednosti posamezne okoljske dajatve za rabo vode.

2.2.1 Cilji in ukrepi na področju rabe vode

V skladu z 2. členom ZV-1 je temeljni oziroma splošni cilj na področju rabe voda spodbujanje trajnostne rabe vode, ki omogoča različne vrste rabe vode ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih virov in njihove kakovosti.

⁹⁰ Direktorat za vode in investicije, št. 355-82/2017/27 z dne 4. 12. 2017.

Prvi odstavek 5. člena uredbe o vsebini in načinu priprave NUV določa, da mora načrt upravljanja voda med drugim vključevati tudi podrobnejšo opredelitev ciljev načrta upravljanja voda, povzeto ekonomsko analizo obremenjevanja voda, povzetek programa ukrepov upravljanja voda ter načrtovana finančna sredstva za izvedbo tega programa.

Za doseganje trajnostne rabe voda NUV 2016–2021⁹¹ določa naslednje posebne cilje:

- nadgradnja evidenc rabe voda: nadgradnja aplikacije vodna knjiga in aplikacije o vodnih povračilih ter izboljšanje vodnih evidenc;
- izvajanje monitoringa vodnega dobra: podatki o dejanskem obsegu rabe vode se morajo zbirati in biti na voljo za nadaljnje analize rabe vode in analize hidromorfoloških obremenitev in vplivov ter drugih posegov v vode;
- določitev možnih vrst rabe vodnega dobra: določitev, katera vodna telesa so bolj ali manj primerna za nadaljnjo rabo voda;
- določitev pogojev ali omejitev rabe vodnega dobra: v predpise vključiti vse prepovedi in omejitve rabe voda, ki lahko doprinesejo k doseganju okoljskih ciljev vodne direktive;
- okrepitev inšpekcijskega nadzora nad rabo vode in zagotavljanje ekološko sprejemljivega pretoka;
- zagotavljanje vodnih količin za oskrbo s pitno vodo in zmanjšanje izgub: izgradnja večjih vodovodnih sistemov na območjih z najmanjšim deležem priključenih stanovanj na vodovodna omrežja, zmanjševanje izgub in sanacija vodovodnih sistemov, zaščita vodnih virov (trajnost oskrbe in vodne količine), zagotovitev oskrbe s kakovostno in varno pitno vodo (zdravstveno ustrezna pitna voda) ter zagotovitev stroškovno učinkovite oskrbe s pitno vodo.

Program ukrepov upravljanja voda opredeljuje 3 skupine ukrepov: temeljni ukrepi "a", temeljni ukrepi "b" in dopolnilni ukrepi. Gre za ukrepe skupne vodne politike, ki se v skladu z vodno direktivo upoštevajo pri pripravi načrtov upravljanja voda.

Za doseganje ciljev na področju rabe voda Program ukrepov upravljanja voda poleg temeljnih ukrepov s področja ekonomskih instrumentov:

- 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda,
- 2ETa – Ukrepi cenovne politike za gospodarno rabo vode in
- 4ETa – Ocena finančnih stroškov izvajanja storitev obvezne občinske GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode

vključuje tudi naslednje temeljne ukrepe "a":

- R1a – Sistem podeljevanja vodnih pravic (oziroma ukrep za nadzor nad odvzemanjem površinske in podzemne vode) – kazalnik za spremljanje ukrepa: število aktov o podelitvi vodnih pravic, ki se jih izda ali sprejme,

⁹¹ Poglavje 5.3 Načrta upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2016–2021 in poglavje 5.3 Načrta upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021.

- R3a – Omejitve, prepovedi in pogoji rabe voda (oziroma ukrep za vzpodbujanje gospodarne in trajnostne rabe vode) – kazalnik za spremljanje ukrepa: zmanjšanje porabe vode (%), potrebne za doseganje ciljev,
- R4a – Sistem oskrbe s pitno vodo (oziroma izvajanje operativnega programa oskrbe s pitno vodo) – kazalnik za spremljanje ukrepa ni opredeljen,
- R5a – Vzpodbujanje učinkovite in trajnostne rabe vode (ki zajema izvajanje ukrepov Programa razvoja podeželja 2014–2020, aktivnosti za zmanjšanje izgub v vodovodnih omrežjih, osveščanje uporabnikov s strani izvajalcev storitev GJS oskrbe s pitno vodo in druge instrumente, ki pripomorejo k varovanju vodnih virov in okolja) – kazalnik za spremljanje ukrepa: zmanjšanje porabe vode (%), potrebne za doseganje ciljev, in
- R6a – Zagotavljanje nadzora nad umetnim napajanjem ali bogatenjem vodnih teles podzemne vode (ukrep iz točke f) tretjega odstavka 11. člena vodne direktive) – kazalnik za spremljanje ukrepa ni opredeljen.

Skupna vrednost načrtovanih temeljnih ukrepov za doseganje ciljev na področju rabe vode znaša 816.031.000 EUR, od česar se 4.634.000 EUR nanaša na temeljne ukrepe s področja ekonomskih instrumentov, 811.397.000 EUR pa na ostale temeljne ukrepe "a". Pri čemer za 3 temeljne ukrepe⁹² stroški niso bili ocenjeni. Od skupne vrednosti vseh načrtovanih ukrepov je za izvajanje ukrepa R4a – Sistem oskrbe s pitno vodo načrtovano 795.735.000 EUR ali 98 % skupne vrednosti načrtovanih temeljnih ukrepov "a" na področju rabe voda.

2.2.1.a Ugotavljamo, da v NUV 2016–2021 opredeljeni posebni cilji rabe vode niso merljivi, saj niso konkretizirani z načrtovanimi učinki in kazalci (indikatorji) za njihovo spremljanje in ocenjevanje njihovega uresničevanja. Ministrstvo tudi ni izkazalo, da so posebni cilji podrobneje opredeljeni v katerem drugem dokumentu. Tako niso opredeljeni načrtovani učinki teh ciljev, to je število, vrsta in vsebina programov in opreme za nadgradnjo in izboljšave aplikacij in evidenc, število in način izvedbe monitoringov, število in vrste možnih vodnih teles oziroma vrst rabe vode, število področij za sprejetje novih ali dopolnjenih predpisov, ki bodo določali pogoje ali omejitve rabe vodnega dobra, število oziroma pogostost nadzorov nad rabo vode, obseg zagotovljenih novih vodnih virov za oskrbo s pitno vodo in zmanjšanje vodnih izgub. Zaradi tega tudi ni mogoče oceniti, ali in v kolikšni meri bo njihova uresničitve prispevala k uresničevanju splošnega oziroma temeljnega cilja na področju rabe voda, opredeljenega v 2. členu ZV-1, to je spodbujanje trajnostne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe vode ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih virov in njihove kakovosti.

2.2.1.b Ugotavljamo, da v NUV 2016–2021, Programu ukrepov upravljanja voda ali v katerem drugem dokumentu tudi izvedbeni cilji oziroma temeljni ukrepi za doseganje splošnega in posebnih ciljev na področju rabe voda niso opredeljeni merljivo, da bi se na njihovi podlagi lahko načrtoval potreben obseg finančnih sredstev za njihovo izvedbo. Ti izvedbeni cilji namreč niso konkretizirani z načrtovanimi učinki na način, da bi lahko prispevali k uresničevanju temeljnega cilja, ciljev nacionalnega programa upravljanja z vodami in posebnih ciljev iz NUV 2016–2021 na področju rabe vode in da bi bilo mogoče ocenjevati stopnjo njihove uresničitve. Poleg tega so samo za 3 od 8 temeljnih

⁹² 2ETa – Ukrepi cenovne politike za gospodarno rabo vode, R3a – Omejitve, prepovedi in pogoji rabe voda in R6a – Zagotavljanje nadzora nad umetnim napajanjem ali bogatenjem vodnih teles podzemne vode.

ukrepov za doseganje ciljev s področja voda opredeljeni kazalniki za njihovo spremljanje in ocenjevanje stopnje uresničitve, za 2 temeljna ukrepa "a"⁹³ pa kazalniki sploh niso opredeljeni.

2.2.1.c Po NUV 2016–2021 in Programu ukrepov upravljanja voda je cilj temeljnega ukrepa s področja ekonomskih ukrepov 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda "doseganje dobrega stanja voda in spodbujanje trajnostne rabe voda", ki omogoča različne vrste rabe voda ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti. Ukrep zagotavlja prispevek različnih vrst posebne rabe vode k povračilu stroškov obremenjevanja voda in uporabnike vode spodbuja h gospodarni in trajnostni rabi vode z naslednjima ekonomskima instrumentoma:

- okoljsko dajatvijo za onesnaževanje zaradi odvajanja (komunalnih in industrijskih) odpadnih voda,
- okoljskima dajtvama za rabo vode (vodno povračilo in plačilo za vodno pravico).

Kazalnika za spremljanje izvajanja tega ukrepa sta:

- višina sredstev za kritje stroškov upravljanja voda, zbranih z dajtvami za obremenjevanje voda, in
- delež pokritja stroškov upravljanja voda.

Za izvajanje ekonomskih instrumentov v okviru ukrepa 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda v obdobju 2016–2021 so načrtovani (ocenjeni) stroški v znesku 4.387.000 EUR, od tega investicijski stroški v znesku 263.000 EUR in tekoči stroški v znesku 4.124.000 EUR. Kot izhaja iz NUV 2016–2021 ocenjeni stroški za izvajanje tega ukrepa predstavljajo predvsem administrativne stroške pravnega urejanja in pobiranja zadevnih okoljskih dajatev, katerih višina pa ni odvisna od obsega zbranih dajatev, temveč od obsega uporabljenih sredstev, materialnih stroškov in stroškov dela, s katerimi se zagotavlja normativna ureditev in pobiranje teh dajatev.

Ugotavljamo, da ukrep 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda za posamezno okoljsko dajatev za rabo vode ni ustrezno oziroma popolno ovrednoten in utemeljen, ker izvedbeni cilj tega ukrepa ni merljiv in konkretiziran z načrtovanimi učinki, to je najmanj z obsegom zbranih sredstev s posamezno okoljsko dajatvijo v obdobju 2016–2021 ter z ustreznim kazalnikom za spremljanje izvajanja tega ukrepa in ocenjevanje stopnje njegove uresničitve. Za spremljanje izvajanja tega ukrepa sta predvidena naslednja kazalnika:

- višina sredstev za kritje stroškov upravljanja voda, zbranih z dajtvami za obremenjevanje voda (okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadne vode, vodno povračilo in plačilo za vodno pravico), in
- delež pokritja stroškov upravljanja voda.

Po naši oceni navedena kazalnika v zvezi s pokritjem "stroškov upravljanja voda" nista jasno in razumljivo opredeljena ter nista povezljiva z obsegom zbranih okoljskih dajatev. Zaradi navedenega

⁹³ R4a – Sistem oskrbe s pitno vodo in R6a – Zagotavljanje nadzora nad umetnim napajanjem ali bogatenjem vodnih teles podzemne vode.

izvedbeni cilj tega ukrepa ne more zagotavljati uresničevanja splošnega cilja, ciljev nacionalnega programa upravljanja z vodami in posebnih ciljev iz NUV 2016–2021 na področju rabe vode.

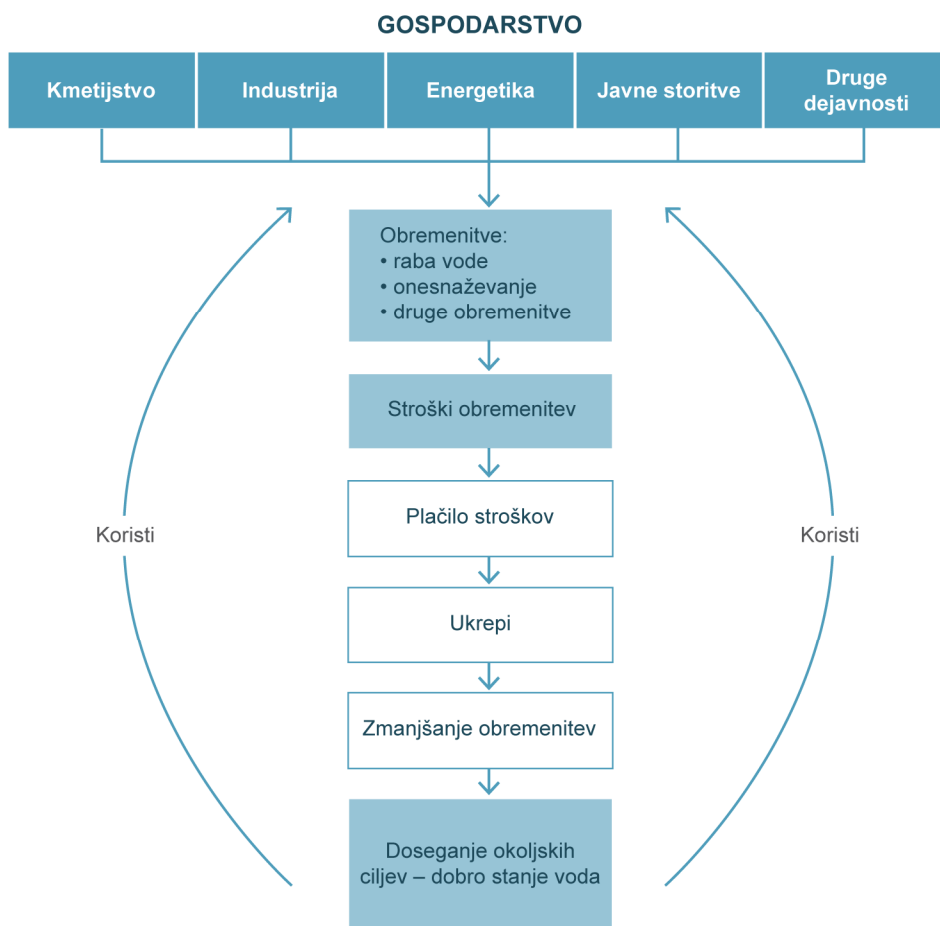
2.2.2 Ekonomska analiza obremenjevanja voda

V skladu s 17. členom uredbe o vsebini in načinu priprave NUV se za vodno območje pripravi ekonomska analiza storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, ki je vključena v načrt upravljanja voda in mora vključevati zlasti:

- analizo gospodarskega pomena posamezne vrste storitve, povezane z obremenjevanjem voda,
- analizo trendov posameznih vrst storitev, povezanih z obremenjevanjem voda,
- analizo vključitve stroškov posameznih vrst storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, v ceno izvajanja storitev GJS oskrbe s pitno vodo ter storitev GJS odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode in
- pripravo podatkov in informacij za presojo stroškov najučinkovitejše kombinacije ukrepov v zvezi s storitvami, povezanimi z obremenjevanjem voda, na podlagi ocene možnih stroškov teh ukrepov.

Namen ekonomske analize obremenjevanja voda je prikazati pomen dejavnosti, ki obremenjujejo vode, za celotno gospodarstvo in družbo, predstaviti glavne obremenitve in primerjati plačila za obremenjevanje voda s stroški, ki jih dejavnosti povzročajo. Gospodarna in trajnostna uporaba vodnih virov se namreč spodbuja z ustreznim plačevanjem stroškov za obremenjevanje voda in namensko porabo zbranih finančnih sredstev.

Rezultati ekonomske analize obremenjevanja voda predstavljajo pomembno podlago pri pripravi programa ukrepov upravljanja voda, oblikovanju cenovne politike za rabo vode ter sprejemanju odločitev na področju upravljanja voda.

Slika 7 Vsebina in namen ekonomske analize obremenjevanja voda

Vir: NUV 2016–2021.

2.2.2.1 Ocena prispevka povzročiteljev obremenitve k povračilu stroškov obremenjevanja voda

V ekonomski analizi obremenjevanja voda je bilo obravnavanih 5 sektorjev (kmetijstvo, industrija, energetika, javne storitve in druge dejavnosti) in 24 storitev, povezanih z obremenjevanjem voda⁹⁴, med katere so vključene vse storitve, za katere se plačuje dajatve za obremenjevanje voda. Gre za tiste storitve, s katerimi se za gospodinjstva, državne in druge organe, ki opravljajo javno službo, ali katerokoli gospodarsko dejavnost po predpisih, ki urejajo standardno klasifikacijo dejavnosti, zagotavljajo odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelava in distribucija površinske ali podzemne vode ali odvajanje in obdelava odpadne vode, ki se nato odvaja v površinsko vodo. V tej analizi so povzeti možni viri obremenjevanja voda ter pomembne obremenitve po sektorjih in storitvah, povezanih

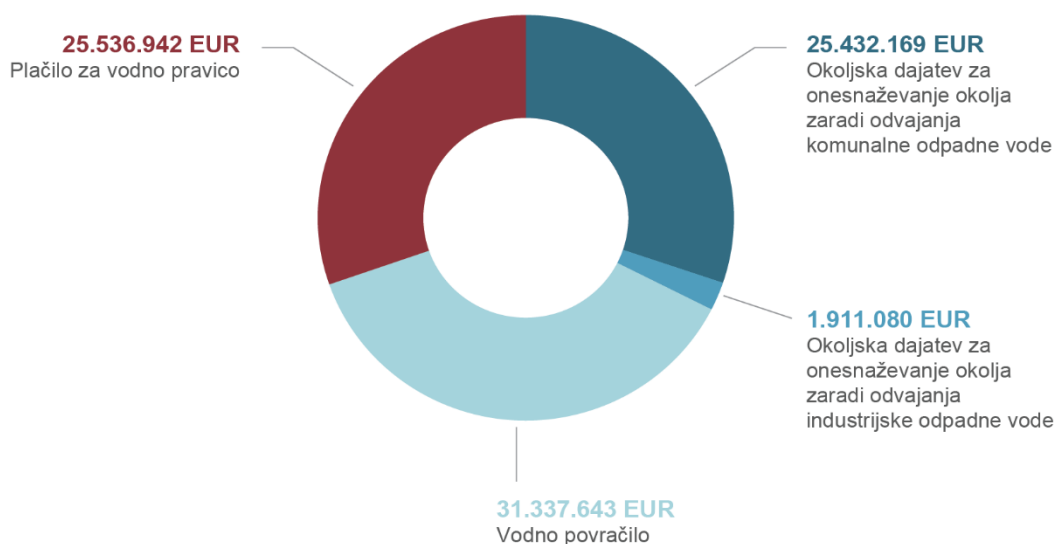
⁹⁴ Poglavje 2.3.2 NUV 2016–2021.

z obremenjevanjem voda. Pri oceni stopnje povračila stroškov je upoštevano, da povzročitelji obremenitev prispevajo k povračilu stroškov obremenjevanja voda s:

- plačili dajatev za obremenjevanje voda,
- plačili komunalnega prispevka in
- plačili za izvedbo ukrepov za doseganje okoljskih ciljev.

V okviru ekonomske analize obremenjevanja voda so v NUV 2016–2021 predstavljene plačane dajatve za obremenjevanje voda v Republiki Sloveniji v letu 2014 oziroma 2013⁹⁵, ki so skupaj znašale 84.217.834 EUR, od tega so 32,5 % (27.343.249 EUR) znašale plačane okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in industrijske odpadne vode, okoli 67,5 % (56.874.585 EUR) pa plačane okoljske dajatve za rabo vode (vodno povračilo in plačilo za vodno pravico).

Slika 8 Plačane dajatve za obremenjevanje voda v letu 2014 (v EUR)



Vir: NUV 2016–2021.

Tabela 2 predstavlja plačani okoljski dajatvi za rabo vode v letu 2014 oziroma 2013 po dejavnostih oziroma storitvah, povezanih z obremenjevanjem voda.

⁹⁵ Vsi podatki o plačilih dajatev za obremenjevanje voda so za leto 2014, razen podatki o plačilih okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja industrijske odpadne vode, ki se nanašajo na leto 2013.

Tabela 2 Plačani okoljski dajatvi za rabo vode v letu 2014 oziroma 2013

Št.	Storitve, povezane z obremenjevanjem voda	Vodno povračilo v EUR	Plačilo za vodno pravico v EUR	Skupaj v EUR	Delež v %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(5)/vsota*100
1.	Raba vode za oskrbo s pitno vodo	9.800.903	/	9.800.903	17,2
2.	Raba voda za tehnološke namene	3.953.134	/	3.953.134	7,0
3.	Raba voda za tehnološke namene pri hlajenju v termoelektrarnah in jedrski elektrarni	5.702.890	/	5.702.890	10,0
4.	Raba vode za proizvodnjo pijač	38.569	1.964.931	2.003.500	3,5
5.	Raba vode za potrebe kopališč in naravnih zdravilišč	413.525	139.611	553.136	1,0
6.	Raba vode za zasneževanje smučišč	42.137	/	42.137	0,1
7.	Raba vode za namakanje kmetijskih zemljišč	1.663	/	1.663	0,0
8.	Raba vode za namakanje zemljišč, ki niso kmetijska zemljišča	9.624	/	9.624	0,0
9.	Raba vode, ki se odvzema iz javnega vodovoda za proizvodnjo pijač	46.651	/	46.651	0,1
10.	Raba vode, ki se odvzema iz javnega vodovoda za tehnološke namene, pri katerih je voda pretežna sestavina proizvoda	423.062	/	423.062	0,7
11.	Raba vode, ki se odvzema iz javnega vodovoda za potrebe kopališč in naravnih zdravilišč	51.007	/	51.007	0,1
12.	Raba vode, ki se odvzema iz javnega vodovoda za namakanje površin	3.225	/	3.225	0,0
13.	Proizvodnja elektrike v HE z močjo do 10 MW	93.281	698.368	791.649	1,4
14.	Proizvodnja elektrike v HE z močjo, enako ali večjo od 10 MW	9.160.136	22.578.807	31.738.943	55,8
15.	Raba vode za pogon mlina, žage ali podobne naprave	22	/	22	0,0
16.	Raba vode za pridobivanje toplote	128.446	/	128.446	0,2
17.	Vzreja salmonidnih vrst rib	8.152	/	8.152	0,0
18.	Vzreja ciprinidnih vrst rib	1.330	/	1.330	0,0
19.	Školjišča in gojišča morskih organizmov	2.414	27.551	29.965	0,1
20.	Izvajanje ribolova v komercialnih ribnikih	26.170	/	26.170	0,0
21.	Odvzem naplavin	409.334	127.674	537.008	0,9
22.	Raba vode za obratovanje pristanišč	967.552	/	967.552	1,7
23.	Raba vodnega dobra za obratovanje sidrišč za plovila	/	/	0	0,0
24.	Raba vodnega dobra za obratovanje kopališč	54.416	/	54.416	0,1
Skupaj		31.337.643	25.536.942	56.874.585	100,0

Vir: NUV 2016–2021.

Tabela 2 prikazuje, da so v letu 2014 oziroma 2013 največ okoljskih dajatev za rabo vode plačali imetniki vodne pravice za proizvodnjo električne energije v HE z močjo, večjo od 10 MW (31.738.943 EUR oziroma 56 % vseh plačanih dajatev za obremenjevanje voda), za oskrbo s pitno vodo (9.800.903 EUR oziroma 17 % vseh plačanih dajatev) in za rabo vode za tehnološke namene (skupaj 9.656.024 EUR oziroma 17 % vseh plačanih dajatev).

Ugotavljamo, da v NUV 2016–2021 ni opredeljeno, na kakšen način je bil znesek plačil okoljskih dajatev za rabo vode v letu 2014 oziroma 2013 upoštevan pri ocenjevanju stroškov obremenjevanja voda v obdobju 2016–2021. Iz NUV 2016–2021 sicer izhaja, da so bili stroški obremenjevanja voda ocenjeni ob upoštevanju finančnih in okoljskih stroškov ter stroškov vira in na podlagi poenostavljenih metod ob upoštevanju razpoložljivih podatkov, in sicer je bila poleg plačil dajatev v letu 2014 oziroma 2013 upoštevana tudi predhodna ocena dodatnih plačil za vodno pravico v obdobju 2016–2021 zaradi sprejetja koncesijskih uredb v letu 2015, prispevek povzročiteljev obremenitev, ki sami financirajo izvedbo nekaterih ukrepov za doseganje okoljskih ciljev iz NUV 2016–2021, in subvencioniranje dejavnosti, ki jih izvajajo povzročitelji obremenitev. Vendar ministrstvo ni izkazalo, na kakšen način oziroma z uporabo kakšnih kriterijev so bili navedeni parametri upoštevani pri oceni stroškov obremenjevanja voda. V NUV 2016–2021 tudi ni opredeljen delež načrtovanih okoljskih dajatev za rabo vode (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) v skupni vrednosti vseh ocenjenih stroškov obremenjevanja voda. Prav tako za obdobje 2016–2021 niso načrtovane količine rabe vode in okvirni letni znesek okoljskih dajatev za rabo voda po povzročiteljih obremenjevanja voda oziroma vrstah posebne rabe vode, razen za dejavnost GJS oskrbe s pitno vodo in dejavnost GJS odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode. Zaradi navedenega ocenjujemo, da ministrstvo ni zagotovilo ustrezne analize obremenjevanja voda oziroma ustreznih podatkov za načrtovanje parametrov in osnov za izračun posamezne dajatve (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) ter podatkov za določitev ustreznih kazalnikov za spremljanje učinkov in ocenjevanje stopnje doseganja oziroma uresničitve izvedbenega cilja temeljnega ukrepa 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda.

2.2.2.2 Ocena finančnih in okoljskih stroškov ter stroškov vira

Iz NUV 2016–2021 izhaja, da je bilo letno povračilo stroškov obremenjevanja voda v skupni vrednosti 720 milijonov EUR ocenjeno ob upoštevanju finančnih in okoljskih stroškov ter stroškov vira.

Prikazane ocenjene letne stroške obremenjevanja voda in stopnje povračila teh stroškov po posameznih sektorjih predstavlja Tabela 3.

Tabela 3 Ocena letnih stroškov obremenjevanja voda in stopenj povračil teh stroškov po sektorjih

Sektor	Ocena finančnih in okoljskih stroškov v milijon EUR/leto	Delež stroškov obremenjevanja voda v %	Ocena prispevka povzročiteljev obremenitve v milijon EUR/leto	Ocena stopnje povračila stroškov v %
(1)	(2)	(3)=(2)/skupaj*100	(4)	(5)=(4)/(2)*100
Industrija, energetika in druge dejavnosti ¹⁾	109	15	50	46
Javne storitve	528	73	266	50
Kmetijstvo ²⁾	81	11	0	0
Neznani povzročitelji	2	0,0	0	/
Skupaj	720	100	316	44

Opomba: ¹⁾ Vključuje predvsem rabo vode za proizvodnjo pijač, tehnološke namene, odvajanje in čiščenje industrijske odpadne vode, proizvodnjo elektrike v HE, potrebe kopališč in naravnih zdravilišč, za odvzem naplavin, pridobivanje toplote, za zasneževanje smučišč, obratovanje kopališč, pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave, dejavnost rudarstva in rabo vode iz javnega vodovoda za tehnološke namene in proizvodnjo pijač, kopališč in naravnih zdravilišč.

²⁾ Vključuje predvsem rabo vode za namakanje kmetijskih zemljišč, vzrejo rib, školjčičišča in gojišča morskih organizmov in izvajanje ribolova v komercialnih ribnikih.

Vir: NUV 2016–2021.

Stroški obremenjevanja voda so ocenjeni za območje Republike Slovenije na podlagi poenostavljenih metod ob upoštevanju razpoložljivih podatkov, in sicer so bili poleg plačil dajatev v letu 2014 oziroma 2013 upoštevani tudi predhodna ocena dodatnih plačil za vodno pravico v obdobju 2016–2021 zaradi sprejetja koncesijskih uredb v letu 2015, prispevek povzročiteljev obremenitev, ki sami financirajo izvedbo nekaterih ukrepov za doseganje okoljskih ciljev iz NUV 2016–2021, in subvencioniranje dejavnosti, ki jih izvajajo povzročitelji obremenitev. Celotnih finančnih stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, ni bilo možno v celoti oceniti zaradi nedostopnosti podatkov, ker vse storitve, povezane z obremenjevanjem voda, niso javne službe in podatki o njihovih finančnih stroških niso dostopni.⁹⁶

Okoljski stroški so bili ocenjeni po stroškovnem pristopu z upoštevanjem podatkov o stroških ukrepov iz Programa ukrepov upravljanja voda in osnutka programa ukrepov načrta upravljanja z morskim okoljem 2016–2021. Na tak način se je predpostavilo, da je škoda, ki nastane v okolju zaradi obremenjevanja voda, vsaj tako visoka kot stroški ukrepov za varstvo vodnega okolja. Zaradi tega predstavljajo ocenjene vrednosti okoljskih stroškov spodnje vrednosti škode, ki jo izvajanje dejavnosti povzroča v okolju. Pri oceni okoljskih stroškov so bili upoštevani stroški vseh delov ukrepov (temeljnih in dopolnilnih), ki še niso bili v celoti izvedeni in bodo zaradi doseganja okoljskih ciljev dokončani v obdobju 2016–2021. Upoštevani so bili tudi stroški ukrepov za doseganje dobrega ekološkega stanja na močno preoblikovanih in umetnih vodnih telesih (ne samo za doseganje dobrega ekološkega potenciala).

⁹⁶ NUV 2016–2021, stran 116.

Stroški vira so bili ocenjeni kot izgubljene možnosti drugih storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, ki se že izvajajo ali se bodo izvajale do leta 2021, do katerih pride zaradi prekomerne obstoječe obremenitve voda. Ocena stroškov vira je potekala v 3 delih:

- ocena manjkajočih količin (sedaj in v prihodnosti),
- opredelitev vzroka pomanjkanja vode in
- denarno vrednotenje posledic izgubljenih možnosti.

Na podlagi izvedenih analiz na ravni vodnih teles je bilo ocenjeno, da obstoječi odvzemi v Republiki Sloveniji ne povzročajo izgube možnosti drugih storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, ki se že izvajajo sedaj ali se bodo izvajale v prihodnosti (do leta 2021).

S stopnjo povračila stroškov se oceni, v kolikšni meri so stroški obremenjevanja voda (in drugih dejavnosti, ki obremenjujejo vode in izhajajo iz ukrepov upravljanja voda ter se trenutno krijejo iz javnih sredstev) pokriti s plačili uporabnikov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda.

Tabela 3 prikazuje, da ocenjeni letni stroški obremenjevanja voda znašajo skupaj 720 milijonov EUR, letna ocena prispevka povzročiteljev obremenitev oziroma vrednost povračil stroškov obremenjevanja voda pa 316 milijonov EUR, pri čemer pa ni razvidno, koliko od tega se nanaša na zavezanca po ZV-1. Od 720 milijonov EUR ocenjenih stroškov obremenjevanja voda se kar 528 milijonov EUR ali 73 % vseh ocenjenih stroškov obremenjevanja voda nanaša na javne storitve. Te vključujejo predvsem rabo vode za oskrbo s pitno vodo (kot GJS in lastna oskrba s pitno vodo), odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode, rabo vodnega dobra za obratovanje pristanišč in sidrišč za plovila, za namakanje zemljišč (ki niso kmetijska zemljišča) ter rabo vode iz javnega vodovoda za namakanje površin. Za javne storitve je ocenjena tudi najvišja vrednost povračil stroškov obremenjevanja voda v znesku 266 milijonov EUR oziroma najvišja stopnja povračila stroškov (50 %). Tabela 4 prikazuje, da povračila stroškov obremenjevanja voda v javnih storitvah predstavljajo predvsem plačila okoljskih dajatev za rabo vode in plačila storitev GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode.

Tabela 4 Ocena letne stopnje povračila stroškov storitev GJS oskrbe s pitno vodo ter GJS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode

Sektor	Storitve, povezane z obremenjevanjem voda	Ocena finančnih in okoljskih stroškov v milijon EUR	Ocena prispevka povzročiteljev obremenitve v milijon EUR	Ocena stopnje povračila stroškov v %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)*100
Javne storitve	Raba vode za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS in lastna oskrba s pitno vodo	177	124	70
	Odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode	249	142	57
	Skupaj	426	266	62

Vir: NUV 2016–2021.

2.2.2.2.a Ugotavljamo, da tudi v delu NUV 2016–2021, ki se nanaša na ocenjene letne stroške obremenjevanja voda in stopnje povračil teh stroškov (ne le v delu, ki se nanaša na ekonomsko analizo

obremenjevanja voda), ni prikazana načrtovana letna vrednost posamezne okoljske dajatve za rabo vode (vodno povračilo in plačilo za vodno pravico) na način, da bi bil ugotovljiv načrtovan letni delež ali stopnja povračila stroškov obremenjevanja voda, ki jo bo posamezna dajatev zagotavljala. Poleg tega niso prikazani ocenjeni stroški obremenjevanja voda po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe voda za zavezance po ZV-1 (razen za dejavnost GJS oskrbe s pitno vodo in dejavnost GJS odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode), izkazano pa ni niti, koliko od ocenjenega letnega prispevka povzročiteljev obremenitve voda v znesku 316 milijonov EUR se nanaša na zavezance po ZV-1. Zaradi neizkazovanja stroškov obremenjevanja voda po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe vode ni ugotovljivo, v kolikšnem deležu posamezna dejavnost povzroča stroške obremenjevanja voda. S tem bi namreč bile določljive tudi zahtevane stopnje povračil teh stroškov (s predpisanimi dajatvama za rabo vode) po posameznih dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe.

Po naši oceni bi moralo ministrstvo z ustrezno analizo obremenjevanja voda, ki je sestavni del NUV 2016–2021, zagotoviti podatke o ocenjenih stroških obremenjevanja voda po vrstah oziroma dejavnostih posebne rabe vode, ki naj bi bili pomembna podlaga za vsakoletno določitev cen parametrov in osnov za izračun posamezne dajatve (vodno povračilo in plačilo za vodno pravico) po posameznih vrstah dejavnosti, upošteva 123. člen ZV-1 in 124. člen ZV-1 ter podzakonske predpise, ki so oziroma bi morali biti izdani na podlagi ZV-1.

2.2.2.2.b Poleg tega ugotavljamo, da v nobenem predpisu ni opredeljen način uporabe naslednjih kriterijev iz drugega odstavka 123. člena ZV-1 za določitev plačila za vodno pravico:

- razpoložljivost vode,
- namen, vrsta in obseg posebne rabe voda,
- višina sredstev za gradnjo potrebnih vodnih objektov in naprav,
- ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo voda, ter
- čas trajanja posebne rabe voda.

Zaradi neopredeljenega načina uporabe navedenih kriterijev po naši oceni ni možno diferencirati plačil za vodno pravico po vrstah posebne rabe vode glede na razpoložljivost vode (določen obseg vodne pravice v vodnem dovoljenju ali koncesiji), namen rabe vode, višino potrebnih investicijskih sredstev za gradnjo vodnih objektov in naprav in ekonomske ugodnosti, ki se bodo dosegale v okviru posamezne vrste posebne rabe v letnem obračunskem obdobju.

2.2.2.2.1 Elaborat za razporeditev stroškov rabe vode med različne sektorje

V elaboratu, ki ga je ministrstvo pripravilo decembra 2017, je ministrstvo kot podlago za oblikovanje predpisa o obračunavanju in odmeri plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, upoštevalo podatke za leto 2015 iz evidenc in baz podatkov direkcije za vode. Na podlagi navedenih podatkov je bila v elaboratu kot izhodišče za razporeditev stroškov obremenjevanja voda po sektorjih upoštevana ocenjena letna obveznost zavezancev po ZV-1 v znesku 58,5 milijona EUR. Pri izračunu ocenjene letne obveznosti zavezancev po ZV-1 so bila v skladu z določili 9. člena vodne direktive in ZV-1 upoštevana plačila vseh obveznosti zavezancev, to je plačilo vodnega povračila, plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, in plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, in sicer:

- podatki in količine plačanega vodnega povračila v letu 2015,

- izračun ocenjenih plačil za koncesijo za obstoječe koncesije,
- izračun ocenjenih plačil za koncesijo za zavezance, ki so zaradi spremembe zakonodaje pridobili vodno dovoljenje,
- ocenjena plačila za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem za posamezen sektor, glede na količine dejanske obremenitve posameznega sektorja v letu 2015.

Ministrstvo je nato za potrebe analize izhodiščno ocenjeno vrednost obveznosti zavezancev po ZV-1 v znesku 58,5 milijona EUR zmanjšalo za skupno vrednost plačil za koncesijo v znesku 21,36 milijona EUR, in sicer za proizvodnjo električne energije v HE, ki imajo v okviru posebnih zakonskih podlag urejeno pravico rabe vode za pridobivanje električne energije (ZPKEPS-1), v drugih HE z močjo, večjo od 10 MW, in za odvzem naplavin, ki v večjem deležu predstavlja izvajanje javne službe po ZV-1. Tako je ocenjena skupna vrednost vseh dajatev za rabo vode po ZV-1 in veljavnih predpisih v času izdelave elaborata znašala 37,14 milijona EUR. Ne glede na to je ministrstvo znesek obveznosti zavezancev po ZV-1 za plačilo dajatev za rabo vode načrtovalo le v znesku 34,61 milijona EUR, ker je ocenilo, da se bodo znižale obremenitve nekaterih rab vode v gospodarskem sektorju.

Tabela 5 prikazuje letno razporeditev dajatev za rabo vode v znesku 34,61 milijona EUR po sektorjih gospodinjstvo, gospodarstvo in kmetijstvo (v skladu z določili 9. člena vodne direktive):

Tabela 5 Ocenjena letna vrednost vseh okoljskih dajatev za rabo vode po sektorjih in vrstah posebne rabe vode

Sektor	Vrsta posebne rabe vode	Vrednost vseh dajatev za rabo vode v EUR	Delež dajatev v %
GOSPODINJSTVO		12.764.260	36,9
	Oskrba s pitno vodo	12.764.260	36,9
GOSPODARSTVO		21.629.015	62,5
	Tehnološki namen	12.665.476	36,6
	Gojenje sladkovodnih in morskih organizmov	61.307	0,2
	Proizvodnja pijač	3.248.248	9,4
	Dejavnost kopališč	2.824.708	8,2
	Športni ribolov	64.785	0,2
	Zasneževanje	61.683	0,2
	Pridobivanje toplote in ogrevanje	572.911	1,7
	Mlini in žage	22,0	0,0
	HE z močjo do 10 MW	750.465	2,2
	Pristanišča	1.379.410	4,0
KMETIJSTVO		216.789	0,6
	Namakanje zemljišč	216.789	0,6
Skupaj		34.610.064	100,0

Vir: elaborat.

2.2.2.2.1.a Ministrstvo v elaboratu povzema skupno ocenjeno letno vrednost prispevka povzročiteljev obremenitev v znesku 316 milijonov EUR iz NUV 2016–2021 ter navaja, da je v ta

znesek vključen tudi letni znesek obveznosti zavezancev po ZV-1 v znesku 63,21 milijona EUR, čeprav iz NUV 2016–2021 to ne izhaja. Prav tako v NUV 2016–2021 ni bila opredeljena obveznost zavezancev po ZV-1 v znesku 58,5 milijona EUR, ki ga je ministrstvo opredelilo v elaboratu in uporabilo kot izhodišče za nadaljnjo razdelitev stroškov obremenjevanja voda na sektorje. Znesek obveznosti zavezancev po ZV-1, to je 58,5 milijona EUR, ki je bil vključen v elaborat in je predstavljal izhodišče za razdelitev 34,61 milijona EUR na sektorje, tudi ni temeljil na izhodiščih iz NUV 2016–2021 oziroma na ustrezni ekonomski analizi, ki je bila podlaga za pripravo NUV 2016–2021.

2.2.2.2.1.b Ugotavljamo, da je ministrstvo v elaboratu opredelilo in utemeljilo le način izračuna ocenjene skupne vrednosti obeh dajatev za rabo vode (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) v znesku 34.610.064 EUR, ni pa opredelilo in utemeljilo načrtovane (ocenjene) obveznosti zavezancev za plačilo posamezne dajatve po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe vode. Tako opredeljena skupna vrednost obeh dajatev za posamezno dejavnost oziroma vrsto posebne rabe vode ni utemeljena s prikazom plačil vodnega povračila, plačil za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, in plačil za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, na način, da bi bila razvidna načrtovan obseg in delež posamezne dajatve, ki bremeni posamezno dejavnost oziroma vrsto posebne rabe vode. Razporeditev skupne vrednosti dajatev za rabo vode na posamezne sektorje ni ustrezna, ker ne temelji na ocenjenih stroških obremenjevanja voda posamezne dejavnosti oziroma vrste posebne rabe vode za posamezno dajatev in na vnaprej opredeljenih zahtevanih stopnjah povračila teh stroškov, da bi bila za posamezno dajatev ugotovljiva skupna obveznost zavezancev za plačilo, ki bi bila podlaga za določitev ustrezne vrednostne osnove cen parametrov, potrebnih za izračun posamezne dajatve po vrstah posebne rabe vode.

2.2.3 Letno načrtovanje in določanje cen osnov in parametrov za obračunavanje okoljskih dajatev za rabo vode

V skladu z 8. členom Uredbe o vodnih povračilih se cena za osnovo vodnega povračila določi s sklepom vlade najpozneje do 31. 12. tekočega leta za naslednje leto. Cene nekaterih osnov in parametrov za izračun plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, se v skladu s koncesijskimi akti določijo najpozneje do 31. 12. tekočega leta za naslednje leto, ostale osnove in parametre za obračun (izračun) in odmero tega plačila pa ministrstvo pridobi od imetnikov vodne pravice na podlagi podatkov iz predloženih napovedi za odmero plačila za koncesijo za preteklo leto (povezava s točko 2.2.3.2).

2.2.3.1 Vodno povračilo

S sklepi o določitvi cene za osnove vodnih povračil za rabo vode, naplavin in vodnih zemljišč za leta 2016–2020 so določene cene za osnove vodnih povračil za vse vrste posebne rabe, ki so opredeljene s Pravilnikom o klasifikaciji vrst posebne rabe vode in naplavin⁹⁷, ki določa klasifikacijske številke, opis in namen posamezne vrste posebne rabe vode ter merske enote, s katerimi se izrazi obseg posebne rabe vode ali rabe naplavin.

Ministrstvo je v obrazložitvi sklepa o določitvi cene osnov vodnega povračila za leto 2020 navedlo, da se glede na različne vrste rabe vode oblikujejo različne cene za plačilo vodnega povračila, pri čemer

⁹⁷ Uradni list RS, št. 24/15.

se upošteva ocenjena stopnja povračila stroškov, ter ocenilo, da bodo predlagane cene za leto 2020 (ki so enake kot v letih 2016–2019) ob nespremenjeni količini rabe vode glede na leto 2019 zagotovile enak prihodek kot v letu 2019.

Preverili smo določitev cen osnov za obračun vodnih povračil, ki se v obdobju 2016–2020 niso spreminjale. Tabela 6 predstavlja v letih 2016–2020 veljavne cene osnov za obračun in odmero vodnega povračila, izražene v EUR/m³ vode, ki so po vrstah posebne rabe vode različne.

Tabela 6 Veljavne cene osnov vodnega povračila za leta 2016–2020, izražene v EUR/m³ vode

Vrsta posebne rabe vode	Cena osnove za vodno povračilo v EUR/m ³
Raba vode za oskrbo s pitno vodo	0,0638
Raba vode iz vodnega vira za tehnološke namene	0,092
Raba vode iz vodnega vira za potrebe hlajenja v procesu proizvodnje električne energije v termoelektrarnah ali jedrskih elektrarnah	0,00738
Raba vode iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo za tehnološke namene	0,1009
Raba vode za potrebe dejavnosti kopališč	0,092
Raba vode iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo za potrebe dejavnosti bazenskih kopališč	0,1009
Raba vode iz vodnega vira za namakanje kmetijskih zemljišč	0,0015
Raba vode iz vodnega vira za namakanje površin, ki niso kmetijska zemljišča	0,0919
Raba vode iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo za namakanje kmetijskih zemljišč	0,0015
Raba vode iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo za namakanje površin, ki niso kmetijska zemljišča	0,1092
Raba vode za gojenje salmonidnih vrst rib, raba vode za gojenje drugih sladkovodnih organizmov, pri katerih je prirast odvisen od pretočnosti	0,000036
Raba vode iz vodnega vira za zasneževanje smučišč in drugih površin	0,0666
Raba vode iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo za zasneževanje smučišč in drugih površin	0,0666
Raba vode iz vodnega vira za proizvodnjo pijač	0,092
Raba vode iz objektov in naprav za oskrbo s pitno vodo za proizvodnjo pijač	0,1009
Raba mineralne, termalne ali termomineralne vode za več namenov brez razmejitve količin	0,092
Raba vode za vzpostavitev, obratovanje in vzdrževanje umetnega vodnega biotopa (na primer: ribnik, akvarij)	0,000018
Druga raba vode oziroma vodnega ali morskega javnega dobra, ki presega splošno rabo	0,000018

Vir: sklepi o določitvi cene osnov za vodno povračilo za leta 2016–2020.

Kot prikazuje Tabela 6, so v primerih rabe vode iz javnega vodovoda (za tehnološke namene, proizvodnjo pijač, dejavnost kopališč, zasneževanje smučišč in drugih površin) cene osnov vodnega povračila višje od cen za iste namene rabe vode, če se ta odvzema neposredno iz vodnega vira, razen v primeru rabe vode za namakanje kmetijskih zemljišč in zasneževanje smučišč in drugih površin, ko sta ceni enaki (0,0015 EUR/m³ oziroma 0,0666 EUR/m³).

2.2.3.1.a Ugotavljamo, da je ministrstvo pri določanju cen osnov za izračun vodnega povračila po vrstah posebne rabe vode izhajalo iz doseženih prihodkov za realizirane rabe vode v preteklem obdobju, pri čemer pa ni možno najti povezave med načrtovanimi stroški obremenjevanja voda in stopenj zahtevanega povračila teh stroškov z vodnim povračilom po vrstah posebne rabe vode. Kot smo že navedli v točki 2.1.2.3.a, ministrstvo ni poskrbelo za dopolnitev Uredbe o vodnih povračilih na način, da bi ta vključevala kriterije za oblikovanje različnih (diferenciranih) cen osnov vodnega povračila za posamezne vrste posebne rabe vode. Ministrstvo pa tudi v NUV 2016–2021 (povezava s točko 2.2.2.2.a) ali v kateremkoli drugem dokumentu ni zagotovilo ustreznega načrtovanja stroškov obremenjevanja voda za posamezne vrste posebne rabe vode in stopenj zahtevanega povračila teh stroškov z vodnim povračilom, kar bi predstavljalo eno od pomembnih podlag za določitev cen osnov vodnega povračila za posamezne vrste posebne rabe vode. Po naši oceni letno načrtovanje plačil (prihodkov proračuna) vodnega povračila in določanje cen v sklepih o določitvi cene osnov vodnega povračila po vrstah posebne rabe vode za leta 2016–2020 ni bilo ustrezno, ker ni možno najti povezave med letnim načrtovanjem plačil vodnega povračila in ekonomskim vrednotenjem obremenjevanja voda oziroma načrtovanimi stroški obremenjevanja voda in stopnjami povračil teh stroškov, ki naj bi jih plačila vodnega povračila pokrivala.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo načrtuje v okviru celovite prenove sistema, h kateri je že pristopilo, urediti tudi področje določanja cen osnov vodnega povračila po vrstah posebne rabe vode.

2.2.3.2 Plačilo za koncesijo

Ministrstvo v skladu z določili uredb o koncesiji za rabo vode za proizvodnjo pijač, potrebe kopališč, ogrevanje, če se rabi termalna voda, ter za proizvodnjo električne energije v HE z močjo do 10 MW vsako leto pripravi predloge sklepov in izdaja odredbe o določitvi cene posameznih parametrov, potrebnih za obračun in odmero plačila za koncesijo za naslednje koledarsko leto.

Cene parametrov za izračun plačila za koncesijo za rabo vode za dejavnost kopališč, ogrevanje in naravna zdravilišča ter proizvodnjo pijač se letno določajo s sklepi vlade ali z odredbami ministra za okolje in prostor, glede na to, komu je skladno z veljavnimi koncesijski akti (uredbami) dodeljena pristojnost za določitev cen teh parametrov ter v katerem aktu (sklep ali odredba). Koncesijski akti, izdani v letu 2015 in kasneje, kot pristojni organ za določitev cen teh parametrov določajo vlado, starejši koncesijski akti pa ministrstvo. Določitev cen osnov in parametrov smo preverili v naslednjih aktih:

- Sklepu o določitvi povprečne letne cene toplote za 1 MJ toplote (C) za leto 2020⁹⁸ (v znesku 0,026 EUR) za plačilo za koncesijo za rabo vode za ogrevanje in potrebe kopališč,
- Sklepu o določitvi višine plačila za koncesijo za stekleničenje podzemne vode za leto 2020⁹⁹ (v znesku 1,405 EUR/m³) za plačilo za koncesijo za rabo vode za proizvodnjo pijač,

⁹⁸ Uradni list RS, št. 73/19.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 76/19.

- Sklepu o določitvi faktorja izhodiščne vrednosti enote posebne rabe vode (D) za potrebe kopališč in ogrevanje, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, za leto 2020¹⁰⁰ (v nadaljevanju: sklep o določitvi faktorja za potrebe kopališč in ogrevanje, faktor 0,5),
- Sklepu o določitvi faktorja izhodiščne vrednosti enote posebne rabe vode (D) za ogrevanje, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, za leto 2020¹⁰¹ (faktor 0,4),
- Odredbi o določitvi cene osnove plačila za koncesijo za rabo vode za vzrejo salmonidnih vrst rib za leto 2019¹⁰² (v nadaljevanju: odredba o določitvi cene za koncesijo za vzrejo rib),
- Odredbi o določitvi višine plačila za koncesijo za stekleničenje podzemne vode za leto 2020¹⁰³,
- Odredbi o določitvi povprečne cene toplote, ki nastane z zgorevanjem ekstra lahkega kurilnega olja, za leto 2020¹⁰⁴, za rabo vode za dejavnost kopališč, ogrevanje in naravna zdravilišča, in
- Odredbi o določitvi povprečne prodajne vrednosti 1 kWh električne energije kot osnove plačila za koncesijo za rabo vode za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah do 10 MW nazivne moči za leto 2020¹⁰⁵.

Faktor za izračun plačila koncesije za proizvodnjo pijač, določen z letnim sklepom vlade ali z odredbo ministra, pristojnega za okolje, predstavlja znesek plačila za koncesije za 1.000 litrov stekleničene podzemne vode. Vrednost tega faktorja je za leto 2017 znašala 2,12 EUR/m³, za leto 2018 je znašala 1,601 EUR/m³, za leto 2019 je znašala 1,514 EUR/m³, za leto 2020 pa 1,405 EUR/m³. Pri določitvi tega faktorja za leto 2020 v znesku 1,405 EUR/m³ so bile upoštevane vrednosti parametrov iz predloženih napovedi za odmero vodnih povračil in plačila za koncesijo za proizvodnjo pijač za leto 2018, in sicer znesek vseh letnih plačil vodnega povračila in količine odvzete podzemne vode (vse za leto 2018).

Faktor izhodiščne vrednosti enote posebne rabe vode (v nadaljevanju: faktor D) za potrebe kopališč in ogrevanja, če se rabi termalna voda, je ena izmed spremenljivk v enačbi za izračun faktorja višine plačila koncesije za rabo termalne vode, ki je vključen v letni sklep vlade ali odredbo ministra, pristojnega za okolje in prostor. Faktor D za potrebe kopališč in ogrevanja je za leti 2016 in 2017 znašal "1", za leti 2018 in 2019 je znašal "0,6", za leto 2020 pa "0,5". Faktor D za potrebe ogrevanja, če se rabi termalna voda, je za leta 2016–2019 znašal "0,5", za leto 2020 pa "0,4". Tako v sklepih o določitvi faktorja za potrebe kopališč in ogrevanja kot tudi v sklepih o določitvi faktorja za potrebe ogrevanja so bili pri določitvi faktorja D upoštevani podatki o količini načrpane vode in temperaturi, ki so jih zavezanci navedli v napovedih za izračun plačila za koncesijo za leto 2018.

Cena osnove plačila za koncesijo za rabo vode za vzrejo salmonidnih vrst rib je ena izmed spremenljivk v enačbi za izračun plačila za koncesijo za rabo vode, ki skladno s 1. členom odredbe o določitvi cene za koncesijo za vzrejo rib znaša 360 EUR za 100 kg šarenke.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 71/19.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 71/19 in 164/20.

¹⁰² Uradni list RS, št. 79/18.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 76/19.

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 69/19.

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 69/19.

2.2.3.2.a Poleg tega ugotavljamo, da je ministrstvo tudi v postopkih določanja vrednosti parametrov za izračun plačila za koncesijo v navedenih odredbah in predlogih sklepov, ki jih je predlagalo vladi, presojalo primernost cen in določalo vrednost teh parametrov brez vnaprej opredeljenih kriterijev za njihovo določitev oziroma spremembo. Ministrstvo ni izkazalo, da je pri določanju vrednosti parametrov za izračun plačila za koncesijo upoštevalo naslednje kriterije iz drugega odstavka 123. člena ZV-1: razpoložljivost vode, namen, vrsta in obseg posebne rabe voda, višina sredstev za gradnjo potrebnih vodnih objektov in naprav, ekonomske ugodnosti, ki jih bo imetnik vodne pravice dosegel s posebno rabo voda, in čas trajanja posebne rabe vode. Cene parametrov je ministrstvo v vseh primerih določalo na podlagi podatkov iz preteklih predloženih napovedi zavezancev.

2.3 Pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode

Evidence zavezancev za plačilo, obračunavanje in plačevanje okoljskih dajatev za rabo vode temeljijo na vodni knjigi (javni knjigi). V reviziji smo podrobneje proučevali in primerjali vodno knjigo in evidence o zavezancih za plačilo, obračunanem in odmerjenem vodnem povračilu in plačilu za vodno pravico (plačilo za koncesijo in nadomestilo za rabo vode) za obdobje 2016–2019, ker vsi podatki za leto 2020 v času izvajanja revizije na terenu še niso bili razpoložljivi¹⁰⁶. Pri tem smo posebno pozornost namenili tudi številu vlog za podelitev in številu podeljenih vodnih pravic v posameznem letu ter času, ki je potekel od oddaje posamezne vloge do podelitve vodne pravice.

Pri tem smo upoštevali, da je pobiranje okoljskih dajatev za rabo vode učinkovito, če:

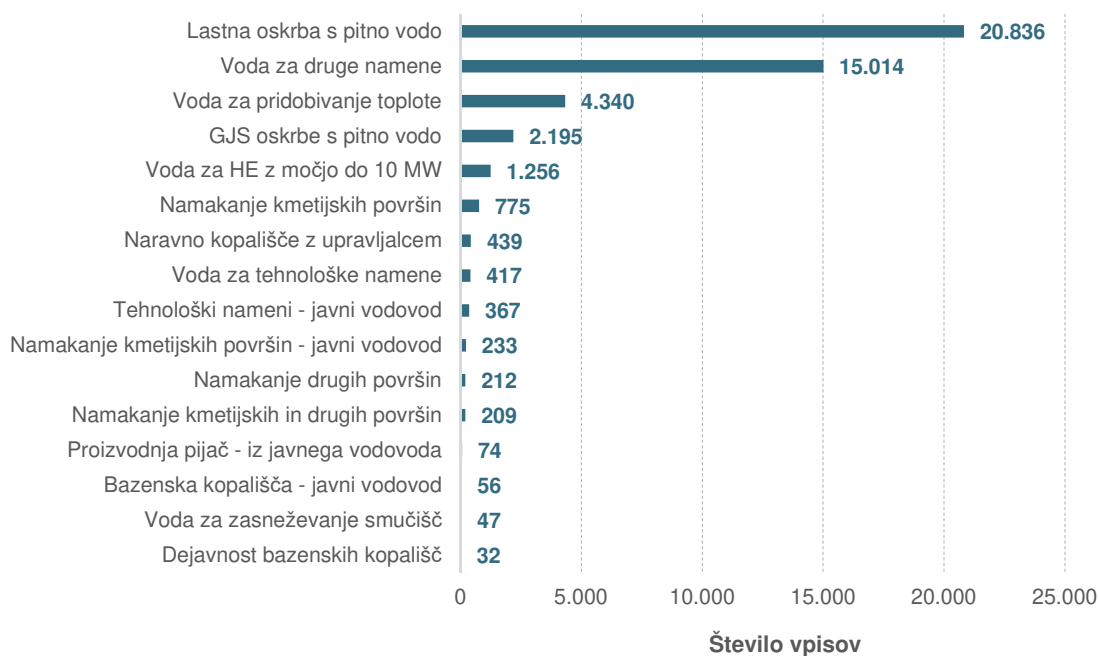
- povprečen čas postopkov podeljevanja vodnih dovoljenj ne presega predpisanega časa 2 meseca za izdajo odločbe v upravnem postopku;
- so vodna knjiga in evidence zavezancev za plačilo vodnega povračila in plačila za vodno pravico med seboj skladne in popolne;
- sta okoljski dajatvi za rabo vode (vodno povračilo in plačilo za vodno pravico) obračunani in odmerjeni vsem zavezancem za plačilo v skladu s predpisanimi kriteriji;
- so v poslovnih knjigah proračuna ustrezno in popolno evidentirani prihodki od dajatev za rabo vode, terjatve za plačilo in obveznosti za vračilo iz naslova okoljskih dajatev za rabo vode.

2.3.1 Vodna knjiga in vodne pravice

V vodni knjigi so bili konec leta 2019 evidentirani 46.604 vpisi vodnih pravic, od tega 46.502 vpisa vodnih pravic na podlagi izdanih vodnih dovoljenj in 102 vpisa vodnih pravic na podlagi podeljenih koncesij, kar po vrstah posebne rabe vode v nadaljevanju prikazujeta Slika 9 in Slika 10.

¹⁰⁶ Skladno s tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o vodnih povračilih je rok za izdajo odločb za leto 2020 konec novembra 2021.

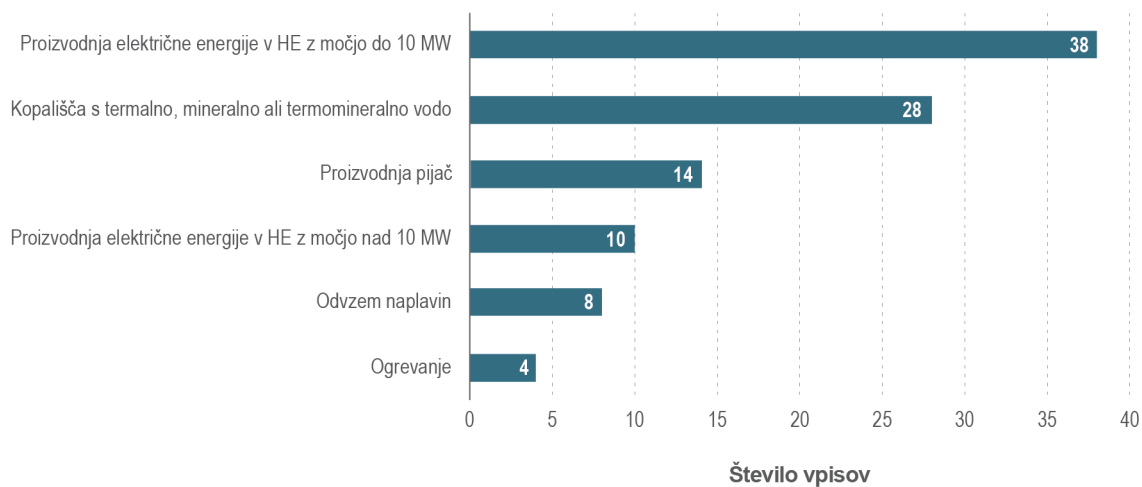
Slika 9 Število vpisov vodnih pravic v vodni knjigi po vrsti posebne rabe vode na podlagi izdanih vodnih dovoljenj na dan 31. 12. 2019



Vir: vodna knjiga (2019).

Kot prikazuje Slika 9, je bilo v vodni knjigi največ vpisov z opisom Lastna oskrba s pitno vodo (44,8 %) in Voda za druge namene (32,3 %), ki vključujeta predvsem vpise, ki imajo značilnosti tako imenovane evidentirane posebne rabe vode, pri kateri gre za zanemarljiv vpliv na vodni režim in stanje voda.

Slika 10 Število vpisov vodnih pravic v vodni knjigi po vrstah posebne rabe vode na podlagi podeljenih koncesij



Vir: vodna knjiga (2019).

2.3.1.a Ugotavljamo, da vpisi v vodni knjigi z opisom Lastna oskrba s pitno vodo in Voda za druge namene niso označeni s posebno klasifikacijsko številko (1.1.2.), kot to izhaja iz 5. člena Pravilnika o klasifikaciji vrst posebne rabe vode in naplavin in Priloge tega pravilnika¹⁰⁷. Skladno s Pravilnikom o evidentirani posebni rabi vode¹⁰⁸ (veljavnim od 1. 10. 2016) in Pravilnikom o spremembah Pravilnika o evidentirani posebni rabi vode¹⁰⁹ (veljavnim od 1. 10. 2018) bi morali biti do 1. 10. 2018 urejeni tako vpisi evidentirane posebne rabe v vodni knjigi kot tudi vzpostavljena spletna aplikacija za evidentiranje posebne rabe vode. Ker navedeno v letu 2020 še ni bilo realizirano, je minister, pristojen za okolje in prostor, sprejel nov Pravilnik o evidentirani posebni rabi vode¹¹⁰, ki je pričel veljati 3. 12. 2020. Skladno s prvim odstavkom 9. člena tega pravilnika se je rok za realizacijo navedenih aktivnosti podaljšal do 31. 12. 2022.

Pojasnilo ministrstva

Za namen vzpostavitve spletne aplikacije za evidentiranje posebne rabe vode je v letu 2019 aktivno delovala projektna skupina ministrstva, ki je za financiranje izdelave spletne aplikacije uspešno zagotovila finančna sredstva Sklada Republike Slovenije za vode. Do vzpostavitve spletne aplikacije za evidentiranje posebne rabe vode pa se celoten postopek vodi v "papirnati obliki" na enak način, kot se vodijo postopki izdaje vodnih dovoljenj.

2.3.1.1 Postopek podeljevanja vodnih dovoljenj

Direkcija za vode vodi postopek podelitve vodnega dovoljenja kot upravni postopek odločanja o izdaji vodnega dovoljenja na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku¹¹¹ (v nadaljevanju: ZUP). O podelitvi vodnega dovoljenja mora v skladu s prvim odstavkom 222. člena ZUP odločiti najkasneje v 2 mesecih po prejemu popolne vloge za izdajo dovoljenja.

Ministrstvo je v obdobju 2016–2020 prejelo 6050¹¹² vlog za izdajo ali spremembo vodne pravice v obliki vodnega dovoljenja ter skupno 2.858 vlog za novo uvedeni postopek evidentirane posebne rabe vode.

¹⁰⁷ Klasifikacija vrst posebne rabe vode in rabe naplavin ter merske enote, s katerimi se izrazi obseg posebne rabe vode ali rabe naplavin.

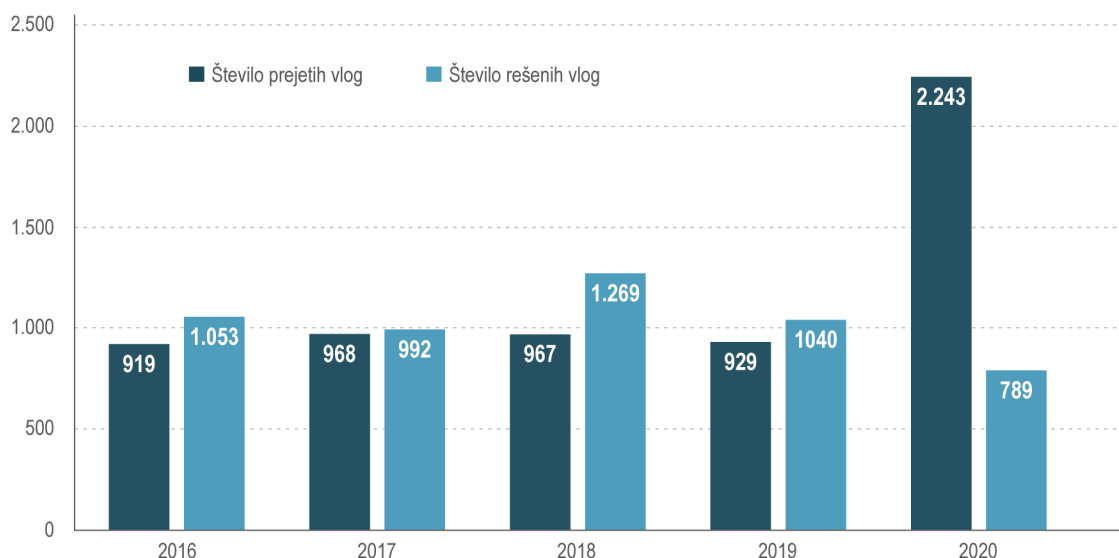
¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 48/15.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 62/16.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 178/20.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

¹¹² V decembru 2020 je direkcija za vode prejela 1.200 vlog za podaljšanje vodnih dovoljenj, pri čemer pa točnega podatka, koliko od teh vlog je bilo v letu 2021 prekvalificiranih v vlogo za evidentirano posebno rabo vode, v reviziji nismo uspeli pridobiti.

Slika 11 Število prejetih in rešenih vlog za izdajo/spremembo vodnega dovoljenja v obdobju 2016–2020

Vir: podatki ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

Ker je 31. 12. 2020 iztekel rok veljavnosti 31.172 vodnih dovoljenj, je ministrstvo pred iztekom navedenega roka prejelo vloge predvsem za podaljšanje vodnega dovoljenja, med katerimi so bile prevladujoče naslednje 4 rabe: neposredna raba vode za lastno oskrbo s pitno vodo, neposredna raba vode za drugo rabo vode, ki presega splošno rabo, neposredna raba vode za oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot GJS, in neposredna raba vode za namakanje kmetijskih zemljišč ali drugih površin.

Tabela 7 prikazuje število nerešenih vlog za izdajo oziroma spremembo vodnega dovoljenja ali evidentiranja posebne rabe vode konec posameznega leta v obdobju 2016–2020.

Tabela 7 Število nerešenih vlog za izdajo/spremembo vodne pravice v obliki vodnega dovoljenja konec posameznega leta v obdobju 2016–2020

Leto	2016	2017	2018	2019	2020
Nerešene vloge	718	637	420	293	2.367

Vir: podatki ministrstva.

Ministrstvo spremlja in nadzoruje izvajanje postopkov podelitve vodnih pravic. Iz analize ministrstva izhaja, da je v obdobju 2016–2020 v 4.248 primerih postopek podelitve vodnega dovoljenja (do izdaje odločbe) trajal v povprečju 207 dni ali okoli 7 mesecev, od tega je v 446 primerih dolgotrajno nerešenih vlog postopek podelitve vodnega dovoljenja v povprečju trajal 1.201 dan ali okoli 40 mesecev, kar je več kot 3 leta.

2.3.1.1.a Ministrstvo je sicer čas postopka izdaje vodnih dovoljenj v povprečju skrajšalo za 4 mesece glede na leto 2010, ko je postopek za več kot 9 mesecev presegal rok za izdajo odločbe, kot to izhaja iz revizijskega poročila o izvajanju Zakona o vodah v letih 2009 in 2010. Ugotavljamo pa, da je postopek podelitve vodnih dovoljenj še vedno dolgotrajen in v povprečju za okoli 5 mesecev presega dvomesečni rok za izdajo odločbe, določen v 222. členu ZUP.

Pojasnilo ministrstva

Novejših vlog zaradi njihovega trenutno neobvladljivega števila in preobremenjenosti sodelavcev, ki rešujejo tudi po 250 vlog in več, ni mogoče reševati tekoče, torej najkasneje v 2 mesecih od prejete vloge. Razlog za povečano število nerešenih zadev je predvsem povečano število vlog za podaljšanje vodnih dovoljenj za neposredno rabo vode za GJS oskrbe s pitno vodo (358 novih vlog v letu 2020) in vlog za neposredno rabo vode za lastno oskrbo s pitno vodo (1.195 novih vlog v letu 2020) ter prednostno reševanje vlog za evidentirano posebno rabo vode (2.858 prejetih zahtevkov za izdajo potrdila za evidentirano posebno rabo vode v letu 2020) in povečanje števila izdanih potrdil o evidentirani posebni rabi vode (727 izdanih potrdil).

Nadalje ministrstvo pojasnjuje, da zaostanki po vrstah rabe vode kažejo na nekatere sistemske težave, s katerimi se srečuje pri reševanju zadev. In sicer so daljši zaostanki pri rabah, kot so neposredna raba vode za proizvodnjo električne energije v HE z instalirano močjo, manjšo od 10 MW, neposredna raba vode oziroma vodnega javnega dobra za gojenje sladkovodnih organizmov in neposredna raba vode za namakanje kmetijskih zemljišč ali drugih površin, posledica nezmožnosti določitve ekološko sprejemljivega pretoka (oziroma izdaje dopolnilne odločbe) skladno z določili 17. člena Uredbe o kriterijih za določitev ter načinu spremljanja in poročanja ekološko sprejemljivega pretoka¹¹³, ki določa postopek določitve ekološko sprejemljivega pretoka (Qes) po uradni dolžnosti, v povezavi z 18. členom te uredbe, ki določa še dodatne izjeme. Direkcija za vode je novembru 2020 izbrala izvajalca, ki bo v letu 2021 opravil analizo izvedljivosti 17. člena navedene Uredbe za določitev ekološko sprejemljivega pretoka za gojenje sladkovodnih organizmov in neposredne rabe vode za namakanje kmetijskih zemljišč ali drugih površin.

2.3.2 Evidence zavezancev za plačilo okoljskih dajatev za rabo vode

V skladu z ZV-1 je zavezanec za plačilo okoljskih dajatev za rabo vode vsaka fizična in pravna oseba, ki upravlja objekt ali napravo za odvzem ali izkoriščanje vode oziroma izvaja vsaj eno izmed vrst posebne rabe vode, ki jih določa Pravilnik o klasifikaciji vrst posebne rabe vode.

Ministrstvo vodi evidenco zavezancev za plačilo vodnega povračila, plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, in nadomestila za rabo vode. Med evidenco zavezancev za vodno povračilo in vodno knjigo je za potrebe obračunavanja vodnih povračil vzpostavljena elektronska povezava. Vodna dovoljenja, za katera je treba v skladu z določbami Uredbe o vodnih povračilih plačevati vodno povračilo, so v vodni knjigi označena v ustreznem polju. Označitev posameznega vodnega dovoljenja pomeni, da se osnovni podatki o podeljeni vodni pravici (naziv imetnika, št. vodnega dovoljenja, datum izdaje, vrsta rabe vode, viri, koordinate y in x, dovoljen obseg rabe vode in merska enota) prek uporabniškega vmesnika prenesejo v evidenco vodnih povračil. V primeru koncesij se podatki po

¹¹³ Uradni list RS, št. 97/09.

prejemu koncesijskega akta sočasno zabeležijo v vodno knjigo in evidenco zavezancev za vodno povračilo in obračun plačila za koncesijo.

Po evidenci o obračunanem vodnem povračilu je bilo za leta 2016–2019 vodno povračilo obračunano 3.620 zavezancem za plačilo¹¹⁴. Po evidenci obračunanega plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, je ministrstvo za leta 2016–2019 obračunalo plačilo za koncesijo za 494 zavezancev za plačilo te dajatve. Število zavezancev za plačilo vodnega povračila in plačila za koncesijo v posameznem letu obdobja 2016–2019 prikazuje Slika 12.

Slika 12 Število zavezancev za plačilo vodnega povračila in plačila za koncesijo v letih 2016–2019



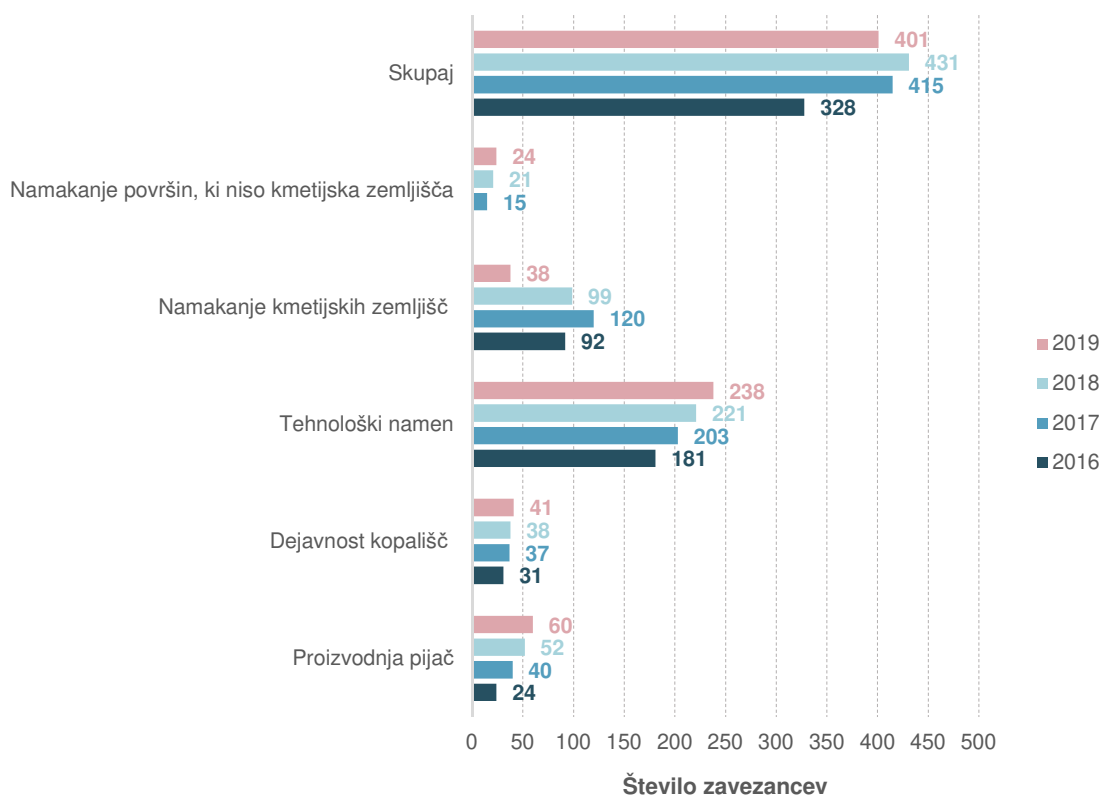
Vir: podatki ministrstva.

V letu 2019 se je glede na leto 2018 skupno število zavezancev za plačilo vodnega povračila zmanjšalo za 39 % (za 1.261 zavezancev), predvsem zaradi zmanjšanja števila zavezancev, ki rabijo vodo za pridobivanje toplote in so uvrščeni v evidenco evidentirane posebne rabe vode.

V letu 2019 se je glede na leto 2018 za 7 % (za 30 zavezancev) zmanjšalo tudi skupno število zavezancev za plačilo vodnega povračila, ki odvzemajo vodo iz javnega vodovoda. Slika 13 predstavlja število vseh zavezancev za plačilo vodnega povračila v letih 2016–2019 po vrstah posebne rabe vode iz javnega vodovoda, katerih delež v celotnem številu zavezancev za vodno povračilo je znašal 12 % odstotkov v letu 2016, 14 % v letu 2017, 13 % v letu 2018 in 20 % v letu 2019.

¹¹⁴ Število zavezancev za plačilo je zbrano po identifikacijskih številkah zavezancev, niso pa upoštevani zavezanci za plačilo, ki jim vodno povračilo ni bilo obračunano oziroma je vrednost obračunanega vodnega povračila 0,00 EUR.

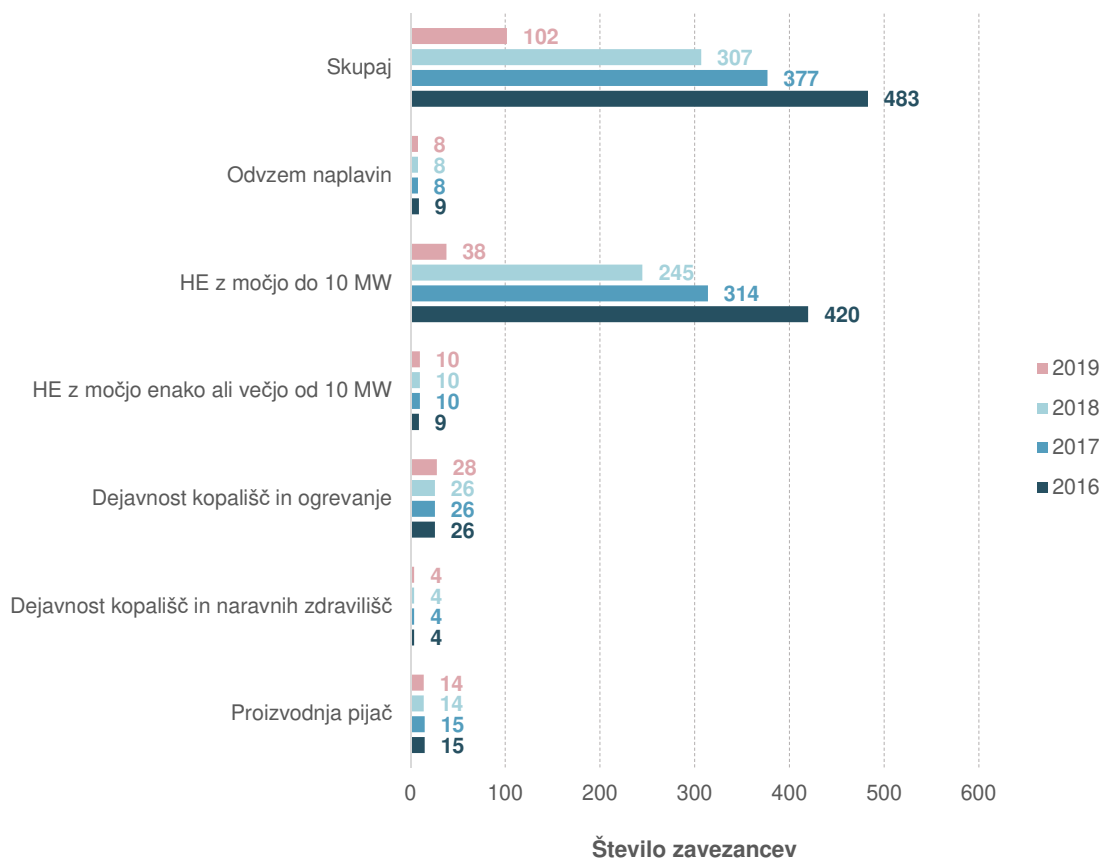
Slika 13 Število zavezancev za plačilo vodnega povračila za leta 2016–2019 po vrsti posebne rabe vode iz javnega vodovoda



Vir: podatki ministrstva.

Kljub zmanjšanju števila zavezancev, ki odvijajo vodo iz javnega vodovoda v letu 2019 glede na leto 2018, pa se je v letu 2019 glede na leto 2016 za 150 % povečalo število zavezancev za plačilo, ki rabijo vodo za proizvodnjo pijač, za 31 % pa število zavezancev za plačilo, ki rabijo vodo za tehnološke namene in dejavnost kopališč. V letu 2019 se je glede na leto 2016 najbolj zmanjšalo število zavezancev, ki rabijo vodo iz javnega vodovoda za namakanje kmetijskih zemljišč, to je za 59 %, saj so bili uvrščeni v evidenco evidentirane posebne rabe vode.

V letu 2019 se je glede na leto 2018 za 205 zavezancev oziroma 67 % zmanjšalo tudi število zavezancev plačila za koncesijo, in sicer predvsem zaradi zmanjšanja števila koncesij za proizvodnjo električne energije v malih HE, kar prikazuje Slika 14.

Slika 14 Število zavezancev plačila za koncesijo po vrsti posebne rabe vode za leta 2016–2019

Vir: podatki ministrstva.

2.3.3 Obračunano in plačano vodno povračilo

Ministrstvo (direkcija za vode) v skladu z 12. členom Uredbe o vodnih povračilih vodno povračilo odmeri do 30. 11. tekočega leta za preteklo leto. Pri tem zavezanca oprosti plačila vodnega povračila, če je odmera vodnega povračila manjša od 4 EUR. V skladu z drugim odstavkom 14. člena te uredbe zavezanec ni dolžan plačevati vodnega povračila med letom v obliki mesečnih akontacij, če znesek mesečne akontacije ne presega 20 EUR, v skladu s četrtnim odstavkom 14. člena te uredbe pa mora zavezanec za nepravočasno plačano vodno povračilo plačati zakonite zamudne obresti, zamudnih obresti pa se ne obračuna, če višina zamudnih obresti za plačilo vodnega povračila ne presega 4 EUR.

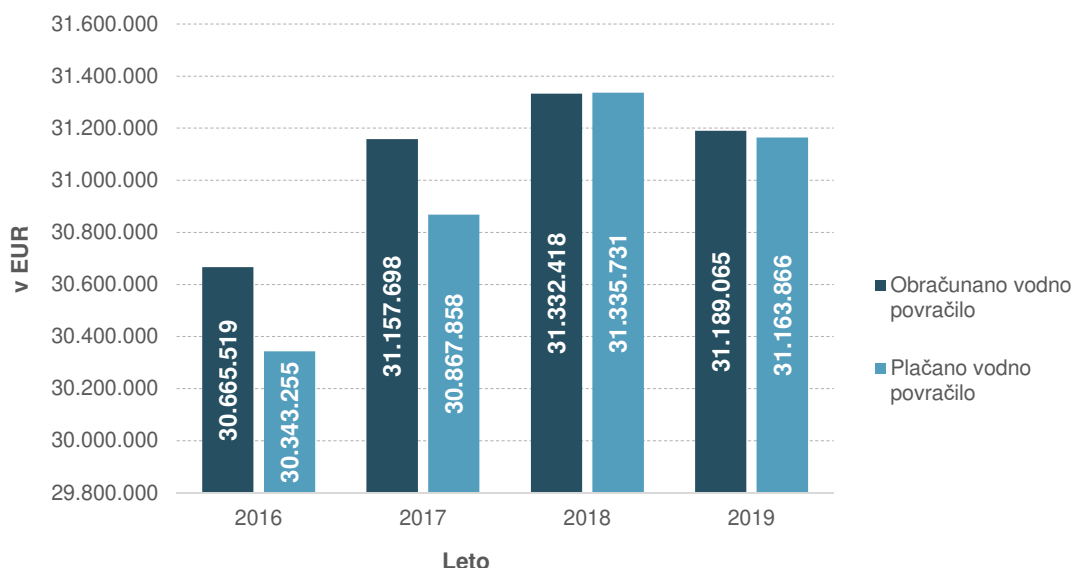
V letu 2020 sta 83. in 84. člen Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo¹¹⁵ določala oprostitev plačila vodnega povračila za obdobje od 13. 3. 2020 do 31. 5. 2020 za imetnike vodne pravice za posebno rabo vode za potrebe kopališč, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna voda, in za dejavnost kopališč ter za obdobje od 16. 3. 2020 do 31. 5. 2020 za imetnike vodne pravice za posebno rabo vode za

¹¹⁵ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 - ZIUOPDVE.

gojenje sladkovodnih in morskih organizmov, ki imajo zaradi posledic epidemije zmanjšane možnosti izvajanja teh vodnih pravic in s tem zmanjšane možnosti pridobivanja prihodkov.

Ministrstvo je za leta 2016–2019 odmerilo vodno povračilo v skupnem znesku 124.346.420 EUR. V tem obdobju je zavezancem obračunalo vodno povračilo v skupnem znesku 124.344.700 EUR, kar je bilo zaradi predpisane oprostitve plačila v skladu z drugim odstavkom 12. členom Uredbe o vodnih povračilih za 1.720 EUR manj od odmerjenega zneska, saj je odmerjeno vodno povračilo za 521 zavezancev za plačilo znašalo manj od 4 EUR. Tako je bilo vodno povračilo 521 zavezancem v letih 2016–2019 odmerjeno z odločbo, ne pa tudi obračunano. Vodno povračilo je bilo odmerjeno z odločbo, ne pa obračunano tudi za rabo nekaterih posebnih vrst rabe vode, ki se glede na predpisane pogoje v petem odstavku 7. člena Uredbe o vodnih povračilih ne štejejo za plačilo, in sicer predvsem za rabo vode za namakanje kmetijskih zemljišč, ki je znašala manj od 5.000 m³, za namakanje drugih zemljišč, ki je znašala manj od 50 m³, in za gojenje salmonidnih vrst rib v primeru, ko je bila razpoložljiva količina vode za odvzem manjša od 50.000 m³.

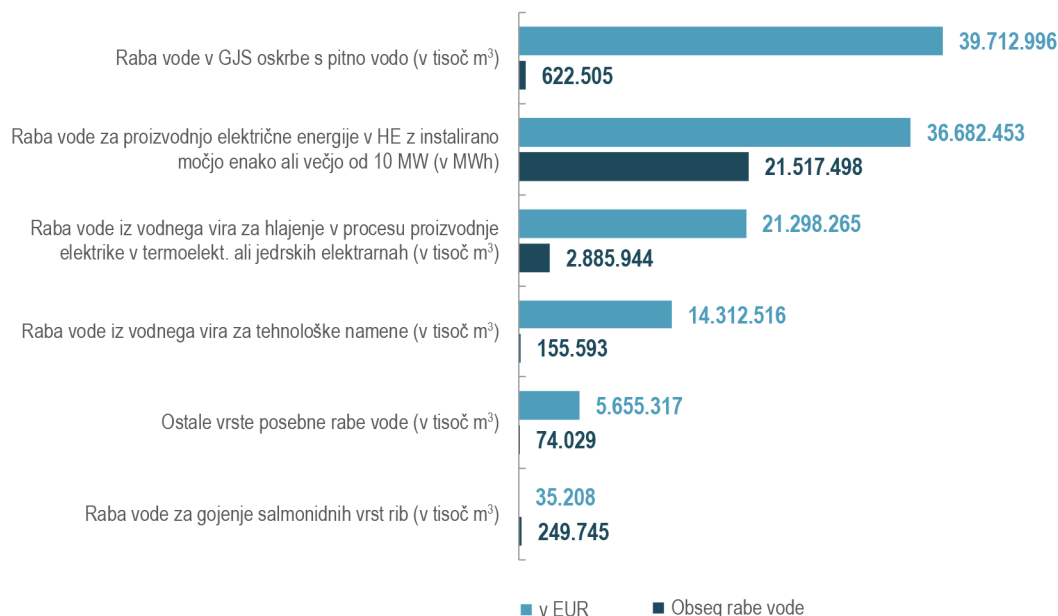
Slika 15 Obračunano in plačano vodno povračilo za leta 2016–2019



Vir: podatki ministrstva.

Skupna razlika med obračunanim in plačanim vodnim povračilom za leta 2016–2019 znaša 633.990 EUR.

Za leta 2016–2019 so odmerjene količine rabe vode (izražene v m³), ki so predstavljale količinsko osnovo za odmero vodnega povračila, znašale okoli 3.987.815.866 m³ ali povprečno 996.953.967 m³/leto, odmerjene količine rabe vode za proizvodnjo električne energije v velikih HE (izražene v MWh) pa okoli 21.944.320 MWh ali okoli 5.486.080 MWh/leto. 95 % obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019, to je skupaj 117.696.755 EUR, je bilo obračunano zavezancem, ki so rabili vodo za 6 vrst posebne rabe vode. Zneske obračunanega vodnega povračila in količine rabe vode po teh 6 vrstah posebne rabe vode za leta 2016–2019 prikazuje Slika 16.

Slika 16 Obračunano vodno povračilo in količine rabe vode za najpogostejših 6 vrst posebne rabe vode za leta 2016–2019

Vir: podatki ministrstva.

2.3.3.a V letih 2016–2019 so največje količine vode rabili imetniki vodne pravice 4 vrst posebne rabe vode, in sicer skupaj 3.913.787.290 m³ vode ali 98 % vseh obračunanih količin vode (izraženih v m³) za:

- tehnološki namen – hlajenje v procesu proizvodnje električne energije v termoelektrarnah in jedrski elektrarni (72 %),
- oskrbo s pitno vodo v okviru GJS oskrbe s pitno vodo (16 %),
- gojenje salmonidnih vrst rib (6 %) in
- druge tehnološke namene (4 %).

Za navedene vrste posebne rabe je bilo zavezancem obračunano vodno povračilo v skupnem znesku 75.358.984 EUR, kar je okoli 65 % vsega obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019, od tega je bilo vodno povračilo v največjem deležu obračunano za oskrbo s pitno vodo v okviru GJS oskrbe s pitno vodo, to je 32 % oziroma v znesku 39.712.996 EUR.

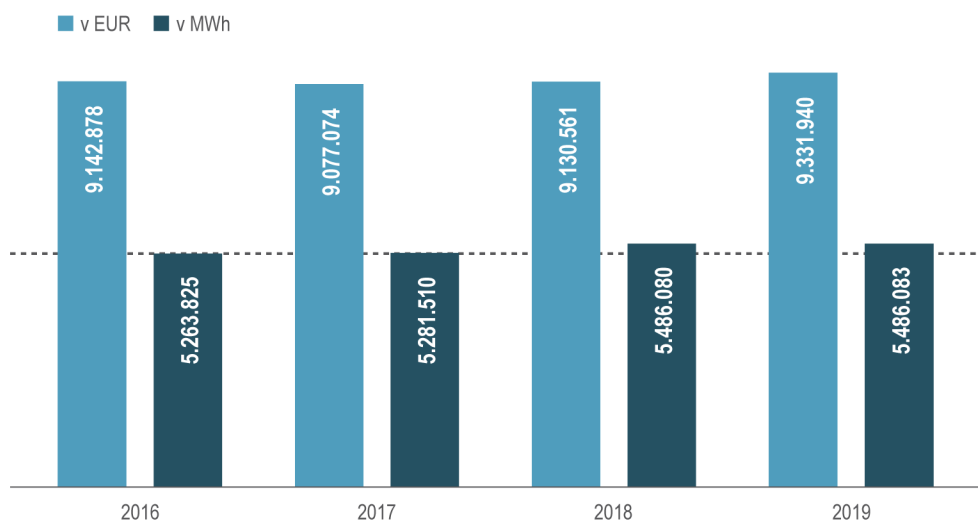
Najmanj je bilo vodno povračilo, obračunano zavezancem za rabo vode za gojenje salmonidnih rib, in sicer v znesku 35.208 EUR ali 0,03 % vsega obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019, ki so rabili okoli 249.746.242 m³ vode, kar je 6 % vse rabe vode v letih 2016–2019. Cene osnov vodnega povračila so bile zavezancem določane brez vnaprej opredeljenega načina uporabe kriterijev za določanje različnih (diferenciranih) cen vodnega povračila iz petega odstavka 124. člena ZV-1 (načelo povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, vrsto rabe voda, socialne gospodarske in geografske značilnosti območja, na katerem se izvaja vodna pravica) v povezavi z drugim odstavkom 124. člena ZV-1, ki določa, da se vodno povračilo plača ob upoštevanju načela povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, ki vključuje zlasti stroške izvajanja javnih služb po ZV-1, stroške

investicij in vzdrževanja vodne infrastrukture, vključno s stroški za nakup zemljišč, potrebnih za njeno gradnjo, stroške države iz četrtega odstavka 24. člena ZV-1 in stroške države za odkupe zemljišč, stroške odškodnin po tem zakonu in stroške države zaradi zagotavljanja dobrega stanja voda.

Proizvodnja električne energije v velikih hidroelektrarnah

2.3.3.b Za leta 2016–2019 je bilo zavezancem za vodno povračilo za rabo vode za proizvodnjo električne energije v velikih HE obračunano vodno povračilo za razpoložljivo vodno energijo (za skupaj 21.944.320 MWh električne energije) v skupnem znesku 36.682.453 EUR, kar je 30 % vsega obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019.

Slika 17 Obračunano vodno povračilo za rabo vode za proizvodnjo električne energije v velikih HE za leta 2016–2019



Vir: podatki ministrstva.

Glede na posebno ureditev plačevanja vodnega povračila v ZPKEPS-1 za rabo vodne energije na Spodnji Savi¹¹⁶, je ministrstvo za leta 2016–2019 obračunalo vodno povračilo za izkoriščanje vodne energije v HE Vrховo, HE Boštanj, HE Blanca, HE Krško in HE Brežice v skupnem znesku 3.091.084 EUR, kar je 1,0351 EUR/MWh oziroma za 2.066.016 EUR manj, kot če bi bilo vodno povračilo obračunano po veljavni ceni osnove vodnega povračila 1,8127 EUR/MWh, ki se je upoštevala pri obračunavanju rabe vode v velikih HE na rekah Dravi, Soči, Idrijci in Bači ter zgornji Savi v skladu z Uredbo o vodnih povračilih. Zaradi ugodnejše ureditve plačevanja vodnega povračila v ZPKEPS-1 za rabo vodne energije na Spodnji Savi je bilo HE na Spodnji Savi zaračunano vodno povračilo v nižjem znesku, to je 2.066.016 EUR, kot bi bilo za enako količino vodne energije zaračunano HE na rekah Dravi, Soči, Idrijci in Bači ter zgornji Savi.

¹¹⁶ Po ZPKEPS-1 je vodno povračilo obračunano v obsegu 4 % doseženih prihodkov od prodane električne energije.

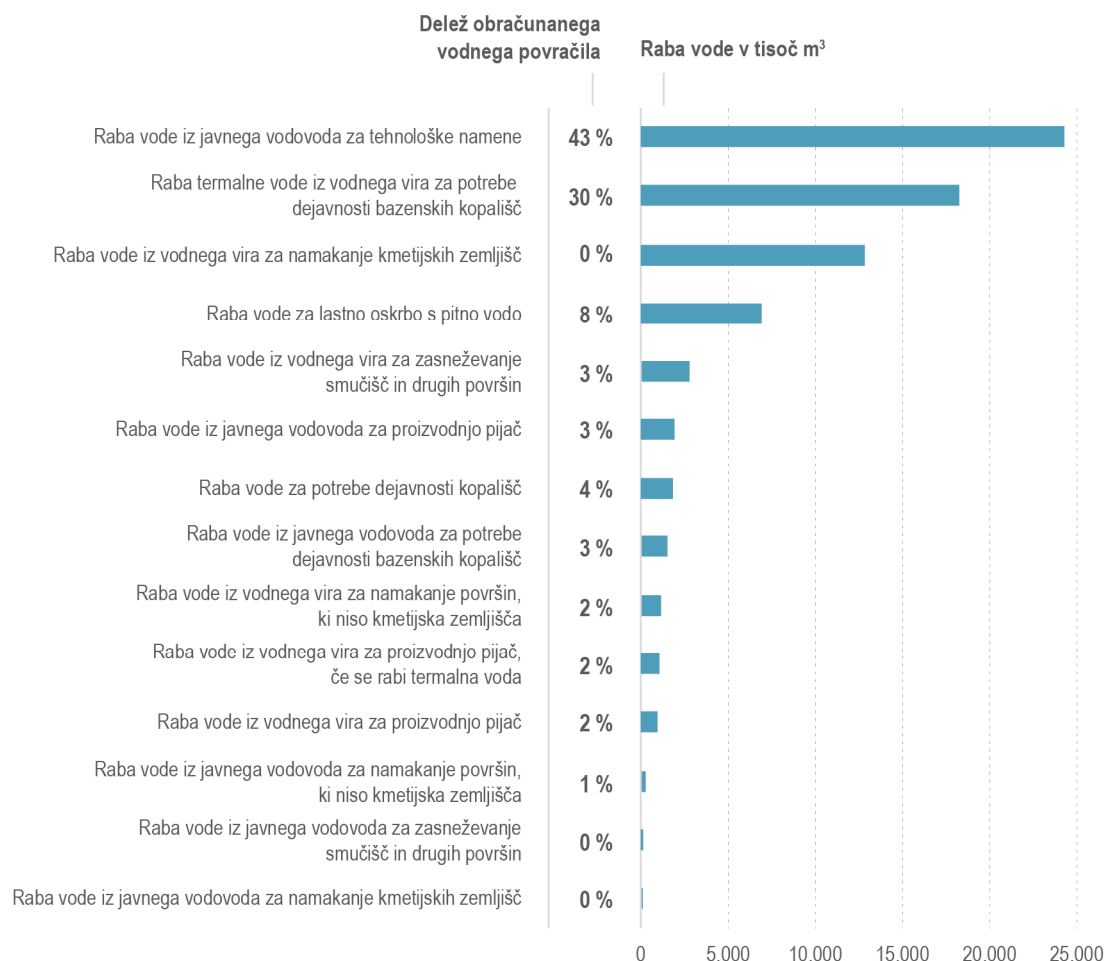
Poleg tega je bila obveznost za plačilo vodnega povračila proizvajalcem električne energije v HE na rekah Dravi, Soči, Idrijci in Bači ter zgornji Savi obračunana v skladu s sedmo alinejo 6. člena Uredbe o vodnih povračilih za leta 2016–2019 od določenega obsega vodne pravice¹¹⁷ v koncesijskih aktih in ne od obsega dejansko izkoriščene vodne energije, kot to velja za proizvajalce električne energije v HE na Spodnji Savi v skladu z ZPKEPS-1. Tako je bilo proizvajalcem električne energije v HE na rekah Dravi, Soči, Idrijci in Bači ter zgornji Savi za leta 2016–2019 obračunano vodno povračilo v skupnem obsegu 18.531.124 MWh in z veljavno ceno osnove vodnega povračila 1,8127 EUR/MWh, to je v skupnem znesku 33.591.368 EUR. V primeru upoštevanja dejansko izkoriščene vodne energije rek v teh HE v letih 2016–2019 v obsegu 13.258.231 MWh pa bi obračunana obveznost za vodno povračilo teh elektrarn znašala skupaj 24.033.195 EUR, kar je 9.558.173 EUR manj. Tudi navedena neenakopravna obravnava proizvajalcev električne energije je posledica različne veljavne ureditve obračunavanja vodnega povračila v ZPKEPS-1 in Uredbi o vodnih povračilih. ZPKEPS-1 proizvajalcem električne energije v HE na Spodnji Savi namreč zagotavlja prednost (ugodnost) v obliki nižje obremenitve poslovanja z okoljskimi dajatvami za rabo vod v primerjavi z Uredbo o vodnih povračilih, ki ostalim proizvajalcem električne energije ter ostalim zavezancem te ugodnosti ne omogoča.

Ostale vrste posebne rabe vode

2.3.3.c Za leta 2016–2019 je bilo imetnikom vodne pravice za ostale vrste posebne rabe vode obračunano vodno povračilo v skupnem znesku 5.655.317 EUR ali 5 % vsega obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019, in sicer za rabo 74.028.577 m³ vode ali 2 % vse odvzete vode v tem obdobju. Delež odvzetih količin vode in delež obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019 po ostalih vrstah posebne rabe vode prikazuje Slika 18.

¹¹⁷ To je največji dovoljen letni energetskega potencial rek, izražen v MWh.

Slika 18 Odvzete količine vode in delež obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019 po ostalih vrstah rabe vode



Vir: podatki ministrstva.

V letih 2016–2019 so največ vode, ki se nanaša na ostale vrste rabe vode, odvzeli zavezanci za vodno povračilo za rabo vode za tehnološke namene, dejavnost kopališč in namakanje kmetijskih zemljišč, ki so skupaj odvzeli 58.738.822 m³ vode ali 1 % vse odvzete vode v tem obdobju. Tem zavezancem je bilo obračunano vodno povračilo v skupnem znesku 4.507.903 EUR ali okoli 4 % vsega obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019.

Kot prikazuje Slika 18, je bilo za leta 2016–2019 najmanj vodnega povračila obračunano zavezancem za rabo vode za namakanje kmetijskih zemljišč, kljub znatnemu odvzemu vode, ki predstavlja 17 % vse odvzete vode ostalih vrst posebne rabe vode, in sicer le v znesku 19.155 EUR, kar je samo 0,4 % vsega obračunanega vodnega povračila ostalim vrstam posebne rabe vode za leta 2016–2019. Zavezancem so bile različne cene osnov vodnega povračila določane brez vnaprej opredeljenega načina uporabe kriterijev za določanje različnih (diferenciranih) cen vodnega povračila iz petega odstavka 124. člena ZV-1 v povezavi z drugim odstavkom 124. člena ZV-1.

Raba vode za dejavnost kopališč

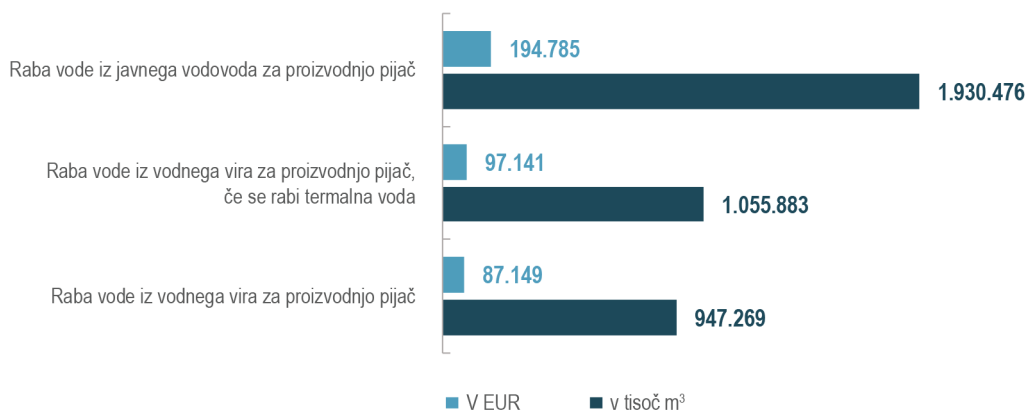
2.3.3.d Za leta 2016–2019 je bilo zavezancem za vodno povračilo za rabo vode za dejavnost kopališč obračunano vodno povračilo v skupnem znesku 2.038.379 EUR ali okoli 2 % vsega obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019, in sicer za 21.620.643 m³ odvzete vode, kar je 0,5 % vse rabe vode v letih 2016–2019. Zavezancem za vodno povračilo za rabo vode za dejavnost kopališč, ki rabijo vodo iz javnega vodovoda, je bila obračunana višja cena osnove vodnega povračila, to je 0,1009 EUR/m³ vode, medtem ko je zavezancem, ki rabijo vodo neposredno iz vodnega vira, obračunana cena 0,092 EUR/m³ vode, in sicer tudi za rabo termalne vode. Za rabo vode v letih 2016–2019 je bilo zavezancem, ki rabijo vodo za dejavnost kopališč iz javnega vodovoda, obračunano vodno povračilo v skupnem znesku 153.909 EUR za 1.525.366 m³ odvzete vode.

Zavezancem za vodno povračilo za rabo vode za dejavnost kopališč je bila tako za rabo vode obračunana različna cena, brez vnaprej določenega načina uporabe kriterijev iz petega odstavka 124. člena ZV-1 v povezavi z drugim odstavkom 124. člena ZV-1 oziroma meril za razlikovanje cene vodnega povračila.

Raba vode za proizvodnjo pijač

2.3.3.e V letih 2016–2019 so zavezanci za vodno povračilo za rabo vode za proizvodnjo pijač iz vodnega vira in javnega vodovoda odvzeli skupaj 3.933.628 m³ vode, kar je 0,1 % vse rabe vode v letih 2016–2019. Tem zavezancem je bilo za leta 2016–2019 obračunano vodno povračilo v skupnem znesku 379.075 EUR, kar je 0,3 % vsega obračunanega vodnega povračila za leta 2016–2019.

Slika 19 Raba vode in obračunano vodno povračilo za proizvodnjo pijač za leta 2016–2019



Vir: podatki ministrstva.

Ministrstvo je za leta 2016–2019 zavezancem za vodno povračilo za rabo vode za proizvodnjo pijač obračunalo vodno povračilo na odvzete količine vode iz vodnega vira oziroma javnega vodovoda po veljavnih različnih cenah (osnovah) vodnega povračila, in sicer imetnikom koncesije 0,092 EUR/m³ odvzete vode iz vodnega vira, imetnikom vodnega dovoljenja pa 0,1009 EUR/m³ odvzete vode iz javnega vodovoda.

Ocenjujemo, da je bila tudi zavezancem za rabo vode za proizvodnjo pijač pri določanju obveznosti za plačilo vodnega povračila obračunana različna cena, brez vnaprej določenega načina uporabe

kriterijev iz petega odstavka 124. člena ZV-1 v povezavi z drugim odstavkom 124. člena ZV-1 oziroma meril za določanje različnih cen osnove vodnega povračila.

Posebna raba vode iz javnega vodovoda

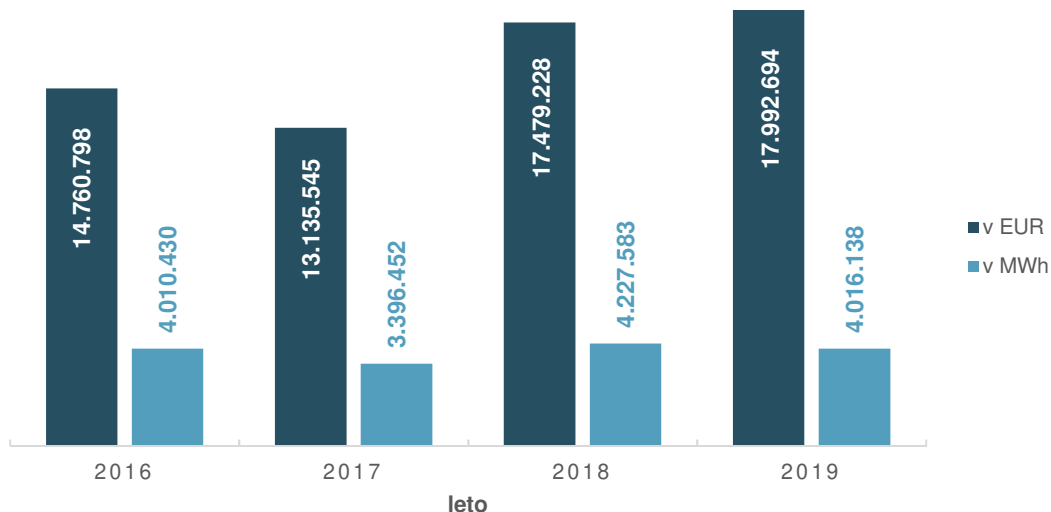
2.3.3.f Za leta 2016–2019 je bilo zavezancem za vodno povračilo za posebno rabo vode iz javnega vodovoda obračunano vodno povračilo v skupnem znesku 2.827.647 EUR, in sicer za 28.232.258 m³ odvzete vode ali 0,7 % vseh obračunanih količin rabe vode v letih 2016–2019. Slika 18 kaže, da je bilo največ vode iz javnega vodovoda odvzete za tehnološke namene (24.285.172 m³), za proizvodnjo pijač (1.930.476 m³) in dejavnost kopališč (1.525.566 m³), in sicer skupaj okoli 98 % vse odvzete vode iz javnega vodovoda. Zavezancem za vodno povračilo, ki so rabili vodo za navedene namene iz javnega vodovoda, je bilo za leta 2016–2019 obračunano tudi največ vodnega povračila, in sicer skupaj 99 % vsega obračunanega vodnega povračila za rabo vode iz javnega vodovoda, od tega za rabo vode za tehnološke namene v znesku 2.450.369 EUR, za proizvodno pijač v znesku 194.785 EUR in dejavnost kopališč v znesku 153.909 EUR.

Ugotavljamo, da vse zavezance za vodno povračilo, ki rabijo vodo iz javnega vodovoda, poleg višjih cen osnove vodnega povračila od cen osnove vodnega povračila za rabo vode iz vodnega vira (razen za rabo vode za namakanje kmetijskih zemljišč in zasneževanje smučišč in drugih površin), bremenijo tudi cena posebne storitve GJS oskrbe s pitno vodo, v katero so poleg ustreznih stroškov izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo vključeni tudi stroški izplačanih nadomestil za zmanjšanje dohodka kmetijske dejavnosti in morebitni del stroškov vodnega povračila (odmerjenega izvajalcu GJS oskrbe s pitno vodo) iz naslova vodnih izgub. Ob tem pa je treba poudariti, da zavezance za vodno povračilo, ki rabijo vodo iz javnega vodovoda, ne bremenijo stroški raziskave tal, vlaganj v vrtine, objekte in naprave za črpanje vode ter stroški z vzdrževanjem objektov za črpanje. Ti zavezanci tudi nimajo stroškov z gradnjo, obnovo oziroma vzdrževanjem vodne infrastrukture (javnega vodovoda).

2.3.4 Obračunano in plačano plačilo za koncesijo

Ministrstvo je za leta 2016–2019 zavezancem obračunalo plačilo za koncesijo v skupnem znesku 80.032.194 EUR, od tega največ za leto 2019, ko je obračunano plačilo za koncesijo znašalo skupaj 21.995.520 EUR. Zavezanci plačila za koncesijo so za leta 2016–2019 plačali skupaj 77.623.104 EUR. Letne skupne zneske obračunanih plačil za koncesijo in plačanih plačil za koncesijo prikazuje Slika 20.

Slika 20 Obračunano in plačano plačilo za koncesijo za leta 2016–2019



Vir: podatki ministrstva.

Plačano plačilo za koncesijo je višje od obračunanega plačila za koncesijo za leto 2019 v znesku 3.032.578 EUR in se nanaša predvsem na plačane obveznosti družbe Dravske elektrarne Maribor, d. o. o., Maribor za leto 2018.

Proizvodnja električne energije v velikih hidroelektrarnah

2.3.4.a Za leta 2016–2019 je bilo največ plačila za koncesijo obračunano zavezancem za rabo vode za proizvodnjo električne energije v velikih HE, in sicer v skupnem znesku 63.368.266 EUR ali 79 % vsega obračunanega plačila za koncesijo za leta 2016–2019.

Ministrstvo je za leta 2016–2019 družbi Soške elektrarne Nova Gorica, d. o. o. (v nadaljevanju: SENG) na podlagi Uredbe o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače, ki določa vodno pravico za izkoriščanje vodnega (bruto) energetskega potenciala v obsegu 640 GWh/leto, in koncesijske pogodbe za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače za proizvodnjo električne energije¹¹⁸ (v nadaljevanju: koncesijska pogodba – Soča, Idrijca in Bača) obračunalo in odmerilo plačilo za koncesijo v skupnem znesku 6.940.980 EUR (1.649.860 MWh).

¹¹⁸ Z dne 15. 7. 2002, aneks št. 1 z dne 10. 7. 2003 in aneks št. 2 z dne 23. 1. 2019.

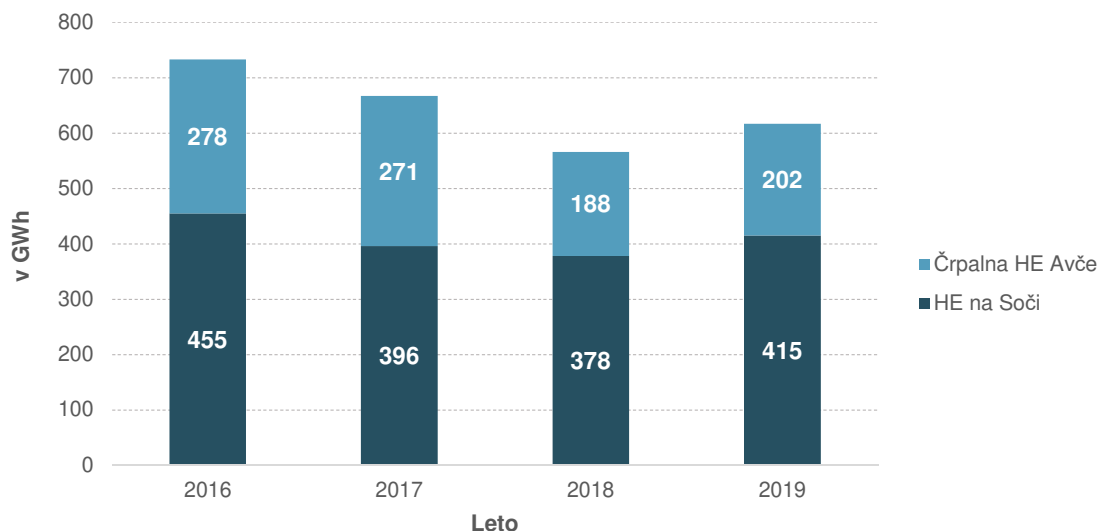
Slika 21 Prodana električna energija in obračunano plačilo za koncesijo družbi SENG za leta 2016–2019

Vir: podatki ministrstva.

Koncesijska pogodba – Soča, Idrijca in Bača sicer določa, da se plačilo za koncesijo odmeri v obsegu 10 % prihodkov od prodane električne energije. Kljub navedeni določbi pa ministrstvo za leta 2016–2019 družbi SENG ni obračunalo in odmerilo plačila za koncesijo v obsegu 10 % prodajne vrednosti proizvedene in v prenosni sistem prevzete električne energije iz črpalne HE Avče¹¹⁹, ker drugi odstavek točke 8.1 koncesijske pogodbe – Soča, Idrijca in Bača tudi določa, da se za proizvedeno električno energijo v črpalni HE Avče ne plačuje koncesijska dajatev (plačilo za koncesijo), če proizvedena električna energija ne presega določenega bruto energetskega potenciala s koncesijo (to je 640 GWh). Za predlagano vključitev oprostitve plačila za koncesijo HE Avče v koncesijsko pogodbo ni pravne podlage v ZV-1 ali v drugem predpisu, zato bi moralo ministrstvo po naši oceni odmeriti in obračunati plačilo za koncesijo v obsegu 10 % prodajne vrednosti električne energije tudi za HE Avče.

2.3.4.b Iz poročil Agencije za energijo o stanju na področju energetike v Sloveniji za leta 2016–2019 izhaja, da je bilo iz črpalne HE Avče v prenosni sistem električne energije prevzeto skupaj 939 GWh električne energije. Slika 22 prikazuje obseg proizvedene in v prenosni sistem prevzete (prodane) električne energije iz črpalne HE Avče in skupni obseg proizvedene električne energije 4 HE na reki Soči.

¹¹⁹ Črpalna HE Avče je zgrajena leta 2009 ob Soči pri naselju Avče. To je elektroenergetska naprava, ki v času nizke porabe in cene elektrike črpa vodo v umetno zgornjo akumulacijo na Kanalskem vrhu (Banjška planota, kota zgornje vode 625 m, spodnja voda kota okoli 105 m), v času visoke porabe električne energije in njene visoke vrednosti pa v turbinskem delovanju proizvaja električno energijo. Črpalna HE Avče ima moč 185 MW, kadar proizvaja električno energijo, in moč porabe 180 MW, kadar črpa vodo iz akumulacije Ajba navzgor (akumulacijsko jezero za HE Plave); [URL: https://www.seng.si/che_avce/], 13. 2. 2021.

Slika 22 Proizvedena in prodana električna energija iz HE na Soči in črpalne HE Avče v letih 2016–2019

Vir: Agencija za energijo, poročila o stanju na področju energetike.

Ministrstvo je s tem, ko družbi SENG za leta 2016–2019 ni obračunalo in odmerilo plačila za koncesijo za skupaj 939 GWh prodane električne energije iz črpalne HE Avče, ravnalo v neskladju z 11. členom Uredbe o koncesiji za gospodarsko izkoriščanje vode Soče, Idrijce in Bače, iz katerega izhaja obveznost plačila za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo, ne pa tudi način oziroma kriteriji in pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da je raba vode za proizvodnjo električne energije v veliki HE oproščena plačila za vodno pravico. Ministrstvo je družbi SENG za leta 2016–2019 zagotovilo ekonomsko ugodnost oziroma oprostitvev plačila za koncesijo v ocenjeni skupni vrednosti 3.907.143 EUR¹²⁰. Tako v letih 2016–2019 pri plačevanju obveznosti plačila za koncesijo tudi ni bila zagotovljena enakopravna obravnava proizvajalcev električne energije v velikih HE, čeprav so na področju rabe voda v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.

Proizvodnja električne energije v malih hidroelektrarnah

2.3.4.c Ministrstvo je za leta 2016–2019 proizvajalcem električne energije za rabo vode v malih HE na podlagi koncesijskih aktov (uredb), ki so v letu 2012 z uveljavljeno novelo ZV-1B prenehali veljati v delu, ki ureja plačilo za koncesijo, obračunalo plačilo za koncesijo v skupni vrednosti 844.955 EUR, kar je v neskladju s 136. členom ZV-1 v povezavi s 123. členom ZV-1, ki te plačljive obveznosti za proizvajalce električne energije v malih HE ne določata. Ker ministrstvo koncesijskih razmerij ni pravočasno zamenjalo z vodnimi dovoljenji, pri plačevanju plačila za vodno pravico tudi ni zagotovilo enakopravne obravnave navedenih proizvajalcev električne energije v malih HE v primerjavi

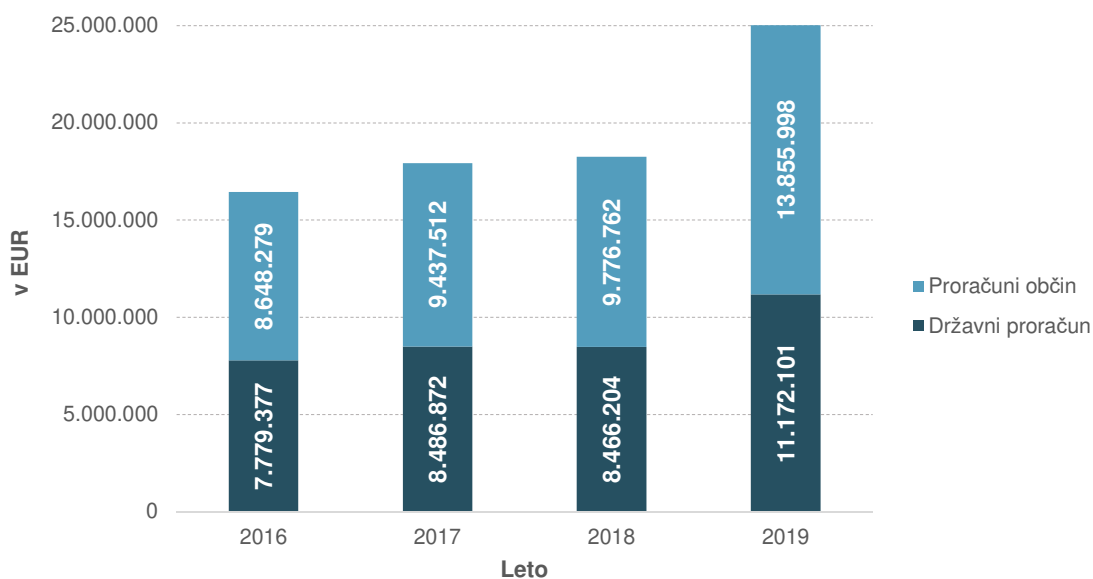
¹²⁰ Ocenjena vrednost 3.907.143 EUR je seštevek ocenjene vrednosti plačila za koncesijo za leto 2016 v znesku 1.043.612 EUR (zmnožek med 278.000 MWh in ceno 3,753999 EUR/MWh), za leto 2017 v znesku 1.075.599 EUR (zmnožek med 271.000 MWh in ceno 3,968999 EUR/MWh), za leto 2018 v znesku 829.644 EUR (zmnožek 188.000 MWh in cene 4,413 EUR/MWh) in za leto 2019 v znesku 958.299 EUR (zmnožek 202.000 MWh in cene 4,743999 EUR/MWh). Cene osnov v EUR/MWh so izračunane glede na napovedano količino prodane električne energije in obračunano plačilo za koncesijo za leta 2016–2019 za ostale HE na Soči.

s proizvajalci električne energije v malih HE, ki rabijo vodo na podlagi vodnega dovoljenja in te dajatve ne plačujejo.

2.3.4.1 Vplačano plačilo za koncesijo v proračune države in občin

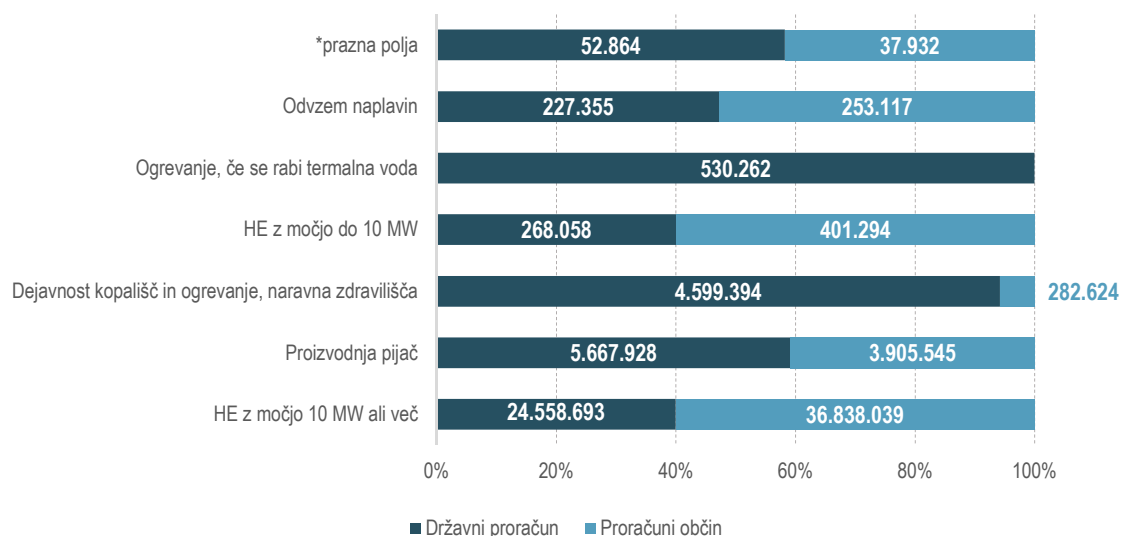
Za leta 2016–2019 so zavezanci plačila za koncesijo v proračune države in občin vplačali skupaj 77.623.105 EUR, od tega v državni proračun 35.904.554 EUR (46 %) in v proračune občin 41.718.551 EUR (54 %).

Slika 23 Vplačano plačilo za koncesijo v proračune države in občin za leta 2016–2019



Vir: podatki ministrstva.

Vplačano plačilo za koncesijo za leta 2016–2019 v državni proračun in proračune občin po vrstah posebne rabe vode prikazuje Slika 24.

Slika 24 Vplačano plačilo za koncesijo v državni proračun in občinske proračune po vrsti posebne rabe vode za leta 2016–2019

Opomba: * Druga plačila za vodno pravico: za vzrejo salmonidnih vrst rib, za vzrejo avtohtonih morskih vrst rib, za rabo morja za gojenje školjk, za vzdrževanje po energetski rabi.

Vir: podatki ministrstva.

Slika 24 prikazuje različen delež vplačanega plačila za koncesijo v državni proračun in občinske proračune, glede na vrsto posebne rabe vode. Za leta 2016–2019 so najmanj plačila za koncesijo v občinske proračune vplačali zavezanci, ki rabijo vodo za dejavnost kopališč in ogrevanje, zavezanci za rabo vode za ogrevanje s termalno vodo pa v skladu s koncesijskimi akti sploh niso bili zavezanci za vplačilo te dajatve v občinske proračune. Za leta 2016–2019 so v državni proračun in občinske proračune največ plačila za koncesijo vplačali proizvajalci električne energije v HE z instalirano močjo, večjo od 10 MW, in sicer v skupnem znesku 61.396.732 EUR ali 79 % vsega plačila za koncesijo, vplačanega v proračune za leta 2016–2019.

Plačilo za koncesijo se je vplačevalo neposredno na vplačilne podračune občin, katerih skrbnik je direkcija za vode, ki spremlja, evidentira in razrešuje prejeta vplačila iz naslova koncesij za rabo vode. Kljub spremljanju vplačil iz naslova koncesij za rabo vode v korist občin pa ministrstvo oziroma direkcija za vode v delu, ki se nanaša na odstopne plačil za koncesije občinam, ne zagotavlja ustreznega evidentiranja teh plačil v skladu s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹²¹, in sicer evidentiranja prihodkov od podeljenih koncesij za vodno pravico in odhodkov državnega proračuna (investicijski transferi), namenjenih plačilu investicijskih odhodkov občin oziroma pokrivanju stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda. Ministrstvo je namreč za leta 2016–2019 vplačana plačila za koncesijo v proračune občin (v skupnem znesku 41.718.550 EUR) evidentiralo le v svoji izvenknjigovodski

¹²¹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18 in 79/19.

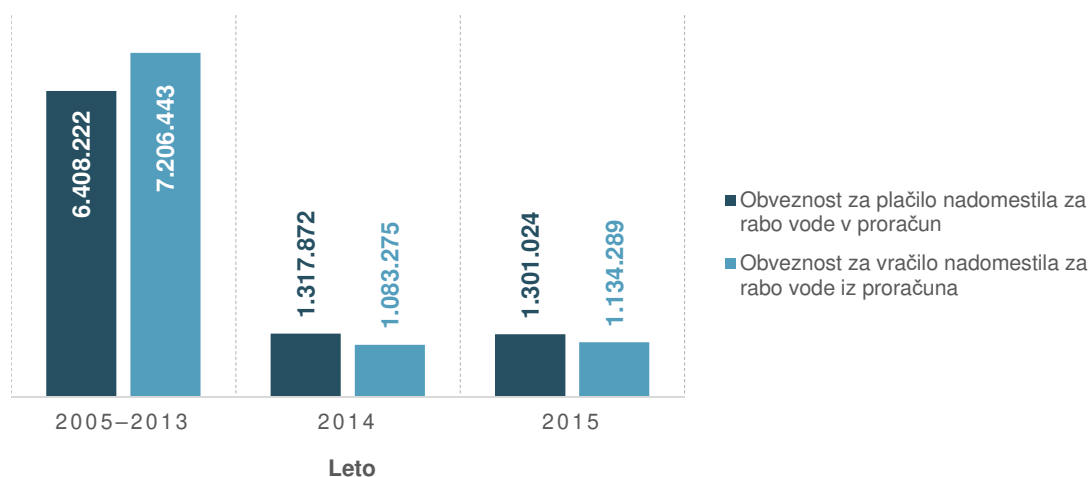
evidenci¹²² ter v skladu z Navodilom Ministrstva za finance¹²³ o stanju terjatev in obveznosti 4-krat letno poročalo prek spletne aplikacije UJPnet.

2.3.5 Obračunano in plačano nadomestilo za rabo vode

V letu 2013 in 2015 sta noveli ZV-1C in ZV-1E uveljavili obveznost prehodnega (začasnega) plačila za vodno pravico, to je nadomestila za rabo vode, za leta 2005–2013 in leti 2014 in 2015 za rabo vode za proizvodnjo pijač in dejavnost kopališč, ogrevanje in podobno, če se je rabila termalna voda, brez vodne pravice ali na podlagi vodnega dovoljenja iz javnega vodovoda, ter pravico imetnikov vodne pravice, pridobljene s koncesijo, za rabo vode za proizvodnjo pijač in dejavnost kopališč, za vračilo razlike iz proračuna med več vplačanim plačilom za koncesijo v prej navedenih letih od določenega nadomestila za rabo vode.

Ministrstvo je na podlagi 199.b člena in 199.k člena ZV-1 (43) zavezancem za plačilo nadomestila za rabo vode z odločbo oziroma s sklenjenim aneksom h koncesijski pogodbi obračunalo in odmerilo skupaj 9.027.118 EUR obveznosti za plačilo v proračun ter na podlagi 199.f člena ZV-1 in 199.m člena ZV-1 19 imetnikom vodne pravice, pridobljene s koncesijo, pravico do vračila sredstev iz proračuna v skupnem znesku 9.424.007 EUR, ki je skupna razlika med več plačanim plačilom za koncesijo v obdobju od leta 2005 do konca leta 2013 oziroma v letih 2014 in 2015 od določenega nadomestila za rabo vode z novelo ZV-1C in ZV-1E.

Slika 25 Obračunana terjatev za plačilo nadomestila za rabo vode v proračun in obračunana obveznost za vračilo sredstev iz proračuna za leta 2005–2013 ter leti 2014 in 2015



Vir: podatki ministrstva.

¹²² Na podlagi izdanih zahtevkov (računov) za plačilo za koncesijo na vplačilne račune občin v skladu s koncesijskimi pogodbami.

¹²³ Navodilo nadzornikom za evidentiranje terjatev javnofinančnih plačil, št. 429-24/2016/5 z dne 23. 12. 2016.

Ministrstvo je na dan 31. 12. 2020 v analitični izvenknjigovodski evidenci izkazalo stanje terjatev za obračunana obročna plačila (19 do 29 obrokov) nadomestila za rabo vode za leta 2005–2013 v skupnem znesku 4.295.165 EUR in stanje obveznosti za obračunana obročna vračila (21 do 29 obrokov) sredstev iz proračuna iz naslova razlike med več plačanim plačilom za koncesijo v letih 2005–2013 in določenim nadomestilom za rabo vode v skupnem znesku 5.091.872 EUR. Ugotavljamo, da ministrstvo v letih 2016–2020 ni zagotovilo evidentiranja dolgoročnih terjatev za obročna plačila nadomestila za rabo vode v proračun in dolgoročnih obveznosti za vračilo preveč plačanega plačila za koncesijo v letih 2005–2013 iz proračuna v glavni knjigi državnega proračuna v skladu z določili 11. člena in 70. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

2.4 Upravljanje z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode

V skladu z drugim odstavkom 162. člena ZV-1 so zbrana sredstva od plačil za vodno pravico (v delu, ki pripadajo državi) in vodnega povračila¹²⁴ namenski prejemki proračunskega sklada – Sklada za vode.

V reviziji smo preučevali načrtovano in realizirano porabo sredstev okoljskih dajatev za rabo vode v letnih programih dela in poročilih o porabi sredstev Sklada za vode ter ugotavljali vzroke za letno povečevanje stanja neporabljenih sredstev na podračunu tega sklada v letih 2016–2020.

Pri tem smo upoštevali, da je upravljanje s sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode v okviru Sklada za vode učinkovito, če so/je:

- načrtovani cilji in prioritete porabe sredstev za vse glavne namene rabe vode;
- v ustreznem obsegu načrtovani finančni viri in poraba sredstev tega sklada;
- izvajanje investicijskih projektov in poraba sredstev tega sklada skladna z letnimi načrti.

2.4.1 Vplačane okoljske dajatve za rabo vode v državni proračun

Ministrstvo z letnim programom Sklada za vode načrtuje finančne vire in namene porabe sredstev iz tega sklada. V skladu s tretjim odstavkom 162. člena ZV-1 so sredstva Sklada za vode namenjena za financiranje:

1. gradnje vodne infrastrukture, vključno z nakupom zemljišč, potrebnih za njeno gradnjo,
2. gradnje državne in lokalne infrastrukture, ki je potrebna zaradi gradnje vodne infrastrukture,
3. izvedbe izrednih ukrepov v času povečane stopnje ogroženosti zaradi škodljivega delovanja voda in izvedbe izrednih ukrepov po naravni nesreči zaradi škodljivega delovanja voda,

¹²⁴ Poleg sredstev od prodaje vodnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, in sredstev od plačil za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice.

4. gradnje in posodobitve vodnih zadrževalnikov, namenjenih za namakanje kmetijskih zemljišč, ki so državna vodna infrastruktura,
5. nakupa vodnih in priobalnih zemljišč in sofinanciranja nakupa priobalnih zemljišč s strani lokalnih skupnosti na podlagi 16. člena tega zakona,
6. strokovnih in razvojnih nalog za izvajanje tega zakona, ki jih opravljajo pravne osebe javnega prava, ki jih je ustanovila Republika Slovenija v ta namen,
7. medobčinskih ali regionalnih projektov gradnje objektov za črpanje, filtriranje in zajem vode ter prenosnih vodovodov za zagotovitev javne oskrbe s pitno vodo v skladu z operativnimi programi varstva okolja,
8. občinskih projektov novogradnje ali rekonstrukcije sistemov za oskrbo s pitno vodo za zagotovitev javne oskrbe s pitno vodo, ki jih ni mogoče sofinancirati iz sredstev Evropske unije, kadar je v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, predpisano opremljanje z javnim vodovodom,
9. odkupa zasebnih vodovodov s strani občin zaradi zagotovitve javne oskrbe s pitno vodo, kadar je v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, predpisano opremljanje z javnim vodovodom,
10. občinskih projektov novogradnje ali rekonstrukcije javne kanalizacije v aglomeracijah s skupno obremenitvijo, manjšo od 2.000 populacijskih ekvivalentov, kadar je v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja, predpisano opremljanje z javno kanalizacijo, če je ni mogoče sofinancirati iz sredstev Evropske unije, ter
11. drugih posameznih strokovnih in razvojnih nalog za izvajanje ZV-1.

Sredstva Sklada za vode se lahko porabljajo za sofinanciranje projektov iz 8. do 10. točke prejšnjega odstavka v obliki nepovratnih sredstev in v okviru razpoložljivih predvidenih sredstev, in sicer na leto največ do 50 % predvidenih prilivov v Sklad za vode iz naslova vodnih povračil za rabo vode GJS oskrbe s pitno vodo; za sofinanciranje teh projektov se lahko porabi največ do 80 % vrednosti investicije.

V letu 2020 so z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah¹²⁵ (v nadaljevanju: ZV-1F) v ZV-1 dodani novi členi (162.a do 162.g člen), ki določajo prednostne cilje, način in postopek sofinanciranja projektov iz 8. do 10. točke tretjega odstavka 162. člena ZV-1. V skladu s prvim odstavkom 162.a člena ZV-1 se pri dodeljevanju sredstev iz Sklada za vode zasledujejo zlasti naslednji prednostni cilji:

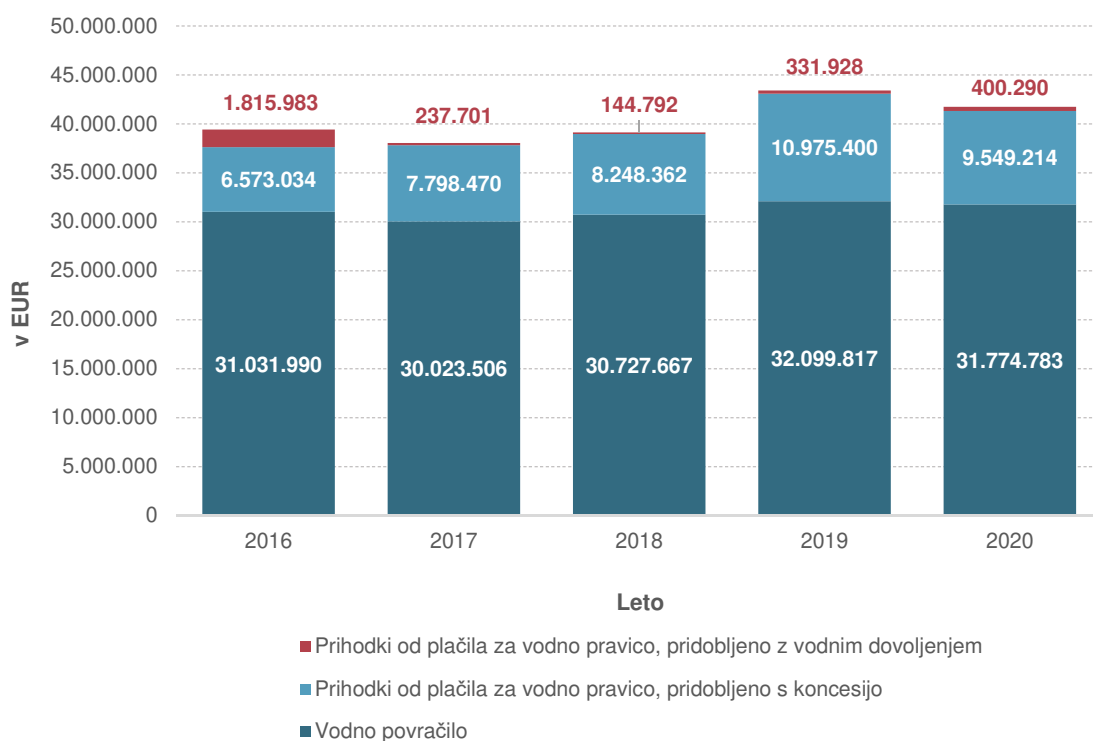
- izpolnjevanje obveznosti in zavez zaradi sprememb predpisov s področja varstva okolja, s katerimi je predpisano opremljanje z javno kanalizacijo oziroma javnim vodovodom,
- izvajanje ukrepov oziroma projektov v primerih naravnih pojavov, ki so povzročili ali bi lahko povzročili pomanjkanje vode ali poslabšanje kakovosti voda, v primerih višje sile, ekološke, naravne ali druge nesreče,
- projekti na prispevnih območjih vodnih teles površinskih voda ali na območjih vodnih teles podzemnih voda, za katera je s predpisom, ki ureja načrte upravljanja voda, določeno, da cilji upravljanja z vodami ne bodo doseženi,

¹²⁵ Uradni list RS, št. 65/20.

- projekti, ki rešujejo problematiko zagotovitve javne oskrbe s pitno vodo oziroma javne kanalizacije več občin.

V obdobju 2016–2020 je bilo v Sklad za vode vplačano skupaj 209.956.451 EUR okoljskih dajatev za rabo vode, od tega so vplačila vodnega povračila znašala 158.169.070 EUR oziroma 75 % vseh vplačanih dajatev za rabo vode v letih 2016–2020. Vplačano plačilo za vodno pravico, pridobljeno s koncesijo (plačilo za koncesijo), je znašalo skupaj 43.435.645 EUR in je predstavljalo 21 % vseh vplačanih dajatev za rabo vode v letih 2016–2020, vplačano plačilo za vodno pravico, pridobljeno z vodnim dovoljenjem, pa je znašalo skupaj 2.925.174 EUR in je predstavljalo 1 % vseh vplačanih dajatev za rabo vode v letih 2016–2020.

Slika 26 Vplačane okoljske dajatve za rabo vode v Sklad za vode v letih 2016–2020



Vir: zaključni računi za leta 2016–2019, podatki ministrstva.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so skupni letni prejemki Sklada za vode znašali 209.956.450 EUR, od tega so okoljske dajatve za rabo vode znašale 201.732.937 EUR oziroma 96 %. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bila sredstva Sklada za vode porabljena za financiranje projektov na področju upravljanja voda v skupnem znesku 132.965.058 EUR, to je 63 % vseh letnih prejemkov tega sklada, kar v nadaljevanju prikazuje Tabela 8.

Tabela 8 Prejemki in poraba sredstev Sklada za vode v letih 2016–2020

Leto	Začetno stanje sredstev v EUR	Letni prejemki v EUR	Razpoložljiva sredstva v EUR	Poraba sredstev v EUR	Stanje sredstev konec leta v EUR	Delež porabe sredstev v %	Indeks rasti sredstev
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)-(5)	(7)=(5)/(4)*100	(8)=(6)/(2)*100
2016	12.021.354	42.877.862	54.899.216	37.949.690	16.949.526	69	141
2017	16.949.526	38.591.916	55.541.442	16.439.032	39.102.410	30	231
2018	39.102.410	40.637.367	79.739.777	23.024.811	56.714.966	29	145
2019	56.714.966	44.084.481	100.799.447	17.381.984	83.417.463	17	147
2020	83.427.861	43.764.824	127.192.685	38.169.541	89.023.144	30	107
Skupaj		209.956.450		132.965.058		63	

Vir: zaključni računi za leta 2016–2020, podatki ministrstva.

Kot prikazuje Tabela 8, je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, za upravljanje z vodami porabljen razmeroma majhen delež vseh razpoložljivih sredstev in da je v celotnem obdobju naraščal znesek neporabljenih sredstev. Tako je bilo v letu 2019 porabljenih le 17 % od vseh razpoložljivih sredstev, največji delež sredstev sklada pa je bil porabljen v letu 2016, in sicer 69 %. V ostalih letih se je ta delež gibal okoli 30 %. Neporabljena sredstva Sklada za vode so se s slabih 17 milijonov EUR na koncu leta 2016 do konca leta 2020 povečala na okoli 89 milijonov EUR.

Pojasnilo ministrstva

Razlogi za naraščanje neporabljenih sredstev sklada je v razkoraku med načrtovanimi sredstvi za izvedbo posameznega programa oziroma investicije in njihovo realizacijo v predvidenem časovnem obdobju skladno s terminskim planom. Ob tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da v zgodnji fazi posameznega projekta, vrednost katerega je sicer lahko zelo visoka, nastajajo manjši stroški, ki se nanašajo predvsem na načrtovanje, medtem ko glavna stroškov nastane šele ob izvedbi samega projekta, kar pa nedvomno vpliva na povečano realizacijo.

2.4.1.1 Načrtovana in realizirana poraba namenskih sredstev Sklada za vode

Poraba sredstev Sklada za vode se na letni ravni načrtuje s Programom Sklada za vode, ki ga potrди minister. Program Sklada za vode je razdeljen v več sklopov, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, naslednji: Inštitut sklada za vode Republike Slovenije – opravljanje strokovnih in razvojnih nalog v skladu z ZV-1, strokovne podlage za upravljanje z vodami, gradnja vodne infrastrukture in dodatna dela na območju koncesij, vodna zemljišča, oskrba s pitno vodo, varovanje vodnih virov in gradnja vodooskrbnih sistemov, gradnja vodne državne in lokalne infrastrukture v sklopu gradnje HE na Spodnji Savi. V letu 2020 je bila sicer vsebina programa podobna, sklopi pa so bili drugače poimenovani oziroma uskupinjeni: strokovne in razvojne naloge, gradnja vodne infrastrukture, izvajanje izrednih ukrepov, oskrba s pitno vodo, varovanje vodnih virov in gradnja in nakup vodooskrbnih sistemov ter gradnja kanalizacijskih sistemov.

Tabela 9 Program sklada za vode po sklopih v letih od 2016 do 2020

Ime sklopa	2016	2017	2018	2019	2020
Inštitut za vode RS – opravljanje nalog v skladu z ZV-1 in programom investicijskih vlaganj	790.000	490.000	1.250.000	1.150.000	
Strokovne podlage za upravljanje z vodami/strokovne in razvojne naloge	3.760.000	5.908.000	10.908.000	13.015.000	13.611.944
Gradnja in investicijsko vzdrževanje/gradnja vodne infrastrukture	23.838.000	40.721.526	38.227.288	37.526.343	75.050.105
Izvajanje izrednih ukrepov					2.500.000
Oskrba s pitno vodo, varovanje vodnih virov, gradnja in nakup vodooskrbnih sistemov ter gradnja kanalizacijskih sistemov	2.000.000	500.000			1.886.972
Gradnja vodne, državne in lokalne infrastrukture v sklopu gradnje HE na Spodnji Savi	25.813.374	11.000.000	18.320.000	16.894.617	
Nakup zemljišč	223.000	330.000	195.000	100.000	131.000
Financiranje projektov Sklada za vode po ZV-1			12.061.644	28.648.673	
SKUPAJ	56.434.374	58.949.526	80.961.932	97.334.633	93.180.021

Vir: podatki ministrstva.

2.4.1.1.a Ministrstvo prioritet porabe sredstev Sklada za vode nima določenih v nobenem od veljavnih aktov. Zato niso znani kriteriji izbire posameznih projektov, ki se financirajo iz sredstev Sklada za vode, in ni zagotovljeno, da so v programu Sklada za vode tisti projekti, ki bi bili z vidika reševanja poplavne ogroženosti oziroma kakovosti stanja voda najbolj nujni.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovalo porabo sredstev Sklada za vode za investicijske projekte in strokovne ter razvojne naloge na področju upravljanja voda v skupnem znesku 386.860.486 EUR, od tega je realizirana poraba znašala 132.965.058 EUR, kar je le 34 % načrtovane porabe sredstev.

Tabela 10 Načrtovana in realizirana poraba namenskih sredstev Sklada za vode v letih 2016–2020

Leto	Načrtovana poraba sredstev v EUR	Realizirana poraba sredstev v EUR	Stopnja realizacije načrtovane porabe sredstev v %
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
2016	56.434.374	37.949.690	67
2017	58.949.526	16.439.032	28
2018	80.961.932	23.024.811	28
2019	97.334.633	17.381.984	18
2020	93.180.021	38.169.541	41
Skupaj	386.860.486	132.965.058	34

Vir: podatki ministrstva.

2.4.1.1.b Tabela 10 kaže, da je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, realizirana dobra tretjina načrtovane porabe sredstev Sklada za vode. V največjem deležu je bila realizirana načrtovana poraba sredstev Sklada za vode v letu 2016, ko je realizacija načrtovane porabe sredstev znašala 67 %, v najmanjšem deležu pa v letu 2019, ko je realizacija načrtovane porabe znašala le 18 %. Iz navedenega izhaja, da je ministrstvo dodeljevalo namenska sredstva Sklada za vode za projekte, katerih izvajanje in financiranje ni bilo realno načrtovano, čeprav ima nepravčasno izvajanje projektov na področju upravljanja z vodami vpliv na večjo poplavno ogroženost oziroma slabše stanje voda v državi.

Ugotavljamo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ustrezno načrtovalo porabe sredstev Sklada za vode, ker ni ugotavljalo in ocenjevalo predvidene stopnje izvedbe projektov in pripadajočih odhodkov v posameznem letu, da bi s tem ocenilo in načrtovalo tudi obseg razpoložljivih sredstev za dodelitev in izvajanje novih projektov, temveč je načrtovalo porabo sredstev v celotnem obsegu že dodeljenih sredstev za izvedbo obstoječih (izbranih) projektov ne glede na realnost njihove izvedbe. S tem, ko ministrstvo ni realno načrtovalo finančnih tokov oziroma odhodkov (porabe) Sklada za vode glede na predvideno stopnjo dokončnosti projektov v posameznem letu, tudi ni v zadostnem obsegu dodeljevalo sredstev za izvajanje projektov, da bi zagotovilo njihovo izvajanje in financiranje oziroma ustrezno porabo zbranih sredstev okoljskih dajatev za rabo vode v Skladu za vode.

Zato ocenjujemo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni učinkovito upravljalo z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode, saj ni realno načrtovalo odhodkov oziroma porabe zbranih namenskih sredstev v Skladu za vode. Tako ni v zadostnem obsegu dodeljevalo sredstev za izvajanje in financiranje projektov ter zagotovilo učinkovite rabe zbranih sredstev okoljskih dajatev za rabo vode v Skladu za vode, ki tako konec leta 2020 izkazuje neporabljenost sredstev okoljskih dajatev za rabo vode v znesku 89 milijonov EUR.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost sistema okoljskih dajatev za rabo vode v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2020. Revizijo smo izvedli na Ministrstvu za okolje in prostor z organi v sestavi. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti sistema okoljskih dajatev za rabo vode, smo pridobili odgovore na vprašanja, ali normativni sistem zagotavlja ustrezen in enakopraven sistem obdavčitve rabe vode ter ali je načrtovanje, določanje, pobiranje in upravljanje s sredstvi zbranih okoljskih dajatev za rabo vode učinkovito.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da ministrstvo pri zagotavljanju sistema okoljskih dajatev za rabo vode v obdobju, na katero se nanaša revizija, **ni bilo učinkovito**.

Zakon o vodah določa vrste posebne rabe vode (gospodarske dejavnosti), za katere je treba pridobiti posamezno vrsto vodne pravice, vodno dovoljenje ali koncesijo, ne določa pa objektivnih kriterijev za določitev vrste vodne pravice. S tem ni vzpostavljena sistemska ureditev določanja vodnih pravic.

Ministrstvo ni pripravilo predloga izvršilnega predpisa iz četrtega odstavka 123. člena Zakona o vodah, ki bi določil podrobnejša merila za določitev roka, načina in višine plačila za vodno pravico in merila za njegovo znižanje ter oprostitev za primere, ko je vodna pravica pridobljena na podlagi vodnega dovoljenja, čeprav je rok za njegovo izdajo potekel že pred več kot 18 leti. Imetniki vodnih dovoljenj še vedno ne plačujejo vodne pravice.

Ministrstvo v roku iz 39. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1D) ni izdalo predpisa iz drugega odstavka 125. člena Zakona o vodah, v katerem bi določilo količinski prag, od katerega je treba za odvzem vode iz javnega vodovoda pridobiti vodno dovoljenje. Vodno dovoljenje za rabo vode iz javnega vodovoda se zato ne plačuje, ne glede na količino odvzete vode. S tem je povzročilo neenakopravno finančno obremenitev uporabnikov vode, saj morajo plačevati koncesijsko dajatev, ne pa tudi dajatve za vodno dovoljenje.

Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save ne zagotavlja sistemsko enake obdavčitve rabe vode, kot to ureja Zakon o vodah za proizvodnjo električne energije v velikih hidroelektrarnah na rekah Dravi, Soči, Idrijci, Bači in zgornji Savi. Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save kot zgornjo mejo vseh dajatev in nadomestil (plačila za vodno pravico in vodno povračilo), ki jih plačuje koncesionar za rabo vode v hidroelektrarnah na Spodnji Savi, določa največ 14 % prihodkov od prodaje električne energije. Koncesionarji, ki izkoriščajo vodno energijo za proizvodnjo električne energije v velikih hidroelektrarnah na rekah Dravi, Soči, Idrijci in Bači ter zgornji Savi, plačujejo vodno povračilo od razpoložljive vodne energije oziroma od določenega obsega vodne pravice in ne od obsega dejansko izkoriščene vodne energije, zaradi česar so zavezani za plačilo višjega vodnega povračila v primerjavi z zavezanci za vodno povračilo rabe vodne energije na Spodnji Savi.

Vzpostavljen sistem izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti, ki jih na podlagi 79. člena Zakona o vodah plačuje izvajalec gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, nosilec kmetijskih gospodarstev ne zagotavlja enakopravnega sistema obdavčitve rabe voda. Nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti dodatno bremeni samo nekatere uporabnike pitne vode, to je tista gospodinjstva in gospodarske subjekte, ki odvijajo pitno vodo iz objektov in naprav gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, katere izvajalec izplačuje nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti.

Ministrstvo ni pripravilo predloga predpisa o načinu in obsegu elektronskega poročanja o odvzetih količinah vode iz četrtega odstavka 108. člena Zakona o vodah, čeprav je rok za njegovo izdajo potekel že pred več kot 17 leti. Ministrstvo tudi še ni predlagalo dopolnitve Uredbe o vodnih povračilih, s katero bi skladno z 38. členom ZV-1D določilo datum prenosa nalog pobiranja in nadzora plačevanja vodnih povračil na carinski organ.

Koncesijski akti za proizvodnjo pijač, rabo mineralne, termalne ali termomineralne vode in rabo vode rek Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z močjo, večjo od 10 MW, ne določajo roka za odmero plačila za koncesijo za preteklo leto, zaradi česar tudi ni določen oziroma predvidljiv rok izdaje akta o odmeri oziroma poročunu plačil za koncesijo.

Ugotavljamo, da različna ureditev obveznosti odstopa dela plačila za koncesijo občinam v koncesijskih aktih za proizvodnjo pijač, rabo mineralne, termalne ali termomineralne vode, rabo vode rek Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnje električne energije v hidroelektrarnah z močjo, večjo od 10 MW, ni temeljila na vnaprej določenih kriterijih oziroma merilih za ocenjevanje upravičenosti občine do dela plačila za koncesijo, upošteva četrty odstavek 164. člena Zakona o varstvu okolja. V koncesijskih aktih tudi ni določen način plačevanja te dajatve občin, zaradi česar ni jasno, ali se dajatev plačuje v državni proračun ali neposredno v občinske proračune. Tako po naši oceni s predpisi ni bila zagotovljena enakopravna obravnava občin v delu, ki se nanaša na financiranje njihovega poslovanja z delom predpisane koncesije za rabo vode.

Iz opredelitev načina obračuna plačila za koncesijo v koncesijskih aktih za rabo mineralne, termalne ali termomineralne vode in rabo vode rek Drave, Soče, Idrijce in Bače ter Zgornje Save za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z močjo, večjo od 10 MW, izhaja, da količinsko osnovo za obračun predstavlja količina prodane pijače (v m³), količina dejansko odvzete/načrpane vode oziroma dejansko izkoriščen vodni potencial, pri čemer pa ni jasno, ali in na kakšen način so bili pri določitvi plačila za vodno pravico upoštevani tudi ostali kriteriji iz 123. člena Zakona o vodah, in sicer: razpoložljivost vode, namen in vrsta posebne rabe voda, višina sredstev, potrebnih za gradnjo vodnih objektov, in čas trajanja posebne rabe vode.

Opredelitev načina obračuna plačila za koncesijo v 4 koncesijskih aktih za rabo mineralne, termalne ali termomineralne vode za dejavnost kopališč in naravnih zdravilišč se razlikuje od opredelitve načina obračuna plačila koncesije v preostalih koncesijskih aktih za rabo mineralne, termalne in termomineralne vode. Navedeni 4 koncesijski akti v obračunu plačila za koncesijo vključujejo tudi letni prihodek od izvajanja dejavnosti, česar pa ostali koncesijski akti za rabo mineralne, termalne in termomineralne vode ne predvidevajo. Različna ureditev plačila za koncesijo po naši oceni kaže na neenotno sistemsko ureditev plačila za koncesijo za rabo mineralne, termalne in termomineralne vode.

Koncesijski akti za rabo vode rek Drave, Soče, Idrijce in Bače ter zgornje Save za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah z močjo, večjo od 10 MW, ne določajo sistemsko enakega merila (stopnje) za obračun obsega letnega plačila za koncesijo, kar pa po naši oceni ne zagotavlja enake obremenitve proizvajalcev električne energije s stroški plačila za koncesijo in s tem enakopravnega položaja proizvajalcev električne energije na trgu električne energije.

Zakon o vodah in Uredba o vodnih povračilih ne določata meril (in načina njihovega ovrednotenja) za uporabo kriterijev iz drugega odstavka 124. člena Zakona o vodah, s čimer niso zagotovljene

različne (diferencirane) cene osnov vodnega povračila glede na namen rabe vode oziroma obseg ocenjenih okoljskih stroškov, ki jih posamezna vrsta posebne rabe vode povzroča, ter prednostni cilji oziroma prioritete financiranja projektov na področju posamezne vrste rabe vode.

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

V Načrtu upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 opredeljeni posebni cilji rabe vode niso merljivi, saj niso konkretizirani z načrtovanimi učinki in kazalci (indikatorji) za njihovo spremljanje in ocenjevanje njihovega uresničevanja. Tako niso opredeljeni načrtovani učinki teh ciljev, to je število, vrsta in vsebina programov in opreme za nadgradnjo in izboljšave aplikacij in evidenc, število in način izvedbe monitoringov, število in vrste možnih vodnih teles oziroma vrst rabe vode, število področij za sprejetje novih ali dopolnjenih predpisov, ki bodo določali pogoje ali omejitev rabe vodnega dobra, število oziroma pogostost nadzorov nad rabo vode, obseg zagotovljenih novih vodnih virov za oskrbo s pitno vodo in zmanjšanje vodnih izgub. Zato ni mogoče oceniti, ali in v kolikšni meri bo njihova uresničitve prispevala k uresničevanju splošnega oziroma temeljnega cilja na področju rabe voda, to je spodbujanje trajnostne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe vode ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih virov in njihove kakovosti.

Izvedbeni cilji oziroma temeljni ukrepi za doseganje splošnega in posebnih ciljev na področju rabe voda v Načrtu upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021, Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 in Programu ukrepov upravljanja voda niso merljivi, saj niso konkretizirani z načrtovanimi učinki na način, da bi lahko prispevali k uresničevanju temeljnega cilja, ciljev nacionalnega programa upravljanja z vodami in posebnih ciljev iz Načrta upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrta upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 na področju rabe vode in da bi bilo mogoče ocenjevati stopnjo njihove uresničitve. Le za 3 od 8 temeljnih ukrepov za doseganje ciljev s področja voda so opredeljeni kazalniki za njihovo spremljanje in ocenjevanje stopnje uresničitve.

Ukrep 1Eta – Dajatve za obremenjevanje voda za posamezno okoljsko dajatev za rabo vode ni ustrezno oziroma popolno ovrednoten in utemeljen, ker izvedbeni cilj tega ukrepa ni merljiv in konkretiziran z načrtovanimi učinki, to je najmanj z obsegom zbranih sredstev s posamezno okoljsko dajatvijo v obdobju 2016–2021 ter z ustreznim kazalnikom za spremljanje izvajanja tega ukrepa in ocenjevanje stopnje njegove uresničitve. Izvedbeni cilj zato ne more zagotavljati uresničevanja splošnega cilja, ciljev nacionalnega programa upravljanja z vodami in posebnih ciljev na področju rabe vode.

V Načrtu upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 ni opredeljen delež načrtovanih okoljskih dajatev za rabo vode (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) v skupni vrednosti vseh ocenjenih stroškov obremenjevanja voda, prav tako niso načrtovane količine rabe vode in okvirni letni znesek okoljskih dajatev za rabo voda po povzročiteljih obremenjevanja voda oziroma vrstah posebne rabe vode, razen za dejavnost gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in

odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode. Ministrstvo tako ni zagotovilo ustrezne analize obremenjevanja voda oziroma ustreznih podatkov za načrtovanje parametrov in osnov za izračun posamezne dajatve (vodnega povračila in plačila za vodno pravico) ter podatkov za določitev ustreznih kazalnikov za spremljanje učinkov in ocenjevanje stopnje doseganja oziroma uresničitve izvedbenega cilja temeljnega ukrepa 1ETa – Dajatve za obremenjevanje voda.

V Načrtu upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 ni prikazana načrtovana letna vrednost posamezne okoljske dajatve za rabo vode (vodno povračilo in plačilo za vodno pravico) na način, da bi bil ugotovljiv načrtovan letni delež ali stopnja povračila stroškov obremenjevanja voda, ki jo bo posamezna dajatev zagotavljala. Poleg tega niso prikazani ocenjeni stroški obremenjevanja voda po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe voda za zavezance po Zakonu o vodah, zaradi česar ni ugotovljivo, v kolikšnem deležu posamezna dejavnost povzroča stroške obremenjevanja voda.

Način uporabe kriterijev iz drugega odstavka 123. člena Zakona o vodah za določitev plačila za vodno pravico ni bil določen, zaradi česar ni mogoče diferencirati plačil za vodno pravico po vrstah posebne rabe vode glede na razpoložljivost vode (določen obseg vodne pravice v vodnem dovoljenju ali koncesiji), namen rabe vode, višino potrebnih investicijskih sredstev za gradnjo vodnih objektov in naprav in ekonomske ugodnosti, ki se bodo dosegale v okviru posamezne vrste posebne rabe v letnem obračunskem obdobju.

Ministrstvo v elaboratu ni opredelilo in utemeljilo načrtovane (ocenjene) obveznosti zavezancev za plačilo posamezne dajatve po dejavnostih oziroma vrstah posebne rabe vode s prikazom plačil vodnega povračila in plačil za vodno pravico na način, da bi bil razviden načrtovan obseg in delež posamezne dajatve, ki bremeni posamezno dejavnost oziroma vrsto posebne rabe vode. Razporeditev ocenjenih skupnih dajatev za rabo vode na sektorje ni ustrezna, ker ne temelji na ocenjenih stroških obremenjevanja voda posamezne dejavnosti oziroma vrste posebne rabe vode za posamezno dajatev in na vnaprej opredeljenih zahtevanih stopnjah povračila teh stroškov.

Letno načrtovanje plačil vodnega povračila in določanje cen v sklepih o določitvi cene osnov vodnega povračila po vrstah posebne rabe vode ni bilo ustrezno, saj ni bilo povezano z ekonomskim vrednotenjem obremenjevanja voda oziroma z načrtovanimi stroški obremenjevanja voda in stopnjami povračil teh stroškov z vodnim povračilom. Ministrstvo tudi v Načrtu upravljanja voda na vodnem področju Donave za obdobje 2016–2021 in Načrtu upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2016–2021 ali v kateremkoli drugem dokumentu ni zagotovilo ustreznega načrtovanja stroškov obremenjevanja voda za posamezne vrste posebne rabe vode in stopenj zahtevanega povračila teh stroškov z vodnim povračilom.

Ministrstvo je tudi v postopkih določanja vrednosti parametrov za izračun plačila za koncesijo v odredbah in predlogih sklepov, ki jih je predlagalo vladi, presojalo primernost cen in določalo vrednost teh parametrov brez vnaprej opredeljenih kriterijev za njihovo določitev oziroma spremembo. V vseh primerih je cene določalo na podlagi podatkov iz preteklih predloženih napovedi zavezancev in ni izkazalo, da je pri določanju vrednosti parametrov za izračun plačila za koncesijo upoštevalo kriterije iz drugega odstavka 123. člena Zakona o vodah.

Menimo, da ministrstvo pri zagotavljanju sistema okoljskih dajatev za rabo vode tudi v delu, ki se nanaša na pobiranje teh dajatev, ni bilo učinkovito. Ministrstvo je sicer skrajšalo čas postopka izdaje vodnih dovoljenj za 4 mesece glede na leto 2010, vendar pa je postopek podelitve vodnih dovoljenj

še vedno dolgotrajen in v povprečju za okoli 5 mesecev presega dvomesečni rok za izdajo odločbe, določen v 222. členu Zakona o splošnem upravnem postopku.

Cene osnov vodnega povračila so bile določene brez vnaprej opredeljenega načina uporabe kriterijev iz petega odstavka 124. člena Zakona o vodah v povezavi z drugim odstavkom 124. člena Zakona o vodah.

Pri izvajanju gospodarskih javnih služb oskrbe s pitno vodo gospodarskih subjektov (dejavnosti) in uporabnikov (gospodinjestev) ni zagotovljena enakopravna obremenitev s stroški vodnega povračila za vodne izgube v javnih vodovodih. Način obračuna vodnega povračila za vodne izgube v javnih vodovodih sistemsko ni enotno in pregledno urejen, saj še ni bil sprejet ustrezen predpis, ki bi opredeljeval način razmejitve vodnih izgub na prodane količine vode samostojnim zavezancem ter uporabnikom gospodarskih javnih služb.

Ministrstvo za leta 2016–2019 družbi Soške elektrarne Nova Gorica, d. o. o. ni obračunalo in odmerilo plačila za koncesijo v obsegu 10 % prodajne vrednosti proizvedene in v prenosni sistem prevzete električne energije iz črpalne hidroelektrarne Avče, ker koncesijska pogodba določa, da se za proizvedeno električno energijo v črpalni hidroelektrarni Avče ne plačuje koncesijska dajatev, če proizvedena električna energija ne presega določenega bruto energetskega potenciala s koncesijo (to je 640 GWh). Ministrstvo za predlagano vključitev oprostitve plačila za koncesijo črpalni hidroelektrarni Avče v koncesijsko pogodbo ni imelo pravne podlage v Zakonu o vodah ali v drugem predpisu.

Ministrstvo je za leta 2016–2019 proizvajalcem električne energije za rabo vode v malih hidroelektrarnah na podlagi koncesijskih aktov, ki so v letu 2012 z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1B) prenehali veljati v delu, ki urejajo plačilo za koncesijo, obračunalo plačilo za koncesijo v skupni vrednosti 844.955 EUR, kar je v neskladju s 136. členom Zakona o vodah v povezavi s 123. členom Zakona o vodah, ki te plačljive obveznosti za proizvajalce električne energije v malih hidroelektrarnah ne določata. Ker ministrstvo koncesijskih razmerij ni pravočasno nadomestilo z vodnimi dovoljenji, ni zagotovilo enakopravne obravnave navedenih proizvajalcev električne energije v malih hidroelektrarnah v primerjavi s proizvajalci električne energije v malih hidroelektrarnah, ki rabijo vodo na podlagi vodnega dovoljenja in te dajatve ne plačujejo.

Ministrstvo ni učinkovito upravljalo z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode, ker ni ustrezno načrtovalo porabe sredstev Sklada za vode. Ministrstvo ni ugotavljalo in ocenjevalo predvidene stopnje izvedbe projektov in pripadajočih odhodkov v posameznem letu, da bi s tem ocenilo in načrtovalo obseg razpoložljivih sredstev za dodelitev in izvajanje novih projektov. Zaradi nerealnega načrtovanja finančnih tokov oziroma odhodkov (porabe) Sklada za vode glede na predvideno stopnjo dokončanosti projektov v posameznem letu, ni v zadostnem obsegu dodeljevalo sredstev za izvajanje projektov.

Ministrstvo prioritet porabe sredstev Sklada za vode nima določenih v nobenem od veljavnih aktov. Kriteriji izbire projektov, ki se financirajo iz sredstev Sklada za vode, niso določeni, zato ni zagotovljeno, da so v program Sklada za vode vključeni tisti projekti, ki bi bili z vidika reševanja poplavne ogroženosti oziroma kakovosti stanja voda najbolj nujni.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za okolje in prostor mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

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.

Načrt aktivnosti, ki ga zahtevamo, mora vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

Ministrstvo za okolje in prostor mora pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo celovite prenove sistema dajatev za rabo vode, s katero bo zagotovilo enakopravno obravnavo uporabnikov rabe vode in ustrezno obdavčitev rabe vode, v delih, ki se nanašajo na ureditev:

1. plačil vodnih pravic – točke 2.1.1.1.a, 2.1.1.1.b, 2.1.1.1.c, 2.1.1.1.d, 2.1.1.2.a, 2.1.1.2.b, 2.1.1.2.c, 2.1.1.4.a, 2.1.2.a, 2.1.2.b, 2.1.2.c, 2.1.2.1.a, 2.1.2.2.1.a, 2.1.2.2.1.b, 2.1.2.2.1.c, 2.1.2.2.1.d, 2.1.2.2.2.a, 2.1.2.2.2.b, 2.1.2.2.2.c, 2.1.2.2.2.d, 2.1.2.2.2.e, 2.1.2.2.3.a, 2.1.2.2.3.b, 2.1.2.2.3.c, 2.1.2.2.3.d, 2.2.2.2.b, 2.3.4.a, 2.3.4.b in 2.3.4.c;
2. plačil vodnega povračila – točke 2.1.1.4.a, 2.1.2.a, 2.1.2.3.a, 2.3.3.b in 2.3.3.f;
3. nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti – točka 2.1.1.5.a;
4. načrtovanja in določanja okoljskih dajatev za rabo vode – točke 2.2.1.a, 2.2.1.b, 2.2.1.c, 2.2.2.2.a, 2.2.2.2.1.a in 2.2.2.2.1.b;
5. določanja cen osnov vodnega povračila – točke 2.2.3.1.a, 2.2.3.2.a, 2.3.3.a, 2.3.3.c, 2.3.3.d in 2.3.3.e;
6. pobiranja okoljskih dajatev za rabo vode – točki 2.3.1.a in 2.3.1.1.a;
7. upravljanja z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za rabo vode – točki 2.4.1.1.a in 2.4.1.1.b.

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 popravljalnih 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 poslovanja¹²⁶. Prav tako 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 krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

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

Vročiti:

1. Ministrstvu za okolje in prostor,
2. Ireni Majcen,
3. Juretu Lebnu,
4. Simonu Zajcu,
5. mag. Andreju Vizjaku,
6. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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